UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO - UERJ

FORA DE EMPRESTIMO

INSTITUTO DE MEDICINA SOCIAL

Série: Estudos em Saúde Coletiva nº068

EXISTE UM ESTADO PÓS-FORDISTA? REFORMA E FUNÇÕES DO ESTADO BRASILEIRO NO NOVO PARADIGMA

José Luís Fiori

Novembro 1993

PS
SESC
068

IMS INSTITUTO DE MEDICINA SOCIAL

UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE MEDICINA SOCIAL

UERJ

EXISTE UM ESTADO PÓS-FORDISTA? REFORMA E FUNÇÕES DO ESTADO BRASILEIRO NO NOVO PARADIGMA

JOSÉ LUÍS FIORI

NOVEMBRO/1993

Nº 68

Diretor: José C. Noronha
Conselho Editorial: Cid M. de Mello Vianna (Coordenador)
Michael Reichenheim
Joel Birman
Eduardo Levcovitz
Revisora: Clara Recht Diament.
Secretária/Diagramação: Regina M. Anguiano 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 Luís
Existe um estado pós-fordista? : reforma e funções do estado brasileiro no novo paradigma / José Luís Fiori. -- Rio de Janeiro : UERJ/IMS, 1993.

24 p.— (Série Estudos em Saúde Coletiva; nº 68)

1. Estado. I. Título. II. Série.

CDU 321

Impressão e acabamento final: Gráfica da UERJ.

EXISTE UM ESTADO PÓS-FORDISTA? REFORMA E FUNÇÕES DO ESTADO BRASILEIRO NO NOVO PARADIGMA*

JOSÉ LUÍS FIORI **

"Em suma, mesmo que a autonomia e funções do Estado tenham sido enfraquecidas pelas tendências transnacionais, não apareceu nenhum substituto adequado para ocupar o seu lugar como a unidade chave na reação ao desafio global"

Paul Kennedy, 1993

I. RESPOSTA ÀS TRÊS QUESTÕES PRELIMINARES

1º) Existe um Estado pós-fordista?

1. Não, não existe. O que existe é uma transformação inconclusa dos Estados nacionais, iniciada com as "crises da democracia e fiscal" dos anos setenta, e cujo desfecho é ainda incerto, como se pode depreender

* Este texto foi escrito em resposta ao tema proposto pelo ILDESFES da Fundação Friederich Erbert do Brasil. A forma **policy paper** do ILDESFES descarta referencias bibliográficas.

** Cientista Político, Professor Titular do Instituto de Economia Industrial da Universidade Federal do Rio de Janeiro e Professor do Instituto de Medicina Social da UERJ..

da epígrafe de Paul Kennedy. Transformacão, além disso, que parece ter natureza e conseqüências distintas, nos países centrais e periféricos.

2. O conceito de "fordismo", quando usado com rigor, inscreve-se numa matriz teórica e numa periodização do desenvolvimento capitalista utilizada, sobretudo, pela escola regulacionista. Fora deste contexto, carece de relevância, não contribuindo em nada para pensar o futuro ou para induzir comportamentos ou intervenções políticas sobre o tempo presente.

3. Neste contexto conceitual, o fordismo aparece como um modo historicamente datado de regulação: o modo de regulação "monopolista" ou "administrado", que se afirma a partir da crise de 1929 e entra em crise com as transformações econômicas e políticas mundiais ocorridas depois de 1973. Várias qualificações, entretanto, devem ser feitas, a partir da própria visão regulacionista, sobre a utilidade política do conceito:

   i) o fordismo foi um modo de regulação próprio de alguns grandes países que viveram sua primeira e segunda revoluções industriais antes de 1929. Faltam evidências que sustentem a extensão do conceito aos demais países que se industrializaram depois da 2ª Guerra Mundial. Neste sentido o uso abusivo do conceito pode prejudicar uma identificação correta das especificidades nacionais e das relações contraditórias que unificam ao mesmo tempo em que fraturam e hierarquizam a economia mundial;

   ii) o diagnóstico regulacionista da crise dos anos setenta vai se alterando com o tempo, até os anos oitenta, quando se configuram de forma mais nítida a chamada terceira revolução industrial e a sua

"onda" internacionalizante, comandada pelo fenômeno da globalizacão empresarial e financeira;

   iii) os próprios regulacionistas reconhecem a inexistência de um programa próprio e comum para a saída da crise, não dispondo tampouco de uma idéia clara do que será ou deveria ser o Estado pós-fordista, mesmo que possuam clareza sobre a sua não predeterminacão econômica ou tecnológica.

2º) Existe um novo paradigma mundial?

1. Não, não existe. O que existe é uma transicão econômica e política que vem seguindo vários caminhos nacionais, já havendo se cristalizado na forma de um novo paradigma industrial, mas que poderá tomar ainda muitos anos ou décadas para conformar um novo paradigma político-institucional, nacional ou supranacional.

2. Vinte anos depois, não é difícil perceber a profundidade da crise e das mudanças que se iniciaram em 1973. O que parecia incialmente uma crise conjuntural, provocada no plano econômico pelo fim do padrão dólar e pelo encarecimento da energia; no plano político, pelo esgotamento da capacidade fiscal de resposta às demandas sociais; e no plano geopolítico pela derrota norte-americana na guerra do Vietnam, acabou se transformando numa longa transição, ainda inacabada, que afetou quase todas as dimensões e latitudes econômicas e políticas mundiais.

3. Na linguagem regulacionista, estas transformações atingiram e alteraram o antigo regime de acumulação e todas as bases institucionais de sua regulação. Começando por mudanças nos padrões monetários e

tecnológicos, nos métodos de produção, gestão e organização empresarial, e nas relações salariais e formas de competição, elas alcançaram as formas de financiamento e organização dos Estados nacionais. No seu conjunto, inseminaram nos anos oitenta, o que vem sendo considerada uma terceira revolução industrial, comandada pelo complexo eletrônico, parceira inseparável dos processos de globalização financeira, produtiva e tecnológica que, já no final da década de oitenta, promovia uma radical redefinição nos padrões da divisão internacional do trabalho à qual somou-se, no início dos anos noventa, com o fim do bloco socialista, uma paralela redistribuição do poder em escala mundial.

4. Com relação ao problema específico do Estado, por outro lado, à intensidade da crise fiscal vivida pelos países centrais, nos anos setenta, somaram-se posteriormente, nos anos oitenta e noventa, a falência financeira dos Estados periféricos e a derrocada dos Estados socialistas, alimentando convicção generalizada de que os Estados nacionais estão vivendo uma crise profunda mas não necessariamente terminal..

3º) Existe um pós-fordismo brasileiro?

1. Não, não existe. Em primeiro lugar porque não houve fordismo, em sentido estrito e rigoroso, na trajetória industrializante do Brasil, entre os anos que vão de 1929 a 1980. E esta não é uma questão secundária ou puramente retórica. Para pensar o futuro do Estado brasileiro é indispensável entender o que foi seu passado e sua crise presente.
2. Em segundo lugar, é fundamental que sejamos precisos no uso dos conceitos. Não consideramos adequado nem útil o uso do conceito de "fordismo" e de"crise fordista" ao modo de regulação do capitalismo

brasileiro e à sua crise dos anos oitenta. Faltam-lhes, em nosso entender, a abrangência e precisão indispensáveis para dar conta do modo pelo qual se articularam, no Brasil, as relações econômicas e as instituições políticas durante o período que vai de 1929 a 1980. Aqui, mais do que nos países centrais, por este motivo, a idéia de um Estado pós-fordista não quer dizer nada.

3. Por isso, não é simples nem pode ser ligeira uma discussão conseqüente sobre a reforma do Estado brasileiro. Não havendo como deduzi-la teoricamente, nem havendo consenso político sobre seus objetivos últimos, não há como enfrentar o tema, sob uma ótica progressista, sem percorrer um caminho um pouco mais complexo e que passa:
   i) por uma análise das atuais transformações mundiais vistas, simultaneamente como exemplos e como constrangimentos. A questão aqui é saber quais são as lições e os caminhos sugeridos pela experiência internacional, uma vez que não existe um novo paradigma econômico e político que seja universalmente válido ou inevitável;
   ii) por uma rápida caracterização do que foi o paradigma econômico e político brasileiro durante o período fordista. E, neste caso, a questão está em separar o que seja a sua institucionalidade em crise do que foram os seus efeitos sócio-econômicos e jurídicos, os quais hoje pesam sobre o nosso futuro como constrangimentos estruturais;
   iii) e por um indispensável mapeamento dos objetivos que orientam ou que pelo menos deveriam orientar uma reforma progressista do

Estado brasileiro. A questão neste aspecto está em que: fora de algumas convergências de caráter instrumental, o que se comenta hoje no Brasil, sobre reforma do Estado é, basicamente, a agenda proposta pelas forças neoliberais.

II.- AS LIÇÕES QUE VÊM DO MUNDO

1. O que mais chama a atenção atualmente no debate mundial sobre os cenários e perspectivas futuras é que, depois de uma década de convergência neo-conservadora, nos Estados Unidos como na Europa, de espaços privilegiados da globalização, e pioneiros na implementação das reformas liberais, cresce de forma inegável o número dos intelectuais e políticos que questionam a veracidade do diagnóstico e a adequabilidade das propostas ultraliberais. Reafirma-se nestes ambientes a importância, ainda, dos Estados nacionais para enfrentar as novas condições da competitividade impostas pela globalização; os novos desafios à estabilização impostos pela desregulação financeira; e os novos problemas sociais gerados pela "deslocalização" dos capitais produtivos. Reconhece-se, desta forma, a existência de um novo paradigma industrial emergente, mas aumentam as divergências e os conflitos políticos em torno das novas funções e formas dos Estados nacionais.
2. Paralelamente, presta-se cada vez mais atenção à trajetória japonesa e à dos demais NICs asiáticos que responderam à desregulação e globalização iniciada pelos anglo-saxões, desobedecendo ao programa liberal-conservador e, a partir daí, ocupando espaços e conquistando pontos decisivos na competição internacional. Nestes casos, destaca-se

sobretudo o papel ativo cumprido por Estados fortes que souberam coordenar estratégias nacionais, em conjunto com os capitais privados financeiros e produtivos, mantendo em muitos casos a solidariedade dos trabalhadores.

3. A lição japonesa, em particular, parece reafirmar o que a história econômica já provou: nas industrializações tardias bem sucedidas, o papel dos Estados nacionais foi decisivo e completamente distinto do que ocorreu nas industrializações originárias. As duas grandes revoluções industriais, situadas na segunda metade dos séculos dezoito e dezenove, respectivamente, geraram processos semelhantes de difusão de seus modelos, num círculo restrito de países que lograram incorporar-se ou ajustar-se ao núcleo central do processo de revolução tecnológica. Mas o desdobramento expansionista destas revoluções industriais também provocou respostas competitivas, ou "contestatárias," de outros países movidos pelo imperativo geopolítico de manutenção do equilíbrio de poder entre as grandes potências ou de construção de novas potências. A história neste aspecto é muito repetitiva: foi sempre nestes casos de resposta competitiva que o incentivo e a proteção estatal foram mais importantes; e foi sempre no espaço econômico de algumas destas economias "contestatárias" que se deram as transformações responsáveis pelos novos saltos tecnológicos. Assim ocorreu na Alemanha e nos Estados Unidos frente à Inglaterra e parece ser o que hoje está ocorrendo, na segunda metade do século vinte, com a terceira revolução industrial liderada pelo Japão, o grande contestador da hegemonia tecnológica e industrial norte-americana.
4. Mas a verdade é que o ensinamento central que nos chega de uma atual

avaliação do mundo, não só transcende os casos asiáticos como tem relação inequívoca com os problemas enfrentados também pelos países de velha industrialização: já não se trata de optar entre Estado ou não Estado, ou mesmo entre Estado máximo ou mínimo, e sim de como redesenhar um Estado forte num contexto econômico internacional que o fragiliza.

Nesta direção, parecem ser quatro os problemas fundamentais:

i) como sustentar uma política de competitividade industrial sem que os Estados detenham o controle do risco sistêmico representado pela instabilidade crônica do câmbio e dos juros;

ii) como fortalecer estados fragilizados do ponto de vista fiscal e em condições de total desregulação e mobilidade dos capitais;

iii) como viabilizar uma política industrial e social sem uma estratégia de longo prazo e sem contar com a solidariedade dos atores privados;

iv) e como enfrentar os desafios sociais exponenciados pelas políticas de ajuste e não atendidos pelos programas de tipo compensatório.

E são duas apenas as certezas de que dispomos;

i) apesar das transformações materiais e ideológicas, ainda não apareceu nenhum substituto adequado e eficiente para ocupar o lugar do Estado nacional e responder ao desafio global;

ii) em sentido estrito, não há uma mudança nas funções fundamentais do Estado nacional que segue responsável pela moeda, pelos contratos e pela ordem, tanto quanto pela proteção social e pelo crescimento do investimento e do emprego. O que efetivamente está em questão, portanto, não são as macrofunções do Estado,

mas seus novos objetivos e instrumentos. Ou seja, suas estratégias para o cumprimento das velhas funções dentro das novas condições econômicas e políticas internacionais.

III. BRASIL: O VELHO PARADIGMA NÃO-FORDISTA

1. Em grandes linhas, pode-se afirmar que o Brasil realizou sua segunda revolução industrial tardia depois da Segunda Guerra Mundial, comandada por um Estado que foi radicalmente reorganizado após a crise de 1929. Razão pela qual muitos consideram que o país percorreu, na mesma época do fordismo ou do capitalismo administrado ocorrido em alguns países de velha industrialização, um ciclo desenvolvimentista que se encerrou com a crise dos anos oitenta. Um ciclo orientado pelo paradigma tecnológico-industrial norte-americano, mas que não logrou articular os seus mercados e a sua institucionalidade sócio-política segundo o modo de regulação fordista. Ao mesmo tempo, não foi uma industrialização liberal do tipo anglo-saxão, nem de tipo nacional, como a européia ou japonesa. E, para complicar, tampouco foi, numa outra clave teórica, um caso típico de substituição de importações, em particular depois dos anos setenta. Não teve um Estado fordista, mas tampouco teve um Estado que se possa chamar de keynesiano ou de bem-estar social.

Situados em extremos opostos, analistas neoclássicos e estruturalistas, criticando ou defendendo, qualificaram de forma distinta o que tenha sido a especificidade desta industrialização tardia e deste Estado periférico. Mas se o debate segue inconcluso, não é difícil identificar, por diferença com as instituições básicas do fordismo, o que foram no Brasil as regras que regeram

as relações de assalariamento e concorrência, assim como as relações entre o Estado, a economia e o contexto internacional.

2. Destacam-se como traços nucleares deste modo de regulacão "desenvolvimentista", hoje em crise :

i) **com relação à intervenção do Estado**

- o seu papel central no cumprimento das funções clássicas de apoio; mas também no uso de políticas de incentivo, proteção, crédito subsidiado e financiamentos orientados; e no uso extensivo da empresa pública como instrumento para a abertura de novas fronteiras e para a coordenação de planos setoriais de expansão do aparato produtivo;
- o seu papel, igualmente relevante, na organização das estruturas corporativas que mantiveram o movimento sindical brasileiro atrelado às instituições oficiais durante os cinqüenta anos do ciclo desenvolvimentista, incapaz de questionar, na maior parte do período em questão, uma política salarial definida pela autoridade pública;
- o seu papel secundário, entretanto, no campo da proteção social, a qual se manteve durante quase todo o período restrita aos trabalhadores urbanos com carteira de trabalho assinada, só universalizando-se, segundo clientelas e benefícios, após os anos setenta. Razão suficiente para negar, durante este período, a existência no Brasil de qualquer coisa análoga a um **welfare state**;

ii) **com relacão às regras de concorrência**

- a existência de uma espécie de "pacto" implícito entre os capitais, fator que garantiu, além da intocabilidade da propriedade da terra, uma verdadeira divisão de áreas entre os blocos de capital mercantil, bancário e industrial, nacional e internacional, ficando assegurados a presença quase exclusiva dos capitais privados nacionais nos espaços de acumulação mercantil e financeira e o deslocamento dos grandes capitais estatais e internacionais para o setor industrial. E definindo-se assim regras de competição entre capitais que permitiram a sobrevivência lucrativa de empreendimentos com produtividades;
- a manutenção, para estes efeitos, por um tempo muitas vezes desnecessário, de um protecionismo estatal "frívolo". Como resultado, gerou-se uma estrutura industrial altamente internacionalizada, mas ao mesmo tempo altamente heterogênea, com monopolizações setoriais que não foram acompanhadas pelo movimento simultâneo de centralização e conglomeração empresarial ocorrido em outros casos de industrializações tardias;

iii) **com relação às regras de financiamento**

- a montagem da estrutura industrial brasileira conviveu todo o tempo com um sistema bancário privado atrofiado e foi por isto financiada basicamente através do crédito público e/ou dos recursos externos;
- forma de financiamento que se transformou no ponto frágil de toda a estratégia de industrialização, responsável pela cronificação da

inflação e pela recorrência de crises fiscais periódicas jamais superadas de forma definitiva devido à resistência intransponível das elites brasileiras a uma reforma de vulto da estrutura tributária;

iv) **com relação aos salários**

- esta estratégia de industrialização, estimulando a heterogeneidade, permitiu a convivência, também no mercado de trabalho, de setores mais modernos e com condições de remuneração e de trabalho próximas do modelo fordista com setores mais atrasados onde se usou, extensivamente, mão-de-obra rotativa, com baixa qualificação e baixos salários;
- de qualquer forma, mesmo o setor moderno jamais contou, no Brasil, com as instituições e as regras de formação salarial fordistas;esta diversidade de situações forçou, no longo prazo, uma enorme segmentação dos mercados de trabalho e dispersão do leque salarial, fenômenos que somados à herança social anterior acabaram consolidando um quadro único no mundo capitalista, em termos de desigualdades sociais, individuais e regionais, na distribuição da renda e da riqueza.

v) **Com relação às relações internacionais**

- do ponto de vista geopolítico o Estado brasileiro adotou uma postura de alinhamento automático, desde a Segunda Guerra Mundial, ocupando uma posicão de "sócio preferencial" latino-americano, ao lado dos Estados Unidos. O que não impediu, sobretudo nos anos setenta, que o Brasil sonhasse com maior "autonomia estratégica"

no Atlântico Sul e utilizasse para isto uma certa margem de manobra criada nos espaços de conflito entre os países líderes da banda ocidental;

- do ponto de vista econômico, a internacionalização do mercado interno brasileiro, acelerada pelos investimentos externos da década de cinqüenta, fez da economia brasileira um caso de "desenvolvimento associado", onde cerca de 40% do Produto Industrial são controlados pelas empresas multinacionais.

vi) **com relação às instituicões jurídicas e políticas**

- o ponto central foi sempre a inquestionabilidade da propriedade rural, impedindo qualquer tipo de reforma agrária e permitindo uma distribuição extremamente concentrada da terra e a sobrevivência de uma oligarquia política tradicional ao lado de um "agrobusiness" moderno mas igualmente reacionário;
- por outro lado, este modo de regulação da propriedade, dos salários, da competição e de inserção internacional mostrou, durante seus cinqüenta anos de vigência e expansão, uma enorme "afinidade eletiva" com o autoritarismo nas relações de trabalho e na estruturação política do Estado. Relações e estruturas autoritárias que não conseguiram impedir, entretanto, a generalização do clientelismo na ponta prestadora de serviços públicos, nem a "privatização" das decisões estatais relativas às regras de proteção e às políticas de subsídio e alocação dos grandes fundos publicos;.
- esta "privatização" do Estado, combinada com a monopolização desigual dos mercados e a heterogeneidade estrutural da economia,

impediram, apesar da permanência autoritária, a existência de uma lei geral, abstrata e duradoura. Pelo contrário, a marca jurídica do paradigma foi o" casuísmo" ou a intervencão jurídica **ad hoc**. Inconstância visível em todos os planos legais e só viável devido à quase completa dependência, durante quase todo o período, dos poderes legislativo e judiciário com relação ao poder executivo.

IV - CRISES E ESGOTAMENTO DO VELHO PARADIGMA

1. Apesar do autoritarismo, a instabilidade política e econômica foram marcas essenciais deste paradigma desenvolvimentista. No plano político, ela manifestou-se sob a forma de mudanças constantes das regras jurídicas, da sua convivência com três regimes distintos e de vários governos inconclusos. Já no plano econômico a instabilidade manifestou-se através de crises periódicas de estabilização associadas a estreitamentos fiscais e problemas de financiamento, em geral resolvidas através de recentralizações políticas autoritárias e de uma permanente "fuga para a frente", onde o setor produtivo e financeiro estatal cumpriu papel decisivo.
2. Este conjunto de regras, acordos e instituições só entra em crise definitiva nos anos oitenta. Do ponto de vista econômico é importante destacar que, à diferença do resto da América Latina, o Brasil respondeu à crise de 1973 com um último e decisivo esforço, visando-a completar o segmento pesado da sua estrutura industrial e voltá-la para as exportações.
3 Foi sobre este quadro de um "desenvolvimentismo" relativamente bem sucedido (do ponto de vista de seus objetivos industrializantes) que

impactou de forma diferenciada e específica a crise financeira internacional do final dos anos setenta. Do ponto de vista econômico, o choque dos juros, seguido da estatizacão da dívida privada externa, multiplicou a dívida pública interna, corroeu a estrutura patrimonial e decretou a crise financeira do Estado e de toda a economia, erodindo a capacidade de reprodução do paradigma desenvolvimentista. Do ponto de vista político, por outro lado, a crise do autoritarismo começou antes mesmo da crise econômica. Sucessivas derrotas eleitorais, somadas ao questionamento vitorioso de um sindicalismo de conflito, e a ausência de solidariedade empresarial com relação à estratégia econômica do governo Geisel criaram o caldo de cultura que corroeu a coalizão autoritária e abriu portas ao processo de redemocratização.

4. A partir de 1982, estes dois processos conjugam-se e confundem-se cada vez mais com as transformacões mundiais, dando lugar à transição para um novo paradigma ainda disforme e sem nome definido. De forma tal que, ao final dos anos oitenta, ficou absolutamente claro o caráter estrutural de uma crise que já havíamos diagnosticado, em 1984, como esgotamento do potencial inovador da estratégia e do Estado desenvolvimentistas. Por isto dissemos, naquele momento, e seguimos considerando, que a reforma do Estado brasileiro se daria no contexto de um processo de grande complexidade, estando seus desdobramentos estreitamente constrangidos:

   i) pelo que significou sua trajetória passada;

   ii) pelo que é a herança econômica, social e política deixada pelo paradigma e o ciclo desenvolvimentista;

   iii) pelos graus de liberdade deixados pelo desenvolvimento da nova

ordem política e econômica internacional;

iv) pelo que será o resultado desta verdadeira guerra política de posições entre interesses econômicos regionais e corporativos que já se prolonga por uma década.

V.- A REFORMA DO ESTADO BRASILEIRO

1. Só por ingenuidade, ignorância ou hipocrisia ideológica pode-se pensar num processo de tamanha complexidade política, como o da reforma do Estado, como se fosse apenas uma questão de dedução teórica, formulação tecnocrática ou mera reforma jurídica.
2. Apesar de o objetivo genérico dos setores progressistas ser construir um estado "enxuto", ágil e suficientemente forte para coordenar uma estratégia nacional num contexto de fragilização externa, a forma final deste Estado nascerá de um complicado processo de conflitos e negociações políticas que deverão dar conta de um difícil "paradoxo de percurso": Nesta transição o próprio Estado é sujeito e objeto da mesma reforma.
3. Para ter uma participação competente e eficiente nestes conflitos e negociações os progressistas devem começar por clarificar, previamente, quais os objetivos prioritários de seu projeto de desenvolvimento. A eles deve estar submetidas sua visão do que deva ser o Estado do futuro e sua estratégia de reforma do próprio Estado. Só a partir daí adquire sentido discutir instrumentos e formas jurídicas de implementação.
4. Estes objetivos prioritários aparecem definidos, na sua forma mais genérica, e ainda muito imprecisa, num documento publicado pelo

próprio ILDES: o desenvolvimento sustentável, a melhoria na distribuição da renda e da riqueza e o aprofundamento da democracia. Nas condições brasileiras atuais, o crescimento econômico de longo prazo, baseado na ampliação constante da capacidade produtiva, requer a estabilização macroeconômica, a recuperação das deficiências infra-estruturais, o aprimoramento da tecnologia produtiva e a requalificação da mão-de-obra. Por outro lado, a questão social deve ser assumida como um elemento intrínseco à própria estratégia de crescimento econômico, ainda quando envolva também ações específicas voltadas para a melhoria das condições de vida da população de baixa renda, sobretudo através do aumento da eficácia e cobertura dos serviços públicos. Por fim, no capítulo da cidadania e da democracia, há que ampliar os mecanismos de participação e representação popular e a transparência das ações do poder público, diminuindo a influência do poder econômico sobre os processos decisórios e reforçando as bases da soberania decisória nacional. Como condição imediata e preliminar aparece o necessário "reforço da governabilidade" ou da capacidade do sistema político de decidir, formular e implementar estratégias consistentes.

5. O cumprimento destes objetivos não passa apenas pelo poder público: requer inciativas no âmbito das empresas e da sociedade civil. Mas, nos aspectos que dizem respeito ao papel público, nossa tese é de que não haverá progresso enquanto o Estado não recuperar a sua capacidade política, administrativa e financeira para exercer o controle eficaz da gestão macroeconômica, prestar os seus serviços básicos de maneira eficiente, e coordenar uma estratégia sistêmica de recuperação da

competitividade industrial e de produção, armazenagem e transporte de alimentos de consumo maciço. Ou seja, não haverá projeto progressista viável sem um Estado forte, dotado de suficiente autonomia decisória e amplo apoio social para arbitrar os interesses que hoje bloqueiam a estabilização e impedem uma adequada hierarquização de objetivos com vistas a um crescimento sustentado de longo prazo. E portanto não haverá nenhum tipo de projeto progressista sem que sejam cumpridas como condições preliminares indispensáveis: a desprivatização dos centros decisórios do Estado, a insularização democrática de suas burocracias, e a rearticulação orgânica entre as agências públicas e os atores privados.

Nossa proposta de fortalecimento político e democrático do Estado passa, simultaneamente, por mudanças no sistema partidário e eleitoral, por mudanças nas relações entre os três poderes públicos e por uma profunda mudança fiscal, administrativa, patrimonial e federativa do próprio Estado. Mas estes são âmbitos pelos quais também passam as reformas propostas pela agenda contrária, a da direita neoliberal.

6. O que às vezes aparece no debate teórico e político brasileiro, como um projeto consensual de reforma do Estado, inspirado num modelo indiscutivelmente moderno e universal, não passa de fórmulas muito gerais e imprecisas, de modificações de caráter puramente instrumental ou, finalmente, de versões, em várias linguagens e claves políticas, das mesmas idéias popularizadas pelo que John Williamson chamou de Washington Consensus, um programa de "reformas estruturais" que codifica em linguagem da comunidade financeira internacional o que ficou conhecido como o projeto neoconservador.do "Estado mínimo".

7. Esta mesma hegemonia ideológica tem sido a principal responsável pela vulgarização e incompreensão do desafio atual da reforma do Estado, transformado num conjunto simples e simultâneo de **medidas econômicas ou de mudanças jurídicas ou constitucionais** a serem decididas **hic et nunc**. Quando, na verdade, trata-se de um processo político inevitavelmente lento e conflitivo. A incompreensão desta dimensão essencial da reforma, vista como processo e transição, é responsável pelas falsas ilusões, que alimentam o "imaginário coletivo" com expectativas mágicas (hoje depositadas na revisão constitucional que se iniciará em 6 de outubro próximo) com relação ao que não passam de sucessivas rodadas de uma complexíssima negociação, feita em condições simultâneas de crise/transição e constituição da nova institucionalidade responsável pela superação da própria crise.

8. Neste sentido, a agenda progressista de reformas, que apresentamos como sugestão no último ponto desta reflexão, aponta sobretudo para áreas problemáticas, e para iniciativas de tipo instrumental, mais do que para soluções técnicas ou formas jurídicas acabadas. Mas sejamos claros: todas estas idéias são, na verdade, subsidiárias com relação a uma questão central que ficou e ficará sem resposta neste trabalho. E esta questão não é a de qual deva ser a funcão do Estado brasileiro num novo paradigma que ainda não existe, mas sim a de qual deva ser a resposta nacional frente aos desafios da terceira revolução industrial e da nova divisão internacional do trabalho e do poder. O ajuste passivo, a contestação ou uma adaptação estratégica com relação ao núcleo econômico e político central propulsor das novas realidades? E qual destas respostas pode gerar um desenvolvimento mais sustentado e

equitativo e mais compatível com o aprofundamento democrático ?

Com relação a estas questões, o que podemos dizer aqui é:

i) no passado as elites brasileiras optaram por um ajustamento subordinado às potências que hegemonizaram, econômica e politicamente, os espaço-tempos da primeira e segunda revoluções industriais, fosse na forma de sua inserção "primário-exportadora" na economia-mundo inglesa, fosse na forma de sua "industrialização associada" à economia-mundo norte-americana. Mas esta posicão mostrou-se incompatível com os ideais da eqüidade e da democracia política;

ii) é muito pouco provável que o Brasil fique completamente marginalizado deste novo ciclo de internacionalização, e, com exceção de algumas ilhas de resistência, as elites econômicas brasileiras vêm propondo o mesmo tipo de adaptação à nova ordem econômica internacional que tiveram no passado;

iii) os progressistas brasileiros, frente a esta questão preliminar, estão rigorosamente divididos, e, por isto, no essencial não chegam a ter um projeto próprio de reforma do Estado brasileiro.

VI.- A SILHUETA DAS REFORMAS

1. As reformas nas regras de funcionamento do sistema político-partidário e eleitoral apontam para três objetivos centrais :

i) fortalecer a representatividade nacional e a disciplina partidária no exercício das funcões executivas e parlamentares, procurando reduzir o número de partidos políticos e aumentar sua capacidade simultânea de eleger e formar governos e bancadas parlamentares

mais coesos e responsáveis;

ii) criar as condições indispensáveis à proteção democrática da autonomia decisória das burocracias estatais;

iii) e viabilizar a formação de coalizões partidárias de governo que funcionem de maneira estável.

Apesar de nenhuma das modificações da atual legislação poder, por si só, garantir estes resultados, certamente serão facilitadas por um sistema eleitoral de tipo "distrital misto"; pela limitação eleitoral do número de partidos com representação no Congresso; pela eliminação ou redução das situações mais gritantes de sub-representação regional; pelo estabelecimento de regras que fortaleçam o papel dos grandes partidos na definição das candidaturas a cargos executivos; e por uma nova legislação que administre, de forma mais democrática, o peso desproporcional dos meios de comunicação frente à fragilidade da incipiente estrutura partidária existente.

2. As reformas jurídicas, políticas e administrativas das regras que pautam, hoje, o funcionamento do sistema federativo brasileiro devem apontar para quatro objetivos básicos:

i) a preservação dos equilíbrios políticos indispensáveis à manutenção da unidade territorial de um país com imensas desigualdades econômicas e sociais, e com uma estrutura de administração pública excessivamente repartida entre os quase cinco mil municípios atualmente existentes;

ii) a correção, ainda que lenta, dos principais fatores geradores das maiores desigualdades entre os estados e municípios responsáveis pela baixa efetividade do federalismo brasileiro;

iii) o aperfeiçoamento das políticas e transferências compensatórias

que busquem um mínimo de eqüidade no curto prazo, viabilizando o cumprimento, para as unidades mais frágeis, por parte da federação, de seus compromissos e encargos fundamentais;

iv) a ampliação dos canais de participação cidadã no controle das funções políticas, facilitada pela aproximação entre os decisores e os seus consumidores finais.

O cumprimento destes objetivos é incompatível com uma reversão constitucional que proponha recentralizar recursos fiscais numa direção oposta a 1988. A questão aqui é extremamente complexa, e requererá alguns anos para que se faça uma adequada divisão e redescentralização de encargos e responsabilidades. Em termos muito gerais, pode-se sustentar que as reformas devem acelerar a transferência, para os estados e municípios, da gestão dos grandes sistemas sociais, mantendo-se com o governo central apenas a função de normatização e controle destas políticas, além das funções de defesa e política externa, de gestão das políticas macroeconômicas e comercial do país, e a coordenação da política industrial.

3. A reforma da estrutura e organização da administração pública deverá dar conta, por sua vez:

i) do aumento da transparência decisória e da indispensável modernização e flexibilização das formas de gestão dos serviços e empresas públicas;

ii) da necessária reversão do longo processo de "centralização centrífuga".que sofreu a administração pública brasileira, a partir da reforma dos anos sessenta, fenômeno que acabou produzindo a fragmentação do processo decisório a nível central e a sobreposição de órgãos e funções .

É nesta perspectiva que devem ser pensados o refortalecimento dos centros geradores de informação e a multiplicação dos seus canais de difusão; a recomposição de um sistema unificado de planejamento organizacional do Estado; uma política de salários e promoções e de formação de recursos humanos que permita a construção de um corpo de profissionais estáveis e independentes do inevitável jogo das trocas políticas; o contínuo fortalecimento do suporte técnico do poder legislativo e a recolocação da presidência da República numa posição central na coordenação dos processos decisórios.

4. As reformas fiscal e previdenciária devem ter como objetivos simultâneos;

i) a recomposição ou aumento da carga fiscal com vistas ao financiamento adequado das necessidades do setor publico, em particular das suas redes prestadoras de serviço e dos seus sistemas infra-estruturais;

ii) a adequada distribuição de recursos e bases de tributação entre as várias instâncias federativas do poder estatal.

iii) a consolidação de uma base de tributação que permita a estabilizacão das fontes de financiamento de um sistema de proteção social universal, pelo menos até um patamar mínimo a ser negociado.

Neste terreno, o problema imediato é muito simples de ser formulado. Em condições de alta inflação e estagnacão econômica prolongada não há como atender aos três objetivos simultaneamente. De qualquer maneira, a simples recapacitação do aparelho fiscal do Estado pode, de imediato, e através do combate sistemático à sonegação, obter um aumento significativo da arrecadação. Neste campo, também é possível no curto prazo uma

consolidação das dívidas intra-estatais.

Com relação à proteção social, os progressistas, ao contrário da direita neoliberal, que defende uma visão seletiva e privatista, devem lutar por uma correta federalização das responsabilidades do sistema de Seguridade Social criado pela Constituição de 1988. E certamente não podem aceitar que a previdência social seja transformada na principal vítima do chamado ajuste fiscal.

5. Por fim , as reformas patrimonial e financeira deverão ter como objetivos centrais:

   i) desenvolver uma estratégia coordenada de reestruturação da estrutura industrial;

   ii) criar um sistema de "finanças industrializantes" capaz de respaldar a retomada dos investimentos, sem o quê não haverá estabilização macroeconômica nem crescimento sustentado.

Acreditamos que é nesta perspectiva que deve ser repensado o processo de privatização das empresas públicas. Como é também nesta direção que deve ser reformado o sistema financeiro, visando a sua capacitação para canalizar os investimentos indispensáveis à consolidação das políticas de estabilização e ao desenho dos novos horizontes de crescimento.

Neste sentido, as reformas fiscal e financeira constituem-se no verdadeiro núcleo central que definirá o perfil de uma nova estratégia de crescimento. Elas tocam no que definimos como o calcanhar de Aquiles do paradigma desenvolvimentista, e é justamente por isto que em torno delas se concentram os conflitos mais intensos e os impasses mais duradouros na atual crise por que passa o país. E, neste momento, é sobretudo para viabilizá-las, de forma coerente, que se impõe, uma acumulação de poder indispensável ao fortalecimento da capacidade decisória do Estado.

TEXTOS PUBLICADOS
— 1993 —

048 - Luz, Madel T. *Relações entre o Adolescente e a Sociedade Atual: Institucionalização, Violência e Disciplina.* 16 p.

049 - Vianna, Cid Manso de. *O Legado de Prometeu: alguns Prolegômenos sobre Tecnologia e Qualificação em Saúde.* 20 p.

050 - Werneck, Guilherme Loureiro. *Queimaduras Severas na Infância, I: estágio atual do conhecimento e metodologia do estudo.* 48 p.

051 - Fiori, José Luis. *Ajuste, Transicion y governabilidad: el enigma Brasilero - Version Preliminar.* 80 p.

052 - Herzlich, Claudine. *Os Encargos da Morte.* 40 p.

053 - Reichenheim, Michael Eduardo. *Otimizando efetividade e eficiência na avaliação antropométrica de rotina: um procedimento baseado na combinação de dois indicadores.* 24 p.

054 - Birman, Joel. *Dionísios Desencantado.* 16 p.

055 - Vianna, Cid Manso de M. *Complexo Médico-Industrial: notas metodológicas.* 44 p

056 - Guimarães, Reinaldo. *O Fomento em C&T nos Anos 90: Possibilidades e Requisitos.* 48 p

057 - Levcovitz, Eduardo e Pereira C., Ruth Telma. *SIH/SUS (Sistema AIH): Uma Análise do Sistema Público de Remuneração de Internações Hospitalares no Brasil - 1983 - 1991.* 83 p

058 - Arruda, M.C., Déa e Mandelli, J. Marcos. *Autonomia Administrativa para Estabelecimentos Públicos de Saúde: Subsídios para Discussão.* 40 p

059 - Teixeira, Luiz Antonio. *Medo e Morte: Sobre a Epidemia de Gripe Espanhola.* 32 p

060 - Almeida, José Luiz Telles de. *A Qualificação do Atendente no Processo de Profissionalização da Enfermagem.* 20 p.

061 - Miranda, Cristina Maria Loyola. *O Nascimento da Enfermagem Psiquiátrica no Brasil: O Discurso Moral e a Sexualidade.* 48 p.

062 - Luz, Madel T. *Racionalidades Médicas e Terapêuticas Alternativas.* 32 p.

063 - Werneck, Guilherme Loureiro e Reichenheim, Michael Eduardo. *Queimaduras Severas na Infância, II: Perfil e Circunstâncias de Ocorrência dos Traumatismos.* 32 p.

064 - Luz, Hilton Sarcinelli. *Projeto Racionalidades Médicas: A Medicina Homeopática.* 36 p.

065 - Camargo Júnior, Kenneth Rochel de. *Racionalidades Médicas: A Medicina Ocidental Contemporânea.* 32 p .

066 - Levcovitz, Eduardo. *A Capacidade Operativa da Rede Assistencial do SUS: Recuperação e Adequação pelo Ministério da Saúde na Gestão Adib Jatene I.* 27 p.

067 - Sayd, Jane Dutra. *Reformulação do Currículo da Faculdade de de Ciências Médicas da UERJ: Subsídios para Reflexão.* 31 p.