

## **A Reforma do Estado na *Revista de Economia Política* (1990-1994)**

Daniel de Pinho Barreiros – PPG- UFF

Neste artigo analisaremos o debate sobre a Reforma do Estado conduzido nas páginas da REP durante os governos Fernando Collor e Itamar Franco (1990-1994). Como hipótese, defendemos que a REP cumpriu, na primeira metade da década de 90, importante papel na difusão de uma concepção de Reforma do Estado que fosse alternativa a uma orientação neoliberal (assumida pela administração Collor) e ao pensamento desenvolvimentista, concepção esta que viria a constituir-se em plataforma política vitoriosa em 1994, através da coligação PSDB-PFL, identificada com os princípios da *Terceira Via* social-democrata de base europeia e norte-americana. Buscamos assim identificar as principais idéias presentes na REP a respeito de três temas fundamentais: a) a crise fiscal; b) o novo papel do Estado perante a economia e a sociedade e; c) o *modus operandi* do processo de Reforma do Estado.

### **A Crise Fiscal**

O ponto de partida dos debates sobre a Reforma do Estado na REP é a crise de financiamento do setor público brasileiro nos anos 1980, conseqüência direta do padrão de desenvolvimento adotado durante o “ciclo desenvolvimentista” (1930-1964) e seu aprofundamento durante os governos militares. Acerca de sua natureza, os intelectuais debatedores discordaram no que tange à origem da crise fiscal, uns enfatizando a **contração das fontes de financiamento e o fluxo de recursos para o exterior**, em função do serviço da dívida, e outros minimizando este aspecto, em prol de análises que ressaltassem o papel fundamental da **expansão do gasto** como principal fator para o desequilíbrio das contas públicas. A orientação predominante no debate foi a de associar a crise fiscal do Estado brasileiro a um padrão “**permissivo**” e “**ineficiente**” do emprego de recursos públicos, conduzindo portanto à legitimação da desestatização, da “racionalização” do aparelho burocrático e da redefinição da inserção estatal na dinâmica econômica, ficando a questão do endividamento externo em segundo plano.

Paulo Nogueira Batista Jr. defendera que o problema da crise fiscal não seria proveniente do aumento do gasto público nem do pagamento do serviço da dívida externa, e sim da **retração das fontes de financiamento** da economia brasileira. A acentuada diminuição do superávit

primário do governo pós-1985 não poderia ser atribuída à expansão real do gasto público verificada neste mesmo período, visto que teria ocorrido ao mesmo tempo uma redução do peso relativo da carga de juros externos e internos, devido à valorização cambial e correção monetária negativa no período, contrabalançando portanto a elevação das despesas governamentais. Assim, *“a origem da crise financeira do setor público parece estar na acentuada retração de suas fontes de financiamento”*<sup>1</sup>. Resgatando a memória da experiência brasileira de 1979-1984, Nogueira Batista lembrava que os incentivos dados ao setor exportador através da desvalorização cambial resultaram, por um lado, em uma performance comercial positiva, e por outro, em severos impactos sobre a dívida externa pública (em dólares). Além disso, os subsídios e isenções fiscais concedidos aos exportadores levaram também ao comprometimento das contas públicas, e a defasagem nos preços administrados – uma forma indireta de subsídio, já que referem-se aos principais serviços públicos fornecidos em larga escala pelo Estado, tais como energia elétrica, águas, entre outros – resultara em forte descapitalização das estatais. Assim, Nogueira Batista via como **saída imediata o corte de gastos públicos**, sendo este o único aspecto passível de ser alterado a curto e médio prazo. Entretanto, discordou de que a origem do déficit público estivesse em “excessivos dispêndios do governo”, encontrando-a na **retração radical das fontes fiscais** internas e externas.

Já Rogério Furquim Werneck, Fábio Giambiagi e José Carlos Gomes Soares entenderam que a persistência de um **padrão de gasto público** herdado do “ciclo desenvolvimentista” era a principal causa da crise do Estado no Brasil. Criticaram a severa determinação exógena do crescimento através da intervenção do Estado praticada entre 1968-1973, que teria levado a uma taxa de crescimento muito acima do coerente para o equilíbrio do balanço de pagamentos, baseada no abundante financiamento externo. A superação da crise fiscal do Estado exigiria intensa força política, dado que a necessidade de redução de subsídios, eliminação de renúncias fiscais, aumento da carga tributária bruta e liberação dos preços administrados tenderia a provocar coalizões entre os grupos de interesse prejudicados. Ainda, a reforma da máquina burocrática através da racionalização do quadro funcional – eliminando ou recompondo setores ineficientes, premiando os dinâmicos –, e a imposição de padrões de desempenho para a burocracia resultaria na oposição sistemática do funcionalismo. Desta forma, elevar a capacidade

de poupança pública por meio da eliminação do gasto irracional, e combater as pressões inflacionárias advindas de um Estado perdulário seriam os principais pontos de uma reforma capaz de conter a crise fiscal e redirecionar o país rumo a um novo padrão de desenvolvimento.

### **O novo papel do Estado**

Houve relativa convergência entre os debatedores a respeito da direção que deveria tomar a Reforma do Estado pós-desenvolvimentista. Foram reiteradas a necessidade de um **novo marco regulatório** que viesse a definir os parâmetros de relacionamento entre o poder público, o mercado e a “sociedade civil”, a necessária intervenção estatal com **investimentos em P&D** (pesquisa e desenvolvimento) através de uma **política industrial e tecnológica** radical, a ênfase nas capacidades de **coordenação, planejamento e regulação** por parte do Estado (rejeitando-se a capacidade executora), a necessidade de **“racionalização” do aparelho de Estado**, em especial tornando-o mais “leve”, “rápido” e “eficiente”, a **democratização da tomada de decisões**, eliminando-se as tendências “tecnocráticas” vigentes, a **revisão dos direitos previdenciários**, entendidos como resquícios de um *welfare state* inacabado, e um conjunto de **flexibilidade, descentralização, negociação, transparência, comunicação e pluralismo** como orientação dos investimentos e iniciativas governamentais.

José Luís Fiori insistiu na perda do “potencial schumpeteriano” do Estado desenvolvimentista nos anos 1980-1990, que seria incapaz de propalar novamente o crescimento econômico. A experiência desenvolvimentista teria produzido resultados quantitativamente sensíveis, mas geradores de iniquidade social. O sistema financeiro nacional teria sido atrofiado com a severa centralização financeira estatal, os capitais estrangeiros não teriam sido controlados, a questão agrária permanecia sem resolução, o protecionismo teria entravado o progresso tecnológico e os interesses particulares defendidos pelos grupos de pressão teriam logrado em permear o processo de tomada de decisões.

Assim, um Estado reformado teria que ser o resultado da vitória sobre o corporativismo, e a respeito deste aspecto, Fiori afirmava: *“Nesta direção, as últimas eleições presidenciais [com a vitória de Collor de Mello] representaram um avanço mais importante (...) O velho corporativismo estatal parece estar em xeque, apesar da imensa resistência de vários e sedimentados espaços cartoriais”*<sup>2</sup>. Para Fernando Resende, seria necessária a revisão das regras então vigentes que

amparavam as relações de trabalho entre o Estado e os servidores públicos, combatendo a sindicalização destes trabalhadores, de modo que fosse possível criar-se uma ambiência favorável para um ritmo mais intenso de reciclagem e atualização profissional da burocracia, bem como a circulação e renovação do quadro de funcionários. Dentro do Estado reformado, seria indispensável “*a revisão das normas constitucionais referentes à estabilidade dos servidores e à isonomia salarial*”<sup>3</sup>.

Entretanto, o novo Estado deveria estar muito além do que fora proposto pela retórica neoliberal. Ele deve ser um **regulador e coordenador** dos interesses em jogo na sociedade, antes de ser um executor ou somente um “mantenedor da ordem pública”. É preciso, segundo Fiori, o fortalecimento de um poder hegemônico que seja capaz de gerenciar de forma negociada os custos do ajuste a um novo padrão de desenvolvimento, redefinindo os compromissos entre o Estado e a sociedade, e afirmando supremacias. Segundo Resende, “*O Estado precisa reforçar sua capacidade de sinalizar na direção correta, induzir a ações necessárias, coibir as práticas contrárias ao interesse nacional e punir as infrações morais e legais*”<sup>4</sup>. Isso significaria **escapar do dilema “neoliberalismo” ou “desenvolvimentismo”**, ambas concepções baseadas em uma idéia de Estado abstrata, desprovida de realismo e de uma dimensão pragmática. A Reforma do Estado deveria superar ao mesmo tempo a idéia de “Estado mínimo” – e da supremacia absoluta do Mercado – e a idéia de “Estado empresário”. “*Nesse sentido (...) neoliberais e desenvolvimentistas atacam e defendem um Estado igualmente abstrato e a-histórico, e acabam propondo alternativas caolhas do ponto de vista teórica e impotentes do ponto de vista histórico*”<sup>5</sup>. Assim, a característica fundamental da reforma seria erigir um Estado capaz de garantir **regras de relacionamento inovadoras** com o Mercado, das quais as **parcerias público-privadas** seriam um ponto-chave não só da criação de “sinergia” entre as diversas esferas da sociedade, mas também como **alternativa para a baixa capacidade de investimento** do poder público. “*Para que o setor privado possa vir a desempenhar um papel significativo com respeito aos objetivos de expansão e modernização da infra-estrutura e da produção de serviços urbanos e sociais, será necessário flexibilizar normas vigentes e estabelecer garantias de continuidade e estabilidade das regras que vierem a ser instituídas*”<sup>6</sup>. Para Pedro Malan, a desejada retomada do investimento, do crescimento e do desenvolvimento sustentados na América Latina, e em especial no Brasil,

deparariam de um setor público modernizado, capaz de “*desempenhar um papel essencial, ainda que não intensivo, de coordenação na programação dos investimentos para o crescimento futuro*”, o que não significava a elaboração de “*antiquados planos detalhados, mas sim um padrão seguramente muito mais construtivo e ágil de interações entre os setores público e privado*”<sup>7</sup>.

A principal função do Estado em uma “economia do conhecimento”, derivada da chamada Terceira Revolução Industrial, seria o investimento na **inovação** e na **tecnologia**, em suma, em Pesquisa e Desenvolvimento (P&D). Assume-se que nesta nova etapa do capitalismo, a presença do Estado é novamente indispensável, não como empresário, mas como o pilar central da regulação e planejamento em direção à transição para uma economia pós-industrial. Apoiados no exemplo japonês, Jorge Niosi e Phillipe Faucher defenderam a **geração de vantagens comparativas** através do planejamento e do **subsídio ao desenvolvimento tecnológico**. “*As principais razões para o subsidiamento público maciço à pesquisa e desenvolvimento são contribuir para o surgimento de campeões nacionais e defender a competitividade internacional da sua produção nacional*”<sup>8</sup>. Em uma economia “conhecimento-intensiva”, o Estado reformado deveria atuar em peso na qualificação da força de trabalho através da educação e treinamento, e a educação pública deveria ser parte integrante da política industrial, bem como realizar parcerias com as empresas e laboratórios privados com o fim de desenvolverem novos produtos e processos voltados para os esforços de inovação. “*Em verdade, o Estado [deve custear] a pesquisa e desenvolvimento diretamente (em laboratórios e empresas estatais, como no Canadá) ou por meio de subsídios a laboratórios privados, como nos Estados Unidos e no Japão*”<sup>9</sup>.

No Brasil, não teria sido possível articular Estado e setor produtivo de um modo adequado para o novo modelo de crescimento. Paulo Renato de Souza afirmava que, apesar de ter sido apontada uma política industrial e tecnológica pertinente nos anos 70, especialmente com o II PND, os cortes orçamentários acabaram por afetar a eficácia da ação do Estado e a efetiva realização de qualquer política industrial digna de nota. “*Ao contrário do passado, porém, a busca de articulação entre política industrial e política científica e tecnológica deve transformar-se na máxima prioridade nacional em termos de política econômica*”<sup>10</sup>. E parte da culpa devia-se à “burguesia brasileira”, que “*ao contrário de outros países, não [fora] capaz de superar a cômoda posição de afiliada de um governo paternalista*”<sup>11</sup>. Alice Amsden afirmou neste mesmo sentido

que um dos fatores para o sucesso da industrialização tardia no leste asiático consistiria de uma arraigada disciplina por parte do capital às determinações do Estado no sentido de fazer valer as metas de inovação propostas. *“O crescimento se acelerou quando o Estado começou não apenas a subsidiar as empresas mas também a impor-lhes padrões de desempenho”*<sup>12</sup>. Sua visão a respeito do sucesso de uma estratégia de “convergência” – ou seja, de desenvolvimento acelerado por parte dos países de industrialização tardia – foi além daquela expressa pelos demais debatedores, na medida em que afirmou ser imprescindível a intervenção do governo no estabelecimento de “preços errados” nos setores de ponta – isto é, a oferta de subsídios e outras vantagens que viessem a compensar as deficiências de produtividade em atividades nascentes. *“(…) os governos da Coreia do Sul e de Taiwan tiveram que intervir para compensar a maior produtividade do Japão com uma série muito maior de subsídios que os concedidos para apoiar os inovadores da segunda revolução industrial”*<sup>13</sup>. Entretanto, de nada valeriam os subsídios sem uma estratégia clara de inovação de produtos e processos, sem as quais competir seria impossível em uma economia do conhecimento.

Assim, este novo Estado deveria ser “leve, forte e eficaz”, segundo Resende. A idéia de Estado-mínimo, ou seja, de simples redução das funções e da estrutura do poder público não teria pertinência, visto que o necessário seria a redefinição dos papéis a serem representados pelo poder público. Com isso, para maior eficiência, o gasto público deve ser flexível, negociado e descentralizado, ainda que realizado sob coordenação do governo federal. *“Trata-se de substituir o rigor formal e a simetria cega por normas flexíveis e diferenciadas, segundo a natureza das instituições e a complexidade das tarefas que executam”*<sup>14</sup>. O processo de tomada de decisões, da mesma forma, deveria ser democratizado e pluralista, de modo a evitar as tendências tecnocráticas. *“A linguagem hermética utilizada pela tecnoburocracia na elaboração de planos de governo (...) é um dos principais entraves à democratização do processo decisório e ao estabelecimento de prioridades de intervenção consentâneas com as preferências da maioria”*<sup>15</sup>.

Por fim, o processo de Reforma do Estado deveria encarnar as aspirações mais elementares de uma nova institucionalidade, ou seja, o caráter negociado e pactuado, congregando as forças políticas e a sociedade civil em diálogo democrático, afim de que todos os interesses e aspirações sejam contemplados. Este teria sido o principal erro cometido por Collor

de Mello e seus *policymakers* durante o processo de privatizações, no início dos anos 1990. Na medida em que “Collor e sua equipe econômica demonstraram aversão tecnocrática ou neoliberal à política e à negociação”<sup>16</sup>, teriam comprometido um projeto que, pelas suas características intrínsecas, guardaria a maior importância em um novo momento da economia brasileira diante dos vindouros desafios do século XXI.

### **Considerações Finais**

Os intelectuais reunidos em torno da Revista de Economia Política trouxeram à tona abordagens a respeito da Reforma do Estado que seriam adotadas programaticamente pela aliança PSDB-PFL nas eleições presidenciais de 1994. Em linhas gerais, buscaram responder a um duplo desafio, que consistia em, por um lado, deslegitimar os pressupostos tradicionais vinculados ao *welfare state* e ao Estado desenvolvimentista tal como defendidos no Brasil entre as décadas de 1950 e 1980, e por outro, superar o pensamento ortodoxo neoliberal, de grande influência na orientação conferida às reformas econômicas por parte da administração Collor de Mello.

Assim, estes autores identificaram-se, em menor ou maior grau, com os pressupostos da Terceira Via europeia e norte-americana, que para superar tanto o estatismo do Estado de bem-estar social quanto o liberalismo exacerbado, buscou compor com estas duas tendências, aceitando a sinergia entre um Estado “reformado” e a sociedade civil – e não a “intervenção” do Estado, vista como deletéria, excetuando talvez a posição de Alice Amsden – e ao mesmo tempo, concedendo importância a temas-chave do projeto neoliberal, tais como a desestatização e a “racionalização” do funcionalismo público. No contexto político brasileiro da primeira metade dos anos 90, marcado por sensível indefinição programática tanto à esquerda quanto à direita, após a derrocada do projeto de desenvolvimento empreendido pela elite militar e do fracasso da panacéia neoliberal de Collor de Mello, a intelectualidade reunida em torno da REP apresentou-se como portadora de um renovado discurso de modernidade, que deveria impulsionar o Brasil rumo ao “próximo século”, marcado pelas novas tecnologias e novas relações sociais advindas de um mundo pós-industrial. O paradigma defendido pelos intelectuais da REP foi incorporado quase que em sua totalidade ao programa de governo de Fernando Henrique Cardoso, tanto na campanha de 1994 quanto na de 1998. Os resultados práticos da implementação destas idéias ficaram,

entretanto, muito aquém do esperado. As razões para a não-concretização de parte substancial do programa da Terceira Via, tais como inconsistências teóricas, inadequações ligadas ao contexto brasileiro e dificuldades políticas enfrentadas pelo bloco no poder, devem ser objeto de pesquisa empírica específica. No campo das idéias, entretanto, os intelectuais da REP, pelo seu peso intelectual e político, tiveram importante papel como formadores de opinião junto a um público especializado, contribuindo assim para a aceitação dos novos paradigmas por parte de setores influentes da sociedade.

---

<sup>1</sup> BATISTA Jr., Paulo Nogueira. “Déficit e Financiamento do Setor Público Brasileiro (1983-1988)”. *REP*, Vol. 10, nº. 4 (40), Out-Dez de 1990, p. 16.

<sup>2</sup> FIORI, José Luís. “Para repensar o papel do Estado sem ser um neoliberal”. *REP*, Vol. 12, nº 1 (45), Jan-Mar de 1992, pp.85-86.

<sup>3</sup> REZENDE, Fernando. “Estado e desenvolvimento na década de 90: desafios da reforma institucional”. *REP*, Vol. 12, nº 4 (48), Out-Dez de 1992, p. 49.

<sup>4</sup> REZENDE, Id. Ibid., p. 40.

<sup>5</sup> FIORI, Op. Cit., p. 87.

<sup>6</sup> REZENDE, Op. Cit., p. 43.

<sup>7</sup> MALAN, Pedro. “Uma Crítica ao Consenso de Washington”. *REP*, Vol. 11, nº 3 (43), Jul-Set de 1991, p. 11.

<sup>8</sup> NIOSI, Jorge e FAUCHER, Phillippe. “Estado e o comércio internacional: tecnologia e competitividade”. *REP*, Vol. 10, nº 1 (37), Jan-Mar de 1990, p. 102.

<sup>9</sup> NIOSI e FAUCHER, Id. Ibid., p. 105.

<sup>10</sup> SOUZA, Paulo Renato. “Desafios ao Desenvolvimento Brasileiro”. *REP*, Vol. 10, nº 2 (38), Abr-Jun de 1990, p. 30.

<sup>11</sup> SOUZA, Id. Ibid., p. 29.

<sup>12</sup> AMSDEN, Alice H. “A Difusão do Desenvolvimento: o modelo de industrialização tardia e a Grande Ásia Oriental”. *REP*, Vol. 12, nº. 1 (45), Jan-Mar de 1992, p. 139.

<sup>13</sup> AMSDEN, Id. Ibid., p. 136.

<sup>14</sup> RESENDE, Op. Cit., p. 48.

<sup>15</sup> RESENDE, Id. Ibid., p. 39.

<sup>16</sup> SCHNEIDER, Ben Ross. “A Privatização no governo Collor: triunfo do liberalismo ou colapso do Estado desenvolvimentista?”. *REP*, Vol. 12, nº 1 (45), Jan-Mar de 1992, p. 16