

UM NOVO ESTADO PARA A AMÉRICA LATINA

Luiz Carlos Bresser Pereira

RESUMO

O autor trata da reconstrução do Estado na América Latina após a crise por que este passou nos anos 80. A par de um exame histórico das mudanças do caráter do Estado no desenvolvimento do capitalismo, traça as principais características que ele deverá assumir no século XXI na qualidade de Estado Social-liberal, em face do contexto de capitalismo globalizado, de suas relações com o mercado e das condições político-institucionais de governabilidade na região.

Palavras-chave: reconstrução do Estado; América latina; capitalismo globalizado.

SUMMARY

The author focusses his discussion on the reconstruction of the State in Latin America, in the wake of the crisis it faced in the 1980s. Following an examination of the historical changes that the state went through with the development of capitalism, the author lays out the main characteristics that the social-liberal State should take on in the 21st century, within the context of globalized capitalism, its relations with the market, and the political and institutional conditions for governability in the region.

Keywords: reconstruction of the State; Latin America; globalized capitalism.

Depois da Grande Crise dos anos 80, o momento é de reconstrução do Estado na América Latina. Na verdade, em todo o mundo, porque, em maior ou menor grau, a crise foi universal. E para isto é preciso pensar qual será a natureza do capitalismo, do Estado, da sociedade civil e da sociedade política no século XXI que se avizinha. No século XIX tivemos um capitalismo competitivo e um Estado liberal; no século XX, um capitalismo monopolista e, em diversas medidas, um Estado social-burocrático. Como serão o capitalismo e o Estado no próximo século?

A crise da América Latina nos anos 80 foi a maior que sua história registra. Foi antes de mais nada uma crise do Estado, e não uma crise do mercado, como a da Grande Depressão dos anos 30: uma crise fiscal, uma crise do modo de intervenção do Estado e da forma burocrática de administrá-lo. Foi assim uma crise estrutural do processo de desenvolvimento anterior, e não meramente decorrente do protecionismo, do estatismo e do populismo ocorridos na América Latina, como pretende a interpretação

neoliberal. Nem foi uma crise causada pelas políticas dos países desenvolvidos, que provocaram e enfrentaram a crise da dívida nos anos 80, como quer a interpretação populista. Na verdade, a Grande Crise foi consequência da própria dinâmica do notável desenvolvimento econômico da América Latina entre os anos 30 e 70, o qual ocorreu nos quadros de uma interpretação e de uma estratégia nacional-desenvolvimentistas, sob a égide de uma forte intervenção do Estado.

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

As soluções propostas

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

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

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

A centro-esquerda moderna, social-democrática ou social-liberal, diagnosticou com clareza a Grande Crise como uma crise do Estado,

delineou a "interpretação da crise do Estado" para a América Latina em substituição à interpretação nacional-desenvolvimentista e adotou as propostas do centro pragmático de obediência aos fundamentos macroeconômicos e as reformas orientadas para o mercado. Mas alertou que estas políticas não bastavam, porque o mercado apenas — o mercado auto-regulável do equilíbrio geral neoclássico e da ideologia neoliberal — não garante nem o desenvolvimento, nem o equilíbrio e a paz sociais. Para alcançar esses objetivos, propôs a *reconstrução do Estado*, para que este possa novamente — em um novo ciclo — complementar e corrigir as falhas do mercado, ainda que mantendo um perfil de intervenção mais modesto do que aquele prevalecente no ciclo anterior. Reconstrução do Estado que significa superação da crise fiscal, redefinição das formas de intervenção no econômico e no social e reforma da administração pública.

A centro-direita pragmática e mais amplamente as elites internacionais, depois de uma breve hesitação, perceberam que esta linha de ação estava correta, e adotaram a tese da reforma ou da reconstrução do Estado. O Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento tornaram prioritários os empréstimos para a reforma do Estado. As Nações Unidas promoveram uma assembléia geral resumida sobre a administração pública. Muitos países criaram ministérios ou comissões de alto nível encarregadas da reforma do Estado. O *World Development Report* de 1997 tinha originalmente como título *Rebuilding the State*¹. A reforma do Estado tornou-se o lema dos anos 90, substituindo a divisa dos anos 80: o ajuste estrutural.

Do capitalismo monopolista ao globalizado

Enquanto estes fatos ocorriam nas relações da América Latina com o Primeiro Mundo e com ela própria, o capitalismo mudava. No século XIX o modo de produção dominante foi o capitalismo competitivo em âmbito nacional. No século XX, foi o capitalismo monopolista, que se internacionalizava. No século XXI já está claro que o capitalismo será o da globalização. Estas mudanças históricas correspondem também ao predomínio maior ou menor do Estado ou do mercado como melhores coordenadores dos recursos da sociedade².

A globalização — uma mudança quantitativa gradual que afinal se tornou uma mudança qualitativa da maior importância — derivou da redução radical nos custos dos transportes e das comunicações. E significou um aumento da competitividade internacional em níveis jamais pensados e uma reorganização da produção em escala mundial patrocinada pelas empresas multinacionais. Ou seja, representou um novo espaço para império livre do mercado, que teve como conseqüências — como acontece sempre quando o mercado prevalece —, de um lado, uma melhor alocação e o aumento da eficiência da produção e, de outro, perda relativa da autonomia dos Estados nacionais — que não deve ser confundida com a

(1) Afinal, o WDK recebeu o título *The State in a changing world*, mas conservou sua inspiração básica: a reforma ou a reconstrução do Estado. Em sua introdução, o documento afirma: "Desenvolvimento sustentado — econômico e social — exige um Estado efetivo [...]. Quando as pessoas diziam, cinquenta anos atrás, que o Estado era central para o desenvolvimento econômico, pensavam em desenvolvimento garantido pelo Estado. Hoje estamos novamente verificando que o Estado é central para o desenvolvimento econômico e social, mas principalmente como um sócio, um agente catalisador e facilitador".

(2) Przeworski (1996) organiza o debate sobre a eficiência da intervenção do Estado na economia como uma luta de boxe, "debates que andam em círculos e nos quais os argumentos sobre os defeitos do mercado são respondidos com argumentos sobre os fracassos das tentativas de regulamentação". Tendo o mercado vencido o primeiro *round* como o mais eficiente alocador de recursos, perdeu o segundo quando houve consenso sobre suas falhas (bens públicos, externalidades e monopólios) e ganha o terceiro quando acusa o Estado de ter excedido suas funções de corrigir essas falhas e afirma que nada garante que o Estado não apresente falhas piores. Mas, segundo Przeworski, o mercado equilibrado e eficiente dos neoclássicos já foi ferido de morte e formas de intervenção estatal são inevitáveis, pois "a economia de mercados incompletos e informação imperfeita abre espaço para que o Estado desempenhe papel muito mais amplo".

crise do Estado, embora obviamente represente um novo desafio para o Estado em cada país ou Estado nacional — e concentração de renda entre países mais e menos competitivos e entre cidadãos de um mesmo país, quando a importação de bens com alto conteúdo de mão-de-obra barata rebaixa os salários dos trabalhadores locais (este fenômeno está ocorrendo principalmente no país desenvolvido mais aberto, os Estados Unidos).

Os mercados agora globalizados apresentam defeitos ainda mais deletérios do que os determinados classicamente (principalmente a informação imperfeita ou assimétrica dos agentes e a falta de alguns mercados). Por outro lado, o Estado Desenvolvimentista, provedor de todos os benefícios, se mostrou falido. A relação a ser estabelecida entre Estado e mercado no século XXI deve ser menos antagônica e cada vez mais complementar, à medida que se tornem claros os setores em que cada um deles é mais eficiente.

Um Estado Social-liberal para um capitalismo globalizado

A crise do Estado na América Latina — na verdade em quase todo o mundo — neste final de século, bem como o surgimento do capitalismo globalizado, apontam para um novo Estado. Mas qual será esse novo Estado do século XXI?

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

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

No capitalismo monopolista deste século, o Estado Social-burocrático assumiu três formas: o Estado do Bem-estar, nos países desenvolvidos, o Estado Desenvolvimentista, nos países subdesenvolvidos, e o Estado Burocrático, nos países estatistas. Estas três formas de Estado, embora muito diferentes, tiveram em comum três traços que justificaram seu caráter social e burocrático: o compromisso com os direitos sociais, a responsabilidade pelo desenvolvimento econômico do país e a execução direta das novas tarefas decorrentes por meio da contratação de burocratas: professores burocratas, médicos burocratas, enfermeiros burocratas, assistentes sociais

burocratas, artistas burocratas, para responder pelos direitos sociais, administradores e engenheiros burocratas, para construir e operar obras de infraestrutura, empresas de serviços públicos monopolistas e até empresas industriais e comerciais.

Este fenômeno aconteceu em diversos graus nos três tipos de Estado Social-burocrático, mas em nenhum deles deixou de ocorrer. O Estado do século XXI não poderá ser a repetição do Estado Liberal do século XIX, como querem os neoliberais. O mundo não volta para trás. Nem a continuidade do Estado Social-burocrático deste século que finda, porque foi este o Estado que entrou em crise. Ao fim desse *round*, Estado e mercado estão empatados.

Sugiro que o Estado do capitalismo globalizado do século XXI será o Estado Social-liberal. Será social porque continuará responsável pela proteção dos direitos sociais à educação, à saúde e à previdência básica (as tentativas de eliminar o caráter social do Estado na Grã-Bretanha de Thatcher e nos Estados Unidos de Reagan e Gingrich deixaram este fato muito claro) e porque, embora reduzindo sua ação nesta área, continuará a promover o desenvolvimento econômico³. Será liberal porque realizará estas tarefas de forma muito mais competitiva, deixando de oferecer à burocracia estatal o monopólio das verbas orçamentárias para educação, saúde, cultura. A construção de obras de infra-estrutura será terceirizada. Esta mudança, aliás, foi a primeira a acontecer, antes mesmo que o Estado Social-burocrático entrasse em crise. As empresas produtoras de bens serão privatizadas. As empresas produtoras de serviços públicos serão objeto de concessão a empresas privadas. Estes dois fenômenos passaram a ocorrer com grande intensidade já a partir dos anos 80, como respostas à crise do Estado. E, finalmente, a oferta de serviços sociais será entregue, também de forma competitiva, não a empresas privadas, mas a organizações públicas não-estatais. Este é um fenômeno que está começando a acontecer em todo o mundo, embora a grande maioria dos analistas ainda não se tenha dado conta dele.

Em síntese, o Estado Social-liberal será financiador em vez de produtor dos serviços sociais não-exclusivos do Estado, que o mercado não pode recompensar adequadamente em função das economias externas que produzem, como é o caso da educação, da saúde, da cultura, da proteção ao meio ambiente e do desenvolvimento científico e tecnológico. Será complementar ao mercado, em vez de substituto do mercado⁴. Não produzirá bens e serviços, nem concentrará sua política econômica na proteção do mercado nacional, mas desempenhará papel importante ao promover a competitividade externa do país. Cardoso apresenta critérios que nos ajudam a pensar no problema, a partir da combinação dos ideais de maior eficiência e melhor distribuição de renda:

O problema que se coloca é duplo, o da eficiência e o da equidade [...]. Nesse sentido, o dilema Estado-mercado é falso. O papel do Estado,

(3) No mínimo, ainda segundo Przeworski (1996), "a economia só pode funcionar se o Estado oferecer alguma segurança aos investidores (responsabilidade limitada), às empresas (falência) e aos depositantes (sistema bancário de resseguro)".

(4) Bob Jessop (1994, p. 103) afirma que o *Welfare State* keynesiano será substituído no século XXI pelo *Workfare State* shumpeteriano, que promoverá a inovação em economias abertas e subordinará a política social às necessidades da flexibilização dos mercados e das exigências de competição internacional. Há uma clara relação entre o conceito de Estado Social-liberal e o *Workfare State* shumpeteriano.

como regulador, diante, por exemplo, das questões ecológicas, só fez aumentar. Assim, a proposição correta, que devemos estudar, é o papel do Estado no mercado. O problema é como aumentar a competitividade (que leva ao incremento da produtividade e à racionalização das atividades econômicas) e como tornar mais públicas as decisões de investimento e as que afetam o consumo. Isto é, como torná-las transparentes e controláveis pela sociedade [...] e não somente pelas burocracias (do Estado ou das empresas) (Cardoso, 1996, pp. 15-16, grifo do autor).

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

Um Estado Social-liberal para a América Latina

Referi-me à interpretação da crise do Estado como a nova forma de ver e compreender os problemas da região. Originada da teoria da nova dependência, ela dá um passo adiante: fala em interdependência em um mundo globalizado, não partindo da existência de um Estado que assumiria o papel de superar a dependência e promover o desenvolvimento.

A primeira tarefa que decorre da teoria da crise do Estado é a da reconstrução de um novo Estado na América Latina — de um Estado que poderemos chamar de social-democrático ou de social-liberal. Para mim, as duas expressões são praticamente sinônimas. A social-democracia está associada ao Estado do Bem-estar. A expressão "social-liberal", relativamente nova — introduzida por Carlo Rosselli (1997), um socialista italiano, nos anos 20 —, talvez seja mais apropriada. A rigor, o importante não são os nomes, mas a própria reconstrução de um Estado verdadeiramente novo. De um Estado democrático e forte. Com novos papéis e novas formas de responsabilização de seus governantes perante a sociedade⁵.

(5) Uma apresentação sistemática dessa perspectiva encontra-se em Bresser Pereira, Maravall e Przeworski (1993). Em termos práticos, a guinada em direção a políticas econômicas voltadas para o ajuste fiscal e a reforma do Estado em governos social-democráticos, como aconteceu na França (1981), na Espanha (1983) e no Brasil (1995), é manifestação dessa nova posição da centro-esquerda social-liberal.

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

Talvez mais importante do que esses opositores seja a própria heterogeneidade estrutural dos países da América Latina, cujas sociedades são marcadas por uma distribuição de renda extraordinariamente desigual. Tal heterogeneidade estrutural coloca permanentemente em risco os dois objetivos intermediários fundamentais da reconstrução do Estado na América Latina: a governabilidade e a governança nos Estados latino-americanos. Existe governabilidade quando o governo tem legitimidade assegurada por instituições políticas capazes de representar e intermediar interesses setoriais legítimos. Existe governança quando o Estado tem capacidade financeira e administrativa de executar as políticas decididas pelo governo.

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

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

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

REFERÊNCIAS

Bresser Pereira, Luiz C., Maravall, José M. e Przeworski, Adam. *Economic reforms in new democracies*. Cambridge: Cambridge University Press, 1993.

Cardoso, Fernando H. "Ideologias no pós-Guerra Fria" (aula na Universidade de Coimbra, ao receber o título de doutor *honoris causa* em 19/07/95). *Cadernos do PSDB* — "Os caminhos da social-democracia". Brasília: PSDB, nº 1, abril de 1996.

Jessop, Bob. "Changing forms and functions of the State in an era of globalization and regionalization". In: Delorme, Robert e Dopfer, Kurt (orgs.). *The political economy of diversity*. Aldershot: Edward Elgar Publishing House/European Association for Evolutionary Political Economy, 1994.

Przeworski, Adam. "On the design of the State: A principal-agent perspective". Apresentado ao seminário "Reforma do Estado na América Latina e no Caribe", Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, Banco Interamericano de Desenvolvimento e Organização das Nações Unidas. Brasília, 16-17 de maio, 1996.

Rosselli, Carlo. *Socialismo liberal*. Rio de Janeiro: Instituto Teotônio Vilela/Jorge Zahar, 1997.

World Bank. *World Development Report 1997: The State in a changing world*. Washington: The World Bank, march 1997 (draft version).

As reformas econômicas que estão sendo executadas na América Latina não devem ser chamadas de neoliberais: são simplesmente orientadas para o mercado, de forma a tomá-lo menos dependente da intervenção para realizar com eficiência suas funções de alocação dos recursos privados. Elas podem ser adequadas ou inadequadas em cada caso, podem ser competente ou incompetentemente implementadas. Justificar-se-ão se, além de garantirem o funcionamento do mercado, conduzirem à superação da crise fiscal que imobiliza o Estado e aumentarem a segurança da propriedade e dos contratos, estimulando os empresários a investir. E as reformas administrativas e políticas que cada vez mais fazem parte da agenda latino-americana serão legítimas se levarem ao surgimento de instituições políticas e administrativas que tornem o Estado mais governável, a administração pública mais eficiente e efetiva na condução das políticas públicas e os políticos e os burocratas mais responsáveis perante a sociedade, fazendo com que o Estado desempenhe com eficiência suas novas funções. Enfim, se forem reformas que apontem para o novo Estado do século XXI, em vez de se voltarem para o passado.

Recebido para publicação em
11 de fevereiro de 1998.

Luiz Carlos Hresser Pereira é professor da FGV-SP e ministro da Administração Federal e Reforma do Estado. Publicou nesta revista "Uma interpretação da América Latina: A crise do Estado" (n° 37).

Novos Estudos
CEBRAP
N.º 50, março 1998
pp. 91-98
