

A BUSCA DA IGUALDADE: RESTRIÇÕES INSTITUCIONAIS E POLÍTICAS PARA O DESENVOLVIMENTO SOCIAL DA AMÉRICA LATINA*

Roberto P. Guimarães**

1. Introdução; 2. Evolução da despesa pública social e formulação de políticas equitativas; 3. Gasto público social e disponibilidade de recursos; 4. Desenvolvimento social, democracia e formulação de políticas; 5. Conclusões.

Equidade, tema central de debate na América Latina. Relações entre política econômica, desenvolvimento social e equidade. Análise do gasto social e do gasto militar. Restrições de caráter financeiro para fortalecimento de políticas equitativas. Reflexões sobre os obstáculos institucionais para formulação de políticas sociais na América Latina; proposta para superá-los.

Palavras-chave:

América Latina. Equidade. Desenvolvimento social. Restrições institucionais e políticas.

1. Introdução

1.1 Os desafios da crise latino-americana

Dizer que a América Latina atravessa a pior crise econômica, social e política de sua história talvez constitua uma declaração exageradamente modesta, que subestima a realidade e contribui para diminuir a importância das dificuldades estruturais para o desenvolvimento social da região. Nesse sentido, a experiência da maioria dos países latino-americanos demonstra que a relação entre crescimento e justiça social tem sido, no mínimo, conflitiva.

Com efeito, os dados e estudos disponíveis sobre o período 1950-80 revelam uma região altamente dinâmica, em termos econômicos. A maioria dos países acusou consideráveis taxas de crescimento e de urbanização, e mudanças relativamente rápidas nas estruturas produtivas e ocupacionais, passando, cada vez mais, de economias agrárias para economias industrializadas e de serviços. Entretanto, se bem que esse dinamismo tenha dado lugar a importantes mudanças qualitativas no bem-estar da população latino-americana em seu conjunto, o mesmo não ocorreu na justiça social, no que se refere à distribuição dos frutos do crescimento. Tampouco se conseguiu repartir de forma equitativa os custos da recessão, quando foi produzida a crise; pelo contrário, as políticas adotadas para enfrentar os desequilíbrios

*Trabalho preparado originariamente para apresentação no seminário organizado pelo Ilpes (Documento CPS-55). Partes do trabalho foram enriquecidas pelos valiosos comentários de Miguel Azam, Carlos de Mattos, John Dureton, Claudionor Evangelista, Carlos Ferraro, Adolfo Gurrieri, Guillermo Maldonado, Carmelo Mesa-Lago e Gert Rosenthal. A responsabilidade pelos pontos de vista defendidos na presente versão, entretanto, é do autor.

** Administrador público e cientista político brasileiro; funcionário da Divisão de Desenvolvimento Social da Cepal. (Endereço do Autor: Comissão Econômica para América Latina e o Caribe - Casilla - Cx. Postal 170-D. Santiago, Chile.)

brios externos só tornaram mais aguda a deterioração dos estratos menos protegidos da sociedade.¹

A crise que irrompe ao ter início a presente década manifesta-se pela forte queda dos níveis de produção e desemprego, pela aceleração e generalização dos processos inflacionários e pela drástica redução da atividade econômica, provocada pelo endividamento externo e pela necessidade de gerar crescentes *superávits* na balança comercial. A crise econômica tornou possível, além disso, novas formas de dependência comercial, financeira e tecnológica, produzindo, por essa razão, um estilo de desenvolvimento cujas características sociais são a exclusão e a subordinação.

Acrescente-se a esse quadro o fim do ciclo de urbanização e transição demográfica em muitos países, o que nos fornece uma imagem das dificuldades crescentes para a integração de novos grupos à sociedade nacional e ao desenvolvimento, enquanto se faz uma reversão nas etapas prévias de incorporação e mobilidade estrutural. O resultado líquido tem sido o recrudescimento da exclusão e a mobilidade no sentido inverso: a proletarianização dos estratos médios e o movimento da pobreza no sentido da miséria.

A crise do sistema político, cujas raízes remontam à não-resolução, através de tentativas populistas, desenvolvimentistas, reformistas e outras, da crise de dominação oligárquica que começa nos anos 30, encontra, por outro lado, a presente situação econômico-social, um excelente e fértil campo para seu aprofundamento e expansão, de tal sorte que, já no final da década de 80, a região, todavia, não encontrou o caminho da estabilidade democrática.

Se alguns países parecem apresentar uma tendência ao encerramento do período autoritário e de transição da democracia, em outros o império do arbítrio quanto às normas de convivência democrática persiste, sem perspectivas de solução a curto prazo. Ao mesmo tempo, a região revela o aparecimento de novos atores e o ressurgimento de amplos movimentos sociais, cujo vigor e orientação variam de acordo com cada situação nacional, mas que parecem ocupar um espaço tão permanente como o da própria crise.²

Nesse sentido, crise e democracia são praticamente duas faces de uma mesma moeda. Vigem novamente, portanto, no período atual, os ideais de liberdade, justiça social e equidade. Se antes se acreditava que a condução da economia e do processo de crescimento impunha limites “naturais” à participação de amplos setores sociais e, conseqüentemente, à equidade, posto que as decisões econômicas se baseiam fundamentalmente em uma racionalidade técnica que é alheia à idéia de participação do cidadão e de “justiça social” (que se supõe obedecem a uma “irracionalidade” política, como forma de resolução de conflitos), a presença cada dia mais forte dos movimentos sociais demonstrou que esse limite é muito mais

¹ Para o período 1950-80 ver, por exemplo, Cepal. *Crisis y desarrollo: presente y futuro de América Latina y el Caribe, 1950-1984*. LC/L. 332 (Sem.22/3), Santiago, Chile, abr. de 1985; Divisão de Desenvolvimento Social, *Transformación estructural, movilidad ocupacional y crisis social en América Latina, 1960-1983*. LC/R.547, Santiago, Chile, ago. 1986; e Rama, German & Faletto, Enzo. *Sociedades dependientes y crisis en América Latina: los desafíos de la transformación político-social*. *Revista de la Cepal*, (25):127-45, abr. 1985. Dados sobre os efeitos sociais da crise em anos recentes podem ser encontrados em Cepal. Divisão de Desenvolvimento Social. *La crisis del desarrollo social, retos y posibilidades*. LC/L. 413, Santiago, Chile, feb. 1987; e División de Estadísticas y Análisis Cuantitativa. *Efectos de la crisis externa en las condiciones de vida de los hogares latinoamericanos*. Quadros estatísticos preparados para o Unicef. Santiago, Chile, dic. 1986.

² Ver, a esse respeito, Guimarães Roberto. *Movi attori sociali y politici nella transizione democratica* In: *Politica internazionale*, n.(3/4): 88-95, mar.-abr. 1986.

criado – portanto, político – que real. Trata-se, na verdade, de limite imposto pelo planejamento econômico, como uma imagem da sociedade ideal, às demandas concretas da sociedade.

2. Evolução da despesa pública social e formulação de políticas equitativas

O quadro de dificuldades crescentes que caracteriza a atual conjuntura latino-americana parece, pois, justificar o esforço para explicitar o que se entende por uma política orientada para a equidade.

Tem especial importância, entre outros, o estudo da evolução recente do gasto público social, na região, para determinar as possibilidades que seu incremento poderia abrir para a construção de sociedades mais justas na América Latina.

Igualmente importante seria analisar o processo de formulação de políticas públicas, especialmente da política social. Isto traria a lume o papel que desempenham os diversos grupos sociais na formação do tipo, dos benefícios e da cobertura dos serviços sociais, bem como na distribuição dos recursos tributários pelas diferentes rubricas da política social; seja em habitação, saúde, educação, previdência social, higiene e outros.

Uma pesquisa dessa natureza permitiria, de imediato, abarcar diversas dimensões dos estudos sobre a formação e os problemas atuais do Estado na América Latina. Ajudaria, por exemplo, a responder as perguntas sobre como se dá o processo de tomada de decisões dentro do aparato governamental. Este aspecto é importante quando se leva em conta que já se dedicou alguma atenção, tanto na Cepal como em outras instituições da região, à formulação de políticas econômicas, como as de comércio exterior, de desenvolvimento industrial ou de ciência e tecnologia; continua, entretanto, sendo pequeno o conhecimento sobre os circuitos de decisões que envolvem a área social.

As seções que se seguem procuram, precisamente, através de reflexões gerais e de propostas específicas, estabelecer as bases para um estudo aprofundado do processo de formulação de políticas sociais.

Em primeiro lugar, estabelecem-se algumas linhas gerais sobre uma política econômica de cunho igualitário, com o objetivo de reforçar as relações entre esta e a política social, e entre ambas e o objetivo da igualdade ou justiça social. Por outro lado, recorre-se à informação disponível sobre a despesa pública social nos países da região para permitir uma comparação com os níveis encontrados nos países desenvolvidos e, por sua vez, avaliar preliminarmente em que medida a disponibilidade de recursos pode constituir um obstáculo a ser considerado no processo de implementação das políticas que promovam a igualdade. Finalmente, como uma primeira abordagem do estudo do processo decisório no âmbito da política social, faz-se menção aos problemas atuais do Estado latino-americano, à necessidade de promover novas formas de participação e de organização social, e às dificuldades de ordem institucional para a implementação de políticas equitativas.

Não obstante a importância dos temas apresentados, convém registrar o caráter de proposição e, ao mesmo tempo, preliminar destas notas. Um estudo como o que foi aqui sugerido supõe um grande esforço de pesquisa que inclua estudos setoriais, assim como distinções de caráter nacional, urbano e rural, e entre curto e longo prazos, o que, supõe-se, transcende os objetivos deste documento.

Convém também levar em conta que a preocupação que orientou este trabalho não é muito otimista quanto às perspectivas, a curto ou médio prazos, de surgimento de sociedades mais justas ou mais equitativas na América Latina. A análise

cuidadosa da formação histórica da maioria desses países, como também da atual conformação social e política dessas sociedades, exige uma grande dose de ceticismo a esse respeito.

Ainda assim, justifica-se uma incursão pelos aspectos indicados, não só para tornar explícitas as razões que justificam este ceticismo. Na verdade, não se deve permitir que as contradições do passado se transformem em impossibilidades do futuro. Como nos ensinou Engels, são os povos que constroem sua própria história, ainda que o façam dentro de um determinado contexto que a condiciona, e com base em relações sociais preexistentes.³

Talvez o maior obstáculo para enfrentar com determinação nossos problemas continue sendo uma certa perda de capacidade de sonhar responsabilmente, de criar utopias com algum respaldo nas dinâmicas sociais concretas. A “dissecação” da “utopia possível” já constitui, por si só, um progresso, pois permite estabelecer com mais clareza os limites das propostas que estão sendo consideradas na atualidade.

2.1 Política econômica, desenvolvimento social e equidade

Se a realidade obriga a reconhecer que o processo de crescimento das economias latino-americanas tem sido uma condição necessária, mas não suficiente, para assegurar um desenvolvimento socialmente justo, hoje somos forçados a considerar que as perspectivas de taxas de crescimento muito baixas, inclusive negativas, impõem ainda maiores desafios à adoção de políticas econômicas que promovam a equidade.

Segundo informações da Cepal,⁴ e postulando pela possibilidade de concretizar as hipóteses mais otimistas para retomar o processo de crescimento das economias latino-americanas, a renda por habitante poderá recuperar, no início da próxima década, os níveis observados em 1980. Hoje se situa, como já se mencionou, entre os níveis alcançados em 1960 ou 1970, segundo o país. Do mesmo modo, o grau de industrialização será equivalente ao registrado no início dos anos 80. Por outro lado, até o ano 2000 deveremos somar 145 milhões de novos habitantes aos que existiam em 1985. Isso equivale ao surgimento de um novo Brasil na América Latina, com a consequente pressão pela satisfação de necessidades básicas crescentes, especialmente no que se refere à assistência materno-infantil, à velhice e a outros grupos e áreas específicas, agravando ainda mais o já agudo déficit social.

As projeções sobre a situação de emprego, no que pese a sua relativa inexatidão, tampouco permitem que se conjecture a respeito de um futuro melhor ou mais equitativo para os habitantes da região. Estima-se que deverão ser criados 100 milhões de novos empregos de agora até o final deste século, ou além dessa época, dependendo do incremento das taxas de participação feminina no mercado de trabalho.

Supondo-se que a produtividade da mão-de-obra crescesse cerca de 2% a.a. nos próximos 15 anos, a absorção do emprego seria de 0,3%, enquanto a população economicamente ativa continuaria crescendo a uma taxa de 2,8% a.a. Consideran-

³ Engels, Frederick C. Letter to Starkenburg (1984) In: *Karl Masse and Friedrich Engels: selected correspondence, 1846-1895*. London, M. Lawrence, 1934. p. 516-19.

⁴ Cepal. *Crisis y desarrollo...* op.cit. v.3; *Desafios para el desarrollo futuro*. LC/L.332 (Sem. 22/L.3), Add. 2, Santiago, Chile, abr. 1985; e *El desarrollo de América Latina y el Caribe: escollos, requisitos y opciones*. Santiago, Chile, dic. 1986. (Serie Cuadernos de la Cepal, n. 55, LC/G.1440.)

do-se que este conjunto de hipóteses requer um crescimento anual mínimo de 4,8% do PIB, que por si só já é otimista, poder-se-ia esperar que nada menos que 90% da PEA a ser incorporada até o ano 2000 estaria desempregada.

O que foi dito anteriormente põe em relevo, com cores bastante sombrias, as dificuldades que terão que enfrentar os governos da América Latina e do Caribe apenas para evitar que a situação social das imensas maiorias aumente ainda mais o grau de deterioração alcançado nos últimos anos. Vale a pena salientar que existe consenso de que a experiência histórica do desenvolvimento latino-americano está longe de permitir a constituição de sociedades equitativas. Os cenários futuros revelam dificuldades crescentes simplesmente para impedir que essas sociedades se tornem ainda mais desiguais. A luta, portanto, pela formulação de políticas econômicas que promovam a justiça social é um desafio sem precedentes não só para a própria ciência econômica como, principalmente, para o manejo de políticas e instrumentos específicos. Finalmente, a possibilidade de que se alcance um consenso social mínimo para transformações de caráter estrutural exigidas por uma empresa de tal envergadura ainda está por confirmar-se.

2.2 Entre a abertura e a integração regional

Quaisquer que sejam os diagnósticos que fundamentem as propostas de política econômica, que servem apenas para especificar situações nacionais mas que não mudam a descrição geral feita anteriormente, deve-se examinar, em primeiro lugar, as diferentes opções econômicas globais que amide se propõe para a superação dos problemas atuais, e suas implicações para a consecução dos objetivos de igualdade e justiça social. A título apenas de exemplo, poder-se-ia mencionar as opções de integração latino-americana *vis-à-vis* a reinserção de uma economia na chamada nova divisão internacional do trabalho.

Em primeiro lugar, não se trata de opções opostas, muito menos excludentes. Vários partidários de uma e outra, inclusive, as apresentam não tanto como opções mas como imperativos. Não é o caso de se entrar aqui em uma discussão desses aspectos, que nem por isso deixam de ser importantes e merecedores de uma análise detida e profunda.

Entretanto, as políticas econômicas que privilegiam os mercados nacionais, e sua integração e complementaridade a nível regional possuem uma afinidade muito maior com os objetivos da equidade que as opções de abertura para o mundo desenvolvido. Só para mencionar um aspecto, estas põem em relevo o desenvolvimento tecnológico nos setores mais dinâmicos da economia, o que permitiria, supõe-se, não perder contato com a direção das transformações a nível mundial mas, por sua vez, tende a perpetuar um perfil de demanda de bens e serviços característica de um modelo concentrador de recursos e excludente, em sua base social.

Uma política econômica orientada prioritariamente para a satisfação das necessidades básicas da população, de modo a diminuir as disparidades pessoais e regionais na distribuição da riqueza pode implicar, por outro lado, menores taxas de crescimento do produto, precisamente pela reorientação do processo de acumulação desde os setores mais dinâmicos até setores com maior atraso relativo, mas apresenta, sem dúvida, maiores possibilidades quanto a seu caráter redistributivo.

Em qualquer dos casos, deve ficar claro que as ações na esfera da produção que se orientem no sentido de elevar o nível de vida dos setores econômico e socialmente postergados, só adquirem sentido na medida em que se destinam especifi-

amente a aumentar a produção e a produtividade desses setores. Isso é radicalmente oposto a considerar que uma determinada opção econômica justifica-se pela maximização de montagens comparativas dentro da economia mundial e que o componente equitativo se satisfaz através de transferências diretas e indiretas para os setores menos favorecidos.

2.3 Desenvolvimento social não se confunde com política social

De um ponto de vista estritamente social cabe formular o mesmo raciocínio aplicado à política econômica, ou seja, ao perguntar-se como deveria expressar-se a preocupação com a equidade nos principais setores da política social: educação, saúde, habitação e previdência social. Em princípio, mesmo que a situação social da América Latina e do Caribe se revista de gravidade, as políticas sociais devem propor algo mais que uma cruzada para diminuir a pobreza.

Não há dúvida de que a pobreza continuará crescendo na região. Estima-se que até o final do século existirá 170 milhões de habitantes, cerca de um terço da população total, vivendo em situação de pobreza. 20% da população urbana e nada menos da metade da população rural estará constituída por pobres no ano 2000.⁵ Em alguns países, entretanto, a linha da pobreza encontra-se tão perto da renda média que qualquer ação orientada para superar a pobreza excede os limites da política social e se confunde com o próprio processo de desenvolvimento. Uma orientação da política social marcadamente contra a pobreza se apresenta como prioritária e até indispensável, mas não pode ser considerada como suficiente em si mesma. Por outro lado, mesmo nos casos em que a situação de pobreza ou de pobreza crítica não abrange contingentes majoritários da população, pode-se observar um significativo setor social cujas carências e insatisfações de necessidades básicas não são menos angustiantes.

Por extensão, ainda mais em uma época como a atual, revela-se errada a postura de atribuir exclusivamente à política social a responsabilidade de corrigir ou mitigar distorções que são próprias do processo de desenvolvimento, tal como este se produz a partir de determinadas opções da política econômica. Mostra-se também insuficiente uma política social fundamentada exclusivamente no ataque à pobreza, sem levar em conta a sociedade como um todo e as inter-relações de setores produtivos e sociais.

2.4 Política econômica e justiça social

A análise feita até aqui tentou sugerir que, antes de tudo, um diagnóstico da situação social da América Latina e do Caribe revela não apenas grandes iniquidades mas coloca em destaque importantes obstáculos para a reversão dessa situação. Em segundo lugar, insinuou-se que diferentes opções econômicas supõem, e às vezes favorecem, atribuição de diferentes graus de prioridade aos objetivos de equidade. Assinalou-se também que o desenvolvimento social transcende a superação da extrema pobreza. Restaria salientar que a equidade ultrapassa o âmbito da decisão econômica, constituindo-se em uma decisão de caráter político estratégico.

⁵ Cepal. *La pobreza en América Latina: dimensiones y políticas*. Santiago, Chile, oct. 1985. (Série Estudios e Informes de la Cepal n. 54, LC/G, 1366.)

Em resumo, crescimento e equidade, se não podem ser considerados necessariamente como sinônimos, tampouco se lhes pode atribuir um caráter contraditório ou antagônico. O resultado mais ou menos equitativo das políticas econômicas alternativas depende, por conseguinte, muito mais da vontade política de fazer da justiça social o norte e o requisito tanto da política econômica como da social, que de suas características intrínsecas.

De acordo com este raciocínio, o objetivo básico das políticas de reativação deve ser o de produzir mudanças significativas tanto na estratificação social como nas relações entre a cidade e o campo. Isto requer a elevação do nível de renda dos estratos mais pobres para que estes possam satisfazer suas necessidades básicas em matéria de alimentação, vestuário, saúde, habitação e educação; e exige, por sua vez, que se atribua prioridade ao desenvolvimento do setor agropecuário.

Recentemente tem surgido um sem-número de propostas de política para mudar a posição relativa dos estratos sociais.⁶ Todas elas, entretanto, destacam-se por atribuir importância a uma articulação mais estrita entre políticas de emprego e políticas salariais. Os setores mais abandonados das sociedades latino-americanas caracterizam-se precisamente pela precariedade de sua inserção no mundo do trabalho, com especial significado no setor informal urbano. Por ela haver-se-ia que privilegiar, por exemplo, a criação e o fortalecimento das pequenas e médias empresas, através de assessoria técnica e financeira, de instrumentos creditícios, fiscais e tributários que permitam uma maior formalização do emprego urbano.

Igual importância tem a execução de uma política de salários que permita recuperar seus níveis reais, principalmente nos estratos mais baixos da força de trabalho. A elevação da renda das famílias mais pobres, através da maior estabilidade no emprego e de melhores salários tende a promover uma elevação no consumo de bens em setores como habitação, vestuário e alimentação, o qual reforçaria o objetivo de mudar a estrutura da demanda e da oferta de bens e serviços e, indiretamente, a estrutura social, rompendo-se, assim, o círculo vicioso da pobreza. Em condições de severas restrições externas, tal política favoreceria também a produção de bens e serviços com baixo componente de importações.

Se o que se deseja é um conjunto de políticas econômicas a serviço da equidade e não a justiça social como um resultado acessório e quase acidental da política econômica, a mesma lógica se aplica à atribuição de maior atenção ao desenvolvimento agropecuário.

Ter-se-ia que modificar o regime de posse da terra e, ao mesmo tempo, que reverter a tendência de modernização agrícola com base na grande empresa capitalista com suas exigências intensivas de máquinas e fertilizantes químicos, e favorecer a exploração através de pequenas unidades do tipo familiar, associativo ou cooperativo.

Uma opção desta índole requer, novamente, mudanças significativas na política creditícia, uma política fiscal que busque a eliminação progressiva de subsídios, substituindo-a por uma política realista de preços ao pequeno produtor rural. Não basta, pois, garantir aos setores desprotegidos o acesso à propriedade da terra através de uma ampla reforma agrária, o que, por si só, já se constitui em um

⁶ Representa uma importante contribuição nesse sentido o conjunto de estudos publicados por Prealc. *Buscando la equidad*; planificación para la satisfacción de las necesidades básicas. Santiago, Chile, 1986. Ver, especialmente, os capítulos de Ricardo Lagos, Introducción: la satisfacción de las necesidades básicas como estrategia de desarrollo, p. 1-19 e de Alvaro Garcia, Crecimiento equitativo: una propuesta para la satisfacción de las necesidades básicas, p. 85-147.

grande desafio a ser alcançado; deve-se garantir que os instrumentos de política possibilitem o exercício desse direito de uma maneira produtiva.

No que se refere ao desenvolvimento da infra-estrutura produtiva (geração de energia, construção de rodovias e ferrovias, e silos) e social (recuperação e construção de escolas, postos e centros de saúde, e habitação) é indispensável que se atribua prioridade aos equipamentos de uso coletivo. O eixo da política econômica nessa área deve ser o desenvolvimento comunitário. Em verdade, as experiências mais bem-sucedidas na região, tanto do ponto de vista de alocação de recursos como da perspectiva do efeito multiplicador na distribuição de benefícios pareceria apontar para a direção da comunidade como unidade básica. O caráter normalmente isolado e em pequena escala dessas experiências indica que fica ainda muito por desenvolver em matéria de tecnologia de gestão e prestação de serviços de infra-estrutura, ao mesmo tempo que revela os limites impostos, pela dinâmica do capitalismo periférico, à viabilização de propostas de desenvolvimento comunitário.

Por último, a preocupação com a equidade impõe a formulação de políticas tributárias que promovam a redistribuição de recursos nacionais no sentido centro-periferia. Fica difícil conceber uma política econômica equitativa que não conduza a uma descentralização crescente na destinação de recursos públicos, assim como à desconcentração industrial que permita, além disso, deter o processo de metropolização crescente.

Isto, por certo, é estranho a muitas propostas de políticos atualmente em voga e, por isso mesmo, tem que ser tratado com certa cautela, já que o alcance das mudanças exigidas por uma política equitativa exige algum grau de centralização de decisões. Contudo, a justiça social, principalmente em decorrência da formação social latino-americana, passa necessariamente pela revitalização do poder local, o que, por sua vez, carece de sentido sem uma transferência efetiva de recursos financeiros e de ativos produtivos que lhe dê fundamento.

3. Gasto público social e disponibilidade de recursos

O debate em torno de uma estratégia de desenvolvimento que consiga superar os abismos do poder e da riqueza entre diferentes estratos sócio-econômicos contém, necessariamente, o desconhecimento das disponibilidades de recursos para sua implementação. Contudo, discorrer sobre os requisitos financeiros subjacentes a um modelo de crescimento com equidade equivale a transitar sobre um verdadeiro campo minado. As posições a esse respeito são tão díspares quanto as cifras que se propõe para sustentar diferentes interpretações e propostas. De todo os modos, como se verá em seguida, pode-se adiantar que a preocupação com a equidade está muito longe de prováveis impossibilidades de caráter financeiro.

Segundo informação da Cepal⁷, entre 1950 e 1980 a renda bruta por habitante na América Latina e no Caribe aumentou 2,5 vezes, com taxas de crescimento anual da ordem de 2,5%. Apesar de ter sido esta uma evolução bastante favorável, principalmente se a compararmos com outras partes do mundo subdesenvolvido, ou incluindo, mesmo, o chamado desenvolvido, não se percebeu qualquer reflexo dela na redução dos níveis de pobreza relativa na maioria dos países da região.

⁷ Ver, por exemplo, Molina, Sergio. La pobreza: descripción y análisis de políticas para superarla. *Revista de la Cepal*, (12):93-177, dic., 1982.

Constata-se, assim, que a participação da faixa mais pobre da região na renda total da população, que já era bastante reduzida em 1960, com 3,1%, baixou para apenas 2,3% no início da presente década. Por outro lado, as estimativas apresentadas na primeira parte do trabalho, e que levaram em conta as conseqüências da situação ainda mais desfavorável em anos recentes, não permitiram vislumbrar sinais de que a tendência até hoje verificada possa reverter-se, no futuro, se persistir, por hipótese, o modelo de crescimento atual.

Com base na situação do desenvolvimento recente e nas perspectivas de médio prazo poder-se-ia sugerir que as desigualdades sócio-econômicas da América Latina e do Caribe devem-se, muito mais, à distribuição do resultado do crescimento do que à insuficiência de recursos ou falta de dinamismo das economias nacionais. De fato, quando se examina o comportamento das economias mais dinâmicas da região, como, por exemplo, a do Brasil, encontra-se níveis de exclusão social que se mantiveram não apenas nas três últimas décadas, mas também nos três últimos séculos.

Se esta interpretação estiver correta, ao contrário do que ocorre em outras regiões do mundo subdesenvolvido, como a África e a Ásia, o maior obstáculo à promoção da equidade na América Latina repousa não tanto na escassez de recursos ou na necessidade de um incremento prévio da renda global, mas na distribuição de recursos e numerário que de fato já estão disponíveis.

3.1 Despesa pública total, despesa social e PIB

Outra forma de abordagem da questão dos recursos necessários para materializar a preocupação com a equidade é analisar o comportamento do gasto público social nos países da região. Isto se justifica na medida em que o gasto social é considerado, freqüentemente, como um importante mecanismo compensador da distribuição da renda vigente. A dúvida, neste caso, deixa de ser se a disponibilidade de recursos constitui na verdade um obstáculo na busca de maior justiça social, passando a ter importância o significado do gasto público social em termos redistributivos.

Cabe, desde logo, destacar as importantes restrições tanto para quantificar o gasto social como para fazer comparações entre os países. Tal como assinala um estudo publicado recentemente pela Cepal, o montante dos gastos sociais registrado pela contabilidade pública depende tanto da intensidade com que o Estado participa para a satisfação de necessidades como saúde, educação, habitação, previdência social e outras, como da forma pela qual o mesmo se organiza para cumprir seus objetivos. Pode acontecer que um país decida, por exemplo, financiar inteiramente um programa social de ampla cobertura e que outro restrinja o financiamento público a certas ações e a determinados grupos sociais. Há também certas situações em que os gastos sociais não ficam registrados porque se apresentam sob a forma de subsídios que não aparecem diretamente contabilizados nos orçamentos, como são as franquias tributárias e alfandegárias, os déficits de empresas públicas que oferecem serviços sociais ou que proporcionam insumos para sua produção, ou, ainda, os subsídios concedidos através do sistema financeiro.⁸

De todos os modos, uma pesquisa também realizada recentemente, coordenada pelo Programa de Estudos Conjuntos sobre Integração Latino-Americana (Eciel)

⁸ Cepal, *La pobreza*, op.cit. p.119.

do Brasil,⁹ tendo como base uma amostra de 78 países e a análise, em profundidade, de cinco países da região (Argentina, Costa Rica, Chile, República Dominicana e Uruguai), confirmam os dados e interpretações da Cepal. As tabelas 1 e 2 apresentam a proporção do gasto social por setores em relação ao produto e ao gasto total, e permitem comparar os níveis observados em países da região, agrupados segundo seu desenvolvimento relativo, e alguns países representativos do mundo capitalista avançado.

O gasto social representa, em termos médios, cerca de 90% do produto interno e cerca de 40% do gasto público total nos países latino-americanos. Os países industrializados, por outro lado, destinam três vezes mais de seu produto que a América Latina aos setores sociais, e estes representam cerca de 60% do gasto total. As diferenças entre os dois grupos poderiam ser explicadas em parte pelo nível do desenvolvimento relativo. Com efeito, se se compara os percentuais relativos ao produto interno bruto somente entre os países latino-americanos observa-se que a mesma distância que separa a região, em seu conjunto, do mundo desenvolvido, se repete entre os países com modernização avançada e aqueles onde a modernização é incipiente. Por outro lado, há países como o Uruguai e o Chile nos quais o gasto social, como proporção do PIB, é praticamente o mesmo que o dos países desenvolvidos como a Suíça, os Estados Unidos e a Bélgica.

As informações oferecidas na tabela 1 permitem extrair algumas conclusões preliminares. Em primeiro lugar, tomando-se a região em seu conjunto e comparando-a com os países industrializados, pareceria que a parte do produto destinada aos setores sociais se mostra inadequada na maioria dos países, havendo, pois, que aumentá-la. Em segundo lugar, considerando-se que esta se relaciona intimamente com o grau de modernização alcançado pelo país, poder-se-ia dizer que se a proporção não parece adequada em termos globais ela reflete, em certa medida, as possibilidades de cada país.

Finalmente, reforçando o que já foi salientado anteriormente, e de certo modo qualificando o que acaba de ser dito, um incremento nos níveis relativos do gasto social depende muito mais da redistribuição dos recursos existentes do que de um maior desenvolvimento econômico. Isto se comprova pelo fato de que países com níveis semelhantes de gasto público total (cerca de 20% do PIB) como o são a Bolívia, o Brasil, Costa Rica, Honduras e Peru e com distintos níveis de desenvolvimento (por exemplo, o PIB por habitante do Brasil é quatro vezes o da Bolívia), apresentam profundas disparidades nos níveis relativos do gasto social. O da Costa Rica é quase quatro vezes superior ao da Bolívia; três vezes o do Peru, o dobro do de Honduras e uma vez e meia o do Brasil.

O incremento dos recursos destinados à política social não parece estar fora das possibilidades da maioria dos países latino-americanos. De fato, algumas pesquisas realizadas na década de 1970 indicam que um aumento, entre 4 e 5% do produto nacional bruto, dos recursos fiscais orientados para os setores sociais já seria suficiente para minorar os problemas mais prementes da pobreza.¹⁰

Convém salientar, de imediato, que esta cifra equivale ao que a América Latina tem transferido para o exterior à conta do serviço da dívida nos últimos anos.

Por outro lado, um estudo realizado por Marcelo Selowsky com base em dados do Banco Mundial indica que uma transferência de fundos desta natureza para o

⁹ Petrei, A. Humberto, coord. *El gasto público social y sus efectos distributivos: un examen comparativo de cinco países de América Latina*. Rio de Janeiro, Eciel, 1987. (Série Documentos Eciel, n. 7.)

¹⁰ Cepal, *La pobreza...*, op.cit. p. 119.

Tabela 1
 Proporção do gasto social por setores em relação ao produto interno bruto, (1982)
 (%)

	PIB/hab. (US\$)	Gasto Total	Gasto Social	Educação	Seguro Social	Higiene	Habitação
<i>Países industrializados</i>	10.712	45,1	27,1	5,0	16,2	4,7	1,1
Suça	17.010	37,0	21,7	5,2	9,7	5,8	0,9
Estados Unidos	13.160	37,3	19,6	5,3	9,6	4,2	0,5
Dinamarca	12.470	59,2	39,3	8,4	23,3	5,8	1,8
República Federal da Alemanha	12.460	50,0	33,7	4,2	19,4	8,1	1,9
França	11.680	48,6	34,0	4,5	20,7	6,5	2,4
Canadá	11.320	24,2	10,9	0,8	8,4	1,2	0,5
Bélgica	10.760	55,5	32,0	7,7	22,7	0,9	0,6
Itália	6.840	48,8	25,9	4,3	16,1	5,2	0,3
<i>Países com modernização avançada</i>	2.511	29,5	14,7	3,9	7,5	3,1	0,6
Uruguai	2.650	28,7	19,4	2,3	16,1	1,0	0,0
Argentina } adiantada	2.520	28,3	11,3	2,9	7,2	1,1	0,1
Chile	2.210	34,4	22,7	5,1	14,4	2,3	0,9
Venezuela } recente	4.140	29,0	9,5	4,6	2,0	2,2	0,7
Panamá	2.120	38,3	13,0	4,2	3,2	4,9	0,8
Costa Rica	1.430	18,5	12,6	4,2	2,1	6,1	0,2
<i>América Latina e Caribe</i>	1.765	22,5	9,0	3,2	3,9	1,8	0,3
<i>Países com modernização acelerada e desequilibrada</i>	1.685	18,4	6,3	2,7	2,6	1,0	0,1
México } países maiores	2.270	30,0	7,5	3,9	3,2	0,4	0,1
Brasil	2.240	20,8	9,9	1,0	7,3	1,6	0,0
Paraguai	1.610	11,8	5,4	1,4	3,5	0,4	0,1
Equador } países médios	1.350	15,5	5,4	4,1	0,2	1,2	s.d.
República Dominicana	1.330	13,7	5,1	2,2	1,2	1,5	0,3
Peru	1.310	18,8	4,8	3,5	0,0	1,2	0,1
<i>Países com modernização principiante</i>	765	18,1	4,5	2,8	0,7	0,9	0,1
Guatemala	1.130	11,4	2,7	1,4	0,4	0,9	0,1
El Salvador	700	19,3	5,4	3,3	1,4	0,7	0,0
Honduras	660	19,8	6,4	3,5	0,9	1,6	0,4
Bolívia	570	21,8	3,6	3,0	0,1	0,4	0,1

Fonte: Cepal, División de Desarrollo Social, sobre la base de Petrei, A. Humberto, coord. *El gasto público social y sus efectos distributivos: un examen comparativo de cinco países de América Latina*. (Série Documentos Eciel, n. 7.) Rio de Janeiro, Eciel, 1987; y Banco Mundial. *Informe sobre el desarrollo mundial, 1984*.

Obs: os dados referentes ao gasto, no caso da Dinamarca, são de 1981, no caso de Guatemala e Honduras, de 1979.

gasto social teria efeito bastante reduzido no nível de crescimento global. De acordo com Selowsky, uma transferência de 5% do PIB, nas piores circunstâncias, provocaria uma diminuição da taxa de investimento de 2,5% e uma redução na taxa de crescimento de apenas 0,5%.¹¹

A análise dos dados apresentados na tabela 2 se mostra congruente também com a idéia de que uma melhor distribuição dos recursos gerais pela economia como um todo produzirá um impacto muito maior que uma distribuição mais equitativa dentro do gasto público total. As diferenças com o mundo desenvolvido, neste caso, são inferiores às observadas nos percentuais do gasto social em relação ao produto.

Tal circunstância encobre, por exemplo, diferentes realidades. É assim que nos países com modernização incipiente os efeitos de uma distribuição do gasto total mais favorável aos setores sociais deveria ser considerada.

3.2. Despesa social e despesa militar

A título de exemplo dessas mudanças, na tabela 3 são comparados os níveis do gasto social e do gasto militar em relação ao produto interno bruto e à despesa total. Neste caso, a precaução com que se deve considerar as cifras sobre os gastos militares é ainda maior do que o que se teve para tratar da despesa social.¹²

De todos os modos, os dados comprovam que uma transferência do produto do setor militar para os setores sociais contribuiria na verdade para melhorar o financiamento destes. Em alguns países como o Peru, onde o gasto militar representa uma vez e meia o gasto social, uma transferência como a proposta produziria resultados impressionantes. No outro extremo encontra-se Costa Rica, cujos níveis do PIB atribuídos aos setores sociais é 20 vezes superior ao gasto militar, razão pela qual qualquer mudança nessa área produziria um efeito apenas marginal. Entretanto, os países que mais se beneficiariam com uma distribuição mais equitativa entre as duas rubricas são precisamente os que apresentam maiores necessidades e nos quais o déficit social é mais agudo, ou seja, os países classificados como de modernização incipiente.

Enquanto que para os países mais desenvolvidos da região a relação entre gasto social e gasto militar (tanto como parte do PIB como do gasto total) é de 2 para 1 ou até de 3 para 1, para a Bolívia e para os países da América Central existe praticamente paridade entre os dois tipos de gastos. É de se supor, portanto, que uma redução considerável dos gastos militares nesses países poderia produzir resultados dramáticos na construção de sociedades mais justas.

Considerando-se, por último, as diversas facetas da política social (tabelas 1 e 2), verifica-se que a maior parte do gasto é constituída pelos de previdência social, educação e saúde pública, nesta ordem, e, segundo estimativas do Eciel, tem crescido a taxas mais altas que o gasto total.¹³ Em educação, os coeficientes médios não diferem significativamente entre os grupos considerados, e as variações no interior dos grupos é inferior pois aos outros tipos de gastos. Em saneamento,

¹¹ Selowsky, Marcelo. Hacia la eliminación del déficit de satisfacción de necesidades básicas. In: Cepal. *Se puede superar la pobreza?* op.cit. p. 191-219.

¹² Para usar apenas um exemplo, mencionarei as cifras referentes ao gasto militar na Venezuela. Em dois estudos publicados recentemente em Varas, Augusto, comp. *Paz, desarme y desarrollo en América Latina*. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1987. As despesas militares da Venezuela variam de 3,4% do produto (p.48) a 1,7% (p. 208).

¹³ Petrei. *El gasto público social...* op.cit. p. 12-6.

Tabela 2
 Proporção do gasto social por setores em relação ao gasto público total, (1982)
 (%)

	PIB/hab. US\$	Gasto social	Educação	Seguro Social	Higiene	Habitação
<i>Países industrializados</i>	10.712	58,9	10,8	32,4	13,3	2,5
Suíça	17.010	58,6	14,2	26,2	15,8	2,8
Estados Unidos	13.160	52,6	14,2	25,7	11,3	1,4
Dinamarca	12.470	66,4	14,2	39,4	9,7	3,0
República Federal da Alemanha	12.460	67,3	8,5	38,8	16,3	3,8
França	11.680	70,0	9,2	42,6	13,3	4,9
Canadá	11.320	45,3	3,2	34,9	5,2	2,0
Bélgica	10.760	57,8	13,9	41,0	1,7	1,2
Itália	6.840	53,2	8,9	10,6	33,0	0,6
<i>América Latina e Caribe</i>	1.765	38,9	14,6	15,3	8,6	1,2
<i>Países com modernização avançada</i>	2.511	50,9	13,6	24,7	11,2	1,4
Uruguai	2.650	65,2	7,7	54,2	3,3	0,0
Argentina } adiada	2.520	39,8	10,1	25,5	3,8	0,4
Chile } recente	2.210	65,9	14,7	41,8	6,8	2,5
Venezuela } recente	4.140	32,7	15,7	7,0	7,6	2,4
Panamá } recente	2.120	34,1	10,8	8,3	12,9	2,0
Costa Rica } recente	1.430	67,9	22,6	11,2	32,8	1,3
<i>Países com modernização acelerada e desequilibrada</i>	1.685	36,1	15,1	14,1	7,6	1,4
México } países maiores	2.270	25,1	13,1	10,2	1,3	0,2
Brasil } países maiores	2.240	47,8	4,6	35,3	7,8	0,1
Paraguai } países médios	1.610	45,8	12,0	29,6	12,0	3,7
Equador } países médios	1.350	35,2	26,5	1,0	7,7	s.d.
República Dominicana } países médios	1.330	37,0	15,9	8,4	10,7	2,0
Peru } países médios	1.310	25,6	18,5	0,1	6,2	0,8
<i>Países com modernização principiante</i>	765	25,1	15,2	3,0	6,2	0,8
Guatemala	1.130	23,9	12,6	3,2	7,6	0,6
El Salvador	700	27,9	16,9	3,8	7,1	0,1
Honduras	660	32,4	17,8	4,5	8,0	2,1
Bolívia	570	16,4	13,6	0,4	2,0	0,4

Fonte: Cepal, División de Desarrollo Social, sobre la base de Banco Mundial. *Informe sobre el desarrollo mundial, 1984*; e de Petrei, A. Humberto, coord. *El gasto público social y sus efectos distributivos: un examen comparativo de cinco países de América Latina*. op. cit.

Obs: os dados referentes ao gasto, no caso da Dinamarca, são de 1981, no caso de Guatemala e Honduras, de 1979.

Tabela 3
 Proporção do gasto social e do gasto militar em relação ao produto interno bruto e ao gasto público total
 (1982)

	PIB/hab. (US\$)	Porcentagem do PIB		Porcentagem do gasto total	
		Gasto social	Gasto militar	Gasto social	Gasto militar
<i>América Latina e Caribe</i>	1.765	9,0	3,1	38,9	16,1
<i>Países com modernização avançada</i>	2.511	14,7	3,8	50,9	18,3
Uruguai	2.650	19,4	4,3**/	65,2	15,0
Argentina } adiantada	2.520	11,3	6,7**/	39,8	35,0
Chile } adiantada	2.210	22,7	8,8**/	65,9	24,5
Venezuela } recente	4.140	9,5	1,7	32,7	11,7
Panamá } recente	2.120	13,0	0,7 */	34,1	19,5
Costa Rica } recente	1.430	12,6	0,5	67,9	4,1
<i>Países com modernização acelerada e desequilibrada</i>	1.685	6,3	2,1	36,1	15,1
México } países maiores	2.270	7,5	0,5	25,1	6,0
Brasil } países maiores	2.240	9,9	0,6	47,8	6,5
Paraguai } países médios	1.610	5,4	1,6	45,8	13,5
Equador } países médios	1.350	5,4	1,4 */	35,2	15,0
República Dominicana } países médios	1.330	5,1	1,4 */	37,0	s.d.
Peru } países médios	1.310	4,8	7,2 */	25,6	34,6
<i>Países com modernização principiante</i>	765	4,5	3,5	25,1	20,1
Guatemala	1.130	2,7	1,9**/	23,9	16,3
El Salvador	700	5,4	4,1	27,9	22,9
Honduras	660	6,4	5,0**/	32,4	21,3
Bolívia	570	3,6	3,0**/	16,4	s.d.

Fonte: dados de PIB/hab., gasto total e gasto social, das tabelas 1 e 2 deste estudo; dados sobre gasto militar como porcentagem do PIB, de Drago Kissic Wagner, *Deuda externa y gasto militares: el caso de América Latina*, quadro 6, p. 208; e sobre gasto militar como porcentagem do gasto público total, de Víctor Millán, *El gasto militar de América Latina y el Caribe: evolución, tendencias y factores*, quadro 9, p. 52, ambos trabalhos em Varas, Augusto, comp. *Paz, desarme y desarrollo en América Latina*. Buenos Aires, GEL, 1987.

* Informação incerta.

** Estimado com alto grau de incerteza.

os países industrializados gastam em proporção ao produto quase o dobro dos países latino-americanos. É na previdência social que são percebidas as diferenças mais significativas, com os países desenvolvidos investindo praticamente dez vezes mais do seu PIB que os países de menor desenvolvimento relativo da América Latina.

3.3 O potencial redistributivo do gasto público

No que diz respeito à relação com o impacto do gasto social na distribuição da riqueza, tanto os estudos da Cepal como as investigações do Eciel apontam na mesma direção. Os gastos com educação e saúde têm um alto potencial distributivo, ainda que os gastos em educação não apresentem o mesmo grau de progressividade que os de saúde em muitos países. Isto se deve principalmente aos recursos destinados à educação superior, que, em alguns casos, absorvem uma parcela significativa do gasto total em educação. A isso teríamos que acrescentar que o acesso à educação superior é limitado e que em sua maioria os estudantes que alcançam tal nível provêm de famílias de maiores rendas. Os gastos com previdência social, em que pese o fato de que representam uma parte considerável do gasto total, têm efeitos distributivos limitados. De modo geral, os grupos menos favorecidos recebem uma cota líquida inferior ao que obtêm os grupos de rendas mais altas. Por fim, os efeitos distributivos do gasto com água e rede de esgoto e com habitação são também limitados, principalmente devido à escassez de recursos dedicados a esses setores.

Sem desdenhar, portanto, das propostas para um maior aporte do produto ao gasto social, assim como para uma melhor distribuição do gasto público total aos diversos setores sociais, temos que reconhecer que, mesmo que o gasto público social tenha potencialmente um efeito redistributivo, este tende, sem dúvida, a beneficiar mais o setor formal-moderno da economia, os centros urbanos e, em geral, os setores de altas rendas. Isto sugere novamente as dificuldades muito mais estruturais que de disponibilidade de recursos para harmonizar crescimento e igualdade.

Vale mencionar, a esse respeito, a análise da Prealc sobre o impacto global dos programas públicos de transferência de recursos sobre os setores de renda mais baixa. No Chile, por exemplo, cada peso distribuído pelo setor público aos grupos de menor renda, considerando-se os efeitos multiplicadores que a distribuição tem sobre o sistema produtivo, significa que esses terminam recebendo 1,04 pesos, enquanto o quartel superior ganha 75 centavos. Pelo contrário, se o grupo superior fosse o destinatário de uma transferência de igual valor, este terminaria recebendo 1,64 pesos, enquanto o quartel inferior só recuperaria 3 centavos.¹⁴

Em síntese, destinar uma parcela mais significativa do produto aos setores sociais, transformar a distribuição do gasto público total especialmente no que respeita ao gasto militar, e redirecionar os programas sociais para os grupos menos favorecidos das sociedades latino-americanas, não parece antepor-se a impossibilidades de caráter econômico. Seja qual for a ótica pela qual sejam consideradas as necessidades de recursos para colocar em prática políticas equitativas, somos

¹⁴ Castillo, Mario e Garcia, Alvaro. *Cambio estructural e industrialización: análisis de escenarios n.42* (Serie Monografías sobre Empleo), Santiago, Chile, Prealc/ISS, dic. 1984. Ver, também, Prealc. *Industrialización y necesidades básicas en América Latina*, Santiago, Chile, oct. 1982. (Serie Documentos de Trabajo, n.219) e Gutiérrez, Alejandro. Políticas de Empleo y necesidades básicas en América Latina In: Prealc. *Buscando la equidade...* op.cit, p. 149-57

obrigados a convir que os principais obstáculos não se encontram na necessidade de gerar maiores excedentes.

O desafio maior foi e continua sendo saber como transformar o funcionamento das economias latino-americanas de modo que se possa distribuir mais eqüitativamente o excedente gerado, e de modo a permitir, assim, a incorporação social, econômica e política de importantes grupos da população. Não se pode ignorar o fato de que este é um desafio puramente político, que tem que emanar da construção de novas alianças entre os grupos sociais de modo a prover a base de sustentação e de consenso social para as mudanças sugeridas. Como acabamos de indicar, a preocupação com a eqüidade não se subordina a supostas restrições de caráter financeiro.

4. *Desenvolvimento social, democracia e formulação de políticas*

Há uma variedade de propostas de política econômica e social para a superação das insuficiências do estilo de desenvolvimento que tem predominado na América Latina e no Caribe no pós-guerra. Por outro lado, a adoção dessas opções depende de condicionantes que são próprios de cada realidade nacional. Entretanto, no que pese a pluralidade de situações e de estratégias, é difícil conceber uma mobilização de recursos produtivos da magnitude que se requer sem a participação de todos os estratos sociais na tomada de decisões a respeito das alternativas de desenvolvimento. Supõe-se, desse modo, que as opções de política que privilegiam as dimensões de justiça social ou de eqüidade requerem, além disso, a participação da comunidade organizada na tomada de decisões sobre a apropriação dos resultados do crescimento.

O que dissemos anteriormente nos leva a destacar que a ênfase em políticas que promovam uma mudança no estilo vigente para um desenvolvimento mais eqüitativo tem, como requisito e por resultado, mudanças significativas nas relações e na distribuição do poder. Ao mesmo tempo, se bem que mais ênfase se imprima aos aspectos eqüitativos e participativos de novas opções de desenvolvimento para os países da região, pode-se vislumbrar maiores dificuldades de ordem política para sua implementação.

Desse modo, uma discussão sobre as dificuldades para a concretização da eqüidade na América Latina e no Caribe não deve esconder nosso ceticismo quanto à possibilidade de que políticas com esse tipo de orientação possam ter êxito no contexto histórico do capitalismo na periferia. Nunca será demais lembrar que os esforços para ampliar a participação econômica e social dos setores até agora excluídos se orientam para recursos que, de certo modo, só podem existir e reproduzir-se se esses setores continuarem ocupando uma posição subalterna na sociedade. É assim que qualquer opção de desenvolvimento, e ainda mais uma que escolha como seu norte a eqüidade, tem que levar em conta as relações sociais subjacentes ao modelo econômico, assim como os principais obstáculos para sua transformação.

4.1 Problemas atuais do Estado latino-americano¹⁵

E indiscutível que entre as condições sociopolíticas para levar avante as estratégias propostas se destaca o papel do Estado como ator decisivo tanto para im-

¹⁵ Ver Guimarães, Roberto. *Nuovi attori... op.cit.* e *Ecopolitics in the Third World: an institutional analysis of environmental management in Brazil*. Tese de doutoramento, Universidade de Connecticut, Storrs, 1986, cap. 4.

pulsionar o processo de acumulação como para orientar os processos de distribuição. A ela se antepõem obstáculos que poderiam ser classificados como deformações estruturais na formação do Estado em nossa região.¹⁶

Em princípio, na maioria dos países latino-americanos aqueles que apresentavam, à época do descobrimento e da colonização, uma população indígena considerável, a constituição do Estado nacional como que se superimpõe à formação de uma sociedade que mostrava já níveis de organização equivalentes ou ainda mais complexos que na metrópole.

Em outros, onde a população nativa era escassa e com baixos níveis de organização, o Estado antecede a própria sociedade. Em um caso a construção do Estado se dá de forma conflitiva e desestatizada, dentro de um marco em que os setores mais organizados da sociedade condicionam as possibilidades da ação estatal. Em outro, o Estado impõe seus próprios limites à formação de uma sociedade no geral desarticulada e desprovida de poder de negociação frente às instituições políticas e governamentais.

Ainda que a cada situação histórica correspondam traços específicos, o certo é que dos dois processos resultaram características gerais que ainda são vigentes: o autoritarismo, o cooperativismo e o burocratismo. Em suma, à formação social da América Latina e, em conseqüência, do Estado latino-americano, corresponde uma estrutura de poder concentrada e excludente; uma organização do processo de tomada de decisões de acordo com os interesses particularistas dos estratos sociais mais organizados; e, finalmente, um forte conteúdo tecnocrático, hierárquico e formal na resolução de conflitos pela acumulação e distribuição de recursos.

A partir dos processos de mudança acelerada nas estruturas econômica e social da maioria dos países da região, principalmente nas últimas cinco décadas, essa formação social e esse Estado deram origem a crises. Com a incorporação de crescentes contingentes da população às atividades produtivas, surgiram novas demandas no cenário político. A irrupção, nas áreas urbanas, de estratos assalariados com alto grau de organização, de importantes grupos ocupacionais nos serviços públicos e nas atividades de intermediação e, finalmente, de grupos empresariais modernos, pôs em jogo a capacidade do Estado e do sistema político para alocar recursos cada dia mais escassos.

Essa situação de crise ainda persiste. As diversas tentativas de solução dos conflitos sociais provocados pela modernização, seja o populismo, o reformismo ou o desenvolvimentismo, têm sido insuficientes para transformar as estruturas políticas e de poder, estruturas essas que se referiam a uma ordem predominantemente agrária, enquanto as sociedades se iam industrializando, modernizando e urbanizando. A crise financeira que começou em fins da década passada só tornou mais agudos os conflitos entre e intra-Estado e sociedade, provocando a virtual cristalização de diversas projeções do Estado nas esferas econômica e social.

Por outro lado, a crescente evolução, em muitos países da região, demonstra que se tem aprofundado a ruptura entre o Estado e a sociedade. Tanto os vestígios

¹⁶ Para uma discussão mais detalhada sobre os problemas do Estado Contemporâneo ver, entre outros, Miliband, Ralph. *The State in capitalist society*. New York, Basic Books, 1969; Poulantzas, Nicos. *Political power and social class*. New York, Schocken Books, 1978; e Offe, Claus. *Problemas estruturais do Estado capitalista*, Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, 1984. Um interessante trabalho sobre as características do Estado na América Latina, escrito há quase duas décadas mas que continua atual em relação às preocupações que hoje vivemos é encontrado em Kaplan, Marcus. *Formación del Estado en América Latina*. Santiago, Chile, Editorial Universitaria, 1969. Para uma discussão a partir do pensamento tradicional da Cepal, sobre o tema, ver Gurrieri, Adolfo. Vigencia del Estado planificador en la crisis actual, *Revista de la Cepal*, (31): 201-17, 1987.

de um longo período autoritário, com os regimes militares, como a instabilidade que caracteriza os processos atuais de reconstrução democrática apontam para a mesma direção. Em primeiro lugar, a sociedade latino-americana continua atomizada e com diferentes níveis de organização e, apesar da crescente capacidade de mobilização dos grupos sociais, a sociedade civil não conseguiu projetar-se na sociedade política. Em segundo lugar, a própria sociedade política (partidos políticos, poder legislativo, processos eleitorais) não reflete a pluralidade de interesses presentes na sociedade, fazendo com que prevaleçam, em muitos países da região, práticas clientelistas e corporativistas de articulação de demandas.

O resultado final da situação descrita é que o Estado continua sendo, se bem que com sérios problemas quanto a sua legitimidade, o único ator com capacidade para ordenar a luta de interesses e orientar o processo de desenvolvimento.

Considerando-se também os verdadeiros abismos econômicos e sociais entre os diversos setores da sociedade, com suas seqüelas de polarização, desconfiança e ressentimento, a arena estatal continua representando o espaço privilegiado para que se possa forjar um pacto social que ofereça sustentação para as alternativas propostas, cabendo ao Estado a dupla função de impulsionar o processo de acumulação e crescimento e promover a integração e a justiça sociais.

Convém fazer, neste ponto, uma interrupção para destacar o caráter mais vezes equivocado com que se discute “a questão do Estado” na América Latina, reduzindo-a a propostas para a redução do aparato estatal. A discussão do Estado muitas vezes se faz sob a lógica do pensamento econômico clássico, no contexto da inter-relação do papel do Estado com o papel dos demais agentes econômicos no processo de desenvolvimento. A própria definição desse falado “papel do Estado” também põe em relevo a argumentação econômica. Constituem tarefas prioritárias do Estado, segundo essa ótica, tanto corrigir possíveis falhas dos mecanismos de mercado como complementar as ações dos demais agentes. Não deve surpreender, portanto, o fato de que se concentre, e se reduza, a análise do Estado, em nossa região, a um problema de tamanho.

A discussão precedente sobre a formação social da América Latina e do Estado latino-americano indica que o enfoque neoliberal, antes que se considere se ele está ou não errado, ou se abrange todas as dimensões do tema, simplesmente não tem lugar em nosso contexto. O Estado tem sido e continuará sendo, durante muito tempo, o principal “agente econômico” na região, independentemente de preferências pessoais ou inclinações ideológicas. Por conseguinte, este será um Estado grande quanto à sua presença econômica, independentemente das recomendações que se faça a favor de sua redução.¹⁷

¹⁷ É interessante notar que mesmo que a argumentação precedente tenha sido aplicada aos países da região, uma comparação entre a situação na América Latina e nas economias mais avançadas do mundo capitalista não muda, de forma significativa, as conclusões apresentadas. Ao tomar-se os gastos do governo central como percentual do produto nacional bruto como indicador da presença do Estado na economia, e ao comparar-se os países industrializados com os países latino-americanos, constata-se a presença ainda mais forte do Estado nos primeiros. Com efeito, a média para 1982 em oito economias capitalistas avançadas (Estados Unidos da América do Norte, Alemanha Federal, Reino Unido e França, entre outros) foi de 39,8%, enquanto que para um grupo selecionado de países latino-americanos (México, Brasil, Argentina, Venezuela, Chile e Uruguai) a média foi de 28,8%. Durante a década de 1972-82, à exceção do México, todos os demais países latino-americanos da amostra aumentaram a participação das despesas do governo central em relação ao PNB a taxas iguais ou inferiores às verificadas nos países capitalistas desenvolvidos. Convém salientar também que mesmo um país como o Chile, país da América Latina onde a “desestatização” foi proposta e de fato realizada com mais ímpeto – na verdade, o único país da amostra que conseguiu diminuir os gastos do governo central em proporção ao PNB entre 1972 e 1982 (-10%) – ainda assim em 1982 apresentava um valor de 37,6%, ou seja, sobre a média latino-americana e equivalente à média dos países de economia de mercado de maior desenvolvimento relativo (dados do Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo mundial*, 1985).

Este mesmo raciocínio pode ser aplicado, com evidente economia de tempo, ao papel do Estado de “corrigir possíveis falhas dos mecanismos de mercado”. Faz sentido delinear conceitualmente o tema dessa maneira em situações nas quais existe um mercado e seus mecanismos satisfazem, em grande parte, as necessidades do desenvolvimento. Onde essas condições, para ficarmos apenas com essas, não sejam atendidas, não faz sentido supor a existência daquele Estado.

Em resumo, propõe-se reduzir o Estado e passar ao setor privado e ao mercado a destinação dos recursos e liderança do processo de crescimento, esquecendo-se, se já não fosse suficiente a formação histórica da região, que a própria crise dos 80 põe em julgamento precisamente a capacidade do setor privado (por exemplo, o banco) e do mercado, de assumir um papel de protagonista do desenvolvimento. Diversos pensadores norte-americanos têm chamado a atenção para o fato histórico, diga-se de passagem, de que a violência é tão norte-americana como a torta de maçã, ainda que por certo isto desagrade a muitos naturais daquele país. Do mesmo modo, já é tempo de que se reconheça que a hipertrofia do Estado é uma característica tão latino-americana como o samba, as “empanadas” e as “tortilhas” de milho.

Isso não significa, sob quaisquer circunstâncias, avaliar o autoritarismo e o burocratismo que costuma resultar da hipertrofia estatal. Mas implica, ao mesmo tempo, salientar que qualquer opção de redução do aparato estatal tem alcance bastante limitado na América Latina. Constatado que não se trata de propor uma expansão deliberada das atividades estatais, e que tampouco a redução de suas ações em todas as esferas da vida social deverá ser, de per si, objeto de uma nova estratégia do desenvolvimento, convém reiterar que cabe ao Estado a dupla função de impulsionar o processo de acumulação e promover a justiça social. Para fazer frente aos novos desafios da época atual, distinguindo-se com clareza a luta antiestatal da luta por maior controle social sobre as ações do Estado, faz-se necessário, antes de tudo, imprimir maior representatividade às instituições públicas e governamentais.

Com o objetivo de alcançar maior democratização do aparato estatal, imprimindo-se, assim, maior representatividade a suas instituições, é indispensável, em primeiro lugar, o fortalecimento da capacidade política do Estado, entendida como o aperfeiçoamento de sua capacidade para ordenar as relações internas e externas das organizações da sociedade civil e instituições políticas e públicas. Não se trata de substituir os partidos políticos em sua função de articulação de interesse, mas, com base nas debilidades do sistema partidário e das funções legislativas, buscar corrigir as distorções mais evidentes na estrutura e distribuição do poder com vista à incorporação de novos setores sociais. O fortalecimento da capacidade política do Estado, entendido dessa forma, se orienta, pois, para compartilhar o poder e os recursos políticos escassos, como o acesso à propriedade e à informação, a criação de múltiplas instâncias de intervenção no processo decisório e a própria capacitação para a decisão pública.

Em segundo lugar, corresponde também ao fortalecimento da capacidade técnico-administrativa do Estado. A descentralização do processo decisório é, sem dúvida alguma, um poderoso instrumento para imprimir maior flexibilidade à estrutura burocrática. Deve-se, porém, evitar recorrer à tradicional “delegação de faculdades para a execução”, como forma para descentralizar. A descentralização exige não apenas a faculdade para realizar determinadas ações sem recorrer a instâncias superiores, mas também o poder para tomar decisões e ainda para modificar normas e, se for necessário, reformular decisões anteriores.

Finalmente, os desafios atuais exigem também o fortalecimento da capacidade de planejamento, por parte do Estado. Um dos objetivos de uma estratégia de desenvolvimento com equidade é precisamente promover mudanças estruturais na sociedade, o que, por sua vez, supõe a emergência de interesses divergentes e até contraditórios. A tendência, portanto, para a descentralização deve desenvolver-se paralelamente ao movimento para estabelecer algum grau de centralização que permita a resolução de conflitos mais difíceis e, desse modo, a transformação de prováveis “becos sem saída” em oportunidades de desenvolvimento e de aprofundamento da democracia.

Temos, por certo, que fugir aos esquemas rígidos de formulação e execução de políticas e, partindo do fato de que o planejamento excessivamente centralizado é incompatível com a participação de amplos setores sociais, enfatizar a capacidade de negociação e persuasão em relação ao comando com base na hierarquia. O tecnocratismo como um conjunto de valores e práticas sociais resultantes da substituição da política pela racionalidade técnica na resolução dos conflitos inerentes do desenvolvimento, já não tem cabimento.

É igualmente importante a adoção de uma estratégia integrada de desenvolvimento. Políticas e programas formulados setorialmente, muitas vezes destinados a áreas territoriais específicas, sem levar em conta as relações entre setores produtivos e sociais e os diferentes níveis de planejamento, prestam-se muito mais a opções de simples mobilização popular para a execução de projetos preestabelecidos do que o reordenamento de estruturas e processos sociais.

4.2 Participação e pobreza política¹⁸

Tal como a dificuldade de acesso aos bens materiais define a situação de pobreza sócio-econômica que se pretende erradicar através do crescimento, pode-se também chamar de pobreza a distância dos setores excluídos do poder. A discussão precedente sobre as relações entre Estado e sociedade na América Latina e as formas para alcançar maior democratização do aparato estatal se orientam precisamente no sentido de melhorar a situação de indigência política à qual estão relegados amplos setores da população. Desse modo, as propostas para imprimir maior representatividade às instituições do Estado devem ser complementadas também por uma análise, ainda que superficial, dos temas da organização social e da participação.

Deve-se indicar, porém, que mesmo que a trajetória recente de muitos países da região revele longos períodos de funcionamento do regime democrático formal, poder-se-ia dizer que a democracia participativa e pluralista, tal como se a concebe hoje, é, de modo geral, alheia à formação histórica da região. Ainda nos casos em que foram respeitadas as regras e ritos formais do processo democrático, tais como o funcionamento do legislativo e a realização regular de eleições, uma análise mais detalhada confirma a ausência de conteúdos substantivos nesses processos. A título de exemplo, bastaria mencionar que não são poucos os casos em que grupos significativos da sociedade não podem participar dos processos eleitorais, como também o fato de que as regras de participação nesses processos muitas vezes os tornam restritivos, impossibilitando a escolha dentro de uma pluralidade de

¹⁸ Ver, a esse respeito, Guimarães, Roberto. Participación comunitaria, Estado y desarrollo: el difícil arte de conciliar lo conflictivo. *Revista Interamericana de Planificación*, (83-4): 15-33, sept./dic./1987.

opções. As debilidades indicadas com relação ao sistema de partidos reduzem ainda mais as eleições a simples exercícios de democracia formal.

Isso equivale a dizer que enquanto o aparato estatal e as instâncias de decisão pública permaneçam fechadas às grandes massas da população, e o exercício da cidadania política se restringir ao ritual eletivo conduzido a intervalos regulares de tempo, mais formal que substantiva continuará sendo a democracia nos países da região. Dessa forma, uma sociedade só poderá proclamar-se efetivamente democrática e só se poderá materializar um estilo de desenvolvimento que privilegie a equidade na medida que se exercite real e cotidianamente esses ideais através de processos sociais concretos, ou seja, através das instituições que regulam a vida dos indivíduos.

O que foi dito anteriormente exige, em primeiro lugar, o exercício dos direitos mais elementares de cidadania, tais como o direito de realizar reuniões, de pertencer a partidos políticos, a organizações de representação de classes, assim como o acesso aos meios de comunicação. Mas a cidadania deve transcender a dimensão individual. São indispensáveis a representação e a participação, que permitirão o surgimento de uma ação coletiva e organizada que adquira um sentido de decisão coletiva.

Em segundo lugar, a prática democrática supõe que os direitos de cidadania exercidos de forma coletiva possam assegurar a intervenção na tomada de decisões e execução das alternativas políticas. É, pois, indispensável definir o tipo e o grau de autonomia das organizações sociais para intervir no processo decisório governamental especialmente no que respeita a decisões de acumulação de recursos e de distribuição do excedente. A existência de múltiplas instâncias de intervenção no planejamento permite, além disso, que a participação assuma um caráter dinâmico e não meramente formal de homologação, como também possibilita sucessivas reformulações no desenho original de políticas e programas, seja porque mudaram as necessidades, seja porque mudou a percepção da população sobre as prioridades que se deve atribuir a elas.

Fez-se referência ao fato de que segundo uma perspectiva histórica, a resolução dos conflitos sociais nos países da região ocorreu sempre no interior das elites, de tal maneira que a herança patrimonial, burocrática e autoritária da formação social latino-americana impôs e continuará impondo seus limites às possibilidades de construção democrática e de um desenvolvimento equitativo, a curto prazo. Isso dá lugar a uma terceira ordem de ações específicas para superar os obstáculos dessa natureza. Trata-se de vislumbrar uma estrutura de oportunidades de participação que permita satisfazer às necessidades da população dentro da perspectiva dos setores envolvidos, e não apenas segundo a perspectiva dos interesses nacionais definidos pelos Estados. No que diz respeito à incorporação de novos atores organizados, trata-se também de atribuir maior peso específico a organizações sociais e comunitárias que representem os interesses dos setores até agora excluídos.

Intimamente ligado a este último aspecto, assim como aos comentários introduzidos na seção anterior sobre o Estado, encontra-se a delimitação dos diversos âmbitos da ação social. Por isso mesmo, uma importante iniciativa para fortalecer as perspectivas de participação no desenvolvimento que, por sua vez, contribui para frisar o crescimento do aparato estatal está relacionada com a definição do espaço estatal, privado e comunitário. Como ninguém vive no Chile, na Argentina ou no Brasil, e sim em Santiago, Buenos Aires ou Brasília, ou ainda em bairros ou comunidades específicas, uma estratégia de desenvolvimento participativa requer, antes de mais nada, uma delimitação territorial da ação estatal. Requer, do mesmo

modo, a delimitação do ponto onde termina a ação do Estado e onde o setor privado assume o papel de protagonista. Hoje, mais do que nunca, defende-se uma crescente margem de manobra para as organizações que representam o domínio da ação comunitária – nem estatal, nem privado.

Um quinto conjunto de propostas para permitir que a participação dos setores menos protegidos da população de um conteúdo real à busca da equidade refere-se ao fortalecimento das oportunidades para o surgimento de organizações sociais e comunais a partir da base. Isso se reveste de importância pelo fato de que os grupos sociais já organizados dispõem de maiores meios materiais, organizacionais e de informação, o que lhes permite maior participação na tomada de decisões públicas, razão pela qual tendem a privilegiar as ações que não ponham em perigo suas necessidades e suas pautas de consumo.

Trata-se, em resumo, de possibilitar o surgimento de um maior número de atores organizados e romper, assim, os monopólios de influências na definição do que é que constitui objetivo prioritário da ação governamental, e quais são as estratégias para alcançá-lo. Isso requer níveis mínimos de educação universalizada, pois a educação oferece aos indivíduos e grupos o instrumental necessário para o processamento da informação, permitindo-lhes, assim, concretizar sua participação nas decisões sobre o desenvolvimento. Deve-se, do mesmo modo, garantir o livre acesso das organizações de base a múltiplas fontes de informação, assim como capacitar os setores menos organizados para analisar essas informações e traduzi-las em ações compartilhadas por todos, o que contribuiria para imprimir maior autonomia e independência das organizações populares frente aos agentes externos à comunidade, fossem eles um grupo de técnicos, organizações voluntárias ou o governo central.

4.3 Condicionantes institucionais na formulação de políticas¹⁹

Do ponto de vista dos setores sociais esquecidos durante a fase recente do desenvolvimento da região, um requisito básico para garantir-lhes uma parcela mais equitativa dos frutos do crescimento é a capacidade de organizar-se autonomamente. Corresponde, pois, à realidade latino-americana afirmar que politicamente pobre é aquela pessoa ou grupo cujas possibilidades de organizar-se são escassas ou têm sido reiteradamente reprimidas. As reflexões e propostas introduzidas nas sessões anteriores sobre os problemas atuais do Estado latino-americano e a necessidade de ampliar os canais para a participação dos setores até agora excluídos representam uma indicação do que incumbe realizar para diminuir as situações classificadas como de pobreza política, e que complementam e viabilizam as propostas para a redução das desigualdades sócio-econômicas.

A implementação de uma opção estratégica pela equidade, tal como se concebeu ao longo deste ensaio supõe um processo de negociação permanente, em um contexto de conflitos entre o Estado e as instituições que constituem a sociedade civil. Salientou-se, no decorrer deste trabalho, que a participação só pode ser efetivada nas situações em que a comunidade dispõe de recursos materiais, financeiros e de informação para organizar-se coletivamente e defender, com um mínimo de autonomia, seus interesses na distribuição mais equitativa dos recursos econômicos, políticos e sociais. Entretanto, tanto as políticas e programas de desenvol-

¹⁹ Para maiores detalhes, ver Guimarães, Roberto. *Ecopolitics...* op.cit. cap. 7, e *Participación...*, op.cit., p. 29-33.

vimento empreendidos pelo Estado como as estratégias e mecanismos de participação dos setores sociais postergados atualizam-se através de algum tipo de ordenação burocrática, na maioria dos casos uma organização pública.

Por outro lado, a burocracia – em sentido mais real do que de ideal weberiano – representa um microcosmo da sociedade. Desse modo, a idéia de uma administração pública simétrica, neutra, sem facciosismos e dissociada da política revela-se não só um mito mas, além disso, é perniciosa para a sobrevivência de uma sociedade aberta, pluralista e mais justa, principalmente nos países que ainda não consolidaram sua formação como sociedades nacionais. Se juntarmos a essa constatação o fato de que, em nossa região, o Estado antecede a sociedade em muitos sentidos, justifica-se plenamente uma incursão pelos aspectos que caracterizam o comportamento burocrático, posto que fatores situacionais e políticos próprios das organizações públicas, na passagem para a realidade, influenciam decisivamente as políticas e programas de desenvolvimento de índole equitativa e, no final das contas, participativa.

Para os objetivos deste artigo, a regularidade mais importante do comportamento burocrático que convém levar em conta refere-se a que a posição assumida por um determinado administrador sobre qualquer assunto estará sempre fortemente influenciada por sua posição na estrutura institucional do governo. Isso pode ser resumido através do enunciado de uma lei: “a visão de um burocrata depende da localização de seu escritório”.²⁰

Isso significa que a formulação de estratégias econômicas e sociais alternativas deve dedicar especial atenção ao estudo da “cultura” das organizações que teriam sob sua responsabilidade sua colocação em prática, desde que é isso que, em última instância, irá determinar os alcances e limites de tais estratégias. A cultura de uma organização burocrática reflete sua história institucional, ideologia, valores, símbolos, julgamentos profissionais e padrões de comportamento cristalizados através de sua existência.

Um exemplo de fracasso de políticas públicas que pode ser claramente debilitado à falta de consideração prévia desse aspecto é o que nos oferecem as políticas habitacionais de cunho social, nas quais o principal mecanismo de implementação está nas mãos de um órgão financeiro. Em primeiro lugar, temos que salientar a contradição nos próprios termos nos quais se coloca a questão. Se o mercado pudesse atender, segundo seus critérios de racionalidade, às demandas sociais de habitação, a intervenção do Estado seria absolutamente dispensável. Ao assumir um encargo, portanto, o Estado se imporia uma racionalidade diferente, onde os aspectos sociais teriam primado ou prevaleceriam sobre os aspectos financeiros.

Vejamos, então, o que sucede ao se propor, tal como ocorre em diversos países, um Banco Nacional de Habitação como principal mecanismo para a execução de tal política? Acontece que um banco é administrado por banqueiros e um banqueiro que não consegue aplicar seus recursos a uma taxa de lucros aceitável é simplesmente incompetente, um mau profissional, ainda que suas ações possam estar orientadas por valores sociais amplamente aceitos. O resultado final é que, pouco a pouco, vão-se desvirtuando os objetivos iniciais, como seria, nesse caso, o provimento de habitações a baixo custo para os estratos populares, e os novos financiamentos passariam a ser dirigidos para as camadas média e alta, que podem ga-

²⁰ O enunciado dessa lei do comportamento burocrático é atribuído a Rufus Miles, ex-secretário assistente para Administração no Departamento de Saúde, Educação e Bem-Estar dos EUA. Em inglês, diz-se: “The origin and meaning of Miles’ Law”. *Public Administration Review*, 38(5): 399-403, Sept./Oct. 1978.

rantir um grau de rentabilidade ao sistema como um todo. Quando se propõe o retorno à política original, concebida com a melhor das intenções, o sistema, em seu conjunto, defronta-se com a possibilidade muito real de falência. Exemplos como este não faltam na área das políticas sociais e os sistemas, por exemplo, de “crédito educativo”, só comprovam o que foi dito.

Não obstante estar simplificando demasiadamente o problema, na medida em que existem outras variáveis que também contribuem para o fracasso de políticas como as de habitação, “de caráter social”, o importante aqui é destacar que fatores como o mencionado desempenham um papel igualmente decisivo para o êxito ou o fracasso de qualquer programa que suponha a existência de uma organização burocrática para sua execução. A análise da mencionada lei do comportamento burocrático permite introduzir, a partir da perspectiva institucional, uma série de princípios sobre o processo de decisões públicas. Por seu caráter auto-explicativo, são apenas enumerados, a seguir, cada um dos postulados:

a) o resultado das decisões públicas não se orienta, necessariamente, para a solução de um problema, sendo, antes de tudo, o resultado da competência, de alianças e de compromissos (e por hipótese, muita confusão) entre os diversos atores envolvidos;

b) os atores que participam de um jogo burocrático para estabelecer um programa ou adotar uma determinada decisão não são as instituições como tais, mas os indivíduos que as compõem;

c) as decisões que emanam do jogo burocrático não são, absolutamente, apenas “racionais” e neutras, mas se fundamentam, em grande parte, nas concepções subjetivas e de classe a respeito de quais sejam os objetivos nacionais, organizacionais e individuais;

d) em matéria de programas públicos, a ação não pressupõe, necessariamente, intenção. A soma do comportamento dos representantes de diversas organizações em relação a determinado assunto muito raras vezes representa a intenção de qualquer dos indivíduos ou grupos;

e) quanto mais controvertidos forem os interesses envolvidos em um programa específico, maior será a probabilidade de que ele não seja implementado;

f) decisões sobre assuntos controvertidos que possam ser postergadas, sempre o serão.

As implicações institucionais desses postulados para a formulação e implementação de políticas tendentes a promover o surgimento de sociedades mais equitativas são bastante variadas; entretanto, podemos destacar as mais importantes. Em primeiro lugar, temos que estabelecer com absoluta clareza os objetivos das diferentes políticas e programas que compõem uma estratégia global em favor da justiça social, assim como examinar as articulações entre estas e os instrumentos disponíveis para sua implementação, de modo a eliminar possíveis contradições e fixar prioridades em função dos grupos sociais que se pretende incorporar ao desenvolvimento.

Igualmente essencial, em segundo lugar, é determinar a base de poder real dos gestores de cada política, aspecto ao qual normalmente não se dedica muita atenção e que explica, em grande parte, os fracassos na intenção de imprimir maior preocupação social às políticas econômicas do passado. As experiências de

reforma agrária constituem, talvez, o exemplo extremo da não-consideração desse aspecto.

Em terceiro lugar, devemos determinar em que medida a essência de muitas organizações públicas é antiética ou, pelo menos, contraditória em relação aos objetivos não só da equidade e da participação em termos gerais, mas também em termos dos programas específicos que se quer implementar.²¹ Nesse sentido, torna-se indispensável perguntar em que medida a execução das políticas propostas favorece o domínio de uma perspectiva profissional específica, muitas vezes inadequada para a solução das deficiências apontadas.

No que diz respeito aos grupos sociais existentes e sua posição relativa na sociedade, a preocupação institucional com a equidade obriga a determinar a natureza do grupo de interesse que surgirá com a implementação dos programas apontados anteriormente e o grau de intervenção que estes terão na sua execução. Do mesmo modo, há que se cuidar para que o interesse criado pela implementação dos programas represente amplos setores e não permita o surgimento de clientelas, muitas vezes como verdadeiras oligarquias, cujos objetivos, a longo prazo, podem contrariar a própria finalidade das ações propostas.

Por fim, seria interessante determinar, como contrapartida da identificação da base de poder real dos administradores públicos para levar a cabo seus programas, quais os instrumentos e mecanismos institucionais para alcançar o consenso social necessário ao êxito de uma alternativa de desenvolvimento orientado para os setores mais desprotegidos da população. Poder-se-ia afirmar que as possibilidades de alcançar um consenso social a respeito da equidade dependeria, em boa medida, dos graus de consenso ou de conflito prevalentes na sociedade; do padrão histórico de resposta do Estado às mobilizações de caráter social e reivindicatório e do tipo de controle exercido pelos partidos e pelo Legislativo sobre as ações desenvolvidas pela administração pública.

5. Conclusões

No início do artigo destacamos a importância que possa ter, para a maturação de políticas participativas e equitativas, o estudo do processo de tomada de decisões no âmbito da política social. Entretanto, uma breve revisão das páginas precedentes evidenciara que o presente trabalho não poderia fazer mais do que sugerir linhas para pesquisa posterior.

Em relação a determinados aspectos conseguiu-se progresso. Parece-nos importante, por exemplo, chamar a atenção para as relações entre política econômica social, para as necessárias revisões nas alternativas econômicas atualmente em discussão, se se pretende transformar a justiça social em medida do progresso econômico, assim como para as limitações de uma política social desvinculada das decisões econômicas.

²¹ É interessante mencionar, a este respeito, os ensinamentos que podem ser extraídos das tentativas de promoção de participação popular em um país como o Peru durante o governo do General Velasco Alvarado, entre 1968 e 1975. Conforme salienta Carlos Franco em *Perú: participación popular*, Lima, Peru, Ediciones Cedej, 1979, um dos "paradoxos" da experiência peruana de desenvolvimento participativo foi a "transferência", para o campo das relações governo-organizações populares, de valores e estilos de comportamento característicos da atmosfera organizacional da instituição militar: a centralização do poder, o princípio hierárquico, a valorização da "segurança interna" ou a intolerância ante a adversidade, o risco e a incerteza, situações essas inerentes a um processo de participação popular" (p. 24).

Igualmente importante tem sido a determinação do significado das propostas de puro e simples aumento dos recursos destinados aos setores sociais como solução para os problemas de desigualdade na região. Deve-se destacar, nesse sentido, haver sublinhado os limites de uma redistribuição interna do gasto público, sem uma redistribuição dos recursos de toda a economia e sem uma reformulação da maneira pela qual esses recursos são alocados, inclusive aos próprios setores de política social, em suma, sem transformações profundas no próprio processo de acumulação e distribuição do excedente.

Pode-se, também, identificar benefícios ao apontar os problemas atuais do Estado na América Latina, principalmente as dificuldades de ordem institucional para a colocação de políticas equitativas em execução, bem como a introdução de propostas para viabilizar a democratização do aparato estatal e promover novas formas de participação dos cidadãos.

Esses progressos, entretanto, estão longe de constituir uma análise do processo de formulação de políticas sociais. Podem servir de indícios valiosos de como se aproximar do tema, ao estabelecer alguns aspectos-chave do problema. Para aprofundamento mais detido do assunto, porém, fazem falta outros determinantes.

Mostra-se fundamental, em primeiro lugar, definir o universo do estudo, em que pesem todas as limitações que isso traz para as possibilidades de generalização. Dificilmente pode-se examinar a formulação de uma política que não seja definida setorialmente (saúde, educação, habitação, etc.) e territorialmente (urbano, rural, nacional, provincial, etc.), ainda que um dos objetivos da pesquisa possa ser – ou devesse ser – as relações entre os processos de tomada de decisão em diferentes áreas de serviço social.

Por outro lado, a análise de políticas públicas, especialmente na área social, perde muito de seu valor prospectivo se não está vinculada a uma determinada realidade histórico-nacional. Isso se justifica pelo fato de que a política social não ocorre em um vazio, estando vinculada a um sistema de relações sociais subjacentes a determinada opção de desenvolvimento. Para poder, portanto, levar a cabo o exame da formulação de políticas e programas sociais, o papel dos diferentes grupos sociais, o espaço institucional onde se dá o processo, assim como determinar os resultados para promover maior justiça, faz-se indispensável um profundo conhecimento da sociedade em questão. Análises globais ou regionais têm um alcance limitado, particularmente no nível atual de conhecimento nesse campo específico.

A proposta de crescimento com equidade não é tarefa fácil, hoje em dia, na América Latina. Tal como se afirmou na introdução, a dissecação da “utopia possível” permite estabelecer, com mais clareza, os limites das propostas que estão sendo consideradas na atualidade. Vai demorar muito tempo, porém, para se poder ter uma idéia sequer aproximada da verdadeira “caixa preta” que representa a tomada de decisões no aparato público, particularmente na área social.

Não resta dúvida que a informação disponível permite apresentar sugestões específicas para uma incorporação mais ampla dos setores até agora excluídos dos circuitos de decisão pública. De fato, foi examinado um número considerável delas. Sem desmerecer as alternativas que possam continuar a ser desenvolvidas nesse sentido, a verdade é que um salto qualitativo em matéria de propostas para um desenvolvimento equitativo requer um conhecimento mais elaborado das engrenagens sociais e políticas que movem o cenário público na América Latina.

Summary

It is as if the subject of equality is back again at the of the Latin American debate. The rough awakening, brought about by the economic crisis sharper than ever by the end of the last decade, has emphasized a hope that economic growth, by itself alone, could signify as integration of the more dispossessed segments of society into processes of national development. So, it would be possible to expect that the proposals aiming at overcoming the crisis would stress in their ample majority the so-called "equitable development", keen on rescuing ideals of social justice, freedom and equality, then to be joined together with the traditional economic concepts inherent to structural adjustment, changes in the productive apparatus, maximization of comparative advantages and others.

However, although the present moment be one demanding now a lot of imagination and creativity, it is convenient to define the limits of proposals which are under discussion. Development with equality may well become an objective view of a better world for the majorities in Latin America, but may as well be turned into one more chimera, of little value out of the realm of rhetoric.

Guided by this kind of concern, the author by attempting a review of relationships between economic policy, social development and equality, and availing himself of existing data on social cost and military cost he goes further to analyse the economic restrictions which hamper the strengthening of policies cut in the format of equality. On the other hand, he introduces a few reflections on simply institutional obstacles in the way of social policies formation in Latin America, as well as some proposals for their overcoming. The article ends with suggestion of directives which may permit a deeper consideration of the issues being discussed.