

JFRJ/IEI

10262

034482-6

n.º 262

***Democracia e Reformas:
Equívocos, Obstáculos
e Disjuntivas***

José Luís Fiori

TEXTOS PARA DISCUSSÃO

Instituto de Economia Industrial
Universidade Federal do Rio de Janeiro

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE ECONOMIA INDUSTRIAL

DEMOCRACIA E REFORMAS: EQUÍVOCOS, OBSTÁCULOS E DISJUNTIVAS (*)

José Luís Fiori(**)

Novembro/1991



43 - 016614

(*) Trabalho escrito para a Organização Panamericana de Saúde - OPS.

(**) Cientista político, professor do Instituto de Economia Industrial da Universidade Federal do Rio de Janeiro e Instituto de Medicina Social da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

UFRJ IEI
BIBLIOTECA

FEA - UFRJ
BIBLIOTECA
Data: 08 / 07 / 93
N.º Registro: 034482-6

S
UFRJ/IEI
TD 262

MS 88850

FICHA CATALOGRÁFICA

FIORI, José Luis.

Democracia e reformas; equívocos, obstáculos e disjuntivas./José Luis Fiori. -- Rio de Janeiro; UFRJ/IEI, 1991.

22 p. 21 cm. --(Texto para Discussão. IEI/UFRJ; n. 262.

"Trabalho escrito para Organização Panamericana de Saúde - OPS".

1. Democracia: Brasil, 1991. 2. Estado - Política e Governo, 1991. I. Título. II. Série.

I - INTRODUÇÃO

Erraram os teóricos, equivocaram-se os políticos e frustraram-se os reformistas. Os primeiros erraram ao considerar que a transição democrática no Brasil foi, apenas, uma "transição pactuada". Os segundos equivocaram-se ao construírem suas estratégias democratizantes sobre o suposto de que a crise econômica que o Brasil enfrentava, desde o início da década de oitenta, era conjuntural e não comprometeria, jamais, uma estrutura industrial solidamente constituída e preparada para o salto rumo à uma sociedade democrática e de consumo de massas. Frustraram-se os últimos, por fim, ao acreditarem que apenas a força das leis e das reformas administrativas seria suficiente para ampliar a cidadania e comprometer o Estado com suas responsabilidades democráticas, liquidando assim longa dívida social de nossas elites e do poder público com a grande maioria da população brasileira.

Como consequência, todos, em conjunto, assistiram impotentes e perplexos a passagem de uma década em que a economia brasileira manteve-se estagnada, a riqueza nacional reduzida e as condições sociais da população, como não poderia deixar de ser, enormemente deteriorada. De tal forma que, ao iniciarem-se os anos noventa, a gravidade dos problemas sociais acumulados durante a década "economicamente perdida" já ameaçam seriamente o processo de consolidação das conquistas democráticas.

Mais uma vez a realidade acabou desconsiderando as taxionomias dos teóricos. Se a redemocratização brasileira obedeceu a uma forma pactuada, desenvolveu-se entretanto segundo o figurino das transições por "colapso", a partir do momento em que o governo autoritário perdeu, no início dos anos oitenta, a capacidade de controlar a agenda de negociação com as oposições. Atropelado por um profundo colapso do Estado e por uma decorrente situação de ingovernabilidade, os setores autoritários foram obrigados a transferir o comando das negociações para a fração conservadora da oposição democrática. Esta, por sua vez, com a morte do presidente Tancredo Neves também perdeu o controle da agenda e do timing das transformações redemocratizantes, que

passaram a ser conduzidas, até 1987, pelo núcleo reformista da frente opositora. Frente esta responsável, desde a queda do ministro da Fazenda, Francisco Dornelles, em 1985, pela formulação das principais diretrizes políticas e econômicas do governo de transição.

Como na Espanha, nossas elites civis e militares autoritárias continuaram a ocupar postos no governo de transição, mas sem condições de encaminhar os termos e as regras de uma pactuação que permitisse "trocar" a liberalização política por uma política econômica e social de corte conservador, feita em nome do ajuste à crise econômica. De tal forma que, no Brasil, ao contrário da Espanha, a liquidação do "entulho autoritário" fez-se quase que de um só impulso administrativo, sem maior articulação com as decisões tomadas frente ao avanço inflacionário na área econômica. Com isto, a devolução das liberdades, a recomposição do quadro político-partidário e sindical, além da redação da nova Constituição, conviveram todo o tempo com a aceleração dos desequilíbrios macro-econômicos e com o progressivo estrangulamento financeiro do Estado e da economia privada.

Durante os cinco anos da Nova República não se pode dizer que tenha havido uma estratégia de enfrentamento conjunto aos desafios propostos pela crise econômica e pela transição política. Os agentes econômicos atuaram defensivamente e, junto com os principais atores políticos, só buscaram a maximização de sua vantagens imediatas de tipo econômico ou eleitoral, desatentos à necessidade de alguma forma de acordo que permitisse a governabilidade e uma transição com estabilização econômica.

Durante parte deste tempo os reformistas postos no comando das políticas econômica, social, agrária e trabalhista do governo Sarney, atuaram com ampla liberdade de ação e durante dois anos buscando implementar, ainda que de forma desconexa, vários projetos que haviam sido desenvolvidos previamente com vistas a uma rápida universalização dos direitos dos cidadãos e diminuição das desigualdades sociais. Seu voluntarismo, entretanto, os fez acreditar na possibilidade de redirecionamento da ação de um Estado falido, impedindo-os avaliar corretamente o

tamanho das resistências postas, muitas vezes, pelos seus próprios aliados na luta democrática, situadas dentro e fora da burocracia pública e da frente política que havia apoiado a mudança do regime.

Assim mesmo, desta maratona reformista talvez a parte mais bem sucedida tenha ficado com aqueles que trabalharam no governo e na Constituinte em prol de uma reforma sanitária. Em três anos conseguiram inscrever na nova Carta o reconhecimento do direito à saúde e o compromisso estatal com a proteção universal. Conseguiram, igualmente, iniciar um processo de profunda reformulação político-administrativa do sistema de saúde montado durante os governos militares, apontando na direção da unificação, descentralização e universalização dos serviços e ações de saúde.

II - O REFORMISMO NO GOVERNO E NA CONSTITUINTE

Entre 1985 e 1988 a luta reformista desdobra-se em duas arenas fundamentais: a do governo de transição e a da Constituinte. Alguns de seus aspectos fundamentais, entretanto, acabaram frustrando a maior parte dessas iniciativas inovadoras, isto é, a descoordenação e o voluntarismo. Se a morte de Tancredo Neves desarmou a agenda conservadora do processo de transição, a apressada incorporação dos reformistas ao governo Sarney não resultou no surgimento de um novo comando estratégico. Pelo contrário, a partir da segunda metade de 1985, o que se assistiu foi a uma desconjunção do bloco reformista, dividido entre a responsabilidade pela gestão de uma economia em crise, as tentativas de democratizar por via administrativa as políticas sociais e a própria posse da terra. Além disso, a luta constitucional pela afirmação jurídica de uma nova institucionalidade política e de um novo e ampliado conceito de cidadania. Os fatos precipitaram a experimentação de idéias ainda imaturas e predominantemente reivindicativas, e estiveram, em todo o período, na dependência do sucesso ou insucesso da política econômica, condição indispensável do avanço democrático e das reformas sociais.

Por este caminho, e obrigados pelas circunstâncias, os reformistas assumiram a responsabilidade pelas mudanças e acreditaram na possibilidade de reverter um quadro de profunda crise através do simples manejo administrativo, ainda que inovador, de um Estado que já dava sinais avançados do problema fiscal e financeiro que o levou à falência no final da década. Foi neste mesmo contexto, como já dissemos, que ocorreu a rápida desmontagem administrativa da legislação autoritária, até por não depender de maior coordenação política e por não estar submetida ao timing da crise econômica. Mas foi nesse tempo, certamente, a reforma do sistema previdenciário, e sobretudo de sua organização da assistência médica, o que mais avançou no plano das chamadas reformas sociais.

Sob este ângulo, a história é relativamente conhecida. Mas relebrá-la, ainda que superficialmente, parece útil para entender este sucesso relativo e isolado de uma reforma político-administrativa que conseguiu articular-se com a batalha dos constituintes. De tal maneira que o nascimento de uma nova configuração institucional, o Sistema Único e Descentralizado de Saúde - SUDS - implementado a partir do Ministério da Previdência Social entre 1987 e 1988, encontrou perfeita continuidade e a devida consolidação no reconhecimento constitucional da "saúde como direito de todos e dever do Estado" e, conseqüentemente, na reordenação legal do sistema de prestação dos serviços de saúde, que passou a obedecer às normas deste sistema de formato unificado.

A explicação para esta bem sucedida experiência tem muito a ver com a origem do movimento reformista e com o extensivo apoio da sua base política e parlamentar. A defesa das reformas gerou um movimento sócio-corporativo, desde os anos sessenta, nas universidades, nos sindicatos médicos e nas organizações comunitárias, que dedicou-se à elaboração de projeto para reorganizar o sistema de saúde brasileiro, o qual, ao encontrar-se nos anos oitenta com o movimento de redemocratização, já encontrava-se suficientemente amadurecido. Além disto, este projeto reformista conquistou na Assembléia Constituinte uma ampla base de sustentação que incluiu alentados

apoios reformistas por parte de setores conservadores que, insatisfeitos com a situação de saúde da população, passaram a defender a mudança do modelo assistencial privatista que vinha sendo promovido pela Previdência Social desde os anos sessenta.

Mas esta primeira vitória administrativa e jurídica acabou sofrendo uma reversão, ainda durante o governo Sarney (após o afastamento dos reformistas), quando encontrou notáveis e inesperadas resistências no decorrer do seu próprio período de "sucesso". Da mesma forma como ocorreu com as demais tentativas de reorganização das políticas públicas, as sociais em particular, os reformistas só com o tempo vieram a compreender o verdadeiro peso das resistências burocráticas e dos interesses políticos clientelísticos incrustados na Aliança Democrática e no corpo do seu principal partido, o PMDB. Como também, só com o tempo, foram descobrindo a importância da inércia de uma organização estatal, formalmente federativa, que não dispunha de capacidade descentralizada para operar o novo formato organizativo que foi assumindo o sistema de saúde. Além disto, no enfrentamento destas dificuldades internas ao sistema de saúde, os reformistas tiveram que atuar como membro de um governo frágil, descoordenado e submetido aos requerimentos de uma política econômica anti-inflacionária.

Em síntese, os sanitaristas no governo e na Constituinte, ao proporem a universalização do direito à saúde e ao tentarem adequar as estruturas estatais às novas responsabilidades, desconhecaram inicialmente, e acabaram parcialmente derrotados pelo avanço inexorável da crise mais profunda que acompanhava o processo de redemocratização: uma crise fiscal e política do Estado, que sinalizava o esgotamento da estratégia desenvolvimentista e da coalizão sócio-política que a sustentou durante seus longos anos de sucesso industrializante e fracasso social. Na verdade, os reformistas tentaram avançar gerindo instrumentos e impondo novas responsabilidades a um Estado já incapaz de reverter o quadro social gerado anteriormente e exponenciado pela crise.

Neste sentido a experiência foi útil e o aprendizado necessário. Se hoje o governo liberal do presidente Collor,

marcado pela inexistência de uma política social clara e por uma desmontagem sinuosa do que havia sido a reforma sanitária, é o desafio mais visível para os reformistas, já que os problemas e obstáculos centrais às reformas sociais permanecem, independentemente do próprio governo. Por isto, no exercício da crítica opositora, ou na elaboração de novos projetos, os reformistas, e também os defensores da reforma sanitária, devem começar sua reflexão pelo aprofundamento na análise da crise dos anos oitenta. Em particular da crise do Estado, avançando no debate em torno a seu novo papel no redesenho de nosso desenvolvimento econômico e social. É nesta direção que caminha este trabalho, sugerindo algumas hipóteses preliminares que consideramos úteis à qualquer reelaboração estratégica reformista.

III - A CRISE "FISCAL" DO ESTADO

Foi necessária quase uma década de estagnação econômica, inflação crônica e ingovernabilidade para que se consolidasse, afinal, um amplo reconhecimento da gravidade desta atual crise do Estado brasileiro. Apesar disto, seguem coexistindo diagnósticos muito diferentes sobre as verdadeiras causas da sua falência. Muitos ainda consideram a crise uma consequência de meros equívocos da política econômica; outros só percebem sua dimensão fiscal. Nossa hipótese, pelo contrário, é de que esta crise é muito mais radical do que as anteriormente enfrentadas pelo Estado brasileiro, na medida em que transcende a dimensão puramente econômica, envolvendo complicados fatores sociais e políticos. Mas não há dúvida de que as manifestações mais visíveis da crise e da ingovernabilidade têm aparecido associadas à endogênica brasileira da crise econômica internacional, deslançada sobretudo pela ruptura do "padrão dólar", pelas alterações do preço do petróleo e pelo "choque dos juros" ocorrido em 1979.

Na verdade, as crises fiscais não são um fato novo na história de nosso desenvolvimento econômico. Ocorreram de forma regular e periódica, como manifestação - em seus termos mais

gerais - de um problema crônico de nossa industrialização. Nos anos oitenta, entretanto, este problema adquiriu dimensões novas que mudaram sua qualidade e as dimensões de suas conseqüências. O projeto desenvolvimentista enfrentou, durante toda a sua trajetória, graves problemas de financiamento devido às limitações tributárias impostas ao Estado, além da ausência de um mercado de capitais ativo e/ou de um sistema bancário privado solidário com o processo de desenvolvimento. Razão pela qual o financiamento de longo prazo de nossa industrialização teve que ser feito, predominantemente, com recursos externos associados aos capitais internos, mobilizáveis pelo setor público através de sua política cambial ou de transferências e endividamentos inflacionários. De tal maneira que todas as periódicas crises fiscais do Estado acabaram afetando, além dos gastos públicos correntes, a própria capacidade de investimento estatal indispensável ao avanço do projeto industrializante.

Nessas crises recorrentes, as ampliadas pressões do setor privado favoráveis à "socialização das perdas" vieram sempre acompanhadas de um violento e paradoxal ataque empresarial à intervenção econômica do setor público. Apesar disto, e graças à mencionada fragilidade do sistema financeiro interno, as soluções à crise dadas pelos vários governos acabaram sempre reforçando a "indesejada" intervenção pública e sua associação com os capitais estrangeiros. Pressionados pela escassez do crédito e pela instabilização da moeda, aqueles governos buscaram, quase que invariavelmente, a solução do quebra-cabeça numa dupla direção: impondo uma nova "credibilidade" da moeda através de uma centralização do poder político, geralmente feita de forma autoritária; ou "fugindo para frente", através das novas fronteiras de expansão abertas com o apoio de recursos externos.

Por essa razão as crises fiscais cíclicas, ligadas ao nosso padrão de financiamento do crescimento econômico, foram sempre mais graves e profundas quando coincidiram com crises financeiras internacionais capazes de bloquear a ação de uma das peças do "tripé" que sustentou o dinamismo industrial, sobretudo daquela implicada na possibilidade de solução pela via da "fuga para frente". Nestes casos, o "encilhamento financeiro" tenderia

a ser completo, vicioso e crescente, obrigando a uma reforma radical do Estado enquanto fiscalidade, organização político-administrativa e enquanto pacto de dominação.

É isto o que ocorreu durante os anos oitenta: os desequilíbrios internos e externos transformaram-se em um único problema, paralisando as duas alavancas responsáveis pelo nosso acelerado crescimento de décadas anteriores. De tal forma que o que poderia parecer simplesmente mais uma crise fiscal periódica, no final dos oitenta já se havia transformado em uma crise financeira global, responsável pela inflação crônica e ascendente, pela estagnação econômica e por todos os seus efeitos colaterais. A começar pela notória perda da capacidade estatal de gerir a sua própria moeda, substituída por outros ativos a partir do colapso financeiro externo. Situação que desembocou na atual ingovernabilidade monetária, responsável pela inoperância das políticas econômicas. Com a progressiva degradação da infraestrutura econômica e a acelerada deterioração dos serviços públicos, o Estado vem sendo condenado ao não cumprimento de suas responsabilidades mais elementares com a saúde, a educação e a segurança da população.

Nos anos oitenta, as dimensões da crise foram além disto ao incorporar aspectos estruturais do nosso padrão de desenvolvimento que parecem haver alcançado o limite de suas potencialidades positivas, gerando, a partir de então, uma tendência entrópica que se retro-alimenta através de suas relações com as dificuldades fiscais e financeiras. Pesam, nesse sentido, e de forma decisiva neste momento, a atrofia do sistema financeiro privado e o caráter truncado do processo de centralização financeira estatal. Além disto, pesa também a perda da capacidade estatal no sentido de definir horizontes e de criar novos espaços de acumulação. Incapacidade gerada, certamente, pelo encurtamento dos recursos externos e internos de que falamos, mas o que é mais grave e permanente, provocada sobretudo pelo esgotamento do fôlego de um projeto que se propôs a completar a industrialização guiada pela segunda Revolução Industrial e pelo fordismo. Nesta direção, até 1979, os horizontes eram nítidos porque se referiam ao passado da difusão

de um padrão tecnológico e organizacional que já não tem fôlego internacional.

A partir dos anos oitenta inexistem setores básicos a serem constituídos dentro deste padrão de industrialização, uma vez que a estrutura industrial se encontrava praticamente consolidada no Brasil. Por esta razão o intervencionismo estatal deveria mudar de rumo, o que não é fácil se mantidas as mesmas regras, práticas e compromissos. Isto sem falar na enorme diversidade e heterogeneidade da estrutura econômica e institucional construída, e de seus agentes escassamente conglomerados, onde cada bloco de capitais e cada setor de atividade obedece a padrões e regras diferenciados. Estes fatores dificultam a ação eficaz de políticas homogeneizadoras e constantes por parte das agências reguladoras estatais, circunstância que impede o desenho coordenado de uma nova estratégia capaz de enfrentar os desafios da terceira Revolução Industrial em curso.

A coordenação de que falamos faz-se ainda mais difícil também pela presença de imensas desigualdades na distribuição pessoal e regional da renda e da riqueza. Problema que além de mobilizar, hoje, as consciências éticas mais "elásticas" de nossas elites, gera um fenômeno estrutural que agrega complicações ao multiplicar, infinitamente, interesses e atores avessos a qualquer tipo de pactuação social que possa representar novas perdas para os que já não têm quase nada a defender que não seja a sua própria sobrevivência.

A soma de todas estas dificuldades conjunturais e estruturais provoca outro problema no exato momento em que decompõe a estreita coalizão sócio-econômica e política que sustentou, durante suas décadas de sucesso, o projeto e o Estado desenvolvimentista. Em nosso entender, este é o fator chave que transforma definitivamente a crise fiscal e financeira numa crise orgânica do Estado. E este é um processo que tem seus desdobramentos a partir do final dos anos setenta, influenciando na ruptura do regime autoritário e contribuindo, decisivamente, para a ingovernabilidade que acompanhou a nossa transição democrática.

IV - A CRISE POLÍTICA DO ESTADO

Se a falência fiscal e a aceleração inflacionária transformaram-se nos aspectos mais visíveis de uma crise estrutural e estratégica de nosso padrão de desenvolvimento, envolvendo o papel econômico-financeiro nele cumprido pelo Estado e pelo capital estrangeiro, a redemocratização foi a face exposta de uma crise política que evoluiu do esgotamento do regime autoritário para a ingovernabilidade e a decomposição do Estado desenvolvimentista. Economia e política, nesse caso, seguiram trajetórias próprias mas acabaram entrelaçando-se como aspectos de uma mesma crise que se aprofundou durante toda a década de oitenta.

Como no caso da crise econômica, também a trajetória crítica do autoritarismo já foi detalhadamente mapeada. Todos os historiadores consideram como fatos decisivos, na origem da redemocratização, a derrota eleitoral do governo, em 1974, e a sua impotência frente às greves operárias que se multiplicam a partir de 1978.

Apesar de que o governo militar tenha conseguido controlar o problema eleitoral - através de sucessivos "casuísmos" legislativos - a verdade é que os resultados de 1974 representaram uma decisiva deserção na coalizão aliada em torno ao movimento militar de 1964. Todos reconheceram, de imediato, o enorme peso que teve naquele momento o voto das classes médias urbanas, até então simpáticas ou silenciosas frente ao milagre econômico gerido pelos governos autoritários. A força deste fato se manifesta, a partir de então, atropelando os casuísmos legais e apressando a estratégia de "abertura controlada" idealizada pelo general Golbery e promovida a partir do governo Geisel.

Nesse sentido a anistia, a reforma partidária de 1979 e as mudanças eleitorais de 1981, não conseguiram desviar ou dividir o ímpeto opositor, vitorioso nas principais eleições para governadores, em 1982. Naquele momento, o Brasil assistiu a substituição de um projeto de liberalização, tutelada pelo governo e suas principais forças de sustentação, por um processo de transição democrática empurrado pela competição político-

eleitoral e por uma pressão social cada vez mais livre e "descontrolada", ainda que nunca tenha chegado a ser disruptiva.

A pressão social se transforma em mobilização em torno às "diretas já", nos anos de 1983 e 1984, e acompanha a perda, por parte do regime, da sua capacidade de perpetuar-se através do controle do processo sucessório. Processo que culmina com a desagregação do bloco parlamentar governista, que se divide em um primeiro momento entre as duas candidaturas presidenciais situacionistas, e logo depois assiste à adesão de sua facção "liberal" à candidatura oposicionista. Segue-se, então, a história conhecida de nossa transição político-institucional para um regime democrático.

As greves operárias de 1978 também tiveram uma significação e desdobramentos bem mais complexos. Pesaram decisivamente no andamento da crise do regime autoritário e na imposição de uma nova política salarial que alterou um dos pilares do modelo econômico que se mantinha desde os anos sessenta. Mas além do descontentamento salarial, o movimento grevista representou uma outra reivindicação, ainda mais importante, a da cidadania de um ator rigorosamente excluído do modelo político capitaneado pela aliança tecno-militar. O movimento grevista daquele ano, entretanto, transcendeu-se a si mesmas e projetou-se no tempo, abrindo espaço para o nascimento de um partido político criado a partir do movimento sindical e segundo o velho figurino europeu. Logo em seguida abre espaço para o surgimento, em 1981, da 1ª CONCLAT que, posteriormente, daria origem a duas centrais nacionais de trabalhadores. Estas plantaram as raízes de uma verdadeira revolução nas relações trabalhistas brasileiras e de um questionamento radical da estratégia econômica e política do regime autoritário.

Mas o golpe mortal que levou à crise política do Estado partiu de sua velha base de apoio sócio-econômica, a qual se desfez com a implosão da aliança que sustentou a nossa estratégia desenvolvimentista. Processo que se inicia com as manifestações empresariais de 1977 e 1978, contrárias à estratégia econômica do governo Geisel. A partir deste momento cresce progressivamente a dissociação da nossa burguesia com um modelo econômico que ela

considerava cada vez mais próximo de um inaceitável "capitalismo de estado". E é como veto à estratégia político-econômica proposta pela coalizão tecno-militar à crise internacional dos anos setenta, que o empresariado brasileiro se converterá à causa da democratização, passando a se opor de forma cada vez mais radical ao velho desideratum desenvolvimentista. Sendo importante, neste ponto, sublinhar que esta dissociação político-ideológica do empresariado brasileiro foi anterior às primeiras manifestações mais agudas da crise econômica e fiscal. De tal forma que se pode afirmar que o velho tripé em que se sustentou a nossa industrialização se decompôs entre 1977 e 1982, quando o Estado e o capital estrangeiro desertaram de suas funções, por razões basicamente econômicas, enquanto que o capital nacional rompia sua lealdade por razões ideológicas e estratégicas. E este é um aspecto decisivo para a compreensão da ingovernabilidade dos anos oitenta, a qual tem sido obscurecida por uma enorme confusão ideológica.

Todos os países capitalistas, desenvolvidos e em desenvolvimento, responderam de alguma forma à crise econômico-financeira internacional que se deslança a partir da ruptura do padrão dólar, em 1972, do choque do petróleo, em 1974, e assume forma dramática para os países periféricos a partir do segundo choque do petróleo, e da alta dos juros, de 1979. De uma forma ou de outra as estratégias nacionais de desenvolvimento tiveram que ser alteradas. A nossa hipótese é de que a burguesia empresarial brasileira ao vetar a solução proposta no II PND do governo Geisel, antecipou-se à crise da dívida e contribuiu decisivamente à crise final do Estado desenvolvimentista, impedindo-o de prosseguir, a partir de 1980, no seu papel tradicional de alavancador e estrategista do nosso desenvolvimento econômico.

Desfeita a coalização desenvolvimentista, por razões ideológicas e econômicas, perdeu impulso financeiro o tripé industrializante, ficando isolada e impotente a aliança tecno-militar responsável pela condução político-econômica da estratégia até então bem sucedida. A decomposição da unidade militar ficou cada vez mais visível, já durante o governo Geisel,

e a balcanização da burocracia econômica avançou a passos largos em direção à paralisia decisória, assistida em vários momentos da década de oitenta.

Foi a verdadeira profundidade desta crise, que não foi devidamente percebida ou diagnosticada pelas oposições, o fator que comandou os primeiros momentos de nossa transição democrática. Todas as dificuldades foram atribuídas ou associadas ao regime autoritário, não se tomando em sua devida dimensão que a ineficiência manifesta das políticas econômicas era, também, o resultado do comportamento dos agentes econômicos privados, os quais percebiam tratar-se de um momento de mudança estratégica e vetavam qualquer tipo de solução estatizante, inclusive a dos "reformistas" da oposição, com quem haviam estado aliados desde a segunda metade dos anos setenta. Neste sentido, a ingovernabilidade que já se faz visível, sobretudo no descontrole da conjuntura macro-econômica a partir do final do governo Figueiredo, está explicitando, por um lado, a decomposição do bloco de poder que sustentou o regime militar e da coalizão sócio-econômica que comandou nossa industrialização e, por outro, a impotência de nossa burguesia empresarial - excessivamente heterogênea - incapaz de desenhar uma nova estratégia consensual ou mesmo de impor alguma hegemonia parcial.

Resumindo nossa tese, as dificuldades enfrentadas pelos reformistas durante sua passagem pelo governo de transição democrática têm a ver, em boa medida, com estes aspectos mais profundos da crise e que atravessam toda a década de oitenta. Em síntese, ao decompôr-se, durante os anos setenta, o pacto ou compromisso desenvolvimentista, desfez-se sua articulação econômica e sua aliança política, perdendo ademais sua aparente autonomia a coalizão tecno-burocrático-militar, responsável pela gestão do governo e da economia durante os vinte anos de autoritarismo desenvolvimentista.

Este quadro se mantém durante os anos oitenta sem que se afirme nenhuma nova hegemonia, coalizão ou estratégia. E este, para nós, é o núcleo da crise orgânica vivida pelo Estado brasileiro. É neste contexto, e sobretudo por esta razão, que foram ineficazes as mais variadas políticas econômicas

experimentadas durante toda a década. Frente a uma crise desta profundidade não há soluções puramente técnicas. Toda e qualquer intervenção pública só poderá readquirir eficácia na medida em que se redefinam algumas regras e compromissos básicos, indispensáveis a qualquer estratégia de retomada do desenvolvimento. A redefinição destes compromissos é que se constitui na condição essencial da reforma do Estado.

A crise é do Estado, do padrão de desenvolvimento que ele alavancou e da coalizão em que se sustentou. Este o enigma que está posto no início dos anos noventa. Decifrá-lo tomará anos e resolvê-lo passará por um processo de intensas lutas políticas, até que se afirme ou se imponha a supremacia ou hegemonia claras de uma nova trajetória social e econômica de desenvolvimento. A redemocratização, neste sentido, culminou o processo de decomposição mas também ampliou os espaços e o número de interesses envolvidos nesta luta em torno aos rumos de nossa futuridade. E é nesse espaço de luta que se desenvolve o debate atual sobre as disjuntivas futuras, começando pela definição do novo papel e formato do Estado.

V - A REFORMA DO ESTADO E O DEBATE ESTRATÉGICO

No Brasil de hoje, como em 1930/37, os impasses estruturais e as dificuldades conjunturais convergem e condensam-se em torno ao problema da reorganização do Estado, associados à redefinição de uma nova estratégia de desenvolvimento. Nos anos trinta alinharam-se as coordenadas de nossa modernidade industrial e definiram-se as alianças e compromissos responsáveis pelo Estado desenvolvimentista, cuja reforma conservadores e progressistas consideram hoje imprescindível, e cuja impotência está no epicentro da conjuntura da crise vivida pelo país.

As novas formas de regulação da economia e das relações sociais; a nova estratégia de desenvolvimento e de integração na ordem econômica internacional; a ampliação de poderes do legislativo e do judiciário; os impasses políticos da transição democrática; a impotência das sucessivas políticas econômicas; a crise fiscal dos estados e municípios; os sucessivos e

fracassados projetos de reforma administrativa; são todas questões que ao nível estrutural e conjuntural, remetem, permanentemente, à necessária reorganização do Estado construído nos anos trinta e reformado nos anos sessenta.

Mas, como é óbvio, se todos assentem na necessidade de reorganizar o Estado democratizando, privatizando onde possível e desregulando onde necessário, poucos são os que estão de acordo sobre por onde começar, a quem penalizar e para onde dirigir a ação seletiva do Estado reformado. Ao contrário, aqui está o ponto da agenda, conservadora ou progressista, onde a tensão entre idéias, estratégias e interesses adquire sua maior intensidade. Aqui se contradizem, mais do que em qualquer outro aspecto, as várias formulações doutrinárias. Seja no tratamento do déficit, da dívida pública ou dos tributos, seja no da centralização/descentralização de recursos e responsabilidades é onde mais nitidamente se pode perceber as contradições tanto entre idéias e estratégias, quanto entre conservadores e progressistas.

Sim, porque se for, como dissemos, em torno à idéia da necessidade da reforma do Estado que convergem, mais do que em qualquer outro, conservadores liberais e progressistas democráticos, é no seu difícil encaminhamento que uns e outros se dividem internamente, sendo obrigados a realinhamentos pragmáticos que, já no passado, converteram de forma recorrente e implacável os libero-conservadores ao intervencionismo econômico e ao autoritarismo político (associados em geral ao jacobinismo militar), e os progressistas democráticos a um jacobinismo desenvolvimentista, associado, em geral, ao estatismo no plano ideológico, e ao populismo, no plano tático-eleitoral.

É por isso que na discussão das estratégias alternativas para a superação da crise - se nosso diagnóstico está correto - ninguém pode furtar-se a enfrentar o problema da reforma do Estado e da redefinição do papel do setor público. Sendo que da nossa perspectiva, o ponto nodal desta reforma não está em seus aspectos administrativos ou mesmo fiscais, quando tomados isoladamente. Está, justamente, em seu aspecto político, como sublinhamos nestas últimas páginas.

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 ao consagrar um novo regime político e operar 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. Entretanto está ainda incompleta, já que depende de legislação complementar, e não resolveu, e nem poderia, os problemas centrais da nova estratégia de desenvolvimento.

A discussão da Carta Constitucional implica uma complexidade tão grande de questões que escapa mesmo 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. Todas elas, contudo, supõem um novo pacto ou compromisso. Em outras palavras, a montagem de novo bloco histórico que seja 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*, já que não há poder central capaz de as impor, como não há, neste momento, consenso entre os principais atores e agentes com poder de representação para decidir o que fazer. Este o impasse que atravessou a década de oitenta e que tem se prolongado através desta.

Frente a este impasse, no plano do debate ideológico da segunda metade dos anos 80, nasceram entre as elites brasileiras notáveis apoios às teses do assim chamado "projeto neoliberal", que propõem deixar ao mercado a definição destas novas regras de que estivemos falando e a resolução de todos os problemas nascidos na contra-mão política e social do sucesso industrializante do desenvolvimentismo. Um discurso liberal

esgrimido, surpreendentemente, 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 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 de definir a rota do crescimento econômico. Uma e outra coisa passam, 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 reforma social 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 ineficiência. Enquanto que, se optar por uma estrutura 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.

Frente a este desafio, as propostas extremas se tocam: também aqui o "aberturismo" se aproxima do protecionismo radical no reconhecimento da impotência arbitral do Estado. A universalização da proteção, num caso, e a submissão completa ao mercado, no 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.

Também a reorganização do setor público só poderá adquirir sentido e viabilidade como a contraface indissociável da afirmação política e econômica de um novo pacto e de uma nova estratégia de desenvolvimento. E já vimos porque esta supremacia torna-se difícil em uma sociedade com tamanho grau de heterogeneidade, tão baixo grau de monopolização econômica, tão alto nível de internacionalização decisória na estrutura produtiva e com tamanha desigualdade social.

Em algumas sociedades européias do pós-guerra, assim como em alguns casos asiáticos mais recentes, a burocracia de 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 e definidas, predominantemente, pelas restrições e associações externas. Em momento algum submeteu-se a uma proposta de "projeto nacional", nem respondeu a qualquer tipo de projeto imperial. Assim, a indústria foi, simplesmente, alavancada pelo Estado como em todas as industrializações tardias, com a diferença de que não contou com uma articulação empresarial estável nem preocupou-se com a lealdade popular. E, além disso, teve que subordinar-se em questões decisivas à autonomia decisória dos capitais internacionais, favorecidos pela proteção dos nossos mercados internos.

Por tudo 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. Já uma mudança desse tipo, assentada num pacto nacional que incorpore a população até hoje excluída, permitirá reformar o aparelho de Estado e dotá-lo da flexibilidade instrumental capaz de torná-lo ágil - interna e externamente - em suas intervenções. Estas deverão ser definidas por uma estratégia que solidarize os setores empresariais hegemônicos com as burocracias estatais, e estes com os ideais de dignidade e cidadania popular, completamente ausentes, até agora, 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 aceitação de algumas teses neoliberais, obviamente equivocadas, como aquela que situa na privatização das empresas estatais uma forma de resolver o déficit público, ou a que confunde reforma do Estado com meras reorganizações administrativas. Ou, ainda, aquela opção que vê na abertura indiscriminada da economia o estímulo para uma imediata recomposição de eficiências e competitividades, sem levar em conta a própria natureza oligopolizada dos mercados internacionais.

Em grandes linhas, a proposta estratégica dos neoliberais propõe 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 resta, 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. Só esta estruturação delimitará as fronteiras e as alianças capazes de sustentar uma estratégia coerente e de largo fôlego.

Por tudo isso é que não consideramos a proposta neoliberal a melhor estratégia. Seu diagnóstico associa de forma equivocada, em nosso entender, os desequilíbrios macroeconômicos e as determinações estruturais, atribuindo ao Estado, de forma abstrata, uma responsabilidade que tem mais a ver com seus limites políticos do que com a 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, 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, podendo passar por uma conjugação sólida com o poder legislativo e o crivo permanente do judiciário. O fortalecimento estatal tampouco será obtido apenas com uma centralização administrativa. O oposto, portanto, do que ocorreu nas décadas "desenvolvimentistas", quando confundiu-se 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 de construir uma visão consistente de futuro, que assegurasse os horizontes dos tomadores de decisões econômicas. E acabou se construindo um estranho "big government" que tomou as decisões de forma extremamente centralizada, porém cada vez mais circunscrito pelo varejo.

Só um Estado "forte", neste sentido que observamos acima, poderá cumprir estes objetivos, revertendo o processo de desequilíbrio e entropia crescente, com capacidade para exercer um comando que lhe permita estabilizar as expectativas sociais, bem como selecionar e apoiar setores e empresas com vantagens indiscutíveis nos mercados internacionais, potencializando 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 no final da década de oitenta as economias verdadeiramente vitoriosas, que apresentaram um desempenho auto-sustentado e com baixos níveis de desequilíbrios macro-econômicos, não foram aquelas que apostaram apenas no receituário liberal. Podem até mesmo ter absorvido várias de suas idéias, só

que foram adequadamente traduzidas às condições locais de cada sociedade, de cada economia e de cada Estado.

Nunca é demais lembrar que na aurora dos anos 90, os ideólogos da "ressurreição" norte-americana buscam seu modelo de inspiração na experiência japonesa. O que nos faz pensar que, ou haverá um modelo para os países centrais e outro para os periféricos ou, na verdade, os ganhadores da década passada - os bons exemplos para todos portanto - 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 por um funcionamento integrado de seus sistemas financeiros.

Em todos esses casos "vitoriosos" destacou-se a presença de um Estado "forte", ainda que dotado de um setor público "leve", ágil e extremamente versátil, capaz de se auto-transformar 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 à dos asiáticos. Pelo contrário, tudo nos faz pensar que no Brasil assistiremos a uma reorganização da economia, e do Estado, que acabará absorvendo algumas das teses liberais no desenho de uma estratégia específica, com algum grau de organicidade, mas que de qualquer forma implicará uma profunda transformação do Estado brasileiro.

Embora já ressaltado em outro ponto deste trabalho, voltamos a insistir que 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, além de um esforço nacional que deverá sobrepor-se aos interesses

menores em nome de algum princípio ético que transcenda ao mero apelo individualista das virtudes do mercado. Sem isso nos perderemos em uma selva repleta de "gadgets" e de miseráveis seres errantes.

PUBLICAÇÕES DO IEI 1991

TEXTOS PARA DISCUSSÃO

	Nº de páginas
256. ARAÚJO JUNIOR, José Tavares de. <u>A opção por soberanias compartilhadas na América Latina: o papel da economia brasileira.</u> IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1991 (Discussão, 256)	26
257. TEIXEIRA, Aloísio, MIRANDA, José Carlos. <u>A economia mundial no limiar do século XXI: o cenário mais provável.</u> IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1991 (Discussão, 257)	56
258. SABÓIA, João Luiz Maurity. <u>Emprego nos anos oitenta: uma década perdida.</u> IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1991 (Discussão, 258)	25
259. SABÓIA, João Luiz Maurity. <u>A região metropolitana do Rio de Janeiro na década de oitenta - mercado de trabalho, distribuição de renda e pobreza.</u> IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1991 (Discussão, 259)	18
260. LIFSCHITZ, Javier e PROCHNIK, Victor. <u>Observações sobre o conceito de complexo agroindustrial.</u> IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1991 (Discussão, 260)	18
261. FIORI, José Luis. <u>Poder e Credibilidade: o Paradoxo Político da Reforma Liberal.</u> IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1991 (Discussão, 261)	14
262. FIORI, José Luis. <u>"Democracias e Reformas: equívocos, obstáculos e disjuntivas".</u> IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1991 (Discussão, 262)	24