

**IBGE**

**CENÁRIOS PARA  
O SETOR PÚBLICO**

35.07(81)

112i

F

990/97

Presidente da República  
**José Sarney**

Ministro-Chefe da Secretaria de Planejamento e Coordenação  
**João Batista de Abreu**

Secretário-Geral  
**Ricardo Luís Santiago**

**FUNDAÇÃO INSTITUTO  
BRASILEIRO DE GEOGRAFIA  
E ESTATÍSTICA — IBGE**

Presidente  
**Charles Curt Mueller**

Diretor-Geral  
**David Wu Tai**

Diretor de Pesquisas  
**Lenildo Fernandes Silva**

Diretor de Geociências  
**Mauro Pereira de Mello**

Diretor de Informática  
**José Sant'Anna Bevilaqua**

Chefe da Coordenadoria de Planejamento, Organização e Controle  
**Marois de Castro Faria Graça Meis**

SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E COORDENAÇÃO DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA  
FUNDAÇÃO INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA-IBGE  
COORDENADORIA DE PLANEJAMENTO, ORGANIZAÇÃO E CONTROLE

IBGE

CENÁRIOS PARA  
O SETOR PÚBLICO

Rio de Janeiro  
dezembro de 1989

Este documento foi elaborado por solicitação do Comitê Estratégico do IBGE, visando fornecer subsídios ao processo de planejamento estratégico em andamento na Instituição.

Sob orientação de um especialista externo na metodologia e conteúdo de cenários e da Coordenadoria de Planejamento, Organização e Controle, uma equipe multidisciplinar, formada por técnicos das diversas áreas do IBGE, atuou, durante três meses, em tempo parcial e num processo de criação coletivo, para gerar as quatro opções de cenários para os próximos dez anos.

A coleta de informações que forneceu elementos à construção desta síntese foi feita através da participação dos membros do grupo de cenários em seminários e encontros que discutiam o futuro do país, por meio de entrevistas com especialistas nos campos político, econômico e social e, também, através de palestras sobre o Setor Público proferidas no IBGE por conferencistas convidados.

No final deste documento estão listados os participantes do processo, aos quais agradecemos pelo empenho e cooperação.

O MÉTODO DE CENÁRIOS	7
CONDICIONANTES DO CURTO PRAZO	9
CENÁRIO DE HEGEMONIA LIBERAL	13
CENÁRIO DE HEGEMONIA NACIONALISTA	17
CENÁRIO DE CONCERTAÇÃO NACIONAL	21
CENÁRIO DA DEGENERAÇÃO	25
ESTRUTURANDO A INCERTEZA DO FUTURO	29

## I - O MÉTODO DE CENÁRIOS

...estruturar a incerteza do futuro.

Toda decisão visa a atingir objetivos. Assim, nada mais lógico do que tentar compreender de que forma o mundo que nos circunda poderá se comportar no futuro, o espaço de realização dos objetivos imaginados hoje.

Pensar no futuro já é um pouco construí-lo, pois nele inserimos nossos projetos enquanto atores do complexo sistema sócio-econômico em que convivemos. O futuro resulta da ação humana, através do entrelaçamento das estratégias dos atores, construídas sobre as restrições e oportunidades do mundo real.

Por esta razão, o futuro - no processo de planejamento - deve ser visto como mutável e múltiplo, em uma palavra: incerto. Além disto, é complexo, pois é formado por variáveis sociais, políticas, econômicas, ecológicas, tecnológicas etc. Apresenta, ainda, a característica de organicidade, pois as variáveis guardam relações de interdependência.

O método de cenários foi concebido para dar tratamento adequado aos aspectos de incerteza, complexidade e organicidade. Ele parte da estruturação do ambiente externo, pela explicitação das variáveis que o compõem e das relações que entre elas se tecem. A estrutura do sistema é definida por estas relações. Em seguida, estuda os possíveis comportamentos futuros das variáveis e as mudanças estruturais. Valoriza, portanto, a descontinuidade, o novo.

Construir cenários significa estruturar a incerteza do futuro, pela descrição de uma seqüência lógica de eventos futuros hipotéticos, coerentes entre si.

Naturalmente, os eventos que nos interessam devem estar relacionados direta ou indiretamente com a organização, influem sobre ela e podem, em certa medida, ter o seu curso alterado por ela. No caso do IBGE, devido à maior importância do aspecto político para o futuro da organização, optou-se por não

elaborar modelos quantitativos, mas centrar o estudo em cenários qualitativos (também chamados intuitivos) (\*).

Os cenários qualitativos são construídos sobre um modelo lógico do ambiente externo, cuja base está no respeito às interdependências entre as variáveis.

Para a elaboração dos cenários, formou-se uma equipe multidisciplinar de técnicos do IBGE. Partindo de uma listagem de variáveis relevantes para o órgão, a equipe gerou, em um processo de reflexão e discussão, hipóteses sobre o comportamento futuro destas variáveis, incorporando as contribuições dos diversos especialistas consultados.

Foram gerados quatro cenários, que se diferenciam entre si através de uma variável de cunho político, a natureza da hegemonia política que progressivamente poderá se formar no Brasil, no médio/longo prazo. As demais variáveis, econômicas e sociais, estão logicamente ligadas àquela.

Além de estruturar a visão sobre múltiplos futuros possíveis, o método de cenários presta-se a dar eficácia ao planejamento, pois permite "ver antes" e antecipar ações para controlar ou modificar obstáculos e aproveitar ou induzir oportunidades. Podem ser ainda utilizados para a construção de uma linguagem comum na Instituição, ao treinamento de pessoal e a um melhor conhecimento sobre o comportamento do ambiente externo.

Tendo avaliado a incerteza que cerca seu processo decisório, o IBGE, como instituição, estará mais apto a traçar uma estratégia proativa, capaz de melhor prepará-lo para resistir às dificuldades e aproveitar as oportunidades contidas no futuro.

-----  
(\*). Conforme Marques e Vianna - "Cenários e Adequação Estratégica" "Proceedings" do Seminário Internacional Prospectiva e Estratégia. Organizado pelo IEA/USP e CENPES/PETROBRÁS. São Paulo e Rio de Janeiro, maio, 1989.

## II - CONDICIONANTES DO CURTO PRAZO

A análise do curto prazo aponta para uma agenda mínima de questões a serem abordadas de pronto por um novo Governo, em função da gravidade da crise institucional e econômica pela qual passa o país, da crise final que atinge o Setor Público e do vulto da dívida social acumulada ao longo dos anos. A escolha do elenco de medidas específicas com seus desdobramentos na esfera econômica e política dependerá certamente do projeto político do novo governo e das alianças/coalizões empreendidas a fim de se conseguir sustentação política.

Parece claro, hoje, que a permanência de um quadro de estagflação econômica deve ser evitado a todo custo, dado o enorme atraso que a década de 80 significou para o país, seja nos aspectos econômicos, seja nos aspectos sociais.

Neste sentido, ainda que existam discordâncias sobre como enfrentar os problemas mais graves presentes na economia, parece haver consenso sobre questões-chave a serem atacadas pelo futuro governo, que são de cunho político e/ou econômico.

### Político

A característica fundamental do ambiente político nacional é a falta de credibilidade do Executivo, aliada às restrições à sua ação impostas pela nova Constituição.

A questão da credibilidade diz também respeito ao Congresso, na medida em que o sistema partidário é precário não representando, articulando e intermediando as demandas da Sociedade.

A Constituição atribuiu novas funções ao Congresso que pode se organizar em blocos e através de veto paralisar o Executivo.

Para o desempenho adequado de suas novas funções o Congresso deve se aparelhar tecnicamente

e fazer um esforço no sentido de ganhar legitimidade face à Sociedade.

No curto prazo o Congresso se encontra voltado para a eleição de 90 e sua renovação, devendo ainda ocorrer em função da eleição presidencial uma reorganização partidária e um processo intenso de coalizões.

A eleição do próximo Presidente da República será um divisor de águas para o futuro, na medida em que sinalizará para uma das seguintes situações:

1. Delineamento da tendência liberal hoje existente, apontando para um cenário "liberal" no longo prazo;
2. Esboço de uma proposta de conteúdo socialista, que poderá vir a se transformar em hegemonia a longo prazo, apontando para um cenário "nacionalista";
3. Inexistência de hegemonia, que poderá se dar via negociação entre as duas correntes citadas anteriormente, indicando um cenário de "concertação" no longo prazo.
4. Uma situação de inexistência de hegemonia, sem haver encaminhamento das soluções dos problemas de curto prazo, que desaguaria no cenário de "degeneração", perdurando por longo período.

Cabe ressaltar que as medidas a serem adotadas pelo novo governo terão que se conformar a um novo contexto de forças sócio-políticas, definido pela descentralização do Poder Executivo federal para as instâncias administrativas estadual e municipal, pelo fortalecimento do Congresso Nacional e pelo papel crescente de grupos organizados.

### **Econômico**

Os temas mais importantes neste campo são a inflação, como tradutora do conflito distributivista, a crise fiscal do Governo, a dívida interna, o déficit público e a dívida externa.

A reversão do processo inflacionário, passando pelo tratamento da crise fiscal e pelo encaminhamento

de medidas ligadas ao tratamento da dívida interna, e à renegociação da dívida externa, avultam como aspectos a serem emergencialmente tratados no período inicial do novo governo, quando o efeito da eleição por maioria absoluta de votos configurará um ambiente de expectativa tolerante com relação às ações governamentais. Neste sentido, é de se supor que um novo presidente, ainda que sem maioria no Congresso, possa obter êxito na fase inicial do plano de estabilização econômica.

Nos primeiros meses, a economia interna deverá ter prioridade sobre a externa dada a ameaça de eclosão da hiperinflação. Isto implica sugerir que, ao assumir, o novo governo deverá procurar se entender com os credores externos no sentido de reduzir o montante de recursos transferidos para o exterior (alguma forma de alívio dos encargos da dívida), como parte da tarefa de reduzir o ônus do processo de ajustamento interno da economia. Esses entendimentos poderão ter um caráter mais ou menos confrontatório, dependendo da corrente política no poder. O volume das reservas internacionais deverá ser mantido em nível adequado à garantia de um certo poder de barganha no processo de renegociação externa.

O financiamento do déficit público, que tornou explosivo o crescimento da dívida interna, será uma das questões urgentes a serem enfrentadas pelo novo governo. O alto grau de incerteza dominante na economia representa a maior dificuldade para o encaminhamento de uma negociação com os investidores no mercado de títulos do Governo Federal (e o conjunto do Sistema Financeiro Privado), quanto às condições de rolagem da dívida interna.

Parece consensual, entre os economistas de diversas correntes, que um plano de estabilização de curto prazo da inflação deverá conter medidas que visem à redução do déficit público. Essa redução passaria pelo aumento da arrecadação fiscal e redução dos gastos, em níveis que serão decididos pelas forças em jogo. Quanto ao corte nos gastos com pessoal do Setor Público, esta é uma questão política, dado que demissões são medidas pouco viáveis de serem adotadas em face do texto constitucional. Possivelmente uma revisão da política salarial para o Setor Público deverá estar em pauta. Quanto aos gastos de investimento e custeio, estes parecem difíceis de serem comprimidos,

por já se encontrarem em níveis extremamente baixos. Subsídios e incentivos fiscais deverão ser reduzidos na medida permitida pela nova Carta e pela coalizão política que o novo Governo puder estabelecer no Congresso.

Além de tentar promover um ajuste fiscal na economia, o novo governo deverá tentar também um acordo na negociação dos reajustes de preços e salários. O grau de adesão dos diversos grupos econômicos à tentativa é essencial ao sucesso da medida. Não deve ser descartada uma nova proposta de controle de preços e salários por um período limitado de tempo. Pode-se especular, ainda, que a reversão de expectativas inflacionárias (em face dos níveis atuais da inflação) dificilmente se dará com um plano que gradualmente vá reduzindo as taxas de inflação. O novo governo, investido de maior credibilidade que o atual, poderá se sentir seguro para tentar mais um tratamento de choque para a derrubada da inflação, apoiado num plano concomitante de redução do déficit público.

Quanto às empresas, estas deverão enfrentar o próximo ano numa condição de grande liquidez e com estoques baixos, o que significa que não deverão ocorrer falências em número elevado, salvo se a política de combate à inflação jogar a economia em profunda recessão.

O curto prazo aponta, em todos os casos, para um crescimento lento da economia. Se bem sucedida a fase de transição econômica em 1990 (redução do déficit público e da inflação, sem desorganização excessiva da estrutura produtiva da economia), estarão dadas as condições para a retomada do processo de crescimento em novas bases.

### III - CENARIO DE HEGEMONIA LIBERAL

Um cenário liberal exhibe como característica marcante a ênfase na eficiência econômica apoiada na iniciativa privada como alavanca do desenvolvimento econômico e social. A Ideologia econômica de um Estado liberal é a de valorizar a superioridade das forças de mercado e a liberdade da iniciativa privada como fundamentais para a geração de riqueza. A expectativa de lucro é o principal indutor da atividade econômica. O papel do Estado, numa sociedade capitalista avançada, é o de árbitro das demandas sociais, segundo um critério de eficácia econômica, o que implica colocar-se acima das classes sociais. Podem-se identificar, assim, duas ordens de conflitos a serem geridos neste sistema: das classes sociais entre si (e dentro delas) e destas com o Estado.

Dentro da tradição político-desenvolvimentista do Estado brasileiro, esta proposta passa necessariamente por uma revisão do papel do Estado no processo de desenvolvimento econômico. Dado que a industrialização via substituição de importações já se completou caberá, então, ao Estado atuar como articulador dos diversos interesses econômicos (setor exportador, agrário, oligopolista internacionalizado, privado moderno etc), segundo uma nova perspectiva de expansão econômica.

A retomada do crescimento econômico se apoiará na inserção da economia nacional no contexto internacional. Dentro desta proposta, a modernização do parque industrial pressupõe uma revisão total nas tarifas alfandegárias para importação de tecnologia, alterando a legislação vigente para uma outra que crie condições mais atrativas ao investimento estrangeiro. A política industrial preveria investimento nos setores modernos com vistas à expansão da face internacional da economia. Relações cooperativas deverão ser estreitadas com países desenvolvidos que integram novos blocos econômicos.

A ênfase no crescimento econômico se constitui na forma pela qual se buscaria a atenuação das disparidades sociais. Esse modelo contudo não exclui o aprofundamento de diferenciações internas à classe operária, uma vez que os incentivos ao aumento da produtividade e a participação dos empregados no lucro das empresas tendem a acentuar os desníveis existentes.

O encaminhamento da questão da dívida externa deverá buscar um entendimento com os credores internacionais mais em linha com propostas ortodoxas. A atração de capital de risco deverá ser uma tônica nessa proposta, reforçando a integração ao contexto internacional.

Um grande marco da estratégia será a realização de uma reforma administrativa, com a redução das áreas de atuação do Setor Público, via privatização e enxugamento da máquina administrativa. Essa proposta pressupõe a superação de restrições legais (constantes da Constituição) à conquista da eficácia econômica.

Fundamenta-se também a proposta liberal na descentralização administrativa, o que supõe o envolvimento dos estados e municípios no esforço de racionalização, um dos esteios da orientação liberal, aqui traduzida na solução rápida do amplo leque de demandas de natureza local.

Nesse sentido, o texto constitucional teria de ser alterado para que se contornasse a questão da estabilidade do funcionalismo, do regime jurídico único e da privatização, o que exigiria um amplo apoio da classe política ao projeto liberal. Também legislação específica deverá prever as novas atribuições das instâncias estadual e municipal, em consonância com a alocação dos recursos já prevista no novo texto constitucional.

Num Estado liberal, a redução da participação do Estado na economia se dará via privatização em condições favoráveis para as elites econômicas, que tendem, cada vez mais, a se fortalecer.

O planejamento econômico deixa de ser valorizado como instrumento de política, enfatizando-se o papel do mercado como grande regulador das demandas sociais. Nesse sentido, agências estatais veriam reduzir-se seu poder regulatório.

Visando a amenizar as conseqüências perversas deste modelo, o Estado excluiria da sua postura desregulamentadora a questão do salário mínimo, que permanece regulamentado, devendo crescer em termos reais como estratégia de garantia das condições mínimas de sobrevivência de amplo segmento da

população. Os demais salários, em acordo com o conteúdo da proposta liberal, seguirão as leis de mercado, ensejando a prática do sindicalismo de resultados, caracterizado pela descentralização das lutas por melhorias salariais.

A questão agrária no cenário liberal é considerada sob o ponto de vista estritamente econômico, sendo a melhoria da produtividade o eixo central dos objetivos e o critério de escolha dos mecanismos de crescimento da agricultura, como o do crédito rural e os preços mínimos. Neste sentido, a vertente empresarial deverá ser reforçada e a modernização do processo produtivo intensificada. O cooperativismo e a colonização emergirão como propostas solucionadoras da crise, sendo que, com base nas evidências já acumuladas, não darão conta da questão distributivista da terra e da renda, que ora assume grandes proporções.

#### IV - CENÁRIO DE HEGEMONIA NACIONALISTA

Este cenário se formaria a partir de uma situação de hegemonia da esquerda como grupo dominante de poder. Não seria ainda fruto de alterações profundas da propriedade dos meios de produção (revolução), mas implicaria o cerceamento da prática do capitalismo oligopolista, hoje implantado no país.

Caracterizado por uma forte tendência à centralização, este cenário teria, no Executivo, a instância para a qual seriam drenados os conflitos e da qual emanariam as grandes decisões nacionais. O Estado teria uma atuação fortemente reguladora e papel de executor de política, buscando redimensionar a economia de acordo com metas planejadas. A forte presença do Estado e a necessidade de centralização do planejamento teriam como contrapartida o fortalecimento de agências e fundações e empresas do governo, que seriam os instrumentos naturais de execução e implementação das políticas centrais e setoriais; como decorrência direta, os servidores públicos teriam fortalecido o seu papel no contexto das forças em jogo no projeto nacionalista.

Ressalte-se, também, que neste cenário os setores mais avançados do operariado organizado em Associações e Sindicatos de empregados rurais e urbanos teriam o duplo papel de buscar ampliar a justiça social e de servir de suporte político às decisões de política econômica e social do governo.

O Executivo centralizador exerceria um poder capaz de arbitrar as demandas sociais. As injustiças sociais advindas da concentração da renda seriam atacadas, por um lado, sob a ótica do distribuir para crescer (redistribuição salarial) e, de outro, pela forte taxaço à riqueza e ganhos financeiros excepcionais, de forma a suprir recursos para a infraestrutura social básica. O Estado ampliaria os mecanismos assistencialistas como uma das vertentes da política de redistribuição de renda e de redução do nível de miséria absoluta.

O Setor Público teria seu papel fortalecido de forma a retomar seu caráter de alavanca do desenvolvimento através de seu setor produtivo e, no âmbito administrativo, de maneira a executar o poder regulador.

O investimento do Estado seria redirecionado de forma a, sem abandonar a infraestrutura econômica fundamental ao crescimento, atender às demandas previstas da infraestrutura social básica como: educação, saúde, saneamento, habitação e transporte de massa.

A estratégia de crescimento, neste cenário, confere ênfase especial à diretriz de distribuir para crescer. O crescimento deverá se basear na produção de bens de consumo de massa possibilitada pela política de redistribuição de renda, resultado da política salarial.

A política industrial privilegiaria, através de incentivos, a produção de bens-salário, sem se descuidar da oportunidade de aproveitamento de situações externas favoráveis, que permitiriam a expansão da exportação de alguns produtos em áreas competitivas internacionalmente e da importação de outros produtos visando a incentivar a competitividade, forçando a redução de preços dos setores multinacionais oligopolizados. Tal política não entraria em conflito com o caráter nacionalista de desenvolvimento pois, nos setores com presença hegemônica do capital nacional, se adotariam novas formas de protecionismo.

A política salarial estaria centrada na recuperação progressiva do poder de compra dos baixos salários, particularmente do salário mínimo. Frente à impossibilidade de aumento brusco dos salários, a política salarial seria complementada por uma política de rendas, na qual benefícios sociais do Governo atuariam, articuladamente, com a política tributária agrícola e industrial visando a reduzir as desigualdades.

Os sindicatos teriam reforçado seu papel, não apenas de pressão por ampliação dos benefícios das classes trabalhadoras mas, principalmente, como mais uma das bases políticas do Governo. A participação dos empregados na gestão empresarial apareceria como uma das reivindicações centrais.

No cenário de hegemonia nacionalista a reforma agrária seria essencial, não só do ponto de vista da produção de alimentos mas, também, para manter a população no campo.

O projeto de hegemonia nacionalista empresta particular relevância à autarquia, defendendo a retomada do

crescimento com base na poupança nacional. A dívida externa, considerada como o principal problema do País e da América Latina, seria declarada impagável num contexto de relações internacionais, no qual os devedores estariam unidos para o enfrentamento da questão.

## V - CENÁRIO DE CONCERTAÇÃO NACIONAL

Neste cenário, pressupõe-se a superação da crise atual em suas dimensões política e econômica, propondo-se uma ampla reforma do Estado. Nesta reforma estariam contemplados tanto os aspectos institucionais quanto gerenciais, visando à instauração de um nível mínimo de credibilidade e de desempenho pelo Estado de suas funções tradicionais. Neste contexto, há uma preocupação central com a dimensão política, relativa aos mecanismos institucionais de participação e representação, que devem compatibilizar valores do liberalismo e as reivindicações de igualdade e ampliação da cidadania, crescentemente colocadas, inclusive sob o impacto da nova Constituição.

No que concerne à crise gerencial, propõe-se uma profunda reforma do Estado, a partir de uma concepção modernizante e de um projeto político que, caracterizado pela busca de uma ampla negociação nacional, vise a envolver o largo espectro de atores relevantes, arbitrando-se os conflitos por poder e acesso aos recursos do Estado.

O desempenho adequado das funções do Estado pressupõe ação articulada das agências e empresas do governo, bem como redução do conflito com o Legislativo. Para tanto, seria recuperada a noção de planejamento e coordenação central, bem como se implantaria uma descentralização administrativa.

A reforma administrativa implicaria o controle democrático e na extinção de agências e empresas do Estado que atuam a partir de orientações clientelistas e corporativistas. Implicaria, ainda, mudanças no quadro de servidores públicos, bem como em seus padrões de recrutamento, formação, remuneração e desempenho.

Com o retorno do planejamento, os tecnocratas teriam importante participação na execução das políticas do governo, mas, diferentemente do passado, seriam submetidos às orientações parlamentares.

Aos militares caberia o papel de preservadores da ordem constitucional e de defesa do território nacional. Teriam diminuído seu papel de preservadores da ordem interna, que seria facilitado pelo modelo de

concertação.

O processo de concertação nacional teria como desaguadouro necessário e primordial o Congresso Nacional, onde seriam tomadas as decisões com força de lei. A descentralização do exercício do poder e da administração teria importante papel nos governos estaduais e municipais. Entretanto, a coordenação por parte do governo federal seria exercida com empenho, refletindo o princípio da Federação.

A estratégia de crescimento adotada neste cenário tem como objetivo a redução das disparidades sociais e regionais. A retomada do crescimento econômico é um imperativo, impondo-se que se dê a retomada deste com taxas médias substancialmente superiores às do crescimento da população e buscando-se a elevação da produtividade por intermédio da eficiência tecnológica.

A retomada do crescimento acelerado teria necessariamente que contar com a parceria de empresas internacionais, sob a forma de aporte de capitais de risco e de tecnologia.

A opção pelo retorno a altas taxas de crescimento elegeria as elites industriais como principais aliadas, a despeito da redução de alguns subsídios. As elites agrárias perderiam muitos dos benefícios atuais, mas manteriam ainda incentivos que garantiriam a oferta de alimentos e matérias-primas a preços baixos. As elites financeiras perderiam peso, pois o equacionamento da questão da dívida eliminaria a "ciranda financeira".

O governo federal retomaria os investimentos em infraestrutura econômica (energia elétrica como prioridade), sanearia algumas áreas estruturais direcionadas para o mercado interno e que, na verdade, fornecem fortes subsídios ao setor externo (como é o caso da siderurgia), e se articularia com os governos estaduais e municipais em busca da ampliação da oferta de infraestrutura social básica (educação primária e secundária, saúde, água e esgoto).

Uma política de crescimento com distribuição diferencia-se do "distribuir para crescer" tanto quanto do

"crescer para distribuir". Nesse sentido, incentivos seriam dados à produção de bens de consumo-salário, cuja produção seria incentivada de forma a se modernizar, aumentando a produtividade, reduzindo relativamente seus preços e ampliando o mercado interno, sem abrir mão da exportação.

A política salarial daria ênfase à regulação do salário mínimo, buscando sua elevação. A negociação salarial seria livre entre as entidades sindicais e patronais. A política industrial incentivaria os investimentos no setor moderno, visando à competição internacional, o que permitiria ampliar as economias de escala, de forma a atender o consumo interno ampliado.

As desigualdades sociais seriam reduzidas, por um lado, com a aplicação efetiva aos trabalhadores do campo dos direitos previstos na legislação pertinente e, por outro, com ações efetivas no sentido de solucionar a questão dos "sem-terra". Os instrumentos básicos de uma reforma agrária seriam a tributação, desapropriação de terras improdutivas e a divisão de terras devolutas.

A questão da dívida externa seria tratada de forma a não excluir o país do mercado internacional de capitais, posto que esta exclusão traria obstáculos ao aporte de capitais de risco e ao desenvolvimento do comércio exterior. A redução do pagamento da dívida seria necessária, de forma a reduzir os desequilíbrios internos.

## VI - CENÁRIO DE DEGENERAÇÃO

Trata-se de um cenário que pressupõe a não-superação da crise atual do Estado em suas dimensões política e econômica. Neste cenário a crise do Estado se aprofunda. Trata-se de uma crise que é de legitimidade e também gerencial, com a perda progressiva de um mínimo de eficiência no desempenho de suas funções tradicionais.

O Estado enfrenta uma crise política por ter chegado a um impasse, onde os diversos grupos sociais são suficientemente fortes para vetarem propostas que contariam seus interesses, mas fracos para se imporem aos demais. Nesse sentido não há hegemonia política nem acordo entre os grupos sociais que dê sustentação à implementação de medidas de ajuste político, econômico e social. Caracteriza-se sua atuação pela falta de capacidade de arbitrar e articular as demandas dos diversos grupos sociais, num contexto de crise econômica, política e social. Trata-se de um Estado patrimonialista, que se relaciona com a sociedade predominantemente através de mecanismos clientelistas. Tal padrão de relacionamento tende a beneficiar os grupos que têm usufruído da chamada "privatização do Estado" e alguns outros grupos sociais com maior nível de organização e articulação. A situação de crise se acelera pelo crescente descontrole do déficit público, cuja queda de receita fiscal anularia a capacidade de investimento estatal. Verifica-se, assim, uma progressiva ineficácia administrativa, aliada à degradação e sucateamento da máquina do Estado e deterioração dos serviços públicos.

Sob o impacto da nova Constituição o Executivo, num contexto econômico recessivo, se depara, ao mesmo tempo, com a acentuação do conflito distributivista e com uma redivisão institucional do poder, na qual suas prerrogativas estão diminuídas e o acesso aos recursos públicos descentralizado.

Verifica-se, assim, uma crise de governabilidade, que se traduz numa crescente incapacidade de planejamento e na ineficácia de atuação na conjuntura. A crise atual tem também como sua característica fundamental a permanência do processo inflacionário com taxas altas e instáveis. A economia viveria à beira da hiperinflação.

A exacerbação das expectativas inflacionárias gera um clima de instabilidade, tornando a economia especialmente vulnerável a choques que tendem a reacelerar o processo inflacionário. A relativa imunidade dos agentes econômicos a altas taxas de inflação é decorrente de mecanismos de convivência com a instabilidade de preços desenvolvida ao longo das duas últimas décadas. Assim, elevadas taxas de inflação podem ser mantidas por longos períodos de tempo, levando a economia a um estado de virtual estagnação. Isso equivale a dizer que a inflação alta e com taxas instáveis aumenta o grau de incerteza na economia, gerando uma paralisia nas decisões. Os mecanismos de controle dos preços tendem a se tornar cada vez mais ineficazes, com o encurtamento dos prazos envolvidos nas decisões econômicas e com a generalização dos mecanismos de indexação.

A demora em superar o desafio inflacionário traria como conseqüência a não-retomada do investimento privado, ou a sua ocorrência dissociada de um processo orgânico, gerando uma ilusão de crescimento. Outra característica seria o florescimento de indústrias de ponta inseridas no contexto internacional, que propiciaria o aparecimento de "nichos de prosperidade", em dissonância com o processo tradicional de crescimento industrial, fundamentalmente centrado nas indústrias de base, o que em última instância se traduziria num crescimento desbalanceado.

O investimento público cessa, sucateando a infraestrutura (redes de comunicação, equipamentos de consumo coletivo) e as empresas públicas da esfera produtiva e desmantelando a máquina administrativa (serviços assistenciais, educacionais), além de conduzir os setores que dependem economicamente do Estado à situação de inadimplência. A fragilidade da situação econômica se manifesta também na crescente dificuldade de o governo efetuar a rolagem de sua dívida. É suposto que o ajuste fiscal não se concretize na magnitude necessária à recuperação da credibilidade do governo, inviabilizando a condução da política econômica. Possivelmente a política de manutenção dos juros elevados e de tarifas públicas defasadas continuará sendo implementada, o que acirrará os desequilíbrios no sistema de preços.

A crise financeira seria agravada ainda mais pela falta de autonomia orçamentária, criada pela nova

Constituição. A incapacidade de o Poder Executivo atender às demandas sociais mais abrangentes, via Poder Legislativo, conduzirá a um conflito entre os dois poderes, dados os interesses divergentes.

A nova distribuição de poderes, com a descentralização do poder político e com a autonomia dos governos estaduais e municipais, vai necessariamente implicar a pressão destes por mais recursos e a pressão da sociedade, em geral, por soluções mais rápidas de seus problemas, pressões estas que serão canalizadas para o Congresso Nacional.

O papel das lideranças políticas e econômicas estará restrito a solucionar problemas de curto prazo, emergenciais, inviabilizando um planejamento de médio e longo prazo capaz de superar a crise estrutural por que passa o país. A malograda tentativa de combate à inflação alta com taxas instáveis concentrará os esforços da ação do Estado em detrimento de uma política de desenvolvimento social e de retomada do crescimento econômico.

Os principais atores na condução deste cenário são, de uma parte, o Poder Executivo, que mantém o seu matiz clientelista e, de outra parte, as elites econômicas com interesses radicados nos setores agrário, industrial e financeiro. Estas elites, na perpetuação deste quadro e com a decorrente degeneração ao longo do tempo, tendem a se conflitar na disputa por benesses do Estado, cada vez mais escassas.

Ainda pesando sobre o encargo da dívida pública estará o serviço da dívida externa, que não deverá ser reduzido de forma substantiva, dado que o clima de incerteza interno atinge também a formação de expectativas dos agentes do Sistema Financeiro Internacional. A ameaça de uma crise cambial, devido a uma nova postura na negociação da dívida externa, não está, portanto, afastada, uma vez que um ajustamento fiscal prévio é condição para um bom entendimento na renegociação da dívida externa. Haverá, dessa forma, reduzida capacidade de negociação com os credores externos e as remessas líquidas de recursos não deverão ser reduzidas.

A característica clientelista do Estado em sendo mantida na busca de sustentação política, pode implicar

a manutenção de subsídios explícitos ou tácitos que o Setor Público concede a seus clientes (possivelmente aos setores de ponta ligados à exportação). O contexto recessivo, juntamente com a corrosão salarial decorrente da persistência das altas taxas inflacionárias, deverá acentuar o conflito distributivista, incentivando as reivindicações por melhores condições de vida. Nesse sentido, as lutas sindicais serão acirradas e o corporativismo exacerbado, forjando um clima favorável ao surgimento de posições extremadas em termos políticos.

A questão agrária, não sendo objeto de ações efetivas visando a sua superação, deverá continuar apresentando um quadro de conflitos agravador da crise social, vindo a se somar ao quadro recessivo.

## VII - ESTRUTURANDO A INCERTEZA DO FUTURO

Traçados os cenários hipotéticos para o futuro do Brasil, trata-se agora de examiná-los à luz de seus fatores limitadores e facilitadores, chegando-se ao cenário provável. Esta indicação, entretanto, não se dará pela simples escolha entre um dos quatro cenários enunciados anteriormente. A complexidade da sociedade brasileira atualmente é reforçada pela aceleração das mudanças nos padrões de organização e de consciência política e pela ampla redistribuição constitucional do poder político.

Os dois cenários mais extremos - liberal e nacionalista - exigem a explicitação de uma hegemonia de poder político para sua concretização, sendo de tal forma opostos que os principais fatores facilitadores de um são ao mesmo tempo limitativos do outro e vice-versa.

### LIMITAÇÕES E INCENTIVOS À HEGEMONIA

Alguns fatores limitativos e incentivadores à hegemonia liberal e nacionalista serão aqui examinados sob a forma de fatores consensuais observáveis na sociedade brasileira, indicando-se a seguir como promovem uma hegemonia e limitam a outra.

#### a) O colapso do aparelho de Estado.

A imagem de um Setor Público que vem se deteriorando ao longo dos anos 80, hoje enfraquecida econômica e administrativamente, está suficientemente internalizada para a sociedade brasileira, de forma a permitir a tarefa de se promover uma profunda alteração nos objetivos que o setor estatal deve ter numa sociedade capitalista. Este quadro é um facilitador para estratégia liberal de reduzir a presença do Estado, e obstáculo à hegemonia nacionalista, cujo projeto depende de recuperação, desprivatização e democratização do Estado. Existem, entretanto, obstáculos a uma reestruturação do Setor Público, notadamente nas pressões corporativistas de seus componentes e na ação oportunista e fisiológica do Congresso Nacional.

#### b) O conflito distributivista latente.

As disparidades sociais e regionais agravadas pela estagnação econômica da década de 80 são reconhecidas amplamente, bem como a impossibilidade de absorvê-las via mercado, em ritmo compatível com a urgência das demandas. Desse modo, o projeto liberal teria sua aplicação limitada, tendo em vista a necessidade da ação do Estado em suas áreas tradicionais. Por outro lado, a orientação nacionalista, que postula a ação do Estado para promover o equacionamento da questão, seria facilitada dentro do contexto do conflito distributivista. A ampliação dos movimentos sociais organizados (sindicatos e associações), fruto do conflito distributivista aberto, seria um forte reforço à hegemonia nacionalista e às suas propostas de mudanças sociais; para a hegemonia liberal este é um fator limitador, amenizado pela heterogeneidade e segmentação que caracteriza estes movimentos.

c) Tendência à abertura da economia.

A sinalização para a abertura da economia brasileira passaria por quatro questões principais: a problemática da dívida externa, o grau de integração internacional alcançado pelo aparelho produtivo nacional, os interesses estratégicos junto aos países vizinhos e a necessidade de modernização tecnológica. Esta tendência seria um fator favorável ao projeto liberal, e se constituiria em restrição ao projeto nacionalista.

d) Fracasso da política econômica heterodoxa.

A dimensão dos problemas econômicos e sua natureza é hoje consensual (ver "Condicionantes de Curto Prazo"). O malogro das medidas heterodoxas adotadas para resolvê-los fortalece a aplicação de medidas ortodoxas, fator promocional para o cenário de hegemonia liberal e limitativo para o nacionalista.

## DA AUSÊNCIA DE HEGEMONIA POLÍTICA À INSTABILIDADE

A ausência de hegemonia política no curso de pelo menos mais um ano, até às próximas eleições parlamentares, gerará um clima de instabilidade sócio-política, acentuada pelas possíveis tentativas de se colocar em ação um programa condizente com uma das propostas em confronto, e a sua crítica e negação permanente por parte dos atores partidários da orientação oposta.

A instabilidade sócio-política decorrente deste conflito dificultaria o encaminhamento de soluções para as condicionantes econômicas de curto prazo, agravando-se o quadro de instabilidade. Neste contexto, a assimetria entre participação sócio-econômica e participação política, cuja redução não se vislumbra, levaria à eleição no próximo ano de um Congresso marcadamente de oposição ao Presidente eleito no ano anterior.

#### DA INSTABILIDADE À ...

Este cenário de instabilidade econômica, social e política desembocaria em duas tendências divergentes. Na primeira hipótese haveria instabilidade crescente, fruto de seguidos insucessos nas tentativas de negociação, evoluindo para um cenário de degeneração, marcado pela exacerbação de conflitos sociais e políticos, não se excluindo a intervenção militar neste processo. Este cenário poderia ter em curto prazo solução parcial na esfera política, através da adoção antecipada do regime parlamentarista.

Na segunda, a instabilidade seria decrescente, resultado do processo de negociação ampliada, levando a um cenário de concertação nacional num prazo de dois anos que se consolidaria, seja através de reforma constitucional, seja com a adoção do regime parlamentarista no plebiscito de 1993.

#### NÃO SE PLANEJA O FRACASSO

O cenário aqui vislumbrado como o mais provável é um compósito das tendências mais fortes dos cenários construídos, desdobrando-se num período de forte instabilidade, encaminhando-se para progressiva amenização e culminando numa situação de concertação nacional.

## PARTICIPANTES DO PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DOS CENÁRIOS

### CONSULTOR DE CENÁRIOS:

Eduardo Marques (Petrofértil)

### COLABORADORES EXTERNOS:

Antonio Barros de Castro (FEA)

Cesar Maia (Deputado Federal)

Fernando Rezende (IPEA)

Gullherme Dias (BNDES)

João Geraldo Piquet Carneiro (consultor)

José Eustáquio Reis (IPEA)

Jurandir Freire Costa (UERJ)

Sérgio Abranches (Governo do Estado do Rio de Janeiro)

Sérgio Arouca (FIOCRUZ)

Wanderley Gullherme dos Santos (IUPERJ)

### GRUPO DE CENÁRIOS DO IBGE

Carmem Aparecida Feijó - Departamento de Agropecuária

Cláudio Considera - Departamento de Contas Nacionais

Elisa Lustosa Caillaux - Departamento de Estatísticas e Indicadores Sociais

Lana Lima Moreira - Diretoria de Geociências

Marcia de Castro Faria Graça Melo - Coordenadoria de Planejamento, Organização e Controle

Mário dos Santos Moreira - Departamento de Finanças

Olindina Vianna Mesquita - Departamento de Geografia

Teresa Cristina Araújo - Coordenadoria dos Censos Econômicos

Teresa Cristina Machado Mendes - Departamento de Indústria