



Texto para Discussão S234 | 1990

Discussion Paper S234 | 1990

Para repensar o papel do Estado sem ser um neo-liberal

Maio, 1990

José Luís Fiori

Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro

This paper can be downloaded without charge from
<http://www.ie.ufrj.br/index.php/index-publicacoes/textos-para-discussao>

S
UFRJ/IEI
T0234

034366-8



UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO

INSTITUTO DE ECONOMIA INDUSTRIAL



TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 234

PARA REPENSAR O PAPEL DO ESTADO
SEM SER UM NEO-LIBERAL

José Luís Fiori

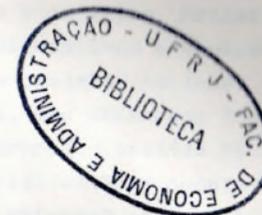
Maio/1990

IMPRESSO NO IEI

Av. Pasteur, 250 - C.P. 56028 CEP 22 290 - Rio de Janeiro - Tel : 295-4295

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO

INSTITUTO DE ECONOMIA INDUSTRIAL



PARA REPENSAR O PAPEL DO ESTADO SEM SER UM NEO-LIBERAL

José Luís Fiori*

Maio/1990



43 - 016589

(*) Cientista Político, Professor Titular do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro.

anpec
Associação Nacional de
Centros de Pós-graduação
em Economia

ESTE TRABALHO FOI IMPRESSO NO
IEI, COM A COLABORAÇÃO DA ANPEC
E O APOIO FINANCEIRO DO PNPE

PROGRAMA NACIONAL DE
PNPE
PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA



FEA-UFRJ
 BIBLIOTECA
 Data: 19/09/90
 N.º Registro: 034366-8

UFRJ/IEI
 TD 234

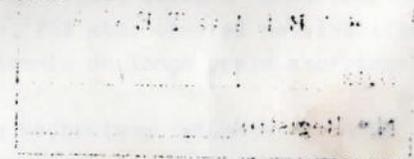
MS 88748

FICHA CATALOGRÁFICA

FIORI, José Luis
 Para repensar o papel do estado sem ser um neo-liberal/José Luís Fiori.
 — Rio de Janeiro: UFRJ/IEI, 1990.
 25p.; 21cm. — (Texto para Discussão. IEI/UFRJ;n. 234).
 1. Intervenção Estatal - Desenvolvimento Econômico. 2. Industrialização - Brasil. 3. Crescimento Econômico - Protecionismo. 4. Brasil - Política Industrial.

SUMÁRIO

Este texto se propõe colocar alguns elementos para o debate atual em torno à reforma do Estado brasileiro. Retoma as origens keynesianas do intervencionismo contemporâneo e acompanha a trajetória brasileira de implementação do projeto nacional de industrialização alinhavado nos anos trinta, mas desenhado teoricamente pela CEPAL no final dos anos quarenta. Localiza os estrangulamentos gerados pela própria industrialização e sugere que a crise dos anos oitenta tem sua origem na natureza contraditória do pacto desenvolvimentista, que terminou por estrangular financeiramente o Setor Público, levando ao esgotamento do padrão de desenvolvimento. Conclui sugerindo algumas idéias em torno da inevitabilidade da transformação do Estado como condição de uma nova estratégia de desenvolvimento.



ABSTRACT

This article deals with some of the elements on the debate on the reform of the Brazilian State, which is taking place at the present time. It takes it to account the Keynesian origin of the contemporary interventionism and the trajectory of implementation of the national program of industrialization. This program was, at first, discussed in the 1930's and later, in the 1940's, dealt theoretically by CEPAL. It deals with the bottlenecks created by the industrialization and argues that the crisis of the 1980's were due to the contradictory nature of the financial crisis of the public sector. Finally, it proposes some basic ideas for the reform of the state as a condition to a new strategy of development.

1. INTRODUÇÃO

Atribui-se a Keynes o desenho teórico da estratégia político-econômica que, desde a década de trinta, transformou a natureza do Estado e de suas relações com a economia e as sociedades capitalistas avançadas. Na verdade sua ação efetiva é posterior aos anos quarenta ainda quando tenham sido inúmeros os fatores objetivos que, a partir da crise de 29, contribuíram, de forma decisiva, para a constituição das economias mistas e dos sistemas de bem-estar e proteção social. Deposto o pensamento liberal/conservador, pelo ataque teórico-ideológico dos keynesianos e pelo avanço político dos social-democratas - ocorridos à sombra dos efeitos devastadores de duas guerras mundiais -, abriram-se os caminhos para a presença de um Estado ativo e intervencionista. Um Estado que, reorganizado, foi ator central na viabilização do mais longo e contínuo crescimento de longo prazo experimentado pelas economias avançadas.

As políticas de corte keynesiano, atuando de forma indireta sobre a demanda, redinamizaram as economias e diminuíram, durante trinta anos, o impacto cíclico das crises, permitindo o pleno emprego e desativando a idéia socialista de controle direto e detalhado da produção. Mais do que isto, criaram as premissas de um pacto explícito ou implícito entre sindicatos e capitalistas que fundou as bases do Welfare State e de uma paz social que duraria até os anos setenta. Utilizando em maior ou menor medida, o planejamento indicativo e a constituição de empresas estatais, os países europeus armaram uma institucionalidade e definiram uma estratégia que soube tirar o melhor proveito, no longo prazo, das transformações produzidas pela guerra mundial e pelos efeitos da nova hegemonia econômica e militar norte-americana.

Desde os anos setenta, profundas modificações tecnológicas e financeiras, acompanhadas da desaceleração do crescimento econômico e das "crises fiscais" do Estado de bem-estar, anunciaram uma nova crise, frente à qual as políticas econômicas keynesianas mostraram-se ineficazes. Abriam-se as portas para uma ressurgência do pensamento liberal - político e econômico - e sua

vitória política em vários países europeus. Desde então, no debate teórico e ideológico, assim como na ação concreta dos governos, avança vitoriosa a crítica ao intervencionismo estatal, responsabilizado pela própria crise.

Nos anos oitenta, a era keynesiana-social-democrata parece encerrada, ainda quando não estejam completamente definidos os parâmetros e a institucionalidade que regerá a presença do Estado no crescimento econômico futuro das economias avançadas.

No mesmo tempo, mas num espaço distinto, atribui-se a Prebisch e à CEPAL a paternidade teórica dos vários projetos de desenvolvimento nacional implementados de uma ou outra forma, em grande número de países latinoamericanos. As políticas de corte cepalino ou desenvolvimentista propunham a superação do atraso através de uma industrialização induzida pelo Estado.

O objetivo explícito ou implícito do projeto foi a criação de economias nacionais auto-sustentáveis que reproduzissem, nos espaços domésticos, estruturas industriais integradas e não especializadas. Sua estratégia envolvia, por um lado, o controle estatal do câmbio como instrumento para uma industrialização orientada pela pauta de importações; e por outro, a presença ativa do Estado, como produtor de insumos e fornecedor das infra-estruturas de transporte e comunicações. Além de ser o principal financiador dos investimentos privados nacionais, e, pivot central da articulação entre os capitais nacionais privados e públicos e os capitais internacionais.

Estas idéias, aqui como nos países avançados, enfrentaram escassa resistência do pensamento liberal, na medida em que recolhiam práticas e tendências institucionalizadas desde os anos trinta como reação defensiva à crise internacional. Por isto acabaram se constituindo no núcleo de um consenso desenvolvimentista análogo, em sua força e extensão, ao keynesianismo europeu. A proposta de criar uma economia nacional independente, alavancada pela ação inteligente do Estado, conquistou apolos nas elites da esquerda anti-imperialista, assim como entre os nacionalistas conservadores e sobretudo, em alguns países como o Brasil, entre os militares preocupados com a Segurança Nacional. Na América Latina como alhures os liberais estiveram, teoricamente, na de-

fensiva durante estas décadas ainda quando estivessem politicamente presentes em várias coalizões governamentais. Neste sentido, a contra-face da hegemonia política social-democrata na Europa foi a supremacia nacional-desenvolvimentista na América Latina.

A história dos anos cinquenta e sessenta, entretanto, demonstrou que a estratégia desenvolvimentista não era viável em países pequenos e com economias agrícolas e especializadas. E quando a crise internacional dos anos setenta trouxe de volta as idéias liberais, o fez na Europa tanto quanto na América Latina, onde apenas Brasil e México ainda mantinham-se fiéis ao projeto de desenvolvimento nacional dos anos quarenta. Finalmente, só o Brasil chega aos anos noventa sem ter abandonado o projeto original, ainda quando esteja vivendo uma crise profunda. De todos os países latinoamericanos foi o único que logrou montar uma estrutura industrial relativamente acabada e integrada, a despeito de sua escassa autonomia tecnológica. Mas também ali o nacional-desenvolvimentismo está hoje na defensiva, e sob o ataque implacável de um ideário liberal já hegemônico - no seio das elites - ainda quando impreciso com relação à sua estratégia para o desenvolvimento futuro de longo prazo da economia brasileira.

Mas se o anti-estatismo é uma característica central do quadro ideológico e político europeu e latinoamericano, no início da década de noventa o intervencionismo asiático tem sido extraordinariamente bem sucedido, mantendo viva a hipótese de que se a ação do Estado não é suficiente, ela foi certamente indispensável em todos os casos de desenvolvimento acelerado ocorridos depois da crise dos anos trinta. Constatação que mantém aceso - a despeito da avalanche liberal - o debate teórico e a luta política sobre o papel que deve caber ao Estado no desenvolvimento de longo prazo de todos os países situados na periferia capitalista.

Neste debate, a experiência latinoamericana parece diferenciar-se da asiática na medida em que, aqui, o Estado Desenvolvimentista esteve associado a um padrão que combinou uma intensa preocupação com a expansão do potencial produtivo industrial a um alto padrão de iniquidade distributiva e uma contradi-

tória busca da autonomia ou do controle nacional de um crescimento que se deu de forma internacionalizada e sem um projeto que articulasse o Estado com o empresariado nacional.

Mas na América Latina como nos casos asiáticos, e em todas as industrializações tardias, coube ao Estado a múltipla tarefa de promover o crescimento, administrar o ciclo econômico, disciplinar a distribuição social da riqueza e comandar a inserção nacional dos interesses multinacionais, o que outorgou-lhe uma posição decisiva na reprodução econômica, social e política dos seus países. Estressado, entretanto, por estas múltiplas funções, muitas vezes divergentes, o Estado Desenvolvimentista agigantou sua estrutura, debruçando-se - quase sempre de forma autoritária e corporativa - sobre os vários grupos de interesse gerados pelo próprio processo de industrialização. Sua intervenção e sua política econômica, em particular, é que definiram - durante a vigência dos projetos de desenvolvimento nacional - os objetivos de curto e longo prazo da sociedade como um todo, decidindo sobre seus planos estratégicos e táticas de implementação. Mais do que nas economias avançadas, nesses países foi a política econômica que estabeleceu os horizontes coletivos, organizando, em torno de seu processo de decisão e de suas burocracias uma multiplicidade infinita de atores, com interesses e expectativas extremamente heterogêneos, o que, no longo prazo, lhe impôs limites que no Brasil parecem havê-lo levado à impotência e à necessidade de profundas transformações, que não coincidem, para nós, com os defendidos pelo ideário liberal.

II. ESTADO E CRESCIMENTO DE LONGO PRAZO NO BRASIL

O Brasil foi e ainda é o caso mais completo e bem sucedido (em seus termos) de realização do projeto latinoamericano de desenvolvimento nacional. Seu Estado Desenvolvimentista cumpriu papel decisivo no crescimento iniciado nos anos trinta e na industrialização acelerada a partir dos anos cinquenta, através de uma política industrial estruturada com base em seu setor produtivo articulado com os capitais nacionais e internacionais.

Se a Lei Alves Branco, do século passado, já sugeria uma precoce preocupação protecionista, foi com a proteção do café que o Estado comprometeu-se mais incisivamente com uma política econômica ativa, apesar de só a partir de 1930, e como efeito indireto de uma política defensiva do setor agro-exportador, ser possível identificar uma ação econômica consistente do Estado, ainda quando não fosse intencionalmente industrializante. Na verdade, é nos anos trinta que se forma uma burocracia capaz de centralizar e universalizar as regras e o controle das principais funções e variáveis macroeconômicas, tais como o câmbio, os juros, crédito, os salários, etc. Naquele momento é quando se normatizam as grandes áreas da atividade econômica nacional e se elaboram os códigos e regulamentações dos serviços de utilidade pública, de informação estatística, etc. 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 global. Em síntese, nos anos trinta se constrói o arcabouço institucional básico do Estado Desenvolvimentista, que viabilizou os passos seguintes na direção da nossa modernidade industrial.

Mas é nos anos cinquenta que o Estado brasileiro assume plenamente o ideário do desenvolvimento nacional. Com Vargas, quando se começa a desbloquear os "pontos de estrangulamento" da infra-estrutura de transportes e energia e se constitui um sub-sistema de financiamento público de natureza fiscal baseado em empréstimos compulsórios e fundos vinculados, criando-se ademais instituições e empresas da importância do BNDE e da Petrobrás. E com JK e seu Plano de Metas, quando se define uma estratégia geral e objetivos industriais específicos, estabelecendo-se as regras de articulação entre Estado e o capital privado nacional e internacional. É o momento em que o BNDE passa a atuar decididamente no financiamento da infra-estrutura energética e de transportes e que as barreiras protetoras do mercado interno são significativamente aumentadas pari passu com a expansão do investimento estrangeiro na indústria de bens de consumo duráveis. Vinte e três novas empresas estatais são criadas durante os anos JK, indicando o aumento da participação direta do Estado no es-

forço de aumentar a capacidade produtiva da economia brasileira. Como resultado, os anos sessenta 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 potenciação, apoiado em uma retórica liberalizante, mas sob o signo da ideologia da segurança nacional. Se o governo "nacional-populista" de J. Goulart criou trinta e três novas empresas estatais, o regime militar criou 302 e levou até o fim, com o II PND, o projeto de constituição de uma estrutura industrial integrada, substituindo importações, através de investimentos públicos ou privados, feitos muitas vezes em associação "tripédica" com o capital estrangeiro. Em todos os casos o financiamento ou subsídio estatal foi decisivo, seja na forma de isenções ou reduções de tarifas e impostos, seja na forma de juros diferenciados ou financiamentos com correção monetária inferior à taxa de inflação.

Nos anos setenta, inclusive, o Estado acentuou sua intervenção, na promoção das exportações e na sustentação da demanda interna, via manejo dos investimentos públicos, do financiamento à construção imobiliária, da política cambial, etc. Nesta direção, o II PND representou esforço mais importante, integrado e ambicioso de política estatal voltada para a complementação da estrutura industrial brasileira. Sua implementação na segunda metade dos anos setenta logrou, apesar das dificuldades aceleradas pela crise internacional, um avanço decisivo de nossa indústria pesada, completando o processo de substituição de importações dos insumos básicos da economia.

Se os anos oitenta seguem sendo uma década de crise e indefinição sobre os caminhos do desenvolvimento nacional futuro, é indiscutível que na segunda metade dos anos setenta, 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 dos sonhos de Prebisch e da CEPAL do final dos anos quarenta.

III. OS ASPECTOS CRÍTICOS DA TRAJETÓRIA NÃO PROJETADA DO DESENVOLVIMENTO

Depois de cinquenta anos de crescimento continuado e ininterrupto, constituiu-se, no Brasil, uma economia industrial relativamente avançada e integrada, assentada sobre uma articulação estreita entre capitais estatais, privados nacionais e estrangeiros. No cumprimento de seu papel dentro do velho projeto de desenvolvimento nacional, o Estado desenvolveu uma ampla e complexa institucionalidade que expandiu-se e especializou-se, de forma contínua, através de todo o período. Como produtor e coordenador dos grandes blocos de investimento e como principal agente de centralização financeira, o Estado brasileiro desenvolveu burocracias competentes na gestão de suas agências, bancos e empresas produtivas.

Mas essa modernização econômica e institucional produziu, paralelamente, resultados extremamente iníquos do ponto de vista social, e desajustes do ponto de vista financeiro que não estavam previstos no projeto inicial do início dos anos cinquenta, quando se supunha que a industrialização fosse acompanhada de transformações na estrutura agrária e na distribuição de renda que gerassem um mercado interno dinâmico. Quando se supunha, igualmente, a viabilidade de um sistema privado/público solidário de financiamento, ao qual não faltasse o apoio dos capitais de risco ou empréstimos internacionais. Não se previa, naquela altura, dificuldades do ponto de vista do processo de centralização financeira indispensável à monopolização que deveria acompanhar a expansão da capacidade produtiva nacional. Por fim, supôs-se, sem maiores discussões, que o crescimento, permitindo uma melhor distribuição da renda, facilitaria a legitimação do regime democrático, com competição política aberta e altamente legítima de poder.

O que a história demonstrou foi a impossibilidade concreta, no Brasil, de compatibilização de todos esses supostos mais ou menos explícitos no desenho originário do seu projeto de desenvolvimento nacional. Se em cinquenta anos de estatismo e trinta de industrialismo lograram-se grandes avanços, neste tempo

avolumaram-se os problemas gerados pelas contradições embutidas na trajetória da própria modernização. Problemas que aparecem exponenciados na crise dos anos oitenta, quando o projeto desenvolvimentista parece haver alcançado o limite de suas potencialidades. Assim com:

- i. A atrofia do sistema financeiro privado, incapaz de "mobilizar recursos para créditos de longo prazo para investimentos" (w. Suzigan, 1988, pág. 11).
- ii. O desenvolvimento truncado de centralização financeira estatal, indispensável, nestas circunstâncias, ao processo de monopolização. "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. Isto é, o sistema financeiro público não participou como sujeito do processo de monopolização do capital..." (M.C.Tavares, 1978, pág. 42). Razão pela qual o financiamento do projeto de desenvolvimento nacional passou sempre pela inflação e/ou pelo endividamento público interno e externo. Formas igualmente precárias de manutenção de um processo que se quis auto-sustentado, como a crise financeira dos anos oitenta, aliás, veio demonstrar cabalmente.
- iii. A não ocorrência de um autêntico processo de monopolização da economia, passo indispensável para a multiplicação de suas energias privadas de crescimento. Processo bloqueado pela inexistência de uma centralização financeira, e pela capacidade política de resistência dos vários núcleos setoriais e regionais protegidos apesar de suas ineficiências.
- iv. A impossibilidade de um verdadeiro controle nacional sobre os capitais forâneos, cujos centros de decisão externos e cuja capacidade autônoma de financiamento e comércio os transformaram em peça essencial do desenvolvimento "associado", mas a um só tempo reduziram a capacidade de planejamento nacional autônomo sobre o conjunto das variáveis e empresas envolvidas.

um só tempo reduziram a capacidade de planejamento nacional autônomo sobre o conjunto das variáveis e empresas envolvidas.

- v. A distribuição absolutamente regressiva da renda, ocorrida na forma de um processo perverso de crescimento exponencial, durante quase toda a trajetória desenvolvimentista a qual, se permitiu a constituição de um mercado amplo de consumo de massas, relegou uma parcela expressiva da população a um estado de marginalidade quase completa com relação à cidadania e ao acesso aos serviços sociais básicos. Serviços geridos por burocracias corroídas pelo clientelismo, mas que conviveram, todo este tempo, com o braço econômico e moderno da administração do Estado Desenvolvimentista.
- vi. Desigualdades enrijecidas e ampliadas pela intocabilidade da estrutura fundiária e pela inexistência de "uma política agrícola de alimentos básicos, de modo a viabilizar o crescimento econômico com ganhos de salários reais e incorporação ao mercado de contingentes populacionais marginalizados". (idem, pág. 11)
- vii. O uso excessivo, além dos tempos necessários, de um protecionismo que, acabou responsável, em certos casos, pelo que W. Suzigan (1988, pág. 10) considera "ausência de uma estratégia de desenvolvimento científico e tecnológico, como parte das políticas de industrialização implementadas a partir dos anos 50". Sedimentando além disso, grupos e lobbies setoriais e regionais, que, travestidos de uma linguagem nacionalista, se organizaram por dentro do aparelho estatal visando controlar as decisões que pudessem alterar seus mercados cativos. Por esta brecha multiplicaram-se os "cartórios" e reproduziu-se uma heterogeneidade cada vez mais resistente do ponto de vista político, mais do que econômico.
- viii A compreensão tardia, por parte dos desenvolvimentistas, de que, apesar da proteção autoritária, a política econômica do

governo não era impermeável às demandas políticas que entravam em conflito com a racionalidade econômica. E, por isto, uma vez decidida e aplicada, ela era ainda perfeitamente minável através das ações autônomas dos empresários, das corporações setoriais e regionais, e até mesmo (apesar do autoritarismo) dos sindicatos de trabalhadores. E que, ainda mais, a interpenetração do Estado com os interesses privados - processo universal que alguns chamaram de "privatização do Estado" - fazia cada vez mais difícil a operacionalização de sua racionalidade "iluminada" sem a adoção crescente de mecanismos de cooptação, suborno, clientelismo, etc., formas todas elas de obter ou "comprar" os apoios necessários para que coincidisse as expectativas racionais dos tecnocratas com a dos empresários e da opinião pública. Mecanismos responsáveis pela corrosão do braço burocrático do Estado, encarregado, em geral, pela proteção social da população.

ix. Finalmente, a estreita "afinidade eletiva" constatada, historicamente, entre o projeto de desenvolvimento nacional capitaneado pelo Estado e os regimes autoritários. Sendo que, no caso brasileiro, dos cinquenta anos de crescimento contínuo, trinta e cinco foram vividos sob a forma de ditaduras civis e militares. Também isto não vinha contido nos sonhos desenvolvimentistas de Prebisch, CEPAL e todos os seus discípulos, ortodoxos ou heterodoxos. Um autoritarismo que foi assumido como um valor em si pelo Vargas dos anos trinta e foi defendido como uma solução instrumental e transitória durante os vinte anos do regime militar iniciado em 1964.

IV. O ESGOTAMENTO ESTRUTURAL DO ESTADO DESENVOLVIMENTISTA

A crise dos anos oitenta, ocorrendo na culminação da industrialização por substituição das importações, parece hierarquizar as determinações, trazendo à luz os limites impostos pelas contradições presentes no pacto de dominação que sustentou a estratégia de crescimento e modernização liderada pelo Estado de-

envolvimentista.

Ela combina desaceleração continuada da taxa de investimento com hiperaceleração inflacionária, esgotamento da capacidade de endividamento externo, estrangulamento fiscal, exaustão do regime autoritário e uma difícil transição para a democracia. A condução político-econômica destes problemas tem apontado inexoravelmente para a deterioração dos salários de base e um agravamento das condições sociais, com o aumento da incerteza e a retração especulativa dos capitais. Situado no epicentro da crise, o Estado perdeu o comando da política macroeconômica e da iniciativa do crescimento, o que exponencia, a cada momento, e em cadeia, todas as dimensões apontadas, gerando um processo acumulativo e entrópico de destruição do setor público e de desorientação do setor privado.

A diferença de outras crises passadas, entretanto, esta não parecer uma natureza meramente conjuntural, nem se vislumbra no horizonte próximo a possibilidade de crescer "fugindo para frente" e evitando a agudização dos conflitos através do refortalecimento do Estado central. Nem tampouco a possibilidade de revigorar nossos laços de solidariedade com o processo de internacionalização produtiva e financeira, uma vez que a economia internacional se encontra em claro momento de redefinição de sua trajetória e com particular desconfiança frente aos países endividados, como é o caso brasileiro. E isto porque a crise atual, é de natureza estrutural e esgota, em nosso entender, o potencial schumpeteriano de nosso Estado Desenvolvimentista o qual conseguiu ser, durante quatro décadas, economicamente eficiente apesar de suas contradições e dos desvios de sua estratégia. Não por acaso, este esgotamento se dá de forma simultânea com a exaustão do autoritarismo militar. Ambas entropias convergem e coincidem, num mesmo impasse, pondo e exigindo uma radical reformulação do Estado, tanto na sua organização burocrático-administrativa, e certamente nas suas funções como agente econômico-financeiro, mas sobretudo enquanto pacto de dominação e estratégia de expansão.

A própria duração da crise atual desnuda a estreiteza e as contradições do pacto, que terminaram desenvolvimentista, imobilizando as políticas e restringindo os espaços de manobra do

Estado, e exponenciando os pontos críticos e as consequências nefastas na estratégia que vigorou nestas décadas.

Nesta direção dever ser lidos vários fatos que hoje convergem na mesma importância.

1. O poder arbitrário do Estado sobre o valor do dinheiro e a eficácia das normas está sendo questionado por um número crescente de grupos sociais e econômicos, empresariais e sindicais, apesar de que estes ainda não tenham se disposto integralmente a substituir o arbítrio por regras constantes e consensuais;
2. A capacidade estatal de definir horizonte e criar novos espaços de acumulação está fortemente prejudicada pelo encurtamento dos recursos internos e externos. Mas independente disto, neste momento, a orientação estratégica da ação estatal, dada pela substituição de importações, vê-se prejudicada a partir do instante em que se cumpriu a agenda industrializante própria do padrão de desenvolvimento do pós-II Guerra Mundial. Até ali, os horizontes eram nítidos e, de alguma forma, os passos e decisões cruciais obedeceram um roteiro seguido pelas demais industrializações. A partir de agora, já não há setores básicos a serem constituídos, uma vez que a estrutura industrial se encontra praticamente consolidada no Brasil. Neste sentido, a intervenção estatal deverá mudar, mas isso não parece fácil devido à enorme diversidade e heterogeneidade de uma estrutura econômica e institucional onde cada bloco de capitais e setor de atividade foi constituído segundo padrões e regras diferenciados, o que dificulta, hoje, qualquer comportamento homogêneo e constante por parte das agências reguladoras estatais, impedindo mesmo, até agora, o desenho de uma nova estratégia, onde os objetivos e meios apareçam claramente definidos e hierarquizados.
3. Os mecanismos clássico de absorção/cooptação dos interesses através das várias formas de proteção perderam sua abrangência. Processo lento de exaustão que adquire contornos dramá-

ticos na crise atual, chamando atenção para a flexibilidade limitada dos recursos incorporativos do Estado Desenvolvimentista, estreitamente associados à sua capacidade financeira e ao seu poder de arbítrio sobre a moeda;

4. A manutenção dos limites e mecanismos de exclusão autoritário ou incorporação seletiva e clientelista dos interesses populares alcançou um ponto cuja sustentação em simultâneo com uma crise financeira global, demandaria níveis ainda mais altos e intoleráveis de autoritarismo. Alternativa difícil, no momento em que a retirada das Forças Armadas do primeiro plano da gestão do Estado foi o indicador mais expressivo de que esta instituição não se considera mais capaz de arbitrar e assegurar os velhos e os novos compromissos expandidos com o sucesso da industrialização e da modernização feitos pela via da centralização impositiva;
5. As várias instâncias administrativas do Estado, nacionais e subnacionais, diretas e indiretas, alcançaram um ponto de máxima desarticulação, premidas pela crise de financiamento que reduz as margens de liberdade da gestão econômica, mas sobretudo, desorganizadas pela falta de uma estratégia política do Estado em qualquer dos seus níveis.

Tudo isso reforça a convicção de que o que poderia parecer um periódico desequilíbrio fiscal das contas públicas, mais visível a partir de 1982, já não representa, nesta altura - em 1990 - uma mera crise orçamentária, nem apenas um desequilíbrio financeiro do governo, senão que se transformou em uma crise geral de financiamento provocada, em última instância, pelos passivos acumulados de um endividamento externo que hoje corre, basicamente, por conta da autoridade pública. Na contraface real deste processo é que assistimos à degradação progressiva da infra-estrutura econômica e à deterioração acelerada da qualidade dos serviços públicos, condenando o Estado à impossibilidade de cumprir até mesmo as suas responsabilidades mais tradicionais, como sejam, os serviços urbanos, a educação, a saúde, etc. Neste

sentido cremos estar vivendo nos anos oitenta o esgotamento da estratégia desenvolvimentista de cunho autoritário e excludente que vigia desde os anos trinta. Por isso assiste-se, hoje, à coincidência num mesmo plano e em um mesmo tempo, de três profundas crises: de Governo, de Regime e de Estado, está escondida sob o manto de uma catástrofe financeira.

A forma assumida pela crise final do Estado Desenvolvimentista traz à luz o fato de que sua ação esteve sempre condicionada por um pacto conservador que impôs, em todo momento, a intocabilidade da terra e dos vários interesses confederados - setoriais e corporativos e regionais - e vetou qualquer alternativa de monopolização produtiva ou centralização financeira por parte do Estado. Limites estes que constrangeram o padrão de financiamento do projeto de industrialização nacional obrigando a uma aliança com o grande capital produtivo e financeiro internacional, e a um arbítrio estatal sobre o dinheiro e o crédito, respeitadas as exigências de proteção da heterogeneidade de nossas elites empresariais.

Como dissemos em outro lugar, a crise dos oitenta trouxe à tona o fato de que "o braço forte do capital agrário-mercantil e bancário não via no Estado o condotieri de um projeto de afirmação nacional, econômica ou militar. Optara-se pela associação 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, 1989, p. 21). Apesar de sua enorme visibilidade atual, este não é, entretanto, um fato novo. Foi uma condição que acompanhou a trajetória de nosso desenvolvimento, constituindo-se na contradição básica de nosso Estado. Contradição exacerbada toda vez que as elites tecno-militares forçaram a face nacional do projeto, tentando empurrar a industrialização pesada, e encontrando-se com a oposição cerrada dos conservadores liberais, aliados no autoritarismo anti-popular e no protecionismo cartorial, mas adversários ferrenhos de qualquer pretensão de um capitalismo nacional de Estado. E isto foi o que, uma vez mais, aconteceu quando o financiamento do II PND obrigou um endividamento público interno e externo, feito com os

instrumentos legais da reforma monetário-financeira dos anos sessenta. Endividamento que acabou degenerando na especulação improdutiva e no estrangulamento financeiro do Estado ocorrido nos anos oitenta.

Esta crise nos permite, hoje, um retrato fiel do que foi sempre 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 quis ir além dos limites estabelecidos pelos seus compromissos constitutivos. Movendo-se sempre no fio da navalha de uma aliança liberal-desenvolvimentista feita entre interesses extremamente segmentados e heterogêneos, acabou sucumbindo às contradições que o moveram e instabilizaram constantemente, sendo levado em sua trajetória crítica à mais completa entropia de sua face schumpeteriana.

V. UM NOVO ESTADO UMA NOVA ESTRATÉGIA

A tese central deste artigo retoma nosso argumento (FIORI, 1984) de que a prolongada crise financeira dos anos oitenta encobre uma crise orgânica do Estado brasileiro, sinalizando o esgotamento estrutural da reorganização estatal ocorrida nos anos trinta. A superação desta crise, neste sentido, aponta para um inevitável e radical realinhamento dos velhos compromissos de forma a viabilizar uma nova estratégia de desenvolvimento, o que envolve uma reestruturação das relações sociais e econômicas, uma redefinição do espaço da cidadania e uma recomposição do Estado, tão ou mais radical que nos anos trinta, mas agora na forma de um Regime Democrático.

A nova Constituição brasileira, aprovada em 1988, representa, neste sentido, um primeiro passo, consagrando o novo regime e profundas transformações nas relações internas entre as várias instâncias e dimensões do poder, o que significa já uma ampla reforma do Estado. Mas uma reforma que fica incompleta na medida em que depende de legislação complementar e não resolve -

nem poderia - os problemas centrais de uma nova estratégia de desenvolvimento. Nesta direção, as últimas eleições presidenciais representaram um avanço mais importante. Não apenas porque testaram a possibilidade de uma competição política aberta em pleno período de crise econômica, mas também porque definiram parâmetros que deverão ser respeitados pela nova estratégia independente de quem seja seu gestor. A força e extensão do voto de esquerda representou um desafio que deverá ser digerido, inevitavelmente, pela vitória conservadora. Os assalariados e os marginalizados de todo tipo e de tanto tempo não parecem dispostos mais a pagar a conta de uma estabilização que aparece como condição inevitável de uma nova estratégia. Não têm condições materiais de fazê-lo e dispõem agora de um poder político que só poderá ser destruído por uma nova ditadura. Baixos salários, exclusão social e más condições de proteção pública estão vetados, como caminhos de estabilização e crescimento. Balizou-se, com as eleições, um caminho sem volta, em nosso entender, de modificação profunda nas relações entre o capital e o trabalho, e entre o Estado e os trabalhadores. O velho corporativismo estatal parece estar em cheque, apesar da imensa resistência de vários e sedimentados espaços cartoriais.

Uma nova estratégia de desenvolvimento, entretanto, envolve uma complexidade tão grande de questões, que sua discussão escapa às dimensões deste artigo. Questões que vão de reorganização econômico-financeira e geo-política mundial até o difícil plano das escolhas tecnológicas e de mercados preferenciais. Todas elas, contudo, supõem, no curto prazo, a solução da face financeira da crise, e exigem, para o longo prazo, a clarificação das novas regras de relacionamento do Estado com o Mercado e dos vários capitais, nacionais e internacionais, entre si. Regras impensáveis fora de um projeto que hierarquize objetivos e meios com base em um novo relacionamento entre o Estado, os empresários e os trabalhadores.

Neste ponto agiganta-se, hoje, entre nossas elites empresariais e intelectuais, um consenso liberal-privatista e anti-estatal que vê no mercado a solução para todos os problemas, inclusive os de natureza social, gerados como já vimos, na con-

tramão política do sucesso industrializante do desenvolvimentismo. Um discurso liberal esgrimido, muitas vezes, pelos maiores beneficiários da "ineficiência" estatal, um discurso que desconhece completamente os limites impostos pelo pacto conservador à ação do Estado. Desconhece, sobretudo, como é óbvio, o preço pago pelo Estado desenvolvimentista à sua base de apoio social, plasmado em uma face cartorial tão atacada pelos ideólogos liberais, mas tão estranhamente eficiente na resistência concreta às tentativas de transformação do status quo. Sua crítica neste sentido faz alvo em um Estado tão etéreo e ahistórico quanto o Estado mínimo que se propõe construir numa sociedade da complexidade e extensão continental como a brasileira. Embalados por um tatcherismo fora de seu lugar, estes neo-liberais propõem submeter aquela complexidade à sabedoria de um mercado, que, fora de sua idealização ideológica, já está completamente oligopolizado internamente e repartido internacionalmente. E ainda acreditam que este Mercado, consiga, substituindo a Nação, resolver os desequilíbrios e iniquidades sociais e regionais construídos historicamente pela resistência de nossas elites dominantes a toda e qualquer transformação que afetasse os seus interesses. Resistência conservadora cristalizada desde os tempos que nossas elites conseguiram ser a um só tempo liberais e escravocratas.

No outro lado do debate e posto na defensiva, o discurso estado-desenvolvimentista sobrevive, hoje, mais da resistência concreta de seus bolsões de proteção, cartoriais e corporativos, do que da força de seus argumentos. E isto, talvez, porque jamais conseguiu esclarecer com nitidez as razões de sua rigidez protecionista e de sua lealdade - ainda quando contrária a seus interesses estratégicos - aos compromissos com as várias formas e faces do "atraso" que levaram, entre outras coisas, à falência financeira dos anos oitenta. Tampouco conseguiram, jamais, justificar ou mesmo explicar a extraordinária "afinidade eletiva" do seu projeto com o autoritarismo e com a exclusão social.

Neste sentido, ainda quando situados em extremos opostos do debate ideológico-político, neo-liberais e desenvolvimentistas atacam e defendem um Estado igualmente abstrato e ahistórico, e acabam propondo alternativas caolhas do ponto de vista

teórico e impotentes do ponto de vista histórico.

Uma nova estratégia implica objetivos claros. E estes supõem um poder hegemônico capaz de arbitrar os custos da estabilização e estabelecer a rota do crescimento. 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 supremacia ou de hegemonia. Pelo contrário, estas reformas só terão sentido e curso normal se aparecerem no encaminhamento e a serviço das opções fundamentais. Opções que passam no curto prazo para uma profunda reforma financeira que não poderá deixar de produzir perdedores. E logo depois, ou simultaneamente, pela formulação de uma política industrial e tecnológica que, se alijar completamente a concorrência externa, manterá os fundamentos da inflação e acumulará ineficiências, enquanto que se optar por uma abertura completa de mercados, porá em risco as conquistas positivas do processo de industrialização atingindo ademais o emprego, a estabilidade interna e a própria possibilidade de crescimento, dado o nosso endividamento externo.

Aqui, de novo, os extremos se tocam. O protecionismo e o aberturismo radicais aproximam-se no reconhecimento da impotência arbitral. A universalização da proteção, num caso, e a submissão completa ao mercado, no outro, são formas análogas de reconhecimento da falta de hegemonia e da impossibilidade de um projeto de modernização que preserve os interesses da Nação em uma economia internacionalizada.

Neste sentido, sem desconhecer a importância das reformas institucionais, a reforma essencial do Estado passa por uma redefinição de compromissos e pela afirmação de supremacias. E é por isto que a reorganização do Estado é uma contraface indissociável da afirmação política e econômica de um novo projeto e estratégia de desenvolvimento. Mas esta supremacia fica difícil numa sociedade com tamanho grau de heterogeneidade, tão baixo grau de monopolização econômica e tão alto nível de internacionalização decisória na estrutura produtiva. Razão pela qual a idéia de um projeto nacional construído pela via de um "pacto social" - idéia cara à proposta de uma social-democracia tropical - parece também, uma solução mais fácil na cabeça dos intelectuais que na

dinâmica da sociedade brasileira. A idéia é nobre, mas ela só foi possível ali onde havia poucos interlocutores, coesos e centralizados, submetidos à hegemonia de certos setores empresariais ainda quando esta tenha sido inicialmente imposta por elites militares movidas por sonhos imperiais ou convicções nacionalistas, como foi o caso, por exemplo, da Coreia.

Nas sociedades européias como nos capitalismo asiáticos, o Estado e o empresariado definiram solidariamente, às vezes, os objetivos estratégicos do crescimento e em ambos incluíram entre estes objetivos a proteção social de suas populações. A industrialização brasileira se fez orientada, durante a maior parte do tempo, pela bússola das menores resistências definidas pela pauta de importações. Jamais submeteu-se a um verdadeiro projeto nacional nem respondeu a algum desafio externo. Foi alavancada pelo Estado, como em todas as industrializações tardias, mas sem contar com a solidariedade empresarial nem preocupar-se com a lealdade popular. Por um Estado que, além disto, teve de submeter-se à autonomia decisória dos capitais internacionais, injetados por detrás de sua proteção dos mercados internos.

Por isto, nesta hora de inflação, as transformações que se impõem são radicais, mas em nosso entender, elas apontam para uma mudança qualitativa e não para uma diminuição do papel do Estado. Uma mudança que o deve colocar na posição de sustentáculo fundamental das estratégias empresariais de conquista dos mercados externos e de luta pelos mercados internos, e de promotor ativo de uma melhor distribuição da renda e das condições de vida da população. Uma mudança, por outro lado, que requer uma imensa flexibilidade instrumental e uma diminuição do peso patrimonial, para viabilizar um Estado ágil, interna e externamente, em suas intervenções definidas por uma estratégia que solidarize os setores empresariais hegemônicos com as burocracias estatais.

A falta de uma compreensão adequada do que foi e do que está ocorrendo com o Estado aumenta a confusão ideológica e facilita o consumo das platitudes neo-liberais, quando estas, por exemplo, querem ver na difícil e lenta privatização das estatais o caminho para resolver o déficit público de curto prazo. Ou quando, desconhecendo o superavit fiscal primário de 1989, pro-

põem a eliminação um déficit fundamentalmente financeiro através de demissão de funcionários e meras reorganizações administrativas. Ou ainda quando vêem numa abertura indiscriminada de mercados o estímulo para uma imediata recomposição de eficiências e competitividades, sem ter em conta a própria natureza oligopolizada dos mercados internacionais.

As propostas neo-liberais poderiam ser consideradas ingênuas se não obliterassem a questão de fundo que está posta pelo combate imediato à inflação, qual seja, a urgência de uma reforma financeira que atalhe o caminho vicioso da especulação improduti-va, feita em cima do estrangulamento financeiro do Estado. E a que está implícita, também, na definição da nova política industrial, onde não se põe a opção entre proteger e não proteger, mas sim entre quem proteger durante quanto tempo e com que objetivos estratégicos.

As dimensões objetivas do problema, somadas à confusão ideológica e à resistência de todos contra todos, conformam um imenso desafio frente ao qual nos restam duas certezas e uma suspeita. A primeira certeza é de que ou estas transformações ocorrerem como em trinta ou o Brasil enfrentará, com maior velocidade, o que ocorreu lentamente com a sociedade argentina. Com consequências muito mais dramáticas, devido a nossas desigualdades e a nossas dimensões continentais.

A segunda certeza é de que estas transformações terão consequências nefastas caso se submetam ao receituário de um liberalismo simplório ou de um estatismo anacrônico.

E a suspeita consiste em que estas transformações não poderão nascer ou obedecer apenas a um plano, uma vez que este se defrontará em todo momento e simultaneamente com a "racionalidade" dos agentes econômicos e a multiplicidade das demandas políticas próprias de uma sociedade que se fez tão heterogênea e desigual. Uma transformação tão radical como a que se impõe demanda uma difícil combinação de força e imaginação, conflito e negociação, o que sugere um desenrolar lento e atravessado por enfrentamentos que só terão resultantes eficazes na medida em que decantem vencedores nítidos.

BIBLIOGRAFIA CITADA

- . FIORI, J.L. Conjuntura e Ciclo na Dinâmica de um Estado Periférico, Tese de Doutorado, USP, 1984.
- . _____. Sonhos Prussianos, Crises Brasileiras, Texto para Discussão, nº 201, IEI/UFRJ, 1989.
- . SUZIGAN, W. "Estado e Industrialização no Brasil", in Revista de Economia Política, São Paulo, Ed. Brasiliense, 8(4), 1988.
- . TAVARES, M.C. Ciclo e Crise - o Movimento Recente da Industrialização Brasileira, Tese apresentada à Faculdade de Economia e Administração da UFRJ para Concurso de Professor Titular, Rio de Janeiro, 1978.

PUBLICAÇÕES DO IEI EM 1990

TEXTOS PARA DISCUSSÃO

	Nº de páginas
228. AZEREDO, Beatriz. <u>Da Previdência à Seguridade Social: Os Perigos da Transição.</u> IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1990. (Discussão 228).	29
229. FERRAZ, João Carlos; CAMPOS, Nauro; YOUNG, Carlos Eduar do F. <u>Trajelórias de Crescimento e a Modernização da Indústria Brasileira: Um Cenário para a Década de 90.</u> IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1990. (Discussão, 229).	67
230. VIANNA, Maria Lúcia Werneck; OLIVEIRA, Isabel A. Ribeiro de. <u>Considerações Preliminares Sobre a Questão do Parlamentarismo no Brasil.</u> IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1990. (Discussão 230).	33
231. MAGALHÃES, Maria Alice E. de. <u>Notas Preliminares Sobre a Crise do Sistema de Proteção Social na Itália.</u> IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1990. (Discussão, 231).	29
232. FIORI, José Luís. <u>Leitura Política de uma Industrialização Tardia.</u> IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1990 (Discussão 232).	31
233. ARAÚJO JR. José Tavares de. <u>A Política Comercial Brasileira e a Integração Latinoamericana.</u> IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1990 (Discussão, 233).	32
234. FIORI, José Luis. <u>Para repensar o papel do estado sem ser um neo-liberal.</u> IEI/UFRJ. Rio de Janeiro, 1990. (Discussão 234).	25