

Círculo de Montevideo
LOS NUEVOS CAMINOS DE AMERICA LATINA

RECONSTRUINDO UM NOVO ESTADO
NA AMÉRICA LATINA

Luiz Carlos Bresser Pereira¹

Intervenção na conferência “Os Novos Caminhos da América Latina: Estado, Mercado e Equidade”, patrocinada pelo BID e o PNUD, no espírito do Círculo de Montevideu e da Rede Ibero-americana de Governabilidade propostos pelo presidente do Uruguai, Julio Maria Sanguinetti. Montevideu, 7 de outubro, 1996.

Natureza e Causas da Crise dos Anos 80

A Grande Crise da América Latina nos anos 80 foi a maior crise que sua história registra. Foi antes de mais nada uma crise do Estado, e não uma crise do mercado, como a da Grande Depressão dos Anos 30: uma crise fiscal, uma crise do modo de intervenção e uma crise da forma burocrática de administrar o Estado. Foi assim uma crise estrutural do processo de desenvolvimento anterior.

Não foi uma crise meramente decorrente do protecionismo, do estatismo e do populismo ocorridos na América Latina, como pretende a interpretação neoliberal. Nem foi uma crise causada pelas políticas dos países desenvolvidos que provocaram e que enfrentaram a crise da dívida nos anos 80, como quer a interpretação populista.

Na verdade, a Grande Crise foi consequência da própria dinâmica do notável desenvolvimento econômico que ocorreu na América Latina entre os anos 30 e os anos 70. Este desenvolvimento ocorreu nos quadros de uma interpretação e de uma estratégia nacional-desenvolvimentista, sob a égide de uma forte intervenção do Estado.

1 Luiz Carlos Bresser Pereira é Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado do Brasil.

Ora, esta dinâmica é cíclica. Para promover o desenvolvimento o Estado cresceu em demasia, endividou-se para isto, e acabou na crise da dívida externa que foi uma crise essencialmente fiscal; por outro lado, interveio de forma agressiva no sistema econômico através da estratégia de substituição de importações, e não foi capaz de perceber que nos anos 60 este modelo de industrialização já esgotara suas possibilidades; finalmente, no processo de intervenção foi sendo crescentemente vítima do processo de “privatização do Estado”, na medida em que as elites políticas e burocráticas em sentido amplo (capitalistas, classe média, burocratas do Estado) engajavam-se em atividades de *rent-seeking*. Desta maneira, o próprio crescimento provocou as distorções cíclicas que determinaram não apenas a reversão do ciclo econômico, mas que teriam também que reverter o ciclo de intervenção.

As Soluções Propostas

Diante desta crise, as respostas variaram de acordo com a filiação ideológica de cada grupo. A esquerda arcaica e populista - aqui definida como formada por aqueles que não quiseram admitir a superação do nacional-desenvolvimentismo - ficou paralisada. Não poderia ter ocorrido outra coisa já que diagnosticaram erroneamente a crise como causada pelos interesses externos agora pela “globalização”.

A centro-direita pragmática - aqui definida como formada pelo *establishment* capitalista e burocrático nos países centrais e na América Latina - determinou primeiro (1982), obediência aos fundamentos macroeconômicos, principalmente através do ajuste fiscal e da liberalização dos preços para garantir o equilíbrio dos preços relativos; e segundo (a partir da segunda metade dos anos 80), as reformas orientadas para o mercado (liberalização comercial, privatização, desregulação), que deveriam ser apoiadas politicamente por políticas sociais compensatórias direcionadas.

A direita neoliberal - aqui definida como formada por aqueles que glorificam o mercado e almejam o Estado mínimo - entendeu que estas reformas trariam automaticamente o desenvolvimento de volta, desde que estivessem firmemente direcionadas para o objetivo do Estado mínimo e do pleno controle da economia pelo mercado.

A centro-esquerda moderna, social-democrática ou social-liberal, diagnosticou com clareza a Grande Crise como uma crise do Estado, delimitou a “interpretação da crise do Estado” para a América Latina em substituição a interpretação nacional-desenvolvimentista, e adotou as propostas do centro pragmático de obediência aos fundamentos macroeconômicos e as reformas orientadas para o mercado. Mas alertou que estas políticas não bastavam, porque o mercado apenas - o mercado auto-regulável do equilíbrio geral neoclássico e da ideologia neoliberal - não garante, nem o desenvolvimento, nem o equilíbrio e a paz social.

Para alcançar esses objetivos, propôs a reconstrução do Estado, para que este possa novamente - em um novo ciclo - complementar e corrigir as falhas do mercado, ainda que mantendo um perfil de intervenção mais modesto do que aquele prevalecente no ciclo anterior. Reconstrução do Estado que significa: superação da crise fiscal, redefinição das formas de intervenção no econômico e no social, e reforma da administração pública.

A centro-direita pragmática e mais amplamente as elites internacionais, depois de uma breve hesitação, perceberam que esta linha de ação estava correta, e adotaram a tese da reforma ou da reconstrução do Estado. O Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento tornaram os empréstimos para a reforma do Estado prioritários. As Nações Unidas promoveram uma assembléia geral resumida sobre a administração pública. Muitos países criaram ministérios ou comissões de alto nível encarregadas da reforma do Estado. O *World Development Report* programado para 1997 terá como título *Rebuilding the State*. A reforma do Estado tornou-se o lema do anos 90, substituindo a divisa dos anos 80: o ajuste estrutural.

Mudança no Capitalismo: do Capitalismo Monopolista ao Globalizado

Enquanto estes fatos ocorriam nas relações da América Latina com o Primeiro Mundo e com ela própria, o capitalismo mudava. No Século XIX o modo de produção dominante foi o capitalismo competitivo a nível nacional. No Século XX, foi o capitalismo monopolista, que se internacionalizava. No Século XXI já está claro que o capitalismo será o da globalização.

A globalização - uma mudança quantitativa gradual que afinal se transformou em uma mudança qualitativa da maior importância - derivou da redução radical nos custos dos transportes e das comunicações. E significou um aumento da competitividade internacional em níveis jamais pensados e uma reorganização da produção a nível mundial patrocinada pelas empresas multinacionais. Ou seja, representou um novo espaço para império livre do mercado que teve como conseqüências, como acontece sempre quando o mercado prevalece: de um lado, uma melhor alocação e o aumento da eficiência da produção; de outro, perda relativa da autonomia dos Estados nacionais, que não deve ser confundida com a crise do Estado, embora obviamente represente um novo desafio para o Estado em cada país ou Estado nacional; e a concentração de renda entre países, mais e menos competitivos, e entre cidadãos de um mesmo país, quando a importação de bens com alto conteúdo de mão-de-obra barata rebaixa os salários dos trabalhadores locais (este fenômeno está ocorrendo principalmente no país desenvolvido mais aberto, os Estados Unidos).

Um Estado Social-Liberal para um Capitalismo Globalizado

A crise do Estado na América Latina - na verdade em quase todo o mundo - neste final de século aponta para um novo Estado, o surgimento do capitalismo globalizado aponta na mesma direção. Mas qual será esse novo Estado? Qual será o Estado do Século XXI?

O novo Estado da América Latina será provavelmente muito semelhante ao Estado do primeiro mundo. Embora as diferenças de renda e de cultura sejam enormes, o fator homogeneador representado por uma tecnologia semelhante, por um sistema de comunicações universalizado, e principalmente pela existência de um único capitalismo em todo o mundo - o capitalismo global - nos leva a essa convicção.

Cabe, portanto, em primeiro lugar, perguntar qual será esse Estado em suas linhas mais gerais. Para responder a esta pergunta, necessitamos de uma perspectiva histórica. No capitalismo mercantilista dos séculos XVII e XVIII prevaleceu o Estado Patrimonialista, caracterizado pela confusão entre o patrimônio do príncipe e o do Estado, que, no entanto começava a ser questionada. No capitalismo competitivo do Século XIX, foi dominante o Estado Liberal, garantidor da propriedade e dos contratos: produtor apenas de bens estritamente públicos.

No capitalismo monopolista deste século, o Estado Social-Burocrático assumiu três formas: o Estado do Bem-Estar, nos países desenvolvidos, o Estado Desenvolvimentista, nos países subdesenvolvidos, e o Estado Burocrático, nos países estatistas. Estas três formas de Estado, embora muito diferentes, tiveram em comum três traços que justificam seu caráter social e burocrático: o compromisso com os direitos sociais, a responsabilidade pelo desenvolvimento econômico do país, e a execução direta das novas tarefas decorrentes através da contratação de burocratas: professores burocratas, médicos burocratas, enfermeiros burocratas, assistentes sociais burocratas, artistas burocratas, para responder pelos direitos sociais; administradores e engenheiros burocratas para construir e operar obras de infra-estrutura, empresas de serviços públicos monopolistas, e até empresas industriais e comerciais.

Este fenômeno aconteceu em diversos graus nos três tipos de Estado Social-Burocrático, mas em nenhum deles deixou de ocorrer. O Estado do Século XXI não poderá ser a repetição do Estado Liberal do Século XIX, como querem os neoliberais. O mundo não volta para traz. Nem a continuidade do Estado Social-Burocrático deste século que finda, porque foi esse o Estado que entrou em crise.

Sugiro que o Estado do capitalismo globalizado do Século XXI será o Estado Social-Liberal. Será social, porque continuará responsável pela proteção dos direitos sociais à educação, à saúde, e à previdência básica. As tentativas de eliminar o caráter social do Estado ocorridas na Grã-Bretanha de Thatcher e nos Estados Unidos de Reagan e Gingrich deixaram este fato muito claro. E porque, embora reduzindo sua ação nesta área, continuará a promover o desenvolvimento econômico.

Será liberal, porque realizará estas tarefas de forma muito mais competitiva, deixando de oferecer à burocracia estatal o monopólio das verbas orçamentárias para a educação, a saúde, a cultura. A construção de obras de infra-estrutura será terceirizada. Esta mudança, aliás, foi a primeira a acontecer, antes mesmo que o Estado Social-Burocrático entrasse em crise. As empresas produtoras de bens serão privatizadas. As empresas produtoras de serviços públicos serão objeto de concessão a empresas privadas. Estes dois fenômenos passaram a ocorrer com grande intensidade já partir dos anos 80, como uma resposta à crise do Estado. E, finalmente, a oferta de serviços sociais será entregue, também de forma competitiva, não a empresas privadas, mas a organizações públicas não estatais. Este é um fenômeno que está começando a acontecer em todo o mundo, embora a grande maioria dos analistas ainda não se tenha dado conta dele.

Em síntese, o Estado Social-Liberal será financiador ao invés de produtor dos serviços sociais não exclusivos do Estado, que o mercado não pode recompensar adequadamente em função das economias externas que produzem, como é o caso da educação, da saúde, da cultura, da proteção ao meio-ambiente, e do desenvolvimento científico e tecnológico. Será complementar ao mercado ao invés de substituto do mercado. Não produzirá bens e serviços, nem concentrará sua política econômica na proteção do mercado nacional, mas desempenhará um papel importante em promover a competitividade externa do país.

O Estado Social-Liberal será também um Estado democrático. O regime democrático é uma forma de governo que se consolidou no Primeiro Mundo na primeira metade deste século, e está se consolidando no mundo em desenvolvimento neste final de século. Não há razão alguma para pensar em retrocesso nessa matéria. Na verdade, o único regime político compatível a longo prazo com o capitalismo é a democracia. O capitalismo recorre sempre ao autoritarismo na sua fase inicial, quando se trata de promover a acumulação primitiva. E pode recorrer a ele em momentos de extrema crise. Mas no capitalismo, ao contrário do que acontecia nas formações pré-capitalistas, as classes dominantes não necessitam do uso da força para se apropriar de uma parte considerável do excedente social. Os mecanismos de mercado, a posse do capital e do conhecimento técnico e organizacional, são suficientes para isto. Por outro lado, a classe dirigente é grande demais para não tratar de encontrar mecanismos institucionais de divisão e acesso ao poder político. A democracia é exatamente este mecanismo institucional.

Um Estado Social-Liberal para a América Latina

No início desta palestra referi-me à interpretação da crise do Estado como a nova forma de ver e compreender os problemas da região. Originada da teoria da nova dependência, ela dá um passo adiante - fala em interdependência em um mundo globalizado - não partindo da existência de um Estado que assumiria o papel de superar a dependência e promover o desenvolvimento.

A primeira tarefa que decorre da teoria da crise do Estado é a da reconstrução de um novo Estado na América Latina - de um Estado que poderemos chamar de social-democrático ou de social-liberal. Para mim as duas expressões são praticamente sinônimas. A social-democracia está associada ao Estado do Bem-Estar. Precisar, portanto, ser uma social democracia menos competitiva a/e mais competitiva. A expressão social-liberal é relativamente nova - foi introduzida por um socialista italiano nos anos 20 deste século - talvez seja mais apropriada. A rigor, o importante não são os nomes mas a própria reconstrução de um Estado verdadeiramente novo. De um Estado democrático e forte. Com novos papéis e novas formas de responsabilização de seus governantes perante a sociedade.

A implantação de um Estado Social-Liberal na América Latina enfrentará dificuldades enormes. Não apenas dificuldades decorrentes da oposição: dos setores patrimonialistas, que ainda estão muito presentes na região através do clientelismo e do nepotismo; dos setores populistas, que não se conformam com a superação do Estado Populista; dos setores corporativistas, que à esquerda e à direita, afirmam interesses setoriais como se fossem gerais, e se dedicam pragmaticamente ao *rent-seeking* (busca de rendas extra-mercado através do controle do Estado); dos setores internacionalistas, que não têm qualquer capacidade crítica em relação ao Primeiro Mundo, e insistem na cópia direta de suas políticas e instituições; e dos grupos neoliberais, que afirmam dogmáticamente a necessidade de reduzir o Estado ao mínimo e deixar tudo por conta do mercado.

Talvez mais importante do que esses opositores seja a própria heterogeneidade estrutural dos países da América Latina, cujas sociedades são marcadas por uma distribuição de renda extraordinariamente desigual. Esta heterogeneidade estrutural coloca permanentemente em risco os dois objetivos intermediários fundamentais da reconstrução do Estado na América Latina: a governabilidade e a governança nos Estados latino-americanos.

Existe governabilidade quando o governo tem legitimidade assegurada por instituições políticas capazes de representar e intermediar interesses setoriais legítimos. Existe governança quando o Estado tem capacidade financeira e administrativa de executar as políticas decididas pelo governo.

A governabilidade será alcançada quando tivermos um Estado democrático politicamente forte. Ela está sempre em risco na América Latina porque, dada essa heterogeneidade, não existe um contrato social básico, um contrato hobbesiano ou rousseauiano, como aquele que existe nos países desenvolvidos. Na ausência desse contrato social básico, a formação de pactos ou coalizões de classe orientadas para o desenvolvimento tem sido uma alternativa utilizada pelas elites latino-americanas. Estes pactos são sempre relativamente excludentes. Mas na medida em que vão incorporando setores crescentes da população nos benefícios do desenvolvimento, podem se transformar em um instrumento efetivo de legitimação do governos.

Adicionalmente, a criação de novas instituições políticas capazes de representar, intermediar interesses e aumentar a governabilidade será um desafio permanente para a reconstrução de um novo Estado. Quando e sempre estes dois fatos ocorrerem os Estados latino-americanos contarão com governos fortes, com legitimidade para governar.

A governança dos Estados latino-americanos, por sua vez, só será alcançada quando esses Estados se tornarem financeiramente fortes, com dívida pública sob controle e o poupança pública positiva; estrategicamente fortes, dotados de elites políticas, empresariais e burocráticas capazes de formular políticas, de criar e desenvolver empresas, de manter a estabilidade de preços e promover o desenvolvimento econômico e social; e administrativamente fortes, contando com um corpo de funcionários competente e motivado, e com instituições administrativas que motivem sua ação a favor do interesse público.

As reformas econômicas que estão sendo propostas para América Latina - e que não devem ser chamadas de neoliberais: são simplesmente orientadas para o mercado - justificar-se-ão se, além de garantirem o funcionamento do mercado, conduzirem à superação da crise fiscal que imobiliza o Estado, aumentarem a segurança da propriedade e dos contratos estimulando os empresários a investir. E as reformas administrativas e políticas que, crescentemente fazem parte da agenda latino-americana, serão legítimas se levarem ao surgimento de instituições políticas e administrativas que tornem os Estado mais governável, a administração pública mais eficiente e efetiva na condução das políticas públicas, e políticos e os burocratas mais responsáveis perante a sociedade.