

HERANÇA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL¹

Tânia Bacelar de Araújo²

Chamamos de herança recente o período que vai dos anos trinta até hoje, quando o Brasil passou por uma transformação muito grande. Nos anos 20, este era um país rural e agrícola. O censo de 1920 dizia que 30% da população brasileira vivia nas cidades e 70% vivia no campo. Cinquenta anos depois era o inverso - 70% nas cidades e 30% no campo. Até 1930, a economia do Brasil era uma economia agrícola. Em 1980, o Brasil era o oitavo PIB industrial do mundo. Depois dos sete grandes, o oitavo era o Brasil. Isto nos dá uma idéia da mudança de perfil na sociedade e na economia, em meio século. O que alguns países passaram séculos para fazer, o Brasil fez em cinquenta, sessenta anos.

Transformou-se numa potência industrial média, com maior parcela da sua gente morando nas cidades. Este ainda é o *perfil* do Brasil. Para entender os dias de hoje, é necessário saber que Estado tínhamos anteriormente, e que heranças e traços foram ficando nesse percurso. Essencialmente, o que caracterizava o Estado Brasileiro era seu caráter desenvolvimentista e conservador³. Não era um Estado do bem estar social. O Estado era o promotor do desenvolvimento e não o transformador das relações da sociedade. Um Estado conservador, que logrou promover transformações fantásticas sem alterar a estrutura de propriedade, por exemplo. Sua grande marca: um estado desenvolvimentista, conservador, centralizador e autoritário. Nessa fase, o grande objetivo do Estado brasileiro era consolidar o processo de industrialização. Desde o começo do século, optou-se pela industrialização. A grande tarefa era consolidar esse processo e fazer do Brasil uma grande potência; assim, o grande objetivo era de ordem econômica: construir uma potência intermediária, no cenário mundial.

O Estado desempenhava a função de promover a acumulação privada, na

¹ Capítulo extraído do Texto “As Políticas Públicas no Brasil”, publicado pela CESE em 1996 (P. 55-76). Nesses fragmentos a autora aborda aspectos relevantes sobre o papel do Estado brasileiro na configuração do padrão de desenvolvimento.

² Doutora em Economia Pública, Planejamento e Organização do Espaço, Professora do Mestrado de Geografia; Ciência Política e Desenvolvimento Urbano da UFPE.

³ Esta afirmação foi tirada de um *livro* muito interessante da Lidia Goldenstein, professora de defendeu e *publicou* recentemente essa tese. O livro se chama "Repensando a dependência".

esfera produtiva. O essencial das Políticas Públicas estava voltado para promover o crescimento econômico, acelerando o processo de industrialização. O Estado brasileiro pretendeu isto sem transformar as relações de propriedade na sociedade brasileira. O Brasil do século vinte será exemplo de país que alcançou uma economia das mais dinâmicas, sem ter transformado suas relações de propriedade. Em certo sentido, o Estado brasileiro compara-se ao Estado japonês, que também foi desenvolvimentista, mas fez uma transformação fundamental na sociedade japonesa, distribuindo o acesso à educação. E isto permitiu que o Japão tivesse a trajetória que teve no século vinte. O Japão era um País destruído, depois da segunda guerra mundial; arrasado, bombardeado, ocupado militarmente, e, algumas décadas depois se tornou a segunda potência econômica do mundo. O que sobrou, no Japão, depois da segunda guerra? Japonês, pessoas relativamente melhor qualificadas do que a média dos indivíduos das outras sociedades do mundo. Eles montaram a estratégia de desenvolvimento, com base 'no único recurso abundante que tinham no pós-guerra: japonês com um bom grau de qualificação. O Estado brasileiro nunca fez isto. A revolução educacional está para ser feita. As vésperas do século XXI, quando a Educação é, evidentemente, um requerimento até da Economia, as Políticas Públicas, no Brasil, não promovem esse acesso que o Estado japonês promoveu. A Reforma Agrária é outro tabu. O Brasil consegue ser a oitava potência industrial, um grande produtor agrícola do mundo, inclusive de grãos, sem fazer a Reforma Agrária. Aqui, também, nós seremos um exemplo: foi possível promover uma industrialização fantástica, com 75% da população nas cidades, e aumentar de maneira incrível, a produção agrícola, sem mexer na estrutura de propriedade da terra. A questão da terra continua, ainda hoje, crucial, como no começo do século XX.

Um outro exemplo de desenvolvimentismo se deu na Coreia. Mas o Estado coreano foi às relações de propriedade e distribuiu o acesso à terra. E, depois da Reforma Agrária, montou um programa de industrialização voltado para o mercado interno, e, só no terceiro momento, internacionalizou seu processo de industrialização. Fala-se muito na revolução educacional coreana, mas, antes da revolução educacional, foi feita a Reforma Agrária. E, antes da internacionalização da indústria, foi implantado um parque industrial voltado para o mercado interno, que cresceu a partir do momento em que se distribuiu a renda e democratizou-se o

acesso à terra, o que nunca se fez no Brasil. O Estado brasileiro conseguiu implantar um projeto industrial sem alterar as relações de propriedade da terra. As oligarquias sempre foram muito fortes no Brasil: sempre estiveram no pacto político dominante e colocaram essa exigência. O Brasil levou a agricultura ao interior, para não mexer na estrutura fundiária das áreas consolidadas, para isto, levou estradas, energia, armazenamento; construiu cidades inteiras no Centro Oeste, por exemplo, porque, no pacto político estava sempre esta exigência: não mexer na estrutura de posse da terra nas áreas do processo tradicional de ocupação do país. E esta é uma restrição que permanece até hoje.

O Estado brasileiro é, tradicionalmente, centralizador. A pouca ênfase no bem-estar, ou seja, a tradição de assumir muito mais o objetivo do crescimento econômico e muito menos o objetivo de proteção social ao conjunto da sociedade, fez com que o Estado assumisse uma postura de fazedor e não de regulador. Nós não temos tradição de Estado regulador; nós temos tradição de Estado fazedor, protetor, mas não de Estado que regule, que negocie com a sociedade os espaços políticos; estamos reaprendendo a fazer isto. A tradição de que Público é governo, Público é governamental, é uma tradição muito forte na sociedade brasileira e isso leva a que só haja - quando há - Políticas Públicas governamentais. Esta é a grande dificuldade de se operar com a noção de Estado no Brasil, que é uma noção mais ampla do que governo. O Estado regulador requer o diálogo entre governo e sociedade civil, e nós não temos tradição de fazer isto. É um traço autoritário. O Estado centralizador, em muitos momentos da nossa vida recente, se junta com o autoritário; tivemos uma longa ditadura no período Vargas; depois uma longa ditadura nos governos militares pós-64. Então, o viés autoritário é muito forte nas Políticas Públicas do País.

O Estado fica muito mais vulnerável aos lobbies dos poderosos, mas intenso à pressão social. Dado ao seu caráter autoritário, não precisa se legitimar com a grande parcela da sociedade. Então, fica refém dos lobbies dos poderosos nos gabinetes principalmente, de Brasília, já que o Estado se concentra na União. E as grandes lideranças nos períodos das ditaduras, nem pressão podiam fazer. Alguns estavam exilados, outros foram mortos. Então, a tradição, o ranço da vertente autoritária é um traço muito forte nas políticas públicas do país. Disto, vem que as políticas públicas eram muito mais políticas econômicas. Se olharmos a história recente, as políticas

sociais e as políticas regionais são meros apêndices, não são o centro das preocupações das Políticas Públicas. Tanto nas políticas sociais como nas políticas regionais, o corte é predominantemente compensatório, porque o central era a política econômica, já que a política industrial era hegemônica, porque o projeto central era o da industrialização.

A política agrícola também estava no centro, mas era subordinada à política industrial. Era necessária uma *política* de exportação, quando não tínhamos o setor produtor de bens de capital, porque as exportações é que financiavam a importação de bens de capital para a indústria crescer. Além disso, era preciso essa política de exportação para pagar a dívida externa. Também era necessária uma política agrícola para produzir alimentos para o mercado interno, porque a população estava sendo atraída para as cidades, por conta do processo de industrialização. Então, a política agrícola não estava no centro do foco.

O carro-chefe era a política industrial. A política agrícola só era importante, face aos objetivos da política industrial. Esta, sim, tem sempre este caráter central no núcleo das Políticas Públicas e as outras são políticas compensatórias, adicionais, acessórias. As políticas sociais estão nesta vertente. Define-se a política industrial e a política agrícola do país, como se o Brasil fosse, todo ele, uniforme; formula-se uma política habitacional, num país heterogêneo como o nosso, como se o Brasil fosse um grande banco, o mesmo esquema de financiamento, o mesmo padrão de construção para o país inteiro. Essa é a visão do corte nacional, com um desprezo fantástico pela heterogeneidade real do País. Quem está lá em Brasília, tende a pensar que o Brasil é uma média. E a média não diz quase nada do Brasil, que é um País muito heterogêneo. A consequência desse corte é a dificuldade em considerar a heterogeneidade real do Brasil. Cada lugar requer uma solução que venha da realidade. Quando se tem uma política centralizada, o tratamento é homogeneizado.

O corte nacional tem essa desvantagem e ele esteve muito presente na nossa trajetória recente. A centralização dá outro viés, porque é proposta de cima para baixo. Essa é uma outra tradição das políticas, no país: são formuladas a partir do corte nacional setorial e aplicadas de cima para baixo, para enquadrar a realidade àquela visão, que vem da abordagem centralizadora, com corte autoritário, e a consequente dificuldade de se promover a participação. (...).

Mas, vejamos ainda: que tipo de ação praticou o Estado? O Estado brasileiro

fez tudo para promover o projeto industrial: financiou, protegeu, criou alíquotas, produziu insumos básicos. As estatais, que estão sendo privatizadas agora⁴, produzem insumos básicos. Naquelas atividades mais pesadas, de investimento mais pesado, com taxa de retorno mais lento, com insumos que têm mais disseminação, foi que o setor estatal produtivo entrou. A produção de aço, a mineração, a produção de petróleo e de energia, tudo isso tem a mesma natureza: é insumo básico. Entrou em projetos grandes, onerosos, com taxas de retorno mais lentas, para possibilitar que o setor produtivo privado ficasse com o mais leve e rapidamente rentável. A oferta de infra-estrutura econômica teve um grande destaque. O que se fez de rodovia, de portos, de instalações de telecomunicações nesse país, nos últimos anos, é uma coisa fantástica. E quem fez? O Estado brasileiro. As políticas públicas de oferta da infra-estrutura econômica necessária para o setor produtivo privado operar ficou praticamente na mão do Estado Brasileiro. (...)

Em menor grau, o Estado brasileiro ofertou, também, serviços sociais, de segurança e justiça. Mas em muito menor grau. O Estado regulador, embora com uma face muito menor do que o Estado realizador, também se fez presente, quando imprescindível a seu projeto. Por exemplo, na era Vargas, o Estado interveio para regular a relação trabalho-capital. Quer dizer, no momento em que a opção é a da industrialização, que o operariado vai surgindo e que é necessário definir as regras do jogo entre o trabalho e o capital, o Estado brasileiro surge com força. É da era Vargas o salário mínimo e o essencial da legislação trabalhista que ainda se tem. Na Justiça do Trabalho, ou seja, nos mecanismos de regulação da relação trabalhador urbano e capital, o Estado esteve muito presente. Talvez uma das grandes marcas do Estado regulador seja a de atuar dentro da lógica de patrocinar a industrialização. Nas políticas macroeconômicas o Estado também tem um papel regulador importante. Se observarmos a trajetória das políticas macro, veremos que seu grande papel é regulador. Até porque, isto é da natureza das políticas macro: elas ditam as regras do jogo da produção. Congelamento de preços, política cambial, taxas de juros, são mecanismos muito mais de regulação do jogo, do que de realização. (...) E o que herdamos disto? Na minha visão, herdamos um País que consegue ser a oitava economia do mundo, em poucos anos e ao mesmo tempo, tem a maior fratura social dentre os países de perfil semelhante. Não há

⁴ O texto refere-se ao período do primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso – (nota nossa).

outro País que tenha o mesmo perfil do Brasil. Conseguiu percorrer esta trajetória econômica, que é exitosa do ponto de vista de seus objetivos, mas nenhum outro país tem o perfil de distribuição de renda do Brasil: 20% dos mais pobres têm, apenas, 2% da renda nacional, enquanto os 10% mais ricos têm quase 50% dessa renda. Só a Guatemala, que é um pequeno País, sem a importância econômica do Brasil, no mundo, é que apresenta um perfil semelhante⁵. Na verdade, nós herdamos este perfil: um País com uma grande vitalidade econômica - que, talvez, se torne um exemplo de êxito econômico na história do Século XX - e, ao mesmo tempo, profundamente fraturado, com dois terços da sua população fora do mercado. É com esse Brasil fraturado que nós vamos enfrentar uma nova era.

Os anos 90 vão ser de mudanças na economia mundial. Vivemos uma fase de crise. Não é só a crise do mundo socialista. Há uma crise, também, no mundo capitalista. Os economistas usam dois indicadores básicos para mostrar essa crise: o modesto crescimento da produção - taxa mundial média de 2,5 a 3%, com exceção da China que tem crescido 10% ao ano, nos últimos cinco anos. Mas, na média, mesmo os grandes países têm taxa de crescimento muito pequena. Outro indicador é a taxa de investimento, também muito modesta nos últimos anos. A economia capitalista também entrou numa crise nos anos 90 e a fase que a gente vive é de preparação e de mudanças, talvez, para um outro ciclo expansivo, mas que não se firmou ainda. Quando o Brasil estava com todo o gás, "tromba" com o ambiente mundial que começa a enfrentar problemas. Nesse ambiente, creio que haja mudanças que estão se operando no mundo. E aí, destaco três grandes movimentos: o movimento de globalização; o movimento de reestruturação produtiva, e o movimento de financeirização da riqueza.

⁵ Um relatório recente do Banco Mundial e um estudo recente do DIEESE fazem esta comparação.