

REFORMA OU SUCATA: O DILEMA ESTRATÉGICO DO SETOR PÚBLICO BRASILEIRO

José Luis Fiori¹

I INTRODUÇÃO

Desde que Marx e Engels, pioneiros, transformaram o "atraso" frente à industrialização inglesa e à revolução política francesa em categoria explicativa da especificidade do desenvolvimento econômico e político alemão, vários foram os autores que retomaram e retrabalharam o mesmo tema. Com distintas preocupações e objetivos, foram sendo pesquisadas e organizadas, teoricamente, as diferenças que individualizaram, no fim do Século XVIII, a trajetória econômica e política do que veio a se chamar "industrializações originárias", a diferença das industrializações "tardias" que coincidiram com a Segunda Revolução Industrial, ou, ainda mais, daquelas que deslancharam depois da Segunda Guerra Mundial e foram denominadas, por alguns, de "retardatárias".

Mas foi, sem dúvida, Gerschenkron quem organizou de forma mais sistemática - através de seus estudos de história econômica comparada, divulgados a partir da Década dos 50 - a agenda das questões centrais ligadas à particularidade das industrializações tardias. Como foi, certamente, Moore quem deu solidez histórico-comparativa ao debate paralelo e complementar em torno da forte "afinidade eletiva", constatável através dos tempos, entre as industrializações ou modernizações tardias e práticas e os regimes políticos sócio-autoritários.

Não há dúvida de que teve papel decisivo, na popularização do tema, a generalizada preocupação política, disseminada depois da Segunda Guerra Mundial, com o desenvolvimento econômico dos países recém-"independizados". Naquele momento, muitas pessoas tentaram valorizar as vantagens, enquanto outras sublinhavam os obstáculos inerentes à condição de atraso. Mas, se construiu, a partir dali, um consenso teórico e político entre os estudiosos do assunto, foi em torno da natureza política e do papel indispensável do Estado na alavancagem e/ou condução das industrializações, que Gerschenkron chamou, em algum momento, de "derivadas".

Longe do contexto europeu, e já em plena afirmação da hegemonia norte-americana, os latino-americanos e a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), em particular, trouxeram novos elementos para o debate, reacondicionando-o conceitualmente. Estes estudos permitiram compreender a especificidade que a condição "periférica" introduzira na evolução econômica do subdesenvolvimento latino-americano. As propostas, desde o início da Década dos 50, consagraram um projeto de desenvolvimento que partia do reconhecimento da impossibilidade de uma

1 Cientista Político, Professor do Instituto de Economia Industrial da Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ.

industrialização espontânea na América Latina e propunha um programa de "indução à modernidade" que teria na indústria sua locomotiva e no Estado seu planejador.

O objetivo explícito do projeto era a criação de economias nacionais dinâmicas que reproduzissem, nos espaços domésticos, estruturas industriais integradas e capazes de reter os frutos do progresso técnico, mesmo se viessem a ser internacionalizadas. Sua estratégia envolvia, por um lado, o controle estatal seletivo do câmbio, das tarifas e do crédito como instrumentos para lograr uma industrialização orientada pela substituição de importações e, por outro, a presença ativa do Estado como produtor de insumos e fornecedor de infra-estrutura de transportes e comunicações. Desse modo, concebia-se um conjunto de políticas ativas que buscava transformar em intervenção pública planejada o que, em outras circunstâncias de tempo e lugar, aparecera, muitas vezes, na forma de uma ação estatal relativa às condições de guerra ou de estrangulamento geopolítico.

As idéias cepalinas foram amplamente difundidas através de toda a América Latina e acabaram ocupando um espaço decisivo no debate teórico e nas lutas políticas que cercaram as transformações econômicas e sociais vividas pelo continente nestas últimas quatro décadas. Muito cedo, entretanto, já nos Anos 50 e 60, a História foi demonstrando que a estratégia desenvolvimentista de industrialização só era viável em alguns dos seus países. Quando a crise internacional atingiu a América Latina, em meados da Década dos 70, só se poderia falar, ainda, da vigência do projeto de desenvolvimento de inspiração cepalina no Brasil e no México, dos quais, no final dos Anos 80, só o Brasil ainda não havia abandonado de todo o ideário desenvolvimentista, ainda que estivesse completamente estrangulado pela dívida externa, pela falência do Estado, por uma situação hiperinflacionária e por uma economia estagnada.

É neste contexto que alcançam ampla difusão e sucesso, no início dos Anos 70, entre as elites políticas, técnicas e intelectuais brasileiras, as idéias que, desde os Anos 70, progressivamente, hegemonizaram o pensamento econômico e político dos países centrais. Com uma década de atraso (ainda uma vez), o neoliberalismo instrumentalizava ideologicamente a carga mais pesada jamais feita contra o Estado brasileiro e sua responsabilidade pela estagnação e pela perda econômica da Década dos 80. Postas na defensiva, desde longo tempo, as posições desenvolvimentistas sobreviveram muito mais da resistência silenciosa de seus bolsões de proteção - cartoriais e corporativos - do que da força de seus argumentos. E isto talvez porque nunca tenham conseguido se desfazer de sua rigidez protecionista e de seus compromissos políticos com o "atraso" - os principais responsáveis pela "afinidade" do seu projeto com o autoritarismo e com a exclusão social - nem tampouco evitar a falência do setor público, produzida pelo seu endividamento externo e interno, e pelo descontrole das finanças públicas, provocado pela estatização da dívida e dos prejuízos e pela privatização dos lucros patrimoniais fictícios da ciranda financeira.

Daí, talvez, a rapidez com que o Estado foi transformado em Pilatos da História e a ligeireza com que se passou a associar redemocratização com "minimalização" do setor público e desregulamentação da economia. No entrevero da luta política alimentada pela profundidade da crise econômica, foram sendo esquecidas as reiteradas lições históricas a propósito do papel inevitável que o Estado acaba cumprindo em todas as industrializações tardias. A ideologia e a emocionalidade acabam ocupando todo o

espaço da comunicação e do debate. Fica cada vez mais difícil pensar ou repensar a responsabilidade pública na superação da crise atual e nas etapas futuras do desenvolvimento social e econômico brasileiro. Esquece-se o passado e a individualidade brasileira e assume-se como lugar comum o necessário e indiscriminado afastamento do Estado, sem que se defina quem ou o que assumirá o seu lugar em um país como o nosso, o qual, por mais que os bem-pensantes o queiram, jamais se transformará em uma Espanha ou em um Japão.

Nesta nossa contribuição a este debate, assumimos plenamente que a atual crise do Estado ocupa o epicentro da crise brasileira. Mas discordamos amplamente do diagnóstico neoliberal a respeito da origem da crise e de sua proposta de superação pela eliminação pura e simples do papel econômico do Estado.

2 O ESTADO E O CRESCIMENTO DE LONGO PRAZO NO BRASIL

O Brasil foi, e ainda é, o caso mais bem-sucedido de industrialização latino-americana. O Estado Desenvolvimentista cumpriu af papel decisivo no crescimento iniciado nos Anos 30 e na industrialização acelerada a partir dos Anos 50, através de uma política industrial estruturada com base em seu setor produtivo e articulado aos capitais nacionais e internacionais.

Se a Lei Alves Branco, do século passado, já sugeria uma precoce preocupação protecionista, foi com a política de defesa do café que o Estado comprometeu-se, mais incisivamente, com uma política econômica ativa. Mas somente a partir de 1930, e como efeito indireto de uma política de defesa do setor agro-exportador, que se tornou possível identificar uma ação econômica do Estado consistente, ainda que não intencionalmente industrializante.

Na verdade, assiste-se, nos Anos 30, à formação de uma burocracia capaz de centralizar e administrar as regras e o controle das principais funções e variáveis macroeconômicas, tais como o câmbio, os juros, o crédito, os salários etc. Naquele momento, normatizam-se certas áreas privilegiadas da atividade econômica nacional e elaboram-se os códigos e regulamentações dos serviços de utilidade pública e de informação estatística, entre outros. Formulam-se, igualmente, os primeiros planos para uma industrialização pesada e explicitam-se as preocupações com os problemas de infra-estrutura energética e de transportes. Criam-se, inclusive, as primeiras instâncias político-administrativas para o exercício de coordenação e planejamento setorial. Em síntese, nos Anos 30 construiu-se o arcabouço institucional básico que permitiu ao Estado brasileiro alavancar os passos seguintes na direção de nossa "modernidade" industrial.

Só nos Anos 50, entretanto, o Estado assume, plenamente, o ideário do desenvolvimento industrializante. Com Getúlio Vargas o Estado se propunha a desbloquear os "pontos de estrangulamento" da infra-estrutura de transportes e energia. Constituiu-se um subsistema de financiamento público de natureza fiscal, baseado em empréstimos compulsórios e fundos vinculados, criando-se, ademais, instituições e empresas da importância do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) e da PETROBRÁS.

Com Juscelino Kubitschek e seu Plano de Metas, define-se uma estratégia geral, bem como os objetivos industriais específicos, estabelecendo-se as regras de articulação entre Estado e capital privado nacional e internacional. Neste momento, o BNDE passa a atuar decididamente no financiamento da infra-estrutura energética e de transportes. As barreiras protetoras do mercado interno foram significativamente aumentadas *pari passu* com a expansão do investimento estrangeiro na indústria de bens de consumo duráveis. Vinte e três novas empresas estatais foram criadas durante esses anos, indicando o aumento da participação direta do Estado no esforço de ampliar a capacidade produtiva da economia brasileira. Como resultado, os Anos 60 herdaram uma estrutura industrial já diversificada, incluindo insumos básicos, bens de consumo duráveis, bens de capital etc.

Com o regime autoritário, instalado em 1964, sob a liderança tecnocrático-militar, o projeto de desenvolvimento nacional, capitaneado pelo Estado, alcançou sua máxima potência, apoiado em uma retórica liberalizante, mas sob o signo da ideologia da segurança nacional.

Se o governo "nacional-populista" de João Goulart criou 33 novas empresas estatais, o regime militar implantou 302, levando até o fim, com o II Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social/PND, o projeto de construção de uma estrutura industrial integrada através de investimentos públicos ou privados feitos, muitas vezes, em associação com o capital estrangeiro. Em todos os casos, o papel do Estado foi decisivo: seja através do investimento e da produção direta, ou de ação indireta no financiamento interno e externo.

Nos Anos 70, o Estado acentuou sua intervenção na promoção das exportações e na sustentação da demanda interna, através do manejo dos investimentos públicos, do financiamento à construção civil e da política cambial. Nesta direção, o II PND representou o último esforço integrado e ambicioso de política estatal voltada para a complementação da nossa estrutura industrial. Sua implementação, na segunda metade dos Anos 70, logrou, apesar das dificuldades aceleradas pela crise internacional, um avanço decisivo de nossa indústria pesada, ampliando a capacidade de produção de insumos básicos e de bens de capital, além de estimular e subsidiar um poderoso *drive* exportador de manufaturas e retomar o processo de substituições de importações na área energética.

Se os Anos 80 representam uma década de crise e indefinição sobre os caminhos do desenvolvimento nacional futuro, é indiscutível que na segunda metade da Década dos 70 o Governo Geisel, navegando contra uma maré ideológica e econômica internacional desfavorável, foi o último dos desenvolvimentistas latino-americanos e, certamente, o mais acabado realizador da proposta industrializante da Comissão Econômica para América Latina/CEPAL do final dos Anos 40.

Após quase 50 anos de intervenção pública e crescimento contínuo, constituiu-se, no Brasil, uma economia industrial relativamente integrada pela ação de capitais estatais, associada aos capitais privados nacionais e estrangeiros. No cumprimento de seu papel dentro do velho projeto de desenvolvimento nacional, o Estado criou uma ampla e complexa institucionalidade, que se expandiu, especializando-se, de forma contínua, através de todo o período. Como produtor e coordenador dos grandes blocos de investimento e principal agente de centralização financeira, o Estado

brasileiro acabou montando burocracias econômicas competentes na gestão de suas agências, bancos e empresas produtivas.

Mas essa modernização econômica e institucional produziu, paralelamente, resultados extremamente desiguais do ponto de vista social e econômico, em contradição com o que estava previsto no projeto inicial do início dos Anos 50. Naquele momento supunha-se que a industrialização fosse acompanhada por transformações na estrutura agrária e na distribuição de renda, consideradas, na época, fatores indispensáveis à expansão de um mercado interno dinâmico. Se acreditamos igualmente na viabilidade de um sistema de financiamento privado/público solidário, ao qual não faltasse o apoio dos capitais de risco ou empréstimos internacionais, não se previam, naquela altura, as dificuldades que obstaculizaram os supostos processos de centralização financeira, da conglomeração e da estrutura produtiva nacional.

Por fim, escamoteou-se o problema de que o crescimento com endividamento externo não poderia ser auto-sustentado nas condições da política de juros internos e internacionais, ainda mais quando em caução foi entregue o setor produtivo estatal, o que erodiu sua situação patrimonial e financeira e deteriorou sua capacidade de promover novos projetos de investimento.

O "casuísmo" legal e a inconstância da política econômica através de toda a "era desenvolvimentista" explicitaram permanentemente a dificuldade de compatibilização destas contradições, explicitadas pela implementação concreta do projeto original de desenvolvimento industrializante. Se em 50 anos de estatismo e 30 de industrialismo lograram-se grandes avanços, neste tempo avolumaram-se, também, aquelas contradições na forma de conseqüências objetivas e realidades estruturais magnificadas pela crise dos Anos 80 quando, em nosso entender, esgota-se o potencial do projeto desenvolvimentista na forma em que foi sustentado politicamente e financiado economicamente durante todas estas décadas.

Destacam-se entre estas "conseqüências estruturais" perversas, responsáveis pela interrupção do próprio desenvolvimento:

- 1) a atrofia do sistema financeiro privado, incapaz, durante todo este tempo, de "mobilizar recursos para créditos de longo prazo para investimentos" (Suzigan, 1988, p. 11);
- 2) o desenvolvimento truncado da centralização financeira estatal, única forma de compensar o processo anterior de atrofia do sistema privado. Nas palavras de Tavares (1978, p. 42): "as instituições financeiras públicas cumpriram apenas o lado passivo da função financeira, isto é, o de aportar massas de capital, sob diversas formas, inclusive a de crédito subsidiado";
- 3) a fragilidade fiscal do Estado impotente frente às resistências seculares das elites brasileiras, grande responsável pelo fato de que o financiamento do projeto de desenvolvimento nacional tivesse que ser feito mediante o uso ora da inflação, ora do endividamento público interno e externo, duas formas igualmente precárias de manutenção de um projeto de desenvolvimento que se queria auto-sustentado;

- 4) a ocorrência, no caso brasileiro, de um processo de monopolização setorial que não foi acompanhado pela centralização de capitais ou conglomeração empresarial, condição indispensável à multiplicação das energias privadas de crescimento, bloqueadas pela inexistência de articulação financeira dos grandes grupos produtivos;
- 5) o peso estrutural dos capitais estrangeiros, cuja autonomia de financiamento e comércio foi peça essencial do desenvolvimento "associado" e da importância do planejamento "Nacional";
- 6) o "congelamento" político de um protecionismo que foi co-responsável, pela "ausência de uma estratégia de desenvolvimento científico e tecnológico como parte das políticas de industrialização implementadas a partir dos Anos 50" (Suzigan, 1988, p. 10), e pela sedimentação de grupos e *lobbies* setoriais e regionais que, mesmo dentro do aparelho estatal, acabaram controlando as decisões que pudessem afetar seus mercados cativos, com permanentes efeitos nocivos sobre a produtividade econômica e a eficiência estatal;
- 7) a distribuição regressiva da renda, ocorrida na forma de um processo perverso de monopolização da terra e de acumulação de capital nos marcos de uma expansão metropolitana desenfreada, que relegou uma parcela expressiva da população a um estado de marginalidade quase completo com relação à cidadania e ao acesso aos serviços sociais básicos;
- 8) desigualdades ampliadas pela intocabilidade da estrutura fundiária e pela inexistência de "uma política agrícola de alimentos básicos, capaz de viabilizar um crescimento econômico com ganhos de salários reais e incorporação ao mercado de contingentes populacionais marginalizados" (Tavares, 1978, p. 11);
- 9) e, finalmente, a permanente "compulsão" autoritária do projeto desenvolvimentista.

No caso brasileiro, dos 50 anos de crescimento contínuo, 35 foram vividos sob a forma de ditaduras civis e militares, não impedindo a periódica submissão da política econômica dos governos autoritários às demandas contraditórias que entravam em conflito com a "racionalidade" econômica, o que obrigava as autoridades à adoção crescente de mecanismos de cooptação, suborno e clientelismo.

3 A DURAÇÃO E O ESGOTAMENTO DA ESTRATÉGIA DESENVOLVIMENTISTA

Ao se afirmar que a prolongada crise dos Anos 80 exponenciou estes traços críticos da industrialização brasileira, não pretendemos afirmar que eles tenham sido faces imutáveis de um modelo idêntico a si mesmo, durante os seus 50 anos de relativo

"sucesso" econômico. Pelo contrário, neste tempo assistimos a três mudanças de regime político, duas grandes reformas administrativas, outras tantas fiscais e financeiras, três ou quatro modificações substantivas do sistema de proteção social, além de vários fluxos e refluxos na evolução salarial.

Neste sentido, não são as mesmas formas, mas sim as mesmas contradições e compromissos que permaneceram, a partir dos Anos 30, germinando a crise vivida pelo Estado. Seria absurdo não perceber que a transformação material da base produtiva provocou radicais modificações demográficas e sociológicas, culturais e políticas, gerando novos grupos de interesse, novos padrões de consumo, novos tipos de inserção internacional e desarticulação local.

Neste período, expandiu-se e fechou-se a fronteira agrícola, criaram-se novos e poderosos complexos agro-exportadores e agro-industriais e, simultaneamente, desfez-se e fragmentou-se a pequena propriedade tradicional, liberando ou expulsando populações forçadas a uma migração interna descontrolada, que mudou o panorama sócio-econômico e cultural da nossa mão-de-obra. Oligopolizaram-se e internacionalizaram-se novos setores produtivos, dando origem ou expandindo os complexos metal-mecânico e petroquímico, responsáveis pelo surgimento de uma "nova" classe operária. Cresceram as cidades, as massas marginais e as classes médias ligadas ou não a uma burocracia estatal em expansão com o crescimento do setor público da economia.

Certos aspectos, porém, mantiveram-se ou reapareceram recorrentemente através do tempo, como, por exemplo, as crises fiscais e do setor externo, as dificuldades do sistema financeiro e o autoritarismo das relações sociais e políticas a tensão entre os localismos políticos e as recentralizações autoritárias, a queda de braço entre o populismo civil e o autoritarismo militar, o reaparecimento contínuo de várias formas de patrimonialismo estatal e a reprodução ampliada de várias manifestações da heterogeneidade, própria de um desenvolvimento desigual e combinado. É neste sentido que se pode falar na permanência de um pacto histórico e de um núcleo estratégico que, preservando-se através do tempo, foi exponenciando desigualdades e problemas que reaparecem hoje na raiz estrutural da crise dos Anos 80, potencializadas obviamente pelo estreitamento conjuntural do "espaço de fuga" externo. É esta dimensão estrutural da crise a verdadeira responsável pelo esgotamento do próprio pacto e pela impotência do Estado para manejar aqueles que foram seus principais instrumentos de ação durante a vigência da estratégia desenvolvimentista, tanto quanto para definir horizontes e criar novos espaços de acumulação. Problema, este último, ajudado, certamente, pelo encurtamento dos recursos externos e fiscais, mas agravado pelo esgotamento do próprio *desideratum* que se propunha nos Anos 50 completar uma industrialização guiada pela Segunda Revolução Industrial e pelo Fordismo.

Até 1979, os horizontes eram nítidos, porque se referiam ao passado da difusão de um padrão já completado internacionalmente. A partir dos Anos 80, inexistem setores básicos a serem constituídos dentro do padrão da Segunda Revolução Industrial ou do Fordismo, uma vez que esta estrutura industrial encontra-se praticamente consolidada no Brasil. Nesse sentido, a intervenção estatal deveria mudar de direção, mas isso não parece fácil dentro das mesmas regras, devido à enorme diversidade e heterogeneidade da estrutura econômica e institucional construída. Cada bloco de capitais e setor de atividade obedece a padrões e regras diferenciados, o que dificulta

comportamentos homogêneos e constantes por parte das agências reguladoras estatais, impedindo o desenho de uma nova estratégia, capaz de enfrentar os desafios da Terceira Revolução Industrial.

Já em um plano mais especificamente político também perderam eficácia, visivelmente, a partir do final dos Anos 70, seus mecanismos clássicos de absorção/cooptação estatal dos interesses empresariais. Processo de exaustão lenta, que adquiriu contornos dramáticos na crise dos Anos 80, chamando a atenção para a flexibilidade limitada dos recursos incorporativos do Estado Desenvolvimentista, estreitamente associados, no caso dos empresários à dependência externa, à sua instável capacidade financeira e ao seu erodido poder de arbítrio sobre a moeda. O mesmo e mais grave ocorreu também com as classes médias e populares. A perda de legitimidade dos mecanismos de exclusão autoritária ou de incorporação seletiva e clientelista destes interesses demandaria, nesse momento, níveis ainda mais altos e intoleráveis de autoritarismo ou de recursos fiscais. Acontecimento difícil, uma vez que a retirada dos militares do primeiro plano da gestão do Estado foi o indicador mais expressivo de que esta instituição não se considerava mais capaz de arbitrar e assegurar os velhos e os novos compromissos expandidos com o sucesso da industrialização.

Por fim, dentro do próprio Estado, o governo central alcançou o limite de sua capacidade de seguir, concentrando poder e recursos à custa das demais instâncias descentralizadas da administração direta e indireta, o que foi acompanhado de uma rápida desarticulação entre os vários níveis administrativos do Estado em nível nacional e subnacional.

4 A CRISE "FISCAL" DO ESTADO BRASILEIRO

São conhecidos - e já foram amplamente analisados - os caminhos que, a partir do segundo choque das taxas de juros internacionais, levaram à estatização da dívida externa e ao exponenciamento da dívida pública interna, responsáveis pela crise fiscal e pela falência do Estado, processos que estão por trás da perda de poder de comando que descrevemos. Mas, se em 1980 a "crise fiscal" transforma-se em uma crise de financiamento geral da economia, este problema não é completamente novo. Inscreve-se, pelo contrário, na lista das recorrências ou das continuidades do processo de desenvolvimento industrial brasileiro.

Na verdade, o projeto desenvolvimentista enfrentou, durante toda a sua trajetória, graves problemas de financiamento, seu verdadeiro "calcanhar de Aquiles", responsável pelo aspecto crônico da inflação e pelas periódicas crises fiscais do setor público. Crises superadas através de reformas emergenciais, fiscais e/ou monetárias, que nunca conseguiram solucionar, de forma permanente, o problema de fundo ligado às limitações tributárias e à ausência de um mercado de capitais ativo e/ou de um sistema bancário privado solidário com o processo de industrialização. Problema que obrigou que o financiamento de longo prazo desta industrialização tivesse que ser feito com recursos externos associados aos recursos mobilizáveis pelo setor público, via política cambial, transferências inflacionárias e endividamento. De tal maneira que toda crise fiscal acabasse afetando, invariavelmente, não apenas os gastos convencionais respon-

sáveis pela qualidade dos serviços públicos, mas os próprios investimentos indispensáveis ao avanço do projeto industrializante.

Nessas crises recorrentes, as pressões favoráveis à "socialização das perdas" vieram sempre acompanhadas de um violento e paradoxal ataque empresarial contra a intervenção econômica do setor público, tão bem recebida e indispensável nas horas de euforia e crescimento. Mas as soluções dadas pelos vários governos acabaram refortalecendo sempre e de maneira muito semelhante a "indesejada" intervenção estatal e sua associação com os capitais estrangeiros.

Nesses momentos, tendo que arbitrar um crédito escasso e administrar uma moeda em crise, os governos buscaram, quase invariavelmente, a solução do quebra-cabeça em uma dupla direção: impondo uma nova "credibilidade" da moeda através de uma centralização do poder político, feita geralmente de forma autoritária, "fugindo para frente", através das novas fronteiras de expansão abertas com o apoio de recursos externos.

Por essa razão, as crises cíclicas do nosso padrão de crescimento econômico foram sempre mais graves e profundas quando o problema fiscal interno coincidiu com crises financeiras internacionais, que bloqueassem a possibilidade de "fuga para frente". Nestes casos, o "encilhamento financeiro" foi completo, coincidindo com crises políticas que desembocaram em reformas radicais do Estado, enquanto organização político-administrativa e pacto de dominação. Por isso, entendemos que hoje, como nos Anos 30, o que poderia parecer simples e um periódico desequilíbrio das contas públicas, mais visível a partir de 1982, já não representa, nesta altura - em 1991 - uma mera crise fiscal, transformando-se em uma crise financeira global provocada, em última instância, pela estatização da dívida externa e pelo estancamento da entrada de novos recursos externos. A conseqüente estagnação econômica decorrente da desaceleração dos investimentos, por sua vez, vem provocando a degradação progressiva da infra-estrutura econômica e a deterioração acelerada da qualidade dos serviços públicos, impedindo que o Estado cumpra suas obrigações mais elementares com a segurança, a educação e a saúde da população.

Em nosso entender, além disto, e o que é mais grave, a atual crise do Estado - escondida sob o manto de suas dificuldades fiscais - está explicitando o esgotamento de sua ação desenvolvimentista na forma constrangida pelo pacto conservador que, através das décadas, logrou preservar a intocabilidade dos seus vários interesses setoriais, corporativos e regionais, e vetar qualquer alternativa de reforma fiscal ou centralização financeira que viabilizasse um outro padrão de financiamento do nosso projeto de industrialização menos dependente do grande capital financeiro internacional; trata-se de um pacto conservador no qual o seu "braço forte, o capital agrário-mercantil e bancário, nunca viu no Estado o *condotieri* de um projeto de afirmação nacional, econômica ou militar. Sempre optou pela associação subordinada com o capital internacional, produtivo ou financeiro, como única forma possível de financiar uma industrialização tardia e periférica que jamais tornou-se um projeto verdadeiramente nacional, ao estilo prussiano ou japonês" (Fiori, 1988, p. 55).

Veto e opção que se transformaram em componentes permanentes e centrais da nossa industrialização, constituindo-se, ao mesmo tempo, em uma contradição básica de nosso Estado desenvolvimentista, a qual se transformou em conflito aberto

todas as vezes em que as elites tecno-militares forçaram a "face nacional" do projeto desenvolvimentista, tentando empurrar a industrialização pesada e encontrando-se com a oposição cerrada dos seus aliados no autoritarismo antipopular e no protecionismo cartorial, adversários ferrenhos de qualquer projeto que "cheirasse" a capitalismo de Estado.

Aliás, foi isto, em nosso entender, que voltou a ocorrer quando se explicitaram, em 1976, as dificuldades de financiamento do II PND, problema que uma vez mais se resolveu através do endividamento público interno e externo, feito com os instrumentos legais da reforma monetário-financeira dos Anos 60. Endividamento que, como se sabe, está na raiz do estrangulamento financeiro do Estado ocorrido nos Anos 80. A permanência e a descontinuidade contidas nesta nova crise "fiscal" nos permitem, nesse sentido, traçar um retrato mais nítido do que foram a "força e a fragilidade do Estado Desenvolvimentista. Foi forte enquanto arbitrou com certa autonomia o valor interno do dinheiro e dos créditos, mas foi fraco toda vez que tentou ir além dos limites estabelecidos pelos seus compromissos constitutivos. Movendo-se sempre no fio da navalha de uma aliança liberal-desenvolvimentista, constituída sobre interesses extremamente segmentados e heterogêneos, acabou sucumbindo às contradições que o instabilizaram constantemente" (Fiori, 1990, p. 58).

Sem entender a natureza deste pacto ou compromisso - com suas regras, opções e vetos - não se consegue explicar a natureza crônica da crise fiscal do Estado, nem as razões do protecionismo estatal indiscriminado e, ainda menos, a convivência autoritária de nossos liberais. É só a partir dele que se consegue compreender melhor que a autonomia de nossas burocracias públicas, civis e militares foi sempre limitada pelo diâmetro desse compromisso conservador entre as várias facções de nossa burguesia, flexível à sua ampliação e absolutamente intolerante às arbitragens penalizadoras.

Este pacto desenvolvimentista, por outro lado, só pode sobreviver mantendo suas contradições em condições favoráveis de crescimento contínuo. Daí o impulso originário do que chamamos, em outra ocasião, de processo de "fuga para frente", condição e resultado de um acordo extremamente frouxo e permissivo com os "iguais" e extremamente rígido e autoritário com relação aos de "baixo". Um pacto que se sustentou enquanto foi possível a "fuga para frente" do conjunto dos aliados, ainda que ao preço das soluções financeiras e fiscais que já comentamos e de um contínuo autoritarismo em nossas relações sociais e instituições políticas.

Se o empresariado sempre resistiu ideologicamente ao intervencionismo estatal, acabou cedendo sempre, em troca da proteção indiscriminada que produziu, do ponto de vista institucional, o que alguns chamaram de "cartorialização" e outros de "privatização" do Estado. Mas esta troca, que, desde o ponto de vista da burocracia, permitiu agendar os grandes projetos desenvolvimentistas, não ficou por aí. Incluiu também a "questão da ordem", ou seja, o aval militar à manutenção de um regime extremamente autoritário de relações de trabalho, concentrador e excludente do ponto de vista salarial e da distribuição de renda.

É extremamente sugestivo, nesse sentido, acompanhar a dinâmica sócio-econômica que desembocou nas crises políticas dos Anos 60 e 80, sem que se possa afirmar com rigor que elas tenham sido precedidas por um fenômeno de *profit squeeze*,

é verdade que elas ocorreram na seqüência de expansões salariais significativas. Os avanços salariais foram sucedidos por acelerações inflacionárias associadas às imediatas crises fiscais e financeiras do Estado, durante as quais se estabeleceu pesada luta distributiva com vistas à preservação do poder de compra adquirido anteriormente. Foi essa luta sindical defensiva, aliás, que nos dois casos foi definida pelas classes dominantes como um pretexto, do ponto de vista econômico, para acelerar os preços e acabou aparecendo como fator político decisivo na alteração da ordem político-institucional. Deste modo, não é de se espantar que a passagem da economia brasileira para um padrão de crescimento movido pelo consumo de massas tenha se transformado em uma miragem, sempre ultrapassada pelo movimento econômico de "fuga para frente" capitaneado por nossas elites políticas, militares e tecnocráticas. Em um caso, tivemos uma crise que acabou em golpe de Estado e, no outro, uma crise que desembocou na transição democrática acompanhada de um processo crônico de hiperinflação reprimida, e, apesar das liberdades políticas do movimento sindical, resultou em um novo arrocho salarial, ainda maior do que o ocorrido nos Anos 60.

É neste sentido que podemos afirmar, retomando o argumento anterior, que arrocho salarial e crescimento exponencial da desigualdade social, impotência fiscal e financeira do Estado, expansão continuada da inflação e instabilidade institucional foram dimensões constantes e essenciais da trajetória desenvolvimentista, transformando em regra o Casuísmo legal e a permanente inconstância da política macroeconômica. Mas estas dimensões e comportamentos, que foram estrangidos pela fragilidade externa e financeira da estratégia e pela estreiteza e conservadorismo da sua colisão sócio-política de sustentação, sempre apareceram obliteradas ou invertidas no debate político-ideológico que acompanhou nosso desenvolvimento e se aguçou nos momentos de crise da Década dos 80. Agora, como no passado, o espelho ideológico em que se miram nossas classes dominantes atribuem aos salários em queda real e à crise fiscal - jamais associada à rapina introjada nas finanças públicas - as causas da estagnação, da incerteza e da ingovernabilidade, do que decorre a monótona repetição de que a solução passa primeiro pela "moderação" salarial, depois pelo corte dos gastos públicos e, finalmente, se a História de fato se repetir, quem sabe, novamente, por mais uma alteração das instituições políticas.

Na discussão das estratégias alternativas para superação da crise - se nosso diagnóstico estiver correto -, ninguém pode furtar-se a enfrentar o problema da reforma do Estado e da redefinição do papel do setor público. Mas, da nossa perspectiva, o ponto nodal desta reforma - como se pode deduzir a partir de nosso diagnóstico -, não está em seus aspectos administrativos ou mesmo fiscais, quando tomados isoladamente, mas justamente em seu aspecto político, como observaremos mais adiante.

A superação desta crise aponta para um inevitável e radical realinhamento dos velhos compromissos, de forma a viabilizar uma nova estratégia de desenvolvimento, o que envolve uma recomposição do Estado tão ou mais radical que nos Anos 30 e feita sob um regime democrático.

A nova Constituição brasileira, aprovada em 1988, representa um primeiro passo, consagrando um novo regime político e profundas transformações nas relações internas entre as várias instâncias e dimensões do Estado, o que já significa uma

proposta de ampla reforma do setor público que, entretanto, está incompleta, uma vez que depende de legislação complementar.

Nossa nova Constituição não resolveu - nem poderia - os problemas centrais de uma nova estratégia de desenvolvimento. Sua discussão implica em uma complexidade tão grande de questões, que escapa às dimensões deste artigo, envolvendo desde a reorganização econômico-financeira e geopolítica mundial até o difícil plano das escolhas tecnológicas e de mercados preferenciais, para não falar das reformas internas, sociais e políticas. Contudo, todas elas supõem um novo pacto ou compromisso que abra portas a uma coalizão governamental capaz de redefinir as regras de relacionamento do Estado com os vários blocos de capitais nacionais e internacionais com os trabalhadores e com as várias instâncias do poder estatal entre si. É claro que estas novas regras não podem ser estabelecidas *a priori*, dado que não só não há poder central capaz de impô-las como não há, neste momento, consenso entre os principais atores e agentes com poder de representação sobre o que fazer. Este é o impasse que se prolonga através desta década.

5 O DILEMA ESTRATÉGICO

Frente a este impasse, no plano do debate ideológico sobre a política econômica na segunda metade dos Anos 80, nasceram, também entre as elites brasileiras, notáveis apoios às teses do assim chamado "consenso de Washington", ou do "projeto neoliberal", que propõe deixar ao mercado a definição destas novas regras de que estivemos comentando e a resolução de todos os problemas nascidos na contramão política e social do sucesso industrializante do desenvolvimentismo. Trata-se de um discurso liberal esgrimido, surpreendentemente, também, pelos próprios beneficiários da "ineficiência" estatal.

Embalados por um "tatcherismo fora do lugar", estes neoliberais propõem submeter a complexidade da crise à sabedoria de um mercado que, fora de sua idealização ideológica, já está completamente oligopolizado internamente e repartido internacionalmente. Eles acreditam, ainda, que este mercado consiga solucionar os desequilíbrios e as iniquidades sociais e regionais que foram construídos historicamente pelo poder político de nossas elites dominantes. Para nós, este discurso liberal ataca e defende um Estado igualmente abstrato, propondo alternativas insustentáveis do ponto de vista teórico e impotentes do ponto de vista histórico.

Uma nova estratégia implica objetivos claros. E estes supõem um poder capaz de arbitrar os custos da estabilização e definir a rota do crescimento econômico. Uma e outra coisa podem, e deverão passar, por reformas administrativas, fiscais e patrimoniais do Estado. Mas nenhuma dessas reformas resolverá o problema da falta de poder de comando. Pelo contrário, estas reformas só terão sentido e curso normal se aparecerem no encaminhamento e a serviço de algumas opções fundamentais. Opções que passam por uma complexa e profunda reforma financeira. E, logo depois, ou simultaneamente, pela formulação de uma política industrial e tecnológica que, se alijar completamente a concorrência externa, manterá os fatores inflacionários e acumulará ineficiências, enquanto que, se optar por uma abertura completa de mercados, colocará em risco as conquistas positivas de nossa industrialização, além de atingir o emprego,

a estabilidade interna e a própria possibilidade de crescimento enquanto se mantiver o nosso endividamento externo.

Novamente os extremos se tocam: também aqui o "aberturismo" aproxima-se do protecionismo radical no reconhecimento da impotência arbitral do Estado. A universalização da proteção, em um caso, e a submissão completa ao mercado, em outro, são formas análogas de reconhecimento da falta de poder e de um projeto de modernização que preserve os interesses da nação em uma economia internacionalizada.

Por isso, sem desconhecer a importância das reformas institucionais, a reforma essencial do Estado começa, necessariamente, por uma redefinição de compromissos entre atores sociais e econômicos de alcance regional, nacional e internacional. Desse modo, a reorganização do setor público só adquirirá sentido e viabilidade com a contraface indissociável da afirmação política e econômica de uma nova estratégia de desenvolvimento. Mas esta supremacia torna-se difícil em uma sociedade com tamanho grau de heterogeneidade, tão baixo grau de conglomeração do capital privado nacional e tão alto nível de internacionalização decisória na estrutura produtiva.

Em algumas sociedades européias do pós-guerra, assim como em alguns casos asiáticos mais recentes, a burocracia do Estado e o empresariado definiram conjuntamente os objetivos estratégicos do crescimento, incluindo entre eles a proteção social de suas populações.

A industrialização brasileira se fez, pelo contrário, sem maiores articulações orgânicas e orientada, durante a maior parte do tempo, pela bússola das menores resistências com pautas definidas, predominantemente, pelas restrições e associações externas. Não se submeteu em momento algum a uma proposta de "projeto nacional", nem respondeu a qualquer tipo de projeto imperial. Assim, a indústria foi, simplesmente, alavancada pelo Estado como todas as industrializações tardias, com a diferença de que não contou com uma articulação empresarial estável nem se preocupou com a lealdade popular; além disso, como já observamos, teve que se subordinar, em questões decisivas, à autonomia decisória dos capitais internacionais, favorecidos pela proteção dos nossos mercados internos.

Por isso, as transformações que se impõem no momento são radicais e apontam para uma mudança qualitativa do papel do Estado. Uma mudança que deverá colocá-lo na posição de sustentáculo fundamental das estratégias empresariais de conquista dos mercados externos e de luta pelos mercados internos, além de promotor ativo de uma melhor distribuição da renda e das condições de vida da população. Só uma mudança deste tipo em um pacto nacional, que incorpore a população até hoje excluída, permitirá retomar o aparelho do Estado e dotá-lo da flexibilidade instrumental capaz de viabilizar um Estado ágil - interna e externamente - em suas intervenções, definidas por uma estratégia que solidarize os setores empresariais hegemônicos e as burocracias estatais, e que seja compatível com os ideais de dignidade e cidadania popular, completamente ausentes, até hoje, da história política brasileira.

A falta de uma compreensão adequada do que foi e do que está ocorrendo com o Estado brasileiro só aumenta a confusão ideológica e facilita a disseminação acrítica de uma versão das teses de origem neoliberal que vê na privatização das empresas estatais apenas o caminho para resolver o déficit público sem associá-la a um

projeto mais amplo de reestruturação industrial; ou a que insiste em confundir a reforma do Estado com a mera diminuição do tamanho do Setor Público; ou, ainda, a que propõe a abertura indiscriminada da economia como único caminho para a recomposição de sua competitividade, sem dar a devida atenção à natureza oligopolizada dos mercados internacionais.

Em grandes linhas, a proposta estratégica dos neoliberais determina que nossas elites empresariais aceitem a idéia de trocar a "fuga para frente" por uma espécie de "fuga para fora", sendo que para as populações que não puderem ser incorporadas à lógica desta nova estratégia, reste entre as elites mais compreensivas uma proposta assistencialista ampliada e "moralizada" ou simplesmente a expectativa de que a trajetória demográfica acabe resolvendo, em meados do Século XXI, a velha questão malthusiana, cujo espectro assusta cada vez mais a nossa boa sociedade metropolitana.

Sintetizemos nossa posição: a superação da crise dos Anos 80 passa por uma reorganização administrativa, fiscal e patrimonial do setor público. Mas esta reorganização, para que não se confunda com um processo de destruição caótico, tem que obedecer a um desenho estratégico o que só ocorrerá, como já dissemos, com a formação de uma coalizão de poder que lhe imprima um comando com um mínimo de consistência. Mas não sejamos ilusos, a reforma política do Estado, iniciada com a redemocratização e o processo constituinte, deverá passar ainda por um longo processo de conflitos e negociações, que levarão a acordos parciais e provisórios através dos quais se irá forjando ou em novo "pacto" de "compromisso" das novas e velhas elites recicladas ou, de fato, um novo bloco histórico capaz de estruturar simultaneamente as classes dominantes e subordinadas.

Só esta estruturação delimitará as fronteiras e as alianças capazes de sustentar uma estratégia coerente e de largo fôlego.

Por tudo isto, retomando o argumento, não consideramos a proposta neoliberal a melhor estratégia. Seu diagnóstico associa, de forma equivocada, em nosso entender, os desequilíbrios macroeconômicos e as determinações estruturais; atribui ao Estado, de forma abstrata, uma responsabilidade que, na verdade, tem mais a ver com seus limites políticos do que com sua incompetência econômica. Além disso, depois de uma década de aprofundamento dos desequilíbrios, torna-se difícil pensar em qualquer solução que implique no afastamento do Estado.

Ao contrário, como já comentamos, seja pelo lado da rigidez política do próprio mercado, seja pela profundidade dos desequilíbrios, da incerteza e do desalento empresarial, a solução da crise exigirá um poder de comando que aponte para um Estado forte e nacional, ainda que suas dimensões operacionais sejam menores do que as atuais.

A novidade e a complexidade da questão está em que este fortalecimento já não deverá ser sinônimo de centralização autoritária, devendo passar por uma conjugação sólida e permanente com o Poder Legislativo e o crivo permanente do Legislativo.

O Fortalecimento estatal tampouco será obtido apenas com uma centralização administrativa. O oposto, portanto, do que se passou nas décadas "desenvolvimentistas", quando se confundiu a extensão do aparelho econômico estatal e a presença autoritária dos militares com a existência de um Estado economicamente forte,

capaz de impor regras estáveis e construir uma visão consistente de futuro que assegure as trajetórias dos horizontes dos tomadores de decisões econômicas. Acabou-se construindo um estranho *big government* que tomava decisões de forma extremamente centralizada.

Só um Estado forte - neste sentido que emprestamos à palavra - poderá cumprir estes objetivos, revertendo o processo de desequilíbrio e entropia crescente e exercendo um comando que lhe permita estabilizar as expectativas sociais, bem como selecionar e apoiar setores e empresas com vantagens indiscutíveis nos mercados internacionais, potenciando a competitividade sem admitir a privatização de seus centros decisórios.

Por outro lado, se as experiências internacionais podem ser úteis para a reflexão sobre alternativas, não podemos desconhecer que, ao final da Década dos 80, as economias verdadeiramente vitoriosas, que apresentam um desempenho auto-sustentado e com baixos níveis de desequilíbrios macroeconômicos, não foram aquelas que apostaram apenas no receituário liberal. Elas podem até ter absorvido várias de suas idéias, só que estas foram adequadamente traduzidas às condições locais de cada sociedade, de cada economia e de cada Estado.

Nunca é demais lembrar, aliás, que, na aurora dos Anos 90, os ideólogos da "ressurreição" norte-americana buscam seu modelo na experiência japonesa. Isto nos faz pensar que: ou haveria um modelo para os países centrais e outro para os periféricos ou, na verdade, os ganhadores da década passada e os bons exemplos, portanto, para todos, seriam as experiências asiáticas e européias de "capitalismo organizado". Experiências que, se não foram autárquicas nem privilegiaram a construção de um setor produtivo estatal, souberam potencializar sua competitividade nacional, através de um manejo inteligente, estratégico e articulado de suas políticas comerciais e tecnológicas, alinhavadas através de um funcionamento integrado de seus sistemas financeiros.

Em todos esses casos "vitoriosos" (seja o dos ajustes macroeconômicos chileno, mexicano ou turco; seja o das reestruturações industriais asiáticas), destacou-se a presença de um Estado forte, ainda que dotado de um setor público "leve", ágil e extremamente versátil, capaz de se autotransformar e adaptar-se às exigências postas pelo crescimento acelerado de suas economias. Todos apresentam condições excepcionais de controle financeiro, regulação flexível, capacidade de antecipação estratégica e, sobretudo, articulação permanente do setor público com os agentes privados, sendo notável, nestes "casos nacionais", a preocupação constante com a qualificação permanente de sua força de trabalho.

Isto não quer dizer, entretanto, que acreditamos na possibilidade de uma solução idêntica àquelas dos asiáticos. Pelo contrário, tudo faz pensar que no Brasil assistiremos a uma reorganização da economia e do Estado que muito provavelmente não obedecerá nem ao ideário dos neoliberais nem tampouco ao dos que anseiam por um "capitalismo organizado", mas que de qualquer forma deverá passar por uma transformação lenta e profunda, econômica e política do setor público brasileiro.

Já observamos em outro ponto deste trabalho: uma transformação tão ampla e radical é inviável pelos caminhos do autoritarismo tecnocrático. Ela supõe e

exige um grau de mobilização social e político muito amplo e um esforço nacional que deverá sobrepor-se aos interesses menores, em nome de algum princípio ético que transcenda ao mero apelo individualista às virtudes do mercado. Sem isso, nos perdemos em uma selva repleta de *gadgets* e miseráveis seres errantes.

O grande perigo entretanto está em que um prolongado impasse político acabe responsável pela predação do seu seguimento privatizável e pelo simultâneo sucateamento do seu outro segmento, aquele que se mantiver, ainda que transitóriamente, nas mãos do Estado.

6 BIBLIOGRAFIA

- FIORI, J. L. *Conjuntura e ciclo na dinâmica de um Estado periférico*. São Paulo, 1984. Tese (Doutorado) USP.
- *Instabilidade e crise do Estado na industrialização brasileira*. Rio de Janeiro, 1988. Tese (Livre Docência) UFRJ.
- *Sonhos prussianos, crises brasileiras*. *Ensaio FEE*, Porto Alegre : v. 11, n. 1, p. 42-61, 1990.
- GERSCHENKRON, A. *El atraso económico en su perspectiva histórica*. Barcelona : Ariel, 1968.
- LESSA, C., DAIN, S. *Capitalismo associado: algumas referências para o tema Estado e desenvolvimento*. São Paulo : Brasiliense, (s. d.)
- MOORE, B. *Los origenes sociales de la dictadura y de la democracia*. Barcelona: Ediciones Península, 1973.
- SUZIGAN, W. Estado e industrialização no Brasil. *Revista de Economia Política*. São Paulo, v. 8, n. 4, 1988.
- TAVARES, M. C. *Ciclo e crise: o movimento recente da industrialização brasileira*. Rio de Janeiro, 1978. Tese (Professor Titular) Faculdade de Economia e Administração/UFRJ.