A crise do Estado: relacionamento entre Estado e sociedade no Brasil e diagnóstico da crise*

Edison de Oliveira Martins Filho**

Sumário: 1. O Estado no Brasil contemporâneo; 2. Aumento da capacidade de arrecadação; 3. Aumento da capacidade reguladora e anéis burocráticos; 4. Aumento da intervenção no setor produtivo; 5. Relacionamento entre Estado e sociedade: insulamento burocrático e autoritarismo militar; 6. Diagnóstico da crise; 7. A crise no Brasil.
Palavras-chave: crise do Estado; relacionamento entre Estado e sociedade.

Crise no Brasil resultante da combinação entre a quebra do pacto de bem-estar fordista e o esgotamento do modelo econômico adotado no Estado Novo. Diagnóstico do que se convencionou denominar a crise do Estado ocidental moderno. Dilemas, limitações e recomendações pertinentes à estruturação de um novo papel para o Estado ocidental moderno.

The State crisis: relationship between State and society and diagnosis
The paper proposes that the State crisis is the result of the combination between two distinct phenomena: the first is the understanding of the State crisis according to the regulatory school and the "regulatory Fordian way"; the second is the end of the economic model adopted during the Estado Novo period in Brazil. Some points that can explain the relationship between State and society in Brazil are studied.
It is also presented one of the possible diagnosis of the so-called Western State crisis. Ideas introduced by Boyer, Harvey and Aglieta are tied up to those of Souza e Silva to portrait the regulatory Fordian production way.
At last, the paper shows limitations issues and recommendations for the structuring of a new role for the modern Western State.

1. O Estado no Brasil contemporâneo

Pode-se utilizar a terminologia de Dahl (1971) para examinar o Estado no Brasil contemporâneo, definindo-o como uma hegemonia fechada com níveis mínimos de liberalização e participação. As oito condições da poliarquia estiveram presentes de forma muito limitada. Até mesmo o experimento democrático do período compreendido entre 1946 e 1964 apontou sérias restrições à democracia. Essas restrições se refletiram no controle sobre os sindicatos e a legislação partidária e em manifestações populistas. Tanto os direitos contra o Estado como

* Artigo recebido em abr. e aceito em jun. 1996. Este artigo foi extraído da dissertação apresentada ao Coppead/UFRJ como parte dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em Ciências em mar. 1996.
** Engenheiro da assessoria técnica da Comissão Nacional de Energia Nuclear / Instituto de Engenharia Nuclear (CNEN/IEN).

os direitos de participação no Estado foram severamente restringidos durante esse período.

Durante o regime militar, a legislação criou um sistema bipartidário, somado à centralização administrativa e à diminuição das prerrogativas dos legislativos federal, estadual e municipal. A escolha dos governantes tornou-se uma disputa entre elites: de um lado, os defensores do regime, e de outro, a oposição consentida. Se for lembrada a teoria democrática do controle de poder, já presente na obra de Mill e radicalizada por Rousseau, pode-se afirmar que não houve, a rigor, controle democrático das políticas governamentais. Os governos não prestavam contas ao eleitorado e portanto não tinham responsabilidade perante o voto. É nesse cenário que se dá o crescimento do Estado brasileiro.

O controle sobre a propriedade no Brasil não foi resultado de um pacto entre setores operários e capitalistas, e sim da exclusão dos primeiros do jogo político. Nesse jogo, a coalizão entre tecnoburocracia e empresários definiu o perfil e as características do controle sobre a propriedade. Neste sentido, pode-se afirmar que o controle sobre a propriedade favoreceu os proprietários.

A expansão do setor público no Brasil teve início durante o chamado Estado Novo. Este também pode ser considerado o início do Estado em sua forma contemporânea. Tal processo de expansão foi incrementado durante o período do regime militar e pode ser constatado nas mais diversas áreas de atuação do Estado. A expansão deu-se em diversas frentes: no aumento da capacidade do Estado para arrecadar recursos da sociedade; no campo da regulamentação, quando passou a regular amplos setores da economia, além de fornecer serviços sociais básicos como educação e saúde; e no aumento da intervenção no setor produtivo. O Estado atuou como fornecedor de bens e insumos, tentando alavancar o progresso através da ampliação de seus gastos, área em que, teoricamente, a iniciativa privada não podia ou não queria atuar.

2. Aumento da capacidade de arrecadação

A capacidade arrecadadora do Estado foi ampliada principalmente após o ano de 1964. A União inverteu a tendência decrescente da arrecadação a partir da segunda metade dos anos 60. O Estado passou a apropriar-se de parte significativa de recursos extraorçamentários que tinham três origens diferentes: os fundos sociais (FGTS, PIS-Pasep), a colocação no mercado financeiro de títulos da dívida pública (ORTN e LTN) e recursos gerados pela exportação de produtos agrícolas e a receita de jogos de azar (Loteria Esportiva e Loteria Federal) (Martins, 1985).

A arrecadação somada dos fundos sociais atingiu, em 1974, 90% da arrecadação do imposto de renda e 24% do orçamento geral do governo federal. Além disso, a arrecadação do FGTS cresceu 165% em termos reais no período entre 1968 e 1974. Os títulos da dívida pública tinham por objetivo inicial apenas co-

brir os déficits orçamentários. Esses títulos passaram a ser emitidos em volume muito maior com o intuito de financiar os gastos do governo com receita não-tributária.

3. Aumento da capacidade reguladora e anéis burocráticos

A expansão do Estado também se deu no sentido de aumentar o seu poder regulador sobre as atividades econômicas. O caminho escolhido foi o da criação de conselhos reguladores, principalmente durante os governos militares. Por exemplo, foram criados dois conselhos reguladores durante o governo Kubitschek, três durante o governo Goulart, 11 no governo Castelo Branco, 20 nos governos Costa e Silva e Médici e 18 durante o governo Figueiredo.[1] Esses dados revelam que, na esfera do Executivo, o Estado passou a regular de forma mais ampla as atividades econômicas, o mercado e a propriedade.

No plano político, houve a regulamentação da competição eleitoral, a limitação da participação política pela diminuição das prerrogativas do Congresso e a inexistência de eleições diretas para presidente. Tais fatores limitaram tremendamente o acesso às decisões centrais e às políticas e diretrizes governamentais. Essa forma de ampliação da atuação do Estado, combinada com o autoritarismo do regime militar, provocou dois fenômenos importantes: o fortalecimento da tecnoburocracia e a privatização do Estado (Diniz & Lima Jr., 1986), ambos explicados pelo conceito de anéis burocráticos (Cardoso, 1975).

Na opinião de Cardoso, os Estados autoritários caracterizam-se pelo fortalecimento do poder burocrático e tecnocrático em prejuízo dos partidos políticos. A relação entre Estado e sociedade assume uma forma diferente daquela que marca os regimes democráticos. Em regimes democráticos, os partidos políticos, o voto universal, o sistema representativo, a forma federativa e outras instituições similares constituem um meio de ligação entre Estado e sociedade. Em regimes autoritários, a intermediação de interesses entre Estado e a sociedade é feita através de anéis burocráticos.

Os anéis burocráticos são círculos de informação e pressão que se constituem como mecanismos que permitem a articulação entre setores do Estado e setores das classes sociais (Cardoso, 1975). No caso dos regimes burocráticos e autoritários da América Latina, nos anos 60 e 70, esses anéis privilegiaram a articulação entre a grande empresa privada e a burocracia pública. Normalmente, a composição de um anel burocrático é dada por um interesse específico, isto é, ele une, de forma não permanente, um círculo de interessados em questões específicas. Os anéis burocráticos favoreceram um padrão fragmentado de tomada de decisões. A cada diferente questão em pauta correspondia uma diferente articulação entre burocracia pública e privada.

---

[1] Dados apresentados no programa Caminhos da Modernidade em 7-5-1992, Rio de Janeiro, TVE.

Segundo Guimarães e Vianna (1986), a análise das atuações do CMN e do CDE revelou a grande importância assumida pelo Estado na regulamentação das atividades econômicas. Além disso, mostrou que esses conselhos privilegiavam o acesso de determinados setores empresariais às principais decisões de ordem econômica, sobretudo em um sistema político que excluía amplos setores do acesso ao Estado. A tecnoburocracia gozou de considerável grau de liberdade em função da inexistência de canais de representação de interesses organizados do setor empresarial. Os setores privados não conseguiram formular políticas globais e, se tivessem conseguido, teriam que criar canais de representação capazes de viabilizar a implementação dessas supostas políticas.

Os anéis burocráticos, pelo contrário, favoreceram um padrão de demandas e respostas fragmentado, cujo formato funcionou enquanto a conjuntura foi favorável. O desenvolvimento econômico e os fluxos de capital resultaram em um jogo de soma positiva.[2] Esse jogo possibilitou a adequação entre os interesses privados e os da burocracia pública e privada.

4. Aumento da intervenção no setor produtivo

A intervenção estatal não ficou limitada apenas às atividades reguladoras. O Estado passou a ter uma presença muito marcante também no processo produtivo. Até a implantação do regime militar, haviam sido criadas apenas três subsidiárias de empresas estatais. Após a implantação do regime militar, foram criadas cerca de 200 novas subsidiárias. Até 1949, o governo contava com 34 empresas controladas; entre 1950 e 1959, foram criadas 15 empresas federais e 49 empresas estaduais, e entre 1960 e 1969, 39 e 175, respectivamente, tendo o auge acontecido entre 1970 e 1976, quando criaram-se 70 novas empresas federais e 60 novas empresas estaduais. É interessante observar que cerca de 60% das empresas controladas criadas pelo governo no período compreendido entre 1966 e 1975 pertenciam à Companhia Vale do Rio Doce e à Petrobras (Abranches, 1987).

A análise dos dados para o período compreendido entre 1939 e 1983, referentes à criação de empresas controladas pelo governo (Diniz & Lima Jr., 1986), permite afirmar que a expansão do Estado foi bem mais intensa durante a "hegemonia fechada" do que durante o período de relativa democracia política entre 1945 e 1964. O Estado aumentou de maneira significativa a sua capacidade de intervenção no domínio econômico. Através da regulação e da utilização de empresas estatais como instrumentos de política macroeconômica, o Estado passou a dispor de crescente poder de controle sobre o mercado.

Com o aumento da presença do Estado na economia pretendia-se que as empresas criadas representassem ilhas de racionalidade dentro da burocracia tradicio-

---

[2] O jogo de soma positiva permite que as questões em disputa sejam consideradas de natureza distributiva, tal como definiu Lowi (1964).

nal. Uma das conseqüências dessa racionalidade foi o surgimento da figura do executivo de Estado e das chamadas burocracias insulares (Martins, 1985).

5. Relacionamento entre Estado e sociedade: insulamento burocrático e autoritarismo militar

Nunes (1985) identifica quatro tipos de definições para as relações entre Estado e sociedade no Brasil. A intermediação dos interesses entre a sociedade e o Estado pode ser pautada pelo universalismo de procedimentos, pelo clientelismo, pelo corporativismo e pelo insulamento burocrático. Nesta seção descreveremos o quarto tipo.

O insulamento burocrático é uma estratégia que se baseia na criação de ilhas de racionalidade e especialização técnica. A burocracia insulada, composta de burocratas e técnicos selecionados por procedimentos impessoais, funciona de forma a evitar que os responsáveis por políticas e decisões sejam influenciados pelas pressões partidárias e as particularidades do jogo político (Nunes & Geddes, 1985). As raízes desse formato institucional foram lançadas nas décadas de 30 e 40 e desenvolveram-se nos anos 50, ganhando importância considerável durante os governos militares. São exemplos de burocracias insuladas a Comissão Nacional de Energia Nuclear (CNEN), a Superintendência da Moeda e Crédito (Sumoc), o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), o Banco Central (BC) e muitas outras afins, incluindo as *holdings* do setor de energia elétrica.

O ponto fundamental dessas ilhas de racionalidade é que legitimam suas decisões e políticas por critérios técnicos, ao mesmo tempo em que tentam afastar qualquer legitimidade baseada no conflito e no consenso inerentes ao mundo da política. Pode-se argumentar que as ilhas de racionalidade não estão totalmente livres de influências externas. Em que pese à busca constante da maximização da eficiência e do saber técnico nas tomadas de decisões, existe um fluxo constante e intenso de recursos e informação entre as agências insuladas e o ambiente no qual estão inseridas (Nunes, 1985). Esse processo é explicado pela teorização das coalizões externas, feita por Mintzberg (1983) ao estudar o fenômeno do poder nas organizações. Cabe ressaltar que faz parte da natureza da burocracia insulada manter-se distante das injunções da política partidária. Isso ocorre em cenários democráticos ou autoritários, mas, no segundo caso, o custo do afastamento do jogo partidário é bem mais baixo. Nesse ponto a noção de anéis burocráticos é muito útil. Esses anéis passam a ser o caminho por excelência dos fluxos de informações e recursos entre a burocracia insulada e o ambiente externo. A "coalizão" predominante é a da burocracia pública com a grande empresa privada.

Durante o regime autoritário, a proliferação das empresas estatais foi acompanhada pela ampliação das agências insuladas. A administração pública no formato empresarial é a realização da racionalidade técnica como meio para

atingir os fins definidos. Mais do que isso, considera-se que o conhecimento técnico, e não o jogo de interesses e valores, é o recurso mais eficiente na escolha dos fins a serem alcançados. Essa orientação do crescimento do Estado não se deu sem que fosse criada uma ideologia tecnocrática que esteve sempre presente, principalmente durante o regime militar. A burocracia insulada, juntamente com a falta de liberdade e de participação política, favoreceu de forma contundente a privatização do Estado. Nesse cenário autoritário, dada a natureza do processo decisório, eminentemente técnico e sem sujeição ao controle público, as burocracias insulares ficaram distantes de qualquer tipo de fiscalização pública.

O regime militar ampliou o processo de privatização do Estado ao permitir a proliferação de agências reguladoras e de empresas estatais e ao reforçar a ideologia antipartidária, presente desde o Estado Novo. O argumento mais perverso desse reforço foi o de que o Congresso seria empecilho à eficiência. Em decorrência desse argumento, o Poder Executivo passou a ocupar cada vez mais as funções do Poder Legislativo através de órgãos paralegislativos (Santos, 1972).

Na verdade o regime militar tornou mais grave o problema da privatização do Estado e da incapacidade de construção de uma administração estatal sob domínio público. A multiplicação descontrolada de agências reguladoras e empresas estatais tornou-se sinônimo de ampliação das áreas de administração estatal fora do controle dos partidos, do Congresso e da sociedade organizada. Em nome da racionalidade técnica, a burocracia ampliou-se de forma considerável, livre de responsabilidade perante os cidadãos. Este foi o legado administrativo dos governos militares.

Pelo exposto, vemos que os postulados do liberalismo econômico foram, juntamente com os do liberalismo político, abandonados. O que se viu foi mais Estado e menos mercado. Na área social, porém, aconteceu o inverso. Em conseqüência do processo de privatização do Estado, os recursos públicos que deveriam ir para a área social serviram para beneficiar parte da burocracia estatal, notadamente os tecnocratas, e para construir imensos impérios empresariais deixados no rastro dos governos do regime militar. Forjou-se no Brasil um alto grau de concentração de renda, de desproteção trabalhista e social e de carências profundas nas áreas de serviços sociais básicos. Tudo isso denota o abandono da área social por parte do Estado.

Vale dizer que essa ausência tornou o Estado paradoxalmente presente na constituição de um cenário de profunda desigualdade e desproteção, no qual o mercado vale para os excluídos do jogo político, e o Estado, para salvaguardar os interesses dos que a ele têm acesso privilegiado. Essa situação pode ser vista como uma quase perfeita mimetização da lei de dupla moral proposta por DaMatta (1991) para explicar a sociedade brasileira: aos amigos, tudo; aos inimigos, a lei. Pode-se então parafraseá-la da seguinte forma: *aos amigos, o Estado; aos inimigos, o mercado.*

6. Diagnóstico da crise

A reestruturação do setor público no Ocidente precisa levar em conta duas questões importantes. A primeira é definir o grau desejável de autonomia de gestão da máquina pública. A segunda é como administrar as novas formas de segmentação e flexibilização do trabalho em um ambiente econômico globalizado e competitivo. O *status quo* vigente até a década de 70 pode ser representado pela idéia da existência de um pacto implícito entre Estado, capital e trabalho. Esse pacto foi a resposta encontrada pelo ocidente para o conflito entre a autonomia dos agentes privados — essencial para a eficiência microeconômica —, os objetivos mais gerais do Estado e os interesses dos trabalhadores. O pacto resultou na criação do chamado *Estado de bem-estar fordista* (Boyer, 1989; Harvey, 1992; Aglietta, 1979).

O estabelecimento do pacto fordista (Harvey, 1992) criou condições adequadas para o crescimento econômico e a estabilidade política do pós-guerra. Ele pode ser considerado como um complemento do pacto keynesiano entre proprietários e trabalhadores. A base estrutural do pacto eram a produção, o consumo de massa e o crescimento econômico contínuo combinados. Suas forças dinamizadoras eram a economia de escala e a integração de mercados regionais. Essa composição possibilitou a paz entre capital e trabalho e deu sustentação à coexistência da democracia com o capitalismo. Como diz Souza e Silva (1994):

"O pacto era representado pela articulação entre as grandes corporações oligopolistas e os sindicatos de porte nacional. Ao mesmo tempo e sob essas influências, a sociedade se organizou em uma sociedade de massa integrada pelas expectativas de consumo. Cimentando essa articulação, o 'Estado fordista', apoiado em governos de cunho social-democrata, desenvolvia políticas keynesianas de sustentação da demanda agregada nacional e políticas de *Welfare State* de âmbito geral e de cunho universalista que integravam os trabalhadores. Dentro desse contexto o Estado assumia, na maior parte dos casos, a responsabilidade pelos grandes investimentos em infra-estrutura e geria diretamente grande parte dos serviços públicos a ele associados. A gestão estatal nos vários países desenvolvidos no pós-guerra se estruturou, para realizar essas diversas tarefas estruturadoras que constituíam o papel do Estado, na aliança fordista."

Na década de 70, uma série de problemas encadeados começou a inviabilizar o arranjo vigente. A necessidade de amortizar recursos aplicados em tecnologias ultrapassadas, o aumento do estoque de novas tecnologias, a queda de produtividade, a crise do petróleo e a impossibilidade de manter o bem-estar começaram a minar o *status quo* vigente. Havia nas economias desenvolvidas uma grande quantidade de recursos aplicados em processos tecnológicos obsoletos e que necessitavam ser amortizados. Com o surgimento de um grande estoque de novas tecnologias, alterou-se a relação existente entre capital e trabalho. Essa alteração ocorreu porque mudaram a natureza e o caráter dos processos de trabalho e fabricação. A base das novas tecnologias estava associada ao desenvolvimento da microeletrônica, da automação flexível e da robotização. A queda da produtividade

estava associada ao uso de tecnologias antigas, porém ainda dominantes na indústria. Quando foi deflagrada a crise do petróleo, o aumento dos preços das matérias-primas, aliado ao alto grau de protecionismo adotado de forma geral, trouxe a recessão e a conseqüente queda na rentabilidade dos ativos.

A recessão aumentou a ociosidade dos fatores de produção (mão-de-obra e capitais) e provocou uma crise fiscal generalizada nos Estados ocidentais. A crise fiscal foi causada pela combinação da queda da arrecadação com o aumento de gastos. A queda da arrecadação foi provocada pela diminuição da atividade econômica; o aumento dos gastos foi ocasionado pela maior demanda pelos programas sociais, devido ao desemprego.

Essa conjuntura inviabilizou o paradigma fordista de organização da produção. O pacto, responsável por décadas de estabilidade política e desenvolvimento econômico, teve que ser quebrado. O estopim do processo de rompimento do pacto foi a crise do petróleo deflagrada no início dos anos 70, que precipitou uma série de mudanças econômicas e sociais.

A legitimação política começou a surgir nos anos 80, quando os eleitores, descrentes das formas social-democratas de governo, passaram a favorecer as alternativas políticas influenciadas pelo liberalismo. As soluções apresentadas buscavam maior eficiência dos mecanismos de regulamentação estatal, a retirada estratégica do Estado das áreas de produção econômica e até mesmo da prestação direta de serviços públicos. A crise do pacto fordista deu início a vários processos de transformação importantes. Harvey (1992) relaciona esses processos a um novo modo de acumulação chamado *modo de regulação flexível*. Alvin Toffler, vendo o deslanche de uma nova Revolução Industrial, com o amadurecimento das tecnologias de microinformática, telecomunicações etc., vislumbrou a terceira onda. Houve um surto de aumento da produtividade industrial provocado por inovações tecnológicas e que serviu de base para mudanças e transformações econômicas e sociais.

As estruturas de regulamentação fordistas foram flexibilizadas tanto em relação ao capital quanto à integração de mão-de-obra e padrões de consumo. Uma das conseqüências foi a despadronização progressiva do trabalho e a ressegmentação das estruturas temporais, espaciais e sociais da organização da produção (Souza e Silva, 1994).

A reação do capital à quebra do pacto foi a mudança de sua lógica de atuação. Iniciou-se um processo de criação de grandes oligopólios através de um intenso movimento de fusões e aquisições. Esse período presenciou o surgimento dos grandes conglomerados de abrangência global. A lógica adotada ditava que deveria surgir em cada país um mercado nacional dinâmico, fortemente competitivo, composto de unidades de pequeno e médio portes e integradas aos grandes conglomerados. Essa integração se daria através de processos de terceirização e montagem de redes de fornecedores exclusivos. Como corolário surgiriam a maximização da produtividade e a competitividade global. Tal cenário pode ser entendido como o embrião do atual conceito de globalização.

Do lado do trabalho, houve a segmentação que flexibilizou para baixo o mercado de trabalho. Houve a separação definitiva de uma elite dos trabalhadores constituída pelo núcleo da mão-de-obra das grandes corporações transnacionais. Para essa elite, as vantagens e a estabilidade obtidas pelo fordismo permaneceram. Para a maioria dos outros trabalhadores, a flexibilidade, o trabalho temporário e a informalidade tornaram-se a regra. As identidades sociais baseadas na oposição do capital ao trabalho foram subvertidas. Isso ocorreu devido ao aumento do número de pequenos empresários e profissionais autônomos, resultante da generalização dos processos de terceirização. Saíram fortalecidos identidades e valores baseados em padrões de consumo e estilos de vida cada vez menos associados à esfera produtiva. A segmentação da produção refletiu-se nos padrões de consumo, tornando-os cada vez mais diferenciados. O resultado disso foi o enfraquecimento dos atores políticos que organizavam as identidades sociais de base trabalhista e o surgimento de múltiplos atores cuja identidade se organizou em torno dessa nova realidade.

A essa altura começou a ser feita a substituição do *cidadão/trabalhador* pelo *cliente/cidadão*. O *cidadão/trabalhador* encara o Estado apenas como um mecanismo de intermediação para a obtenção de benefícios compensatórios do capital e ganhos reais de salários, através de impostos ou processos de intermediação. Já o *cliente/cidadão* entende o Estado como um prestador de serviços comprometido com critérios de qualidade e atendimento associados aos serviços que presta. Na opinião desse *cliente/cidadão*, o Estado deve ser um parceiro privilegiado do capital no novo pacto que se desenha. Essa idéia de *cliente/cidadão*, mais tarde associada ao conceito de *cidadão/consumidor*, serviu para compor a base de um novo modo de regulamentação capitalista (Souza e Silva, 1994).

Praticamente todos os países ocidentais tentaram consolidar esse novo pacto. Adotaram-se políticas nas quais as demandas dos sindicatos estiveram relativamente marginalizadas em relação às dos movimentos ligados a padrões de vida e de defesa do consumidor (ou daquilo que os consumidores intrinsecamente segmentados têm em comum). Um exemplo típico é a importância que o movimento ecológico ganhou em relação às demandas sindicais que normalmente têm passado em branco. A intensificação da competição internacional e a globalização dos mercados ocorridas na última década fizeram com que a ação estatal fosse encarada pelos atores políticos como um fator de produção (ao fornecer infra-estrutura e serviços) e um custo (impostos) que devem contribuir positivamente para viabilizar a competitividade internacional de cada país.

Em função dessa nova conjuntura externa, a reestruturação do setor público no Ocidente tem sido feita levando em conta duas questões importantes. A primeira é a definição do grau desejável de autonomia de gestão da máquina pública. A segunda é a administração das novas formas de segmentação e flexibilização do trabalho em um ambiente econômico globalizado e competitivo. Essa reestruturação fez com que vários países desenvolvidos empreendessem verdadeiras revoluções nas formas de gestão do setor público. O *trade off* entre autonomia do agente

implementador, essencial à eficiência microeconômica, e os objetivos mais gerais do Estado é a questão principal desse processo de reestruturação.

Como essas mudanças afetaram os países periféricos? A inserção subordinada no sistema capitalista internacional tem sido um importante condutor das transformações dos países centrais para as sociedades e economias periféricas. Souza e Silva (1994) afirma que o Brasil caracteriza-se por "uma forma particular de inserção periférica, num dado modo de regulação central, no qual se desenvolvem, em nível de regulação, características que correspondem às necessidades de buscar uma estabilidade relativa do regime de acumulação vigente no país, ainda que de forma subordinada à dinâmica da economia internacional. Isso freqüentemente resulta na dificuldade prolongada, e muitas vezes permanente, de encontrar formas institucionais mais estáveis".

7. A crise no Brasil

Os reflexos da crise no Brasil podem ser analisados por dois ângulos distintos. O primeiro aborda a questão pelo lado da teoria da regulamentação, segundo a qual, num contexto globalizado, a crise brasileira é conseqüência da crise do pacto pós-fordista. O segundo ângulo, complementar ao primeiro, afirma que a crise é o resultado do esgotamento das possibilidades de um modelo de desenvolvimento que se tornou anacrônico.

Enquanto no primeiro ângulo a abordagem é globalizante, no segundo são mais focalizadas as peculiaridades decorrentes de políticas econômicas adotadas desde a época do Estado Novo no Brasil. Ambos se complementam ao tratar facetas distintas do mesmo fenômeno.

A crise como conseqüência da crise do pacto pós-fordista

Souza e Silva (1994) afirma que não existe no Brasil um modelo de regulamentação definido de forma clara como nos outros países ocidentais. Nos países desenvolvidos, os períodos de transição e vigência dos modelos de regulamentação foram claramente percebidos. No Brasil, entretanto, a situação pode ser explicada como o resultado da vigência incompleta dos modos de regulamentação. A conseqüência mais visível desse fato é a impressão de um contínuo, prolongado e interminável processo de transição. As estruturas institucionais que têm como função estabilizar o regime de acumulação não se cristalizaram. As premissas do pacto fordista foram estabelecidas no Brasil de forma deturpada. Essa deturpação deu-se pela inserção tardia do Brasil no contexto internacional e pela exclusão, do jogo do poder, de diversos atores sociais. Antes que a construção fordista estivesse estabelecida e os dilemas e contradições a ela inerentes tivessem sido equacionados, o Brasil teve que enfrentar desafios que nos países centrais foram enfrentados com uma conjuntura interna bem mais favorável.

Nesse contexto, composições instáveis, contraditórias e segmentadas viabilizaram-se temporariamente como coalizão vigente. Essas composições sustentaram conjuntos de instituições que representavam modos de regulamentação incompletos. Esses modos de regulamentação foram incapazes de estabilizar, dos pontos de vista político, econômico e estrutural, as crises resultantes de nossa inserção tardia e periférica no regime de acumulação internacional vigente.

Existe hoje no Brasil um projeto de regulamentação fordista abortado, com estruturas que jamais foram totalmente implantadas (Souza e Silva, 1994). Contraditoriamente, ainda existem anacronismos nunca suplantados. Eles formam um trinômio composto pelo cartorialismo, a corrupção e o clientelismo (Faoro, 1957). Como conseqüência de sua *temporalidade tardia*, esse projeto sofre pressões internas e externas. As pressões geradas internamente têm origem na rigidez burocrática, no forte corporativismo e na persistente crise fiscal. As pressões de origem externa são as provenientes do discurso político da *modernidade*.

Para enfrentar os desafios da flexibilização do modo de regulamentação é necessário aprender a produzir com qualidade, aumentar a produtividade da economia em geral e assimilar o surgimento de uma feroz e quase *darwiniana* competitividade no comércio internacional. Em termos de produção, coexistem no Brasil estruturas de produção distintas entre si. A primeira é tipicamente fordista. Com produção em massa, penetração no mercado nacional e internacional, é integrada por grandes empresas e redes de fornecedores de menor porte. A segunda estrutura é composta por organizações arcaicas e setoriais. As estruturas fordistas estão distribuídas pelo que se poderia definir como *ilhas geográficas e setoriais*. Apesar da maior dimensão geográfica do anacronismo, a estrutura fordista é dominante (Souza e Silva, 1994).

O Brasil também apresenta uma situação ambígua em termos de consumo. Existe uma legião de excluídos, cujo padrão de renda corresponde ao nível de subsistência, convivendo com uma minoria que detém quase toda a renda disponível para o consumo. Esse quadro inviabiliza o surgimento de um forte mercado consumidor, base da lógica do regime de acumulação fordista. A cultura do consumo, disseminada pelos meios de comunicação e pelo efeito de demonstração, faz com que, mesmo entre os excluídos, sejam aceitos os padrões de comportamento e identificação da sociedade de consumo. Na verdade, os excluídos são um grande grupo de virtuais consumidores frustrados por terem sua capacidade de realização de desejos reprimida de forma estrutural (Faria & Silva, 1983).

As estruturas formais de organização de interesses políticos são ambíguas. Os sindicatos e associações patronais são segmentados setorial e regionalmente, espelhando a heterogeneidade de sua composição. Os sindicatos de trabalhadores, ainda marcados pelo clientelismo e pelo *peleguismo*, estão hoje divididos entre o sindicalismo de resultados e o sindicalismo ativista típico. Na Europa, onde a atuação dos sindicatos ficou clara com o seu papel decisivo no estabelecimento do pacto, o sindicalismo de resultados prevaleceu. No campo político, os partidos políticos primam pela ambigüidade correspondente às estruturas que repre-

sentam. A composição de seus interesses eleitorais e de financiamento assim o exigem. Talvez à exceção do *PT*, que teve origem no sindicalismo e evoluiu naturalmente para a arena política, os outros partidos estão mais ligados ao anacronismo do que se pode supor.

A integração dessas estruturas anacrônicas representa o chamado *pacto pós-fordista à brasileira*. Ele viabiliza as alianças instáveis, essenciais à estabilização relativa e temporária do modo de regulamentação transitório, que são típicas da integração periférica (Souza e Silva, 1994).

Tal é o cenário em que foram implantadas as estruturas fordistas no Brasil. Desse cenário faz parte o sistema de empresas estatais. A estratégia utilizada pelo Estado é muito semelhante à italiana, na qual se buscava por meio das suas estruturas integrar e apoiar o grande e o médio capitais em um projeto de desenvolvimento. Por outro lado, o Estado tentou integrar, através de políticas sociais compensatórias de cunho geral, a versão pobre do *cidadão/trabalhador*.

O arranjo político que apoiava essa tentativa de construção fordista era extremamente contraditório. Em primeiro lugar, dava-se num contexto bastante autoritário, que tentou integrar atores cujas bases estruturais estavam no clientelismo arcaico que o projeto pretendia ultrapassar. Em segundo lugar, a estrutura sindical, essencial à montagem de um pacto fordista, nunca assumiu esse papel durante o autoritarismo, devido à forte oposição histórica dessa estrutura ao regime que se instalava. Viu-se portanto excluída. Com o restabelecimento da democracia, o sindicalismo retornou dividido. Formas de luta que deveriam ser consecutivas no tempo se tornaram simultâneas, o que enfraqueceu o movimento sindical como um todo.

A crise do Estado brasileiro, tanto em termos fiscais quanto estruturais, tornou-se ainda mais complexa pela transição democrática e pelas pressões da competição global que caracterizam o presente momento histórico. Além disso, há muitos interesses conflitantes em torno das propostas de reforma do Estado e de gestão do setor público. Mas não se conseguiu estabelecer um pacto político que dê sustentação à reforma efetiva.

O primeiro desses interesses está ligado ao clientelismo arcaico. Normalmente de natureza regional, opõe-se a qualquer reforma racionalizadora que tente aprofundar as estruturas fordistas. O segundo grupo de interesses é o segmento de elite de funcionários do Estado. Por ter condições de trabalho e influência muito especiais, esse grupo plantou as sementes do corporativismo estatal.

O grupo dos sindicalistas viu-se lesado com a vigência incompleta do fordismo e a perda de conquistas imaginadas definitivas. Sendo válidas as experiências européias, a segmentação e a flexibilização das relações de trabalho na crise econômica, que já se estende por alguns anos, prenunciam o enfraquecimento dos sindicatos como instrumentos de representação política. Os fenômenos de terceirização no trabalho, consumo de massa, confronto entre padrões de consumo de Primeiro e Terceiro Mundos e utilização dos insumos do setor produtivo estatal ajudam a completar o quadro de interesses em jogo.

A crise como resultado da falência do modelo adotado no Estado Novo

A crise no Brasil pode ser entendida como resultado da combinação de uma série de fatores que levaram o Estado à falência. O setor público perdeu a capacidade de investir, intervir e agir direta ou indiretamente. Castor afirma que a degradação foi democraticamente distribuída, não poupando nenhum segmento do aparelho estatal (Souza e Silva, 1994). O modelo de Estado no Brasil teve origem na estrutura implantada por volta de 1930. Esse modelo entrou em colapso num quadro composto por crônico desajuste fiscal, corrupção pandêmica e desvalorização da cidadania, da vida, da educação e da saúde.

A revolução de 1930 implantou no Brasil um modelo de desenvolvimento que tinha o Estado como principal condutor. Esse modelo caracterizava-se pela forte presença do Estado na vida do país, pelo controle estrito e pelo planejamento estratégico do desenvolvimento. O Estado caracterizou-se pelo controle social excessivo e pela administração opressiva e caricata. Implantado como resultado de um movimento revolucionário, tal modelo tinha um forte componente de autoritarismo que permeou todo o período de sua vigência. O esgotamento desse modelo de desenvolvimento expôs suas limitações e provou sua inviabilidade. O Estado não foi capaz de dar respostas adequadas a uma série de eventos que emergiram, como veremos a seguir.

Em primeiro lugar, a crise do petróleo, cujo peso foi preponderante por deixar clara a precariedade da estrutura fiscal do Estado. Para fazer face às crescentes despesas com a conta do petróleo, o Brasil, ao invés de realizar um ajuste estrutural, recorreu ao endividamento externo, então barato e abundante. O desequilíbrio resultante perpetuou-se na década de 70. No início dos anos 80, exaurida a capacidade de financiamento por créditos externos, desencadeou-se a *debt crisis*. A rápida internacionalização e desregulamentação da economia internacional chocou-se frontalmente com a incapacidade dos legisladores, dos órgãos de controle e da burocracia para dotar o Estado de mecanismos de atuação ágeis e dinâmicos. A indefinição acerca da inserção da economia brasileira no emergente processo mundial de globalização econômica ajudou a estender o prazo para qualquer reação estruturada e racional do país a mudanças no cenário internacional.

Outro fator relevante nesse processo de falência do Estado foi a inflação crônica que se instalou no Brasil. Tal processo inflacionário, aliado ao persistente desequilíbrio orçamentário, erodiu paulatinamente a capacidade do Estado de investir e prestar serviços. A instituição da correção monetária foi extremamente criativa, no sentido de dar sobrevida ao desajuste orçamentário do Estado, através da correção dos débitos fiscais. Com o passar do tempo, porém, levou ao crescente empobrecimento do setor público. Isso porque os agentes econômicos privados começaram a beneficiar-se da indexação financeira, auferindo lucros com a inflação, enquanto o mesmo não ocorreu com o Estado.

Tal situação desencadeou um processo de transferência de renda do setor público para os agentes privados. Como nem todos os agentes privados tiveram o

mesmo acesso aos mecanismos de indexação, a renda nacional disponível concentrou-se nas mãos dos agentes que se beneficiavam da inflação. Os maiores prejudicados foram a arrecadação fiscal nas diversas instâncias de governo e os salários.

O clientelismo provocou o inchaço desordenado dos quadros da administração pública. O corporativismo criou e perpetuou privilégios injustificáveis para alguns setores com maior poder político de barganha dentro dos quadros das empresas estatais, e isso à custa do contribuinte. O populismo aposentou precocemente milhões de pessoas através de leis de favorecimento ou da simples ausência de controles previdenciários. Por fim, a corrupção disseminou-se em todos os níveis, gerando uma relação incestuosa entre o Estado contratador e segmentos de fornecedores privados de bens e serviços (Souza e Silva, 1994). A falência do Estado brasileiro teve também a contribuição de terapias de combate à inflação baseadas sistematicamente em recessão e em políticas de juros elevados.

Em nenhum momento fez-se um esforço sistemático para repensar o modelo do Estado em suas bases filosóficas. Não foram questionados nem o modelo empreendedor, nem o modelo econômico de substituição de importações e de isolamento comercial. Ao longo do tempo, tomaram-se medidas corretivas que tiveram apenas caráter gerencial e administrativo. Seu objetivo era superar as dificuldades operacionais existentes, mas sem enfrentar o problema principal em suas causas. Se nas décadas de 30 e 40 as ações corretivas traduziram-se na criação de autarquias na administração direta, nas décadas de 60 a 80 observou-se a expansão da administração indireta e descentralizada com a criação das empresas estatais. Isso provocou profunda transformação na gestão administrativa do Estado.

Os dois modelos — as autarquias da administração direta e as empresas estatais da administração indireta — firmaram-se como burocracias insulares. Os quadros humanos e a forma de remuneração eram específicos. As receitas eram definidas de forma adequada e os procedimentos operacionais não tinham as amarras normalmente seguidas no restante da administração pública. Tais cuidados tiveram por objetivo restaurar a capacidade de atuação em setores específicos. Dessa forma evitou-se repensar de forma mais profunda a atuação e a estrutura da administração pública. Bertero (1985) ressalta que a decisão de expandir a administração pública através das autarquias e, mais recentemente, da administração indireta, com as estatais, indicava o reconhecimento do fim de um ciclo. O Estado, através da administração direta, chegava ao fim de um período de expansão do número de funcionários e de órgãos públicos, no que pode ser chamado de ciclo clássico (Marcelino, 1987). Não era mais capaz de atender com agilidade, flexibilidade, presteza e criatividade as demandas e as pressões geradas pela opção desenvolvimentista. Com a multiplicação das empresas estatais, foi preciso criar instâncias integradoras de sua atuação. Uma dessas instâncias foi a *holding setorial*. A função principal das *holdings* foi impor a autoridade supra-empresarial no planejamento. As resistências a esse tipo de controle foram vencidas com a delegação às *holdings* da alavancagem de recursos para o financiamento setorial, intermediando avais do Tesouro (Abranches, 1977).

Esse arranjo começou a esfacelar-se a partir da década de 70 com a crise fiscal do Estado. Uma das causas dessa crise foi a utilização das empresas estatais como alavancagem de endividamento. Esse fato tornou indissociáveis o problema das finanças estatais e a dívida pública. Com a continuidade da crise fiscal, a estratégia utilizada para administrar as empresas estatais foi o rígido controle de sua operação. Por outro lado, as empresas, quando possível, reagiram a essa tentativa de tutela defendendo sua autonomia institucional. Essa reação explicitou-se pela subversão dos muitos sistemas de controle através do pacto corporativo interno. Criou-se dessa forma um conflito latente de interesses entre o Estado interventor, sujeito das políticas governamentais, e o Estado empresário, seu instrumento de implementação. Esse tipo de conflito é descrito em detalhes por Vickers e Yarrona (1988). Ele é denominado conflito entre *principal* e *agent* e está potencialmente presente em soluções institucionais baseadas na autonomia dos agentes. A administração do conflito é feita por meio de um sistema de incentivos e sanções, por um lado, e de supervisão e controle, por outro. O objetivo principal é compatibilizar as funções de utilidade de todos os atores sociais envolvidos no arranjo institucional no qual a empresa está inserida.

O acirramento da crise aumentou a tensão existente devido à progressiva dificuldade de financiamento do setor público e ao papel atribuído às empresas estatais nas estratégias de estabilização. Houve desgastantes escaramuças intraburocráticas que prejudicaram profundamente a atuação do Estado como um todo, a eficácia de suas políticas e a eficiência da implementação destas pelas empresas estatais (Souza e Silva, 1994). O esfacelamento da autonomia das arenas setoriais e o redirecionamento da representação de interesses para uma estrutura política frágil alteraram o comportamento dos atores políticos. Esses atores passaram a buscar outros tipos de inserção na máquina do Estado para defender seus interesses corporativos.

Devido às dificuldades para conciliar e integrar os interesses corporativos em nível mais geral, surgiu forte pressão para a ampliação do que Weber (1979) chama de *spoil system* político. Isso ocorreu devido à deslegitimação política dos atores estatais — tanto as agências de planejamento, coordenação e controle, quanto o sistema de empresas estatais. Essa conjuntura criou o ambiente político adequado ao fortalecimento ideológico das opções liberais do Estado mínimo.

Referências bibliográficas

Abranches, Sérgio. *Governo, empresa estatal e política siderúrgica no Brasil*. Rio de Janeiro, Gesp/ Finep, 1977.

———. *As origens da crise: Estado, autoritarismo e planejamento no Brasil*. São Paulo, Revista dos Tribunais, 1987.

Aglietta, M. *A theory of capitalism regulation*. London, McMillan, 1979.

Bertero, C. O. *Administração pública e administradores: perspectivas históricas e eventos recentes*. Brasília, Funcep, 1985.

Boyer, Robert. *Teoria da regulação: uma análise crítica*. Porto Alegre, Nobel, 1989.

Cardoso, Fernando Henrique. *Autoritarismo e democratização*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1975.

Castor, Belmiro V. J. Fundamentos para um novo modelo do setor público no Brasil. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, Fundação Getulio Vargas, *28*(3):155-61, jul./set. 1994.

Dahl, R. *Polyarchy, participation and opposition*. New Haven, Yale University Press, 1971.

DaMatta, Roberto. *A Casa e a rua: espaço cidadania, mulher e morte no Brasil*. 4 ed., Rio de Janeiro, Guanabara Koogan, 1991.

Diniz, Eli & Lima Jr., Olavo Brasil de. *Modernização autoritária: o empresariado e a intervenção do Estado na economia*. Brasília, Ipea/Cepal, 1986.

Faoro, R. *Os donos do poder*. Porto Alegre, Globo, 1957.

Faria, V. & Silva, P. L. B. Transformações estruturais, política social e dinâmica demográfica: discussão de um caso, Brasil 1950-80. In: *Memória do congresso latino-americano de população e desenvolvimento*. México, Unam, Colégio do México, Pipsal, 1983. v. 2.

Guimarães, César & Vianna, Maria Lucia T. W. Planejamento e centralização decisória: o Conselho Monetário Nacional e o Conselho de Desenvolvimento Econômico. In: Diniz, Eli & Lima Jr., Olavo Brasil de. Modernização autoritária: o empresariado e a intervenção do Estado na economia. Brasília, Ipea/Cepal, 1986.

Harvey, D. *A condição da pós-modernidade*. São Paulo, Global, 1992.

Lowi, Theodore J. American business, public policy, case studies and political theory. *World Politics*, *16*:677-715, July 1964.

Marcelino, G. F. *Evolução do Estado e reforma administrativa*. Brasília, Departamento de Imprensa Nacional, 1987.

Martins, Luciano. *Estado capitalista e burocracia no Brasil pós-64*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1985.

Mintzberg, Henry. *Power in and around organizations*. Englewood Cliffs, New Jersey, Prentice Hall, 1983.

Nunes, Edson de Oliveira. Tipos de capitalismo, instituições e ação social: notas para uma sociologia política do Brasil contemporâneo. *Dados*, *28*(3), 1985.

——— & Geddes, Bárbara. *Dilemmas of State-led modernization in Brazil*. July 1985a. (Studies Series, 39.)

Santos, Wanderley Guilherme dos. *Legislando por decreto*. Rio de Janeiro, Iuperj, 1972. (mimeog.)

Souza e Silva, C. E. Autonomia de gestão e concorrência: em busca de novas formas de gestão do setor público em um contexto pós-fordista. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, Fundação Getulio Vargas, *28*(3):211-28, jul./set. 1994.

Vickers, J. & Yarrona, G. *Privatization and economic analysis*. London, MIT, 1988.

Weber, Max. *Economía y sociedad*. 2 ed. México, Fondo de Cultura, 1979.