

POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL: UMA PROPOSTA DE REAVALIAÇÃO¹

Paulo de Arruda Penteadó Filho²
Núcleo de Pós-Graduação em Administração - EA/UFBa

1. INTRODUÇÃO

O objetivo deste trabalho é apresentar uma proposta de reinterpretação da situação social no Brasil, procurando caracterizar o papel das políticas públicas na explicação desse quadro.

A segunda seção discute algumas questões teóricas, relativas ao debate sobre políticas públicas, que permeiam os trabalhos sobre o tema. A terceira analisa brevemente a posição brasileira no contexto internacional, procurando verificar o seu grau de especificidade. A quarta seção revê, criticamente, algumas explicações do nível dos indicadores sociais brasileiros. Finalmente, na quinta seção são feitas algumas propostas de reinterpretação do quadro social brasileiro e indicadas linhas para futuras pesquisas.

2. ALGUMAS QUESTÕES TEÓRICAS

Sem pretender resenhar exaustivamente os estudos relativos às políticas sociais, pode-se levantar algumas questões que aparecem nos diversos trabalhos na área: (a) a importância relativa da política e da economia na determinação das políticas sociais; (b) o grau de generalização, em termos da diversidade de situações concretas que se pretende explicar; (c) relacionamento com o ponto anterior, o nível de abstração das análises, em termos do peso atribuído às formulações teóricas em relação à preocupação com o material empírico. Estas questões perpassam, em diferentes graus, tanto os estudos de orientação marxista ou

¹ Este trabalho faz parte de um projeto de pesquisa em andamento, com financiamento do CNPq. Agradeço a Ângela Franco, assistente de pesquisa, João Luiz Torreão Ferreira e Sônia Ferreira de Vaconellos, bolsistas de iniciação científica, pela dedicada participação. Agradeço, também, aos colegas Jairnilson Paim e Inaia Carvalho e aos membros do NPGA participantes do seminário "A Gestão em Debate", pelas críticas e sugestões. A nenhuma deles cabe nenhuma responsabilidade pelas eventuais falhas deste trabalho.

² Professor Adjunto e Vice-Chefe do Departamento de Administração Pública e Vice-Coordenador do NPGA da Escola de Administração da UFBA.

histórico-estrutural, quanto aqueles de visão funcionalista ou pluralista.

Quanto ao primeiro ponto -- a importância relativa da política e da economia --, no final da década de 60, diversos trabalhos de análise de políticas públicas, principalmente nos Estados Unidos, como reação à tendência da época de dar ênfase a fatos políticos, principalmente partidários e eleitorais, procuraram demonstrar que a maior parte das variações de políticas públicas podia ser explicada a partir de variáveis econômicas. As próprias variações políticas, na medida em que tinham algum impacto sobre o padrão de políticas governamentais, eram consideradas meras variáveis intervinientes, elas próprias podendo ser explicadas por diferenças econômicas. (DYE, 1966)

A partir de outra vertente teórica, análises marxistas defendiam posição semelhante, argumentando que a estrutura econômica é determinante da política e das ações governamentais. Análises keynesianas das políticas de bem-estar social vieram também contribuir para o reforço das explicações econômicas.

Ao longo do tempo, no entanto, a política foi recuperando terreno, com o surgimento de defensores de sua relevância, a partir de difíctes posições teóricas, seja na linha do "politics matter", seja na linha da defesa da autonomia relativa da política, no seio da teoria marxista.

Nos últimos anos, essa tendência tem se acirrado. Em parte isso se deve à própria crise econômica internacional, que estimula a busca de outras possibilidades de avanços sociais, menos dependentes das taxas de crescimento do produto e outras variáveis econômicas. Na verdade, baixas taxas de crescimento econômico fazem com que a questão distributiva se aproxime de um jogo de soma zero, reforçando a disputa política por recursos. Em particular, essa tendência é também uma reação à crise do modelo keynesiano de crescimento e o ressurgimento de posições monetaristas, propugnadoras da redução dos gastos públicos, especialmente na área social. Com isso, perdeu-se um importante aliado na defesa de gastos sociais com base em argumentos econômicos. Em parte, ainda, essa tendência à valorização da política se deve à crise teórica do marxismo e, em particular, de suas correntes mais deterministas.

Se essa revalorização da política é, em parte, bem vinda, e possivelmente adequada para a compreensão da evolução futura, ela tende a obscurecer a importância dos fatores econômicos e estruturais. Ao mesmo tempo, ao desviar o foco de atenção da economia, desestimula-se a reinterpretação da evolução passada. Embora tudo pareça indicar que o futuro será muito diferente do passado, isso não significa que a reinterpretação da história recente, revendo, enriquecendo e integrando os velhos modos de

³ Alguns autores questionam que a crise econômica e o avanço do neoliberalismo tenham efeitos tão devastadores quanto usualmente se supõe, sobre as políticas sociais (ver, a respeito, POSSAS [1992]).

análise deixe de ser um exercício frutífero. Com isso, não se quer desmerecer a importância da busca de novos paradigmas, mais capazes de dar conta das surpreendentes transformações em curso.

No que toca ao segundo e terceiro pontos, relativos ao grau de generalização e abstração das análises, os estudos mais recentes se caracterizam também por uma tendência ao abandono das "grandes teorias" gerais, gradualmente substituídas por explicações mais voltadas à compreensão de situações históricas concretas ou estudos de caso. A meio caminho entre as análises gerais, baseadas em "grandes teorias" e as análises de situações históricas concretas e estudos de caso, há espaço para a busca de explicações intermediárias, em que diferentes situações concretas possam ser agrupadas em tipos semelhantes, a partir dos quais se possa buscar determinações mais específicas. As diversas tipologias em geral utilizadas para classificar os diferentes padrões de Estado do Bem-Estar caminham nesta direção (DRAIBE, 1989). No entanto, sofrem de duas limitações básicas: (a) foram elaboradas a partir da comparação entre países capitalistas avançados; (b) tendem a concentrar-se nas características internas das políticas de bem-estar social (sobre o primeiro ponto, ver as observações de POSSAS, [1992], sobre o "latino-americano", como sugere Possas, mas de procurar, mesmo que a partir das tipologias existentes, delinear tipos aplicáveis aos países de industrialização tardia e não-industrializados, bem como de relacionar as características da política social com o contexto externo ao sistema de proteção social. A grande questão não é explicar as diferenças entre os países de industrialização tardia, como o Brasil, e os países capitalistas avançados (ou mesmo, com os países socialistas), mas, sim, entender as variações nas políticas sociais, e seus resultados, entre países com níveis de acumulação de capital semelhantes. As tipologias existentes e as tentativas de enquadramento do caso brasileiro (como a de DRAIBE [1989]) representam um ponto de partida útil.

O tipo de enfoque utilizado tem condicionado, também, o tipo de material empírico utilizado e a forma de seu tratamento: indicadores quantitativos, tratados com instrumental estatístico, ou informações qualitativas, tratadas com maior refinamento teórico. Em que pesem as limitações do primeiro enfoque, a potencialidade dos estudos quantitativos em termos de descoberta de pistas para posteriores análises ou de reforço a posições derivadas da teoria, tem sido desperdiçada pela maioria dos trabalhos baseados em enfoques mais dedutivos.

Uma outra questão fundamental refere-se à análise das possibilidades e tendências com relação à dinâmica das políticas sociais e de seus resultados. Há algum tempo, as visões mais otimistas previam uma tendência à convergência entre os diversos países e regiões. No caso dos países menos industrializados, a questão seria de um mero retardar, a ser eventualmente superado com a modernização e o desenvolvimento econômico. As correntes mais pessimistas, em boa parte de inspiração marxista, previam

a impossibilidade de uma política social efetiva, devido às contradições destas com o processo de acumulação capitalista. No caso dos países menos industrializados, essa impossibilidade seria potencializada pelas relações de dependência e exploração em nível internacional.

No plano dos países industrializados, o razoável desempenho das políticas sociais, do final da II Guerra até meados da década de 70, foi incorporado pelas interpretações críticas que procuraram explicá-lo como fruto das próprias necessidades do processo de acumulação nesses países, aliadas às necessidades de legitimação (O'CONNOR, 1973)

No caso dos países menos industrializados, no entanto, os avanços sociais conseguidos por alguns deles, foram, em larga medida, ignorados pelas interpretações que advogavam a tendência a um aumento crescente da gravidade das carências sociais nesses países. Se o crescimento econômico e a industrialização de alguns países periféricos acabaram por ser incorporadas, de alguma forma, às análises, o mesmo não se deu com os avanços sociais. Em parte isso se deve ao fato de que o desempenho das políticas sociais foi bem menos satisfatório, particularmente em alguns países, como o Brasil, do que o crescimento econômico. Convém lembrar, no entanto, que os resultados sociais alcançados foram bastante diferenciados entre os países de menor grau de industrialização. Assim sendo, coloca-se a questão de explicar, não apenas as diferenças entre esses países, como o grau específico de sucessos e fracassos de cada um deles.

Isso tudo não significa que as previsões otimistas tenham obtido grande sucesso. Mesmo nos períodos de intenso crescimento da economia internacional, vários países industrializados ainda apresentavam problemas sociais significativos. Do ponto de vista internacional, muitos países foram incapazes de crescer, se industrializar ou minorar seus problemas sociais. Mesmo quando apresentaram níveis razoáveis de crescimento econômico, nem sempre obtiveram avanços correspondentemente rápidos na área social. Mais grave ainda, as transformações verificadas ao longo da década dos 80 colocaram em cheque até mesmo os limitados resultados das décadas anteriores.⁴ A compreensão dessa crise e a identificação de possibilidades e limitações futuras têm ocupado boa parte de trabalhos recentes sobre políticas sociais. Apesar de sua enorme relevância, foge à pretensão, muito mais limitadas deste trabalho.

3. A situação social brasileira e sua evolução no contexto internacional

Os efeitos da crise, no caso de países como o Brasil, com graves problemas e desequilíbrios sociais, é particularmente dra-

⁴ O paradoxal é que isso se dê num momnto em que as explicações mais catastrofistas se encontram em declínio.

mático. A gravidade dos problemas sociais e da crise por que passam a sociedade e o Estado brasileiros, tem dificultado a absorção e a interpretação dos resultados sociais positivos obtidos ao longo das últimas décadas.

Isso tem reforçado interpretações exageradamente pessimistas quanto à possibilidade de melhorias sociais na periferia do mundo capitalista. Tem também aumentado a tendência a buscar explicações que enfatizam a política como explicação autônoma na determinação das políticas públicas. Finalmente, tem contribuído para a percepção da situação como anômala. Embora a insatisfação com as desigualdades sociais no Brasil seja plenamente justificável, isso não deve obscurecer a percepção do grau de especificidade dessa situação.

Consideremos, em primeiro lugar, a posição do quadro social do Brasil no mundo. Muitas vezes, as comparações feitas são esporádicas e exemplificativas, confrontando o caso brasileiro com dois ou três países mais pobres e com melhores indicadores sociais.

Pode-se esperar que as condições sociais tendam a melhorar com o aumento da renda per capita. A renda per capita em geral explica, do ponto de vista estatístico, boa parte da variação de indicadores sociais entre países, sejam esses indicadores relativos à situação da população, sejam eles relativos à oferta de serviços sociais. No entanto, em graus variáveis, a dependência do indicador, há uma parcela da variação que não é explicada pela renda per capita. Além disso, as maiores dispersões tendem a se verificar exatamente no grupo de países de renda média, do qual o Brasil faz parte. É também nessa faixa de renda per capita que se dá, geralmente, a inflexão da curva dos indicadores sociais. Trata-se, como seria de se esperar, de situação típica de países em "transição", num processo que tenderia a se dar com graus variados de desequilíbrios.

Se cruzarmos a renda per capita com indicadores selecionados de diversos países do mundo, como fica o Brasil? No geral, como já tem sido observado, o desempenho brasileiro não é dos melhores. Para os indicadores analisados, sempre existem países com renda per capita menor do que o Brasil e melhores resultados. Mais do que isso, o Brasil tende a se situar próximo ao último lugar no seu nível de renda per capita. Não obstante, o Brasil não ocupa uma posição totalmente fora da tendência geral, como é o caso de alguns países produtores de petróleo. Situa-se dentro da faixa de variação, embora no seu extremo mais desfavorável. Alguns outros países apresentam comportamento semelhante, enquanto outros tendem a situar-se sistematicamente no extremo mais favorável dessa faixa de variação. Ou seja, uma análise perfunctória dos dados estatísticos internacionais disponíveis confirma, até certo ponto, a natureza "perversa" do desenvolvimento brasileiro, porém revela também uma grande variedade de

* Observe-se que, nesse sentido, esses países são tão "anômalos" quanto o Brasil, embora essa anomalia seja mais virtuosa.

situações dentre os países na faixa de renda per capita do Brasil, que não se encontra totalmente isolado em sua posição.

Em segundo lugar, cabe considerar as mudanças, no tempo, das condições sociais. A evolução da maioria dos indicadores sociais, sugere que se verificou, no Brasil, melhorias significativas nessas condições, ao longo das últimas décadas e, particularmente, nos anos 70. Diminuiu significativamente a pobreza absoluta, a mortalidade infantil e o analfabetismo. Aumentou o nível de escolaridade, a porcentagem de domicílios com abastecimento de água em rede, o número de matrículas em relação à população em idade escolar, o número de leitos por habitante e, até mesmo, a proporção de famílias que dispõem de aparelhos eletrodomésticos básicos. Aumentou a porcentagem de aparelhos empregada no setor industrial, bem como a dos trabalhadores com carteira assinada. Diminuiu a morbidade e a mortalidade proporcional por doenças infecto-contagiosas. Até mesmo os desequilíbrios regionais e urbano-rurais, em geral, tenderam a se reduzir. Por outro lado, a concentração de renda aumentou ou apresentou pequenas melhorias em setores localizados, e, isso mesmo, apenas na década de 70. (BACHA e KLEIN, 1986; ALBUQUERQUE e VILLELA, 1991; POSSAS, 1989; PASTORE, 1983).

A maior parte da evidência disponível sobre a evolução da questão social no Brasil, pelo menos até o início dos anos 80, contradiz as análises exageradamente pessimistas de um crescimento econômico sem nenhum avanço ou, até mesmo, com retrocesso social. É verdade que o Brasil apresenta um elevadíssimo grau de concentração de renda, uma imensa proporção de pessoas vivendo em condições sub-humanas, além de indicadores sociais abaixo do esperável para seu nível de renda per capita. Também é verdade que a expansão dos serviços sociais se deu, na maioria das vezes, com quedas significativas de qualidade. Isso, porém, não significa que não tenham ocorrido mudanças significativas no quadro social brasileiro, ao longo das últimas décadas, ainda que se possa argumentar que a velocidade dessas mudanças também deixa a desejar, se comparada a outros países do mundo (BACHA e KLEIN, 1986; JAGUARIBE, 1986 e 1989).

Durante a década de 80, caracterizada por baixas taxas de crescimento, alta inflação e deterioração das finanças públicas, verificou-se uma desaceleração na melhoria dos indicadores sociais. Porém, a maioria deles continuou a apresentar evolução positiva, embora alguns tenham apresentado significativa regressão, particularmente nos importantes casos da pobreza absoluta e do desemprego (ver, por exemplo, ALBUQUERQUE e VILLELA [1991]).

Também no que toca aos gastos sociais, o nível de dispêndio público brasileiro não é pequeno. A própria evolução no tempo das políticas sociais brasileiras tem mostrado tendências à expansão e à universalização do atendimento, embora com evidentes deficiências qualitativas. Tendências perversas e distorções nessas tendências também têm sido identificadas (DRAIBE, 1987).

Em resumo, ao lado das sobejamente conhecidas e extremamente graves carências, do ritmo insatisfatório das melhorias, da persistente desigualdade, há também aspectos positivos na evolução das condições e das políticas sociais brasileiras. Esses aspectos positivos tenderam a reduzir-se com a crise dos anos 80, apesar dos avanços políticos verificados nessa década.

4. ALGUMAS EXPLICAÇÕES CORRENTES

Uma das explicações utilizadas para o mau desempenho das políticas sociais no Brasil tenta atribuí-lo ao próprio processo de acumulação capitalista. O problema com este tipo de explicação é que outros países capitalistas -- mesmo do chamado Terceiro Mundo -- parecem conseguir resultados bastante superiores aos do Brasil.

Uma variante da explicação anterior procura as razões do relativo fracasso das políticas sociais nas contradições entre as necessidades do processo de acumulação de capital e as do processo de reprodução da força de trabalho. Na medida em que permite especificar contradições próprias ao caso brasileiro, esta explicação pode oferecer alguma contribuição à identificação dos determinantes do desempenho das políticas sociais. Apesar disso, geralmente não se procura contrapor as possíveis explicações com a experiência internacional. Dessa forma, não é convincente que as características apontadas sejam realmente particulares ao caso brasileiro. Assim, pode-se perguntar até que ponto essas características têm poder explicativo com relação aos diferentes níveis de condições de vida e de eficácia das políticas públicas em diferentes países. Pode-se perguntar, também, em que medida essa contradição, tal como se verifica no Brasil, é típica de uma "fase" ou de um determinado "padrão" de desenvolvimento capitalista.

Explicações baseadas em determinantes como o clientelismo e a falta de cidadania pecam, em geral, pela ausência de maior embasamento teórico. Pode-se esperar que o clientelismo seja predominante em países menos industrializados. Além disso, países desenvolvidos ainda retêm algumas características clientelistas e as tiveram ainda mais no passado (ver, por exemplo, ORLOFF e SKOCPOL [1984]). Assim, é preciso verificar se (e por que) o clientelismo persiste no Brasil mais do que seria de se esperar pela comparação com a evolução histórica dos países desenvolvidos e com países com níveis de industrialização comparáveis ao nosso. É preciso lembrar, também, que o clientelismo é, em parte, consequência da própria escassez de serviços: há

mais clientelismo na distribuição de energia elétrica nas áreas rurais do que nas grandes cidades, uma vez que, nestas, o atendimento é quase universal.

Já teve razoável popularidade a ideia de que há uma relação direta entre grau de democracia e a eficácia das políticas sociais. A experiência internacional, no entanto, não parece respaldar totalmente este tipo de relação causal. Países como a Argentina, o Chile, o Uruguai e a Coreia do Sul passaram por longos períodos sob regimes autoritários e apresentaram melhor desempenho social relativo que o Brasil. Além disso, a polarização entre as explicações baseadas em determinantes econômicos e determinantes políticos, frequentemente tem obscurecido a própria relação entre esses dois fatores. Em suma, é necessário explicar: (a) por que o autoritarismo prevaleceu durante tanto tempo no Brasil; (b) por que predominou um autoritarismo de direita; (c) por que as políticas sociais tiveram avanços mesmo durante períodos autoritários.

Finalmente, algumas explicações procuram associar características culturais com o fraco desempenho das políticas sociais no Brasil. Mas, como explicar então os resultados bastante mais satisfatórios de países como Itália, Espanha, Portugal, França, Cuba e Costa Rica?

5. BASES PARA UM ESQUEMA INTERPRETATIVO

Antes de pressupor a natureza "anômala" da política social brasileira e explicá-la a partir de uma análise voltada para dentro das políticas, ou mesmo do Estado e da sociedade brasileiros, é preciso: (a) demonstrar mais claramente o grau de especificidade do caso brasileiro através de comparações, no tempo e no espaço, com a experiência internacional; (b) procurar, nessa comparação, fatores determinantes generalizáveis. Trata-se de aprofundar o que já vem sendo feito por analistas como DRAIBE (1987), procurando, no entanto, incluir, na comparação, países mais próximos da realidade econômica brasileira.

Um ponto importante que sugere anomalia no caso brasileiro é que, como vimos, este, juntamente com diversos outros países, apresenta resultados aquém do que seria de se esperar em função de seu nível de renda per capita. É aqui que novas análises comparativas, do tipo proposto, podem apresentar contribuições relevantes.

O nível de renda per capita tem um efeito importante sobre diversos indicadores sociais porque, obviamente, está relacionado, de diferentes formas, com o quadro social. Em primeiro lugar, porque indica, em boa medida, a quantidade relativa de recursos disponíveis ao governo para fazer frente às necessidades crescentes de serviços sociais. Em segundo lugar, é também um indicador da quantidade de recursos disponíveis aos indivíduos para fazer frente às suas necessidades diretamente no mer-

cado privado. Indica, ainda, até certo ponto, o nível de acumulação de capital e o desenvolvimento das forças produtivas.

Evidentemente, não se trata de um indicador perfeito. A quantidade de recursos de que dispõe o setor público depende também de outros fatores, como a carga tributária. Além disso, a quantidade de recursos disponíveis não nos diz nada, em princípio, sobre a proporção efetivamente utilizada em serviços sociais. Além disso, a proporção dos indivíduos com recursos para satisfazer suas necessidades no próprio mercado vai depender de fatores como a distribuição funcional e pessoal da renda. Finalmente, diversos fatores podem levar a uma renda per capita artificialmente alta em relação à base produtiva, sejam as conhecidas deficiências conceituais e estatísticas, sejam características como a renda de monopólio auferida por países como os exportadores de petróleo.

Embora o nível de renda per capita esteja, em geral, bastante correlacionado com alguns indicadores sociais, essa correlação não é perfeita e nem se dá igualmente com todos os indicadores. Há outros fatores, como grau de industrialização, nível de urbanização e estrutura demográfica, que podem, além de fatores políticos e institucionais, afetar, de modo significativo, o nível de bem-estar social.

A heterogeneidade estrutural da economia e da sociedade no Brasil tem sido apresentada como uma explicação dos maus resultados da política social no Brasil. Pode a heterogeneidade estrutural ser considerada um determinante desses resultados? Para utilizar a velha imagem da Índia, se há dentro do Brasil uma Bélgica e uma Índia, não seria de se esperar que os dados agregados do país refletissem a média dessas situações, tanto em termos de renda per capita como em termos de indicadores sociais? Ou, para ampliar o raciocínio, em termos de eficiência burocrática, desenvolvimento da estrutura partidária e assim por diante?

É provável que as coisas não funcionem de forma compatível com essa aritmética. A extrema concentração da renda pode ter efeitos retardadores do desenvolvimento social. A utilização de recursos para atender as faixas mais pobres pode implicar, pelo menos num primeiro momento, rendimentos decrescentes. Por um lado, implicam na necessidade de uma expansão quantitativa muito grande das redes de atendimento, um processo difícil de ser levado a cabo sem reduções drásticas da qualidade dos serviços. Por outro, oferecer apenas água encanada e matrículas de primeiro grau a um grupo populacional poderá ter efeitos reduzidos, tanto sobre a mortalidade infantil, como sobre o nível educacional, uma vez que haja carência de diversos outros fatores cruciais, como alimentação e nível educacional dos pais.

De modo similar, recursos de regiões mais desenvolvidas, se deslocados para outras regiões, poderiam, em princípio, fazer com que as primeiras tenham seus recursos reduzidos, sem que as segundas recebam efeitos positivos correspondentes sobre as condições de vida da população. Isso poderia se dar, por exem-

pio, devido ao tipo mais clientelista de intermediação política ou devido a maiores vazamentos de recursos, seja através da corrupção e do favorecimento das elites, seja pela menor eficiência da máquina burocrática. Pode também acontecer o oposto, ou seja, haver deslocamento de recursos das regiões menos industrializadas para as mais ricas, acarretando aumentos maiores de serviços mais "sofisticados" (educação superior, cirurgias cardíacas, etc.), que não têm impacto direto sobre a maior parte da população. No entanto, estudos empíricos seriam necessários para verificar até que ponto esses efeitos são significativos.

Caso este tipo de raciocínio tenha validade, resultados proporcionalmente melhores tenderiam a ser obtidos por países ou regiões mais homogêneos (em geral menores), o que parece consistente com a situação de estados como o Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná, os quais apresentam, por vezes, melhores indicadores sociais do que São Paulo. Parece consistente, também, até certo ponto, com o enquadramento de países desenvolvidos nas tipologias de políticas sociais, ou com as condições sociais relativas de países como o Uruguai, o Chile ou mesmo a Costa Rica. Finalmente, esta argumentação não elimina a possibilidade de determinações histórico-estruturais (ou de outro tipo) para explicar o próprio grau de homogeneidade.

É sabido que, no Brasil, o processo de industrialização se deu sob o beneplácito das elites rurais. O resultado foi um sistema político onde o setor agrário tende a ser super-representado em termos econômicos e mesmo em termos populacionais. O setor agrário se mantém super-representado em termos econômicos porque o seu poder político-eleitoral é fortemente baseado na proporção relativamente alta da população rural. Contribui, também, para essa super-representação, a questão regional, uma vez que a industrialização se dá de forma mais intensa em poucas regiões de um país de grandes dimensões territoriais. É também super-representado em termos populacionais, em função da própria legislação eleitoral, que limita o número máximo de deputados federais por estado.

Cabe ainda mencionar um outro efeito perverso da manutenção de um setor rural arcaico. Este funciona como um reservatório quase inesgotável de mão-de-obra barata e de baixo nível de qualificação para os centros urbanos. Essa oferta de mão-de-obra barata pode até contribuir para a acumulação de capital, porém tende a reduzir as melhorias salariais nas cidades e viabilizar atividades urbanas mão-de-obra intensivas, ou seja, de baixo nível de produtividade. Pior que isso, tende a reproduzir nos centros urbanos padrões de política populistas e clientelistas.

Pode ser sugestivo para a compreensão do caso brasileiro o resultado obtido por CASTLES (1981), comparando gastos sociais entre países industrializados. Modificando hipótese levantada anteriormente por CAMERON (1978, apud Castles), Castles encontra relações estatísticas entre o grau de abertura das economias, a predominância no poder de partidos de direita e o per-

No entanto, análises centradas em um único país -- ou comparando países de níveis muito diferenciados de industrialização -- acabam perdendo o foco da questão, que é o verdadeiro enigma a ser explicado: por que o Brasil apresenta maior mortalidade infantil do que países mais pobres? Afinal de contas, é isso que dá certa especificidade ao caso brasileiro.

Em primeiro lugar, estudos quantitativos, comparativos internacionais, incluindo países de industrialização tardia e um elenco de variáveis econômicas e políticas, podem ajudar a compreender melhor a situação brasileira e precisar seu grau de desvio em relação à tendência internacional.

Uma segunda linha seria a de estudos qualitativos e tipologias referentes à política social em países de renda média em geral e latino-americanos em particular. Tais estudos poderiam permitir o refinamento e a contextualização das análises quantitativas, além de possibilitar melhor enquadramento teórico.

Uma terceira abordagem implicaria na análise do efeito da concentração da renda a nível familiar e regional sobre o desempenho das políticas sociais. Este caminho, além de importante por si só, tem potencial relevância para a compreensão da própria situação do país, tal como caracterizada pelos indicadores agregados. Não se trata de simplesmente verificar o grau de desigualdade da renda familiar ou regional -- sabidamente alto --, mas de confrontar os desequilíbrios internos com as diferenças internacionais. Em outras palavras, cabe verificar até que ponto esses desequilíbrios internos efetivamente contribuem para a explicação da posição relativa do Brasil no cenário internacional, no que se refere às políticas e condições sociais.

6. Bibliografia

ABRANCHES, Sérgio Henrique et alii. Política social e combate à pobreza. Rio de Janeiro, Jorge Zahar, 1987.

ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcanti de e VILLELA, Renato. A situação social no Brasil: um balanço de duas décadas. In: VELLOSO, João Paulo dos Reis (org.). A questão social no Brasil. São Paulo, Nobel, 1991, p. 23-104.

BACHA, Edmar e KLEIN, H. (orgs.). A transição incompleta. São Paulo, Brasiliense, 1986, 2 v.

CASTLES F. How does politics matter? Structure or agency in the determination of public policy outcomes. European Journal of Political Research, v. 9, 1981, p. 119-133.

DRAIBE, Sônia Miriam. O 'Welfare State' no Brasil: características e perspectivas. Ciências Sociais Hoje, 1989. São Paulo, Vertice, ANPOCS, 1989, p. 13-61.

centual de gastos públicos na área social. Economias mais fechadas tendem a ter, com maior predominância, partidos de direita no poder e menores gastos relativos na área social.

Segundo Castles, os países de economia fechada são de dois tipos:

(a) "países cujos níveis potenciais de demanda interna permitiram uma estratégia balanceada de desenvolvimento dos mercados externo e interno, em geral após um período em que o mercado externo serviu de estímulo inicial ao crescimento (Inglaterra, França e Alemanha)". (p. 127)

(b) "países que se especializaram na exportação de produtos primários e tentaram estimular a indústria nascente através de tarifas protetoras (Austrália, Canadá, Nova Zelândia)". (p. 127)

Já os países de economia aberta são aqueles que

"se modernizaram através da industrialização voltada para a exportação e que, devido a limitações inerentes ao tamanho do mercado doméstico, tiveram que continuar na especialização para a exportação (Bélgica, Holanda, Noruega, Suécia)". (p. 127)

A relação entre o grau de abertura da economia e a predominância de partidos de direita no poder se estabeleceria pela maior persistência da força política das elites rurais nos países de economia fechada. Sem entrar em maiores discussões sobre a validade da hipótese, é interessante observar que o Brasil se situaria entre os dois tipos de economia fechada, o que é consistente com o enquadramento tipológico das políticas sociais brasileiras e com a observação de uma crescente "americanização", na prática, dessas políticas (VIANNA, 1992, p. 194).

Evidentemente, uma tipologia semelhante para países de industrialização tardia e não-industrializados teria que necessariamente incluir algumas outras características, tais como o grau de industrialização, as diferenças na estrutura partidária (particularmente no caso brasileiro) e a predominância de regimes autoritários.

A heterogeneidade estrutural, portanto, parece ser um determinante plausível da aparente especificidade do caso brasileiro, porém o grau de evidência empírica não permite ainda colocá-la como explicação definitiva.

Finalmente, pode-se delinear alguns pontos de uma agenda de pesquisa sobre políticas sociais, centrada na busca de fatores explicativos capazes de auxiliar a compreensão do caso brasileiro. Com foi mencionado acima, alguns trabalhos têm apresentado importantes contribuições na tentativa de enquadramento teórico e análise da evolução das políticas sociais brasileiras.

DRAIBE, Sônia e HENRIQUE, Wilnês. "Welfare State", crise e gestão da crise: um balanço da literatura internacional. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 3, n. 6, fev. 1988, p. 53-78.

DYE, Thomas. *Policy Analysis*. Alabama, University of Alabama Press, 1966.

FAVERET FILHO, Paulo e OLIVEIRA, Pedro Jorge de. A universalização excludente: reflexões sobre as tendências do sistema de saúde. *Planejamento e Políticas Públicas*, n. 3, junho 1990, p. 139-162.

JAGUARIBE, Hélio et alii. *Brasil: reforma ou caos*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1989.

JAGUARIBE, Hélio et alii. *Brasil 2000: para um novo pacto social*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1986.

O'CONNOR, James. *The fiscal crisis of the State*. New York, St. Martin's Press, 1973.

O'DONNELL, Guillermo. Transição democrática e políticas sociais. *Revista de Administração Pública*, v. 21, n. 4, out./dez. 1987, p. 9-15.

ORLOFF, Ann Shola e SKOCPOL, Theda. Why not equal protection? Explaining the politics of public social spending in Britain, 1900-1911, and the United States, 1800-1920. *American Sociological Review*, v. 49, n. 6, dez. 1984, p. 726-750.

PASTORE, José et alii. *Mudança social e pobreza no Brasil: 1970-1980*. São Paulo, FINE e Pioneira, 1983.

POSSAS, Cristina. *Epidemiologia e sociedade: heterogeneidade estrutural e saúde no Brasil*. São Paulo, HUCITEC, 1989.

POSSAS, Cristina. La protección social en América Latina; algunas reflexiones. In: TEIXEIRA, Sônia Fleury (org.). *Estado y políticas sociales en América Latina*. México, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, FIDCRUZ, ENSP, 1992, p. 313-333.

VIANNA, Maria Lucia Teixeira. El papel de la política en la institucionalización del bienestar social: notas para discusión. In: TEIXEIRA, Sônia Fleury (org.). *Estado y políticas sociales en América Latina*. México, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, FIDCRUZ, ENSP, 1992, p. 169-207.

Referência deste texto publicado:
 PENTEADO FILHO, Paulo de Arruda. *Políticas sociais no Brasil: uma proposta de reavaliação*. In: XVII ENCONTRO NACIONAL DA ANPAD, 1993, Salvador. ENCONTRO NACIONAL DA ANPAD, 17o. Porto Alegre, ANPAD, 1993. v. 4, p. 131-143.

- A POLITICA NACIONAL DO ALCOOL - UMA POLITICA PUBLICA PARA USINEIROS?

Profa. Tiziana Severi Freitas
 Profa. Tania Nobre Amorim
 Depto. Ciências Administrativas

1. INTRODUÇÃO

O presente trabalho é o resultado da pesquisa feita para a elaboração da dissertação de mestrado - O DISCURSO DOS USINEIROS EM DEFESA DO PROGRAMA NACIONAL DO ALCOOL - do Mestrado em Administração Rural e Comunicação Rural, da Universidade Federal de Pernambuco.

A análise dos dados foi baseada nos documentos operacionais do Programa, bem como em declarações, cartas abertas e entrevistas com os principais órgãos representativos do setor sucroalcooleiro nacional.

2. VISAO HISTORICA DO PROGRAMA NACIONAL DO ALCOOL- PROALCOOL

O Proálcool surgiu na década de 1970 como alternativa que o Brasil adotou de uma política de substituição de importação de petróleo, em face aos altos preços alcançados pelo produto. Tais preços haviam gerado grandes dificuldades na balança de pagamentos, como também, acentuado a dependência nacional desta fonte de suprimentos, já que no Brasil se produzia, apenas, 10 a 15% do consumo nacional.

Quando eclodiu o primeiro choque do preço do petróleo em 1973, o Brasil vivia os últimos momentos do processo que ficou conhecido como o "milagre econômico". Nesta época (1967/1973), o produto nacional crescia a uma taxa de 11,2% ao ano, sendo seu componente mais dinâmico, a produção industrial, com uma taxa de 12,7% ao ano, conforme dados da STAB - Sociedade dos Técnicos Açucareiros e Alcooleiros do Brasil, jul.-ago., 1986.

A inflação era, relativamente, controlada. Chegava-se a investir 30% do Produto Nacional, num surto desenvolvimentista poucas vezes experimentado por outros países do pós-guerra. Toda a economia era baseada no transporte rodoviário, movido a gasolina e óleo diesel.

Para se ter uma idéia do nível de dependência econômica do petróleo, em 1967 os derivados constituíam 33,8% do total de energia primária produzida no país; em 1973, este percentual aumentou para 43,9%, dos quais, mais da metade, destinados ao transporte rodoviário. Dois terços do petróleo utilizado era importado, caracterizando assim, fragilidade da economia brasileira em relação a combustíveis líquidos.