

Reestruturação produtiva do Estado brasileiro na perspectiva do projeto neoliberal*

Reginaldo Souza Santos**
Elizabeth Matos Ribeiro***
Mônica Matos Ribeiro****
Thiago Chagas Silva Santos*****
Vinicius Mendes da Costa*****

SUMÁRIO: 1. Introdução; 2. A concepção do projeto de reestruturação produtiva do Estado brasileiro; 3. Notas conclusivas: as possibilidades futuras.

SUMMARY: 1. Introduction; 2. The concept of the Brazilian state production restructuring; 3. Final remarks: future perspectives.

PALAVRAS-CHAVE: reestruturação produtiva do Estado; reforma do Estado; desapatrimonialização social do Estado.

KEY WORDS: State production restructuring; state reform; social depatrimonialization of the state.

* Artigo recebido em jul. 2003 e aceito em nov. 2003.

** Doutor em economia, professor titular do Departamento de Finanças e Políticas Públicas da Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia, com pós-doutoramento no Instituto Superior de Economia e Gestão da Universidade Técnica de Lisboa. Vice-coordenador do NPGA e coordenador do Núcleo de Instituições e Políticas Públicas da UFBA-NIPP. E-mail: rsouza@ufba.br.

*** Doutora em ciência política e administração. Professora participante do NPGA e pesquisadora do Núcleo de Instituições e Políticas Públicas da UFBA. E-mail: elizabethem@yahoo.com.

**** Mestranda em administração pela Escola de Administração da UFBA. Pesquisadora do Núcleo de Instituições e Políticas Públicas da UFBA. E-mail: mmrib@yahoo.com.br.

***** Bolsista de apoio técnico do CNPq, vinculado ao Núcleo de Instituições e Políticas Públicas da UFBA. E-mail: thiagochagas@hotmail.com.

***** Bolsista de iniciação científica do CNPq, vinculado ao Núcleo de Instituições e Políticas Públicas da UFBA. E-mail: viniciuscosta@brasilgas.com.br.

Este artigo apresenta uma nova leitura do processo de reestruturação produtiva do Estado brasileiro nas décadas de 1980 e 90 tomando como referência a perspectiva do projeto neoliberal. Inicialmente, discute-se a concepção do projeto de reforma do Estado brasileiro a partir do conservadorismo tático dos governos Figueiredo e Sarney e o aprofundamento desse modelo nos anos 1990. Acredita-se que as medidas iniciadas na década de 1980, ainda que tímidas e aparentemente ingênuas, tiveram um papel decisivo na preparação do país para o aprofundamento das transformações que se confirmariam nos anos 1990. Em seguida, abre-se um espaço para o debate sobre as possibilidades futuras para o país, considerando que esse modelo tem levado a um processo de despatrimonialização social sem precedentes. Diante do atual cenário, pergunta-se: quem assumirá a responsabilidade de atender à finalidade do bem-estar da sociedade?

Production restructuring process from the neoliberal project perspective
This article presents a new reading of the Brazilian state production restructuring process in the 1980s and 90s, from the neoliberal project perspective. First, it discusses the concept of the Brazilian state reform project based on the tactic conservatism of the Figueiredo and Sarney governments and the widening of the model during the 1990s. It is believed that the measures taken in the 1980s, even though timid and apparently naïve, had a decisive role in preparing the country for the deeper transformations that took place in the 1990s. The article then debates the country's perspectives considering that this model has entailed an unheard-of social depatrimonialization process. Considering this scenario, it asks: who will be responsible for reaching the goal of meeting society's well-being needs?

1. Introdução

Propositadamente, será usada neste artigo a expressão *reestruturação produtiva do Estado capitalista* em vez da conhecida e surrada *reforma do Estado*, para expressar melhor o conteúdo das transformações ocorridas no seio do capitalismo, particularmente aquelas marcadas pelas reestruturações industriais da Europa e do Japão, nos anos 1970 e início dos 80, e da América do Norte, durante o último lustro dos anos 1980 e toda a década de 1990. Com essa advertência, afirma-se que a reestruturação industrial (sob a orientação dos capitais privados) e a reforma do Estado (sob o comando de governos conservadores) são procedimentos de um mesmo movimento, que visa garantir aos capitais individuais e/ou às nações *per se* condições mais favoráveis de concorrência no contexto das relações intercapitalistas.

Além de serem procedimentos de um mesmo movimento, é fundamental saber que a concepção e a definição da política de reestruturação estavam sob o comando do Estado. Logo, não se pode compreender um sem o outro; ou seja, não se pode compreender as motivações e os procedimentos da reestruturação do capitalismo industrial privado sem a devida compreensão da reestruturação que ocorria no interior do Estado — até porque esta era feita em função dos interesses do capital privado.

Outro ponto a ser considerado nesta discussão é o fato de que os últimos 23 anos constituem-se no período mais longo da história republicana brasileira em que a política econômica vem sendo, cada vez mais e por uma decisão política unilateral nossa, comandada de fora, deixando o país com pouca ou nenhuma autonomia para decidir o seu próprio destino. Assim, no campo específico da política e das transformações econômicas, a reestruturação produtiva do Estado capitalista brasileiro só poderá ser entendida a partir das determinações da tríade formada por Inglaterra, EUA e Alemanha.

Dentro desse raciocínio, convém lembrar que o *boom* da economia brasileira pós-reformas 1964-66 é explicado, em grande parte, pela facilidade de acesso ao crédito externo, determinada pela liquidez do mercado financeiro internacional decorrente da recessão, levando à retração dos investimentos dos países centrais e à crise do petróleo, o que motivou a Opep a acumular soma extraordinária de petrodólares, posteriormente reciclada para a formação do chamado “euromercado” de dinheiro na praça de Londres.

Para compreender a crise, a ortodoxia já tinha um diagnóstico definitivo: o déficit público cada vez maior, orientado por uma política “keynesiana” expansionista, requeria seu financiamento através de uma política monetária também de expansão. Com esse maior poder de compra, havia pressão sobre os preços, desencadeando um processo inflacionário onde os custos se elevavam com a conseqüente redução dos rendimentos dos capitalistas — o que implicava a diminuição dos investimentos e do emprego, aprofundando a crise.

Com esse diagnóstico, a política para sair da crise era simples e prática: eliminação do déficit público, o que exigia uma redefinição dos espaços capitalistas e/ou da renda nacional sob o controle do Estado. Esta redefinição era compreendida como a necessidade de se reestruturar as bases produtivas do Estado capitalista, projeto logo transformado no eixo central da política macroeconômica do capitalismo.

O *mainstream* da ortodoxia não precisou de mais que meia década de debate intenso para sair vencedor, seja pela fragilidade teórica ou pelo oportunismo profissional das ditas fileiras “keynesianas”, conforme costuma caracterizar essa situação o economista norte-americano Biven. Assimilada a necessidade de

transformações na política econômica e na estrutura de propriedade do capitalismo, ficou pavimentado o terreno para a germinação das idéias que levariam a uma mudança sincronizada do poder político entre os países líderes. Assim, já no final da década de 1970 e início da de 80, a economia capitalista tinha uma nova orientação política e acadêmica. Os conservadores assumiam o poder nos EUA, com o republicano Ronald Reagan; na Inglaterra, com a conservadora Margareth Thatcher; e na Alemanha, com o democrata-cristão Helmut Koll.

Esse projeto acadêmico-político de poder consolida-se como hegemônico no instante em que se apresentava o momento da derrocada final da União Soviética, portanto do socialismo real. Em Washington, na reunião de 1989 do G-7, ficavam definidas as linhas principais da política macroeconômica do capitalismo, particularmente o periférico, endividado e com profundos desequilíbrios macroeconômicos internos e externos. As bases desse consenso, como denominadas pelo economista americano John Williamson, estavam centradas na desregulamentação econômica, na abertura comercial e, principalmente, financeira do país em relação ao resto do mundo, e em reformas patrimoniais que levassem à privatização ativos produtivos sob controle estatal.

Essas seriam as medidas de médio e longo prazos, conformadoras do processo de reestruturação produtiva do Estado capitalista, de uma maneira geral. Porém, dados os elevados índices inflacionários, a *nova ortodoxia* recomenda como política de curto prazo a redução da demanda agregada: para o governo, redução pura e simples dos gastos em investimentos e custeio; para o setor privado e as famílias, mediante a elevação dos juros. A elevação dos juros, em especial, teve forte impacto negativo sobre as economias periféricas em razão do alto endividamento; leva-se em consideração que parcela expressiva desse endividamento externo foi contratada com taxa de juros pós-fixada. Tais efeitos, combinados com o segundo choque do petróleo, levaram ao que a literatura da análise econômica consagrou como *crise da dívida externa*. Todavia, a conjuntura desfavorável do Brasil não ocorria somente por conta dos desequilíbrios externos do balanço de pagamentos; no plano interno, os desacertos na gestão do padrão de financiamento, engendrado no período 1964-66, levam-no a uma ruptura e ao agravamento da crise da dívida externa.

Não obstante o “sucesso inquestionável” nos anos iniciais, a arrogância dos gerentes do regime militar não permitia uma percepção crítica para notar que, em alguns dos instrumentos de financiamento, havia restrições técnicas que impediam a sua sustentação a médio e longo prazos — como financiar políticas sociais e de distribuição de renda com recursos de terceiros. Os equívocos que levaram à ruptura desse padrão de financiamento

começaram a transparecer a partir da segunda metade dos anos 1970 e os anos iniciais da década de 1980. Os pontos mais críticos ficaram evidentes:

- † na proliferação e expansão desordenada da política de incentivos fiscais e subsídios creditícios, seja mediante os programas de *drawback*, seja programas industriais específicos, a exemplo do Proálcool, ou regionais e setoriais, através do Finam, do Finor, do Fiset, do PIN e do Proterra;
- † na política de preços e tarifas, visando, de um lado, conter a alta dos preços da economia e, de outro, garantir as margens de lucros dos setores oligopolizados e compradores de suprimentos produzidos pelo Estado — na época, os setores mais atingidos foram o energético (sistema Eletrobrás), o siderúrgico (sistema Siderbrás), o sistema de comunicações (Correios e Telégrafos) e o sistema de transportes urbanos de passageiros e de cargas (Rede Ferroviária Federal S/A — REFFSA);
- † na assistência a empresas falidas; embora sem razões plausíveis, a rede de proteção aos agentes privados (através dos bancos oficiais) chegava ao limite de incentivá-los mesmo que as condições técnicas recomendassem o contrário da política que se praticava;
- † na decisão de financiar as políticas sociais com recursos de terceiros; a prerrogativa do governo administrar os fundos sociais não podia ser transformada na ilusão de que tais fundos fossem recursos livres do Tesouro estatal, como se pode deduzir da gestão dos recursos oriundos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) e do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS).

Em conseqüência da ruptura do padrão de financiamento e do desequilíbrio do balanço de pagamentos, o Brasil adota a política de se ajustar à cruel e longa recessão do capitalismo que mal começara no final dos anos 1970 — e dela, ainda hoje, pouco sabemos ou temos notícias a respeito do fim. Nos conformamos, então, com uma perspectiva de curtíssimo prazo — o prazo de caixa ou o 4º prazo — com duas direções: uma da estabilização *stricto sensu* e sustentada por um tripé, hoje visivelmente frágil e inconseqüente: desvalorização cambial; redução da demanda agregada através da elevação da taxa de juros e cortes profundos nos gastos públicos, nas três esferas de governo; e forte elevação nos índices de arrecadação de impostos. A outra, voltada para a estruturação *lato sensu* e de preparação para uma integração subordinada da economia brasileira à nova lógica de acumulação da econo-

mia internacional: as reformas do Estado brasileiro, objetivando alargar os espaços sob o domínio dos capitais líderes e rivais.

É nesse segundo prisma, da reestruturação produtiva do Estado brasileiro, que se concentrará a análise apresentada neste artigo.

2. A concepção do projeto de reestruturação produtiva do Estado brasileiro

O conservadorismo tático dos anos 1980

Assiste-se, entre os anos 1930 e 70, à construção do modelo produtivo do Estado capitalista brasileiro, momento prodigioso, em que foi possível consolidar o desenvolvimento industrial do país, graças ao êxito do projeto nacional-desenvolvimentista iniciado por Vargas e concluído por Geisel. Se, naquele contexto, o Estado assumiu o papel de locomotiva na promoção do desenvolvimento nacional, constata-se, a partir dos anos 1980, um processo inverso: o de destruição do modelo anterior. A crise interna e externa, a perda da visão de longo prazo e a despatrimonialização passaram a definir a direção do novo modelo de *administração política*¹ do Brasil.

A crise do contexto internacional foi um dos fatores determinantes na recondução do projeto de desenvolvimento nacional, que passa a não contar mais com um fluxo positivo de investimentos e a ser pressionado pela elevação da taxa de juros externos. Devido a esse cenário desfavorável, a maioria dos países latino-americanos entra em um ciclo descendente, caracterizado por uma taxa de crescimento baixa ou negativa, que foi denominado a “década perdida”. A crise da dívida externa será, portanto, um dos fatores que contribuirá para a revisão do papel do Estado como responsável principal pela manutenção do modelo de desenvolvimento/crescimento nacional.

A pior conseqüência do processo de revisão dos juros da dívida externa nos anos 1980 é o fato de ter sido um instrumento decisivo de pressão dos países credores e dos organismos internacionais (FMI e Bird) sobre os países dependentes. A mudança na divisão internacional do trabalho, a partir dos

¹ *Administração política* é a expressão das relações do Estado com a sociedade na concepção do projeto de nação. Ver Santos (2001).

anos 1980, inverteu esse quadro, determinando que o fluxo de capitais passasse a fluir, a partir daquele momento, não mais na direção norte-sul e sim na direção sul-norte, transformando os países devedores em exportadores líquidos de capitais.

Como já ressaltado, é importante considerar que a crise de crescimento econômico não era (e não é) um problema exclusivo dos países periféricos, e sim, um sintoma de uma crise muito mais profunda que atinge o modelo de gestão do sistema capitalista liderado pelos países centrais.² De fato, as profundas transformações por que tem passado o modelo de *administração política* do capitalismo contemporâneo têm se refletido nas economias dependentes. O problema se agrava ainda mais quando as elites — acadêmica e política — dos países periféricos aceitam o diagnóstico elaborado pelos países líderes, fruto, naturalmente, de uma leitura equivocada acerca da origem da própria crise. Ao invés de interpretá-la a partir das mudanças ocorridas no modelo de produção do capitalismo, culpam o Estado por todos os problemas.

Partindo dessa percepção, a origem de todas as dificuldades vividas pelo capitalismo estaria vinculada à própria crise fiscal do Estado, o que leva a um apressado diagnóstico de que os gastos excessivos da administração pública estariam por trás de todos os problemas da economia. A solução mais fácil deveria passar, portanto, pela redução do Estado e pela conseqüente liberalização dos mercados.

Esse discurso sustentará o ideário das transformações por que passará o Estado no conjunto do capitalismo mundial, a partir dos anos 1980. Mas será nos países latino-americanos — liderados pelo Chile,³ Argentina, México e

² Ver Santos (1998).

³ O movimento de privatização do governo chileno está relacionado com o aumento de influência de economistas conhecidos como os “Rapazes de Chicago”. Em meados dos anos 1970, esse grupo de consultores/assessores aumenta sua influência e passa a controlar quase todos os postos-chave econômicos do governo, incluindo o Gabinete do Planejamento Nacional, o Banco Central, o Gabinete do Orçamento e o Ministério da Economia. No final dos anos 1970, eles tornam-se mais poderosos ao tomar conta do Ministério das Minas, do Ministério do Trabalho e de outras posições-chave nos ministérios da Educação e da Saúde Pública. Esses “rapazes” pertenciam à escola de Chicago, que tem em Milton Friedman seu mais ilustre ideólogo. Em 1975 assumiram a pasta mais importante para a consolidação do novo projeto de Reforma do Estado no mundo capitalista, o Ministério das Finanças e Economia. Ao assumir o controle das decisões econômicas do Chile, a nova equipe anunciou uma política de “choque econômico” destinada a controlar a inflação e privatizar a economia, a começar pelos bancos que, até então, eram controlados pelo Estado. Os “Rapazes de Chicago” tornaram-se um dos três principais pilares de suporte do regime de Pinochet durante muito tempo e a referência empírica que serviria de modelo para os demais países da região.

Brasil — que a nova concepção liberal ganhará maior notoriedade, transformando radicalmente o modelo de *administração política* dominante na região desde os anos 1930. Nesses países, o Estado deveria passar a assumir apenas as funções clássicas e, em muitos casos, até estas passariam por uma profunda revisão e/ou redução.

A conseqüência mais dramática dessa situação se refletiu na aceleração do processo inflacionário — fruto da incapacidade do governo em encontrar uma saída rápida e eficiente, capaz de reduzir o impacto negativo da fuga de capitais e da elevação da taxa de juros — e na instabilidade das estruturas econômicas, expressa na subida da inflação e na queda nos níveis de investimento e de emprego. Assiste-se assim, a partir da década de 1980, ao esgotamento do modelo de financiamento do Estado brasileiro, fato que condicionará as políticas econômicas futuras e pode justificar, em grande parte, a própria aceitação do ideário neoliberal imposto pelo “Consenso de Washington”, a partir da década de 1990.

Como resposta às pressões externas e resultado do esgotamento do modelo de financiamento e de gestão adotado pelos militares entre os anos 1960 e 70, foram desenhadas e implementadas, no governo Figueiredo (1979-85), as primeiras tentativas de contenção da ampliação do setor estatal, através da subordinação das estatais ao Ministério do Planejamento. Seguindo a mesma tendência, essas medidas foram aprofundadas pelo governo Sarney (1985-90). Embora exista um consenso de que o processo de reformas do Estado brasileiro se consolida somente nos anos 1990, deve-se considerar os movimentos que iniciaram as bases desse processo já nos anos 1980. Os presidentes Figueiredo e Sarney foram, portanto, os precursores das medidas que objetivavam iniciar a reforma do Estado. Tais propostas, ainda que tímidas e aparentemente ingênuas, tiveram um papel decisivo na preparação do país para as transformações que se confirmariam na década seguinte. A partir desse momento, pode-se observar uma clara tendência do setor público em assumir o papel de principal variável de ajuste, mediante as clássicas medidas de corte nos gastos públicos com o objetivo de equilibrar as contas do governo.

A pressão por maiores espaços para a iniciativa privada surge de forma mais explícita na gestão do presidente Figueiredo, quando se evidencia uma campanha cada vez mais forte, contra a intervenção do Estado no domínio econômico, comandada pelo capital internacional de forma mais contundente e por parcela expressiva do setor privado nacional.⁴ Em resposta, o governo criou, em 1981, uma “Comissão de Privatização”, chefiada pela equipe econômica, coordenada pelo então ministro do Planejamento, Delfim Netto.

A inauguração do processo de desestatização⁵ do setor produtivo estatal ocorre, a rigor, em 1981, quando o presidente Figueiredo aprovou o Decreto nº 86.215, que fixava as primeiras diretrizes para a transferência e desativação de empresas controladas pelo governo federal. Nessa primeira etapa da reforma patrimonial, conhecida como “fase das reprivatizações”, a transferência de empresas estatais para o capital privado nacional esteve limitada àquelas unidades produtoras malsucedidas na iniciativa privada e que, por isso mesmo e por alegadas razões sociais e de segurança nacional, tinham sido absorvidas pelo Estado. As transferências, todavia, não passavam pela negociação das ações em bolsas de valores. Os interessados discutiam com representantes do governo os preços e as condições da venda. Alcançado o denominador comum, fechava-se a operação. Deve-se ressaltar o cuidado e a preocupação do governo Figueiredo em manter nas mãos de brasileiros as empresas devolvidas à iniciativa privada, através de um decreto que proibia repassá-las ao capital estrangeiro.

Logo após ter assumido a presidência da República, Sarney vai revogar essa medida, deixando livre o campo para a internacionalização de nossas estatais e abrindo um precedente importante para a radicalização operada por Fernando Collor e Fernando Henrique na década seguinte. A maioria das análises sobre essa primeira fase mostra que, excetuando-se alguns casos, a maior parte das empresas privatizadas até 1989 era muito pequena, e os resultados financeiros, conseqüentemente, modestos.

⁴ Pode-se identificar já no governo Geisel reivindicações por parte do setor privado nacional, quando foi concebida uma institucionalidade baseada no tripé empresa estatal, empresa privada de capital nacional e empresa de capital estrangeiro. Já naquele contexto, a empresa privada, ao sentir-se comprimida entre as estatais e as multinacionais, revelava um desejo de que o Estado ficasse limitado aos espaços já ocupados. As acusações dos empresários à atuação do Estado na economia recaíam sobre a infiltração das empresas públicas em áreas mais adequadas à atividade privada, o que poderia comprometer, segundo eles, não só a expansão do capitalismo mas também a sua sobrevivência no país. Essa posição não implicava, porém, que os empresários desejassem a redução do Estado, apenas defendiam o controle sobre as novas empresas. Concluindo-se que estavam, naquele momento particular, profundamente satisfeitos com a institucionalidade econômica baseada nos princípios da economia mista.

⁵ É importante recordar que a iniciativa das privatizações no Brasil vai partir dos interesses dos grupos financeiros internacionais, apoiados pelos governos dos países industrializados. Esse processo nada tem a ver, portanto, com a suposta ineficiência das estatais, tão propalada pela elite econômica nacional e internacional, e aceita rapidamente por grande parte da elite acadêmica. Não podemos esquecer que, segundo a teoria dominante, cabe aos governos abrir caminho para bons negócios do setor privado, ávido por encontrar novos espaços de realização do capital.

O Programa Nacional de Desburocratização, coordenado pelo então ministro extraordinário Hélio Beltrão, destinado a dinamizar, simplificar e modernizar o funcionamento da administração pública federal, dará prosseguimento ao processo de reestruturação do Estado no governo Figueiredo.⁶ Ainda que esse projeto não tenha se efetivado na prática, este artigo defende a hipótese de que existia, por trás dessa concepção modernizadora, um projeto de reforma mais profundo que iria servir de referência para as transformações mais radicais que viriam a seguir.⁷

O processo de terceirização de parte dos serviços do setor público foi um passo importante do modelo de reforma proposto pelo governo Figueiredo. Entre os setores que passaram por esse processo, destacam-se os serviços de limpeza, de segurança, de informática e os concursos públicos.

Dentro desse movimento, destaca-se o caso da segurança que, até há pouco tempo, era considerada uma área de responsabilidade estrita do Estado liberal. Manter a ordem sempre pareceu ser uma tarefa sagrada do Estado segundo os principais defensores do pensamento clássico. Os anos 1980 vão demonstrar, porém, que esse espaço passa a ser considerado lucrativo para o mercado,⁸ devendo, portanto, ser transferido progressivamente para o controle do setor privado. As primeiras medidas nesse sentido alcançam o âmbito da proteção privada individual e patrimonial. Mas, na década seguinte, esse processo se acelera e assume proporções alarmantes, quando constata-se que o próprio Estado passa a contratar a segurança privada para garantir o

⁶ Decreto nº 83.740, de 18 de julho de 1979.

⁷ Os principais objetivos desse projeto de modernização do Estado definiam como principais prioridades as seguintes ações: melhorar o atendimento dos usuários do serviço público; reduzir a interferência do Governo na atividade do cidadão e do empresário e abreviar a solução dos casos em que essa interferência fosse necessária — mediante a descentralização das decisões, a simplificação do trabalho administrativo e a eliminação de formalidades e exigências cujo custo econômico ou social fosse superior ao risco; agilizar a execução dos programas federais para assegurar o cumprimento dos objetivos prioritários do governo; substituir o controle prévio pelo eficiente acompanhamento da execução e pelo reforço da fiscalização dirigida para a identificação e correção dos eventuais desvios, fraudes e abusos; intensificar a execução dos trabalhos da reforma administrativa; fortalecer o sistema de livre empresa, favorecendo a matriz do sistema, consolidando a grande empresa privada nacional para que ela se capacitasse a receber encargos e atribuições que se encontravam sob a responsabilidade de empresas do Estado; impedir o crescimento desnecessário da máquina administrativa federal mediante o estímulo à execução indireta, utilizando-se o contrato com empresas privadas capacitadas e o convênio com órgãos estaduais e municipais; estabelecer políticas de contenção da criação indiscriminada de empresas públicas, promovendo o equacionamento dos casos em que fosse possível e recomendável a transferência do controle para o setor privado.

patrimônio público, e a segurança pública passa a ser feita pelo setor privado, numa substituição da versão ingênua do guarda-noturno por um batalhão de seguranças em condomínios, ruas e bairros, transformando progressivamente a segurança em um grande negócio.⁹

Quando Sarney subiu ao poder em março de 1985, mesmo havendo fortes pressões de várias fontes que se opunham à privatização, o governo estava resolvido a intensificar o programa de desestatização iniciado por Figueiredo. As pressões dos credores externos exigiam mudanças rápidas, visando a diminuição do déficit fiscal. Com esse objetivo, o governo criou o Conselho de Privatização e anunciou que 77 empresas públicas seriam privatizadas até o final da gestão. Mas, apesar do esforço, o plano do presidente Sarney fez poucos progressos devido à resistência de setores importantes da sociedade brasileira. Entretanto, o sucesso limitado da transferência de empresas públicas para o setor privado não invalida a hipótese, defendida ao longo deste artigo, de que os anos 1980 revelam os primeiros e importantes passos rumo à despatrimonialização social do Estado brasileiro, consolidada na década seguinte. No final do mandato de Sarney, já se observa o crescimento do apoio político à privatização, demonstrando que a sociedade passou a acreditar no discurso de que o Estado era o grande vilão da crise que o país atravessava, favorecendo a aceitação da retórica que levará Collor ao poder.

A reforma constitucional também assumirá um papel importante nesse processo de reestruturação devido aos objetivos iniciais de remover o entul-

⁸ Não resta dúvida de que o crescimento da segurança privada é um fenômeno mundial. Segundo dados publicados na revista *Carta Capital* nº 228, Ano IX, de 19 de fevereiro de 2003, desde os anos 1970, o número de vigilantes privados superou em quantidade o de policiais treinados e pagos pelo Estado, a exemplo de países como os EUA, Canadá e Inglaterra. Sem embargo, a grande diferença entre o processo de privatização da segurança nestes países e no Brasil tem sido o tipo de controle exercido pelo Estado.

⁹ Reproduzindo a manchete da revista *Carta Capital*, citada na nota 8, a “segurança privada (é hoje) um exército sem controle”. A crise da segurança pública que atravessa o nosso país não passa, portanto, somente pela questão do crescimento da violência (diga-se do crime organizado) ou como uma consequência direta ou indireta do aumento da pobreza no país, mas é também resultado do processo de privatização do setor. O problema é que nenhum Estado conseguiu, até o momento, conviver com o avanço da violência abrindo mão do monopólio estatal do uso da força. De fato, o que se tem observado na prática é o surgimento de pequenos centros de poder, tornando muito nebulosa a relação entre interesse público e interesse privado. Surge dessa relação obscura e sem controle uma realidade ainda mais perigosa e perversa para grande parte da sociedade civil que assiste, perplexa, à substituição do Estado no papel de interventor direto para o de regulador e/ou fiscalizador das empresas de segurança credenciadas.

ho autoritário, recuperar os direitos políticos e avançar nos direitos sociais, além de garantir medidas protetoras dos interesses econômicos nacionais. Conduzir o processo constituinte foi, sem dúvida, uma das tarefas mais difíceis do governo Sarney. A reforma constitucional revelava uma forte disputa entre uma parte da sociedade, que manifestava uma reação contrária às forças neoliberais, e outra que começava a manifestar-se favorável às mudanças, principalmente a elite política que estava no poder.

Cabe lembrar que as transformações propostas pela nova Carta vinham de encontro à capacidade do Estado para atender a demandas sociais tão amplas, devido não somente ao fato de que a nossa transição se revelou extremamente conservadora,¹⁰ predominando os interesses das elites governantes e econômicas, mas, fundamentalmente, porque ocorreu em meio a uma profunda crise econômica interna e externa. A conseqüência mais visível desse conflito se encontra no progressivo processo de violação dos direitos garantidos na nova Constituição, quando passamos a assistir ao fortalecimento do Poder Executivo, momento que marcará a prática de governar através de medidas provisórias.

Ainda dentro do debate da mudança constitucional, não se pode deixar de mencionar o capítulo que trata da descentralização, que pode ser interpretado como um importante avanço na construção do chamado *pacto federativo*, mas que tem revelado fortes distorções na concepção desse processo. Para que o primeiro aspecto pudesse realmente vigorar e o país ser conduzido, finalmente, ao caminho da consolidação de uma federação, faltou justamente cumprir uma das condições mais importantes: construir um processo de descentralização responsável, comprometido com um projeto mais amplo de recondução do país ao crescimento. O que aconteceu, na verdade, foi uma ruptura inseqüente das relações intergovernamentais sedimentadas pelos militares e que permitiam a vinculação entre estados e municípios para a con-

¹⁰ Oliveira (2002) desvela, de forma singular, a verdadeira face das transições que remontam a história política do nosso país desde o fim do Império e início da República até o fim da ditadura militar e início da Nova República. A análise oferecida pelo autor defende que os esforços realizados pela classe política brasileira, em nome, muitas vezes, da sociedade, têm servido muito mais como elemento de *neutralização qualitativa de forças potencialmente ameaçadoras*, do que como movimentos que objetivam de fato consolidar uma ruptura radical e necessária com o passado. As transições, ao contrário disso, têm funcionado, fundamentalmente, como elemento decisivo para a manutenção dos interesses das elites dominantes, anunciando, em seus vários formatos, momentos de conservação ou de congelamento de forças. Ver também Barreto (2002) que também faz uma abordagem interessante sobre os processos de transição implementados no Brasil a partir da Revolução de 1930.

solidação de um projeto nacional integrado. Esse momento vai marcar o ponto de inflexão em que o Brasil iniciará o rompimento com a possibilidade de enxergar o futuro.

Não seria exagero afirmar que o governo federal já evidenciava, desde o final dos anos 1980, uma clara intenção de transferir para os estados e municípios a responsabilidade pela execução de políticas públicas estruturantes, desobrigando-se, inclusive, do papel de coordenador desse processo, sem considerar que os poderes estadual e local não estavam preparados para assumir tal função. Essa atitude do governo federal se revela ainda pior quando este se comprometeu apenas com a transferência de mais recursos sem promover uma discussão prévia acerca da divisão do trabalho dentro do setor público. As conseqüências dessas medidas serão claramente observadas na década seguinte, através da visível impossibilidade de os estados e municípios financiarem suas políticas públicas. Nesse sentido, a proposta de descentralização das ações administrativas, fundamentalmente para o âmbito local, que tinha no seu discurso a intenção de resgatar o chamado *pacto federativo*, revelou-se, na prática, um grande engodo.

Ainda no governo Sarney, vários planos econômicos vão ajudar a preparar a economia brasileira para as transformações.¹¹ Mas será o início do aprofundamento do processo de estatização que marcará essa gestão. As privatizações foram regulamentadas pelo Decreto nº 91.991, de 28 de novembro de 1985, e aprimoradas pelo Decreto nº 95.886, de 29 de março de 1988, que cria o Programa Federal de Desestatização com o objetivo de “transferir para a iniciativa privada atividades econômicas exploradas pelo setor público” como também “propiciar a conversão de parte da dívida externa do setor público federal em investimentos de risco, resguardado (*segundo o discurso do governo*) o interesse nacional”

O relevante neste artigo não é fazer um balanço do resultado dessa primeira etapa do processo de privatização, considerando que existem inúmeros trabalhos¹² que tratam dessa questão com muita propriedade. A pre-

¹¹ O Plano Cruzado (1986), que estabelecia uma nova moeda, o cruzado; o chamado gatilho salarial; a criação do seguro-desemprego; o fim dos subsídios fiscais; a desindexação geral de preços e salários com a livre negociação; os projetos de privatização das empresas estatais, cujos recursos seriam destinados à redução do déficit público; manutenção da moratória dos juros da dívida externa, abrindo, em contrapartida, o mercado nacional à economia mundial; além das tentativas de implantação dos planos Bresser (1987) e Verão (1989), que seguiam a mesma tendência e objetivos dos demais.

¹² Ver Biondi (1999); Armando e Oliveira Filho (1991); Queirós (2001).

ocupação aqui é ressaltar que essas primeiras medidas revelam o fim de um ciclo importante do modelo de *administração política* que predominou no Brasil entre os anos 1930 e 70 e sinaliza o início de uma outra etapa, marcada pelo rompimento gradual, porém consistente, com o projeto anterior.

Nos anos 1980, fica evidenciado que o Brasil iria enfrentar seus problemas mediante a adoção de medidas que funcionaram muito mais como paliativos do que propriamente como solução para os seus verdadeiros problemas econômicos e sociais. Tal atitude evidencia que as raízes neoliberais brasileiras vêm a reboque também de uma situação econômica desfavorável e de um sentimento de impotência da sociedade para resolver seus problemas. Assim, antes mesmo da implantação efetiva de políticas neoliberais, a década de 1980 já anunciava um quadro preparatório para a execução plena de tais políticas na década seguinte. Nos governos Figueiredo e Sarney ocorre, portanto, o que chamamos de *reforma silenciosa*, caracterizada pela imposição do ajuste fiscal em consequência da pressão do desequilíbrio do balanço de pagamentos.

O aprofundamento da política de reestruturação do Estado nos anos 1990: rumo à despatrimonialização social do Brasil

A ideologia neoliberal ganhará força no Brasil a partir da aceitação plena das regras impostas pelo “Consenso de Washington” e da encarnação da ideologia de mercado inaugurada no governo Collor e consolidada no governo Fernando Henrique. O processo de reestruturação produtiva do Estado brasileiro, iniciado na década anterior, será fortalecido, respondendo tanto ao enfraquecimento das resistências por parte da sociedade civil quanto, principalmente, às próprias pressões impostas pelos interesses dos países líderes.

Dentro desse novo modelo de reestruturação estatal, as reformas administrativa e patrimonial ganham destaque e vão aprofundar o curso traçado desde os anos 1980. Também ganham notoriedade as mudanças ocorridas no campo gerencial, seguramente porque passariam a representar a inovação mais explícita do novo modelo de *administração política*, centrada na formação de um novo perfil de gestor público que atenderia aos ditames impostos e/ou idealizados pela Reforma do Estado. Ainda que todas essas mudanças tenham se revelado importantes, a definição do novo papel que o Estado brasileiro passaria a assumir no âmbito socioeconômico ganha uma maior expressão nesse processo através da radical transformação do modelo

de *administração política*, porque representa uma clara ruptura com a idéia de um “projeto de nação”.

Do ponto de vista administrativo, as principais medidas visavam aprofundar as políticas de ajuste que o Estado deveria assumir para equilibrar as suas contas, as chamadas políticas de estabilização que objetivavam reduzir drasticamente os gastos públicos. Entre as medidas mais radicais, destaca-se a redução do salário real, a demissão do funcionalismo (incluindo os diversos programas de demissão voluntária), a extinção, fusão e incorporação de organismos públicos, a redução dos níveis hierárquicos na administração pública e os cortes em algumas “mordomias”, como a retirada de carros e outros recursos disponíveis para cargos mais elevados da burocracia estatal.

Certamente, uma das propostas que gerou maior polêmica foi a reforma administrativa, cujo escopo central se constituía na possibilidade de revisão das regras da estabilidade dos servidores públicos, particularmente aqueles que adquiririam estabilidade com a nova Constituição. Visando alcançar esse objetivo, foram estabelecidas inúmeras normas como, por exemplo, a exigência de três anos para a estabilidade, a avaliação de desempenho para aquisição da estabilidade, a avaliação periódica do servidor, possibilitando a perda do cargo por insuficiência de desempenho, a disponibilidade com remuneração proporcional, entre outras. No que se refere ao controle dos gastos e equilíbrio das contas públicas foram definidas medidas que visavam reduzir despesas com cargos de confiança em aproximadamente 20% e a demissão de servidores não-estáveis (funcionários sem concurso, portanto sem estabilidade).

As reformulações na estrutura administrativa não deveriam ter tido como objetivo central “enxugar” a máquina para reduzir o déficit, através da demissão de pessoal em massa, e extinção de órgãos sem avaliação rigorosa. O ajuste das contas públicas feito por essa via se revelou um esforço improdutivo e acabou contribuindo para o *sucateamento* da própria máquina estatal. As modificações mais importantes não deveriam ter ido além de dotar a administração pública de uma estrutura compatível com a natureza e a dimensão da produção pública e de um maior grau de eficiência no atendimento ao usuário desses serviços.

O objetivo maior de qualquer mudança administrativa deve estar centrado na recuperação operacional do setor público, partindo do reconhecimento de que, se o aparelho do Estado não funciona, as melhores e mais bem-intencionadas políticas públicas jamais poderão ser implantadas. Logo, a recuperação operacional do aparelho estatal deveria ter seguido três direções: moralização da máquina pública a fim de torná-la menos vulnerável aos assaltos clientelistas assistidos ao longo da história; ênfase no atendimento de

um patamar de prestação de serviços que dignifique o cidadão; e profissionalização do servidor público.

No campo patrimonial, assiste-se ao aprofundamento do processo de desestatização iniciado nos anos 1980, onde as privatizações ganharam um espaço definitivo na agenda do governo. Apesar de reconhecermos que o processo de privatização teve início nos anos 1980, não resta dúvida de que, após os governos Collor e Fernando Henrique Cardoso, as privatizações assumiram maior vulto. Nos anos 1990 ocorre, portanto, a implementação de três fases que marcaram o processo de transferência do patrimônio estatal para o setor privado.

Na primeira fase, iniciada em 1990, o programa de privatização foi direcionado, primordialmente, para as empresas produtoras de bens, com ênfase nos setores siderúrgico, petroquímico e de fertilizantes.¹³ A segunda fase, implementada a partir de 1993, teve como principal característica as mudanças de cunho institucional nas regras para a estatização. As principais alterações ocorreram na ampliação dos créditos contra o Tesouro para fins de privatização (passou-se a aceitar as chamadas “moedas podres”), na venda de participações detidas pela União e na eliminação de restrições aos investidores estrangeiros, permitindo-se, na maior parte dos casos, a participação de 100% do capital votante. Nesse mesmo período, foram mantidas as privatizações nos setores químico e de fertilizantes, aprofundando-se as medidas da fase anterior.¹⁴ A terceira e última fase teve início em 1995 e se distingue das demais por tratar também da concessão de serviços públicos. Assim, durante

¹³ Ao assumir o governo, Collor baixou um pacote de medidas provisórias, em 15 de janeiro de 1990, que autorizava a alienação da totalidade ou parte das ações representativas do controle do capital social de empresas estatais federais, com a exclusão daquelas que, pela Constituição, exploravam atividades monopolizadas pela União. Tal medida provisória foi convertida, com alterações, na Lei n° 8.031, de 12 de abril de 1990, que criou o Programa Nacional de Desestatização (PND). O governo de Fernando Henrique acolheu as premissas econômicas fundamentais previstas no PND, aprofundando-as com modificações substantivas em relação à sua redação inicial. Manteve, paralelamente, o processo de abertura do mercado nacional, deflagrado no governo Collor, seja com o ingresso de capitais estrangeiros para aquisição de ações ou mesmo o controle de empresas estatais ou privadas, seja com a desoneração indiscriminada das importações. Estas eram, segundo a perspectiva do governo dito social-democrático, exigências irremovíveis da chamada globalização da economia. O problema é que tais soluções de eficácia e resultados têm demonstrado que não são compatíveis com a realidade, necessidades e prioridades dos países dependentes.

¹⁴ Chama-nos a atenção como a campanha contra o Estado assumiu virulência inusitada a partir do governo Fernando Collor, com a deformação sistemática e intencional da imagem das empresas estatais.

toda a década de 1990, o governo brasileiro lançou-se em seu programa de privatizações e, em 1996,¹⁵ muitas empresas já haviam sido privatizadas.¹⁶

Ainda dentro da perspectiva da reforma patrimonial, destaca-se o desinteresse do governo em resolver algumas questões cruciais como a apropriação indébita de áreas das chamadas terras devolutas, incluindo as terras de marinha, bem como de grande parte dos imóveis públicos e terrenos urbanos, que constituem, sem dúvida, um montante importante do patrimônio do Estado brasileiro. O que se assistiu, durante as duas últimas décadas do século passado, foi um total desrespeito em relação ao patrimônio público, inexistindo qualquer política punitiva que garantisse a recuperação e/ou restituição dos bens públicos usurpados. Contabilizar e zelar pelo patrimônio público não é apenas um dever do Estado — como forma de garantir a integridade física dos bens coletivos —, mas é condição fundamental para qualquer governo que tenha o compromisso de recuperar a capacidade produtiva do Estado, visando resgatar a dignidade da população marginalizada através de uma melhor distribuição da renda.

A dívida ativa constitui-se em outro grave problema, revelando uma forte contradição no discurso do governo, que passou a defender a necessidade da reforma fiscal para que o Estado pudesse equilibrar suas contas. Em outros estudos,¹⁷ defendemos a tese de que a política de equilíbrio fiscal imposta à sociedade brasileira na última década não correspondeu a medidas que visassem melhorar os instrumentos de gestão pública e que capacitassem, de fato, o Estado a alcançar o desejado equilíbrio. O exemplo mais evidente dessa contradição está na incapacidade de o governo reduzir o crescimento espetacular da inadimplência no pagamento de tributos. Isso implica afirmar que a cota de sacrifício imposta à sociedade não está sendo dividida de forma justa; enquanto os setores mais desprotegidos da população têm sido forçados a aceitar maiores perdas, uma parte da elite econômica e política do nosso país tem sido protegida.

O crescimento do nível de inadimplência fiscal no Brasil passa a ter uma trajetória ascendente e preocupante desde o final dos anos 1980. O que nos leva a concluir que a reforma fiscal posta em prática na década de 1990

¹⁵ Nesse ano, o país já havia leiloado 40 empresas estatais, liquidado 13, sendo que 15 outras estavam sendo avaliadas por consultorias para venda. Percebe-se, ainda, que todo o setor de siderurgia já havia sido privatizado.

¹⁶ Ver Eiro (2000); Pinheiro, Fukasaku e Prado (1993); Pinheiro (1999); Pinheiro e Fukasaku, (2000).

¹⁷ Ver Santos (2001).

tem se revelado simplesmente um instrumento de ancoragem dos desequilíbrios externos, com uma preocupação exclusiva em proteger os interesses de uma parcela minoritária da elite internacional e nacional. O que contraria o discurso oficial de que o ajuste fiscal seria um mecanismo que iria favorecer a melhoria dos instrumentos de gestão dos planos orçamentários de receita e despesa do governo, dotando o país de um novo padrão de financiamento que garantiria a retomada do crescimento.

A reforma gerencial se destaca pela substituição da gerência burocrática/patrimonial pela gerencial/profissional. Mudança que teve por objetivo promover uma profunda reforma/“modernização” em todas as atividades desempenhadas pelo setor público. É importante ressaltar que o conceito que sustentaria o novo modelo de ação do Estado brasileiro, considerado um desenho de Bresser-Pereira, na verdade está fundamentado na discussão teórica sobre os gastos públicos, liderada por Paul Samuelson e outros autores americanos nos anos 1950. Samuelson parte de duas categorias de bens: os “bens de consumo privado” e os “bens de consumo coletivo”. A partir dessa formulação, introduz a discussão acerca da produção dos bens: os bens públicos, os bens semipúblicos e os bens privados.¹⁸

A definição apresentada no Plano de Desenvolvimento da Reforma do Estado¹⁹ apenas modifica a nomenclatura sugerida por Samuelson, apresentando os seguintes setores de ação: Núcleo Estratégico, Atividades Exclusivas ou Poder Extroverso, Serviços Não-Exclusivos e Produção de Bens e Serviços para o Mercado. Observa-se que pelo menos as três últimas categorias têm forte correspondência com a tipologia criada por Samuelson. A novidade fica por conta da introdução do setor estratégico que, segundo Bresser, envolveria o campo de atuação restrito dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário.

Apesar do grande destaque dado a esse núcleo estratégico, a “alta cúpula do Estado” perde espaço de ação por estar desvinculada de um projeto mais amplo — projeto de nação.

Assim, a reforma do Estado implementada no governo Fernando Henrique deveria abarcar desde as ações mais convencionais do governo como a diplomacia, o Judiciário, a fiscal, a monetária etc., passando pelas atividades concorrentes vinculadas ao campo social, até alcançar as ações típicas de

¹⁸ Ver Samuelson (1954;1958).

¹⁹ Plano de Desenvolvimento da Reforma do Estado (PDRE), aprovado pela Câmara de Reforma do Estado em 21 de setembro de 1995 e pelo presidente da República em novembro do mesmo ano.

mercado como a financeira e a produtiva, além de demais serviços que estavam a seu cargo como os bancos estatais, as empresas do setor produtivo e os serviços de infra-estrutura.

A aceitação e a implementação de um novo modelo de gestão passam a exigir um novo perfil de gestor público, que deveria seguir os mesmos padrões utilizados pelo setor privado. O bom gerente seria aquele capaz de garantir a governabilidade através da adoção de técnicas modernas para a administração desse novo Estado que surgia, mais eficiente e mais transparente, onde o cidadão poderia, pelo menos teoricamente, confirmar os resultados práticos dessa mudança. No caso brasileiro, esse movimento é simbolizado pelo surgimento da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) e congêneres estaduais, que passaram a assumir a responsabilidade de formar esse novo gestor público.

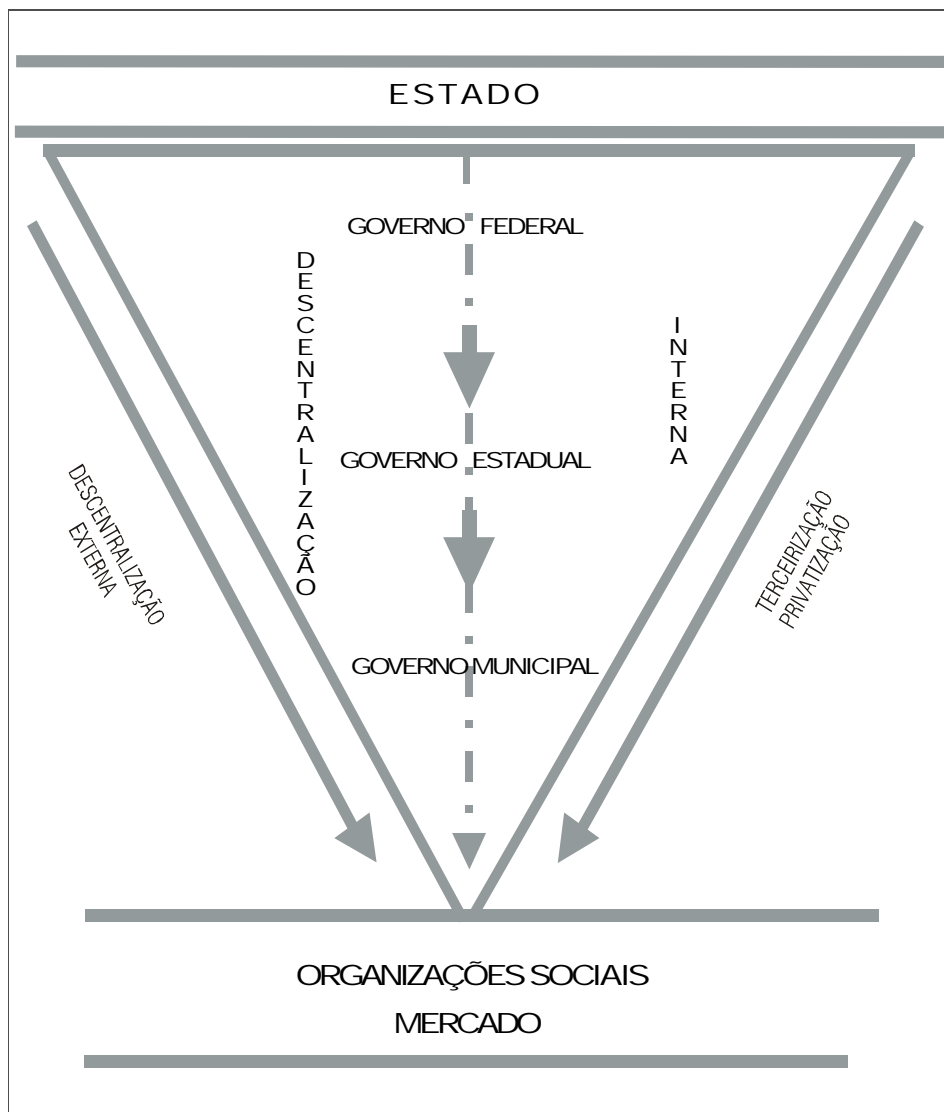
Quanto aos objetivos do novo modelo de *administração política*, o que se observa é a perda do comando da economia, momento em que o Estado deixa de ser o principal capitalista a regular capitais e passa a ser parceiro dos agentes econômicos. Surgem, assim, novos arranjos institucionais no processo de execução da demanda social que passaram a ser assumidos pelo campo da *administração profissional*,²⁰ ou seja, pela execução da produção. A partir daí, assistimos à propagação do discurso que induz a sociedade civil a acreditar que através do processo de descentralização da gestão pública para o âmbito local, onde a possibilidade do desenvolvimento sustentável ganha uma força quase mágica, o país poderá voltar a crescer. Mas, na verdade, o que acontece é uma total desobrigação do governo central para com um projeto mais amplo de nação.

Toda essa retórica é coroada com a difusão de movimentos de defesa da participação cidadã e reforçada pela valorização dos chamados conselhos municipais, pelo crescimento acelerado das organizações sociais e pelo estímulo ao orçamento participativo que tem, ultimamente, recebido destaque especial. É importante deixar claro que não estamos fazendo uma apologia ao centralismo, mas queremos chamar a atenção para a total ausência de um projeto nos anos 1980 e 90 que indicasse a direção que o país deveria tomar. Toda e qualquer medida que vise o fortalecimento seja do poder local, seja do resgate da cidadania só tem sentido se estiver compondo o conteúdo de um projeto de transformação mais amplo, mais integrador, que possa libertar o cidadão da obrigatoriedade de garantir a sua materialidade.

²⁰ Por *administração profissional* entende-se o espaço de atuação da empresa.

O Estado perde, portanto, o *status* de intermediador na concepção do projeto de nação, ficando fortalecida a relação sociedade (economia política) e economia (*administração profissional*). É a vez do mercado. O Estado deixa de ser o protagonista do desenvolvimento, deixa de fazer uma política (de distribuição) em favor dos pobres e persegue uma política de ajuste e superávit como forma de garantir o ganho do rentista. Inicia-se, pois, uma política de ajuste que levará ao processo de despatrimonialização social do país, cujos reflexos mais dramáticos encontram-se no sucateamento da *intelligentsia* nacional, da infra-estrutura e na destruição das possibilidades de futuro. Diante desse cenário, pergunta-se: quem assumirá a responsabilidade de atender à finalidade do bem-estar da sociedade?

Esse processo de mudança pode ser melhor visualizado no diagrama.



Diante do exposto, o resultado não poderia ser outro a não ser o aumento vertiginoso da pobreza, da miséria, da exclusão, enfim o retorno à barbárie vivida no início do capitalismo originário no século XVIII.²¹

3. Notas conclusivas: as possibilidades futuras

Este artigo não estaria completo sem uma reflexão acerca das possibilidades existentes para resolver ou, pelo menos, reduzir as piores conseqüências advindas do atual processo de reestruturação produtiva do Estado brasileiro.

Inicialmente, destaca-se a necessidade de o governo deslocar o orçamento público do balanço de pagamentos, considerando que esta seria a única forma de recompor a capacidade de investimento do Estado, isto é, a capacidade de financiar a recuperação do dinamismo econômico e social. A vinculação do orçamento ao equilíbrio das contas externas foi, como já ressaltado, uma decisão assumida de forma consciente por parte dos governos dos anos 1990 (infelizmente, está sendo mantida até hoje), com o claro objetivo de atender às imposições dos países credores, refletidas nas proposições do “Consenso de Washington”, a partir de 1989.

Assistiu-se, ao longo da última década do século passado, a um total descaso por parte das autoridades da maioria dos países latino-americanos no que se refere ao estabelecimento de medidas que realmente pudessem garantir uma saída para a crise econômica que tem dominado a região desde os anos 1980. Desse modo, a alienação do controle do orçamento aos ditames dos interesses internacionais tem levado o Brasil a assumir uma política macroeconômica totalmente descomprometida com um projeto de nação que possibilite a volta do crescimento. Tal situação pode ser facilmente comprovada se analisarmos o percentual do orçamento público que tem assegurado os compromissos com o pagamento dos juros externos. Segundo dados mais recentes, esse montante gira em torno de 1/3 da receita e 1/4 da despesa do Estado, o que tem comprometido o crescimento econômico do país.²² O Brasil não terá nenhuma saída, caso não reverta urgentemente essa situação e estabeleça com os interesses internacionais novas relações que permitam ao país

²¹ Ao contrário do que prometera o governo, as privatizações não trouxeram o sonhado progresso tecnológico. E o que se vê, 10 anos depois, é uma profunda ameaça de estrangulamento dos setores estratégicos do país, a exemplo do setor energético, de telecomunicações e outros. Mas o problema é ainda mais grave, pois a internacionalização dos setores vitais da economia brasileira vem resultando na restrição dos espaços geoeconômicos mais importantes para as empresas de capital nacional e para o próprio Estado-nação. Com isso, o poder de decisão tem sido transferido para além das fronteiras do país o que, num futuro não muito distante, acarretará sérios problemas geopolíticos, como conseqüência do esvaziamento da soberania nacional.

voltar a crescer para que possa, assim, honrar seus compromissos contratuais com os organismos multilaterais.

Uma decisão importante seria a adoção, por parte do governo, de medidas técnicas e políticas capazes de equacionar e pacificar a nação, explicitando as relações de débito e crédito — da dívida ativa e outros patrimônios. É prioritário fazer um balanço social para saber quem ganhou e quem perdeu ao longo da história recente do nosso país. Este é um princípio balizador importante para que se possa pensar em uma melhor distribuição da renda e da riqueza, isto é, para que se possa inverter a equação distributiva que tem predominado desde a origem mais remota da nossa sociedade.

O Estado brasileiro tem uma riqueza pouco conhecida fantástica na forma de créditos, de terras e de patrimônio imobiliário. Esse descaso permite que um grupo inescrupuloso venha se apropriando de forma ilegal, imoral e indevida desse patrimônio social. Muitas vezes essa apropriação tem sido permitida e estimulada pela falta de vontade política dos nossos governantes. Nos últimos 50 anos, o governo deixou de cobrar a dívida decorrente de litígios judiciais, transitados e julgados, entre o Estado e os agentes econômicos; também demonstrou incapacidade em fazer a contabilidade dos bens imóveis e terrenos urbanos, das terras de marinha e das chamadas terras “devolutas” que conformam o patrimônio social do nosso Estado.

Para dar seqüência a esse processo de mudança, é necessária a implementação de um projeto de curto prazo vinculado à concepção de uma nova política social que seja alternativa ao atual modelo de reestruturação produtiva do Estado brasileiro.²³ Tal proposta compreende dois momentos decisivos: o de curto prazo e o de médio e longo prazos. No primeiro momento, o governo trabalharia com a execução de uma política social visando recuperar o crescimento econômico e a distribuição da renda, tendo como política estruturadora o programa de habitação e infra-estrutura (saneamento e estradas). Já para o médio e longo prazos, trabalharia com a execução de um projeto mais amplo, o projeto de nação, comprometido com o bem-estar do povo brasileiro. É impor-

²² No relatório de pesquisa de Santos (2001) fica evidenciado o comportamento assimétrico entre gastos com investimentos e aqueles referentes ao pagamento de juros. A pesquisa comprovou que o orçamento federal chegou a alocar 2,2% do PIB em investimento (1975), a partir de 1995 esse índice está abaixo de 1% e, em 1999, não passou de 0,7%. A conclusão do estudo afirma ser essa soma insuficiente para manter sequer a base produtiva instalada no país, fato que tem comprometido a qualidade e a oferta dos serviços postos à disposição da população.

²³ As idéias centrais discutidas nesse ponto foram apresentadas no ensaio de Santos (2002).

tante ressaltar que essa fase deve estar associada à etapa anterior (política social de curto prazo).

Somente a execução de um projeto vigoroso de políticas sociais possibilitaria recuperar a capacidade de crescimento econômico, aumentar o nível de emprego e melhorar a distribuição da renda nacional. Nesse sentido, a dinamização do setor da construção civil poderia permitir uma rápida recuperação da capacidade produtiva do Estado brasileiro e criar, ao mesmo tempo, as condições imprescindíveis para a implementação de uma política social mais ampla e justa. Essa proposta inova na medida em que toma à política de habitação como programa social estruturante devido tanto à capacidade que tem a construção civil de vincular uma gama considerável de medidas sociais complementares, quanto ao alto potencial de dinamizar a economia.²⁴

O ponto de partida dessa proposição se sustenta na defesa/crença de que a política social é um sistema que interfere e sofre interferências de um conjunto de condições e/ou situações, o que implica afirmar que a construção de um conjunto habitacional (ou a reurbanização de favelas) exige a implementação de outros programas sociais que devem estar fortemente integrados ao chamado *programa-núcleo-estruturador* inicial — a construção civil.

Seguindo esse raciocínio, dificilmente outros programas de natureza social deixariam de ser implementados para dar sustentação ao projeto piloto, como a adoção imediata de uma ampla política de saúde coletiva e individual; programas de saneamento básico que atendam às condições sanitárias primárias — esgotamento sanitário e água potável; a construção de unidades escolares que garantam a formação pedagógica e técnico-profissional daquela população; a implantação de unidades policiais que garantam a segurança pública e uma maior sociabilidade dos indivíduos; as vias de acesso e o transporte coletivo em dia para reduzir os custos e a fadiga produzidos pelo deslocamento; os equipamentos comunitários para ampliar e possibilitar a convivência social da comunidade etc. Pode-se concluir que, dado o momento histórico particular que vive o Brasil, a aceitação dessa cadeia de resultados seria uma das maiores conquistas de uma política social inovadora, considerando que tal medida garantiria um maior grau de sociabilidade entre os indivíduos e, sobretudo, maiores e melhores condições de aprendizagem política no exercício fecundo da cidadania.

²⁴ Uma ampla literatura nacional tem reforçado a idéia de ser a habitação um programa social importante devido à capacidade de dinamizar a economia e gerar empregos.

Por outro lado, a adoção de uma política social sistêmica/integradora acabaria por refletir-se positivamente também na dinâmica econômica, devido justamente à capacidade de alavancagem que tem o setor da construção civil. Essa atividade seria um caminho menos oneroso em termos de custos e menos comprometedor da própria política de estabilização vigente. Em primeiro lugar, a demanda total para produzir bens dessa natureza seria totalmente interna, o que não pressionaria as contas externas. Em segundo, a solidariedade política e financeira de organismos multilaterais seria mais facilmente conseguida, o que acabaria por favorecer o balanço de pagamentos, já que passaria a atrair recursos externos. Em terceiro, ao definir uma política dessa natureza, o governo ficaria com mais espaço para repensar a atual, implementar uma nova que favorecesse a retomada do crescimento econômico e, finalmente, avançar em direção a uma política de renda mais progressista, mais positiva. Em quarto, ao resolver as questões de curto prazo e as pressões da política de estabilização sobre as contas públicas, o governo ganharia mais condições de pensar em um novo modelo de financiamento para a política social. Em quinto e último, seria possível evitar a sobreposição de estruturas, ou seja, a produção do novo programa — construção civil — e dos projetos correspondentes só deveria ser iniciada depois de determinada a demanda social insatisfeita e se recuperar o que já existe em termos de capacidade produtiva de bens e serviços sociais.

Por último, as possibilidades de futuro para o Brasil dependem do resgate da concepção de um projeto de nação em toda a sua integridade política e científica, onde ao curto prazo se integrariam o médio e longo prazos — resgatando o que denominamos tempo teórico, isto é, o tempo necessário para que se possa implementar um projeto econômico e social mais ambicioso e consistente. Naturalmente, diante da situação caótica em que vive o país, a implementação de um projeto de curto prazo (respeitando o tempo administrativo/burocrático de governo), comprometido com a recuperação da economia e com o firme compromisso de distribuir renda é imprescindível. Certamente esse seria, também, o tempo necessário para a gestação de um projeto de maior fôlego, um projeto de nação. A médio e longo prazos é possível implementar-se um programa estruturador que garanta a materialidade do povo brasileiro. Sem embargo, esse projeto só ganhará significado, essência, se o seu conteúdo tiver como fim último o bem-estar da sociedade. É nessa direção que esperamos, sinceramente, que o governo caminhe.

Referências bibliográficas

ARMANDO, C.; OLIVEIRA FILHO, Luiz C. *Privatização no Brasil: passado, planos e perspectivas*. Rio de Janeiro: Ipea, 1991.

BARRETO, Osvaldo. Brasil: de transição em transição, aonde chegarás? In: SANTOS, Reginaldo S. (Org.) *Políticas sociais e transição democrática: análises comparativas de Brasil, Espanha e Portugal*. São Paulo: Mandacaru; Salvador: Cetead, 2002.

BIONDI, Aloysio. *O Brasil privatizado — um balanço do desmonte do Estado*. 6 ed. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1999.

BRASIL. *Plano de Desenvolvimento da Reforma do Estado — PDRE*. Aprovado pela Câmara de Reforma do Estado em 21 set. 1995.

CARTA CAPITAL. ano IX, n. 228, 19 fev. 2003.

EIRO, A. C. *A experiência brasileira de privatização: o que vem a seguir?* Rio de Janeiro: BNDES, 2000. (Texto para discussão).

OLIVEIRA, Nelson. Véus da intransparência nas transições brasileiras. In: SANTOS, Reginaldo S. (Org.). *Políticas sociais e transição democrática: análises comparativas de Brasil, Espanha e Portugal*. São Paulo: Mandacaru; Salvador: Cetead, 2002.

PINHEIRO, A. C. Privatização no Brasil: Por quê? Até onde? Até quando? In: GIAMBIAGI, F.; MOREIRA, M. M. (Orgs.). *A economia brasileira nos anos 90*. Rio de Janeiro: BNDES, 1999. p. 147-182.

———; FUKASAKU, K. *O Brasil privatizado II — o assalto das privatizações continua*. 2ª reimpressão. São Paulo: Ed. Perseu Abramo, 2000.

———; ———; (Orgs.); PRADO, Sérgio (Coord.). *Processo de privatização no Brasil: a experiência nos anos 1990-92*. São Paulo: Iesp/Fundap, 1993.

QUEIRÓS, Álvaro. O fracasso das privatizações. *Cadernos do Terceiro Mundo*, n. 227, 2001.

SAMUELSON, Paul. Aspects of public expenditure theories. *Review of Economics and Statistics*, Cambridge: Harvard, MIT, Nov. 1954.

———. The pure theory of public expenditure. *Review of Economics and Statistics*, Cambridge: Harvard, MIT, Nov. 1958.

SANTOS, Reginaldo S. *A economia política contemporânea e o pouco que sabemos*. v. 2, Lisboa: Centro de Estudos de Economia Européia e Internacional, 1998.

———. Em busca da compreensão de um conceito para administração política. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 35, n. 5, set./out. 2001.

———. Notas metodológicas para a concepção de uma nova política social para o Brasil. *Revista de Administração Pública*, v. 36, n. 5, set./out. 2002.

SANTOS, Reginaldo S. (Coord.). *Esgotamento do padrão de financiamento e crise fiscal do Estado Brasileiro*. Salvador: Núcleo de Instituições e Políticas Públicas da Escola de Administração da UFBA, 2001. ms. (Relatório de pesquisa).