

LOURDES SOLA

Estado, reformas estruturais e democratização no Brasil

ESTADO, MERCADO, DEMOCRACIA

Os problemas em perspectiva .- A proposta de pensar o neoliberalismo à luz das relações entre Estado e sociedade de mercado não é neutra do ponto de vista teórico nem tampouco inocente do ponto de vista prático. Ela obriga o analista a situar-se frente a dois temas controversos, que convém explicitar. Primeiro: a proposição de que economia de mercado tem por correlato uma *ordem social*, cujas instituições e sistemas de valores afetam, para bem ou para mal, o funcionamento daquela. E cuja reprodução depende, também, em última instância, do Estado e da autoridade que este é capaz de exercer - enquanto poder público. Segundo: haveria uma conexão necessária - posi-



Liberalismo/Neoliberalismo

LOURDES SOLA é doutora em Política Econômica pela Universidade de Oxford e professora do Departamento de Ciência Política da USP. É autora de vários artigos, alguns dos quais incluídos nos seguintes livros de que é organizadora: *O Estado da Transição, Política e Economia na Nova República* (Editora Vértice) e *Estado, Mercado, Democracia, Política e Economia Comparada* (Editora Paz e Terra).

tiva ou negativa - entre *ordem política* e instituições econômicas, em particular, entre democracia e mercados? Ambos os temas, tão velhos quanto o capitalismo, passaram a ser centrais precisamente ali onde o funcionamento (ou a construção) da economia e da sociedade de mercado é mais problemática; e onde a instabilidade das instituições políticas justifica que se trate da “ordem política como objetivo, não como realidade” (1). Ou seja, nos países do Terceiro Mundo e nos pós-comunistas.

A primeira proposição é, a meu ver, menos controversa do que a última. Os adeptos mais sérios do liberalismo econômico podem aceitar, com Durkheim, Weber e mesmo Polanyi, o conceito de sociedade de mercado. Eles sabem que a liberdade de que gozam os atores para tomar decisões a partir de uma avaliação autônoma das condições de mercado, e para estabelecer relações contratuais tem um substrato social e um pressuposto político: uma rede de instituições e um marco regulatório que cabe ao Estado fazer valer. Quando posta nestes termos, a crítica ao neoliberalismo pode ser facilmente absorvida, e não vai muito longe. Porque a linha divisória em relação a esse tipo de economia-e-sociedade continua passando pela questão da sua bondade *versus* os efeitos perversos e/ou disruptivos que engendra. O que está em questão, portanto, são os critérios que cada parte oferece para construir as “interpretações rivais” da sociedade capitalista - tão cambiantes como ela própria, como tem demonstrado Hirschman (1986).

Há que reconhecer, no entanto, que os esquemas conceituais construídos a partir da crítica à dominância do mercado perderam terreno. Sua vulnerabilidade, enquanto teoria(s) da mudança social (que foram algum dia) e enquanto modelos dedutivos, capazes de apontar caminhos para a pesquisa empírica, tornou-se ainda mais evidente a partir dos anos de 1970, e em escala crescente, na última década. Perderam competitividade diante das transformações na ordem econômica e política internacional de após-guerra e, sobretudo, diante de episódios que não puderam explicar e muito menos prever. Tais como: as turbulências que afetam o Estado de bem-estar nas democracias capitalistas industrializadas; o impacto adverso das crises da dívida externa sobre os países “em desenvolvimento”; a perestroika com glassnost e a queda do muro de Berlim; e, em particular, as

vicissitudes dos países pós-comunistas, empenhados agora na *construção* de uma economia-e-sociedade de mercado, por *falência* da ordem anterior.

Embora sejam parte de um movimento geral que inclui os países centrais, os processos de ajustamento estrutural por liberalização econômica na América Latina, como no Leste Europeu, se distinguem daqueles dos países centrais, porque resultam da quebra de um estado de coisas anterior, que mal ou bem havia funcionado. No nosso caso, a tendência ao colapso do Estado regulador, empresário e patrono. Da mesma forma a crise dos mapas conceituais alternativos aos neoliberais, além de mais profunda nesses casos, é de outra natureza nas sociedades em rápida transformação. Pois os mapas, como as teorias da mudança, têm também uma função instrumental e prescritiva, que é a de dar direção e indicar como se faz para chegar de um ponto a outro. Por isso, tão importante quanto o impacto social e político dos processos de reestruturação econômica são os *ajustamentos intelectuais* a que se vêem obrigadas as elites governamentais, políticas e econômicas, ali onde se impõe a tarefa de reconstrução do Estado em novas bases. Mas em que bases? Por certo, a radicalidade desse tipo de mudança varia conforme a forma de inserção e de assentamento social - do Estado na vida econômica e política. A experiência dos países pós-comunistas sugere uma *conversão* intelectual, que não é certamente o caso dos nossos. Há que dar conta, portanto, desse tipo de aprendizagem que pode ser benigno ou perverso e que continua negligenciado na literatura relevante. Uma das teses desse artigo é a de que, em *uma perspectiva latino-americana*, o caso do Brasil é o mais radical, e, por isso, oferece uma variedade de *insights* também sobre essa modalidade de ajustamento.

O debate sobre a natureza da relação entre *instituições políticas* e *instituições econômicas*, entre democracia e mercados - nosso segundo tema - voltou a ganhar impulso a partir das experiências de liberalização econômica nos países em vias de democratização. Existiria uma conexão necessária entre esses dois processos de mudança - de regime econômico e de regime político? Se sim, em que medida caminham juntos, ou, ao contrário, são conflitivos? Neste caso, a questão é bem mais controversa. O debate em torno das insuficiências *versus* eficácia dos merca-

1 A fórmula que abre o livro de Huntington, de 1968, continua atual, especialmente agora que a ordem política que se almeja é a democracia.

dos e, em consequência, em torno da ação estatal como necessária ou pernicioso para a promoção do crescimento e do bem-estar material, continua produzindo modelos irredutíveis, mas internamente plausíveis (Gourevitch). Suas vantagens comparativas só podem ser avaliadas, portanto, em outra instância: a da observação. A variedade de experiências e fetivas até aqui obriga o cientista social ao pluralismo, pois não justifica que se postule uma relação positiva ou negativa unívoca, nem mesmo na formação das democracias industrializadas (Gourevitch)(2).

Sob esse aspecto, as crises de 1970 e 1980 na ordem internacional, e seus desdobramentos na América Latina e no Leste Europeu, ampliaram enormemente o campo de observação no sentido de abrir espaço para novos experimentos de liberalização econômica com democratização. Essa combinação, como é arqui-sabido, é inédita entre nós. O continente latino-americano foi o paladino desse novo ciclo de experimentos, agora em escala global, em que se combinam as incertezas inerentes à transformação do regime econômico àquelas que caracterizam a institucionalização de um novo regime político. O Brasil representa um caso típico dessa modalidade de “transição dual” (Nelson, 1993). Ao mesmo tempo, entre os países semi-industrializados do continente é aquele que menos avançou no que se refere à reforma do Estado e à reestruturação das relações deste com a sociedade. Em que medida isso tem a ver com a democratização que, afinal, apesar dos solavancos, revelou ser um processo bem menos vulnerável ao stress econômico do que se costumava antecipar na década passada?

O objetivo primordial desse artigo é situar essas questões à luz do caso brasileiro, na convicção de que é possível lançar algumas âncoras para poder lidar com tanta incerteza, estratégica e analítica. Isso obriga o observador da cena latino-americana a situar-se em relação a duas questões. A primeira tem sido objeto de um tratamento confuso e confusionista no debate mais geral sobre a reforma do Estado na região. Quando se fala de reforma do Estado, *de que Estado se fala? De um objetivo estratégico ou de uma realidade?* Queiramos ou não, o Estado real que emergiu dos processos de ajustamento estrutural na década passada é o nosso ponto de partida, *qualquer* que seja a atividade reformista em pauta. Existe, a meu ver, mais clareza a esse respeito no

debate entre economistas do que entre os demais cientistas sociais. A resposta a essa questão tópica para a economia política é encaminhada na terceira sessão a partir do que Bresser Pereira batizou como “crise fiscal do Estado brasileiro” (Bresser Pereira, 1992).

O segundo problema deriva de uma perplexidade. Como é arqui-sabido, as reformas liberalizantes que visam reduzir os poderes regulatórios e o tamanho do Estado são parte do receituário das agências de financiamento internacional. Seu peso nas decisões de política econômica interna aumenta na razão direta da dependência em que se encontra o país das fontes de financiamento internacional; e, é claro, de sua importância geopolítica e econômica no quadro emergente das relações internacionais, *que são de força e de cooperação*. Isso obriga a constatar, com Stallings (1992), uma situação paradoxal: as teorias da dependência perderam terreno e poder analítico quando mais evidente se tornou a assimetria das relações internacionais e dos processos de integração a ela, que chamamos de ajustamentos estruturais.

Um ponto de partida conveniente para encaminhar essa questão é, a meu ver, submeter ao crivo da análise comparada um dos pressupostos *políticos implícitos* no receituário das agências multilaterais que integram o “Consenso de Washington”: o de que existe uma relação *positiva e de caráter cumulativo* entre os processos de liberalização econômica e de liberalização política. Este é o suposto através do qual se “exporta” uma concepção precisa das relações entre democracia e economia de mercado: a que deriva da experiência e do saber acumulados *nos países anglo-saxões* (3). O que está em questão no Brasil e na América Latina é esta modalidade de “mão invisível”, que velaria pela compatibilidade entre democratização e liberalização econômica, agora em escala global.

O paradoxo neoliberal e o Brasil - um caso de “Muddling through”. Em uma perspectiva regional, o Brasil se destaca como um dos casos em que se tornou mais visível a existência de uma correlação entre sérios desequilíbrios macroeconômicos, lentidão ou mesmo postergação de reformas estruturais, e instabilidade política. O país representa um caso extremo de ajustamento estrutural que, além de tardio, é ainda indeterminado quanto aos resultados. No

2 Gourevitch contrasta, com detalhes, as experiências inglesa e alemã. No primeiro caso, as liberalizações econômica e política caminharam juntas; no segundo, a forma autoritária pela qual foram instituídas as políticas sociais iniciadas por Bismarck - predecessoras daquelas que caracterizam o Estado de bem-estar das democracias industrializadas - aponta para a direção contrária.

3 Whitehead explora com bastante rigor o enfoque geopolítico dos processos de democratização ao comparar as diferenças no contexto internacional e a forma pela qual esse processo foi impulsionado e/ou inibido conforme se trate das condições políticas e econômicas impostas pelos órgãos internacionais então sob forte influência dos governos social-democratas europeus, como no caso da Espanha e Portugal, ou dos países latino-americanos, na área gravitacional norte-americana (Whitehead, 1995).

plano político, os primeiros governos civis, de Sarney e Collor, representaram ilustrações quase perfeitas das *democracias híbridas* que emergiram na esteira das crises de ajustamento. E cujos traços distintivos são conhecidos: formalmente democráticas quanto às formas de acesso ao poder, pela concorrência eleitoral; ao mesmo tempo excludentes quanto ao processo de tomada de decisões, do qual os representantes das forças sociais afetadas têm permanecido alheios; nelas prevalece um estilo de gestão econômica “decisionista”, como ilustram a escalada dos pacotes de emergência, e a capacidade de seus artífices, as elites governamentais, de surpreender, em escala crescente, a economia e a sociedade (Malloy, 1992; Torre, 1991 e 1992; O’Donnell; Sola, 1987, 1991 e 1992; Weffort, 1992). As eventuais distorções na qualidade da jovem democracia brasileira, no entanto, sequer podem ser justificadas pela reversão da rota explosiva em que se encontra a economia desde 1982: manifesta de forma aguda pelo contexto hiperinflacionário em que se desenvolveram as eleições presidenciais de 1989 e os três meses que antecederam a posse de Collor.

Os dois primeiros governos civis não são comparáveis em vários aspectos importantes: quanto às diretrizes de política e de transformação econômica; quanto à composição da coalizão eleitoral que os levou ao poder; ou ainda quanto ao desempenho macroeconômico. A redução da taxa mensal de inflação legada por Sarney, de um pico de 80% ao nível atual de 23% (média para 1992), em condições de forte aumento das reservas internacionais, próximas a US\$ 22 bilhões, e de liberalização de preços, reduziu fortemente as chances de uma crise hiperinflacionária. Algumas reformas estruturais importantes foram detonadas a partir de 1990 - notadamente os processos de privatização, de liberalização de importações e de desregulamentação da economia. Em que medida são reversíveis é uma questão em aberto, no entanto. Isso tem a ver, em parte, com o contexto político instável e polarizado em que foram implantadas; e, em parte, com os desdobramentos que se seguiram ao *impeachment* de Collor.

Foram iniciadas com o apoio de coalizões governamentais extremamente *movediças* e *instáveis* convocadas *ad hoc* pelo Executivo Federal; integradas por parlamentares e governadores que apresentavam pouca afinidade com o conteúdo libera-

lizante do programa de transformação econômica. A explicação para essa inconsistência remete a duas circunstâncias. Em primeiro lugar, o contexto polarizado das eleições presidenciais que agravou a tendência à agregação de interesses heterogêneos em uma coalizão eleitoral também *ad hoc* determinada menos por afinidades programáticas do que por se constituir em alternativa àquela liderada por Lula. Em segundo lugar, porque o partido que saiu vitorioso das eleições presidenciais, o PRN, dispunha de apenas 5% de parlamentares no Congresso. Fora forjado *ad hoc*, e tal como seu candidato, à margem do sistema partidário dominante (4).

O processo que redundou no *impeachment* de Collor deixou um saldo ambíguo. Por um lado, foi levado a cabo de forma politicamente ordenada pelo Congresso - sob forte pressão da sociedade civil e dos meios de comunicação; e provavelmente deve gerar inovações institucionais visando instituir controles mais democráticos sobre os gastos do governo em geral e dos executivos em particular. Por outro lado, as principais diretrizes reformistas (mais do que as macroeconômicas) estão sendo revistas, entre avanços e recuos, pelo novo presidente Itamar Franco - embora, por ter sido eleito pelo mesmo partido, estivesse comprometido com o mesmo programa econômico. Concorde-se ou não com os novos rumos - isto é um indicador da fragilidade das coalizões eleitorais enquanto *âncora* de sustentação para qualquer programa governamental, e em particular para aqueles de cunho liberalizante.

Nesse sentido, o Brasil se inclui entre os *late-late comers* do continente no que se refere ao processo de ajustamento estrutural. A capacidade dos governos civis de turno de implantar uma estratégia coerente de estabilização e de transformação econômica revelou-se extremamente baixa. Tanto a gestão de Sarney (1985-90) quanto a de Collor (1990-92) se caracterizaram pela capacidade decrescente de mobilizar os recursos de poder necessários para coordenar com sucesso as tarefas que tinham pela frente: estabilização de preços, reestruturação da economia e consolidação democrática. Daí a erosão em ritmo cada vez mais rápido das enormes reservas de confiança com as quais cada um deles iniciou sua gestão - e a dos instrumentos de política econômica.

Outro aspecto do mesmo problema é a

4 A emergência de uma coalizão eleitoral politicamente heterogênea e programaticamente inconsistente em um contexto tão polarizado era inevitável, nas circunstâncias brasileiras. Também o Partido dos Trabalhadores (PT) dispunha de uma bancada reduzida, de apenas 5% dos parlamentares. Enfrentaria dificuldades ainda maiores para compor uma coalizão governamental consistente com sua plataforma eleitoral - baseada em diretrizes políticas gerais mais do que em um efetivo programa de governo.

Do ponto de vista político-partidário, as eleições presidenciais de 1989 representaram, antes de tudo, uma derrota dos partidos até então majoritários: o Partido Democrático Social (PDS) e o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB).

redução cada vez mais acelerada da credibilidade de que dispõem quaisquer propositores de políticas públicas, depois de dez anos de experimentação econômica. Diante disso e de uma agenda governamental cada vez mais congestionada, evidencia-se antes de tudo o caráter volátil da legitimidade recém-adquirida pela via eleitoral. Por mais de vinte anos, de forma que soa hoje ingênuo, o critério de legitimidade havia sido erigido pelos *policy-makers* opositores do regime autoritário em um dos pré-requisitos de bom desempenho econômico. Nos últimos três anos, ao contrário, produziu-se uma mudança de perspectiva em relação à crise brasileira. Hoje a questão, antes secundária, das condições de governabilidade ocupa o papel central nos diagnósticos dos economistas e de outros atores políticos. O deslocamento do eixo explicativo para esse aspecto da construção democrática deriva, em parte, de uma constatação de impotência do saber técnico. Hoje o que prevalece é a percepção de um nítido contraste entre a convergência crescente entre especialistas sobre as reformas prioritárias para debelar a crise por um lado e a capacidade política para implantá-las, por outro.

Essa mesma questão adquire caráter paradoxal, quando se desloca o foco de análise. Se se adotar, como critério de desempenho, a *seqüência efetivamente cumprida* por outros países latino-americanos em situação similar (Canitrot) - *ajustamento externo, estabilização e liberalização econômica* - torna-se patente que apenas a primeira delas foi completada no Brasil. E em grande parte nos últimos anos do regime militar (1981-84). Por outro lado, é a partir da seqüência *observada* em outros países que se pode aquilatar melhor uma das singularidades da experiência brasileira de ajustamento, ou seja, a *intratabilidade da brecha fiscal* - não obstante o fato de a economia brasileira ter logrado um ajustamento externo excepcional, que lhe permite encaminhar a solução da *brecha externa* (5). O caso do Brasil tipifica, de forma extremada - pela própria disparidade entre as tarefas cumpridas e tarefas inconclusas -, o alto preço pago pela "procrastinação" da reforma fiscal e administrativa, sem a qual o ajustamento estrutural não se completa.

A magnitude desse problema assume aspectos ainda mais paradoxais quando se leva em conta seu preço político. Em primeiro lugar, porque depende da reestru-

turação dos esquemas de financiamento e de gastos do Estado o cumprimento de parte das expectativas associadas à democratização. Tanto a retomada do crescimento sustentado quanto uma política de redistribuição de rendas através do aumento seletivo de gastos sociais dependem em parte da capacidade de investimento do setor público. A segunda razão está diretamente relacionada à primeira. Sem a eliminação definitiva da brecha fiscal, a área de manobra de qualquer governo para contra-arrestar a tendência à rota explosiva se reduz a umas poucas alternativas de política econômica - contraproducentes por seus efeitos recessivos e socialmente regressivos.

Um dos objetivos deste artigo é rastrear as razões políticas pelas quais essa reforma estrutural é uma questão não-resolvida. Um ponto de partida conveniente para encaminhar essa questão é indagar em que medida a inviabilidade, observada até aqui, de um novo pacto fiscal se relaciona com o novo marco democrático - e de que forma. O fato de que a democratização que se seguiu à liberalização tutelada do regime militar data de 1985-86, isto é, quando o problema da brecha externa já havia sido resolvido com relativo sucesso, justificaria essa abordagem.

Sob esse aspecto, o saldo líquido desse período foi a reiteração de uma dinâmica perversa, que pode ser representada da seguinte forma. Para implementar uma estratégia de reformas que além de coerente seja acordada, esta deve satisfazer um triplo requisito. Primeiro: o de *coerência macroeconômica* com os objetivos prioritários de resolver a crise fiscal do Estado e de definir nova modalidade de inserção do país na ordem internacional. Segundo: *condições de governabilidade*, no sentido de capacidade dos governantes de *mobilizar os recursos de poder* necessários para garantir *quiescência política* das forças sociais afetadas; o que pressupõe a montagem de uma coalizão governamental estável *tanto para dar início às reformas quanto para consolidá-las*. Terceiro: *compatibilidade com o marco legal* que preside o novo regime - a Constituição de 1988.

Na ausência de uma estratégia que satisfaça essas condições, a crise fiscal do Estado agrava o processo de erosão dos recursos reais e políticos à disposição dos governos de turno, cuja capacidade de iniciar reformas estará centrada no Executivo enquanto prevalecer o regime presidencialista.

5 Brecha fiscal é aqui entendida como o hiato entre necessidades de financiamento do Estado e os recursos disponíveis. As noções de brecha fiscal e externa foram teorizadas por Fanelli, Frenkel e Rozenwurcel, no contexto do debate latino-americano e da crítica teórica a alguns dos pressupostos econômicos do Consenso de Washington.

E isso, por sua vez, os impede de assumir a função, incontornável, de propor e dirigir a reforma dos esquemas de financiamento e de gastos do Estado.

A reiteração desse círculo vicioso obriga a enfrentar algumas questões de fundo relacionadas entre si. Quais são os *mecanismos de interação entre crise fiscal do Estado, governabilidade e o papel desse ator político na iniciação e consolidação das reformas, sobretudo quando de orientação liberalizante?*

A julgar pela literatura comparada sobre essa modalidade de ajustamento estrutural está-se diante de um paradoxo. Os casos de sucesso têm sido levados a cabo a partir do Estado enquanto principal agente no processo de iniciação (embora não de consolidação) das reformas relevantes (Haggard e Kaufman, 1993). Entendido dessa forma, o que se convencionou chamar de *paradoxo neoliberal* pressupõe um Estado forte e maduro; dotado de burocracias relativamente autônomas, capazes de definir, propor e operacionalizar estratégias de longo prazo (pois é disso que se trata quando se fala em reformas). O que significa também poder para redistribuir penalidades e privilégios, ou seja, para proceder à redistribuição de penalidades e de privilégios entre perdedores e beneficiários da reforma. Em que medida essa experiência é transferível para nós e, portanto, generalizável? Na maioria dos casos analisados, o ajustamento se deu a partir de uma seqüência política segundo a qual a *reestruturação econômica precedeu não só o processo de democratização, mas a etapa que lhe é anterior, a da liberalização política.*

Como se determinam, então, as condições de governabilidade nas circunstâncias específicas em que se combinam liberalização do regime econômico com democratização? Em que medida estes são processos contraditórios entre si, como sugerem os autores que têm analisado a hibridização dos novos regimes democráticos como um dos altos tributos que estão sendo pagos por essa modalidade de ajustamento estrutural? Ou, ao contrário, até que ponto a liberalização econômica e a democratização tendem a se reforçar mutuamente no devido tempo, tal como propõe a doutrina liberal? Mesmo na hipótese de que a experiência brasileira passada confirme a interpretação segundo a qual aqueles processos estão presididos por lógicas contra-

ditórias, como parece ser o caso (1982), quais as perspectivas para o futuro próximo? Qual o limiar a partir do qual democratização e liberalização econômica se convertem em alavancas de reforço mútuo, capazes de detonar um círculo vicioso?

A abordagem segundo a qual o Brasil representa um caso de dupla mudança de regime - econômico e político - obriga a enfrentar um conjunto de questões correlatas, que remetem a *mudanças nas funções do Estado* também ao longo desse processo. Um dos traços distintivos da história recente deste país foi a continuidade que o regime autoritário imprimiu às relações entre plano e mercado consolidadas nos anos 1950. Há que perguntar, portanto: em que medida as dificuldades que enfrentam as elites governamentais para definir uma estratégia coerente de reestruturação econômica se explicam pelo legado de um Estado ativista, com forte dimensão desenvolvimentista? Em outros termos, se se definir a experiência brasileira de ajustamento estrutural como um caso de *muddling through* - em uma escala de desempenho que tem no pólo oposto a opção pela estratégia de choque - em que medida uma explicação macro-histórica é suficiente para dar conta desse fenômeno?

O analista da cena brasileira se depara com duas explicações *polares* no que se refere à economia política desse processo de transformação econômica. De um lado, aquela centrada na trajetória e na crise do *Estado desenvolvimentista*, pelos críticos mais coerentes do neoliberalismo no Brasil (Fiori, 1991 e 1992) (6). De outro, aquela privilegiada pelo "Consenso de Washington" e pelos credores dos países industrializados que remete a uma modalidade específica de dirigismo: aquela que se desenvolveu à sombra do *modelo de substituição de importações*. Na medida em que o Brasil constitui o exemplo mais acabado do aprofundamento desse processo, através de sucessivos ciclos de substituição de importações, um dos quais iniciados durante o regime autoritário, propicia de fato uma oportunidade única para testar essa hipótese. Paradoxalmente, ambas interpretações compartilham um denominador comum: o Estado é o principal protagonista; a crise dos anos de 1980 é explicada em termos de fatores domésticos, por contraste com aquelas que privilegiam os sucessivos *shocks* externos; são macro-históricas no sentido em que postulam uma continuidade básica,

6. Com exceção de Francisco de Oliveira, que em artigo sobre o desenvolvimento do Nordeste no regime autoritário, descreve com rigor a mudança de rumos no padrão de acumulação durante os anos de 1970, durante o regime autoritário, portanto.

através de diferentes regimes políticos, do modelo de acumulação iniciado nos anos 1930, e, em particular, das relações entre Estado e mercado.

Um ponto de partida conveniente para a discussão dessas questões é um mapeamento preliminar das reformas já encaminhadas, e das condições que explicam sua iniciação, objeto da próxima sessão. Por contraste, a crise fiscal do Estado será focalizada como uma *modalidade particular de paralisia decisória*.

LIBERALIZAÇÃO COMERCIAL, DESREGULAMENTAÇÃO ECONÔMICA E PRIVATIZAÇÕES

Condições e limites políticos. Boa parte das reformas econômicas já encaminhadas no Brasil pós-autoritário - desregulamentação da economia, liberalização das importações e privatizações - o foi durante a gestão de Collor e em um contexto de estabilização. Datam da década passada, no entanto, dois tipos de avanços nessa direção. Por um lado, estudos realizados por setores especializados da tecnocracia federal, na esteira de um intenso debate intratecnocrático, nos últimos anos da década. As primeiras propostas de um novo marco regulatório para as políticas comercial e industrial foram elaboradas no interior de órgãos tradicionalmente protegidos da política competitiva. Por outro lado, data desse período a formação de uma nova sensibilidade entre vários segmentos das elites políticas e econômicas - mais exigente e crítica - no que se refere aos critérios de alocação dos recursos públicos (Sola, 1993a). Contribuíram para esse resultado três tipos de fatores conjugados. Um: a percepção da escala e duração das restrições macroeconômicas geradas pelo choque externo; e, portanto, a redução dramática da capacidade de poupança do Estado. Por razões de várias ordens, esse modo de percepção começou a se cristalizar apenas a partir do fracasso do Plano Bresser. O segundo fator - a continuidade do processo de democratização - veio conferir sentido de urgência ao atendimento das novas demandas sociais e regionais que passaram a integrar a competição mais acirrada pelos recursos públicos. Finalmente, a percepção dos novos desafios do desenvolvimento, relacionados às várias dimensões que este tem assumido. Ou seja, às caracte-

rísticas do paradigma tecnológico e aos novos requisitos educacionais para a formação de mão-de-obra; à maior integração internacional e à exigência de maior eficiência e competitividade; e, sobretudo, à incorporação do requisito de um *modicum* de equidade.

Desse ponto de vista, a democratização em condições de emergência econômica teve um impacto implorivo sobre a legitimidade do *mix* de critérios que até então presidiram o processo de permanente redistribuição de privilégios e penalidades arbitrado pelo Estado. Respectivamente: aqueles definidos a partir das prioridades das políticas de crescimento transformador (7); e aqueles, mais conservadores, que regulam as práticas clientelísticas e corporativistas. Sob esse aspecto e por várias ordens de razões (algumas das quais tratadas adiante), cabe falar em desestruturação dos mapas conceituais anteriores, mais do que na emergência de fórmulas alternativas consistentes. Essa afirmação vale tanto para propostas de cunho neoliberal quanto social-democrata (Sola, 1993b).

As reformas econômicas iniciadas por Collor exerceram, por isso, uma função catalisadora poderosa. Desde logo, detonaram um novo ciclo de ajustamentos intelectuais aos novos desafios. Este adquiriu maior abrangência no sentido de incluir segmentos mais amplos das elites políticas e econômicas que haviam integrado a coalizão eleitoral de apoio ao presidente; os interesses organizados; e as respectivas representações no Congresso, do qual (em princípio) dependia a aprovação da maioria das iniciativas. A par disso, obrigaram a uma reestruturação dos recursos organizatórios no interior dos órgãos tecnocráticos encarregados de definir o novo marco regulatório, correspondente a cada reforma. E, em decorrência disso, *ampliaram dramaticamente o espaço ocupado pelo saber e pela capacitação jurídicos no jogo político*. Isso porque a definição de *qualquer* marco institucional regulador da abertura comercial, de desregulamentação econômica e, sobretudo, das privatizações, implica, no caso brasileiro, um esforço adicional: torná-lo consistente com a Constituição de 1988.

Daí a centralidade que passam a adquirir duas ordens de questões para a análise das condições políticas em que se iniciaram aquelas reformas. Primeira: por que e em que condições entraram para a agenda go-

7 Estou transplantando a noção usada por Heilbroner - *transformational growth* - para identificar as transformações estruturais induzidas pelas etapas mais avançadas e financeiramente mais onerosas da industrialização nos Estados Unidos. No contexto brasileiro, esta expressão se aplicaria especialmente ao último ciclo de substituição de importações.

vernamental? E em que isso afeta a natureza e alcance daquelas iniciativas? A segunda diz respeito ao registro a ser adotado pelo analista para se situar frente aos anos de 1980. Um ponto de partida conveniente é começar pela segunda questão.

Se, para avaliar os *custos de transição*, o observador da cena brasileira se pautar não apenas por critérios de desempenho, ou seja, pelas *metas* das reformas, mas também pela *situação inicial da qual se parte, o processo de aprendizagem envolvido adquire centralidade*. Em outros termos: em que medida os anos de 1980 representam uma "década perdida", como, de resto, evidenciam vários indicadores de desempenho, tais como estagnação econômica com megainflação, transferência líquida de recursos para o exterior, e, sobretudo, intensidade do processo de concentração de renda?

Se, no entanto, se deslocar o foco de análise de modo a levar em conta o estoque de recursos preexistente às reformas liberalizantes - conceituais, organizatórios e político-institucionais -, a curva de aprendizagem se revelou especialmente íngreme no caso brasileiro. Por razões que tem a ver com a radicalidade de três tipos de mudanças simultâneas. Em primeiro lugar, o esforço em direção a um *modicum* de integração internacional por parte de uma das economias mais fechadas do mundo. E, em contrapartida, a intensidade dos conflitos (e das incertezas) que acompanham o processo correspondente de redistribuição de recursos reais e políticos. Em segundo lugar, os ajustamentos dos mapas cognitivos e ideológicos por parte dos atores coletivos tradicionais e emergentes. Atores cujas identidades políticas, expectativas e quadros mentais foram moldados no contexto das modalidades já estabelecidas de dirigismo: a do Estado empresário e do Estado patrono (8). Esse processo incidiu de modo especial sobre um dos segmentos das elites governamentais, isto é, os setores da tecnocracia encarregados de definir o novo marco regulatório de cada uma daquelas reformas. Nesse caso, seria mais preciso falar de uma reconversão dos esquemas conceituais e operacionais anteriores. Isso se deve, em parte, à origem institucional dessa elite - os mesmos "bolsões de eficiência" que operacionalizaram o impulso desenvolvimentista do Estado brasileiro. Deve-se também ao fato de que esses segmentos da tecnocracia se viram obrigados a se adap-

tar a novas formas de controle democrático, de modo especial, à ampliação dos poderes do Congresso e do Judiciário; e sobretudo às restrições impostas pela nova Constituição. Isso vale para o Conselho de Política Aduaneira (CPA), órgão responsável pela profunda reforma no marco regulatório da política comercial e industrial. Aplica-se também, com mais razão, ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Em menos de dois anos este órgão se viu obrigado a acrescentar a suas funções tradicionais de principal banco de fomento o comando do primeiro ciclo de privatizações (9).

Em resumo, no que se refere às reformas já iniciadas, três tipos de fatores contribuem para tornar os custos de transição especialmente onerosos. Em primeiro lugar, o processo de aprendizagem das elites governamentais, dada a inexistência de tradição neoliberal na maioria dos bolsões de eficiência que integram o Estado brasileiro (10). Em segundo lugar, as forças sociais de apoio ao projeto liberalizante não chegaram a garantir mais do que *coalizões governamentais instáveis e movediças*; e, com frequência, à *revelia* dos segmentos sociais que haviam integrado a *coalizão eleitoral* que levou Collor ao poder. A tendência à fragmentação das coalizões políticas se explica em parte pela estrutura do sistema de representação, analisado adiante, em conexão com a reforma fiscal. A raiz sociopolítica desse fenômeno se encontra nas múltiplas formas de simbiose entre amplos setores do empresariado nacional e de parte dos interesses organizados, de um lado e, de outro, o Estado (Abranches, Fiori). Finalmente, a Constituição de 1988 foi um fator crucial de instabilidade. Seu impacto vai muito além de uma profunda redistribuição de poder a favor do Congresso, e entre as instâncias governamentais que integram a Federação brasileira, como se verá. Para os propósitos das reformas em pauta aqui, cabe assinalar: ao facultar um alto grau de iniciativa jurídica aos cidadãos comuns para contra-arrestar as medidas do Executivo, torna estas últimas bem mais vulneráveis à obstrução (11). Os elementos de incerteza introduzidos pela Constituição estão por ser avaliados. Cabe, no entanto, registrar dois aspectos: o processo constitucional se caracterizou por uma dinâmica política própria, com frequência alheia às restrições impostas pela emergência econômica; para e feito de aplicação e de inter-

8 Essa afirmação se aplica tanto à esquerda quanto à direita do espectro político. Para os diagnósticos e expectativas dos economistas e políticos profissionais da oposição na primeira parte da década, ver Sola, 1991. Para os processos de aprendizagem relevantes e reestruturação dos mapas cognitivos, Sola, 1993.

9 Nos termos definidos durante o governo Collor até meados de janeiro de 1993, o BNDES operacionaliza o processo, e seu presidente coordena a Comissão de Desestatização, que de fato dirige o programa e define as regras do jogo. Esta responde diretamente ao presidente, que nomeia seus 11 membros - quatro técnicos de alto nível e cinco representantes do setor privado - todos sujeitos a aprovação pelo Congresso. Para os procedimentos, ver R. Werneck, e Sola, 1993b.

10 Isso não significa que não existam técnicos de orientação liberalizante. Mas sim que, por razões históricas, de várias ordens, os órgãos burocráticos a cargo da gestão da economia não lograram uma concentração de expertise técnica suficientemente representativa dessa linha de pensamento.

11 Essas questões têm sido pouco estudadas. Para a questão orçamentária, ver Serra, 1989, e para os estratos de cultura política que integram a Constituição, Lamounier e Souza.

pretação das leis, a nova Carta está inacabada - pois vários itens pertinentes dependem ainda de regulamentação e ela própria deverá ser revista em 1993. A reforma do sistema de propriedade é especialmente vulnerável às incertezas relacionadas ao marco legal: devem-se a isso, em parte, os cuidados de que se cercaram os setores da tecnocracia encarregados de operacionalizar o Programa de Privatizações; e sobretudo a aparente lentidão em detonar esse processo (Werneck).

Um survey das reformas na gestão de Collor (1990-1992) a) *Política Comercial e Industrial, Desregulamentação e Concorrência Interna* (12).

A opção pelo gradualismo é uma das características distintivas da estratégia de liberalização de importações no Brasil: quanto ao ritmo e à escala de redução das tarifas e, sobretudo, quanto à eliminação das barreiras não-tarifárias. Além disso, essa reforma foi pautada por um *princípio de clara discriminação* quanto aos setores afetados: a proteção aos bens de consumo foi reduzida mais rápida e acentuadamente do que a dos bens de capital e de insumos intermediários (13). Essas características, no entanto, não devem obscurecer a profundidade da *transformação operada no marco regulatório das políticas comercial e industrial* (14). Vários fatores convergiram para esse tipo de estratégia. Desde logo, a liberalização das importações se deu no contexto de estabilização e, por isso, a redução das tarifas para a importação de bens de consumo foi instrumento antiinflacionário, de restrição ao poder de mercado dos oligopólios.

Embora as medidas relevantes possam ser vistas como desdobramentos do intenso debate nos últimos anos da década anterior, a falta de consenso resultante confere às iniciativas do governo Collor um poder catalisador indiscutível (15).

A desregulamentação industrial e as medidas para estimular a concorrência tiveram alcance limitado, por razões de ordem política e por distorções relacionadas ao contexto de estabilização em que foram implantadas. Parte da eficácia das políticas antimonopolistas dependia da *implantação de novas instituições de controle* das práticas dos oligopólios capazes de exercer autoridade e sanções imediatas, antes de serem esvaziadas por recursos administrativos de longa duração. O primeiro foi logra-

do parcialmente com a criação da Secretaria Nacional de Direito Econômico (SNDE), fora da órbita do Ministério da Justiça, para onde tradicionalmente convergiam as pressões pela manutenção do *status quo*. O segundo frustrou-se, em grande parte porque as medidas anti-monopolistas adquiriram sentido limitado de caça aos empresários e de mecanismo de controle de preços. De qualquer forma, contribuíram para sensibilizar a opinião pública para o modelo ultra-concentrador de industrialização.

b) *O Programa de Privatizações* (16).

A julgar pela natureza e alcance das dificuldades políticas previsíveis, a reforma na estrutura da propriedade teve resultados surpreendentes, embora limitados quanto à escala do programa (26 empresas programadas até fins de 1992). Por contraste com o cenário da abertura comercial, os conflitos em torno das privatizações se desenvolvem sempre em um espaço político aberto e, portanto, mais exposto às pressões contraditórias e aos interesses estabelecidos organizados ou não. Como se sabe, esse espaço inclui não apenas o Congresso, mas uma constelação de interesses localizados nos múltiplos pólos regionais onde se localizam as empresas privatizáveis.

Uma série de outros fatores contribuíram para tornar esse processo especialmente vulnerável: dificuldades de compreensão das questões econômicas envolvidas; as evidências de corrupção em outras esferas do governo afetam a credibilidade do Programa. Esse conjunto de circunstâncias, a multiplicidade de interesses estabelecidos que estão sendo afetados, e a iniciativa do novo presidente de interromper o processo para redefinir o marco regulatório que presidiu a privatização das primeiras 22 empresas apontam para a presença de impasses distributivos paralisantes cujo desenlace é difícil de prever. O que continua em questão, portanto, é a reversibilidade ou não da reforma patrimonial do Estado (17).

Cabem dois comentários à guisa de balanço sobre as reformas iniciadas no governo Collor. Uma das características distintivas da experiência brasileira é a *ausência de forças sociais ativamente propulsoras de liberalização comercial, de desregulamentação industrial e de privatizações*. Isso torna pouco plausível a hipótese de que esses processos tenham entrado para a agenda governamental em resposta a uma nova

12 As informações que seguem se baseiam em Franco e Fritch, 1992, e em pesquisa em curso pela autora para o programa desenvolvido pelo Departamento de Desenvolvimento Econômico da Comissão para a América Latina e o Caribe. "O Estado na América Latina. Propostas de Políticas Públicas para Aumentar a Efetividade do Estado".

13 Estes últimos continuaram gozando de alto grau de proteção não-tarifária, na medida em que foram mantidos os requisitos de "similaridade" e de "integração local".

14 As primeiras medidas incluíram a abolição de algumas isenções dos direitos de importação, sob "regimes especiais de importação", abolição da lista de importações proibidas, redução a sobretaxas que oneravam o ingresso de transporte de carga do país (as quais financiavam a indústria naval).

15 Para uma análise das questões que eram os principais objetos de controvérsia, ver Franco e Fritch, 1992a e 1992b. As principais normas quanto à redução das tarifas alfandegárias cobram 13.500 itens de importação, classificados de acordo com sete critérios. Trata-se, na verdade, de vários ciclos de redução tarifária, a partir de 1991, tendo em vista alcançar, em 1994, tarifas de 20% em média, com uma variação de 0 a 40%. No caso da indústria informática, o gradualismo e o viés protecionista foram maiores.

16 Parte das informações que seguem foram extraídas de R. Werneck, "El Primer Año del Programa Brasileño de Privatización", in J. Vial, op. cit. pp. 265-77 e *Gazeta Mercantil e O Estado de São Paulo*, vários números, 1992-93.

17 Para uma descrição mais detalhada dos interesses em jogo, dos conflitos distributivos veja-se Sola e Paulani, 1993, e Sola, 1993c para um balanço dos resultados e perspectivas à luz da literatura comparada.

correlação interna de forças, favorável àquelas empenhadas nesse tipo de projeto. (18-19). Ocorreu o inverso: um processo adaptativo por parte dos grupos empresariais relevantes assim como dos demais interesses organizados; e, em resposta a decisões das elites governamentais, também elas submetidas a um ajustamento intelectual inédito na tradição brasileira de *policy-making*.

Tendo em vista essas circunstâncias, a questão de fundo passa a ser como e em que condições as reformas já iniciadas entraram para a agenda governamental. Sabe-se pouco sobre os processos decisórios relevantes: as arenas onde se originaram as reformas são instituições comparativamente protegidas das pressões da política competitiva. É possível, no entanto, avançar a hipótese de que as elites governamentais agiram sob o efeito concertado de quatro tipos de aciccate. Em primeiro lugar, as *condicionalidades* definidas pelas agências financeiras multilaterais e pelos países da OECD. Em segundo, a consciência dos novos desafios para a recuperação do crescimento, relacionados à exaustão do modelo anterior; e a sensação de falta de alternativas *técnicas e políticas* para reverter a rota explosiva da inflação, depois de três experimentos heterodoxos fracassados. Em terceiro lugar, *o temor das elites políticas e econômicas de uma crise hiperinflacionária* - a exemplo da Argentina - nas circunstâncias agravantes de extrema concentração de renda. Uma quarta razão é a *legitimidade* que as primeiras eleições diretas para a presidência conferiram a Collor, sobretudo no contexto de polarização em que se desenvolveram. Esses dois últimos fatores atuaram como diluentes poderosos das resistências às reformas econômicas e políticas - mas de efeito temporário.

Um dos efeitos mais interessantes das reformas já encaminhadas tem sido seu impacto sobre a opinião dos segmentos da elite no sentido de reestruturação de expectativas. O exemplo mais conspícuo é a revelação do poder econômico altamente concentrado dos fundos de previdência dos empregados *das empresas estatais*, e o peso que passaram a ter, também enquanto compradores, nos leilões de privatização (20). Da mesma forma, a participação do capital nacional, privado ou estatal, nas mudanças patrimoniais relevantes, pode estar se refletindo na revisão de expectativas de segmentos nacionalistas da corporação militar - da

qual tem saído parte da elite gerencial das estatais. Da mesma forma, o enorme potencial de investimentos, concentrados nos fundos de pensão das estatais, obriga a uma mudança de perspectiva: para a opinião pública habituada à idéia de uma economia estagnada por falta de recursos, é inegável que a crise brasileira *tem uma dimensão alocativa importante*. Na medida em que é este um dos pressupostos teóricos do Consenso de Washington, se configura como tem uma é evidente que a maior transparência propiciada pelos avanços da democratização, confirma um elo positivo entre este processo e a liberalização econômica. As evidências de corrupção através dos "anéis burocráticos" clandestinos, no interior do aparelho de Estado, com forte enraizamento em segmentos do empresariado, vão na mesma direção.

Ao mesmo tempo, o fato de que as reformas já iniciadas puderam ser levadas a cabo, a partir de órgãos burocráticos protegidos das pressões da política competitiva, parece confirmar duas das teses correntes na literatura comparada sobre ajustamento estrutural. Uma primeira é a de que a autonomia política dos setores tecnocráticos é um dos pré-requisitos para iniciar (embora não para consolidar) as reformas econômicas (Kaufman-Haggard, 1993). Essa conclusão é ainda mais significativa no contexto político brasileiro, na medida em que aqueles "bolsões de eficiência" (no conjunto heterogêneo de instituições que compõem o Estado brasileiro) representaram as molas decisivas dos vários ciclos de crescimento transformador - o da década de 1950 e de 1970. Isso confirma a tese de Evans segundo a qual as experiências bem-sucedidas dos Tigres Asiáticos e do Japão foram forjadas *à sombra (e não à revelia)* das instituições criadas pelo Estado desenvolvimentista (Evans, 1992).

ENTRE A HIPERINFLAÇÃO E UM NOVO PACTO FISCAL

A abordagem A questão da intratabilidade da brecha fiscal permite observar as formas *de interação dinâmica* entre ajustamento estrutural e democratização, a partir das vicissitudes de um Estado ativista, que, no passado, teve forte vocação desenvolvimentista. Ela será abordada aqui, a partir da noção de crise fiscal do Estado (Bresser

18 Diferentemente do México, onde visivelmente existiam condições domésticas prévias para impulsionar ideológica e politicamente aqueles processos. Refiro-me por um lado ao "stock de recursos" técnicos e ideológicos concentrados no Banco Central, principal porta-voz do neoliberalismo, e também à capacidade de organização e militância do setor exportador, ativada depois da experiência populista de um Lopez Portillo.

19 Isso é especialmente claro no caso dos setores que habitualmente representam o principal grupo de pressão a favor da abertura comercial - os produtores de *tradeables*. Estes já aumentaram seu poder de barganha em 1981-84, quando o então ministro Delfim promoveu a fase mais problemática do ajustamento externo. Seus interesses, de resto, têm sido tradicionalmente gratificados pela política cambial realista ao longo de todo o regime autoritário, passaram, no entanto, a ser melhor atendidos a partir daquela data. Por isso, é a liberalização de importações que constitui o foco principal dos conflitos em torno da abertura comercial. São os setores que produzem predominantemente para o mercado interno e as lideranças sindicais, sob ameaça de desemprego, que tendem a se articular para desacelerar aquele processo.

20 Isso contribuiu para neutralizar alguns dos focos de resistência. Brzozka e a Cut, que têm forte inserção nas empresas e nos bancos estatais. O impacto maior das alterações na estrutura da propriedade, me parece, é a reversão de expectativas quanto à relação esperada entre perdedores e ganhadores, portanto.

Pereira, 1992), com o objetivo de explorar a dimensão política desse fenômeno. Ela se manifesta, como se verá, em uma *modalidade específica de paralisia decisória prolongada*. Um dos pressupostos da análise que segue é o de que a explicação para esse tipo de dinâmica política remete a um *impasse distributivo*, de raiz hobbesiana, cuja origem pode ser datada dos anos de 1970, a partir de mudanças estruturais na relação entre plano e mercado.

Essa forma de construção do objeto tem implicações também em termos de periodização. Assim, a paralisia fiscal de hoje remete a *condições novas* que emergiram na década passada (o *shock* externo de 1982 e a qualidade dos ajustamentos por ele induzidos) *mas não se restringe a ela*. Tampouco as explicações macro-históricas, que remontam à década de 1930 e/ou ao pós-guerra, são suficientes para os propósitos analíticos em pauta. Procura-se desenvolver os seguintes pontos:

1) a dificuldade de fechar a brecha fiscal remete a traços distintivos da experiência brasileira de ajustamento com democratização;

2) há que distinguir entre esse momento no qual se instala a dinâmica perversa que produz e reproduz as condições de paralisia fiscal;

3) as *condições iniciais* que estão na raiz do *impasse distributivo* atual, cuja origem data de um momento anterior ao choque externo de 1982, ao ajustamento estrutural e à forma que assumiu a transição democrática na década passada.

Para nossos propósitos analíticos, as análises macro-históricas têm pouco poder explicativo; respectivamente, aquelas que recorrem à noção de crise do Estado desenvolvimentista (Fiori); assim como o diagnóstico neoliberal que atribui a crise brasileira ao tipo de protecionismo tipificado pelo processo de substituição de importações (Consenso de Washington).

Duas hipóteses são centrais para a análise que segue. Primeira: a origem do *impasse distributivo*, que hoje reproduz as condições de paralisia fiscal em escala ampliada, se encontra em uma modalidade específica de Estado ativista - que se estruturou a partir de uma *transformação nas relações entre plano e mercado*, no período Geisel. Isso se deu a partir de um duplo movimento. Respectivamente: a mudança drástica na estratégia histórica de industrialização e de desenvolvimento re-

gional, cujo correlato social e político foi uma reestruturação na coalizão de forças de apoio a um novo padrão de acumulação (21).

A segunda hipótese é a de que as condições políticas que explicam a produção e reprodução da paralisia fiscal ao longo da década de 1980 podem ser melhor explicadas a partir de um conceito de *governabilidade* desenvolvido por Malloy (1993). Ou seja, em termos das restrições que a reestruturação do papel tradicional do Estado na América Latina impõe à *capacidade dos governantes* para mobilizar recursos de poder a partir de *instituições dadas* (o grifo é meu). Sob esse aspecto, diferentes regimes podem ter distintos problemas, constitutivos, de governabilidade. No caso específico das condições de governabilidade democrática, portanto, há que dar conta da interação entre as *condições institucionais existentes* para o exercício daquela *capacidade (statermanship) - no contexto institucional extremamente instável e movido da democratização brasileira*.

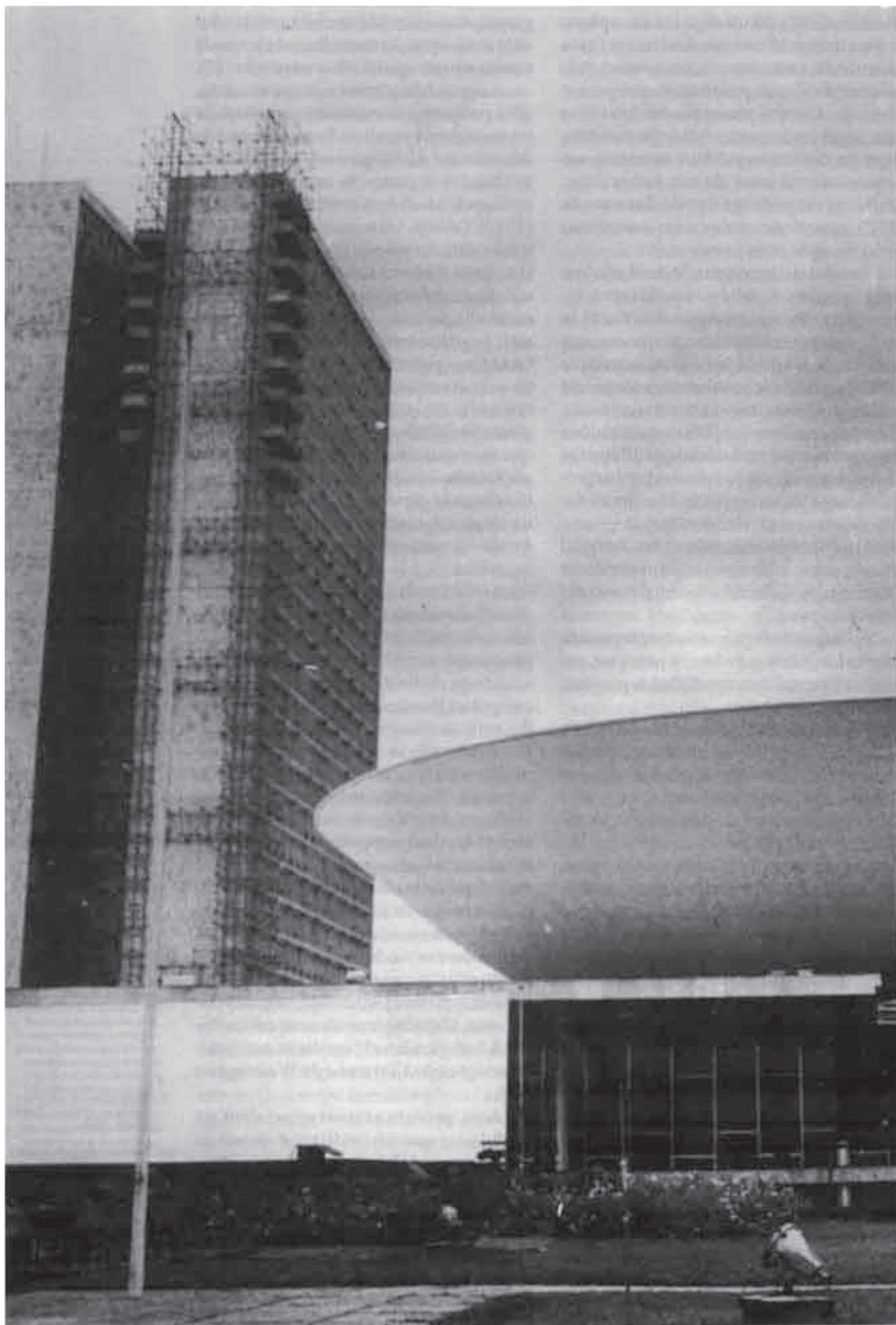
A crise fiscal é aqui entendida como uma situação tendente à *paralisia do Estado* por força da erosão de sua capacidade de poupança e que se reflete em dificuldades cumulativas de *financiamento*. O uso dessa categoria (Bresser Pereira) assim como o de *rota explosiva* (Fanelli, Frenkel, Rozenwurcel) se distingue do enfoque neoliberal da crise latino-americana em dois aspectos. Enquanto tendência, ambos os fenômenos constituem um desdobramento perverso - dos processos de ajustamento induzidos pelo choque de 1992, cuja gravidade depende também das condições *anteriores* em que se encontrava a *economia* (22). Ambos os conceitos foram derivados da demonstração *teórica* de que o crescimento *não se segue automaticamente* a uma estabilização bem-sucedida, seguida por reformas liberalizantes: são uma crítica eficaz à "mão invisível" implícita nas recomendações do Consenso de Washington (23).

Aqui, procura-se ir um passo além, na medida em que a crise fiscal é abordada como uma modalidade específica de *paralisia decisória*. Assim, como se verá, nas circunstâncias de ajustamento com democratização típicas (mas não exclusivas) à experiência brasileira, o Estado perdeu a capacidade de investir e de impulsionar *quaisquer estratégias de transformação, incluídas aquelas orientadas para a sua*

21 A fundamentação para essa tese se encontra em Dias e Aguirre, 1992e

22 Essa conclusão é elaborada especialmente por Fanelli, Frenkel, Rozenwurcel, a partir da análise de seis países latino-americanos

23 Ao mesmo tempo, todos aqueles autores concordam com as teses neoliberais em dois pontos: a importância da dimensão alocativa das crises e o esgotamento do modelo de substituição de importações



própria retração e, portanto, para a ampliação da economia e da sociedade de mercado.

A origem da crise fiscal: um Estado hiperativo em busca de uma coalizão. O alcance das decisões que levaram a uma mudança de estratégia econômica e política no governo Geisel é melhor avaliado quando se situa, em perspectiva latino-americana, as modalidades de ativismo que são as características distintivas do regime autoritário brasileiro.

Por contraste com o que ocorreu no Chile e, em parte, na Argentina, a política econômica do regime autoritário nunca se pautou por diretrizes estritamente neoliberais, mas sim por um *mix* dosado de acordo com a múltiplos objetivos. Isso vale especialmente para a fase dita mais liberal do regime militar, a do governo Castello Branco (1964-67) - quando o objetivo dominante foi a estabilização dos preços combinada à intensa atividade reformista (fiscal, administrativa, financeira, entre outras) (24-25).

Nos anos do "milagre econômico" (1968-74) o acesso a recursos externos permitiu que se consolidasse um padrão de relações *simbiótico* entre o Estado e o setor produtivo nacional, que se revelaria uma das causas domésticas dos desequilíbrios financeiros posteriores (Dias e Aguirre). A captação de recursos pelo Estado se dava a taxas de juros reais, mas este os repassava ao setor privado a taxas subsidiadas. Essa parceria entre Estado e o empresariado nacional *não* se deu a partir de um aprofundamento da substituição de importações: este só se converteu em objetivo estratégico do regime a partir de 1974 (Serra, 1979; Dias e Aguirre, 1992). Finalmente, o empresariado que até 1973 foi o principal beneficiário dos esquemas de proteção institucional (juros subsidiados, incentivos fiscais, tarifários e extratarifários) correspondia a uma constelação de interesses circunscrita, geográfica e setorialmente. Ou seja, aquela que se desenvolveu à sombra do ciclo de substituição de importações de bens duráveis e de alguns bens de capital implantado nos anos de 1950 e que aprofundou ainda mais as características *regionalmente* concentradoras da industrialização brasileira - tendo por epicentro o sudeste. No plano político, a preocupação dos militares de se legitimar através da manutenção do sistema representativo - embora parcial e distorcido - os levaria a sucessivas

intervensões no quadro partidário preexistente: não pela sua supressão, apenas (como em outros países da América Latina e Espanha), mas pela implantação de um novo quadro e pela manipulação constante do processo eleitoral (Kinzo). Em suma, os sucessivos governos militares se pautaram por *um ativismo sem precedentes, no que se refere ao sistema de representação*. Trata-se de um caso que, por seus efeitos ambíguos, se presta a leituras do tipo *curse (or bless) in disguise*. A opção estratégica do regime conferiu-lhe um caráter comparativamente menos repressivo, ou, ao contrário, pode-se também argumentar, com Lamounier, que, do ponto de vista do desenvolvimento do sistema partidário, as intervenções sucessivas (1965, 1977, 1979, 1981-82) podem ser equiparadas a um "desastre ecológico" (26).

Para os propósitos deste artigo, convém reter dois aspectos. Em primeiro lugar, *a instabilidade intrínseca ao regime militar* - manifesta nesse tipo de ativismo - aponta para um problema de governabilidade que é inerente ao sistema representativo. Ou seja, *a dependência de um eixo parlamentar* na formação de *quaisquer* coalizões *governamentais* estáveis.

Essas características foram exacerbadas, convertendo-se em um hiperativismo a partir de 1974-78, no governo Geisel; em função do projeto desse governo de compatibilizar dois objetivos conflitivos: liberalização tutelada (sob constante pressão da linha dura) e, ao mesmo tempo, levar a cabo o "último" ciclo de substituição de importações de bens de capital e de insumos pesados. Por um lado, o alto custo de um estágio de industrialização altamente intensivo em capital implicava em aumento abrupto das necessidades de financiamento de longa maturidade. Por outro, a liberalização política induzia os setores cujas demandas econômicas e políticas estavam reprimidas a resistirem à geração de excedentes ainda maiores a suas custas.

O novo ciclo substitutivo foi conduzido em moldes que justificam qualificar a estratégia econômica do governo Geisel de crescimento transformador (27). Interessa aqui citar apenas três aspectos desse processo, na medida em que estão na raiz do impasse distributivo atual (28). Em primeiro lugar, a diversificação *regional* dos grandes pacotes de investimentos em bens de capital e insumos pesados introduzia uma ruptura com o padrão *histórico* de acumulação, cri-

24 Duas das marcas registradas da gestão dos ministros Campos e Buitão foram: a reestruturação dos esquemas de financiamento e de gastos do governo e a maior concentração de recursos financeiros em mãos do Estado de que se tem notícia no Brasil.

25 O que caracteriza esses anos, portanto, é o processo de reordenamento financeiro e econômico tanto interno ao Estado quanto às suas formas de assentamento social, a partir de novas coalizões de forças.

26 Em entrevista à autora. Esta parece ser também a interpretação implícita de Kinzo, 1991.

27 Dias e Aguirre se referem a um novo modelo de acumulação que, embora de outra ótica, parece ser a posição de Oliveira.

28 O artigo de Dias e Aguirre, que serve de base às reflexões que seguem, contém também informações detalhadas sobre o período que me abstenho de citar aqui. Fletimo-o citar também para Oliveira, 1991.

ando-se as condições - e sobretudo o impulso - para o *desenvolvimento multipolar*, que se conhece hoje (29).

Em segundo lugar, teve por correlato uma rearticulação profunda das *coalizões sociais de apoio ao governo e ao regime: porque a incorporação de novos parceiros ao Estado desenvolvimentista correspondeu também* a maiores restrições aos privilégios até então exclusivos dos antigos sócios, a burguesia do sudeste (30). Finalmente, alterava-se profundamente a *forma de inserção e de assentamento do Estado na sociedade*, dadas as características daquela estratégia, que foi *bem mais do que um "não à recessão"* (Velloso, 1986). *Foi desencadeada por iniciativa exclusiva das tecnocracias civil e militar; levada a cabo pelo braço das estatais; em aliança com as oligarquias regionais*, parte das quais recém-expostas a padrões capitalistas de produção (mas não de concorrência). E foi viabilizada através de mecanismos de financiamento específicos, *os fundos públicos*, com o apoio do sistema financeiro estatal e privado, principal repassador dos recursos externos; com base nas grandes empreiteiras, estabelecidas e emergentes. Através disso, o Estado sofria uma transmutação, que Dias e Aguirre caracterizaram como a passagem *"do Estado empresário em Estado empresário auto-suficiente"*. Ao mesmo tempo em que se produziam novas modalidades de relações entre esse ator e o setor privado - conforme o padrão dos "anéis burocráticos" teorizado por Cardoso (31-32).

A estratégia política do período também se caracterizou por um hiperativismo condensado no pacote de 1977. Através do aprofundamento do viés da sobre-representação dos Estados menores e menos populosos do Norte e Nordeste, consolidava-se o novo realinhamento de forças sociais; e, sobretudo, uma *coalizão governamental relativamente estável* tanto no que se refere ao eixo parlamentar quanto ao de governadores. Por outro lado, o compromisso com a liberalização tutelada provavelmente restringiu as chances de prevenir o agravamento do déficit público porque as reformas relevantes - fiscal e administrativa - estão entre aquelas mais antagonísticas (33).

A dinâmica política dos ajustamentos e a nova função do Estado. É a partir desse contexto que se tornam inteligíveis tanto o choque externo de 1982 quanto o impacto

econômico e político dos ajustamentos que engendrou. A interrupção dos financiamentos externos, e a disputa mais acirrada pelos recursos financeiros domésticos - em um contexto de democratização - foram ativadas pela *emergência de múltiplos centros de poder rivais entre si e, em particular, vis a vis o Executivo federal*. A retração dos credores externos ocorreu no momento em que: os projetos industriais do II PND, ainda em fase de maturação, continuavam a absorver recursos em grande escala, graças à decisão política do governo Figueiredo de lhes dar continuidade; a eleição de governadores de oposição em 1982 e; a consolidação do novo movimento sindical, cuja identidade se construía a partir de uma estratégia de confronto.

A dinâmica econômica desse processo é bem conhecida (34). Para os propósitos deste artigo, cabe lembrar apenas alguns dos aspectos dessa *mudança radical* configurada na tendência à rota explosiva (Fanelli, Frenkel, Rozenwurcel; Giambiasi, Bresser). Como em outros países da região, a decisão política de "nacionalizar" a dívida externa do setor privado abriu as portas para que o Estado passasse a desempenhar um papel "ativo" também na iniciação de um ciclo perverso, que se revelaria autofágico: a reprodução, em escala ampliada, da tendência aceleracionista dos preços. Como se sabe, as formas de financiamento do déficit público passaram a depender cada vez mais dos níveis de poupança interna e, em particular, da *capacidade* de endividamento do Estado. Esta, por sua vez, tem um forte componente "subjutivo" na medida em que varia também em tandem com a *credibilidade* de que dispõem os governos de turno junto ao setor privado - que, a partir de 1982, passou a ser a principal fonte de recursos em um mercado financeiro *pequeno e vulnerável*. Em tais circunstâncias, esse mercado converteu-se em árbitro principal da capacidade que tem o Estado de honrar a dívida. O fato de que aceite absorver apenas títulos de curta maturidade e a juros crescentes no processo de rolagem da dívida interna sinaliza o baixo teor de credibilidade do Estado; além, é claro, de refletir o poder que exercem as forças dominantes naquele mercado no que se refere às diretrizes de política econômica. Assim, na ausência de uma profunda reforma fiscal e administrativa, sobravam poucos mecanismos para reduzir a brecha entre necessidades de financiamento e dis-

29 Setores petroquímico, de metalurgia e metal-mecânica, de química fina e energia nuclear, nos novos pólos industriais da Bahia, Minas, Rio Grande do Sul, Maranhão, Alagoas e Amazonas.

30 Por razões que têm menos a ver com o projeto do que com: a) restrições financeiras; b) pelo desinteresse dos antigos parceiros no projeto (Dias e Aguirre).

31 Uma nova articulação entre núcleos empresariais das várias regiões, a tecnocracia dos estados e da União, e também a burguesia do sudeste, atraída por uma variedade de incentivos.

32 Discuti a complexidade desse processo em outro lugar (Sola, 1993c). Cabe apenas lembrar que as dificuldades financeiras posteriores foram acentuadas pelo fato de que os governos militares não conseguiram impor os custos desse projeto aos segmentos mais combativos dos trabalhadores, cujas identidades coletivas estavam então se formando.

33 Como em 1958, diante dos primeiros problemas de financiamento associados ao novo ciclo substitutivo, adaram-se as reformas mais conflituosas, com vistas ao objetivo prioritário que era político e, com elas, as chances de uma estabilização preventiva. Para uma caracterização desse paralelo, ver Sola, 1985.

34 A análise que segue se apóia em: Giambiasi, 1992; Bresser Pereira, 1992; Fanelli, Frenkel, Rozenwurcel (1991).

ponibilidade de recursos: o imposto inflacionário, a taxas cada vez mais altas. O que por sua vez reforça a retração do setor privado e, em consequência, obriga o governo a aceitar níveis de juros crescentes na rodada seguinte (35).

Para os propósitos desse artigo interessa registrar apenas três aspectos diretamente pertinentes para situar a natureza e o alcance das transformações induzidas pelo processo de ajustamento descrito acima. Uma é a de que essa situação sinaliza a mudança do regime inflacionário - de alta para altíssima inflação e desta para uma hiperinflação que, no caso do Brasil, ficou "suspensa". Isso significa também mudança nas condições de tratabilidade da inflação (36). Outra foi o estabelecimento de uma vinculação sempre maior entre as expectativas, cada vez mais voláteis, que governam o mercado, as mudanças nas diretrizes de política econômica e as turbulências políticas de qualquer natureza. Ou seja, a interação dinâmica entre fatores políticos e econômicos se tornou mais estreita e visível. Finalmente, um efeito paradoxal e perverso da crise fiscal do Estado consiste na mudança de relações entre este e a sociedade. O Estado passou a ser percebido como protagonista ativo, principal responsável pela mudança de regime inflacionário, fato que obscurece não só a dinâmica econômica e política que caracteriza a paralisia fiscal mas também, e sobretudo, a total submissão do Estado a um subconjunto das forças sociais que integram o mercado (37).

Nesse cenário, a questão política central passa a ser, portanto: que restrições limitam a reversão dessa tendência, através de uma reforma profunda nos esquemas de financiamento e de gastos do Estado, em um marco democrático? E em que medida vale para nós a hipótese ativada pela experiência argentina de que apenas uma hiperinflação aberta seria capaz de criar condições de governabilidade suficientemente drásticas para desatar os nós que impedem a reestruturação do Estado brasileiro? A resposta à primeira questão remete a um tipo especial de paralisia decisória, por força das características distintivas da transição democrática no Brasil. A segunda obriga a considerar o potencial político de que se dispõe para uma eventual reconstrução do Estado brasileiro (38). Ambas podem ser encaminhadas conjuntamente na medida em que a democratização brasileira ativou um conjunto de forças centrífugas

que levam a múltiplos impasses, cuja solução, ainda pendente, passa também por uma tarefa de construção institucional mais radical do que na maioria dos países da América Latina (39-40).

Um primeiro conjunto de dificuldades tem a ver com a modalidade de federalismo que a democratização instituiu e a nova Carta Constitucional consagrou. A forma de operação dos bancos estaduais e/ou regionais ao longo dos anos de 1980 é sintomática. São acionados para intermediar o processo de lançamento de títulos públicos emitidos pelos Tesouros estaduais, cuja tendência ao endividamento se exerce ao arbítrio das necessidades definidas pelos cálculos eleitorais dos governadores. Em outros termos, a fragmentação regional da capacidade de gerar moeda remunerada (títulos de curto prazo e a juros crescentes) tem raiz política. E reflete a dificuldade por parte da União de impor padrões mínimos de disciplina fiscal e monetária àqueles atores. Por isso, a atividade disciplinadora dos bancos estaduais/regionais por parte das instituições encarregadas da ordem monetária - Tesouro e Banco Central - adquire o caráter de problema político regional. O qual envolve as respectivas bancadas no Congresso assim como os governadores, cujo poder de barganha aumentou exponencialmente com a democracia. Daí deriva um primeiro dilema (recorrente) enfrentado pelo Executivo nos últimos anos. Ou adota uma atitude permissiva, à custa de sofrer maior sangria dos recursos da União, o que reduz ainda mais sua credibilidade, e reforça as pressões inflacionárias. Ou recorre à intervenção disciplinadora, o que significa a erosão das bases parlamentares assim como do apoio dos governadores (41). Isso, por sua vez, redundando em um comportamento contraditório por parte dos contribuintes e de seus representantes: a hostilidade contra aumentos de impostos e, ao mesmo tempo, exigência crescente de austeridade orçamentária, canalizada exclusivamente para o Governo Central (42). Torna-se evidente, portanto, que a forma que vem assumindo a tendência à descentralização política - que é parte constitutiva do processo de democratização - responde em parte pelas dificuldades de fechar a brecha fiscal. Além disso, existem restrições jurídico-legais que agravam esse tipo de conflito distributivo subjacente à paralisia fiscal. Elas decorrem da forma que veio assumir a afirmação do princípio federativo durante o processo

35 Nessas condições, um dos poucos instrumentos de política econômica disponíveis para atrair poupança privada e rolar a dívida interna - a elevação das taxas de juros - surta efeitos que além de temporários eram contraproducentes. Por um lado, ao produzir moeda remunerada em bases quase diárias, os títulos públicos tinham um efeito expansivo sobre a demanda

36 As implicações desse tipo de mudança - de regime inflacionário - são cruciais para a análise das metamorfoses do Estado a partir dos processos de ajustamento estrutural. Para uma análise mais detalhada, ver Sola, 1993c e 1993a.

37 Em uma perspectiva comparada, portanto, o caso do Brasil ilustra com maior nitidez as transformações no papel do Estado induzidas pelas políticas de ajustamento: porque no ponto de partida se encontra um Estado hiperativo, com forte vocação desenvolvimentista.

38 Pois é disso que se trata (e não de mera reestruturação do Estado) em caso de hiperinflação aberta.

39 Para uma reconstrução empírica detalhada desse estado de coisas, ver Sola, 1993b.

40 Para a análise do entranqueamento do poder central do regime e do Estado concebido enquanto pacto de dominação, ver Kugelmas e Sallum Jr., 1987-93.

41 Esse quadro foi amenizado a partir de alguns acordos depois da posse de Collor, mas a solução definitiva depende de novas rodadas de rolagem das dívidas estaduais em contrapartida ao apoio das respectivas bancadas para um eventual ajuste fiscal. Isso, não obstante estados e municípios responderem por dois terços do déficit público (governos estaduais e prefeituras estão devendo aos cofres esvaziados do Tesouro Nacional cerca de US\$ 57 bilhões).

42 Apesar do alívio fiscal obtido nos primeiros anos do governo Collor, esse quadro vem se exacerbando por duas razões distintas. Em primeiro lugar, a recessão dos últimos três anos, que aprofunda as resistências à elevação da carga tributária, reduzindo também as receitas das três instâncias de governo. Em segundo lugar, o desvendamento das redes clandestinas de corrupção no interior dos órgãos do Executivo. Na medida em que tanto a recessão quanto a corrupção aparecem como subprodutos das políticas federais, acaba se confirmando a percepção distorcida tanto das causas que respondem pela crise fiscal do Estado quanto dos mecanismos para sua correção.

constitucional. Como se sabe, a reforma fiscal resultante institucionalizou transferências crescentes de recursos fiscais a favor dos estados e municípios, sem contrapartida de obrigações correspondentes. Os efeitos dessa constrição legal são sérios, no sentido de inibir soluções acordadas: convertem em matéria de revisão constitucional qualquer iniciativa do Executivo de corrigir essa distorção através da redistribuição dos encargos sociais às demais instâncias governamentais; o que exige aprovação de três quintos (3/5) do Congresso. Além disso, consolida a tendência a um conflito permanente entre a equipe econômica da União, por um lado, e por outro os secretários de finanças dos estados e municípios. É a partir dessa modalidade de conflito, enfim, que se torna inteligível o processo de erosão do poder central, em sua capacidade de mobilizar recursos - reais e de poder - para fazer frente a suas necessidades de financiamento. Dessa ótica, cabe falar em enfraquecimento do Estado, como resultado da afirmação de *centros de poder rivais*, graças à *multipolaridade do sistema político* consagrada pelo novo marco legal de 1988, e cujo perfil socioeconômico foi delineado pela estratégia reformista do governo Geisel (43).

Essa constatação obriga a enfrentar um outro dilema, que pode ser representado da seguinte forma. O enfraquecimento do Governo Federal, em sua capacidade de mobilizar recursos para eliminar a brecha fiscal, remete também à afirmação crescente da *autonomia* dos estados e municípios - que, em princípio, é sempre uma conquista democrática. Como então gerar a *aquiescência política* por parte dessas instâncias governamentais, de modo a redistribuir o ônus do ajustamento e a fazê-las adotar práticas de austeridade, em lugar daquelas predominantes hoje, em que se combinam a postergação sistemática do pagamento de dívidas para com a União e para com o Sistema Previdenciário, e uma vocação ao populismo econômico no que se refere aos gastos? Em que medida só o colapso do Estado - embutido na idéia de hiperinflação aberta - garantiria a ruptura do impasse distributivo, gerando as condições para um novo jogo cooperativo?

O fato de ser essa uma possibilidade aventada (e temida) por economistas de várias orientações obriga os demais cientistas sociais a enfrentá-la no terreno que lhe compete.

Para avançar um pouco na análise das dimensões sociopolíticas dessa questão, há que se situar, antes, frente às condições mínimas para a formação de *uma estratégia acordada* de reforma fiscal e administrativa no contexto brasileiro de democratização. A capacidade de *qualquer* governo para formar uma *coalizão governamental* estável depende, no caso brasileiro, da compatibilização de dois requisitos básicos. Respectivamente: a montagem de *um eixo parlamentar e, simultaneamente, de um eixo federativo*, que integre às atenas decisórias relevantes, também, os interesses dos governadores e das bancadas dos estados de que se trate. As constrições políticas e legais que dificultam essa saída têm a ver com as características distintivas - e sobretudo com as distorções - do atual sistema de representação. O recurso à análise comparada ajuda a introduzir a natureza e alcance do problema de governabilidade com que se defronta o analista da cena brasileira. A situação de paralisia fiscal vigente no país não lhe permite excluir como possíveis nenhuma das duas *saídas polares* vividas por outros países latino-americanos, que também entraram em rota explosiva a partir de 1982, mas que já saíram dela. Respectivamente: *um novo pacto fiscal de caráter preventivo*, como no México; ou *ex-post, a partir da catarse de uma crise hiperinflacionária*, como na Argentina ou Bolívia. Em suma, são as duas alternativas conhecidas capazes de gerar *aquiescência política* - para proceder ao reordenamento (no primeiro caso) ou à reconstrução (no segundo caso) do Estado.

Pareceria que o Brasil está numa situação intermediária. Nos países citados, no entanto, existe um traço comum que os diferencia da situação brasileira. Neles, a *seqüência* que vai da estabilização à implantação das reformas estruturais e, sobretudo, ao ajustamento fiscal, teve um pressuposto político, ausente no nosso caso. A capacidade das respectivas lideranças governamentais de mobilizar novos recursos de poder a partir de um sistema de instituições dadas pode contar com um sistema de representação há longo tempo consolidado. Aqueles experimentos contaram, portanto, com *filtros institucionais e com identidades partidárias* comparativamente bem-estruturadas. Ainda que esse resultado se produzisse com alto custo político, à revelia da tradição e imagem dos partidos relevantes (Argentina e Bolívia), ou a partir de forte

crise no partido hegemônico (México). Vista desse ângulo - que remete às condições institucionais de governabilidade - a experiência brasileira representa um caso de incerteza bem mais radical. Nesse caso, a montagem de uma coalizão governamental - indispensável para iniciar as reformas em um marco democrático - se desenvolve a partir de um quadro partidário que, além de instável e movido, foi se tornando cada vez mais fragmentado. Por força do legado do regime militar e também da descaracterização irreversível do sistema de representação no contexto político pós-autoritário, o Brasil não conta sequer com as âncoras políticas mínimas; aquelas que, em outros países, tornaram possível a saída ordenada da hiperinflação nos marcos da democracia (ainda que híbrida) (44).

Uma manifestação especialmente relevante da tendência centrífuga que impede a formação de um eixo parlamentar e um eixo federativo estável é a preeminência dos "blocos transpartidários" sobre as lealdades partidárias. É a partir deste tipo de clivagens que se torna inteligível a ação obstrutiva/impulsionadora dos vários segmentos da sociedade representados no Congresso. Ou seja, os blocos que agregam interesses regionalizados; o dos setores integrados pelos interesses corporativos de sindicatos e de executivos das empresas e dos bancos estatais; dos grupos rurais que se opõem à perda de uma série de privilégios e de estímulos fiscais; das seitas evangélicas em franca expansão; dos portuários, que detêm privilégios corporatistas cuja manutenção incide negativamente sobre os custos das exportações.

Uma das restrições mais sérias à tratabilidade da crise fiscal é o princípio constitucional arquiconhecido do leitor brasileiro que regula a composição do Parlamento. Ao consagrar a sobre-representação dos estados menores e mais populosos do Norte e Centro-Oeste em relação aos do Sudeste, o novo marco legal cristalizou dois tipos de distorção diretamente relevantes para entender a natureza da paralisia fiscal (45). Por um lado, intensificou a relação de dependência simbiótica entre o Governo Central e as demais instâncias governamentais; a qual é maior no caso dos estados menos desenvolvidos, onde a sociedade de mercado é mais incipiente; e os agentes econômicos são menos independentes e menos sensíveis aos estímulos de mercado. Por outro, a sobre-representação, ao aumen-

tar o poder de veto daqueles estados consolidada e amplia seu poder de barganha frente ao Executivo Federal sempre que a iniciação de reformas dependa da anuência do Congresso e de um eixo de governadores. Como se sabe, isso se traduz na luta acirrada pelo controle de postos na máquina administrativa, nas empresas e nos bancos estatais, o que reduz ainda mais a área de manobra do Executivo Federal para sanear suas finanças, sobretudo pelo lado dos gastos. E, além disso, agrava a tendência à erosão e à dispersão dos recursos organizatórios e técnicos do Estado - em lugar de promover sua reconcentração em uns poucos órgãos, o que constitui condição *sine qua non* para a formulação de estratégias coerentes sejam elas de estabilização, de reformas estruturais ou de crescimento (46). Em suma, ao contrário do que a noção de presidencialismo imperial faz supor, o regime presidencialista tal como praticado no Brasil não tem garantido a autonomia necessária a seu titular eleito para iniciar as reformas estruturais pertinentes (47).

A GUISA DE CONCLUSÃO

O impasse distributivo que está na raiz da paralisia fiscal não se deve à inegável multipolaridade do sistema político e econômico brasileiro; nem tampouco à consequente afirmação enfática do princípio federativo por parte dos deputados constituintes de 1988 e, mais tarde, dos governos estaduais e municipais. Ao contrário, é o caráter inconcluso do federalismo brasileiro combinado à fluidez e à instabilidade do sistema de representação que produzem aquele resultado. Ambos os fenômenos, juntos, estão entre os principais fatores que impedem que sejam satisfeitas algumas das condições básicas de governabilidade democrática. Sob esse aspecto o nosso é um dos casos extremos do continente, porque foram exacerbadas as tendências perversas que estão na raiz da ingovernabilidade das jovens democracias latino-americanas submetidas às tensões de um severo ajustamento estrutural de cunho liberalizante. Refiro-me ao hiato entre, de um lado, a composição política da coalizão eleitoral, que está na origem de um governo e, de outro, a coalizão governamental necessária para ordenar e viabilizar politicamente as tarefas que tem pela frente - façam ou não parte dos compromissos definidos em sua plataforma eleitoral. A travessia de um ponto a outro

44 Para uma reconstituição da instabilidade estrutural do sistema partidário como fator de paralisia decisória no caso das reformas fiscal e administrativa, ver Sola, 1993c.

45 Como sugere Lamourier, a Constituição de 1988 se pautou pela ideia "igualitarista" de federação vigente desde 1932, a qual vem se mantendo independentemente das mudanças de regime político. Não é de surpreender, portanto, que o resultado do processo constitucional tenha sido a reprodução, em escala ampliada, das distorções consolidadas pelo pacote político de 1977. A mesma premissa está subjacente à criação de mais 1.000 municípios, que passaram de 4.000 a 5.000, e também à formação de quatro novos estados.

46 Sobre as state capabilities necessárias para iniciar reformas e estratégias de crescimento existe hoje uma quase unanimidade entre os analistas políticos dos processos de ajustamento em perspectiva comparada. Ver sobretudo Haggard e Kaufman, e Evans.

47 Não creio, no entanto, que a explicação-chave para esse tipo de comportamento se resume às explicações clássicas de clientelismo. Ela é a contrapartida também de um uso extremamente manipulativo por parte do governo federal dos recursos reais/políticos de que ainda dispõe para forçar a adesão a seus projetos por parte das lideranças políticas mais representativas de setores que se formaram/desenvolveram à sombra da descentralização regional promovida no governo Gensel. Assim, para tomar o exemplo da agricultura do cacau (Bahia) e café (Minas), a crise fiscal do Estado passou a impor perdas substantivas de subsídios e incentivos, a absoluta falta de oxigênio explica em parte a adesão das lideranças relevantes no Congresso a votar, por exemplo, cinco anos para Sarney (Paulo Haddad, exposição Fórum Nacional, 1992, Rio de Janeiro, 27/08/92).

48 Para ficar nesse último aspecto, no caso brasileiro, trata-se de ampliar a base dos contribuintes; contra-atacar a intensidade de evasão fiscal; reverter os recursos impenetrados por via do Judiciário e através dos quais tanto o setor privado quanto os governos estaduais e municipais protegem (por 60 meses) a transferência à União de impostos que arrecadam junto aos assalariados e/ou contribuintes. Os dados sobre evasão fiscal tipificam bem uma conjuntura de megainflação, onde esse tipo de comportamento assume a forma de insubordinação aberta contra o Estado.

49 Para uma análise das mudanças em que implica esse processo de degenerescência no que se refere às relações entre Estado e sociedade, ver Sola, 1993d.

- um primeiro requisito básico de governabilidade democrática - representa no Brasil um salto no escuro, que é comparativamente maior. Isso remete à dificuldade de preencher um segundo requisito, mencionado por Malloy: o *controle democrático dos órgãos e instituições que integram o aparelho de Estado*. Os governos eleitos não parecem dispor de autoridade e credibilidade para instituir princípios *suficientemente universais* para alocação de verbas, de cargos públicos, e tampouco proceder à redistribuição de penalidades e de privilégios inseparáveis de uma reforma fiscal e administrativa. Quando se focaliza a questão desse ângulo, emerge uma terceira condição de governabilidade democrática, que caberia acrescentar àquelas enumeradas por Malloy: a reversão da trajetória perversa em que o Brasil se encontra não depende apenas de uma estratégia acordada, preventiva ou não, e portanto não depende apenas de um *mix* adequado de governabilidade e de legitimidade. Ela supõe a formação/recuperação de *state capabilities* específicas para levar a cabo, com sucesso, a proposição e o controle das regras que devem regular as reformas pertinentes (48). O que tem ocorrido é exatamente o contrário, ou seja, o desaparecimento crescente dos órgãos onde se concentravam aquelas capacidades (Sola, 1993ca). Sem reverter essa tendência não

será possível cumprir com dois objetivos: recuperar o nível minimamente necessário de poupança e de investimentos públicos; e instaurar novas condições de transparência, *accountability* e racionalidade administrativa na gestão dos gastos públicos.

A experiência brasileira evidencia um processo negligenciado na literatura relevante. *A erosão dos recursos de capacitação técnica e organizatória do Estado* é um dos *correlatos políticos* da dinâmica econômica perversa que paralisa o Estado brasileiro; tanto quanto a apropriação crescente de seus órgãos por *rent seekers*, sejam eles hostis ou favoráveis às reformas liberalizantes. *Ambos os fatores respondem pela dimensão predatória que o Estado brasileiro passou a assumir.*

Em conclusão, nas condições de crise fiscal do Estado, *está ausente precisamente a condição necessária para iniciar as reformas estruturais*: um Estado forte enquanto poder público, capaz de gerar aquiescência política para iniciar e consolidar reformas politicamente onerosas, e equipado com um *modicum* de recursos técnicos e organizatórios. Os autores que têm analisado o paradoxo neoliberal, ainda que criticamente, *dão como condição precisamente aquilo que passou a ser o problema nos países de rota explosiva que estão em processo de democratização na América Latina* (49).

BIBLIOGRAFIA

- ABRANCHES, S. H. H. "O Estado", in Jaguaribe (org.), *Sociedade, Estado e Partidos Políticos na Atualidade Brasileira*. São Paulo, Paz e Terra, 1992, pp. 117-57.
- BIER, A., MESSEMBERG, R. e PAULANI, L. "Hiperinflação: A Economia Brasileira no Fio da Navalha", in J. M. Rego (org.), *A Aceleração Recente da Inflação - Reexaminando a Teoria da Inflação Inercial*. São Paulo, Bernal, 1989.
- BOLETIM DE CONJUNTURA INTERNACIONAL, SePlan, Balanços.
- BRESSER PEREIRA, MARAVALL, J. M. e PRZEWORSKI, "Economic Reforms in New Democracies: A Social Democratic Approach", 1992, mimeo.
- BRESSER PEREIRA. "Efficiency and Politics of Economic Reforms in Latin America", in Bresser Pereira, Maraval e Przeworski, *Economic Reforms in New Democracies*. Cambridge University Press, 1993.

- CANITROT, A. "La Destrucción del Estado Argentino y los Intentos Posteriores de Reconstrucción", in W. Smith, C. Acuña e E. Gamarra. *Democracy, Markets and Structural Reforms in Latin America*. Transation Books, 1993.
- . "De la Deuda Externa a la Reforma del Estado y la Liberalización", abril/1992, mimeo.
- CARDIMDE CARVALHO, F. "Alta Inflação e Hiper-Inflação: Uma Visão Pós-Keynesiana", in *Revista de Economia Política*, nº 10, vol. 4, out.-dez. 1990.
- DAMIL, M., FANELLI, J. M. e FRENKEL, R. *Shoch Externo y Desequilibrio Fiscal. La Marò-Economia de America Latina en Los Ochenta, Brasil*. Cepal, 1992, mimeo.
- DIAS, G. L. S. e AGUIRRE, B. M. B. "Crise Político-Econômica: As Raízes do Impasse", in *Revista do Instituto de Estudos Avançados*, nº 14, 1992.
- EVANS, P. "The State as a Problem and Solution: Predation, Embedded Autonomy and Adjustment", in Haggard e Kaufman (eds.), *The Politics of Adjustment*. Princeton, The Princeton University Press, 1992.
- FANELLI, J. M., FRENKEL, R. e ROZENWURCEL, G. "Growth and Structural Reform in Latin America. Where we Stand", for the Conference on the Market and the State in Economic Development, Universidade de São Paulo, 25-6/October/1991.
- FIORI, J. L. "Transição Democrática e a Crise do Estado", in *Novos Estudos*. Cebrap, 28/out./1990, pp. 137-51.
- . *Transição*. São Paulo, Ed. Sumaré, 1990.
- . "Poder e Credibilidade: O Paradoxo Político da Reforma Neoliberal", in *Lua Nova*, nº 25, 1992, pp. 185-97.
- FRANCO, G. e FRITSCH, W. "The Political Economy of Trade and Industrial Policy Reform in Brazil in the 1990's", 1992, mimeo.
- . "Los Avances de La Reforma de la Política Comercial e Industrial en Brasil", in J. Vial, *Adonde Va América Latina, Balance de Las Reformas Económicas*. Santiago, Cieplan, 1992, pp. 135-58.
- GERCHUNOFF, P. e TORRE. "El Debate sobre la Reforma del Estado en América Latina". Buenos Aires, Di Tella, mimeo.
- GIAMBIAGI, F. "Impasse Distributivo e Paralisia Fiscal", in *Política e Políticas Públicas*, nº 6 dez./1991, IPEA.
- HAGGARD, S. e KAUFMAN. "O Estado no Processo de Iniciação e de Consolidação de Reformas Orientadas para o Mercado", in L. Sola (org.), *Estado, Mercado, Democracia-Política e Economia Comparada*. São Paulo, Paz e Terra, 1993, forthcoming.
- HIRSCHMAN, A. O. *Rival Views of Market Society and Other Recent Essays*. Princeton, The Princeton University Press, 1986.
- JAGUARIBE, H. (org.). *Sociedade, Estado e Partidos na Atualidade Brasileira*. Op. cit.
- KAUFMAN, R. *The Politics of Debt in Argentina, Brazil and Mexico*. Berkeley, The University of California Press, 1988.
- LAMOUNIER e SOUZA, A. "A Feitura da Nova Constituição: Um Reexame da Cultura Política Brasileira", in Lamounier (org.), *De Geisel a Collor*. São Paulo, Ed. Sumaré, 1990, pp. 81-104.
- MALLOY, J. "Democracy, Economic Crisis and the Problem of Governance: The Case of Bolivia", mimeo.
- . "Democracia, Crise Econômica e o Problema da Governabilidade na América Latina", in Sola, op. cit., forthcoming.
- MARTINS, L. *Estado Capitalista e Burocracia no Brasil Pós-64*. São Paulo, Paz e Terra, 1985.
- MOURA, A. "Rumo à Entropia: a Política Econômica de Geisel a Collor", in Lamounier (org.), *De Geisel a Collor*, op. cit., pp. 37-59.
- NELSON, J. *Economic Crisis and Policy Choice, The Politics of Adjustment in the Third World*. Princeton, The Princeton University Press, 1990.
- PALERMO, V. e TORRE, J. C. "A la Sombra de la Hiperinflación. La Política de Reformas Estructurales en Argentina", mimeo.
- PRZEWORSKI, A. *Democracy and the Market - Politics and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*. Cambridge, Cambridge University Press, 1991.
- SCHNEIDER, B. R. "Privatização no Governo Collor: Triunfo do Liberalismo ou Colapso do Estado Desenvolvimentista?", in *Revista de Economia Política*, nº 45, vol. 12, nº 1, janeiro-março/1992.
- SERRA, J. "A Constituição e o Gasto Público", in *Planejamento e Políticas Públicas*, nº 1, vol. 1, pp. 18-29.
- SOLA, L. "Estado e Reformas Estruturais no Brasil". Cepal, 1992, mimeo.
- . (org.). *Estado, Mercado, Democracia. Política e Economia Comparada*. Op. cit.
- . "Brazil in the 1980's: What have we Learned?", 1993, mimeo.
- TORRE, J. C. "Democracia em Tempos Dificies", in Sola, op. cit., 1993.
- VIAL, J. (org.). *Adonde Va América Latina? Balance de las Reformas Económicas*. Santiago, Cieplan, 1992.
- WEFFORT, F. *Qual Democracia?* São Paulo, Companhia das Letras, 1992.
- WERNECK, R. "El Primer Año del Proceso de Privatización en Brasil", in Vial, op. cit., pp. 263-77.
- WILLIAMSON, J. "Reformas Políticas na América Latina", in *Revista de Economia Política*, vol. 12, nº 1, janeiro-março/1992, pp. 43-50.
- WORLD BANK. "Brazil Economic Stabilization with Structural Reforms", report nº 8371-Br. January 31, 1991e.