

EXPLICAÇÕES ALTERNATIVAS PARA A CRISE DO ESTADO BRASILEIRO

Luiz Carlos Bresser-Pereira

Folha de S.Paulo, 1.6.1989

O Estado teve um papel estruturador e fomentador do desenvolvimento brasileiro entre os anos 30 e os anos 70. Suas funções estavam sempre mudando, as formas de intervenção variaram a cada década, mas sempre seu papel foi decisivo na promoção de um desenvolvimento econômico que nesse período foi realmente muito grande em termos comparativos mundiais. Entretanto, a partir dos anos 80 o Estado transforma-se em um obstáculo ao desenvolvimento econômico do país.

Qual é a causa dessa repentina ineficiência, ou, mais amplamente, dessa desfuncionalidade recente do Estado? Para responder a essa pergunta temos duas teorias: a neoliberal e a da crise fiscal acoplada à teoria do caráter cíclico da intervenção estatal.

A interpretação neoliberal é a interpretação de muitos de nossos empresários. É a teoria dos ideólogos conservadores. Segundo essa interpretação a causa dessa mudança na forma de atuação do Estado seria a sua ineficiência intrínseca. Esta teoria é obviamente tola. Tola porque é contraditória, porque é ilógica. Se o Estado, durante cinquenta anos, dos anos 30 até os anos 70, teve um papel estruturador e fomentador do desenvolvimento e, de repente, nos anos 80 ele deixa de sê-lo, não pode ser porque o Estado é intrinsecamente ineficiente.

Esta interpretação afirma que o Estado é sempre ineficiente. Ou então sugere, ou deixa implícito, que nos últimos anos todos os homens que dirigem o aparelho burocrático estatal, que estão no Ministério da Fazenda, no BNDES, no Ministério do Planejamento, no Banco do Brasil, no Banco Central, tornaram-se todos incompetentes.

Isto não faz sentido. Se formos verificar qual foi o desenvolvimento da burocracia estatal, veremos que há progresso nessa área, que nesses 50 anos houve um considerável desenvolvimento da qualidade da nossa tecnoburocracia estatal. Será então que os políticos ficaram incompetentes? Também não há nenhuma razão para

pensar nesses termos. E os militares, que também tiveram e têm um papel importante? Também não, eles continuam sendo os mesmos militares, com as mesmas qualidades e defeitos que nós conhecemos.

Mas, se essa não é a causa, temos que descobrir outra explicação para o fato de o Estado haver deixado de ser um agente e ter se transformado em um obstáculo ao desenvolvimento. Sugiro que a explicação mais adequada é a da crise fiscal - crise que se define a partir do grande endividamento externo dos anos 70 é somada à teoria do caráter cíclico da intervenção estatal.

A causa fundamental da presente ineficiência do Estado está no fato de que o Estado brasileiro, hoje, vive uma grande crise financeira, uma grande crise fiscal. Através do processo de fomentar o desenvolvimento econômico durante todo esse período e especialmente durante os anos 70, o Estado foi se endividando. Também, o setor privado se endividou. Mas, no começo dos anos 80, quando se tratou de fazer o ajustamento, o ônus do ajustamento foi assumido fundamentalmente pelo Estado. Nas duas maxidesvalorizações, primeiro o Estado permitiu que o setor privado pagasse em cruzados as suas dívidas e, em seguida, decidiu as maxidesvalorizações, que recaíram quase exclusivamente sobre o setor público estrito senso e as empresas estatais. Esse foi um dos sistemas de transferência do ônus do ajustamento para o setor público.

O setor privado, que também estava bastante endividado até 79, continuou recebendo todos os subsídios e incentivos a que estava acostumado e mais vantagens adicionais entre 81 e 83. Continua até hoje. Já no final de 83, quando eu estava na presidência do Banespa, senti com muita clareza a natureza do problema. Uma situação em que o Estado estava quebrado, profundamente endividado, numa situação financeira lastimável, enquanto o setor privado já estava financeiramente bem. Recentemente li nos jornais uma entrevista de um diretor da Arthur Andersen, que fez um levantamento da situação financeira das empresas privadas brasileiras. É realmente muito boa. Índices de endividamento baixíssimos. E os lucros em 1988 voltaram a ser excelentes.

Quando se tem um Estado falido, quando se tem um Estado quebrado, isto não significa que a situação financeira das empresas seja ruim. Pelo contrário, pode ser boa. O que estar necessariamente em crise é a economia como um todo, porque é impossível para um regime capitalista que o Estado esteja quebrado e a economia vá bem. Um setor privado financeiramente bem às custas do setor público não é uma coisa saudável. E não dura muito tempo. O capitalismo brasileiro é um capitalismo em crise apesar da boa situação financeira das empresas capitalistas. É um capitalismo em crise porque não há capitalismo próspero e estável com um Estado financeiramente insolvente.

A crise do Estado brasileiro é obviamente uma crise fiscal que pode ser diretamente explicada pela dívida externa e pelo populismo desenvolvimentista

interno. É possível, entretanto, dar uma explicação mais geral para essa crise a partir da concepção do caráter cíclico da intervenção do Estado na economia.

Desenvolvi essa idéia em um trabalho que não diz respeito especificamente ao Brasil, mas que a ele se aplica muito bem ("O Caráter Cíclico da Intervenção Estatal", 1988, Instituto de Estudos Avançados da USP). Nesse trabalho procuro mostrar que o Estado, ao intervir na economia, tende, durante certos períodos, na fase de expansão da economia, a aumentar a sua intervenção. Afinal acaba aumentando mais do que o razoável. Por isso provoca distorções, que, em seguida, na fase de retração do ciclo, tendem a ser corrigidas.

Como medir essa intervenção? Mede-se essa intervenção basicamente de duas maneiras. Em primeiro lugar mede-se em termos de participação do Estado na renda ou no investimento ou no orçamento público. São várias formas econômicas de medir, complicadas, e sempre discutíveis. Em segundo lugar mede-se através do grau de regulação da economia, do grau em que o Estado coordena e orienta a economia através de leis, decretos, resoluções, portarias que interferem na forma pela qual o setor privado age.

Ora, ambas as intervenções na fase de expansão aumentam até o ponto de se tornarem desfuncionais. Há um processo de "inchação" do Estado. Isso é típico de todos os processos cíclicos. Quando as coisas estão indo bem, aumenta a intervenção do Estado, através de mais gasto público, através de criação de novas empresas públicas, e através de um número crescente de normas, portarias, resoluções. Até o momento em que se gastou demais, que se regulou demais, que se intuiu demais. Então não há outra alternativa senão começar a privatização e a desregulação.

Esse raciocínio se aplica especialmente à atuação das empresas estatais. O Estado tem nas fases iniciais do desenvolvimento um papel fundamental em promover a realização de poupança forçada. Ele é que tem capacidade de recolher recursos da sociedade como um todo, concentrá-los e fazer uma Petrobrás, uma Siderúrgica Nacional, as usinas hidrelétricas. Esse papel é fundamental. Só o Estado praticamente pode desempenhá-lo. E historicamente essa é uma constante. Mas em um segundo momento se verifica - e aí o argumento neoliberal tem uma certa validade - que a administração das empresas estatais deixa a desejar. Embora haja exceções, que pudemos testemunhar no Brasil mesmo e mais recentemente na França, as empresas estatais tendem a ser ineficientes. É só ver o que está acontecendo na União Soviética ou no Brasil. Chega então o momento de reduzir a participação das empresas estatais na economia.

No caso brasileiro a crise fiscal atual é tipicamente uma manifestação das distorções cíclicas provocadas pela expansão desordenada e exagerada do Estado. O endividamento externo dos anos 70, o ajustamento em benefício das empresas privadas no início dos anos 80, o desenvolvimentismo e o distributivismo populistas que se

agravaram depois da redemocratização, a manutenção de subsídios e incentivos fiscais que perderam qualquer funcionalidade - todos esses fatores expandiram o Estado de forma cada vez mais perversa, cada vez mais distorcida.

É importante, portanto, acentuar o caráter cíclico da intervenção estatal. A intervenção aumenta, provoca distorções, diminui, torna-se insuficiente, e volta a aumentar. Mas quando volta a crescer, isto ocorre sob uma nova forma. Temos, desta forma, uma situação muito diferente do argumento neoliberal segundo o qual deveríamos acabar com a intervenção do Estado na economia. Isto não faz sentido; não se conhece nenhuma economia no mundo em que o Estado não tenha um papel fundamental. Veja-se o que acontece nos Estados Unidos, o que acontece no Japão, o que acontece na Coreia, na França. O Estado está neste momento tendo um papel decisivo na formação da Comunidade Econômica Européia. Esta está sendo construída através de um processo de intervenção na economia muito claro. O mercado é criado e regulado pelo Estado.

Essa estória de o Estado não intervir é um non-sense neoliberal. Em certos momentos é preciso aumentar, em outros, diminuir a intervenção. Estamos agora no momento de diminuição. Trata-se de um fenômeno mundial que no Brasil tem uma validade redobrada, dada a dimensão da crise fiscal brasileira. Nós intervimos demais, quebramos o Estado, ou deixamos que quebrassemos, e agora temos que sanear-lo, reorganizá-lo, reduzindo o grau de intervenção, e ao mesmo tempo teremos que definir suas novas tarefas, no quadro de uma nova estratégia de desenvolvimento.