UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO - UERJ

FORA DE EMPRESTIMO

INSTITUTO DE MEDICINA SOCIAL

PS
SESC
023

Série: Estudos em Saúde Coletiva nº023

O ESTADO BRASILEIRO DO FUTURO: DESCENTRALIZAÇÃO OU DESINTEGRAÇÃO

José Luis Fiori

Dezembro 1992

IMS INSTITUTO DE MEDICINA SOCIAL
Universidade do Estado do Rio de Janeiro
Instituto de Medicina Social

O Estado Brasileiro do Futuro: Descentralização ou Desintegração.

José Luis Fiori

Dezembro / 1992

PS SESC 023 ex.2
INSTITUTO MEDICINA SOCIAL / UERJ
— BIBLIOTECA —

Diretor: José C. Noronha
Comissão de Publicação: Cid M. de Mello Vianna
Michael Reichenheim
Joel Birman
Secretária : Regina A. Marchese
Editoração Eletrônica: Sergio I. Amato / Regina A. Marchese
Nota: A série "Estudos em Saúde Coletiva" é uma publicação de textos para discussão, do Instituto de Medicina Social - IMS, de exclusiva responsabilidade do(s) autor(es)

Ficha Catalográfica elaborada pela Biblioteca
do Instituto de Medicina Social - UERJ

F519 Fiori, José Luis
O Estado brasileiro do futuro: descentralização ou desintegração / José Luis Fiori. — Rio de Janeiro: UERJ/IMS, 1992.
12 p. — (Série Estudos em Saúde Coletiva; nº 23)

1. Política Econômica – Brasil. 2. Crise Econômica – Brasil. I. Título. II. Série.

CDU 338.98(81)

O ESTADO BRASILEIRO DO FUTURO: DESCENTRALIZAÇÃO OU DESINTEGRAÇÃO*

JOSÉ LUIS FIORI**

1. Não é fácil neste momento desenhar o Estado brasileiro do futuro. Ao lado de uma crise real de proporções desconhecidas a pobreza do debate ideológico não tem permitido que a agenda política avance além dos lugares comuns repetidos em torno à necessidade de uma reforma do Estado. Sendo que a atual hegemonia das idéias liberais tem restringido ainda mais o espectro de alternativas futuras divisadas por nossas elites, os quais, sem aprofundar num diagnóstico mais sério, repete platitudes a propósito das origens de nossa 'crise fiscal' e da necessidade de desestatizar os mercados. Isto, mesmo quando os fatos atestam chocantemente, a existência de um problema inverso: o da completa mercantilização do Estado.

2. Portanto, para trabalhar cenários futuros há que começar por desvencilhar-se dos argumentos ideológicos. E como estamos vivendo no Brasil uma verdadeira guerra política de posições em torno às questões centrais

* *Roteiro de nossa intervenção na Mesa Redonda sobre Estado e Descentralização realizada no IX Congresso Nacional de Sociólogos e no Seminário Latinoamericano de Sociologia de 25 a 29 de agosto de 1992 em São Paulo.*

** *Cientista Político, Professor do Instituto de Medicina Social da UERJ e Professor Titular do Instituto de Economia Industrial da UFRJ.*

ligadas à reestruturação do Estado há também que abdicar de exercícios de dedução teórica ou de transposição automática de experiências históricas vividas por outros países.

Neste momento uma reflexão séria sobre o futuro exige um cuidadoso trabalho de reconstrução de nossas próprias matrizes e tendências históricas, de desvelamento das raízes estruturais dos atuais conflitos políticos e de pesquisa sobre as expectativas de nossos principais atores sociais e políticos e agentes econômicos. Requer também, além disto, uma prospecção cuidadosa dos impactos reais e virtuais das grandes estratégias de reforma hoje propostas à sociedade brasileira, incluindo a análise da política econômica consagrada pelo consenso neoliberal, apoiada pela comunidade financeira internacional e adotado, depois de 1990, pelo Governo Brasileiro.

3. Depois de uma década de escasso crescimento econômico, forte instabilidade social e profundas transformações políticas, o Brasil segue vivendo em estado de permanente crise e quase constante ingovernabilidade. Neste tempo, entretanto, e sobretudo a partir de 1985, constróem-se progressivamente, no país, alguns grandes consensos:

i. reconhece-se o esgotamento do modelo de crescimento econômico e industrialização seguido desde os anos cinqüenta, responsável pela nossa complementação tardia do 'programa' tecnológico e organizacional desenhado pela segunda revolução industrial;

ii. reconhece-se que aquele modelo mostrou-se impotente frente aos desafios propostos pela terceira revolução industrial e pela nova cena econômica mundial, fenômenos que vem se consolidando progressivamente durante a década de oitenta;

iii. reconhece-se que as principais fragilidades do antigo modelo encontravam-se, no plano econômico, em sua forma de financiamento com endividamento de curto prazo e a pouca hierarquização estratégica dos seus objetivos e de seu excessivo e generalizado protecionismo; no plano político, na forma inorgânica e particularista de sua articulação entre o Estado e o empresariado e no seu caráter essencialmente autoritário nas suas relações com a sociedade; e, finalmente, no plano social, na sua natureza fortemente concentradora da renda e da riqueza e seu conseqüente caráter excludente, sem políticas sociais compensatórias eficientes.

iv. reconhece-se que a instabilidade macroeconômica e do padrão de financiamento do estado foram componentes essenciais do modelo que esgotou-se mais explicitamente com a "crise da dívida externa", a partir do qual se pode falar de uma verdadeira fragilidade monetária, cambial e fiscal;

v. reconhece-se a indispensabilidade de um profundo ajustamento macroeconômico, e de uma reestruturação produtiva como condições indispensáveis à consolidação da posição exportadora da economia brasileira e, no imediato, à retomada do crescimento em condições não inflacionárias.

vi. reconhece-se, finalmente, que no epicentro das transformações indispensáveis encontra-se o imperativo de uma profunda reforma fiscal e política do velho Estado Desenvolvimentista, hoje, absolutamente falido e incapaz de manter seu papel de indutor central do desenvolvimento. Sendo necessário reconhecer, entretanto que poucos associam estas reformas a uma inevitável mudança nos pactos sociais e alianças políticas que sustentaram este Estado quase cronicamente autoritário.

4. Estes, consensos amplos e genéricos, entretanto, não conseguiram, até o momento, sustentar uma ação política consistente e eficaz de transformação capaz de desenhar um novo Estado e gerar as bases institucionais e financeiras de um novo modelo ou estratégia de crescimento. Mais do que isto, por cima de uma retórica extremamente convergente os principais grupos de interesses nacionais enfrentam-se hoje de forma cada vez mais violenta, ainda que democrática, em torno à distribuição das vantagens e penalidades imediatas impostas pelo "ajustamento" implícito no *desideratum* reformista e em torno à posições que vão se cristalizando progressivamente e que poderíamos, quiçá forçando um pouco o termo, chamar de três grandes 'estratégias':

i) **a estratégia neoliberal** em curso no Brasil a partir de 1990, que segue as diretrizes básicas do que John Williamson convencionou chamar de "consenso de Washington". Se há um acordo básico entre as principais elites brasileiras sobre seus objetivos de longo prazo há uma resistência crescente aos seus efeitos recessivos e desestruturantes e viáveis no curto prazo. De tal forma, que apesar de sua reiterada opção liberal, amplos setores empresariais e políticos brasileiros, na prática, começam a atuar ou exigir decisões governamentais cujas conseqüências apontam inevitavelmente para uma estratégia distinta ou mesmo oposta à liberal.

ii) **a estratégia neodesenvolvimentista** que vem se desenhando, durante o ano de 1992, como produto das resistências políticas à estratégia em curso, muito mais do que como um projeto novo e consistente de desenvolvimento. Suas principais lideranças, reiteram fidelidades às teses neoliberais mas questionam sobretudo a falta de recursos públicos indispensáveis para o financiamento de obras e serviços capazes de manter o apoio político de suas bases de sustentação. Como a política de ajustamento ortodoxo implícito na estratégia liberal supõe diminuição de arrecadação e vigorosos cortes nos

gastos fiscais, estes setores políticos começam a reivindicar uma retomada imediata do crescimento independente da permanência da instabilidade macroeconômica.

iii) **a estratégia da modernização competitiva** - "*national-oriented*" - que tem conquistado posições, sobretudo entre setores da elite empresarial paulista. Uma estratégia que também poderia ser chamada de neodesenvolvimentista mas não conservadora, não parece dispor ainda de força política suficiente, mas já reconhece a inadequação ao Brasil de uma política liberal excessivamente radical e rápida. Seus autores espelham-se, parcialmente, nas industrializações asiáticas bem sucedidas; propugnam uma estabilização com crescimento, e uma diminuição radical do tamanho do Estado, mas diferenciam-se das outras duas estratégias ao propugnar um novo e decisivo papel para o próprio Estado, como hierarquizador de objetivos e articulador da cooperação entre os principais atores políticos e agentes econômicos privados, incluindo empresários e trabalhadores.

5. A identificação destas estratégias, conflitantes é, entretanto, insuficiente para compreender a intensidade do conflito político que hoje divide e enfrenta as elites brasileiras. Como é também insuficiente como única base para prever a trajetória do país e do Estado durante a década de noventa, ou mesmo o simples desfecho imediato da crise atual. E isto porque os recortes sociológicos e políticos dos grupos de sustentação de cada uma das posições não são nítidos. Pelo contrário, neste momento, as alianças que mencionamos frente aos vários tópicos da agenda desenhada pelos consensos vem se fazendo de forma cruzada, e às vezes quase ininteligível. Tem sido assim, seja frente às políticas econômicas de curto prazo, seja frente às decisões parlamentares responsáveis pelos horizontes de médio e longo prazo. Sendo que, para

complicar ainda mais o quadro, é praticamente impossível, nesse momento, separar os dois tempos: o "curto prazo", que hoje aprisiona todas as decisões econômicas e políticas, indispensáveis à construção de um "longo prazo" distinto.

6. Este problema é perfeitamente visível num aspecto decisivo do debate sobre a formatação "ideal" ou futura do Estado brasileiro. Senão vejamos: A crise econômica e fiscal dos anos oitenta como é sabido acabou estreitando espaços e recursos que foram até hoje indispensáveis para soldar o que poderíamos chamar de "velho pacto federativo", de caráter não constitucional nem escrito, mas responsável pelas compensações fiscais, creditícios, financeiros e eleitorais que permitiram a preservação, da unidade territorial apesar das imensas desigualdades sócio-econômicas e descontinuidades culturais existentes entre as várias regiões do país. Somando-se a estes efeitos indiretos da crise, a Constituição de 1988 e a estratégia neoliberal de estabilização e reestruturação microeconômica, em curso a partir de 1990, contribuíram ainda mais para por em cheque os velhos pactos e regras que regeram as relações entre nossas elites econômicas e políticas setoriais e regionais. De tal forma que hoje alguns já pensam que o que estamos assistindo é uma "desintegração pelo mercado" mais do que uma descentralização federativa do Estado brasileiro. Na liderança desse processo estariam os agentes econômicos que estão se reestruturando, orientados pelos sinais dos mercados externos e a falência da União que tem obrigado os estados e municípios a recorrem cada vez mais às agências internacionais (B.M., BID, etc.) para financiar suas obras de infra-estrutura tradicionalmente apoiadas pelos recursos do Governo Central. A combinação da crise, com a atual política econômica estariam provocando, nesse sentido, a opção preferencial pela abertura da economia um esfacelamento mais do que uma diminuição do

Estado central, processo reforçado pelo rápida "extroversão" das economias regionais.

7. Este problema é que estaria por trás do reaparecimento, no cenário nacional, a partir de 92, de um discurso conservador pró-crescimento a qualquer preço. Única solução vista pelas lideranças da velha colisão desenvolvimentista desfeita nos anos oitenta, capaz de impedir que uma virtual depressão econômica venha a provocar uma verdadeira "guerra federativa". Este problema de extraordinária gravidade, parece estar menos presente no discurso das lideranças empresariais e políticas, que são partidárias da modernização e da mudança do estilo sócio-econômico de crescimento brasileiro, mas não acreditam na viabilidade de um retorno ao desenvolvimentismo do passado. Para esse último grupo de liderança, a questão federativa se põe de maneira mais complexa na medida em que sustentam um projeto que evidentemente suporia uma complexa alteração das alianças políticas e uma inevitável revisão do velho pacto federativo, algo dispensável na visão dos velhos desenvolvimentistas.

Não haverá como fugir a este confronto das elites regionais que estará presente em todo o calendário dos próximos acontecimentos políticos. Mas sobretudo no ano de 1993, quando as decisões de 1988 estarão sendo revistas por um novo processo Constituinte iniciado, na prática com o plebiscito, que no mês de abril daquele ano, decidirá sobre o sistema de governo do país.

8. Neste sentido, cabe relembrar que a Constituição de 1988 optou, inequivocamente, por uma descentralização do poder e diminuição do peso fiscal da União. Coerente com a hegemonia das idéias liberais, mais uma vez as elites brasileiras resolveram experimentar os caminhos de um Estado federativo. Mais rapidamente, contudo, do que no caso das Constituições

anteriores, estão se refazendo as posições que já, hoje, defendem, uma necessária recentralização fiscal, seja com vistas à estabilização macroeconómica, seja pensando numa retomada dos investimentos da União. Como em todos os outros momentos de grande crise do Estado ou mudança de Regime Político (1830, 1890, 1930, 1945 e 1964) também agora parece repor-se, com intensidade ainda maior, o conflito entre a opção política pelo federalismo descentralizante, e a opção por um poder central forte capaz de orientar a economia, compensar os desequilíbrios regionais e manter, em última instância, a unidade territorial e política do país. Nesse sentido é instrutivo repensar algumas recorrências que chamam a atenção, naquelas crises que foram a um só tempo, momentos decisivos na constituição do Estado nacional brasileiro.

Em primeiro lugar, a decisão inicial, de inspiração liberal, favorável a um Estado federativo que permitisse a convivência dos vários interesses regionais sem ruptura da unidade do país, foi revertida quase imediatamente, em 1830, 1930 e 1964 e só conseguiu resistir com dificuldade às pressões centralizantes do positivismo militar sobre a República de 1890, e do desenvolvimentismo industrializante sobre a democracia dos anos 50.

Em segundo lugar, se já em 1830 o "provincialismo" apareceu como tímida iniciativa "sulista" da Regência Provisória; em 1890, 1930, 1945 e 1964 foi, sem dúvida, o eixo São Paulo-Minas Gerais, quem assumiu a liderança liberal inconteste das propostas federalistas, enfrentando, uma reação que combinou, nos vários momentos e de forma cada vez mais ideológica e consistente, a reação defensiva dos estados e regiões inferiorizados economicamente frente ao Sudeste do país com a posição centralista da corporação militar. Reação que, alimentou aliás, a partir de 30 o projeto global de desenvolvimento e industrialização brasileiras cujo ímpeto passou por cima dos ideais liberais de 45 e 64 e por cima inclusive da estratégia econômica de

desconcentração do regime militar pós-64. A industrialização não só não conseguiu evitar, senão que favoreceu o aumento das desigualdades inter-regionais pré-existentes e a imensa concentração da produção e da riqueza ocorrida no Estado de São Paulo.

Em terceiro lugar, seja em 1930, mas sobretudo a partir de 1964, foram duas revoluções "liberais" as grandes responsáveis pela mudança do papel e das dimensões do Estado brasileiro. Responsáveis portanto pelo que os próprios liberais acabaram acusando de "gigantismo estatista". Podendo-se, portanto, afirmar, apesar do paradoxo aparente que a industrialização, centralização e autoritarismo acabaram sendo obra, no Brasil de um projeto que com exceção do Estado Novo, sempre se reivindicou liberal e descentralizante. De tal forma que, os obstáculos já enfrentados hoje, pelo novo ímpeto liberal e federalista consagrado pela Constituição de 1988 parecem estar reforçando a idéia de que as dificuldades e especificidades do federalismo brasileiro tem muito pouco a ver com as incoerências éticas ou ideológicas, de nossos liberais e tem muito mais a ver com constrangimentos objetivos geográficos, económicos e políticos que sempre inviabilizaram, a repetição neste país continental de fórmulas que vingaram em outras latitudes.

9. Idêntica dificuldade reaparece noutra clave, quando se analisa a opção dos constituintes de 88, que depois de construir um texto legal claramente sustentado na hipótese de um sistema parlamentar de governo optaram pelo presidencialismo. Alternativa sustentado por uma maioria que se consolidou, quase à última hora, em torno à uma reação política claramente defensiva de setores que apoiaram, simultaneamente a descentralização fiscal.

Com o plebiscito de 93, se repõe a possibilidade de substituir o atual sistema presidencial de governo. No momento as tendências visíveis parecem

estar apontando, de novo para uma opção política parlamentarista apoiada por setores que simultaneamente querem a recentralização fiscal e enfrentam-se com outros setores que apesar de presidencialistas, em muitos casos, são partidários da opção fiscal federalista de 1988. De qualquer forma na ausência de partidos e burocracias sólidas, tudo leva a crer que no caso de um governo parlamentarista, ainda por muitos anos, as decisões cruciais deverão ser tomadas com base nos interesses estaduais ou regionais e no peso de suas bancadas e governadores. E portanto fica difícil, neste caso, pensar numa recapacitação fiscal da União sem retomada do crescimento.

10. Enquanto estas decisões não são tomadas a estratégia econômica neoliberal mantém-se vigente - menos pelo peso e dimensões dos seus próprios apoios do que pelas divisões e incertezas de seus adversários - e crescem em intensidade os conflitos, levando a atual crise de Estado a seus limites de tolerabilidade. Os enfrentamentos em torno a postos e recursos cada vez mais escassos vão transformando-se numa verdadeira guerra de posições responsável por uma avançada desintegração do aparelho e do próprio poder do Estado. Guerra que assume forma regional ou federativa explícita, toda vez que entram na agenda as questões cruciais da reforma tributária e da mudança das regras eleitorais, mas que mantém este mesmo conteúdo, ainda quando assume a forma de uma luta política ou empresarial em torno à destinação dos créditos ou dos próprios gastos e investimentos do Governo da União.

11. Fica extremamente difícil, por tudo isto, vislumbrar o futuro do Estado e sobretudo da Federação brasileira sem analisar os conflitos e expectativas atuais, tendo em conta, simultaneamente, as direções apontadas:

i) pelas decisões de política econômica;

ii) pelos processos em curso de reestruturação microeconômica e reorientação de mercados;

iii) pelo encaminhamento da reforma fiscal;

iv) pelas opções políticas sobre a reforma e os equilíbrios eleitorais;

v) e sobre o novo sistema de governo. Tendo claro que estas decisões e processos podem alargar e produzir irreversíveis clivagens estruturais na economia, e na sociedade e, no limite, permitir a própria desconstrução da unidade federativa.

12. Para concluir, entretanto, esta nossa exposição cremos possível sugerir de forma rigorosamente hipotética, a existência, no momento, de dois cenários político-econômicos fundamentais.

i) o que aponta para uma reconcentração de poder político administrativo no governo central a partir de uma recentralização fiscal apoiada, hoje, por razões distintas, por representantes das três estratégias de que falamos inicialmente. Mas resistida por uma frente de prefeitos e governadores que sustenta seu argumento na tese liberal de federalismo. Reconcentração fiscal e política, por outro lado, que entra certamente em choque como já comentamos, com opção parlamentarista de governo que parece atualmente apoiada por setores políticos ligados, igualmente a defesa das três estratégias econômicas.

Quase certamente, enquanto as instâncias subnacionais do Estado mantiveram seu poder atual, não é de esperar-se qualquer tipo de reforma fiscal reconcentradora. Elas mantém o controle majoritário do Congresso Nacional e só aceitarão rever a atual distribuição dos recursos no caso da retomada do crescimento, o que, neste momento, entra em conflito com o *desideratum* estabilizador da política econômica ortodoxa.

ii. o que aponta para uma desconcentração cada vez mais sólida de poder e recursos fiscais. Tendência consagrada pela Constituição de 88 e reforçada pela política de abertura e desregulação econômica, que privilegia no imediato os requerimentos dos mercados externos conectados mais diretamente com cada uma das regiões econômicas do país. Parecendo pouco provável que esta tendência case com a opção por um sistema de governo presidencialista, sustentado na idéia de uma retomada do comando estratégico da economia pelo governo central.

Não se podendo descartar que. este cenário descentralizante, se reforçado por uma eventual depressão econômica e por um avançado deterioro dos laços associados ao mercado interno. pode. na pior das hipóteses, estar apontando para um quadro de desintegração lenta do espaço econômico e político nacional a ser nesse caso, substituído por novas zonas geo-econômicas definidas por seu maior grau de articulação interna como poderia vir a ser, por exemplo, (esperemos que não) o caso da área brasileira ligado ao *MERCOSUL*.

Textos Publicados - 1992

001 - Luz, Madel T. *O Corpo da Cidade.* 12 p.

002 - Guimarães, Reinaldo. *Proposta de Atuação para uma coordenação de ciência e tecnologia no Ministério da Saúde.* 8 p.

003 - Fiori, José Luis. *A política social do Governo Collor.* 12 p.

004 - Werneck, Guilherme Loureiro; Reichenheim, Michael. *Anos Potenciais de Vida Perdidos no Rio de Janeiro, 1985. As Mortes Violentas em Questão.* 21 p.

005 - Reis, Elisa P. Brazil: *The Politics of State Administration.* 16 p.

006 - Camargo Jr., Kenneth Rochel de. *Paradigmas, Ciência e Saber Médico.* 20 p.

007 - Salem, Tania. *Manuais Modernos de Auto-Ajuda: Uma Análise Antropológica sobre a Noção de Pessoa e suas Perturbações.* 36 p.

008 - Fiori, José Luis. *A Ingovernabilidade Brasileira.* 12 p.

009 - Noronha, José. *Uma Agenda para a Pesquisa urbana para os anos 90: Saúde, Meio-Ambiente e Pobreza.* 8 p.

010 - Fiori, José Luis. *Sobre a Crise Contemporânea: Uma Nota Perplexa.* 16 p.

011 - Corrêa, Marilena C. D. V. *A Medicalização da Sexualidade.* 24 p.

012 - Guimarães, Reinaldo. *Um Sistema de Informação para a Pesquisa no Brasil* 12 p.

013 - Fiori, José Luis. *O Desafio Político-Econômico Brasileiro no Contexto Latinoamericano* 16 p.

014 - Birman, Joel. *Leituras sobre a Cientificidade da Psicanálise.* 20 p.

015 - Birman, Joel. *A Direção da Pesquisa Psicanalítica: uma Leitura dos Pressupostos Freudianos da Psicanálise.* 28 p.

016 - Fiori, José Luis. *Reestructuracion "Passivo" o "Estrategico": el Dilema Economico Latinoamericano.* 24 p

017 - Dal Poz, Mario Roberto. *Sistema de Informação de Recursos Humanos em Saúde no Rio de Janeiro: Estudo Exploratório.* 24 p.

018 - Vianna, Cid Manso de Mello. *A Economia Política das Tensões Estruturais: uma Tipologia e um Diagnóstico para o Caso Brasileiro.* 48 p.

019 - Veras, Renato Peixoto. *Considerações sobre Desenhos de Pesquisa para Estudos com População Idosa no Brasil* 12 p.

020 - Oliveira, Cátia Gomes de. *Análise do Conceito de Satisfação do Usuário na obra de Donabedian.* 36 p.

021 - Guimarães, Reinaldo. *Autonomia Universitária: Notas de Conjuntura.* 22 p.

022 - Birman, Joel. *Sujeito Freudiano e Poder: Tragicidade e Paradoxo.* 16 p.