



1290001487



IE

TCC/UNICAMP F413p



UNICAMP

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
INSTITUTO DE ECONOMIA

Monografia:

O papel do Estado na década de 90: As mudanças e os interesses que mobilizam tais transformações

Mariana Ribeiro Jansen Ferreira

Professor Orientador: Prof.Dr. Plínio de Arruda Sampaio Jr.

Campinas, Dezembro/2004

TCC/UNICAMP
F413p
IE/1487

CEDOC/IE

“a ‘ciência oficial’

...

não pode fazer de conta que o Estado não existe no Sistema; não pode deixar de vê-lo. Não pode mais tratá-lo como um mero fator de perturbação do equilíbrio geral devido à sua presença. Tendo admitido com Keynes a presença do Estado, terá de estar sempre – e a cada momento – preparada para responder um angustiante questionário: qual o tratamento a ser dado a esta ‘variável independente’, o Estado?”

(Carlos Lessa, 1998)

Índice

1. Introdução.....	4
2. Introdução à concepção de Estado Nacional.....	6
2.1 Noção histórica do Estado-Nação.....	6
3. Estado desenvolvimentista.....	10
3.1 Constituição do Estado desenvolvimentista brasileiro.....	10
3.2 Diferentes visões da crise.....	15
3.3 Enfoque na visão Fiori.....	22
4. Solução apresenta à crise – Estado “neoliberal”.....	27
4.1 Mudança.....	27
4.2 Contextualização.....	29
4.3 Implantação de políticas e resultado.....	32
4.4 Leitura da mudança.....	43
4.5 Análise crítica: Estado mínimo?.....	48
5. Conclusão.....	53
6. Bibliografia.....	60

1. Introdução

Este projeto tem como intuito observar um período da história brasileira, que se estende entre as décadas de 80 e 90. O foco, no entanto, não é na análise do período como um todo, mas nas mudanças e articulações de um ator social específico, o Estado Nacional.

Buscando compreender as transformações que atingiram esse agente no início da década de 90, procuraremos levantar as distintas visões sobre o término do modelo de Estado desenvolvimentista que vigorou no país anteriormente, principalmente entre as décadas de 50 e 80. Embora o chamado modelo desenvolvimentista possua distintas inserções ao longo do tempo, tem comumente um caráter interventor do Estado na economia, tanto direcionando a mesma, quanto através de participação direta no setor produtivo. Construindo um amplo espectro de visões sobre o tema, temos como intuito uma posterior avaliação do Estado que se conforma após a crise, o chamado Estado neoliberal e explorar a quais agentes sociais e econômicos interessam esse movimento, ou seja, quais são os atores preponderantes que governam as mudanças.

O Estado nacional brasileiro, antes desenvolvimentista e com forte intervenção na economia, passou por significativa crise, a partir da qual se avolumaram os questionamentos sobre sua real inserção e importância dentro da formação da Nação. A compreensão dessa crise é fundamental para a discussão do Estado que se configura depois, ou seja, como se apregoa e implementa o chamado Estado neoliberal, como pretensa solução para os problemas desenvolvidos no modelo antes existente.

Este estudo busca, assim, compreender os caminhos percorridos que modificaram e configuraram o Estado brasileiro como este existe hoje, com a pretensa ideologia de um Estado com participação diminuta em diversas áreas da sociedade, permitindo o “livre funcionamento” do mercado. Procura-se entender como se deram essas mudanças, de um Estado desenvolvimentista, que determinava amplamente o funcionamento da economia nacional, para um pretense Estado mínimo. Buscamos compreender o real funcionamento do Estado atualmente – realmente se segue a ideologia que se apregoa? – e que atores mobilizaram e mobilizam essas transformações.

Deve-se ressaltar que se busca construir um espectro amplo sobre os acontecimentos que permeiam a sociedade brasileira, a fim de alcançar não uma visão simplesmente plural para se isentar de escolhas, mas abrangente para permitir uma melhor compreensão da realidade na qual o país e o Estado brasileiro, um de seus principais agentes, se vêem submersos.

Afinal, a burguesia nacional, o operariado, o Estado modificam-se conforme as relações que mantêm entre si e a posição que detêm no processo político, sendo esta bastante distinta e desigual, visto que se trata de atores de hegemonia diferenciada e que possuem distinto espaço dentro da órbita de poder. No entanto, tanto as relações quanto às posições não ocorrem por pura obra do acaso ou do desenrolar histórico; a nova realidade na qual o Brasil se encontra é resultado de escolhas e decisões políticas conscientes e ideológicas, e não de necessidades materiais postas ao país e indispensáveis per si.

Esse trabalho abarca a idéia de que, mesmo com as mudanças nas ideologias e desdobramentos da atuação estatal, o Estado nacional preserva um papel crucial nas estratégias desenvolvimentistas, seja em seu fracasso ou sucesso. Simultaneamente, no entanto, permanece sempre submerso em interesses de classes privilegiadas, sendo quando alimenta uma esfera produtiva privada, seja quando abona os interesses financeiros. É como se o Estado fosse detentor de significativo poder, porém sempre submetido a agentes que dinamizam e governam “melhor” o poder que tomam e lhes é atribuído. Pode-se questionar até que ponto esse Estado não se subordina a tais interesses por estar permeado por aqueles que os defendem; ou seja, tem enraizado, em suas próprias estruturas, os agentes que o submetem a suas concepções e escolhas.

2. Introdução à concepção de Estado Nacional

2.1 Noção histórica do Estado-Nação

Vulgarmente, a noção de Estado-nação refere-se ao surgimento das cidades-estado da antiga Grécia. Naquelas cidades, a identidade cultural deu origem a uma instituição política peculiar, inexistente em outras partes do mundo. Atenas é o exemplo mais conhecido: a cidade-estado ateniense desenvolveu um modelo de política inédito, em um prelúdio do que séculos mais tarde viria a se conformar nos Estados europeus. Historicamente, a instituição do "Estado-Nação" é recente. Durante muitos séculos, a humanidade viveu sob diversas formas de organização econômica e social, segundo a força imposta pelos vínculos da linguagem e da cultura. Grandes civilizações floresceram na China e no Egito, mas em nenhuma delas ficou clara a existência de um aparelho burocrático nos moldes do Estado-Nação como hoje concebido.

Na conceitualização marxista, a noção de Estado ganha densidade, ao se referir ao aparato de poder, específico das sociedades modernas, no qual complexas estruturas organizacionais concentram poder, adotando distintas funções, tais como o monopólio legítimo da força, a definição de aparelhagem burocrática etc. Essas conformações se dão de forma bastante específica, tangenciadas por alusões históricas e estruturas específicas de cada Estado que se conformou nas distintas sociedades. O Estado, assim, não se conforma como uma simples "função" dentro de um "sistema político" (Schwartzman, 2002).

Poulantzas contextualiza muito bem a tradição marxista na sua exposição sobre o Estado: "*O Estado não é uma entidade que possui uma essência instrumental intrínseca: ela é em si mesma uma relação, mais precisamente a condensação material de uma relação de classe*". Essa relação de classes materializa-se principalmente através da relação de poder, na qual o Estado governa e é governado por conformações e interesses dos grupos dominantes.

O aparelho do Estado, segundo Poulantzas, "*não se esgota no poder do Estado*". Embora a dominação política esteja "*inscrita na materialidade do Estado*", é essencialmente através da materialidade institucional que ela se realiza concretamente (Poulantzas, apud Codato 2002).

O Estado compreenderia, assim, dois aspectos distintos e em níveis diferentes de abstração: por um lado, conforma-se como uma *estrutura de poder* que concentra e movimenta a força política da classe dominante, dentro da tradição marxista de concepção estatal. Por outro, o Estado conforma-se, em nível mais concreto, como uma organização de aparato burocrático, que se utiliza de seus distintos órgãos e aparelhagem a fim de cumprir suas funções formais e, realmente, seu papel dentro do jogo burocrático de preservação do poder e de manutenção de dominação.

Essa estrutura estatal é própria do chamado Estado Nacional Burguês, fruto específico do capitalismo em sua fase monopolista. O que diferencia a forma de atuação desse Estado, nos distintos países nos quais se instaura, são as condições historicamente dadas nas quais irá desenvolver sua função de reprodutor das distintas relações de classe, tanto na órbita econômica quanto política.

Assim, a construção do Estado-Nação não pode ser entendida como um simples fim em si mesmo, tratando-se de um meio através do qual se submete o desenvolvimento e as mudanças sociais aos interesses dos cidadãos, construindo e consolidando nexos entre as distintas classes sociais e as regiões do país (Sampaio Jr., 1999).

Essa concepção deve ser posta dentro de compreensão mais ampla do que foi a construção do Estado moderno. Este se conformou na mudança da soberania que antes pertencia à Igreja para o Príncipe (a figura absoluta de Maquiavel). As visões de parte dos pensadores políticos clássicos, embora com divergências, têm em Hobbes, Maquiavel, a conformação de um Estado com força política autônoma, conformando uma unidade ética absoluta, submetendo a moral individual à sabedoria de um Estado preponderante.

Os séculos XVIII e XIX, no entanto, com o advento do Iluminismo e da Revolução Francesa (e o processo quase simultâneo da Revolução Industrial), propuseram a consolidação do direito privado da sociedade civil, restringindo a soberania absoluta do Príncipe; o Estado Absolutista então vigente será submetido ao iluminismo racionalista, concebido pela burguesia então nascente. O avanço capitalista, juntamente com a concepção liberal, focou nos interesses individuais de propriedade, submetendo os interesses de Estado a esses e em sua lógica individual e utilitária de obtenção de lucros. Ocorre um processo de mercantilização da própria razão de Estado, com o avanço da lógica de mercado permeando as esferas do espaço público.

Na sociedade capitalista na qual se insere atualmente – em quase todos os países que constituem o sistema mundial – o Estado exerce um papel como ator social bastante significativo. Este deve ser visto conjuntamente com a economia, sendo ambos facetas nas relações capitalistas, sob a perspectiva da forma e necessidade através da qual se dá a ação estatal no desenvolvimento capitalista (Fiori, 1995).

No âmbito da sociedade capitalista, o Estado tornou-se uma das principais forças atuantes no cenário que se constrói. Abrangendo mais do que seus papéis inerentes de monopólio da violência, monopólio da moeda e possibilidade de legislar as leis, tornou-se um mecanismo para a própria sustentação do sistema no qual vigora.

Com o crescimento desse sistema e da competição intercapitalista que lhe caracteriza, cabe muitas vezes à ação estatal impedir a queda das taxas de lucro dos demais agentes econômicos, garantindo a rentabilidade e a sustentação dos ganhos que permitem a manutenção do sistema. Esse é apenas um exemplo de intervenção estatal.

A própria sobrevivência do capitalismo já foi ancorada basicamente no Estado, especialmente em momentos de crise, como na singular Crise de 29, momento no qual a ação estatal possibilitou a propulsão e remodelagem do sistema capitalista. Redefiniu seu papel como instrumento de prevenção e controle, margeando o sistema e interagindo diretamente no funcionamento do chamado “mercado”; não só corrigindo o mesmo (como posto dentro da visão liberal), mas também definindo e direcionando o funcionamento econômico e político da Nação.

Afinal, a própria presunção de que o sistema capitalista poderia basear-se no perfeito funcionamento do mercado auto-regulado tornou-se incongruente com a realidade que se afigurava. Os diferentes atores presentes nessa relação social poderiam até mesmo apresentar os mesmos objetivos, porém sem condições similares, com díspares condições no acesso ao poder e possibilidade de manejá-lo. Além disso, as próprias expectativas dos agentes diante de suas oportunidades dentro da conjuntura econômica são altamente voláteis e variáveis, tornando o cenário múltiplo e não passível de uma normalização ou simplificação como mercado perfeito. Dentro desse contexto é que o Estado surge com papel interventor, garantindo a própria reprodução do sistema econômico.

Assim, o Estado configurou-se, principalmente a partir da década de 50, como um elemento central em todas as estratégias formuladas dentro de uma Nação. Foi moldado

pela necessidade de operar racionalmente instrumentos e ações modernizadoras, através da organização de uma autoridade (Fiori, 1995).

Deve-se ressaltar, no entanto, que as mudanças ocorreram sem com isso desfigurar o capitalismo de suas características fundantes, como a competição, a acumulação e a concentração de capital. O âmago que caracteriza esse sistema continua vigente e permeia tanto as relações entre os diferentes agentes como o comportamento de um dos mais vistosos, na forma do Estado.

O Estado, este sim, moldou-se, através dos ditames capitalistas, a interesses que subordinaram e modificaram seu funcionamento. Não que esse seja apenas um agente passivo de interesses exógenos, visto que sua própria concepção interna é difusa e internaliza atores com toda gama de interesses. No entanto, o papel político e econômico estatal está contextualizado em interesses que transbordam, em muito, sua suposta finalidade inicial. A defesa da nação e de seu povo está, no mínimo, subordinada a um projeto político de interesses privados e específicos, interesses estes imbricados na própria lógica de funcionamento do Estado.

No caso brasileiro, a constituição do Estado nacional burguês é exemplar da visão marxista, de constituição de um instrumento de preservação e direcionamento do poder. Inserido dentro do sistema capitalista mundial, o Estado brasileiro constitui-se dentro do modelo de desenvolvimento pautado na dependência, no qual a preservação do poder instaura-se em todos os níveis da burocracia estatal, tanto no âmbito de preservação e reprodução do modelo internacional, quanto na preservação dos interesses da elite burguesa local.

3. Estado desenvolvimentista

3.1 Constituição do Estado desenvolvimentista brasileiro

Em sua especificidade de país periférico, o Brasil teve, ao longo do século XX, o Estado configurando-se como força propulsora do crescimento e progresso do país, permitindo o processo de industrialização tardia e a modificação dos padrões de consumo e tecnológicos que transformaram a inserção do país no cenário internacional.

A conceitualização do Estado desenvolvimentista brasileiro partiu da concepção da Cepal (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe) sobre o caminho a ser construído pelos países atrasados da região para alcançar o desenvolvimento, postando-se na necessidade de uma estratégia de industrialização induzida e acelerada. A Cepal focou-se no conceito da relação Centro-Periferia, na qual haveria um desnível entre os distintos países, com os termos de troca entre bens manufaturados (produzidos especialmente pelos países do Centro) e os bens primários (produção dos países periféricos) deteriorando-se, aprofundando as disparidades existentes.

A própria capacidade de acumulação e desenvolvimento da periferia estaria limitada por essas diferenças, com a necessidade de uma “intervenção indutora”, que permitisse não só uma maior capacidade de acumulação interna, mas especialmente o deslocamento do centro de decisões para a órbita interna dos países subdesenvolvidos. Com isso, o Estado é invocado como capaz de desempenhar tal papel.

Na verdade, essa visão cepalina da formação do Estado, embora tenha embasado a posterior construção do mesmo, deve ser compreendida conjuntamente com as necessidades da burguesia, que se conformava em países como o Brasil, de legitimarem sua preponderância. O Estado foi utilizado como mediador entre as distintas órbitas, especialmente as que já detinham forte poder político – como as oligarquias rurais – e as que cresciam em importância – como a burguesia urbana –, mobilizando as regras de acumulação de caráter ainda conservador e intermediando os interesses conflitantes.

O que se pôde observar no Brasil é uma mudança paradigmática, sendo que, entre as décadas de 30 e 80 desse século, ocorreu um profundo aumento do poder estatal com ampliação de seu papel como agente econômico, não somente na função de regulador,

como também ampliando seu aparato burocrático e sua função de propulsor da indústria de base, fornecendo subsídios e insumos para as empresas.

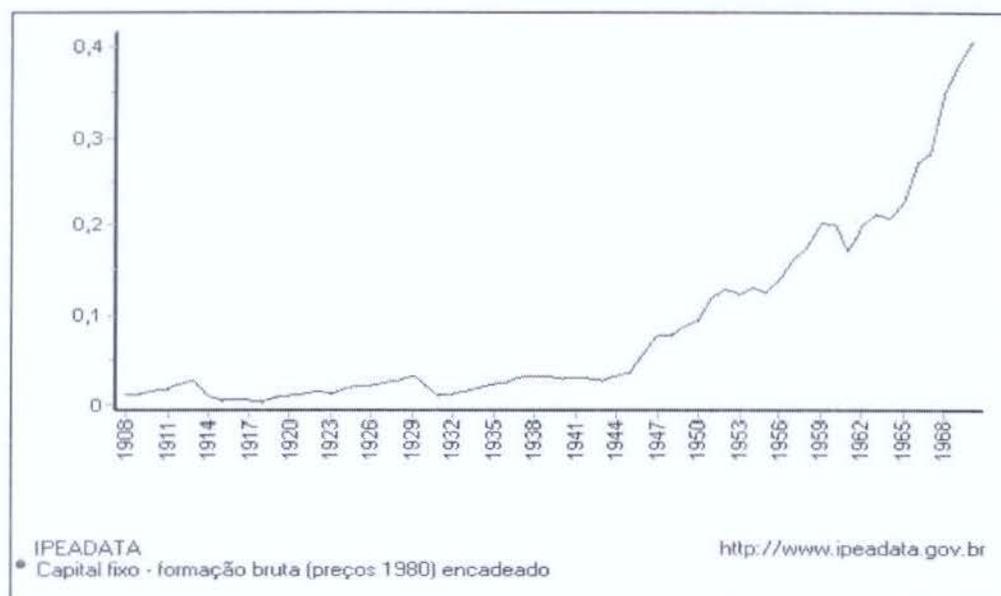
Essa intervenção como agente produtivo deu-se pelo caráter incipiente do setor privado nacional. Este apresentava uma substancial aversão ao risco, visto a necessidade de vultosos investimentos iniciais em indústrias de base e de bens de capital, que se desenvolviam já na fase do capitalismo monopolista, com grandes escalas de produção. Além disso, a dificuldade na obtenção de empréstimos de longo prazo tornava o investimento privado ainda mais difícil e precário.

A intervenção estatal ocorreu, assim, no chamado modelo de “industrialização periférica e tardia”, através da industrialização por substituição de importações, com forte participação do investimento estrangeiro, com este se concentrando no setor de bens de consumo duráveis. Isso acarretou na implementação do setor de bens de capital, de transformação e indústria de base como dependente do Estado, o qual sustentava o chamado “tripé”, conformado pelo Estado, capital nacional privado e capital internacional. Tal conjunção permitiu significativo desenvolvimento da indústria nacional.

Abaixo segue gráfico 1, no qual se destaca o vultoso crescimento da formação bruta de capital fixo, através do qual podemos ver a importância do investimento como alavanca para o crescimento:

Gráfico1 – Brasil: formação bruta de capital fixo, como parcela no PIB.

1908 – 1968



O crescimento das taxas de investimento é suntuoso, especialmente nos períodos de maior crescimento do produto, fortemente alavancado pelo investimento, após momentos de ocupação da capacidade ociosa, conforme tabela 1:

Tabela 1 – Indicadores da taxa de investimento, variação da mesma e crescimento da razão entre capital e produto (em %). 1953 – 2001.

período	taxa de investimento média anual (%)	coeficiente de variação (%)	taxa de crescimento anual da razão K/Y (%)
1953-1967	23,66	6,23	1,56
1968-1980	32,88	13,23	1,65
1968-1974	31,3	17,11	-0,4
1975-1980	34,72	5,34	4,1
1981-1989	24,11	11,36	1,19
1990-2001	19,55	4,94	0,14
1990-1993	18,83	5,58	1,33
1994-2001	19,92	3,68	-0,44

Fonte: IBGE / tese doutorado Aumara Feu

Grande parte do investimento deveu-se à participação estatal, tanto direta na produção, quanto indireta, facilitando e incentivando a mesma. No entanto, como o Estado

não era capaz de internalizar toda indústria por si próprio, grande parte do ciclo de acumulação realizou-se em escala mundial, permanecendo parte dessa indústria exteriorizada no Centro capitalista, ou seja, nas grandes nações desenvolvidas. Constrói-se nesse âmbito uma relação de interdependência entre os países, porém com perceptíveis assimetrias, com o aprofundamento da dependência dos países periféricos.

O crescimento brasileiro se deu, assim, com a construção de uma constante contradição:

“... um peculiar processo de valorização de um capital marcado em sua trajetória pela monopolização ‘precoce’, por uma heterogeneidade estrutural que se transforma recorrentemente, e por um sistema produtivo, a um só tempo, internacionalizado e regionalmente desintegrado. Um capital que se valoriza hiperconcentrando a riqueza e marginalizando amplos setores da população, reproduzindo em novas bases por um Estado desenvolvimentista que, associado ao capital privado nacional e internacional, opera no âmbito de um sistema político marcadamente fechado e elitista. Um capital, enfim, que, em função de seu peculiar trajeto de valorização, imbrica-se de forma profunda, ao aparelho e à ação do Estado, determinando um recorte de interesses e uma forma de conflito que acabam por alterar a própria tendência contraditória à equalização e à concentração, inscritas na lei do valor, conferindo a essa lei uma versão ‘desigualizadora’, capaz de reproduzir-se, apenas, através da mediação estatal” (Fiori, 1995, pág.71).

Esse movimento, no qual vemos a construção de um modelo de funcionamento estatal crescentemente concentrador e burocrático, porém dependente e defensor de interesses tanto externos quanto fortemente ligados à elite e a burguesia nacional, paulatinamente evidencia contradições que o tornaram forte frente decisões do valor do capital, porém frágil quando buscou transpassar os limites que o sustentavam.

Sua propulsão formou-se através de uma aliança conservadora que, embora com implementação de ideais desenvolvimentistas, buscava acima de tudo a sustentação e reprodução de uma classe já dominante. Desde o início de tal processo, no governo de

Getúlio Vargas, temos um Estado marcado pela composição de interesses¹ que são muitas vezes conflitantes, especialmente quando os períodos de forte crescimento não ocorreram, dificultando o assentamento de prioridades difusas.

Apesar do Estado se configurar como agente central desse período, intermediava suas decisões de longo prazo, dentro da lógica política e econômica, através de composições de interesses corporativos, que se moldavam no curto prazo. Acabou por carregar consigo elementos antigos e conservadores, concomitantemente com a criação de outros modernos, na esfera econômica e política. O Estado tornou-se detentor dos ditames econômicos, com a própria concorrência nessa órbita fortemente subordinada a sua lógica. No entanto, o que poderia funcionar como amenizador na viril concorrência capitalista, apenas adaptou a mesma, que passou a ser pela aquisição de alguma fatia do poder estatal.

Essa relação incluiu o Estado em paradoxos dos quais não conseguiu emergir; sua própria submissão e co-participação na articulação e sustentação do financiamento desse desenvolvimento – periférico e subordinado a interesses privados, tanto nacionais quanto internacionais – desembocou no endividamento que, na década de 80, provocaria o próprio esgotamento do modelo no qual se alojava. Esse modelo de desenvolvimento conservador embutia, assim, fragilidades e contradições internas, com um padrão de financiamento externalizado, protecionismo sem critérios estratégicos, incapacidade de articular estrategicamente o setor produtivo e financeiro estatal, fragilidade frente interesses privados internacionalizados, dentre outros (Fiori; 2001).

A própria forma como o Estado se inseriu na crise (defendo diversos interesses privados) e buscou emergir da mesma, mostra seu compromisso com articulações que limitavam sua operância diante das mudanças de cenário nacional e internacional na década de 80.

A transformação que ocorreu no Estado deve ser contextualizada dentro do movimento mais amplo de mudanças mundiais, tendo em vista que, na década de 80, os Estados Unidos e Inglaterra apontaram um direcionamento político díspare, com ascensão de políticos conservadores (George Bush e Margareth Thatcher, respectivamente). Estes utilizaram um modelo liberal para a atuação estatal, com privatização de grande parte das

¹ No governo Getúlio Vargas conformou-se o chamado “Estado de compromisso”, que atendia tanto aos interesses da emergente burguesia industrial, quanto das lideranças agroexportadoras, além de incluir medidas para amparo da população. Isso ficou conhecido como “populismo”.

estatais, abertura financeira, desregulamentação de grande parte dos agentes econômicos, dentre outras medidas; ou seja, a concepção e implementação ideológica do Estado mínimo.

Como país periférico e subdesenvolvido, deve-se sinalizar como as mudanças externas permeiam a lógica interna brasileira; além disso, o próprio esgotamento do Estado desenvolvimentista (como este funcionava no país) permitiu o fortalecimento daqueles que buscavam a inserção nacional, dentro do cenário mundial, conforme o modelo anglo-saxão proposto.

No Brasil, país com significativa ausência de um projeto nacional capitalista e sem uma hegemonia cultural, permitiu-se a multiplicação de distintos interesses corporativos. O processo brasileiro de industrialização tardia ocorreu, assim, sem proteção de um projeto coletivo, em um espaço marcado pelo consumo de massas, com mobilização em nome da maximização da riqueza e do consumo, que ditam a própria organização social. As próprias funções e recursos públicos se vêem submetidos e submersos a esse ego utilitarista na maximização das vantagens individuais e privadas. Tanto assim que se privilegiou a modernização dos padrões de consumo, através da incorporação de um padrão externo, sem a percepção e adaptação às necessidades internamente conformadas.

3.2 Diferentes visões da crise

O Estado desenvolvimentista pode ser concebido como um projeto no qual o Estado abarcou funções na política econômica não só de direcionamento, mas de real atuação na esfera produtiva. Durante três décadas (entre as décadas de 50 e 70), essa inserção mostrou-se eficaz não só para o crescimento da economia brasileira, mas para a defesa dos interesses privados envolvidos, visto que a burguesia nacional foi amplamente beneficiada nesse processo. Servindo como propulsor da indústria de base, além de fornecer subsídios e insumos para as empresas, o Estado permitiu que o setor privado fosse alavancado com seu auxílio financeiro. Este, quando não ocorria diretamente através do Estado (na forma de empréstimos do BNDE), foi possibilitado pelo financiamento externo.

O financiamento externo foi obtido em montantes significativos, com grandes impulsos para o processo de industrialização, visto que possibilitava tanto o investimento interno quanto à obtenção de importações essenciais para o processo produtivo. No entanto,

tal financiamento foi acompanhado do crescimento da dívida externa brasileira, o que pode sugerir que a necessidade de financiamento para a esfera produtiva tenha proporcionado a alavancagem da dívida. Em importante trabalho sobre o tema, Davidoff² argumenta, no entanto, que os montantes acumulados em determinados períodos demonstram que a lógica causal talvez não seja tão simples.

No período do chamado “milagre econômico” (1967-73), momento no qual o país apresentou enorme crescimento, vê-se simultâneo aumento do endividamento externo. Este poderia ser fruto da maior necessidade de importações, já que houve aumento singular do coeficiente de importações realizadas pelo país. No entanto, tal movimento foi acompanhado de grande aumento das exportações brasileiras, com a obtenção de uma balança comercial praticamente equilibrada em tal período.

Pode-se aferir a necessidade de tomada de empréstimos pela balança de serviços, porém não no montante de empréstimos obtidos. Assim, tal autor sustenta que o endividamento do período não teve um caráter produtivo e, sim, majoritariamente financeiro, através da formação de reservas internacionais. Isso se conforma dentro da lógica de interesses privados, de sustentação e obtenção de lucros de quaisquer esferas existentes. No caso, a órbita financeira apenas iniciava sua participação, que se tornaria crescentemente importante. Na época, aproveitou-se a abundância de liquidez internacional (na proliferação de eurodólares), em um movimento abrangente dos países em desenvolvimento de obtenção e participação no euromercado.

Esse processo não se circunscreveu apenas ao período do milagre, prolongando-se pela década de 70. A tomada de empréstimos, que visava o adensamento das reservas, corroeu-se em períodos de baixo crescimento, já que em momentos de piora da balança comercial depreciava-se, simultaneamente, a conta financeira (piores condições de oferecimento e enrijecimento dos países centrais). Realizava-se uma maior contração de empréstimos a fim de sustentar o pagamento da própria dívida previamente adquirida. Segundo Davidoff¹, criou-se uma situação na qual *“os desequilíbrios do setor externo assumem um caráter predominantemente financeiro como resultado do impacto*

² CRUZ, Paulo Davidoff. (1999). Dívida externa e política econômica: a experiência brasileira dos anos setenta.

desequilibrador que o próprio endividamento externo exerce sobre o balanço de pagamentos”.

Deve-se destacar que o processo de endividamento realizou-se deliberadamente, visto que a grande disponibilidade de crédito externo foi acompanhada de política favorável e estimuladora a tomada desses empréstimos. Não somente manteve-se um diferencial de juros que tornava a tomada externa vantajosa, quanto se adotou diversos instrumentos que facilitavam tal processo, como a Lei nº4131, que permitia a tomada de captação direta das empresas no exterior, e a Resolução nº63, que se utilizava uma intermediação financeira para possibilitar tal processo. Tais resoluções fizeram parte da reforma financeira que se desenvolveu entre 1964 e 1996, fruto das mudanças propostas pelo PAEG.

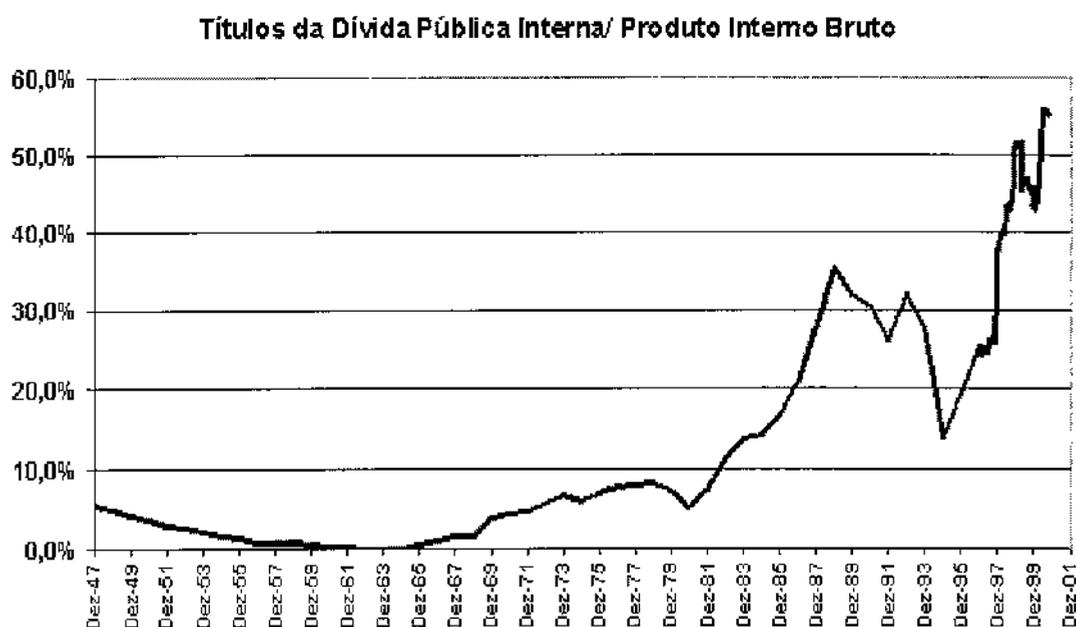
Simultaneamente ao uso desses instrumentos, constituiu-se mecanismo de indução da tomada desses empréstimos pelas empresas estatais, que não só tiveram crescentes dificuldades na obtenção de crédito interno, como não conseguiam mais realizar autofinanciamento³. Assim, as empresas estatais destacaram-se como as principais tomadoras de tais empréstimos, o que fez parte do processo de “estatização da dívida”, que se deveu ainda a recursos como a Resolução nº432, que permitia a colocação de capitais no Banco Central como forma de proteção a variações cambiais. Este processo se tornaria um mecanismo de “socialização de perdas”, dentro da lógica de preservação dos interesses privados (no caso, onerando o setor público).

O importante, dentro desse processo, é observar como houve um crescente aumento da dívida externa no país e como tal fenômeno abarca interesses que não estão circunscritos simplesmente no projeto de industrialização nacional. Além da obtenção de reservas, o período marca a crescente necessidade de empréstimos não só para o processo produtivo, como para a rolagem das dívidas previamente obtidas, processo que não se findará e será crescente. Ocorre não somente um aumento do estoque da dívida, quanto uma maior dificuldade nas condições de crédito.

O gráfico 2 vislumbra a dimensão do aumento da dívida através do aumento de títulos da dívida pública interna e como a aceleração de tal processo ocorreu vigorosamente, especialmente a partir de década de 80, conforme segue:

³ Visto que se abandonou, em grande parte, o realismo tarifário que possibilitava o autofinanciamento, em prol do controle inflacionário dos preços administrados.

Gráfico 2 – Título da dívida pública interna / PIB. 1947 – 2001.



Diversos outros mecanismos passaram a ser utilizados a fim de financiar o crescente déficit público. Realizou-se o lançamento das chamadas Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional (ORTNs), processo iniciado em 1965 e com maior utilização ao longo da década de 70, a fim de financiar tal déficit. Além disso, a criação do Banco Nacional de Habitação (BNH) buscava incentivar a construção civil, a fim de possibilitar a operação com os recursos provenientes do FGTS.

A própria adoção da correção monetária funcionava como incentivo à captação de poupança em períodos de alta inflação, o que poderia ser utilizado para cobertura do déficit externo e interno (especialmente no caso deste último). No entanto, este se tornou um mecanismo de indexação da economia, perpetuando um processo inflacionário que se avolumava e que agravaria a crise econômica e de preservação do modelo desenvolvimentista e de funcionamento estatal.

Assim, o processo de endividamento, conjuntamente com a burocratização do aparato estatal e a crise externa, conformaram os antecedentes da crise do Estado desenvolvimentista.

A concepção concernente à crise desse modelo foi realizada de formas distintas, não sendo a explicação para a mesma tomada como uma verdade absoluta. Pelo contrário; tem-se a noção de que as distintas explicações estão amparadas por noções viesadas do papel do Estado e de como este se consolidou nesse período, devido ao contexto específico no qual cada ator observa o movimento histórico, além dos interesses subconscientes (ou não) que permeiam a leitura de cada autor diante da realidade apreendida. Haveria diferentes formas de compreender as mudanças que ocorreram, mas também distintas necessidades de justificações que os observadores podem empreender, já que quem observa não é dotado do dom da neutralidade, carregando consigo preceitos e preconceitos que irão aflorar na própria dimensão explicativa que irá privilegiar.

Assim, na busca de uma compreensão ampla sobre a crise do Estado desenvolvimentista, procuraremos nesse trabalho abranger diferentes explicações sobre como se deu o processo, tentando compor um espectro variado sobre o assunto. Essa visão mais abrangente foca no adensamento de nossa percepção sobre o tema, possibilitando a observação do esgotamento do modelo desenvolvimentista como implementado no Brasil e o advento do que viria a substituí-lo. Este é, por muitos, denominado como modelo neoliberal, parte das mudanças que se instalaram principalmente a partir da década de 90.

Todas as concepções estão formuladas dentro da tentativa de compreender o processo ocorrido, de como esse Estado perdeu a força e mobilidade de servir como alavanca para o crescimento do país. Distintas visões abordam a questão de maneiras diferentes: enfoque no papel da conjuntura de crise externa; os acirramentos de interesses difusos dentro do próprio Estado, sendo esse incapaz de continuar articulando-os; sua inoperância interna, tendo em vista o excessivo estadismo da burocracia que impediu um perfeito funcionamento do mercado. Muitas dessas explicações sobre a crise do modelo de Estado desenvolvimentista funcionaram como “justificativas” para a concepção de Estado “neoliberal” que vigoraria no país a partir da década de 90.

Belluzzo e Almeida, por exemplo, analisam a crise do Estado desenvolvimentista a partir de uma análise keynesiana da crise, na qual ocorre uma reavaliação da riqueza (expectativas de longo prazo) e incerteza radical paralisando e negando novos fluxos de investimento. Haveria uma descrença na operação de efeito-riqueza, sendo que os agentes não mais acreditariam na capacidade estatal de explorar uma saída à crise, sendo que a

política do Estado de geração de déficit e manejo da dívida pública – a fim de sustentar os lucros e portfólios privados – poderia se deparar com expectativas de longo prazo insensíveis a esses mecanismos convencionais de estímulo ao investimento. Nesse caso, as expectativas privadas se orientariam conforme a evolução da crise financeira estatal, que os próprios agentes privados colaboraram para alimentar, tanto *ex-ante*, através da demanda pela proteção estatal da estrutura patrimonial privada, como *ex-post*, com as próprias expectativas que alimentam e deprimem o funcionamento da economia.

A crise dos anos 80 no Brasil seria fruto tanto da dimensão interna quanto externa, com acúmulo de dívidas internas – junto ao setor privado – e externas, com forte questionamento sobre a solvência do Estado. Esse processo de assimetria no ajustamento entre os setores público e privado, com alargamento da crise financeira estatal e afastamento do capital estrangeiro, emboca no fim de uma “convenção” que amparava as escolhas no âmbito privado. A convenção seria um padrão de financiamento estabelecido e uma certeza no processo de crescimento econômico, cenário no qual os agentes diluíam seus riscos (Belluzzo & Almeida; 2002). Com o desmanche dessa convenção, os atores da órbita privada passaram apenas a alimentar a crise fiscal-financeira do Estado.

Já Fernando Henrique Cardoso parte do pensamento cepalino constituído na década de 50, no qual as relações Centro-Periferia tenderiam a reproduzir as condições de subdesenvolvimento e alargamento das diferenças entre as nações desenvolvidas e subdesenvolvidas. Nesse processo, ao invés de corrigir as distorções, o mercado estaria acentuando-as, já que os países centrais se apropriam dos principais efeitos do progresso técnico e os termos de troca entre bens primários e manufaturados (sendo os primeiros primordialmente fabricados pelos países em desenvolvimento e os demais pelas nações desenvolvidas) tendem a se deteriorar, com o intercâmbio beneficiando os países mais ricos.

Essa idéia inicial irá permear o pensamento sobre a América Latina pelo restante do século XX, focando a necessidade de implementar políticas para o deslocamento dos centros de decisão para a periferia, com subsequente fortalecimento da capacidade decisória e regulamentadora do Estado. Isso marcaria a formação do Estado desenvolvimentista.

Assim, para o autor, a crise desse modelo seria fruto de um processo histórico estrutural de dependência (noção de cunho marxista), combinado com o advento de

significativo salto tecnológico, na década de 80, por parte dos países desenvolvidos (a chamada 3ª Revolução tecnológica), enquanto os demais ainda internalizavam a 2ª Revolução. Em um processo simultâneo, desde a década de 60, houve descentralização da produção industrial através da proliferação das chamadas empresas transnacionais e com aumento do comércio mundial.

O autor vê o surgimento de um “novo espírito capitalista”, como resultado de uma mistura do interesse das empresas com motivação no conhecimento científico e com propósitos coletivos de bem-estar, no qual haveria uma alternativa através do saneamento das finanças e estabilização do Estado, conformando uma melhor relação entre Estado, base empresarial e sociedade civil (Cardoso; 1993). Emerge do pensamento desse autor uma crítica ao modelo de dependência e exclusão, porém com brechas para possível uma conciliação e uniformização de interesses.

Outros autores utilizam-se de uma interpretação na qual o Estado é realmente responsabilizado pela própria crise na qual se inseriu e que abarcou toda economia nacional. Seguindo o que viria depois “justificar” a opção por uma política dita neoliberal (com menor participação estatal), recaiu sobre o Estado ter se tornando, na década de 80, não mais uma alavanca, mas um obstáculo à retomada de um desenvolvimento acelerado. Isso parte do diagnóstico de que o Estado passou a ter uma política econômica instável e com ausência de uma estratégia de longo prazo; apresentou déficits crônicos; continha um nível e natureza de intervenção na economia que prejudicava seu funcionamento natural, criando obstáculos à renovação da indústria já instalada (Rocca; 1992).

Tem-se, assim, a constituição de um cenário no qual há grande desequilíbrio fiscal e déficit; aumento da indexação da economia e comportamento crescentemente defensivo por parte dos agentes econômicos, que se dispõem cada vez menos a arcar com o investimento produtivo. Essa conjuntura se forma concomitantemente com uma dívida interna sempre rolada e crescente.

Seguindo a linha de pensamento daqueles que vêem a responsabilidade de toda crise da década de 80 na ineficiência estatal, Gustavo Franco radicaliza os argumentos, considerando o Estado incapaz de arcar com o crescimento e desenvolvimento do país, sendo o modelo de substituição de importações ineficaz no que se propõe. A instabilidade macroeconômica a que o Brasil se viu sujeito seria fruto de uma política industrial e

comercial inconsistente com tendências internacionais, marcadas pelo protecionismo, com oferecimento de subsídios e benefícios sem critério. Essas políticas acentuaram a ineficiência, deterioraram a competitividade e ratificaram a estagnação da taxa de crescimento da produtividade.

Segundo o autor, durante a década de 80, o Brasil perdeu significativo volume de investimento direto estrangeiro (IDE) em um período de proliferação do mesmo, devido a fatores de natureza interna. O país teria demorado a se integrar ao processo de globalização devido a uma defesa nacionalista – e equivocada – de um “viés pró-mercado interno” (substituição de importação), com foco na auto-suficiência e alcance de superávits comerciais.

O autor defende que o desenvolvimento é alcançado através da abertura financeira e compromisso com fundamentos econômicos – austeridade fiscal e monetária –, além da implementação de reformas institucionais. A tese do autor se baseia, enfim, na idéia de que o Brasil se tornou prisioneiro de um modelo de desenvolvimento ultrapassado, no qual um dos seus principais problemas está circunscrito “*no fenômeno da estagnação da taxa de crescimento da produtividade*” (Franco, 1999:37).

As diferenças de riqueza existentes, seja dentro de um país, seja entre países, seriam fruto de enormes diferenciais de produtividade. Estes seriam frutos da ineficiência, o que, no caso brasileiro, ocorreu no processo de substituição de importações, que gera concentração de renda, com uma precedente estagnação da produtividade. Assim, a aceleração da mesma só seria possível com a superação do sistema que antes vigorava e com o aprofundamento da abertura comercial e financeira.

Essas noções embasaram a adoção do Estado com preceitos neoliberais, no qual o “Estado mínimo” não deveria mais interferir na esfera produtiva, apenas em aspectos que o próprio mercado não pudesse cumprir.

3.3 Enfoque na visão Fiori

O autor explicita em seu livro, *O vôo da coruja* (1995), os movimentos que conformaram a crise do Estado desenvolvimentista. Para o autor, a dívida externa atingiu a capacidade de financiamento da economia e foi através dessa que se explicitaram as

contradições existentes na sustentação do regime autoritário então vigente e no Estado desenvolvimentista. Na verdade, o autor defende que o Estado desenvolvimentista em si foi constituído sobre bases contraditórias, visto a coalizão de forças com interesses difusos e heterogêneos, o que culminou em uma gestão conservadora e com preservação dos interesses dos poderes difusos que se avolumaram, seja na forma da velha oligarquia remanescente, seja através do crescimento da burguesia nacional.

O Estado teria se movido entre uma aliança conservadora e uma estratégia liberal-desenvolvimentista, o que o projetou em constante desestabilização. Fornecia os subsídios e infra-estrutura essenciais para desenvolvimento da indústria de substituição de importações, porém encontrava-se impedido de centralizar as finanças públicas. Essas mesmas regras que o embutiam de contradições, forçaram-no a assumir um crescente endividamento, que desembocou na crise fiscal-financeira a que esteve submetido o Estado na década de 80. Essa crise se deu na própria obrigação assumida pelo Estado de financiar os grandes investimentos, que ficavam sujeitos aos possíveis constrangimentos externos e variações nos ciclos de capital.

A conformação da crise resultou em alternativas de caráter inflacionário, que deram sobrevida ao crescimento, porém não solucionaram os problemas enraizados na economia brasileira, como a ausência de um mercado de capitais significativo no país. Os processos inflacionários e de crescente endividamento do setor público (com a estatização da dívida) proporcionaram o que ficou conhecido como a “socialização das perdas”, ou seja, toda sociedade foi penalizada a fim de sustentar os ganhos capitalistas.

Fiori constrói um panorama, não só da crise do Estado desenvolvimentista brasileiro, mas de como esse está inserido em transformações mais amplas do papel do Estado no cenário mundial. Ao longo das décadas de 70 e 80, quando se conforma o processo de transnacionalização da economia, vê-se o estabelecimento da crise do Estado capitalista e da democracia a ele associada, vinculado à paralisia da velha sociedade civil e imobilidade frente aos interesses transnacionalizados. Ressurge o ideal da economia liberal, na qual a competição entre diversos atores seria transformada em ações, com proliferação do agente racional, levando “*ao equilíbrio, a eficácia e à felicidade coletiva*” (Fiori; 1995).

O autor rejeita essa noção; considera que, mesmo que se estabeleçam interesses em comum entre os distintos agentes econômicos, não há igualdade de condições e acesso à

informação e poder, não sendo possível o estabelecimento de competição perfeita. A multiplicidade de atores e expectativas provoca constantes alterações na conjuntura nacional, desfazendo a noção do mercado como ente auto-regulador, capaz de sustentar todos os interesses vigentes e enfatizando a importância da intervenção estatal.

Fiori destaca que as sociedades capitalistas periféricas, como a brasileira, formaram uma estrutura política sólida, ainda que heterodoxa. Nesse sistema, o Estado não só organiza as economias progressivamente oligopolizadas, como também assume o processo de desenvolvimento e de industrialização, inserindo essas economias no cenário internacional. A política econômica do Estado catalisa os interesses difusos, estabelecendo um horizonte comum e assertivo com os determinantes conjunturais. Esse Estado desenvolvimentista, que emerge para impulsionar a industrialização (sendo esse evento visto como o propulsor do desenvolvimento), deve ser visto dentro do contexto de restrições impostas pelo atraso que apresenta no contexto internacional.

Para o autor, esse desenvolvimento do Estado ocorre com uma simultânea internacionalização de suas estruturas produtivas internas, o que influencia no aprofundamento da heterogeneidade e consolida uma base material descontínua, capaz de integrar interesses dissonantes apenas nos períodos de crescimento. Com o tempo, o aparelho estatal tem dificuldades crescentes para sustentar seu “compromisso de classe” e de legitimar sua existência como defensor de um suposto interesse geral, o que lhe possibilitava a preservação do sistema de dominação.

Esse sistema tão heterogêneo fez com que a ação descontínua do Estado se tornasse, paulatinamente, permeada pela crescente inflação e descontrole monetário, fatos que deterioram a eficácia do mesmo, tornando-o por vezes ingovernável. O Estado frente a esses impasses crescentes acaba burocratizando e centralizando seu poder no Executivo. Segundo o autor, *“... o poder do núcleo central emerge do conflito entre as várias facções e da imposição daquela que representa os setores ligados ao pólo metropolitano interno e externo. No avanço da centralização não há apenas um Estado abstrato que se defende da desintegração, mas antes a afirmação dos grupos mais fortes, sempre articulados internacionalmente, que impõem suas diretrizes à política econômica oficial”* (Fiori, 1995:109). Segundo o autor, o Estado não se configura como ente autônomo, visto que *“se faz forte pela delegação de quem o fragilizou”*.

O caso brasileiro seria paradigmático na industrialização tardia e internacionalizada, com heterogeneidade sempre presente e um Estado centralizador com tendências constantemente autoritárias. O mito da “fuga para frente” estabeleceu uma relação entre classes e compôs as decisões e a forma pela qual se desenvolveu o capitalismo brasileiro.

Fiori destaca como as facções da classe dominante possibilitaram o fortalecimento do poder central, porém impondo-lhe, simultaneamente, regras para a utilização desse poder. O Estado tornou-se agente de um desenvolvimento desigual e com acumulação heterodoxa, o que fez do mesmo coordenador dos conflitos entre os distintos grupos sociais. Os conflitos conformados, no entanto, acabaram por incluir o Estado em paradoxos dos quais não conseguiu emergir; sua própria submissão e co-participação na articulação e sustentação do financiamento desse desenvolvimento – periférico e subordinado a interesses privados, tanto nacionais quanto internacionais – desembocou no endividamento que, na década de 80, impulsionaria o esgotamento do modelo no qual se alojava.

A participação estatal, em lógicas contraditórias, compeliram-no a tomar posicionamentos igualmente contraditórios. Ao mesmo tempo em que promovia a acumulação produtiva, foi co-promotor da ciranda financeira, que provocou forte especulação improdutiva e alavancou o processo inflacionário. Simultaneamente a necessidade de promover o financiamento, bloqueava suas próprias vias de obtenção de ganho, congelando as tarifas das estatais. Esse modelo de desenvolvimento conservador embutia, assim, fragilidades e contradições internas, com padrão de financiamento externalizado, protecionismo sem critérios estratégicos, incapacidade de articular estrategicamente setor produtivo e financeiro estatal, fragilidade frente interesses privados internacionalizados, dentre outros (Fiori; 2001).

Pode-se vislumbrar, ao final do período desenvolvimentista, a complexa rede de instituições criadas pelo Estado, com a formação de agências e empresas estatais produtivas. No entanto, esse processo de modernização não foi capaz de suplantar as desigualdades enraizadas em nossa sociedade; pelo contrário, acabou por elevar as disparidades sociais e econômicas presentes, já que não suplantou os interesses conservadores que o permeavam.

Durante todo período de vigência do projeto desenvolvimentista, as formas de atuação estatal variaram; no entanto, os mesmos compromissos e contradições embutidas

nesses permaneceram, germinando a crise na qual o Estado se veria submerso. Dado que o Estado configurou-se como o agente que possibilitou essa formação de desenvolvimento contraditório, o epicentro da crise que se instaurou só poderia ocorrer nele mesmo.

4. Solução apresentada à crise – Estado “neoliberal”

4.1 Mudança

O chamado Estado neoliberal surge no momento de crise do modelo desenvolvimentista. A partir do advento desse “novo Estado”, reformula-se uma fábula ortodoxa, na qual o crescimento seria retomado pela livre atuação dos agentes individuais racionais e maximizadores de seus interesses, cabendo ao Estado adotar um papel mais restrito e desvinculado da esfera produtiva da economia.

A concepção de tal inserção do Estado ocorre em cima das críticas formuladas ao modelo desenvolvimentista de atuação estatal, pautando-se na perda de dinamismo do mesmo, assim como na sua suposta ineficiência na incorporação de mudanças tecnológicas e de aumento da produtividade (visto excesso de proteção tarifária e regulação estatal). O novo modelo, assim, pautar-se-ia exatamente no objetivo de sanar essas deficiências: sem a excessiva proteção do Estado, a concorrência seria o meio para obter maior produtividade.

As políticas adotadas, de maior abertura comercial e financeira, estariam inseridas nessa mesma lógica, com redução dessa “artificial” proteção, permitindo não só o aumento da competitividade, como tornando a atividade produtiva de âmbito global, sem a dicotomia que pretensamente seria sustentada no desenvolvimentismo entre os mercados interno e externo (já que no modelo desenvolvimentista, o foco deu-se na ampliação do mercado interno como base sustentadora da demanda).

Assim, somente no transcorrer da década de 90, quando se instaura tal concepção de Estado, torna-se possível uma melhor observação da efetividade histórica dessa formulação teórica.

É de fundamental importância contextualizar que tais mudanças ocorreram aglutinadas à formulação do chamado Consenso de Washington (em 1989), que se caracterizou como um baluarte da crítica ao modelo desenvolvimentista, indicando aos países da periferia latino-americana a concepção que tinham do mau funcionamento desse modelo e a necessidade de reformas liberalizantes na América Latina, que depois serviriam de base para o pensamento neoliberal no continente. J. Williamson levanta dez pontos sobre os quais é fundamentado o Consenso:

- Necessidade de combater o déficit fiscal, construindo uma disciplina fiscal baseada na manutenção a médio prazo da relação dívida/PIB;

- Priorizar os gastos públicos, que deveriam ser focados nas funções intrinsecamente estatais, tais como gastos militares, administrativos, educação/saúde;

- Reforma fiscal, que deveria priorizar a redução do gasto governamental, e não o aumento de impostos. Se estes se mostrarem inevitáveis, poderia ser realizado pela ampliação sobre base ampla e com aumentos moderados;

- Taxa de juros determinada pelo mercado, o que evitaria a má alocação de recursos, devendo ser positiva em termos reais, a fim de evitar fugas de capital e para incentivar o acúmulo de poupança;

- Taxa de câmbio baseada em princípios do mercado, para se manter competitiva, mas também por princípios macroeconômicos no médio prazo, a fim de promover exportação e conter possíveis déficits comerciais. Destacam também a importância da manutenção da taxa de câmbio relativamente estável para promover investimentos nos produtos de exportação;

- Política de comércio, com necessidade de liberalização de importações e redução do protecionismo, que só é aceitável em casos extremos;

- Investimento direto externo que, deveria ser liberalizado, com a utilização de medidas específicas para atração do mesmo;

- Privatização, visto que a indústria privada é considerada mais eficaz, considerando ainda que as privatizações fossem colaborar para a diminuição da dívida pública no curto prazo;

- Desregulamentação, visto que o Consenso parte do pressuposto de que a economia deve ser regulada pelo mercado, já que este apresenta maior eficiência alocativa, menores gastos administrativos e menor poder de concessão de privilégios discricionários;

- Direitos de propriedade deveriam ser garantidos.

O Consenso ditaria e moldaria grande parte das transformações do continente latino-americano. Parcela significativa da burguesia desses países, a partir dessas mudanças, encontraria uma forma de preservar seus interesses, cuja manutenção foi abalada juntamente com a crise do Estado.

4.2 Contextualização

As mudanças se dão dentro de um amplo contexto, não como simples resposta a ditames externos propostos no Consenso de Washington. Torna-se necessário contextualizar as especificidades da mudança que caracterizou as últimas décadas do século XX, especialmente a década de 90.

François Chesnais, em seu livro “A mundialização financeira”, explicita as transformações que ocorreram na década de 90, o que ajuda a compreender o ambiente no qual ocorrem as modificações no papel do Estado e como essas mudanças “externas” influenciaram essas mudanças. Segundo Chesnais, o processo de mundialização dos mercados financeiros originou uma nova realidade, na qual há um regime de acumulação financeira à escala mundial.⁴

Na América Latina, que teria apresentado um aparente sucesso inicial com a política liberalizante, logo se cria uma armadilha cambial e fiscal, agravada pela sucessão de crises no mercado financeiro internacional. Além disso, o progresso tecnológico é implementado na periferia capitalista de forma extremamente restrita e segmentada, preservando a dependência com relação à tecnologia desenvolvida nos países centrais. A globalização seria, na verdade, não um processo de disseminação tecnológica e comercial, mas uma globalização dos países já dominantes, especialmente os Estados Unidos.

Michel Chossudovsky, em “A globalização da pobreza”, mostra o efeito que esse processo de globalização teria nos países periféricos. No caso do Brasil, a inserção do Estado com características neoliberais – alinhadas com o modelo apresentado pelo Consenso de Washington – se intensifica na década de 90. A partir do governo Collor (1990-92), vemos a paulatina adoção dos meandros que permeiam o ideal neoliberal. Segundo o autor, o processo aconteceu através de uma tentativa de adoção do Consenso de Washington, a partir do Plano Collor (março de 1990). Esse processo, que envolveu a desvalorização do cruzeiro e uma alta da taxa de juros, possibilitou o acúmulo de lucros extraordinários para as grandes transnacionais e instituições financeiras. Para Chossudovsky, a construção democrática desse modelo permitiu que as elites econômicas, juntamente com os credores internacionais, assegurassem ganhos nunca dantes possíveis.

⁴ Para maiores detalhes, ver Chesnais, A Mundialização Financeira (1998).

Segundo o autor, a agenda criada pelo FMI (que teve como intuito possibilitar a renegociação da dívida) baseava-se no apoio aos credores e no simultâneo enfraquecimento do governo central brasileiro. Os credores buscavam garantir a permanência do Brasil como país endividado e dependente, assim como a reestruturação do Estado de forma que os beneficiasse, ou seja, pela diminuição do poderio estatal e possibilidade de aquisição de empresas estatais lucrativas.

Miguel Kieguel segue a análise na mesma linha, postando que o programa de estabilização, cuja implementação foi realizada no Brasil a partir do Plano Collor, representou uma ruptura com as tentativas anteriores de combate à inflação e retomada do crescimento. O autor coloca essa mudança brasileira como parte de uma transformação que estava em curso em toda América Latina, com a implementação de planos semelhantes e no mesmo período na Argentina e no Peru, sendo que os planos enfatizaram a adoção das medidas ortodoxas, com o uso limitado de políticas de renda.

O programa teria como um de seus objetivos principais reduzir a intervenção estatal na economia, através de privatizações das empresas do setor público, liberalização comercial e reformas no mercado de trabalho. No âmbito fiscal, havia o propósito de eliminar o déficit orçamentário e gerar superávit primário e operacional.

O resultado alcançado foi bastante inferior ao esperado, com falha na estabilização da economia e taxas inflacionárias reduzidas apenas temporariamente, com retorno após pequeno período. Na explicação desse resultado, no entanto, o autor adota uma postura adequada ao discurso oficial do modelo: o problema não seria devido a falhas dos programas em si, mas na inabilidade das autoridades em convencer a população de que seria possível sustentar baixas taxas de inflação no longo prazo. Teria sido necessária a contínua demonstração de compromisso do governo com as escolhas feitas. Ou seja, o fracasso do programa neoliberal implementado não foi em si próprio, mas no fato de ter sido mal implementado, justificativa usualmente apresentada pelos seus defensores, que utilizam a América Latina como modelo de uma política mal realizada.

É interessante observar, no entanto, que parte dos precursores desse mesmo modelo já realizam uma *mea culpa* quanto à não solução de grande parte dos problemas que assolam esses países. Joseph Stiglitz realiza uma interessante análise sobre as interpretações feitas nas últimas décadas acerca do funcionamento ideal da economia. Segundo o mesmo,

existem duas visões preponderantes e que se opõe: uma afirma que o fracasso no desenvolvimento pode ser visto como uma falha no livre funcionamento do mercado, exaltando a necessidade de uma intervenção estatal maciça; a outra defende que a participação do Estado trata-se de um empecilho, e não de um solucionador para eventuais problemas.

Para o autor, existiria uma crescente desilusão por parte dos países em desenvolvimento com relação a ambas as visões, o que geraria a procura por uma solução intermediária. No entanto, os dois enfoques levantados apresentam uma significativa base intelectual, tendo formação ideológica capaz de responder a questionamentos pertinentes. Ambos os enfoques apresentariam pressupostos relativamente simples para resolver questões complexas e uma capacidade de atribuir fracassos de suas políticas não ao receituário em si, mas na forma como foi implementado.

O autor levanta pontos nos quais ambas as visões estariam equivocadas em suas avaliações sobre o cenário político-econômico. Stiglitz analisa que os defensores do livre mercado consideram o mercado de capitais tão simples como quaisquer outros, sem perceber que não existe necessariamente uma alocação Pareto ótimo⁵, visto a existência de mercados incompletos e sem perfeito acesso a informações. Além disso, o mercado não seria uma boa base para captar e garantir entrada de fluxos de capital para os países em desenvolvimento, visto que existem imperfeições no mesmo. O enfoque na existência de falhas de mercado determina que o Estado deveria cumprir o papel de corrigir as externalidades negativas⁶ e proporcionar bens públicos.

No entanto, segundo o autor, embora as soluções de mercado não sejam garantia de bom funcionamento da economia, muitos dos problemas levantados para o setor privado também atingem o setor público. A mudança de pólo de decisão não modifica as dificuldades que permeiam a mesma. No caso do Estado, podem até mesmo apresentar agravantes, já que os critérios econômicos são muitas vezes suplantados por outros de natureza diversa. Existiria um *“campo potencial para as atividades governamentais que melhoram o bem estar”* (Stiglitz, 1998:31); isso não significa que o Estado poderia,

⁵ Alocação Pareto ótimo: ocorre uma situação eficiente de Pareto se não existir nenhuma forma de melhorar a situação de um indivíduo sem piorar de algum outro (Varian). No caso, a concepção de que não poderia existir uma alocação de capital melhor.

eficientemente, substituir o mercado na captação de capitais, apenas que existiriam políticas estatais que melhorariam a eficiência da economia de mercado. Isso fica claro na percepção do autor de que, embora haja imperfeições no mercado, as mesmas podem ser reduzidas ou eliminadas.

4.3 Implantação de políticas e resultado

O Brasil, que se caracteriza como um país dependente de capital externo abundante e barato, adotou ao longo da década de 90, para equilibrar as contas externas e sustentar a estabilidade monetária, uma estratégia de sucessivos ajustes cambiais e fiscais, especialmente após 1997, que aprofundariam a dificuldade em retomar o crescimento.

Além disso, os investimentos adotaram a política de se “voltarem ao mercado” (especialmente o investimento externo), privilegiando a ocupação de espaço de competidores já firmados, com a aquisição de empresas, ao invés de aumentarem a capacidade produtiva e de emprego.

A adoção de juros altos e ajuste fiscal foram realizados com objetivo de estabilização de preços e tendo como pilar central o acesso ao dólar. Visto que o sistema financeiro internacional passa a pautar o financiamento do déficit de transações correntes brasileiro ao alinhamento com seus interesses, o modelo vigorou em torno disso. Isso se tornou ainda mais evidente após a Crise do México, em 1994.⁷

Nesse processo, há promoção de um significativo processo de desindustrialização e agravamento do desemprego, com lento crescimento do PIB nacional, conforme mostram dados da tabela 2:

⁶ Externalidades negativas: uma situação econômica envolve uma externalidade se um agente se preocupa diretamente com a produção ou consumo de outro agente.

⁷ A crise do México foi a primeira de uma série de notáveis crises financeiras que atingiram os países capitalistas, posteriormente seguida pela crise Asiática (1997) e a crise da Rússia (1998). Todas essas crises foram marcadas por ataque especulativo contra as moedas domésticas e por movimentos de fuga da moeda local para o dólar.

Tabela 2 – Brasil: variações macroeconômicas selecionadas. 1989 – 1999.

Ano	Taxa de crescimento	Taxa de crescimento per capita	Investimento (% PIB)	Taxa de crescimento da FBKF	Taxa de desemprego
1989	3,2	1,4	-	-	3,3
1990	-4,4	-5,5	-	-	4,3
1991	1,0	-0,6	15,2	-1,8	4,8
1992	-0,5	-2,1	14,0	-8,6	5,7
1993	4,9	3,4	14,4	7,2	5,3
1994	5,9	4,3	15,2	12,5	5,1
1995	4,2	2,8	16,7	13,7	4,6
1996	2,7	1,2	16,5	2,5	5,4
1997	3,3	1,9	17,9	12,4	5,7
1998	0,2	-1,1	17,5	-1,8	7,6
1999	0,5	-0,5	16,1	-7,0	7,6
2000	4,4	3,1	15,7	nd	7,1

Fonte: IBGE, Ipeadata.

A redução da participação do Estado na economia pode ser vislumbrada pela queda da formação bruta de capital fixo que ocorreu especialmente a partir da década de 80, como podemos verificar pela queda da sua porcentagem como relação do PIB:

Tabela 3 – Brasil: participação da formação bruta de capital fixo em relação ao PIB (em %). 1980 – 1994.

Ano	FBCF/PIB (%) (a preços de 1980)
1980	23,6
1981	21,6
1982	20,0
1983	17,2
1984	16,3
1985	16,4
1986	18,8
1987	17,9
1988	17,0
1989	16,7
1990	15,5
1991	15,2
1992	14,0
1993	14,4
1994	15,3

Fonte: IBGE

A modificação no papel do Estado e sua redução nas atividades produtivas, como relevado pela própria redução da formação bruta de capital fixo estatal como proporção do PIB, conforme mostra tabela 3, atingiu especialmente a área de infra-estrutura, que matinha forte dependência do investimento estatal. Na tabela 4, podemos observar a evolução desse tipo de investimento ao longo da década de 90:

Tabela 4 – Brasil: Investimentos públicos em infra-estrutura. 1990 – 1998.

setores	energia		telecomunicações		transportes		total	
	US\$ bi	%PIB	US\$ bi	%PIB	US\$ bi	%PIB	US\$ bi	%PIB
1990	8,8	2,4	1,6	0,44	0,6	0,16	11	3,0
1991	5,7	1,52	2,8	0,74	0,9	0,24	9,4	2,5
1992	4,9	1,18	2,8	0,68	1,0	0,24	8,7	2,1
1993	4,5	0,99	3,2	0,71	0,9	0,2	8,6	1,9
1994	3,9	0,66	3,2	0,54	1,2	0,2	8,3	1,4
1995	4,2	0,68	4,0	0,65	1,1	0,18	9,3	1,5
1996	4,0	0,59	6,0	0,88	1,6	0,23	11,6	1,7
1997	4,8	0,56	7,5	0,87	1,5	0,17	13,8	1,6
1998	5,4	0,6	3,7	0,41	0,8	0,09	9,9	1,1

Fonte: Ipea, apud Carneiro (2002).

Embora haja alguns aumentos de investimento ao longo da década, especialmente no setor de telecomunicações, o movimento geral é de contração do investimento de infraestrutura, que foi essencial no período de crescimento da era desenvolvimentista.

Além disso, o governo realizou um dos maiores programas de privatização já registrados, com a transferência ao setor privado de aproximadamente US\$100 bilhões em ativos produtivos, especialmente nas áreas de infra-estrutura, telecomunicações e energia elétrica. Realizou-se também vultosa privatização no sistema financeiro, com a privatização de diversos bancos, especialmente da esfera estadual.

Analisando paulatinamente as mudanças adotadas, pode-se verificar que as transformações políticas ocorreram simultaneamente nos diferentes campos financeiro, comercial e produtivo, modificando a inserção nacional. Embora haja o acompanhamento dos ditames propagados no Consenso de Washington, o mesmo não é seguido conforme se apresenta, não havendo um “respeito” à ordem de abertura e liberalização organizada pelo Consenso. Por exemplo, segundo os preceitos do Consenso, a liberalização financeira deveria ser precedida da estabilização macroeconômica, o que não ocorreu no caso brasileiro. Em toda a América Latina, os programas de estabilização ocorreram de formas disformes, pautados em condições macroeconômicas precedentes bastante distintas e diferenças mesmo de ordem estrutural e de prioridade de adoção das medidas concernentes ao modelo neoliberal.

No caso brasileiro, a abertura financeira foi intensa, com resultados que não seguiram o padrão previamente elaborado. Dois resultados destacam-se nesse processo de abertura financeira: o crescimento do passivo externo e a ampliação da substituição monetária. O aumento do passivo externo ocorreu em sincronia com o ciclo de crédito internacional, que cresceu até 1997 e desacelerou no período subsequente (Carneiro, 2002). Esse grande aumento do passivo elevou a vulnerabilidade do país, tendo em vista a constituição do passivo que é, em sua maioria, formado por passivo externo de curto prazo e fluxos de portfólios⁸, que aumentaram muito sua participação nos fluxos da década de 90. Especialmente os empréstimos de curto prazo tornaram o país extremamente suscetível a

⁸ No caso dos fluxos de portfólio, esses se destacaram especialmente até 1997. Para maiores informações, ver Carneiro (2002: 274-294).

variações que não estão em seu controle, visto que tais fluxos acompanham os ciclos financeiros internacionais.

Quanto à ampliação da substituição monetária, esta se relaciona com a função de reserva de valor que o dólar assume internamente, devido ao aumento do acesso à divisa. Nesse processo, ocorre a substituição da moeda nacional pela estrangeira em algumas operações de âmbito nacional, tais como através *hedge*, arbitragem ou especulação dos agentes com uso de moeda estrangeira.

É importante destacar que, além dessas mudanças, que elevaram a vulnerabilidade externa do país, tornando-o mais suscetível às vicissitudes das quais não possui controle, o Brasil não obteve, através da abertura, um aprofundamento financeiro, visto que o mercado de capitais manteve-se muito reduzido no país, com poucos instrumentos financeiros a disposição dos agentes. Com a intensificação da abertura financeira, a partir de 1994 (governo Fernando Henrique), esse aprofundamento financeiro não só não se elevou, como se contraiu, visto a redução do crédito ao setor privado como proporção do PIB, assim com vultosa queda da emissão de títulos bancários – o que mostra que o sistema bancário desenvolveu muito pouco a base de captação doméstica de capitais. Destaca-se que o mercado de capitais no Brasil não se constitui nem como amplo (visto que não possui muitos instrumentos financeiros), nem como profundo (não há grande liquidez).

O pequeno aprofundamento financeiro está ligado ao reduzido desenvolvimento do mercado de crédito, à existência de poucos instrumentos financeiros (embora alguns tenham se desenvolvido, tais como securitização, que é a conversão de empréstimos bancários e outros ativos em títulos, existência de títulos e debêntures conversíveis em ações e empréstimos passíveis de conversão em títulos) e da falta de liquidez do sistema vigente.

A possibilidade de um sistema de financiamento com operações de longo prazo, através dos bancos, é impossibilitada, além disso, pela manutenção de alta taxa de juros, associada à concepção de risco-país. Embora seja determinado pela política macroeconômica do governo, é a conjuntura e pressão dos agentes externos que estabelece o tamanho da taxa. Isso ocorre através do determinado nos acordos com o FMI (que colocam a manutenção de juros altos como forma de refrear uma possível inflação de

demanda) e da noção de que os países periféricos só obteriam entrada de divisas, frente às vantagens dos países desenvolvidos, com a oferta de ganhos acentuados.

No entanto, nesse período, por exemplo, o ingresso de capitais deveu-se muito mais a existência de baixas taxas de juros nos países mais ricos e ao excesso de liquidez proveniente do aumento dos fluxos de portfólio, característicos da década de 90 e das mudanças no mercado financeiro internacional, do que às medidas de atração tomadas no mercado interno.

Além da manutenção de altas taxas de juros para atração de fluxos de capital, já no governo Collor adotou-se mudanças no marco institucional referente a tais fluxos externos, com adaptação da legislação às mudanças no cenário financeiro internacional. Dentre as modificações apuradas, tem-se, em 1989, a criação do mercado de câmbio flutuante (vulgo mercado de dólar turismo), que possibilitou a maior conversibilidade da conta corrente e também da conta capital, permitindo elevação da permissividade dos fluxos de capital, através da flexibilização das remessas de divisas. No governo FHC, em 1996, o Banco Central efetuou uma desregulamentação quase total do mercado cambial, tanto para captação de recursos (que ocorria pelo lançamento de títulos no exterior por instituições financeiras e empresas), quanto para os investimentos estrangeiros direcionados ao mercado doméstico (Prates, 1997).

Nesse processo, tem-se, então, que é a própria dependência de fluxos de capital externo e a adoção de políticas concernentes com essa necessidade que ditam a manutenção de um sistema no qual não há desenvolvimento de mercado financeiro significativo e no qual o crédito de longo prazo permanece reduzido à ação estatal, sem real desenvolvimento da iniciativa privada nacional. Esse pequeno aprofundamento, assim como a vulnerabilidade externa, impulsionam e retroalimentam o processo de substituição monetária, enfraquecendo, ao menos em parte, a moeda local. Isso pode ser observado em instrumentos básicos desse processo, tais como a dívida pública indexada ao dólar, cujo montante aumentou significativamente ao longo da década de 90, conforme demonstra tabela 5:

Tabela 5 – Brasil: dívida pública interna indexada ao dólar. 1994 – 2000.

#	% Dívida	% PIB	% Reservas
Dez./94	8,3	2,4	33,5
Dez./95	5,3	1,6	21,7
Dez./96	9,4	3,2	41,3
Dez./97	15,4	5,3	81,6
Dez./98	21,0	8,9	166,8
Dez./99	24,2	11,4	150,3
Dez./00	21,7	11,0	183,1

Fonte: Banco Central do Brasil, apud Carneiro (2002).

Além do aspecto financeiro, destaca-se que ocorreu simultaneamente, a partir do governo Collor, a abertura comercial. Essa se configurou, inicialmente, pela total eliminação das barreiras não tarifárias e forte redução das tarifas, processo que pautou as mudanças na estrutura produtiva e na inserção externa do país.

A estrutura produtiva modificou-se substancialmente, o que se percebe, inicialmente, pela sua especialização, configurada no grande aumento do coeficiente importado, que dentre 1990 e 1998 passou de 5,7% para 20,3%. Esse processo, coerente com a noção de globalização, deveria ser acompanhado de proporcional aumento do coeficiente de exportação; isso, porém, não ocorre no Brasil, já que a elevação do coeficiente de exportação é bem menor.

Caso extremo do aumento do coeficiente de penetração é vislumbrado com os bens de capital, cujo coeficiente passa nesse mesmo período (1990 a 98) de 20% para 100% da produção doméstica. Também há grande aumento do coeficiente de importação com os bens intermediários elaborados, bens duráveis, dentre outros (Carneiro, 2002). Percebe-se que os aumentos mais significativos registram-se nos setores mais elaborados, ou seja, é nos setores que demandam maior tecnologia e com maior valor agregado que o país passa a importar mais, o que faz parte de um processo de regressão no modelo desenvolvimentista.

Abaixo, seguem duas tabelas com as variações, ao longo da década de 90, dos coeficientes de importação e como estes se elevaram nos ramos de maior valor agregado, o que pode ser observado tanto com referência as categorias de uso (maiores elevações em bens de capital, bens intermediários elaborados etc), quanto aos fatores de maior uso (capital e tecnologia):

Tabela 6 – Brasil: Coeficientes de penetração (importações/produção), de acordo com categorias de uso. 1990 – 1998.

Categoria de uso (em %)	1990	1994	1998
Bens de consumo não-duráveis	2,8	4,2	7,9
Bens de consumo duráveis	8,9	12,2	29,3
Bens intermediários elaborados	6,1	11,8	21,9
Bens intermediários	2,7	7,1	10,5
Bens de capital	19,8	33,2	100,3
Equipamento de transporte	3,0	11,4	23,2
Total da indústria	5,7	10,4	20,3

Fonte: IBGE, apud Carneiro (2002).

Tabela 7 – Brasil: Coeficientes de penetração (importações/produção), de acordo com nível tecnológico. 1990 – 1998.

Setores intensivos em (em %)	1990	1994	1998
Tecnologia	9,8	16,8	44,1
Capital	9,9	13,5	24,2
Mão-de-obra	2,0	5,6	11,7
Recursos naturais	3,4	6,0	8,1

Fonte: IBGE, apud Carneiro (2002).

Dado que são, justamente, esses setores os propulsores de maior parte das cadeias entre os diferentes ramos industriais, esse processo reduziu muito as relações intersetoriais, com perda de encadeamento entre os setores.

Assim, os setores intensivos em tecnologia e capital reduzem espaço dentro da economia (com exceções específicas no setor automotivo e a Embraer), aumentando a participação dos demais, intensivos em recursos naturais e trabalho. Todo esse processo desencadeou uma “especialização regressiva” (Carneiro, 2002).

Além do setor produtivo, a abertura comercial impactou diretamente na modificação das pautas de exportação e importação. Quanto a esta, as importações de bens com maior valor agregado concentraram-se nos países mais ricos, enquanto as exportações para esses se focou em commodities, com redução da diversificação da pauta de exportação. Conformou-se, assim, um retorno ao padrão dito tradicional de relação centro-periferia de comércio, no qual os países ricos exportam bens de alto valor agregado e os da chamada periferia exportam bens de reduzido valor agregado.

No caso do Brasil, ocorreu tal processo, porém estabelecendo relação inversa com os demais países da periferia, especialmente do restante da América Latina, com os quais o país assumia a “postura dominante”, exportando bens de maior tecnologia e capital e importando commodities agrícola e manufaturas.

Essas transformações teriam impacto direto na balança comercial, que se torna globalmente negativa após 1994 (com reversão apenas no 2º semestre de 2003).

Tabela 8 – Brasil: Saldo comercial (em % da produção do setor), por categoria de uso. 1990 – 1998.

Categoria de uso	1990	1994	1998
Bens de consumo não-duráveis	5,1	5,0	2,8
Bens de consumo duráveis	3,8	1,0	3,4
Bens intermediários elaborados	4,0	3,3	-5,4
Bens intermediários	4,3	4,7	-0,4
Bens de capital	-12,1	-18,7	-76,1
Equipamento de transporte	7,5	1,1	-2,8
Total da indústria	3,1	1,8	-5,5

Fonte: IBGE, Carneiro (2002).

Destaca-se que essa pauta de exportação menos diversificada e com menor dinamismo incute em maiores custos na realização de um necessário ajustamento externo.

Além dos processos de abertura comercial e financeira, o dito modelo neoliberal provocou ainda um grande processo de privatização, que impactou diretamente na ação estatal, na própria forma de atuação dentro do cenário nacional, visto o peso que as empresas estatais possuíam dentro do parque industrial do país. O objetivo de realizar as privatizações encontrava-se inserido no modelo de redução da participação estatal na economia, visto a necessidade de elevar a eficiência, a produtividade e reduzir os chamados monopólios estatais, segundo a lógica liberal preponderante⁹.

⁹ Embora o discurso oficial seja o apresentado, deve-se salientar que um dos grandes fins aos quais se utilizou a privatização foi para adquirir receitas fiscais visando o pagamento de juros da dívida pública. Segundo Batista (1996:132), “a venda de empresas estatais é especialmente eficaz quando implica desnacionalização e entrada de recursos novos em moeda de liquidez internacional. Nesse caso, ela contribui, ainda que transitoriamente, para equacionar os problemas financeiros internos do setor público”.

As privatizações iniciaram-se, na década de 80, em parte do setor da indústria de transformação, como nas siderúrgicas. No entanto, o movimento mais marcante de privatizações ocorreu na década de 90, majoritariamente no governo Fernando Henrique, nos últimos anos do primeiro mandato (1997/98), através de um amplo programa. Esse processo foi pautado pela forte venda para grandes corporações internacionais, com significativa desnacionalização do parque industrial do país. As privatizações que se proliferaram no período concentraram-se nos setores de infra-estrutura e serviço, especialmente em telecomunicações e energia elétrica. Destacam-se também vultosas privatizações no setor financeiro, especialmente de bancos estaduais.

Nesse processo, o Estado diminuiu não só sua participação direta no setor produtivo, como sua capacidade de direcionamento das políticas e de coordenação e indução de investimentos. Reduziu também os recursos do aparato estatal, uma vez que, juntamente com os recursos do Tesouro, os provindos das empresas estatais formavam a principal base de captação de recursos para o Estado, o que estreitou a autonomia do mesmo.

Além disso, destaca-se que a adoção de marcos regulatórios ao longo da década de 90, através das agências de regulação de energia, telecomunicações etc, abrange a adoção de princípios privados (de controle externo) dentro da órbita estatal, diminuindo ainda mais a autonomia e a articulação dentro do Estado, já que pulveriza e descentraliza muito da organização do mesmo.

Essa redução da participação estatal foi o princípio do desmantelamento do chamado tripé, base do crescimento no período desenvolvimentista, com aumento substancial do peso da grande empresa estrangeira, que passou a coordenar com vigor ainda maior os ditames de interesse interno ao país.

A redução na participação do Estado na esfera produtiva foi acompanhada, na década de 90, de um crescimento medíocre (2,1%), ainda menor que o registrado na dita década perdida de 80, o que, no caso dos anos 90, refletiu uma trajetória decadente dos investimentos. Assim, todo processo ocorrido, justificado em uma áurea de aumento da eficiência (pautada no aprofundamento da competitividade), não foi acompanhado de reaquecimento da economia, que embora tenha reduzido a inflação e atingido certa

“estabilidade”, aprofundou seu caráter dependente, com foco em determinações, direta (FMI) e indiretamente, externas.

Tanto as aquisições de empresa, quanto a existência de coeficientes de importação muito maiores do que os coeficientes de exportação explicitam uma inserção no processo de globalização extremamente desigual. Alguns defensores de tal modelo buscarão justificar esse resultado na incompetência na própria implementação das mudanças, com a incompletude na adoção de tais transformações. No entanto, o fato é que as mudanças seguiram todo modelo pretensamente neoliberal, sem com isso aumentar na proporção alardeada a eficácia do setor produtivo.

As aberturas não foram acompanhadas de igual movimento nos demais países, especialmente nos países mais ricos, que mantiveram muitas das proteções tanto comerciais quanto no setor financeiro e de fluxo de capitais, caso dos países europeus. E mesmo que o fosse, não se pode ignorar a assimetria previamente existente nas relações dentre as distintas nações. A simples abertura e maior concorrência não permitem uma equivalência; não transformam anos, décadas de constituição e história distinta entre os países em uma massa hegemônica de interesses e conformação.

Além das políticas de abertura realizadas, deve-se salientar o direcionamento dado aos instrumentos de política macroeconômica.

Recorrentemente, na história do país, esses instrumentos foram utilizados com viés considerado ortodoxo, com contenção de despesas, arrocho nas medidas adotadas, dentre outros. Mesmo no período de preponderância das políticas de cunho desenvolvimentista, muitas vezes adotaram-se políticas de contenção. O que diferencia o uso de tais políticas no período recente, diante dos demais, é sua contextualização e como fazem parte de mudanças mais drásticas e profundas no direcionamento de toda nossa organização política e econômica, de acordo com o “vulto” ideológico que pauta as ações governamentais a partir da década de 80, aprofundado ao longo dos anos 90.

No primeiro governo Fernando Henrique, por exemplo, a adoção de um câmbio sobrevalorizado, com utilização de âncora cambial, fez parte de política ampla de manter mais baratas as importações que se avolumavam, facilitando o processo de transnacionalização de nossa economia (sendo que, na verdade, como já dito, o que ocorreu foi um processo de desnacionalização de nosso parque industrial).

Quando o uso de tal política tornou-se inviável, visto que a moeda nacional apresentava um valor incompatível com relação ao dólar, o câmbio foi desvalorizado, adotando-se regime de câmbio flutuante, com uso de algumas intervenções do governo, que margeia os limites de tais variações, através da compra e venda de dólares. O foco posterior deu-se sobre a política fiscal, visto que se passou a utilizar a mesma para contenção de déficit e posterior obtenção de superávits primários. Como a dívida pública permanecia avolumando-se, o corte de despesas do Estado foi a solução apresentada dentro do pretexto neoliberal de ineficiência estatal, passando a política fiscal a funcionar como âncora cambial¹⁰.

Na verdade, esse crescente processo de endividamento deve-se muito mais a opção de estabilização baseada no endividamento externo, apoiada nos fluxos de capitais e nos empréstimos do FMI (Fundo Monetário Internacional). Estes aprofundaram o endividamento e pautaram a adoção de medidas contracionistas, visto que o “receituário” fornecido pelo Fundo proclama a obtenção de superávits fiscais e a contenção indiscriminada de gastos como forma de combate ao endividamento que alimentam. Constrói-se, crescentemente, um ciclo vicioso, no qual o endividamento externo aumenta o passivo e mesmo a dívida pública interna, demandando, de acordo com acordos pré-estabelecidos, a adoção de medidas contracionistas e ditadas por um agente externo, tais como a obtenção de superávits e a manutenção de alta taxa de juros para atração dos fluxos de capital, estes de curto prazo e altamente desestabilizadores.

Os mecanismos utilizados ajustam a balança de pagamentos, porém aprofundam a crise de crescimento, ao onerar toda forma de gasto produtivo do governo e sustentar juros que tornam o investimento produtivo em investimento pouco rentável. Alimenta-se, assim, um cenário de recessão que data desde a década de 80.

Essa opção adotada deve ser contextualizada dentro do aprofundamento externo, que segue a lógica neoliberal, dentro do processo de manutenção e mesmo aprofundamento de uma lógica de submissão, na qual o país sustenta suas políticas de acordo com interesses que não caberiam na conformação dos interesses de toda Nação. Mais do que as políticas macroeconômicas adotadas, é o próprio projeto de Nação que se vê submerso e submetido a tais ditames.

¹⁰ Para mais sobre o tema, ver Biasoto, Política Economia em foco nº1 (maio-agosto/2003).

4.4 Leitura crítica da mudança

Fiori insere os desdobramentos do funcionamento do Estado brasileiro na década de 90 dentro de uma lógica mais ampla de transformações mundiais, com a introdução da já vulgarizada noção de globalização, na qual há uma mudança na produção material como resultado da 3ª Revolução Industrial e uma promoção de “eliminação” das fronteiras entre os países, especialmente para a livre circulação de capital.

Como resultado desse movimento, o foco se forma em torno do mundo das finanças, com o fim do regime cambial do padrão-ouro e, na década de 80, com a desregulamentação de capitais. A financeirização e liberalização da economia atingem todos os níveis, até o mesmo o produtivo. A América Latina adere a essas mudanças, pressionada pela crise na qual se vê submersa e pela renegociação da dívida externa. Segundo o autor, *“foi uma estratégia global e imperial organizada e hierarquizada a partir do eixo anglo-saxão e que se impôs ao resto do mundo pela força simultânea e combinada do poder político e do dinheiro”* (Fiori, 2001, pág.65).

Torna-se interessante, para nosso estudo, a visão que o autor formula a respeito do papel do Estado nesse período. Segundo o mesmo, o período não é marcado por uma suposta “morte dos Estados Nacionais” como postam alguns autores, mas por uma universalização dos mesmos. Afinal, é apenas no século passado que a noção de Estados Nacionais – como formulada atualmente – torna-se um fenômeno geral, com a dissolução dos impérios antes existentes. Na verdade, o que se observa na última década do século XX é o fim do Estado como poder supremo e autônomo, frente às corporações transnacionais e os agentes do mercado financeiro. O grande *Leviatã* se torna alvo de constantes conflitos e negociações, com a formulação de hierarquias.

Os movimentos de mudança ocorrem em todos os países, porém de maneira diferenciada, sendo que os mercados ditos emergentes, como a América Latina, são os mais fragilizados, com desregulamentação descontrolada do mercado; submissão das políticas econômicas a ditames externos; ou seja, ocorre, segundo o autor, uma perda da autonomia do Estado como determinante dos objetivos nacionais. Essa perda de autonomia acontece com a simultânea adesão das elites político-econômicas locais, que lucram com “condição

de anexo do mundo anglo-saxão” (embora ressaltemos que a própria autonomia antes existente deva ser questionada).

Um importante elemento levantado pelo autor é a idéia de que existiria, desde a década de 80, a progressiva incorporação de um liberalismo totalitário, seja na política, no poder legislativo, nos processos eleitorais; todas as instâncias são permeadas pela noção de negócios, *bussiness*. O retorno às idéias liberais propagadas no período liberal (1870 – 1914) estaria ligado a uma visão anglo-saxônica de indivíduo racional e mercado auto-regulado; nesse sistema, os Estados Unidos é capaz de absorver crescentes volumes de riqueza financeira, através do manejo de sua moeda.

Na verdade, o que permearia o funcionamento da economia na década de 90 não seriam ditames simplesmente postos pelo “mercado” ou pelo malfadado Estado nacional; haveria um processo de globalização financeira e tecnológica, que tornaria os países em desenvolvimento em “*emerging markets*”. A concepção de mercados emergentes pode soar como simples jogo de palavras, mas contém subentendido um enfoque no papel da Nação como mercado e coloca a concepção de emergente como algo em vias de alcançar o dito “1º mundo” capitalista.

Os mercados emergentes adotaram uma combinação de algum tipo de âncora cambial e rigorosa política fiscal e monetária com a implementação simultânea de um tripé do reformismo liberal: desregulamentação, abertura econômica e privatizações. Em um primeiro momento, tal mudança acarretou no resultado desejado, com queda significativa da inflação (no caso brasileiro, associado com um plano de estabilização e mudança da moeda). Vislumbrou-se, até mesmo, a idéia de que ocorreria um novo “milagre econômico” na América Latina, tendo em vista o aumento volumoso dos fluxos de capitais para a região.

Haveria a configuração de uma “verdade econômica” na região, derrotando irracionalidades político-ideológicas antes presentes, sendo capaz de diluir especificidades histórico-institucionais de cada país. Como se uma concepção global de como tratar a política e economia pudesse ser propagada para todos os países, através de uma doutrina “salvadora”, uma redenção ao desenvolvimentismo ineficaz.

O que se pôde observar, na verdade, foi um movimento no qual os países subdesenvolvidos passaram a privatizar suas empresas estatais, oferecendo

simultaneamente algumas das maiores taxas de juros do mundo, ou seja, proporcionando elevada remuneração ao capital, em um período no qual as taxas de juros nos países desenvolvidos encontravam-se muito baixas. Assim, a rápida estabilização de preços das emergentes ocorreu com aumento dos fluxos de capitais e uma sobrevalorização fictícia de suas moedas nacionais.

Diversos problemas que antes se configuravam foram “solucionados” nesse período; grandes déficits comerciais eram compensados na conta capital, porém sem solucionar as inconsistências fiscais; as privatizações permitiram entrada de investimento direto estrangeiro (IDE), porém sem aumentar o parque produtivo ou dinamizar a tecnologia internamente criada. Ou seja, as soluções encontradas foram de natureza imediata, promovendo mudanças sem, necessariamente, solucionar os problemas estruturais de desenvolvimento que assolam países como o Brasil.

Coloca-se como foco para esses países a necessidade de reforçar uma imagem, na qual as regras políticas e econômicas não serão alteradas, a fim de eliminar a desconfiança dos analistas de risco, que irão propagar se aquele é um “mercado” confiável – se instaura o mito de credibilidade, palavra em voga que parece ditar toda e qualquer instância de política econômica.¹¹

O interessante é observar como a transformação geral de Estado desenvolvimentista para Estado neoliberal não se deu, no Brasil, por uma radical mudança nos interesses privilegiados e nos atores governantes do cenário nacional. Na verdade, embora o desenvolvimento tenha um caráter de transformação, principalmente de cunho social, o Estado conformado a partir desse princípio foi resultado de uma elite dominante e nem um pouco revolucionária.

Ambas as concepções de Estado preservaram uma essência semelhante, com padrão de financiamento externo e uma base direitista de funcionamento. Sustenta ainda, o que é mais marcante, a manutenção sistemática dos interesses privados como prioridade, através de uma estratégia de crescimento excludente do ponto de vista social. O que se modifica é a maneira de sustentar tais prioridades, antes permeadas pela noção de “fuga para frente” –

¹¹ Para mais sobre o tema, ver Belluzzo e Carneiro, O Paradoxo da Credibilidade.

como forma de alcançar o “desenvolvimento”, através do crescimento econômico -, agora pautada na “fuga para fora”, através do crescimento no comércio internacional.

O que é mais relevante nessa pretensa mudança é como essa ocorre de acordo com uma real opção das elites dominantes do país, não como simples adoção de ditames externos:

Ela é uma opção consciente de nossas elites que, desde o início dos anos 90, trocaram seu ‘desenvolvimentismo’ das décadas anteriores, por uma estratégia de abertura e desregulamentação econômica com vistas a uma transnacionalização radical dos centros de decisão e das estruturas econômicas brasileiras. (Fiori, 2002; pág. 11).

As mudanças foram pautadas na conservação de interesses corporativos específicos, em um processo de alocação de riqueza que privilegiou, como de costume, parcela significativa da burguesia brasileira e das oligarquias regionais de poder, traço característico no Brasil, no qual ocorre, sistematicamente, a manutenção de interesses heterogêneos, daqueles que são detentores de poder. A opção pela realização de uma mudança foi, assim, resultado tanto de pressões oriundas de uma transformação em âmbito mundial, na forma da edificação da hegemonia americana, quanto pelas necessidades internas que não mais se sustentavam no modelo desenvolvimentista.

Tudo isso justificado dentro de uma lógica na qual o progresso é vislumbrado como o avanço material do capitalismo, sendo o Consenso que o permeia postado como uma única via possível; é a proliferação da verdade única, da noção acética do “fim da história”¹². Essa concepção se assenta na construção de que as idéias e conformações proliferadas na década de 90, através da globalização e do neoliberalismo, sintetizariam “o ápice da evolução econômica e política”, na forma do livre funcionamento da economia de mercado e na democracia liberal como a melhor alternativa possível.

Conforma-se a vitória do “pensamento único”, que funciona como uma justificativa acadêmica para as posições e mudanças adotadas, assim como para a rendição de países como o Brasil, que estariam apenas aceitando o inevitável, a melhor solução formulada

¹² Para mais, ver Fukuyama. (1992) O fim da história e o último homem. Rio de Janeiro: Rocco.

após décadas de experimentos políticos e econômicos, que possibilitaria o real funcionamento do modelo vigente, angariando maiores benefícios aos agentes envolvidos.

Noções como a racionalidade, a maximização da eficiência, a obtenção de competitividade, incontestes em seus significados em si mesmos, conformam-se em axiomas que pautam e justificam a adesão a tal verdade absoluta, como se fossem completudes inerentes à adoção de tal modelo. Tanto que, quando se constatou a não obtenção de tais resultados, tendeu-se a responsabilizar a adesão incompleta às idéias propagadas pelo neoliberalismo.

Por trás desse realismo posto, está uma concepção imposta; a verdade única é resultado de interesses difusos, de uma concepção de mundo que permeia a defesa do interesse de alguns abastados. Está concebida na ação de alguns países ricos (que visaram impor sua concepção de economia sustentada no *laissez faire* e em mercados capazes de se auto-regularem) e na aceitação das elites dos países em desenvolvimento, que adotam tais concepções que favorecem seus interesses, assim como ocorreu em tantas situações diferentes, nas quais o que se modifica são as circunstâncias e características em torno, porém com a preservação da mesma estirpe de interesses usualmente circunscritos entre os agentes detentores de poder, com o isolamento dos demais.

4.5 Análise crítica: Estado mínimo?

As idéias debatidas no item anterior buscam contextualizar o que existe por trás das mudanças implementadas na última década do século XX e como as mesmas se conformam em torno do chamado “pensamento único”. Como anteriormente apresentado, muitos dos resultados que se buscavam alcançar através dessa mudança não foram atingidos. Isso possibilitou o questionamento do modelo implementado, porém não de forma suntuosa, mas através do reconhecimento de que alguns de seus mecanismos não funcionaram como o desejado.

Joseph Stiglitz ¹³, que sustenta um ideal novo-keynesiano, no qual inicialmente o Estado seria visto apenas como provedor de medidas para amenizar as falhas de mercado,

¹³ Stiglitz, apud Castro, 2001.

foi um dos primeiros autores de cunho neoliberal a propor uma crítica ao modelo. Isso ocorreu especialmente após o “fracasso” de adoção de tais medidas, especialmente em países como os da América Latina. Segundo Stiglitz, *“a pergunta que se deve fazer hoje não é intervir ou não intervir, mas qual deve ser o papel do Estado e como pode ser cumprido de forma mais efetiva”*. As idéias que concebeu vigoram sobre a alcunha de Pós-Consenso de Washington.

O Consenso partiu da premissa de que a liberalização comercial, privatização, ataque à inflação e a redução de déficits públicos seriam um conjunto de medidas necessárias ao apaziguamento da crise na América Latina. Surgiu diante do quadro generalizado de inflação alta e instável, de grandes déficits públicos, de elevados níveis de protecionismo e da visão de que haveria uma ineficiência governamental no continente nos anos oitenta. Segundo Stiglitz, em uma análise dos resultados negativos aferidos após os primeiros anos nos quais vigoraram o Consenso, a eliminação de tais distorções não levaria automaticamente ao desenvolvimento, possivelmente apenas proporcionando uma situação de estabilidade com estagnação.

O Consenso teria deixado de fora outros instrumentos tão importantes quanto aqueles. Não tratou dos mercados financeiros, da concorrência e sua regulação, da transferência de tecnologia e do desenvolvimento de instituições. Partiu do suposto equivocado de que *“bastaria tirar o governo do caminho para permitir aos mercados funcionarem e o desenvolvimento simplesmente adviria”* (Stiglitz, apud Castro 2001).

Um dos pontos levantados seria que a manutenção de índices acentuados de desigualdade seria prejudicial não somente à obtenção de equidade social em si, mas à própria eficiência do sistema. Assim, grandes desigualdades de renda e riqueza acentuariam todos os problemas econômicos derivados das assimetrias de informações.

Assim, as reformas vinculadas à concepção de pós-Consenso de Washington teriam como premissa a existência de políticas com a capacidade de ampliar tanto a equidade quanto o produto. O autor ainda colocaria a necessidade de participação dos envolvidos nas políticas públicas como requisito do sucesso das mesmas.

Essa pretensa *mea culpa* acoberta a manutenção de um ideário que está em conformação com a visão *mainstream* preponderante. É interessante notar como não só a linguagem como os conceitos adotados mantêm tal identidade. Quando se critica que a

manutenção de fortes disparidades sociais distorce a eficiência do sistema, pressupõe-se que existiria uma eficiência do mesmo. Além disso, quando se posta que tais distorções elevariam os problemas econômicos derivados das assimetrias de informações, tem-se a sustentação de que esta é a grande problemática do sistema em vigor; que a informação assimétrica seria o âmago da problemática existente.

O vice-presidente do Banco Mundial, Vinod Thomas, segue a mesma lógica, ao postar que existiria *“uma nova direção que considera os pontos do Consenso de Washington (ajuste fiscal, privatização, desregulamentação) como um componente específico dentro de algo mais amplo”*¹⁴. A crítica é no sentido de que a simples manutenção dos ditames do Consenso de Washington não é apenas insuficiente, mas contraproducente, visto que sem as melhorias sociais não se alcançaria as melhoras econômicas pretendidas pelo próprio Consenso. Assim, o pós-Consenso de Washington, ou, para alguns, o novo Consenso de Washington, seria o social junto com a economia e a política, e não depois (embora ainda subordinado as determinações da órbita econômica).

Percebe-se, assim, que a noção de Pós-Consenso (vinculada ao seu principal formulador, Stiglitz, e reproduzida por aqueles que sustentam o *mainstream* econômico), embora busque se apresentar como uma alternativa, não como simples fruto do pensamento neoliberal, mantém as mesmas premissas e se posta como real conseqüência do pensamento conservador a este associado. No próprio receituário neoliberal, muitos já haviam incluído a necessidade de intervenção estatal, através de incentivos ao aumento da competitividade do sistema econômico, enfatizando a inovação tecnológica, com a mesma dependendo dessa participação estatal.

Na verdade, é inegável que muitas das críticas levantadas por Stiglitz são extremamente relevantes e pertinentes; o reconhecimento que o capital não funciona por si só como acolhedor das necessidades sociais é um passo incontestado para a reformulação e configuração do modelo em vigor. No entanto, é primordial conceber que essa formulação do pós-Consenso de Washington, embora apresente a necessidade de correções ao capitalismo, não debate sobre o âmago da problemática em questão, que é a própria

¹⁴ Entrevista concedida ao jornal O Estado de S. Paulo, em 4 /5/2003, Artigo: Lula pode ser o pós-Consenso de Washington.

estrutura de poder e dominação que sustenta as disparidades e o próprio capitalismo em si. Acaba por negligenciar os vultosos desníveis que se conformam entre Estados nacionais, assim como a desigual distribuição de poder e obtenção de capital que proliferam e sustentam o modelo vigente.

No Brasil, os governos adotaram em grande parte tal ideário do Pós-Consenso de Washington, porém sem com isso caracterizar-se como um Estado mínimo. Isso porque grande parte do aparelho estatal permanece montado. Assim, a crítica relevante não se deve ao fim do Estado ou a sua ausência dentro do cenário de políticas econômicas. O ponto se finca na mudança de sua inserção; na forma como irá defender os interesses dos detentores de poder. São os instrumentos utilizados e a forma de defendê-los que se altera. A inserção do Estado, em si, permanece significativa.

Embora, como previamente colocado, o Estado tenha – em diversas instâncias – reduzido sua participação (investimento produtivo etc), não se pode inculir a partir disso uma direta redução de sua inserção nos ditames econômicos. Afinal, a utilização de políticas econômicas permanece amplamente vinculada às determinações estatais, e não como simples forma de direcionar o funcionamento do sistema ou corrigir suas pequenas falhas de mercado. Mesmo no âmbito produtivo, o Estado mantém sua participação, aderindo a distintas formas de inserção, como a proposta de parceria com o setor privado através de parcerias público-privado ou com o uso de instrumentos tradicionais, como os empréstimos fornecidos pelo BNDES, que podem privilegiar, ao menos em parte, determinados investimentos considerados primordiais pelo Estado.

Na verdade, constitui-se um Estado mínimo quando muito dos setores burgueses lucram com tal situação, porém máximo para defender seus interesses quando os mesmos se encontram em situações de desvantagem. Em períodos como a década de 90, no qual teria se isentado de grande parte da esfera produtiva da economia, interferiu no oferecimento de *hedge* cambial; na criação de oportunidades a grandes grupos detentores de capital, que perderam espaço com as reformas liberais, etc.

Além disso, a manutenção de altas taxas de juros, assim como a esporádica intervenção na taxa de câmbio são amostras do tipo de intervenção que foram sustentadas. E mais importante: a manutenção de determinados pagamentos, como dos juros e serviço da dívida pública externa, são traços incontestes de uma opção específica de inserção

estatal. Quando opta por esse pagamento, o Estado toma para si tal anuência e subordina diversas outras ações de política econômica a consecução dessa obrigação.

Deve-se, assim, destacar que tal atuação é uma escolha consciente e que não se isenta de intervir na economia do país; é, sim, uma opção distinta, que promove um modelo neoliberal sem, necessariamente, permitir um pleno funcionamento do mercado sem interferência do Estado. O que muda, de fato, são os agentes explicitamente privilegiados, e não a simples ocorrência da intervenção ou não do Estado na economia.

Em outras dimensões, como nas relações comerciais, nas quais o protecionismo e a defesa dos interesses das Nações específicas vigoram, seja em âmbito mundial (como nos acordos da Organização Mundial do Comércio, OMC) ou entre países específicos, fica clara a manutenção da ação estatal quando interesses de agentes específicos e detentores de poder estão ameaçados.

O que se verifica, assim, no funcionamento do chamado Estado neoliberal no Brasil, é que o mesmo apregoa uma ideologia de Estado mínimo que não necessariamente é compatível com seu desenvolvimento, ou melhor, só se apresenta em sua formulação primordial em determinados casos (investimentos etc), mas permanece utilizando-se de “intervenção máxima” no pagamento de finanças e déficits internacionais, o que está de acordo com sua inserção subordinada no cenário mundial.

5. Conclusão

Nestes países, a aplicação uniforme das mesmas políticas e das mesmas reformas liberais desregulou seus mercados e abriu suas fronteiras econômicas, submetendo suas moedas e economias às decisões dos países centrais e dos agentes financeiros globais. Como consequência, seus Estados perderam o poder de definir os próprios objetivos nacionais e suas políticas públicas passaram a ser administradas, direta ou indiretamente, pelo Fundo Monetário Internacional e pelo Tesouro do governo norte-americano (Fiori, 2002; pág. 40).

Os países da América Latina fizeram parte das diversas mudanças que afetaram todo o mundo capitalista na década de 90. A adoção do ideal neoliberal marcou significativas alterações na consecução das políticas vigentes e na forma de inserção dos diversos agentes que constituem o espectro de interesses desses países. O Estado nacional foi, no caso, um dos mais atingidos, ao ter sua inserção e participação política e, especialmente, econômica questionadas.

A influência dos países desenvolvidos na política e na economia dos países latinos, sempre presente, se tornou ainda maior. Tais interveniências já haviam ocorrido anteriormente, porém o que muda é a forma como as mesmas ocorrem, tornando-se fortemente assimiladas. Além disso, deve-se ressaltar que as mesmas não são simples e nem mesmo são diretamente impostas, com a simples adoção de uma imposição externa. Dependem veementemente da aceitação de tal situação pela elite dominante, que adere a tal subserviência, visto que a mesma está de acordo com seus interesses (que mudam e se adequam em distintas situações e com a preponderância de diferentes agentes e modelos de inserção).

Evidentemente, a globalização e a proliferação dos ideários neoliberais ocorrem como um processo homogeneizador, como se houvesse a formação de mercados, povos e interesses comuns, que poderiam ser abarcados dentro desse mesmo ideal, uma universalização de interesses e dessa verdade única.

A globalização e a anuência dos Estados nacionais diante da mesma cabem perfeitamente dentro dos interesses que justificam a política norte-americana de ditar os interesses das demais nações (seja indiretamente, através de organizações como o FMI, seja

diretamente, nas intervenções militares de países que representam “ameaça”) e a grande movimentação de capitais, em sua maioria de caráter especulativo. Afinal, a década de 90 é marcada pelo reerguimento e fortalecimento dos Estados Unidos como nação de poderio dominante, na qual a fuga ao dólar marca a hegemonia não só desse país como de sua moeda, delineando sua força política e econômica.

Aos demais países, especialmente aqueles como o Brasil, detentores de uma inserção subordinada e dependente, coube a aceitação do dólar como “referência”, sendo que o mesmo simboliza a valorização e aceitação da concepção de que o próprio poder político, econômico e financeiro dos Estados Unidos serve como parâmetro para seu direcionamento.

No entanto, a adesão a esse modelo não ocorre por acaso, pela simples ação das forças de mercado ou mesmo pela pressão externa, do poderio de países detentores de maior poder – como no caso do império americano. A adesão é, sim, fruto de uma decisão política e econômica dos detentores locais de poder e os agentes privados que lucram com tais transformações, contando com a participação e aderência das elites políticas e locais.

A crise do Estado desenvolvimentista ajuda a justificar tais mudanças, visto que já não possibilitava o crescimento do país. Na verdade, o que não comportava mais eram as contradições que o constituíram e conformaram e que, com o tempo, passaram a tornar seus movimentos entrelaçados de tal forma que não foi capaz de se desvencilhar dos mesmos.

A conformação do Estado desenvolvimentista, embora tivesse como foco o desenvolvimento do país, abarcava interesses muito distintos desse e que se projetavam em interesses específicos e privados. Podemos vislumbrar isso, por exemplo, no endividamento externo que ocorreu no período, que não teve um caráter produtivo, e sim, preponderantemente financeiro, causando ao longo do tempo uma elevação da dívida externa no país, tanto para obtenção de novos empréstimos quanto para a rolagem das dívidas previamente obtidas. Tal endividamento não surgiu, assim, de uma necessidade do país para possibilitar seu crescimento, mas de interesses privados para a alavancagem de ganhos financeiros.

Outro exemplo são os instrumentos utilizados para a indexação da economia, como a correção monetária, que acabaram perpetuando um processo inflacionário que agravou a crise econômica e a preservação do Estado desenvolvimentista. Tem-se, assim, que

diversos dos processos apontados como causados pela ineficácia estatal são, na verdade, fruto da incorporação e montagem do aparato estatal sob interesses privados e difusos. Essa conformação propiciou o acúmulo de diversos problemas sob a égide do Estado, que foi responsabilizado pelos mesmos, assim como todo modelo desenvolvimentista sob o qual se sustentava.

No entanto, a propalada crise e desmonte desse modelo é fruto não de um Estado ineficaz per si, mas porque se esgota o padrão no qual baseava seu funcionamento, não sendo mais capaz de preencher a todos os interesses privados a que servia. Essa relação não se dava de forma simplesmente subserviente, mas através de uma troca de interesses que se retroalimentava.

Assim, tem-se que o próprio modelo desenvolvimentista já encontrava arraigado em si mesmo a defesa de interesses privados e restritos, nos quais os setores mais dinâmicos da economia obtinham maior força na coalizão de poder, porém com a manutenção de outros interesses difusos, heterogeneidade que se manteve sustentável enquanto o crescimento acompanhou tal inserção. O pacto estabelecido já tinha em si não só a existência de uma coalizão de poder, como se assentava na égide de um pacto conservador, que permitiu o crescimento, sem, no entanto, modificar as estruturas e a exclusão existente.

Nesse contexto, a própria forma como a crise do Estado desenvolvimentista brasileiro – e as soluções criadas a partir disso – foi interpretada carrega consigo uma forte leitura ideológica, na qual a crise fiscal-financeira e a estagflação foram interpretadas como resultado direto da incompetência estatal, demandando corte nos gastos públicos e alteração na conformação das instituições como funcionavam a priori, fazendo parte da justificativa que conformaria a adoção do modelo neoliberal de inserção do Estado.

Tal modelo surgiria sob uma áurea única, sendo que a concepção difundida de uma verdade única e “salvadora” permitiu a anuência na defesa de tal modelo, aparentemente incontestado. A adoção de um modelo no qual se desvincularia da burocracia; que defendia a liberdade individual e propagava a liberdade dos mercados como forma de obter os melhores resultados, através da competição. Assim, abarcava uma aparente solução à crise então em vigor, envolta ainda pela percepção de que a globalização, juntamente com esse “liberalismo econômico”, proporcionariam o crescimento do país. A pretensa proliferação

de um Estado mínimo não ocorreu somente no Brasil, mas, pelo contrário, foi resultado de uma mudança mais abrangente e de caráter mundial (conforme já mencionado).

No entanto, tais mudanças não foram benéficas, especialmente para países de economias dependentes, como a brasileira. Nessas economias, dependentes, endividadas, etc, as mesmas foram levadas a utilizar-se de políticas de refreamento ou contenção da demanda global, mesmo quando a lógica econômica (bem como a sensibilidade política), recomendava que o nível de atividades fosse estimulado (Castro, 2001).

A adoção de medidas restritivas engessou ainda mais o desenvolvimento do país, através da adoção de metas, primeiro de manutenção da paridade cambial e depois de meta inflacionária, que tornavam a economia fruto de medidas como obtenção de enormes superávits fiscais, altas taxas de juros etc, que impediam a adoção de um plano sustentável de desenvolvimento de longo prazo. Não só porque não se obteve crescimento econômico, mas principalmente porque se mantiveram os ditames políticos e econômicos dependentes de determinações externas, como as provindas do FMI (para garantir os empréstimos internacionais do Fundo).

O “novo” modelo adotado não só não propiciou o crescimento e as mudanças propaladas, como sua posição, juntamente com a globalização, de apaziguador das diferenças entre Estados nacionais não se concretizou. A globalização não finda as noções de “interesse nacional”, com uma pretensa homogeneização; pelo contrário, verifica-se que os Estados aumentaram a competição pelos capitais e investimentos internacionais.

Entretanto, a soberania de um país não se sustenta sob a égide do poder absoluto, como se dependesse da presença de um monarca, um príncipe soberano. A soberania é objeto de conflitos e constantes negociações, marcadas pelos jogos de interesse que a circundam. A relação entre o capitalismo e o Estado se conforma dentro dessa lógica; ambos se desenvolveram conjuntamente, em um processo no qual se sustentam e reproduzem simultaneamente. Embora o capitalismo por vezes adote ações contra o Estado, negando sua relevância para sustentação do mesmo, eles permanecem correlacionados e frutos de uma relação entre o poder político e o capital privado que os ergue e que sustentam.

Nessa relação, o Estado organiza e manipula toda burocracia que cria e sustenta, sendo essa essencial para a proliferação de uma teia social que permite a reprodução do

capital. Além disso, é o Estado que possui diversos mecanismos que não só alimentam a acumulação e reprodução capitalista, como o faz de forma direcionada, especificando em alguns agentes detentores de poder. Simultaneamente ao processo no qual auxilia a perpetuação capitalista, o Estado também é alimentado pelo mesmo, através do qual se conformou como vigora atualmente.

Essa mútua existência e retroalimentação, obviamente, não é um simples encaixe da melhor situação. Ocorre através de embates mútuos, nos quais ambos buscam preservar seus interesses. O fato singular é que tais interesses não são, necessariamente, diferentes em si. Pensar simplesmente nas entidades Estado e capital é tão vago quanto inócuo, pois pode esvaziar de significado o fato de que ambos são, primordialmente, representantes de interesses bastante específicos e individuais, dos detentores de poder para direcionar e defender as estruturas que preservam o poder que já possuem. Ou seja, o uso do poder para defesa e prolongamento do mesmo.

É interessante ainda constatar como tal modelo neoliberal não somente manteve os problemas precedentes, sem alcançar o nível de desenvolvimento propalado, quanto não modificou a essência vigente no funcionamento do capitalismo.

E, o que é essencial, essas transformações que se aceleram a partir da década de 70, não suprimiram as leis de movimento e tendências de longo prazo do sistema capitalista. Nem sua forma de evoluir disruptivamente, impulsionado pelos movimentos simultâneos e inter-relacionados da acumulação do poder e da riqueza, alavancados, a um só tempo, pela competição interestatal e pelas relações e conflitos de dominação entre os poderes dominantes e os grupos sociais e países subordinados (Fiori, 2002; pág. 104).

Ou seja, a manutenção de interesses privados mantém-se presente e até mesmo se avoluma nesse modelo. E, o que é ainda mais forte, não modificou a essência do capitalismo, a necessidade que o mesmo possui de sustentar relações de poder e se conformar sob a permanência de distintos agentes e interesses subordinados. O que ocorre no modelo neoliberal é a sustentação de uma hegemonia de mercado, que não propaga a igualdade, e sim, sustenta interesses bastante específicos, atualmente sob a liderança dos agentes financeiros.

No modelo capitalista, os interesses políticos e econômicos permeiam todas as áreas sociais e as opções que são adotadas por aqueles que comandam os cargos de poder em um país. No caso brasileiro, as mudanças ao longo da década de 90 são sintomáticas desse processo, visto que estão subordinadas aos interesses da burguesia e elite dominante, além dos agentes externos, ou seja, são esses os atores que conscientemente governam as alterações.

Assim como já ocorria com o Estado desenvolvimentista, o Estado que surge preserva os interesses dos mesmos agentes, havendo uma manutenção da estrutura de classes e de poder. E esses interesses do empresariado e de agentes privados específicos nada têm a ver com a defesa de um pretense interesse nacional e de um projeto de Nação. O papel político e econômico estatal está contextualizado em interesses que transbordam, em muito, sua suposta finalidade inicial. A defesa da nação e de seu povo está, no mínimo, subordinada a um projeto político de interesses privados e específicos, interesses estes imbricados na própria lógica de funcionamento do Estado. Sendo que esse sempre esteve subordinado aos interesses de determinados grupos detentores de poder.

O que se constata é que os modelos de inserção do Estado, desenvolvimentista e neoliberal, são bastante distintos nas suas formas de atuação, mas especialmente no instrumental que se propõem a utilizar. A finalidade na qual se vêem inseridos, no entanto, não se distingue com tanta veemência. Em ambos, o Estado nacional preserva um papel crucial nas estratégias adotadas, seja em seu fracasso ou sucesso, porém permanece subordinado a interesses de agentes privados. Isso decorre do fato de que o Estado encontra-se subordinado a interesses privados por estar infiltrado, em sua própria base, pelos mesmos.

As diferenças entre os modelos vigoram, talvez, não tanto em suas conformações teóricas, mas em como se instauraram e nas distintas influências que sofreram. Durante o período no qual vigorou o Estado desenvolvimentista, a acumulação de capital¹⁵, tanto na esfera pública quanto privada, permitiu taxas de crescimento significativas e que permitiram a dispersão dos benefícios provindos de tal crescimento a grande parte da população. Assim, os interesses difusos foram mais facilmente assentados. Na década de

¹⁵ De acordo com Chesnais (Economia e Sociedade, 1999), o conceito de acumulação, em sistemas financeirizados como os atualmente existentes, deve ser utilizado com cuidado. Possivelmente, apenas os Estados Unidos seriam capazes de promover acumulação de capital.

90, com o arrefecimento do processo de crescimento, a valorização da riqueza privada torna-se à margem da dispersão de benefícios. Nesse período, o aparelho estatal tem dificuldades crescentes para sustentar seu “compromisso de classe” e de legitimar sua existência como defensor de um suposto interesse geral, o que lhe possibilitava a preservação do sistema de dominação. Modifica-se, então, a forma de defesa dos interesses privados.

Dessa forma, a vulnerabilidade e as políticas recessivas da década de 90 foram decorrências da perda de autonomia dos centros internos de decisão, que se problematizaram com a redução do crescimento e o aumento da instabilidade e vulnerabilidade externa. É essa mesma que exige que os interesses do mercado e dos agentes internacionais sejam garantidos. À medida que tais políticas recessivas beneficiavam parte dos setores internos, obtinham também legitimação interna, justificando tal modelo.

A panacéia da abertura dos anos 90, defendida por praticamente todos os setores internos e pelos agentes externos, levou a economia brasileira a uma armadilha, na qual a preservação dos interesses externos e de uma elite reduzida não mais comportou os interesses das demais classes. O Estado, detentor de singular papel dentro dessa sociedade, teve aprofundado seu caráter de agente sustentador de específicos interesses privados.

Torna-se, assim, mais explícita a forma como o Estado tem sido governado. Se antes mantinha submersos os interesses privados que o compõem, estes estão, agora, muito mais claros, sendo que a adoção das políticas neoliberais explicitou tal processo.

6. Bibliografia

- BATISTA Jr., Paulo Nogueira. (1996) **O Plano Real à luz da experiência mexicana e argentina.** Estudos Avançados 10 (28).
- BELLUZZO, Luiz G.M. & ALMEIDA, Julio S.G. (2002) **Depois da queda: a economia brasileira da crise da dívida aos impasses do Real.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- CANUTO, Otaviano. **O Pós-Consenso de Washington. Passagem de Stiglitz pelo Brasil foi Oportunidade Perdida de Discussão Sobre os Rumos do Desenvolvimento Brasileiro.** Publicado pelo *Estado de São Paulo* em 28/07/98
- CARDOSO, Fernando Henrique. (1993) **As idéias e seu lugar: ensaios sobre as teorias do desenvolvimento.** Petrópolis, RJ: Vozes.
- CARNEIRO, Ricardo. (2002) **Desenvolvimento em crise: a economia brasileira no último quarto do século XX.** São Paulo: Editora UNESP, IE-UNICAMP.
- CASTRO, Antônio Barros de. (2001) **Artigos de opinião – Lendo Stiglitz, pensando Brasil.** (Grupo de Conjuntura – IE/UFRJ).
- CODATO, Adriano Nervo. (2000) **O Estado como instituição: uma leitura das "obras históricas" de Marx.** UFPR.
- CRUZ, Paulo Davidoff. (1999) **Dívida externa e política econômica: a experiência brasileira dos anos setenta.** Coleção Teses: UNICAMP, Instituto de Economia (IE).
- DINIZ, Eli. (1978) **Empresários, Estado e capitalismo no Brasil: 1930-1945.** Rio de Janeiro: Paz e Terra.

_____. (2000) **Globalização, reforma econômica e elites empresariais: Brasil anos 1990**. Rio de Janeiro: Editora FGV.

_____ & Azevedo, Sérgio de (org) (1997) **Reforma do Estado e democracia no Brasil: dilemas e perspectivas**. Ed: Universidade de Brasília.

FEU, Aumara. (2003) **A produtividade do Capital do Brasil de 1950 a 2002**. Tese de Doutorado, Universidade de Brasília.

FIORI, José Luis (org). (1999) **Estados e Moedas no desenvolvimento das Nações**.

_____. (1995) **O vôo da coruja: uma leitura não liberal da crise do Estado desenvolvimentista**. Rio de Janeiro: Editora UERJ.

_____. (1995) **Em busca do dissenso perdido: ensaios críticos sobre a festejada crise do Estado**. Rio de Janeiro: Insight

_____. (2001) **Brasil do espaço**. Petrópolis, RJ: Vozes.

_____. (2002) **60 lições dos 90: uma década de neoliberalismo**. Rio de Janeiro: Record.

FRANCO, Gustavo H.B. (1999) **O desafio brasileiro: ensaios sobre desenvolvimento, globalização e moeda**. São Paulo: Editora 34.

LESSA, Carlos. (1998) **O conceito de política econômica: ciência e/ou ideologia?** Campinas, SP: UNICAMP, IE.

MACHADO, Gustavo Viana. (2002) **A burguesia brasileira e incorporação da agenda liberal nos anos 90**. Tese Mestrado.

PINTO, Maurício F. (2003) **Para além do Estado-Nação: reflexões sobre os Estados-Nação e as especificidades destas “unidades” sócio-políticas no mundo contemporâneo.** www.midiaindependente.org (21/02/2003)

POCHMANN, Marcio. (2001) **A década dos mitos.** São Paulo: Contexto.

PRATES, Daniela Magalhães. (1997) **Abertura financeira e vulnerabilidade externa: a economia brasileira na década de noventa.** Campinas, SP: [s.n.]

ROCCA, Carlos Antonio. **Impasse do setor público no Brasil e a retomada do desenvolvimento econômico.** In: Velloso, João Paulo dos Reis. (coord) (1992) **Crise do Estado e retomada do desenvolvimento.** Rio de Janeiro: José Olympio.

SAMPAIO JR., Plínio de Arruda. **O impasse da “formação nacional”.** In: Fiori, José Luis (org) (1999). **Estados e Moedas no desenvolvimento das Nações.** Petrópolis, RJ: Vozes.

SCHWARTZMAN, Simon. (2000) **Quem tem Medo do Estado?** Artigo comentário a David Easton, "O Sistema Político Sitiado Pelo Estado".

STIGLITZ, Joseph (1998) **Rumo ao pós-Consenso de Washington.** São Paulo: Política Externa.

_____. (2000) **O que eu aprendi com a crise mundial.** São Paulo: Revista de Economia Política.

TAVARES, Maria da Conceição & Fiori, José Luís (1993) **(Des)Ajuste Global e Modernização Conservadora.** Rio de Janeiro: Paz e Terra.

(1999) **Destruição não criadora: memórias de um mandato popular contra a recessão, o desemprego e globalização subordinada.** Rio de Janeiro: Record.

TEIXEIRA, Aloísio. (1993) **O ajuste impossível: Um estudo sobre a desestruturação da Ordem Econômica Mundial e seu impacto sobre o Brasil.** Tese de Doutorado.

THOMAS, Vinad. **Artigo: Lula pode ser o pós-Consenso de Washington.** O Estado de S. Paulo, 4 /5/2003.

WILLIAMSON, J. (1990) **Latin American adjustment: How much has happened?** Institute for international economics, Washington, DC.

ZINI Jr., Álvaro Antônio. (org) (1993) **O Mercado e o Estado no desenvolvimento econômico nos anos 90.** Brasília: IPEA.

www.bancocentral.gov.br

www.ipeadata.gov.br