

**Wanderley Guilherme dos Santos**

Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro

# **CIDADANIA E JUSTIÇA**

## **A política social na ordem brasileira**

CONTRIBUIÇÕES EM CIÊNCIAS SOCIAIS 1

Coordenação

Ricardo Benzaquen de Araújo

CPDOC/FGV e PUC/RJ

**EDITORA CAMPUS LTDA.**

Rio de Janeiro 1979

## ANEXO ESTATÍSTICO AO CAPÍTULO 2

|             | PNB p/c a<br>custo de<br>fatores<br>(1966) | Gastos com<br>programas<br>sociais<br>como % PNB | % entre<br>o Brasil e<br>outros<br>países<br>(PNB p/c) | % entre<br>gastos soci-<br>ais como %<br>do PNB entre<br>Brasil e<br>outros<br>países |
|-------------|--|--|--|---|
|             | (a)  | (b)  | (c)  | (d)   |
| Nicarágua   | 318  | 2,9  | -39,6  | 5,3   |
| Colômbia    | 285  | 1,3  | -32,6  | 6,9   |
| Guiana      | 281  | 4,9  | -31,7  | 3,3   |
| Guatemala   | 279  | 2,2  | -31,2  | 6,0   |
| Malásia     | 272  | 3,5  | -29,4  | 4,7   |
| Iraque      | 270  | 1,2  | -28,9  | 7,0   |
| Turquia     | 269  | 2,0  | -28,6  | 6,2   |
| El Salvador | 254  | 2,6  | -24,4  | 5,6   |
| Gana        | 239  | 1,4  | -19,7  | 6,8   |
| Honduras    | 221  | 1,1  | -13,1  | 7,1   |
| Zâmbia      | 215  | 3,8  | -10,7  | 4,4   |
| Formosa     | 214  | 1,4  | -10,3  | 6,8   |
| Equador     | 212  | 3,2  | - 9,4  | 5,0   |
| Paraguai    | 206  | 2,2  | - 6,8  | 6,0   |
| Síria       | 176  | 1,0  | 9,1  | 7,2   |
| Tunísia     | 168  | 4,4  | 14,3   | 3,8   |
| Ceilão      | 139  | 3,9  | 38,1   | 4,3   |
| Togo        | 115  | 2,2  | 66,9   | 6,0   |
| Camarões    | 110  | 1,8  | 74,5   | 6,4   |
| Paquistão   | 104  | 0,6  | 84,6   | 7,6   |
| Índia       | 67   | 1,4  | 186,6  | 6,8   |
| Birmânia    | 62   | 1,1  | 209,7  | 7,1   |
| Alto Volta  | 50   | 2,8  | 284,0  | 5,4   |

Fonte: Harold L. Wilensky, *The Welfare State and Equality*. Un. of California Press, 1975. Tabela 4 do apêndice sobre métodos, pp. 122-124. As colunas c e d foram acrescentadas por mim.

## CAPÍTULO 3

# PERFIL DE DESEQUILÍBRIOS E PARADIGMA DE ANÁLISE

### 1. O ESTADO SOCIAL DA NAÇÃO: PSEUDODIAGNÓSTICO PRELIMINAR

A presente seção tem por objetivo apresentar um protodiagnóstico do estado social do país, como prefácio à avaliação das políticas governamentais que visam à promoção do bem-estar coletivo. Não obstante o inegável esforço governamental recente no sentido de reduzir disparidades sociais, é evidente que a justa avaliação da magnitude desse esforço e da propriedade das ênfases requer o delineamento do quadro geral de carências e de desequilíbrios existentes. Isto é, políticas de desenvolvimento social, destinadas a maximizar o bem-estar coletivo, e a equidade devem ser aferidas levando-se em consideração o fundo contrastante da situação presente<sup>1</sup>.

Não é fácil, contudo, diagnosticar o estado social de um país, nem avaliar as medidas cujo alvo é a maximização da justiça social. Ausência de informações pertinentes, precisas e confiáveis, assim como a inexistência de instrumental de análise capaz de decidir questões importantes — por exemplo, o efetivo *impacto* de diferentes políticas (*outcome analysis* na literatura de língua inglesa) —, tornam a tarefa do analista e de quem deve tomar decisões extremamente precária<sup>2</sup>. Os sistemas geradores de informação não estão, normalmente, orientados para a coleta e o processamento de certos dados entretanto cruciais para diagnóstico e monitoramento das condições sociais da nação. Entende-se: a produção de dados úteis está essencialmente ligada às preocupações maiores dos governos, quer dizer, àquilo que os governos consideram como *problemas de governo*, e só muito recentemente, na prática, e não ape-

<sup>1</sup> Cf. James T. Bonne, "The Absence of Knowledge of Distributional Impacts: An Obstacle to Effective Policy Analysis and Decisions", in: Robert H. Haveman & Julius Margolis (eds.), *Public Expenditures and Policy Analysis*. Markham, 1970, p. 249: "(...) for even after you have measured the distribution of program benefits and burdens, it is not possible to judge the welfare or equity impact of the programs until you know the welfare and equity situation of those affected".

<sup>2</sup> Este ponto é reiteradamente feito na literatura especializada em análises de políticas públicas. Para uma revisão crítica parcial dessa literatura ver: Wanderley Guilherme dos Santos, "Comparative Public Policy Analysis: A Non-Exhaustive Inventory of Queries". *Paper*, apresentado no Seminário de Análises de Políticas Públicas, *Instituto Torcuato Di Tella*, Buenos Aires, 1974.

nas na retórica, questões sociais foram recuperadas à área da repressão policial. Ademais, os *problemas*, difusamente reconhecidos, devem ser traduzidos em perguntas precisas, às quais são uma decorrência do arcabouço conceitual que está, em realidade, por trás de todo sistema gerador de informações, como a simples lembrança de conceitos como urbanização, subemprego/desemprego e criminalidade, entre outros, permite evidenciar. Dependendo de como se definam os conceitos mencionados, o sistema gerador de informações formulará perguntas diversas, obtendo, em consequência, respostas distintas. Vale a pena observar, neste passo, que o refinamento conceitual de um dado sistema produtor de informações é função da sofisticação crítica das disciplinas sociais que dão origem aos conceitos. É compreensível, portanto, que os sistemas produtores de informação, refletindo tanto a preocupação predominantemente econômica dos governos, quanto o maior amadurecimento relativo da análise econômica, entre as disciplinas sociais, atentem, sobretudo, para as dimensões econômicas e demográficas, e a um nível de agregação cujo valor, como base empírica, para análises sociais deixa muito a desejar.

Independentemente do conceito normativo de justiça social que se admita e, também, a despeito da estratégia de desenvolvimento social adotada, seja maximizando a igualdade (maximin), seja minimizando a desigualdade (minimax), é indispensável a análise desses conceitos gerais em suas dimensões componentes a fim de que um certo perfil de valores possa ser discutido quanto à equidade de sua distribuição<sup>3</sup>. Assim, a primeira tentativa norte-americana de produzir um relatório social, muito apropriadamente intitulado *Toward a Social Report*<sup>4</sup>, discriminou sete dimensões da ordem social — saúde, mobilidade social, ecologia, renda e propriedade, segurança e ordem pública, educação, ciência e arte, e participação e alienação —, tentando responder a sete perguntas específicas. Estamos aqui, como é claro, a um nível de agregação bem mais susceptível de interpretação do que a clássica discriminação weberiana entre *status*, riqueza e poder. Com efeito, apesar da categorização de Weber permitir uma descrição sumária da estrutura social, com a taxa de desigualdade que lhe é inerente, e com grande capacidade de impacto, ela é insuficiente para uma análise mais pormenorizada que permita a avaliação de práticas sociais e, sobretudo, a identificação de políticas alternativas. Qualquer tentativa de diagnóstico social deve, portanto, estabelecer, preliminarmente, o conjunto de dimensões componentes do agregado *bem-estar coletivo*, de preferência a um nível de especificidade capaz de suscitar respostas relativamente inequívocas. Isto é, identifica-se com mais facilidade a possibilidade de acesso a educação e

<sup>3</sup> Embora possam parecer idênticas, as duas estratégias possuem supostos distintos e levam a políticas também substancialmente diferentes. A estratégia maximin assume a igualdade absoluta entre os indivíduos como a norma fundamental, ainda que inalcançável, para a formulação de políticas sociais e é bem representada em John Rawls, *A Theory of Justice*, Oxford, 1972. A estratégia minimax assume que as desigualdades sociais não são necessariamente injustas, se resultantes da estratificação "natural" entre indivíduos iguais perante as oportunidades. As políticas resultantes desta posição, neoconservadora, visariam sobretudo compensar desequilíbrios excessivos sem, entretanto, procurar impedir o funcionamento dos mecanismos que produzem a estratificação.

<sup>4</sup> Cf. U.S. Department of Health, Education, and Welfare, *Toward a Social Report*. The University of Michigan Press, 1970.

a facilidades hospitalares, por exemplo, por classes de renda, do que a distribuição de *status* ou, para este efeito, de estima social.

Recente tentativa de decompor o agregado “bem-estar social” foi realizada por Nicholas Rescher, fixando-se em cinco subagregados — saúde física, saúde mental, prosperidade material, haveres pessoais e recursos ambientais —, compreendendo, cada um deles, ainda outros subagregados produzindo um total de 17 dimensões<sup>5</sup>. Não obstante a riqueza da abordagem, a lista de dimensões sugeridas padece de dificuldades insuperáveis de descrição e mensuração. Por exemplo, entre as dimensões do subagregado “saúde física” encontra-se algo que poderia ser traduzido por “tônus vital” (também é sugerida a dimensão “tônus mental” do subagregado “saúde mental”) enquanto entre as dimensões que compõem a saúde mental encontra-se “satisfação consigo próprio e com sua circunstância”. Por importantes e pertinentes que sejam estas dimensões não é possível esquecer que a escolha de políticas visando a reduzir disparidades sociais fundamenta-se não apenas no reconhecimento da existência de desigualdades, mas, sobretudo, em juízos comparativos predicados de realidades relativamente estáveis. E é aparente que dimensões tão subjetivamente saturadas como “tônus mental” ou “satisfação consigo próprio” seriam difíceis objetos de políticas, ainda que de curto prazo. Convém, portanto, em tentativas de diagnóstico social, decompor o agregado “justiça social”, que aqui se toma indistintamente como “bem-estar social” ou “bem-estar coletivo”, em dimensões que possam, com alguma facilidade, ser referidas a séries de informações empíricas<sup>6</sup>.

Mas a decomposição analítica do agregado “bem-estar social” é ainda insuficiente como base empírica de avaliação política. Igualmente indispensável é a decomposição do agregado “sociedade” ou “população” em categorias subnacionais para que se possa escapar à tirania das elusivas medidas *per capita* e às análises pouco esclarecedoras a que dão lugar. Que avaliação, efetivamente, é viável quando os únicos dados disponíveis dizem respeito à população tomada em seu conjunto? Apurada a trivial medida *per capita* resta comparar a situação no tempo *t* com a situação no tempo *t-1*, ou *t-n*, ou, alternativamente, o confronto com outros agregados nacionais. Certamente que as comparações internacionais são importantes, assim como informações relevantes podem ser extraídas de análises longitudinais, mesmo quando, neste último caso, tomam-se populações globais como universo. Contudo, o cerne do progresso social encontra-se na formulação de políticas que tenham por objetivo modificar a distribuição desigual de valores entre classes de populações intranacionais. A agregação da população, freqüente na literatura econômica,

<sup>5</sup> Cf. Nicholas Rescher, *Welfare — The Social Issues in Philosophical Perspective*. University of Pittsburgh Press, 1972, cap. 1.

<sup>6</sup> Melhor desagregação, mas ainda insuficiente, pode ser encontrada em S. M. Miller & Pamela Roby, *The Future of Inequality*. Basic Books, 1970. Relação preliminar de algumas dimensões relevantes, chamadas de indicadores físicos de necessidades setoriais, foi sugerida por Fernando A. Rezende da Silva, *Avaliação do Setor Público na Economia Brasileira*. IPEA, Rio, relatório de pesquisa n.º 13, 1972, anexo II, item 4.

impede visão mais ajustada dos padrões de desigualdades e, em consequência, a avaliação adequada de políticas de bem-estar social<sup>7</sup>.

A elaboração de um mapa da distribuição desigual de valores requer progressiva especificação e discriminação dos valores distribuídos e razoável decomposição da população atingida, pelo menos em alguns subagregados que favoreçam juízos de comparação. Evidentemente, o mesmo mapa poderia ser esboçado para o caso de se estimar a distribuição desigual de benefícios derivados de uma dada política. Em realidade, Burton A. Weisbrod propôs exatamente este procedimento para a análise de projetos alternativos, sugerindo, ainda mais, que os mesmos benefícios fossem diferencialmente pesados, dependendo da classe de população por eles atingida<sup>8</sup>. É claro que a admissão explícita de uma função de bem-estar social que autorize a ponderação dos benefícios por classes de população introduz o tema da normatividade da avaliação social — aspecto repetidamente evitado, e não apenas pela ausência de informações discriminadas. Aparentemente, não se viola a regra da neutralidade quando se prefere um estado  $y$  (digamos, maior número de médicos *per capita*) a um estado  $x$  (menor número de médicos *per capita*), porém começa-se, sim, a violá-la quando se prefere um estado  $y$  (maior número de crianças negras matriculadas em escolas) a um estado  $x$  (maior número de crianças brancas matriculadas em escolas). Não obstante, a avaliação social passa, necessariamente, cedo ou tarde, pela verificação de como os valores disponíveis estão sendo distribuídos pelas diversas categorias da população<sup>9</sup>.

É razoável admitir, em conclusão, que a avaliação de um conjunto de políticas expressamente destinadas a reduzir ou compensar desigualdades sociais requer, preliminarmente, a descrição, tão apurada quanto possível, do estado social presente. Ademais, estima-se indispensável que o conceito de “bem-estar social”, ou “desenvolvimento social”, seja analisado em suas dimensões componentes — o que, evidentemente, traduz em valores específicos o que o analista entende como relevante. Igualmente considera-se imprescindível que o macroagregado “sociedade” seja partido em subagregados populacionais — o que, ainda uma vez, indica o que o analista imagina serem as linhas de clivagem mais significativas. A matriz abaixo, discriminando 13 componentes do macrovalor *justiça social*, ou *bem-estar coletivo*, distribuídos

<sup>7</sup> A insatisfação com o nível convencional de agregação das populações é freqüente tanto na literatura econômica como não econômica mais recente. Ver, entre outros trabalhos, W. Irwin Gillespie, “Effects of Public Expenditures on the Distribution of Income”, in: Richard A. Musgrave (ed.), *Essays in Fiscal Federalism*. The Brookings Institution, 1963, especialmente p. 168; Burton A. Weisbrod, “Collective Action and the Distribution of Income: A Conceptual Approach”, in: Robert H. Haveman & Julius Margolis, *op. cit.*, especialmente p. 119; Eddward W. Lehman, “Social Indicators and Social Problems”, in: Erwin O. Smigel (ed.), *Handbook on the Study of Social Problems*. Rand McNally, 1971, *passim*.

<sup>8</sup> Cf. Burton A. Weisbrod, “Income Redistribution Effects and Benefit Cost Analysis”, in: Samuel B. Chase, Jr. (ed.), *Problems in Public Expenditure Analysis*. The Brookings Institution, 1968.

<sup>9</sup> Talvez um dos argumentos mais bem articulados em favor desta posição encontre-se em A. Myrick Freeman, III, “A Project Design and Evaluation with Multiple Objectives”, in: Haveman & Margolis, *op. cit.*

**MATRIZ DAS PROBABILIDADES DE MAXIMIZAÇÃO DE VALORES,  
DISTRIBUÍDAS POR CATEGORIAS POPULACIONAIS  
(MATRIZ DAS DESIGUALDADES)**

| VALORES<br>DISTRIBUIÇÃO<br>DA POPULAÇÃO | (I) | (II) | (III) | (IV) | (V) | (VI) | (VII) | (VIII) | (IX) | (X) | (XI) | (XII) | (XIII) |
|---|-----|------|-------|------|-----|------|-------|--------|------|-----|------|-------|--------|
| 1.a Urbana<br>1.b Rural                 |     |      |       |      |     |      |       |        |      |     |      |       |        |
| 2. Região                               |     |      |       |      |     |      |       |        |      |     |      |       |        |
| 3. Sexo                                 |     |      |       |      |     |      |       |        |      |     |      |       |        |
| 4. Raça                                 |     |      |       |      |     |      |       |        |      |     |      |       |        |
| 5. Ocupação                             |     |      |       |      |     |      |       |        |      |     |      |       |        |
| 6. Faixa<br>Etária                      |     |      |       |      |     |      |       |        |      |     |      |       |        |

(I) EXPECTATIVA DE VIDA — (II) PROPRIEDADE — (III) RENDA — (IV) EDUCAÇÃO — (V) SAÚDE — (VI) HABITAÇÃO — (VII) SERVIÇOS BÁSICOS (SANEAMENTO, ÁGUA, LUZ, TELEFONE) — (VIII) EMPREGO (OPORTUNIDADE, ESTABILIDADE, SEGURANÇA) — (IX) BEM-ESTAR (PREVIDÊNCIA SOCIAL, ETC.) — (X) LAZER E AMENIDADES (MUSEUS, PARQUES, ETC.) — (XI) SEGURANÇA PESSOAL (CRIMES, TÓXICOS) — (XII) MOBILIDADE SOCIAL — (XIII) PARTICIPAÇÃO POLÍTICA.

pela população, categoricamente diferenciada, apresenta um hipotético mapeamento da distribuição intranacional de bens e valores, o qual, se preenchido em todas as suas células, conduziria a uma imagem bastante aproximada da estrutura de desigualdades sociais do presente ou, se se preferir, do estado social da nação. Convém, entretanto, sugerir a linha de interpretação da matriz.

Os 13 componentes discriminados podem ser, ainda, desagregados, e, em verdade, devem ser, conduzindo à identificação cada vez mais precisa da natureza e magnitude dos problemas. A dimensão "propriedade", por exemplo, cobre itens tão díspares como "posse de terra" e "títulos sobre haveres físicos", além de um conjunto de valores que poderia ser designado como "bens vendáveis", incluindo jóias, objetos de arte e similares. O componente "educação" suscita a imediata distinção convencional entre educação primária, secundária-técnica e superior, mas também seria possível incluir itens como acesso e frequência a programações culturais e práticas de esportes (se estes itens cabem melhor na dimensão "lazer e amenidades" é, certamente, uma questão puramente nominal). A dimensão "saúde" também se deixa facilmente decompor em subdimensões, levando-se em consideração não apenas o tipo de doença mas, fenômeno moderno, igualmente na amplitude da incidência-não incidência de perturbações mentais.

Outra componente extremamente importante é "mobilidade social". Conceito complexo e de difícil tratamento, inclui eixos; por exemplo, mobilidade horizontal (migração, classicamente), mobilidade ocupacional (que implica em transparência da estrutura social) e mobilidade vertical (ascensão na escala da renda, educação e prestígio), que podem ou não convergir. Supõe-se, por exemplo, na literatura social brasileira recente, que a mobilidade horizontal intensa que a sociedade brasileira experimenta está longe de ser um indicador da inexistência de barreiras sociais, mas antes testemunha, por um lado, a operação de mecanismos discriminatórios acentuados na área rural, e, por outro, explica a mobilidade vertical *descendente* de grandes extratos da população urbana<sup>10</sup>. Claro está que a análise da congruência ou incongruência da mobilidade horizontal e vertical, no Brasil, exige a produção de ponderável

<sup>10</sup> Cf. Lucio Kowaric, *Capitalismo e Marginalidade na América Latina*, Paz e Terra, Rio, 1975; e Manoel T. Berlinck, *Marginalidade Social e Relações de Classe em São Paulo*, Vozes, Petrópolis, 1975. O item mobilidade social não será explorado neste documento. Entretanto, talvez seja útil referir alguns resultados preliminares derivados da análise de alguns dados sobre imigrações, educação e renda. Com base em informações providas por Milton da Mattá, Eduardo Werneck de Carvalho e Maria Thereza L. L. de Castro e Silva, em *Migrações Internas no Brasil*, IPEA, Rio, relatório de pesquisa n° 19, 1973, quadro A.I, relativo às taxas anuais de crescimento da população economicamente ativa (1950-70), taxas de desemprego e de subemprego, para as dez regiões censitárias do país, encontrou-se correlação ordinal *negativa* (Spearman Rhô) entre crescimento anual da PEA e taxa de subemprego (-.56) e entre crescimento anual da PEA e taxa de desemprego (-.42). Logicamente, o resultado para a correlação entre subemprego e desemprego é positivo, embora baixo (.41). De um modo geral as conclusões desse trabalho são favoráveis aos migrantes, que aparecem como portadores de educação mais elevada que os "nativos" e com melhor colocação nas ocupações e na escala de renda. Visto por outro ângulo, entretanto, poder-se-ia dizer que as regiões mais pobres estão "exportando" pessoal qualificado para as regiões mais ricas — o que seria detrimental para as primeiras. Conclusão oposta é argüida, contudo, por A. C. Campino, "A migração de pessoas qualificadas no período 50/70", in: *Pesquisa e Planejamento*, vol. 3, n° 4, dezembro 1973. Certo é que modelos sofisticados poderiam dar conta de ambos os resulta-



massa de dados individuais (trajetórias de vida) e geracionais que permitam estudos de coorte. E os analistas estão longe de dispor de semelhante informação".

Vale a pena comentar a dimensão "participação política". Tomando por base a vasta maioria dos estudos eleitorais nos Estados Unidos e na Europa, é possível concluir, como já se concluiu, que o desejo de participar politicamente não é um bem desejado pela comunidade humana, em sua grande maioria, por isso mesmo os resultados de razoável número de pesquisas revelam a total desinformação e desinteresse da maioria dos cidadãos<sup>12</sup>. Aqui convém distinguir entre participação e interesses permanentes — que estão na base do conceito de "homem político" e que podem conduzir, em seus extremos, à participação compulsória dos Estados totalitários — e a possibilidade de participação, sempre que os indivíduos e grupos se sintam a tanto motivados. Um Estado em que há igualdade de participação política não é tanto o Estado onde todos os grupos participam igual e compulsoriamente das atividades políticas formais, quanto o Estado onde todos os grupos têm as mesmas oportunidades e direitos de organização e participação política. Assim, impede-se, no Brasil, que os analfabetos votem, ato a que estão obrigados os adultos alfabetizados, os quais, em compensação, não podem militar senão através das organizações políticas convencionais — os partidos — e de acordo com o calendário, por assim dizer, oficial de atividade política. As associações voluntárias, as organizações estudantis, os sindicatos de empregados não podem ter opinião políti-

dos. Em qualquer caso, que a mobilidade horizontal esteja promovendo mobilidade vertical *descendente* parece ser algo controverso ainda.

Aspecto relevante do problema da mobilidade social, e freqüente nas discussões contemporâneas, é a relação entre educação e ascensão social (ocupação e renda). O debate tem sido extenso no Brasil e vale a pena chamar a atenção para recente trabalho de Raymond Boudon precisamente sobre *Education, Opportunity & Social Inequality*, John Wiley, 1974. Com base em um modelo simples e elegante e em dados empíricos providos por pesquisas da OECD, Boudon conclui que a estrutura educacional contribui para *reforçar* as desigualdades sociais. Um dos pressupostos do modelo, extremamente importante, seria o descompasso entre a estrutura da demanda de pessoal qualificado e a estrutura da oferta produzida pelo sistema educacional. Em trabalho recente, *Industrialização e Emprego no Brasil*, IPEA, Rio, relatório de pesquisa n° 24, 1974, José de Almeida enfatiza este mesmo ponto que merece estudo mais acurado. Embora não existam pesquisas similares, para o Brasil, os resultados de Wanderley de Almeida, em *Serviços e Desenvolvimento Econômico no Brasil: Aspectos Setoriais e suas Implicações*, IPEA, Rio, relatório de pesquisa n° 23, 1974, às páginas 36 e seguintes, acentuam as taxas elevadas de crescimento nos setores industriais e de serviços não tradicionais — o que exige maior e adequada escolaridade. Se comparada esta estrutura da demanda com o perfil educacional da população é plausível antecipar uma perspectiva de escassez de pessoal qualificado, dando origem a intensificações em diferenciais de renda por setor ocupacional. Observações igualmente importantes em relação às hipóteses de Boudon podem também ser encontradas em Cláudio de Moura Castro e Alberto de Mello e Souza, *Mão-de-Obra Industrial no Brasil*, IPEA, Rio, relatório de pesquisa n° 25, 1974, especialmente pp. 117 e 126.

<sup>11</sup> Análise de coorte é uma das técnicas de análise de mobilidade social. Já existe razoável estoque de modelos matemáticos para esse tipo de estudo. Excelente revisão e exposição crítica encontra-se em Raymond Boudon, *Mathematical Structures of Social Mobility*, Elsevier, 1973.

<sup>12</sup> Para uma discussão dos estudos eleitorais e seus achados principais, bem como de suas vulnerabilidades, ver Wanderley Guilherme dos Santos, "Eleição, Representação, Política Substantiva", in: *Dados*, 8, 1971.

ca, em tempo algum, embora os cidadãos sejam obrigados a ter opinião política e a manifestá-la a intervalos regulares e definidos. É sabido que a implementação das leis atinge, diferencialmente, os diversos estratos da população e, por isso, é plausível antecipar que as prerrogativas e proibições de participação política afetem de modo distinto diferentes contingentes da população, especialmente se se observa o critério relativo a quem deseja participar<sup>13</sup>.

Provavelmente todos os componentes do agregado *bem-estar social* são susceptíveis de ulteriores desagregações. O limite deve ser dado pela utilidade marginal, se assim se pode falar, da compensação entre o interesse especial do analista — sempre buscando refinamentos de informação que esclareçam as suas perguntas — e o custo em obter a informação adicional, o qual, como assinala Weisbrod, tende a crescer geometricamente em relação ao nível de desagregação.

Também algumas das categorias em que a população está dividida admitem sucessivas subparticipações. A categoria “região”, por exemplo, pode ser discriminada até ao nível de Estado, ou município, enquanto as categorias “ocupação” e “faixa etária” podem ser decompostas nas classificações censitárias usuais.

Importante, sobretudo, é esclarecer de que modo a matriz deveria ser preenchida. Sumariamente, adequado mapa das desigualdades sociais no país deveria prover informações suficientes para responder a perguntas tais como: qual a probabilidade de que uma criança negra, do sexo feminino, habitante da área rural, adquira educação superior e, uma vez obtida, ingresse no mercado de trabalho a um nível de renda igual ou superior à mediana da profissão?

A estratégia de resposta a semelhante pergunta pode ser desenhada da seguinte maneira: Seja  $n$  a população de meninas negras, em idade escolarizável, habitantes de área rural. Então  $x/n$  é a proporção de meninas negras, rurais, escolarizáveis, efetivamente matriculadas no ciclo primário. Sendo  $y$  o número daquelas que atingem o secundário e superior (para simplificar agregue-se o secundário e o universitário),  $y/(n/x)$  será a proporção de matriculadas no ciclo primário que atinge o secundário/universitário. Chamando, finalmente, de  $z$  o número daquelas que, obtendo um título universitário, encontram colocação profissional com renda igual ou acima da renda mediana da profissão,  $z/(x/yn)$  daria a proporção análoga das inferências anteriores. Estimando-se o mesmo resultado para uma menina branca, da área rural, ou ainda uma menina branca ou negra, da área urbana, permitiria ao analista visualizar as diferentes probabilidades de maximização dos valores “educação”, “ocupação” e “renda” relativas às categorias “sexo” e “raça”, ambas dicotomizadas.

O que a matriz deveria proporcionar, portanto, seria uma espécie de matriz de transição, preenchida pela frequência relativa dos membros de cada categoria populacional em cada dimensão de bem-estar social. Por certo faltam informações que permitam tal mensuração, mas a questão consiste, precisa-

<sup>13</sup> Este tópico poderia ser expandido, tal como o tópico da mobilidade social, de pleno direito e dentro do contexto que Tullock chamou de “entry barriers in politics”, ainda que não no mesmo sentido em que desenvolveu sua análise. Ver, Gordon Tullock, “Entry Barriers in Politics”, *Papers and Proceedings*, 77<sup>th</sup> Annual Meeting of the American Economic Association, *American Economic Review*, vol. LV, nº2, maio 1965.

mente, em formular perguntas que orientem os procedimentos de coleta de dados que viabilizem as respostas. Ademais, no caso específico, a inexistência de informações sobre a magnitude da categoria populacional de origem — por exemplo, o número de negras escolarizáveis de área rural — não impede que alguma medida de discrepância entre as diferentes probabilidades de atingir o ensino superior, por raça e sexo, possa ser obtida, desde que seja disponível a informação adequada sobre o total dos membros de cada dimensão considerada. Isto é, existem instrumentos de análise capazes de enunciar a probabilidade diferenciada de indivíduos obterem determinado bem, caso se possuam informações sobre, digamos, região de origem, raça, sexo, ocupação e renda dos pais, relativas a cada um deles. Assim, um acréscimo de esforço relativamente pequeno na produção de informação poderia gerar recompensas analíticas de magnitude não desprezível<sup>14</sup>.

O caso escolhido para exemplificar o tipo de análise e de juízo a que o preenchimento de tal matriz conduziria revela, propositadamente, um problema bastante importante: a provável interação entre duas ou mais categorias populacionais, por um lado, e a esperada interação entre duas ou mais dimensões por outro. Considere-se, inicialmente, as categorias de sexo e raça. Se é plausível esperar probabilidades diferentes de maximização de valores para indivíduos de sexos diferentes, e também de raças, igualmente plausível será supor que os dois atributos, sexo e raça, componham-se, de algum modo, na determinação das chances de vida de um indivíduo dado. Muito possivelmente, a forma dessa interação variará para cada par de atributos e o conhecimento aproximado das diversas formas interativas, à falta de melhores instrumentos, constituiria poderoso critério de avaliação *ex ante* de políticas sociais alternativas.

O mesmo raciocínio aplica-se, por exemplo, às dimensões educação e renda, ou ocupação e emprego. Qual a probabilidade de um membro de uma categoria populacional qualquer (na apropriada categoria etária, naturalmente), tendo obtido educação superior, alcançar elevados índices de mobilidade social? Sem que se produzam as informações adequadas a investigações similares, qualquer avaliação de políticas sociais será sempre vulnerável, permanentemente sujeita a juízos equivocados.

Não existem informações, no Brasil, em quantidade e precisão, que permitam preencher a matriz das desigualdades. Levantamento razoavelmente adequado das fontes e informações imediatamente disponíveis oferece panorama desalentador a quem quer que pretenda avaliar exaustivamente o grau dos desequilíbrios sociais que cortam o Brasil contemporâneo. Séries incompletas, contraditórias, ao lado de mudanças freqüentes nos critérios de classificação condenam ao fracasso, por antecipação, qualquer tentativa de preencher a matriz de desigualdades anteriormente apresentada. Não obstante, uma tentativa ainda bastante deficiente de descrever a situação atual de algumas das dimensões mencionadas será desenvolvida no capítulo 5 e analiticamente justificada no capítulo 6.

<sup>14</sup> Trata-se de técnica conhecida como Automatic Interaction Detector Program, desenvolvida na Universidade de Michigan, e cuja versão mais recente e desenvolvida encontra-se em John A. Sonquist, Elizabeth Lauh Bakér e James N. Morgan, *Searching for Structure (Alias-AID-III)*, Institute for Social Research, The University of Michigan, 1971.

Admitida a necessidade de avaliar a política social brasileira em confronto com o quadro geral de carências existentes, e verificada a impossibilidade de uma delimitação factual completa desse quadro, resta, ainda, considerar o problema das dimensões a serem selecionadas para compor o substituto possível, para o caso brasileiro, do agregado "justiça social" e o problema de sua classificação.

Toda a classificação, como se sabe, traz sempre uma margem de arbitrariedade só justificável, quando o é, pela utilidade ou plausibilidade dos resultados de análise a que permite chegar. A classificação proposta a seguir não escapa à regra e, por certo, poderia ser questionada, especialmente quanto a um dos requisitos exigidos de uma boa classificação, o de exclusividade mútua. Como se verá em momento oportuno, políticas classificadas em uma rubrica não deixam de ter efeitos que poderiam ser considerados sob rubrica distinta. Todavia, espera-se que o resultado líquido da análise organizada a partir de tal classificação seja favorável, comparativamente às possíveis distorções produzidas pelos critérios de classificação.

Muito simplesmente propõe-se o estudo de três conjuntos específicos de políticas classificadas como preventivas, compensatórias e social *strictu sensu*. Por políticas preventivas entende-se o conjunto de medidas governamentais que, se bem adequadas, deveriam, no limite, produzir o mínimo de desigualdades sociais. Por políticas compensatórias são entendidas aquelas medidas destinadas a remediar desequilíbrios gerados pelo processo de acumulação. Finalmente, políticas sociais *strictu sensu* são aquelas explicitamente orientadas, ao menos em intenção, para a redistribuição de renda e de benefícios sociais. Para efeitos da presente análise serão consideradas como preventivas as políticas de emprego, salário, saúde pública, saneamento, educação e nutrição; como compensatórias, as políticas de previdência (INPS-IPASE), de educação de adultos (MOBRAL), de preparação de mão-de-obra (PIPMO), de habitação (BNH) e de assistência ao menor (FUNABEM); e como social *strictu sensu* os programas PIS-PASEP, o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e o FUNRURAL. Todavia, dificuldades na obtenção de séries de informações, relevantes e confiáveis, obrigaram ao abandono dos programas MOBRAL, PIPMO, BNH e FUNABEM. Assim, o conjunto final de medidas a serem politicamente analisadas, isto é, de acordo com os parâmetros de acumulação e equidade, dispõe-se como abaixo:

---

## PREVENTIVAS    COMPENSATÓRIAS    SOCIAL "STRICTU SENSU"

---

emprego  
salário  
saúde pública  
educação  
saneamento  
nutrição

INPS  
IPASE

PIS-PASEP  
FGTS  
FUNRURAL

Estabelecida a evolução da política social brasileira e selecionados os programas, ou conjunto de medidas, passíveis de análise e avaliação, importa, agora, discutir o modelo de análise que será aqui adotado, objeto da próxima seção.

## 2. ESQUEMA GERAL PARA ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS<sup>15</sup>

Um dos propósitos básicos da análise de políticas públicas, no que diz respeito à política social, consiste na explicação de quando e por que se modificam estas políticas, admitidos os parâmetros da acumulação e da equidade. Aparentemente, uma resposta fácil seria a de que mudam as políticas quando se processam mudanças na composição da elite política. O conceito de elite, como se sabe, é controverso e tanto pode indicar, trivialmente, o conjunto de pessoas que eventualmente ocupam postos de mando, como pode sugerir a existência de um conjunto especial de pessoas, reconhecidas pela comunidade, na posse de algum atributo específico e que, por isso, estão mais habilitados a, de certo modo, monopolizarem as instituições de poder. É neste segundo sentido que o conceito adquiriu, principalmente através das elaborações de Pareto e Mosca, vigência teórica. Atributos naturais marcariam determinadas pessoas e as destinariam necessariamente a sobrepor-se às demais na competição por postos de mando. Certamente que ocupar posições de poder identifica, *ex post*, os membros desta minoria privilegiada, mas o entendimento adequado do processo, de acordo com Mosca e Pareto, deve ser o de que tais pessoas chegaram a tais posições porque a tanto estavam particularmente habilitadas<sup>16</sup>.

Mais adequada, e por isso mesmo bem mais estimulante e desafiadora, é a teoria de Michels, segundo a qual são os recursos das organizações postos à disposição dos que as administram que criam a possibilidade desses administradores ou mandatários se converterem em elite, isto é, em um grupo de pessoas dotadas de acesso diferenciado a bens e valores, entre estes a própria perpetuação no exercício do poder. São as organizações e instituições de poder que convertem seus ocupantes em uma elite, destacando-os da base social ou do público a que teoricamente deveriam obediência, e não o inverso. As instituições de poder se transformam em instituições de elite não porque vêm a ser ocupadas por seres particularmente distinguidos, mas porque os distinguem. Em outras palavras, as elites não são, naturalmente, segregadas e filtradas pela sociedade, mas produzidas pelas próprias instituições, sejam as instituições econômicas, sejam as burocrático-administrativas, públicas e privadas, sejam as políticas<sup>17</sup>.

<sup>15</sup> Esta seção expande parte de: Olavo Brasil de Lima Jr. e Wanderley Guilherme dos Santos, "Esquema geral para a análise de políticas públicas: uma proposta preliminar", in: *Revista de Administração Pública*, vol. 10, n°2, abril/junho 1976.

<sup>16</sup> A exposição das teorias de Pareto e Mosca pode ser encontrada facilmente, além de na própria obra dos autores, naturalmente. Recente e adequada exposição pode ser obtida em: Renzo Sereno, *The Rulers: the Theory of the Ruling Class*. Harper Colophon, 1968.

<sup>17</sup> Cf. Robert Michels, *Political Parties*. Dover, 1959.

Em qualquer caso, as elites buscam, sempre, prolongar-se no controle das instituições de poder e, mediante esse controle, definir os objetivos a que a comunidade se deve propor alcançar mediante a ação dessas instituições. É pela imposição de seus planos à coletividade, sancionados pela legitimidade das instituições que controlam, e freqüentemente, também justificados por critérios que elas próprias formulam, que as elites se convertem em variável estratégica na determinação das políticas públicas e, conseqüentemente, tornam a relação entre maior ou menor renovação na composição das elites e maior ou menor estabilidade das políticas decididas uma questão teoricamente interessante. A discussão da tabela abaixo propiciará ocasião para que se comentem e introduzam outras variáveis importantes para a configuração final do complexo sistema de interações que determinam decisões políticas específicas.

|                      |       | estabilidade de decisões políticas |          |
|----------------------|-------|------------------------------------|----------|
|                      |       | alta                               | baixa    |
| renovação das elites | alta  | <i>A</i>                           | <i>B</i> |
|                      | baixa | <i>C</i>                           | <i>D</i> |

As celas *B* e *C* exprimiriam as situações clássicas nas quais a alta renovação de elites corresponderia baixa estabilidade na orientação das decisões políticas e a baixa taxa de renovação das elites corresponderia maior rotina, portanto maior estabilidade, na orientação das decisões políticas. Mas são as duas celas desviantes, *A* e *D*, que apresentam maior interesse teórico.

A cela *D* delinea uma situação onde baixa incidência de renovação das elites não é, todavia, obstáculo a freqüentes e significativas mudanças de orientação nas decisões políticas. Já a cela *A* aponta para o processo oposto: elevada taxa de renovação de elites e estabilidade na orientação de decisões políticas. A formulação de hipóteses plausíveis que expliquem a ocorrência de ambos os casos revelará a importância teórica de algumas das variáveis já mencionadas na literatura corrente, ademais de permitir a integração conceitual de alguns aspectos nem sempre adequadamente considerados por essa mesma literatura.

O ponto de partida consiste na crítica à hipótese de que modificações em orientações de políticas específicas requerem razoável taxa de renovação política. Embora as especulações em torno da relação entre ambas as variáveis apareçam como razoáveis e sugestivas, escassa tem sido a demonstração empírica de sua existência. Ainda mais, o entendimento implícito de que se trata de uma relação necessária é patentemente falso. Desde logo, ponderável número de estudos já revelaram que as atitudes, opiniões e percepções dos que tomam decisões podem mudar rapidamente em situações de crise. Se é verdadeiro que, eventualmente, a emergência de uma situação de crise congela atitudes e percepções, é, todavia, possível que novos comportamentos sejam desenvolvidos face a desafios não rotineiros. O ponto significativo consiste em que

uma situação de crise, multiplicando a magnitude dos problemas, conduz os que tomam decisões a uma reavaliação de seu próprio comportamento. Alternativamente, uma situação de crise pode induzir mudanças na percepção das elites pela revelação de ângulos da realidade social até então inconspicuos. Como diria antigo analista político, Virgílio Santa Rosa, a desordem é criadora porque torna manifestos os problemas, as tensões e insatisfações e outros ingredientes latentes do mundo social. Assim, uma situação de crise pode constituir importante fonte de mudança nas decisões da elite, não obstante baixa taxa de renovação, na medida em que estimula o surgimento de comportamentos inovadores, por um lado, e, por outro, traz à luz aspectos insuspeitados do mundo exterior à própria elite. Mas existe outra variável induzindo quer mudança nas decisões políticas, quer congelamento destas, independentemente de maior ou menor frequência na substituição nas elites decisórias. Trata-se do fenômeno da *escassez*.

É sabido que os que tomam decisões devem escolher entre cursos de ação alternativos pressionados por uma quantidade de demandas que excede os meios disponíveis para atendê-las. O mundo econômico e social é o mundo da escassez e todos os clássicos da análise econômica, social, política e histórica têm insistido nas importantes conseqüências desta situação básica para o comportamento social. O mesmo fenômeno também aparece na análise de políticas públicas sob a forma dos constrangimentos que limitam os graus de liberdade dos decisores. Em realidade, uma das contribuições dos diversos modelos de análise já propostos tem sido a ênfase na disponibilidade de recursos para a explicação das decisões tomadas. Mais recentemente, Allan Schick, em brilhante artigo, argumenta, persuasivamente, que a plausibilidade dos diversos modelos de explicação, e mesmo a tendência dos decisores a se comportarem de acordo com os supostos dos diversos modelos, varia conforme a variação na quantidade dos recursos disponíveis. Vale a pena reproduzir sucintamente a argumentação de Schick pois, além de introduzir ponderável dose de sofisticação no tratamento do problema da escassez e dos processos de decisão, permitirá constituir a base para ulterior qualificação do conceito<sup>18</sup>.

Schick distingue quatro *graus* de escassez, aos quais se associariam formas diferentes de processos decisórios, sendo os graus de escassez definidos em função do incremento (positivo ou negativo) dos recursos orçamentários à disposição dos decisores. Estes diferentes graus de escassez são considerados de acordo com as dificuldades crescentes que representam. A mais benigna das formas é a da escassez *moderada*, que se define como "uma situação em que o governo dispõe de recursos suficientes para prosseguir na execução dos programas existentes e assumir compromissos substanciais em relação a novos programas"<sup>19</sup>. Não interessa aqui sumariar as condições em que tal forma de escassez se dá, nem por quanto tempo Schick supõe que ela se possa manter. Importante é a consideração de que, em tais circunstâncias, os decisores são induzidos a conceber programas de longo prazo, a se despreocuparem com os

<sup>18</sup> Cf. Allen Schick, "O PPB e o orçamento incremental", in: *Revista de Administração Pública*, vol. 10, nº 2, abril/junho 1976.

<sup>19</sup> Cf. Schick, *op. cit.*, loc. cit., p. 73.

programas existentes — e, portanto, dar-lhes continuidade sem prévia investigação de seus resultados efetivos — e a planejar, isto é, a comparar os custos e benefícios dos diversos *novos* programas que podem ser iniciados. O requisito de maximizar a racionalidade na aplicação dos recursos *extra* compensa, por assim dizer, a desatenção com a utilidade da aplicação dos recursos já comprometidos. Toda a ênfase se coloca na *racionalização* do futuro que é, então, acompanhada pela tentativa de introduzir sofisticados métodos de contabilidade pública para a decisão entre programas alternativos.

A condição de escassez moderada não é, contudo, de acordo com Schick, a condição normal a longo prazo em que operam os decisores. Mais de acordo com a experiência histórica dos países atualmente avançados, os decisores operam em uma situação de escassez *crônica*, onde existem recursos para dar continuidade, com expansão limitada, aos programas existentes, porém não o suficiente para dar início a programas mais amplos. É a circunstância deste tipo que se adequa razoavelmente o modelo incremental, que prevê acréscimos modestos nos programas existentes, em atendimento às demandas por expansão articuladas pelos responsáveis pelos programas, em parte para cobrir o acréscimo normal em seus custos. Em tais condições, se ainda se negligencia a avaliação dos programas existentes, desde que haja fundos suficientes para mantê-los, já não cabe a edificação de elaborado aparato de planejamento e controle da utilização de fundos em programas novos, simplesmente porque tais fundos inexistem e não há, portanto, o que planejar.

As dificuldades de decisão se multiplicam quando a situação se configura como de escassez *aguda*, ou seja, quando os recursos disponíveis não cobrem o aumento incremental dos custos dos programas. Neste contexto, os decisores são induzidos a cortes de programas, tanto a nível agregado quanto específico, especialmente em relação às partes mais vulneráveis e politicamente menos custosas do orçamento (atividades culturais, gastos administrativos, etc.), a evitar o início de qualquer programa e avaliar, com mais cuidado, os programas em existência. Quanto ao planejamento, contudo, a situação permanece relativamente indeterminada: tanto os decisores se podem voltar para uma atitude conservadora, no sentido de optarem por medidas convencionais de contenção e economia, quanto podem enveredar por reflexão cuidadosa do papel do governo e do planejamento de suas atividades futuras.

Finalmente, existiria escassez *total* quando o governo não dispusesse de recursos nem mesmo para executar alguns dos programas básicos que deveriam executar. Neste contexto, produzem-se orçamentos e planejamentos escapistas para atender, sobretudo, à estratégia política do governo, que passa a se envolver “ativamente em planejamento, confere *status* ao plano e, em troca, beneficia-se do fascínio exercido por ele”<sup>20</sup>.

O conceito de escassez deve ser, portanto, qualificado para que possa ser útil no esclarecimento dos processos decisórios. Entretanto, as qualificações introduzidas por Schick limitam-se aos aspectos quantitativos de escassez, medida em termos de variações estritamente orçamentárias, sem referência aos aspectos qualitativos do problema. A escassez certamente varia, de período

<sup>20</sup> Cf. Schick, *op. cit.*, loc. cit., p. 81.



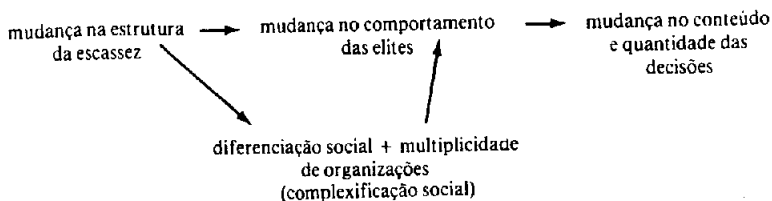
para período, mas não apenas quantitativamente. Igualmente relevante é a variação qualitativa no sentido de que os recursos físicos e humanos escassos em uma circunstância, quando comparados a outros recursos, podem passar a ser abundantes, quando comparados aos mesmos recursos, em outro momento. Um exemplo simples seria a disponibilidade relativa de recursos físicos para a expansão da rede hospitalar de uma cidade ou de um estado — material de construção, aparelhagem, etc. — não acompanhada, entretanto, de correspondente disponibilidade de pessoal qualificado para administrá-los e para a execução dos serviços. Situação inversa ocorreria no caso em que houvesse excesso de médicos e escassez de aparelhagem adequada.

Assim, a variável *escassez*, como parâmetro do processo decisório, deve ser substituída pela variável *estrutura da escassez*, atendendo aos aspectos quantitativos e qualitativos do problema, e que varia, continuamente, até mesmo como resultado de decisões políticas anteriores. Por esta razão, a conexão direta entre desenvolvimento econômico e política social é enganadora ao tornar homogêneas, sob a forma de magnitudes monetárias comparáveis, situações estruturalmente distintas. A medida em que a estrutura da escassez se modifica, o mundo aparece diferentemente para os tomadores de decisão, especialmente em relação ao tipo e quantidade dos recursos disponíveis, permitindo-lhes, assim, mudanças de orientação em políticas específicas, que não são, necessariamente, acompanhadas por mudanças na composição das elites.

A importância da estrutura da escassez não se revela apenas no impacto sobre a percepção e comportamento das elites. Paralelamente, existe o processo de evolução da estrutura social. Grupos, estamentos e classes estão, permanentemente, respondendo de forma mais ou menos organizada às pressões derivadas de sua circunstância, entre cujos componentes encontra-se, precisamente, a estrutura da escassez. Grupos diferentes reagem diferentemente ao ambiente, com base na percepção que têm do lugar que ocupam na estrutura social e nos padrões de justiça que sustentam. Esta reação não é, todavia, automática, mas mediatizada por organizações. A estrutura da escassez pode, assim, promover a *diferenciação social* ao induzir a emergência de organizações que têm por objetivo alterar a posição na estratificação social dos grupos que representam.

Outra importante qualificação se faz necessária aqui. O processo de *diferenciação social*, tomado como variável significativa na determinação das decisões políticas, só se faz realmente sentir, como tal, pela mediação de organizações. É apenas quando à diferenciação social se segue a multiplicidade organizacional que essas organizações se tornam variável importante na elucidação dos processos decisórios. Uma vez em operação, as organizações passam a gerar demandas constituindo-se em nova fonte de pressão para mudança na percepção e comportamento das elites decisórias. O processo de diferenciação social plus multiplicação organizacional, que aqui será chamado de *complexificação social*, é, de fato, uma variável interveniente entre a estrutura da escassez e o comportamento das elites decisórias, podendo explicar a possibilidade de mudança no conteúdo e quantidade das decisões tomadas sem que, necessariamente, ocorra elevada taxa de renovação das elites. Gráficamente, essa interação poderia ser representada como a seguir:

## GRÁFICO I



Até aqui tomaram-se mudanças nas decisões políticas como variáveis dependentes, explorando-se as ligações entre elas e as mudanças no comportamento das elites decisórias. É claro que, se todas as mudanças políticas se seguissem a mudanças na composição das elites, estar-se-ia diante da situação clássica prevista pela hipótese geral da teoria elitista, mas os casos teoricamente mais interessantes são precisamente os desviantes, entre os quais os de mudança de orientações políticas não acompanhadas, necessariamente, de elevadas taxas de renovação nas elites. Verificou-se que tal pode se dar como resultado de variações na estrutura da escassez e de variações na complexificação social, sendo que esta última incorpora a variável “padrão de demandas” como um dos determinantes de políticas públicas. Posteriormente, serão acrescentados outros comentários sobre as ligações entre complexificação social e modificações em orientações políticas. Agora, convém tomar as decisões políticas como variáveis independentes e estabelecer que, em parte, mudanças na estrutura da escassez e na complexificação social podem ser consequência de decisões políticas prévias.

É óbvio que um dos objetivos de qualquer decisão política é a modificação do ambiente. Porém, talvez não seja igualmente óbvio que, frequentemente, tal objetivo é, efetivamente, alcançado. Em primeiro lugar, operam-se mudanças, para melhor ou para pior, mas, em todo caso, mudanças, na quantidade e qualidade de bens e recursos disponíveis para atender às necessidades sociais, ou seja, a estrutura da escassez se altera. Em segundo lugar, muitas vezes grupos e organizações emergem como resultado de uma nova, ou mesmo de rotineira, política governamental e começam a articular demandas e a gerar pressões. Em consequência, pode-se, facilmente, acrescentar a curva de *feedback* ao gráfico anterior e visualizar as variáveis “estrutura da escassez” e “complexificação social” como parcialmente dependentes da variável “decisões políticas”. Todavia, para evitar o equívoco de representar o sistema sócio-político como uma máquina automática fechada, gerando seus próprios *inputs* e *outputs*, convém discutir algumas fontes de variações na estrutura da escassez e na complexificação social, que não são politicamente controláveis. Ao mesmo tempo, serão delineadas algumas fontes autônomas, isto é, não sistêmicas, pressionando para variação no comportamento das elites decisórias.

Pode-se chamar de mudanças “induzidas” às variações na estrutura da escassez e na complexificação social que decorrem de decisões políticas. Elas surgem como resultado da ação finalística desenvolvida pelos atores políticos,

no e fora do governo, em busca de obter determinados objetivos. Simultaneamente, contudo, enorme quantidade de decisões está sendo tomada por pessoas que não estão imediatamente interessadas nas conseqüências públicas do que fazem. O impacto que provocam em ambas as variáveis agora tomadas como dependentes constitui o resultado agregado não antecipado de miríades de decisões individuais privadas. Chamar-se-á aqui de *processos naturais* a semelhantes variações, politicamente incontroláveis a nível micro, e muito precariamente controláveis a nível macro. Entre eles, três aparecem como extremamente relevantes na composição do sistema de complexas interações que terminam por condicionar o processo de tomada de decisão sobre políticas públicas.

Considere-se o crescimento populacional. Não obstante a eventual existência de políticas governamentais, quer estimulando o controle da natalidade, quer o contrário, algumas dimensões do processo populacional permanecem fora do controle governamental — por exemplo, os fluxos migratórios — para não mencionar a própria decisão privada de ter ou não ter filhos. O aumento, a estabilidade ou o decréscimo populacional proporcionarão conseqüências, tanto na estrutura da escassez, quanto na probabilidade de maior ou menor complexificação social. Sem temer o fantasma de Malthus, Chamberlain revelou, persuasivamente, há bem pouco tempo o impacto do *número* sobre diversas dimensões da vida social, assim como Tufte e Dahl já o haviam feito em relação às formas de governo<sup>21</sup>.

Também os processos de urbanização podem ser considerados como razoavelmente autônomos. Diversos modelos causais bastante sofisticados têm procurado mostrar os componentes principais na determinação da decisão de indivíduos e famílias de mudarem-se para cidades maiores do que aquelas em que originalmente vivem, ou da área rural para áreas urbanas. A variante não explicada é bastante importante, porém, porque só pode ser entendida, até prova em contrário, como resultado do simples desejo das pessoas de viverem em outro lugar. Nessa medida, trata-se de um processo natural, isto é, não controlável por políticas governamentais, produzindo impactos sobre a estrutura da escassez e sobre a complexificação social.

Finalmente, a divisão social do trabalho constitui terceiro processo não controlável gerando variações na estrutura da escassez e na complexificação social. Novos papéis, posições sociais, ocupações, estão sendo permanentemente criados sem qualquer controle governamental. O desenvolvimento científico e tecnológico representa um dos principais fatores induzindo avanços e alterações no processo da divisão social do trabalho, e, embora os governos possam ter, e muitas vezes possuam, políticas científicas e tecnológicas, o progresso nesta área é imprevisível e, seguramente, não controlável.

Os processos naturais são, assim, responsáveis por variações na estrutura da escassez e na complexificação social, além das mudanças induzidas pelas políticas públicas. Constituem, assim, fontes autônomas de mudança, contribuindo para a explicação de por que as sociedades não são máquinas automáticas, em movimento perpétuo, uma vez tendo recebido inicial impulso. O progresso científico e tecnológico, por sua vez, ajuda a modelar pelo menos

<sup>21</sup> Cf. Neil W. Chamberlain, *Beyond Malthus: Population and Power*, Basic Books, 1970, e Robert Dahl e Edward Tufte, *Size and Democracy*, Stanford University Press, 1973.

um desses processos autônomos — a divisão social do trabalho —, além de constituir, ele próprio, uma fonte autônoma de variação no comportamento e percepção da elite decisória. É este último aspecto que será discutido agora.

Quando se toma por suposto que as elites decisórias possuem opiniões, freqüentemente se esquece de perguntar de onde vêm tais opiniões. De que modo ocorre que determinado conjunto de pessoas compartilhem específico conjunto de crenças ou de idéias? A menos que se subscreva a tese de que existe um sistema natural de crenças se está obrigado a admitir que são adquiridas. E, ademais, se está obrigado a admitir que o que é adquirido pode ser substituído. As crenças públicas sustentadas pelas elites decisórias são derivadas das hipóteses teóricas prevaletentes sobre os melhores métodos de se obter o que supõem ser os melhores objetivos para a sociedade. Suspenda-se o julgamento sobre os caminhos pelos quais esses valores, desejados como fim, surgem e se impõem e concentre-se a atenção nos meios para obtê-los. São as investigações científicas, teóricas e práticas que provêem essas instrumentalidades e quanto mais a sociedade é penetrada pela ciência — que é a característica mais saliente das sociedades industriais e pós-industriais —, tanto mais sua reprodução, administração e controle dependerá de conhecimento não trivial.

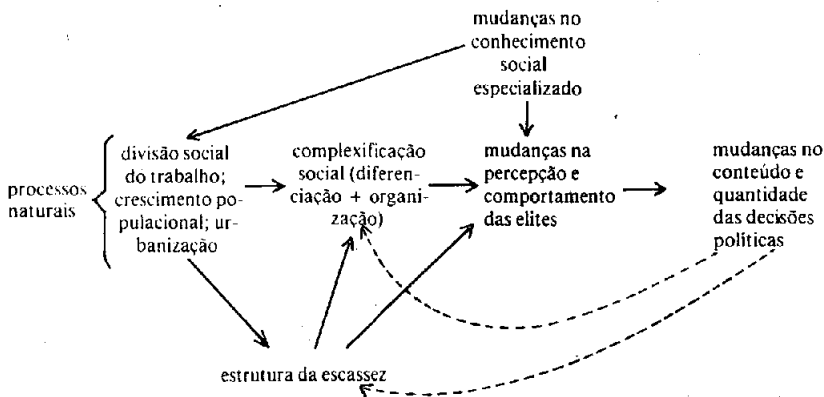
Trazendo à lembrança a sociedade do tempo de, digamos, J. S. Mill, verificar-se-á que durante aquele período uma das maiores revoluções na história da humanidade estava apenas começando. Talvez pela primeira vez na história o desenvolvimento e a reprodução social conectaram-se ao progresso científico via canais tecnológicos. Ao mesmo tempo, o funcionamento da organização social começava a ser objeto de investigação sistemática, sob as rubricas de economia, administração, sociologia, demografia e política, cujos primeiros rebentos eram, ainda, parcamente visíveis. A partir daquele período, as relações entre a história social e a história científica, via progresso tecnológico, só fizeram crescer e se fortaleceram. É desta fonte autônoma de criatividade e inovações nas formas de tratar com as coisas e com as pessoas que as elites decisórias, as contra-elites e todos os grupos sociais organizados, tomam suas idéias, concepções, e mesmo preconceitos. É inegável que entre as inovações produzidas pelo desenvolvimento intelectual da humanidade e sua absorção nas práticas sociais e de governo pode intrometer-se ponderável lapso de tempo. Assim como é indiscutível que a busca de conhecimento não trivial, como ingrediente dos processos de tomada de decisão, não passa, muitas vezes, de bailado político dos decisores<sup>22</sup>. Mesmo lentamente, entretanto, e por caminhos sinuosos, cedo ou tarde as hipóteses que impulsionam o avanço intelectual terminam por incorporar-se ao estoque de comportamentos disponíveis à comunidade<sup>23</sup>. Considerando, agora, que a evolução do conhecimento é intensa a programações, variações no comportamento das elites encontram, nes-

<sup>22</sup> Cf. Paul Lazarsfeld e Jeffrey G. Reitz, *An Introduction to Applied Sociology*, Elsevier, 1975; Mirra Komarowsky (ed.), *Sociology and Public Policy. The Case of Presidential Comissions*, Elsevier, 1975; Elizabeth Crawford & Norman Perry (eds.), *Demands for Social Knowledge*, Sage, 1976.

<sup>23</sup> Cf., por exemplo, o interessante estudo de Donald Winch, *Economics and Policy: A Historical Study*, Hodder and Stoughton, 1969, para as relações entre a evolução das idéias econômicas e as modificações de políticas substantivas na Inglaterra, antes e depois da Segunda Guerra Mundial.

se processo, uma fonte permanente de propulsão. Em consequência, um diagrama mais realístico e não automático das relações entre as variáveis até aqui discutidas se assemelharia ao seguinte:

GRÁFICO II



Assumi-se, até este ponto do argumento, que, uma vez tenha a elite decisória modificado suas opiniões e comportamentos, pressionada por novas organizações, por mudanças na estrutura da escassez ou pelo desenvolvimento de conhecimento social especializado, ou por alguma combinação deles, seguir-se-iam modificações nas decisões políticas sem maiores dificuldades ou obstáculos. Tal não é o caso. As elites decisórias não operam o aparelho de Estado de acordo apenas com sua vontade, justamente porque a idéia de que o aparelho de Estado — burocracias, grupos técnicos, assessorias — é neutro não se adequa à realidade. As burocracias estatais são, por vezes, suficientemente fortes quer para sabotar um plano governamental, quer para garantir o funcionamento mais ou menos normal do Estado enquanto a estrutura política mais visível está sendo destruída por conflitos de grande magnitude e intensidade. Pela mesma razão, elevada taxa de renovação da elite política não garante, automaticamente, que se produzirão mudanças consideráveis na orientação das decisões políticas. Tudo depende da autonomia do aparato estatal, enquanto organização, o qual pode se tornar um obstáculo à mudança, ou, alternativamente, uma fonte geradora de mudanças. Não existe, pois, uma relação simples e direta entre a renovação da elite política (ou mudança em suas opiniões) e mudanças nas decisões políticas específicas. Tomando as duas dimensões, obter-se-iam as seguintes possibilidades:

|                      |       | autonomia do aparelho de Estado |       |
|----------------------|-------|---------------------------------|-------|
|                      |       | alta                            | baixa |
| renovação das elites | alta  | A                               | B     |
|                      | baixa | C                               | D     |

A hipótese elitista clássica depende da capacidade do aparato estatal de resistir a mudanças, e a cela *B* representaria esta situação. Mas este é apenas um dos casos possíveis. O caso *A*, onde elevada taxa de renovação da elite política aparece associada a elevada autonomia burocrática estatal, poderia apresentar uma situação em que visível instabilidade política ocorreria concomitantemente a alta estabilidade em políticas específicas, como parece ter sido o caso da IV República francesa.

As celas *C* e *D* representariam os dois casos em que o coeficiente de renovação da elite política é baixo, e, portanto, nos quais a incidência de mudanças em políticas específicas deveriam estar associadas, em princípio, a alterações na percepção e comportamento da elite política. O caso *D* parece indicar uma situação na qual as fontes de mudança estão reduzidas às alterações no comportamento da elite política, desde que a organização estatal seja fraca para gerar políticas por si própria. E já se discutiu os principais determinantes de mudanças na percepção e comportamento da elite política.

O caso *C*, finalmente, é extremamente interessante porque pode dar lugar a quatro situações políticas distintas. Defrontam-se, aqui, uma elite política altamente estável e um aparato estatal ponderavelmente autônomo. A elite política e a tecnocracia pública podem convergir ou divergir quanto à desejabilidade de mudanças políticas e, por conseguinte, as seguintes configurações são possíveis.

### ORIENTAÇÃO QUANTO À MODIFICAÇÃO POLÍTICA BUROCRACIA PÚBLICA

|                |         | A FAVOR  | CONTRA   |
|----------------|---------|----------|----------|
| ELITE POLÍTICA | A FAVOR | <i>a</i> | <i>b</i> |
|                | CONTRA  | <i>c</i> | <i>d</i> |

Pode ser visto, imediatamente, que os casos *b* e *c* representam situações potencialmente conflituais. A análise tradicional do processo brasileiro no período de 1945-1964 sugere que a situação *b* se aproximaria bastante do que aconteceu no país<sup>24</sup>. Em qualquer caso, o conflito ou cooperação entre a elite política e a burocracia pública, na dependência do grau de autonomia do aparato estatal, são outras variáveis a interferir no intrincado processo de decisão sobre políticas públicas.

A partir da idéia de renovação da elite decisória introduziram-se os conceitos de processos naturais (população, urbanização e divisões sociais do trabalho), de complexificação social e de conhecimento social especializado, cujas relações, dinamicamente entendidas, e complicadas pelas diversas interações

<sup>24</sup> Cf. Luciano Martins, *Politique et développement économique, structure de pouvoir et système de décisions au Brésil (1930-1964)*. Tese de Doutorado, Université de Paris, 1973.

possíveis entre a elite política e a burocracia pública, permitiram discutir a noção de mudança na orientação de decisões políticas e estabelecer, conceitualmente, importantes relações entre todas as variáveis consideradas. Se é certo que, conceitualmente, o esquema está plausivelmente integrado, longe se está ainda de definir a forma empírica que tais relações têm tomado. A operacionalização de alguns dos conceitos utilizados — v. g., complexificação social — não é, de modo algum, fácil; e também inexistem informações suficientes para a mensuração de algumas outras variáveis importantes, pelo menos no caso brasileiro, como, por exemplo, a extensão da divisão social do trabalho. Não obstante, é este o quadro de referência que será utilizado na análise das políticas sociais definidas na seção anterior, utilizando-se as informações disponíveis para as variáveis do esquema proposto. Mais do que as inevitáveis lacunas que a análise revelará, espera-se que o esquema seja útil, igualmente, por obrigar a que se considerem aspectos da dinâmica dos conflitos sociais e políticos, entre variados segmentos sociais, até aqui não devidamente investigados.