

S
UFRJ/IEI
TD 195

NS 87024

UNIVERSIDADE FEDERAL
DO RIO DE JANEIRO

INSTITUTO DE ECONOMIA

TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 195

BRASIL: UMA TRANSIÇÃO DEMOCRÁTICA
COM CRISE ORGÂNICA DO ESTADO

José Luís Fiori
Março/1989.

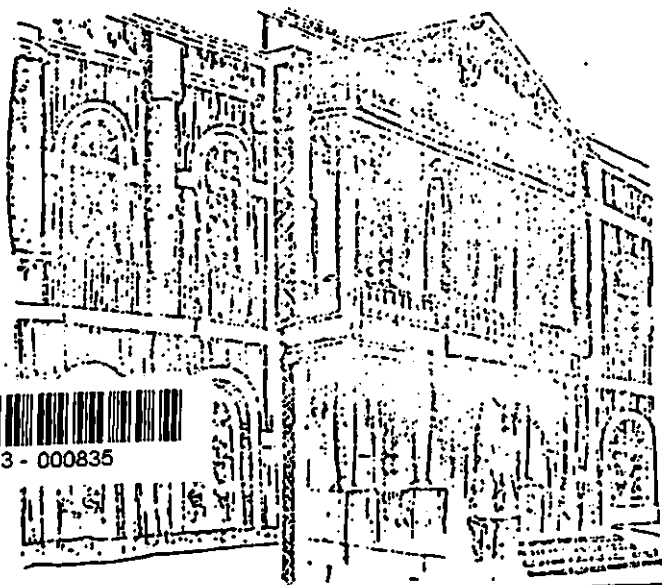
Textos para Discussão



RIO DE JANEIRO

032639-9

INSTITUTO DE ECONOMIA INDUSTRIAL



43 - 000835

TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 195

BRASIL: UMA TRANSIÇÃO DEMOCRÁTICA
COM CRISE ORGÂNICA DO ESTADO

José Luís Fiori

Março/1989.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE ECONOMIA INDUSTRIAL

BRASIL: UMA TRANSIÇÃO DEMOCRÁTICA COM CRISE
ORGÂNICA DO ESTADO*

José Luís Fiori
Março/1989



* Trabalho apresentado no Seminário "Argentina-Brasil: Perspectivas Comparativas e Eixos de Integração", realizado em Buenos Aires de 19 a 22 de outubro de 1988.

anpec

ESTE TRABALHO FOI IMPRESSO NO
IEI, COM A COLABORAÇÃO DA ANPEC
E O APOIO FINANCEIRO DO CNPE



B I	JFRJ
	JTECA
Data:	06.09.89
N.º R	032639-9

S 1312
UFRJ/IEI
TD195

FICHA CATALOGRÁFICA

Flori, José Luís
 Brasil: uma transição democrática com crise orgânica do estado / José Luís Flori. - Rio de Janeiro: UFRJ/IEI, 1989.
 38p. 21cm. (Texto para Discussão. IEI/UFRJ; n. 195)
 Trabalho apresentado no Seminário "Argentina-Brasil: Perspectivas Comparativas e Eixos de Integração". Buenos Aires, out. 1988.
 1. Brasil - Política e Governo. 2. Brasil - Constituição, 1988. I. Título. II. Série.

Nesse sentido distanciamos-nos radicalmente da posição defendida por G.O'Donnell e P.Schmitter, em seu mais recente trabalho sobre as Transições do Regime Autoritário (1988), onde sustentam que o alto teor de incerteza presente nos processos de transição decorre de "situações onde os ventos inesperados (fortuna), a insuficiência de informações, as escolhas apressadas e audaciosas, a confusão em torno de motivos e interesses, a plasticidade assim como os talentos de indivíduos específicos (virtú), costumam se revestir de um caráter decisivo"^(*), muito mais do que da ação de fatores estruturais de longo prazo.

Um equívoco analítico análogo ao erro estratégico daqueles que hoje perplexos, não conseguem entender ou manejar a crise global que avança pari passu com a transição política do regime autoritário brasileiro. Também estes, desconheceram na sua vida hora, a sua profundidade ideológica, política e econômica que, anunciada no início dos anos oitenta, estendeu-se de maneira contínua durante toda a década. Alguns destes ainda hoje para seus fracassos pensando na ação da fortuna e da virtú, ainda quando atropelados por um processo estrutural e de longo prazo cristalizado, em sua forma mais visível, na crise orgânica que enfrenta o Estado brasileiro, e com ele, toda a estratégia desenvolvimentista dos últimos cinquenta anos da nossa história.

2. A perplexidade intelectual e o desarvoramento político que marcam este momento da vida brasileira, neste sentido, tem muito a ver com a destruição das expectativas que estiveram associadas ao início da transição do nosso autoritarismo.
 (*) G. O'Donnell e P. Schmitter, P.C. - "Transições do Regime Autoritário - pil conclusiones" - Ed. Vértice, SP, 1988.

Esta se delineava, até bem pouco para os mais otimistas, na certeza de que a abertura do sistema político se faria sob as bases de uma estrutura industrial consolidada, com dinâmica própria e, talvez o mais importante, dentro de um sistema de relações econômicas capaz de superar os problemas conjunturais sem comprometer o crescimento industrial.

Naquele então, o peso da dívida e a vulnerabilidade externa, aparentes a todo momento, apesar de administrados precária e sigilosamente pela cúpula econômica do Estado, não chegavam a desfazer a crença de que as conquistas acumuladas pelo aprofundamento da industrialização haviam criado bases sólidas para impedir que crises econômico-financeiras fossem transformadas em crise global do Estado. A instabilidade político-econômica era considerada transitória, quando não conjuntural. A estabilidade de longo prazo do modelo desenvolvimentista parecia assegurada pela própria complexidade da estrutura produtiva e pela extensão das relações de mercado que, apesar da miséria, aglutinavam a população economicamente ativa.

Essas convicções, contribuíram para explicar a forma pactada com que se produziu a passagem institucional de poder e a aceitação de que o Estado de direito reporia as condições necessárias para reformas de estrutura. Contrariamente a 1962/63, a dinâmica industrial e o repúdio ao autoritarismo abriam novas possibilidades para reformas que, desta vez, representassem o reajuste das relações Estado-Mercado e inter-classes, natural de uma economia industrial de grande porte.

Aí está, para nós, o epicentro da crise que vivemos e o espaço do conflito decisivo, cuja solução desenhará os contornos de nosso futuro. De certa forma poderíamos dizer que todos os enfrentamentos fundamentais, hoje presentes na sociedade brasileira, remetem à esta crise e reforma do Estado. Não estamos certos de que a Constituinte tenha dito a última palavra quanto a este assunto, e acreditamos, com certeza, que o que foi promulgado agudiza no curto prazo, os conflitos e enfrentamentos, em todos os níveis, mas sobretudo, no interior das várias instituições e instâncias do próprio Estado.

Na outra face da transição, o governo e sua política econômica foram muito menos eficientes: nem equacionaram os problemas econômicos de curto prazo, nem lograram definir uma estratégia coerente e sustentada de retomada dos investimentos e do crescimento, necessários para desbloquear uma década de relativa estagnação econômica. Durante estes três anos e meio de "Nova República", sem que houvesse alternância de governo, articularam-se através de reformas ministeriais, feitas em curtíssimos e insustentáveis espaços de tempo, várias alianças, costuradas em torno a quatro desenhos distintos, quando não excludentes, de política econômica, conduzidos sucessivamente, pelos Ministros F.Dorneles, D.Funaro, L.C.Bresser Pereira e Mailson da Nóbrega.

Exceção feita do período áureo do Plano Cruzado, conduzido pelo Ministro Funaro, em nenhum outro momento o governo conseguiu somar o apoio da opinião pública e das elites empresariais à eficiência necessária para a implementação de qualquer das qua

A perplexidade sobre o econômico tem sua contraparte no âmbito das negociações políticas. O governo vigente, formalmente de transição, negocia sua permanência em bases não transitórias; da mesma forma os trabalhos da Constituinte revelam a propensão de todos os grupos de interesses ali representados a fixar no texto da lei não só suas posições de privilégio relativo, como também a garantia de suas "bensses" futuras, negando desta forma, na prática política, o espírito do pacto sócio-político do qual estavam imbuídas as expectativas da transição democrática.

As discontinuidades da ação econômica do executivo ao compêndio de particularismos em que foram transformadas as "disposições transitórias" do novo texto constitucional, aparecem, nesse momento, com destaque na explicação que muitos dão à deterioração das expectativas otimistas que foram depositadas em uma "transição sem ruptura". Quando, na verdade, são apenas manifestações ou consequências de uma crise que tem no endividamento público interno e externo, na aceleração inflacionária e na desaceleração da taxa de crescimento, as outras faces de um mesmo e esfingético poliedro. Crise política e econômica cujas manifestações predominantemente financeiras, põem em questão as bases sociais e políticas além da organização institucional do próprio Estado, confirmando de alguma maneira que: "o mais provável seja que a batalha pela desestatização encubra longo período de luta e incerteza, quando estarão sendo definidas as regras da gestão política e econômica que ocorrerá, inevitavelmente, aproveitando as fronteiras abertas pelos atuais horizontes tecnológicos. Nesse período de crise e reformas, entretanto, deverão ser solucionados os problemas postos pelos poderes discricionários do cen-

se particulariza na medida que, em seu caso, anuncia a entropia de um longo ciclo de crescimento, responsável por uma industrialização alavancada por um Estado, a um só tempo cartorial e moderante, sustentando-se em uma aliança liberal-desenvolvimentista, agora em processo de decomposição ou reorganização. Neste ponto encontra-se, em nosso entender, a especificidade da transição democrática brasileira: ela coincide e inter-atua de forma extremamente complexa com uma crise orgânica de Estado, a qual nos parece estar sinalizando o esgotamento do Estado Desenvolvimentista, no Brasil.

Mas esta não foi, como já dissemos, a visão que orientou os primeiros passos dos articuladores da "transição sem ruptura". Seja a idealizada pelo General Golbery, seja a executada pelo Presidente Tancredo Neves. Por isso impõe-se aqui um pequeno desvio ("economicista") na rota de nossa argumentação, sem o qual torna-se difícil esclarecer nossa hipótese sobre a particularidade da transição democrática no Brasil.

5. O projeto desenvolvimentista apresentou, em todos os momentos de sua realização, graves problemas de financiamento externo e interno, responsáveis nos descensos cíclicos por explosões inflacionárias, seguidas de breves períodos de reformas institucionais e monetárias voltadas para o rearranjo do esquema de

tro estratégias. Tampouco, ao nível das macro-formas sócio-econômicas e suas representações corporativas e políticas, se consolidou qualquer aliança mais sólida em torno a uma estratégia que combinasse a ortodoxia ou a heterodoxia do combate à inflação como uma proposta de longo prazo para a retomada do crescimento econômico.

Nessa perspectiva, aliás, é importante reconhecer que o Presidente Sarney, ao cumprir um papel eminentemente passivo, abriu espaço para todas as composições e alternativas disponíveis de política econômica. Entretanto, sem conseguir sustentá-las politicamente nos momentos decisivos de sua implementação, contribuiu para um desgaste acelerado do estoque de idéias disponíveis e para um descrédito da população, cujo preço ainda está por ser pago.

4. Mas se a crise é anterior à "Nova República" e já soterrou pelo caminho várias tentativas políticas e econômicas de direção planejada, a partir do Estado - seja a estratégia política de Golbery, seja a estratégia econômica dos Cruzados - de uma condução simultânea da solução da crise econômica e da transição para uma ordem jurídica democrática, os componentes dessa crise agudizaram-se nos últimos tempos. Em particular, a partir da decisão constituinte a favor de um regime presidencialista e de um mandato de cinco anos para o Presidente Sarney, e da opção do Poder Executivo por uma política econômica conservadora, cujos objetivos centrais implicaram no fim da moratória e na reintegração do Brasil no sistema financeiro internacional, e no combate

Algo similar parece ter ocorrido quando o Brasil ingressou, capitaneado pelo café, na divisão internacional do trabalho, imposta pela hegemonia inglesa e pelo padrão ouro, nos anos 40 e 50 do século passado. Mais claramente é o que teria acontecido nos anos 20/30 e que estaria ocorrendo nos anos 80 deste século. Nesses períodos mudam radicalmente os padrões de operações do Estado, mantendo-se todavia como lei implacável, associada à condição de Estado Periférico sem vocação imperial ou "prussiana", a dependência do projeto nacional de um padrão de financiamento apoiado sobretudo na capacidade de endividamento interno e externo, do próprio Estado.

Estas foram horas de Crise de Estado, atingindo em seu caminho, governos ou regimes políticos.

Em 1930, uma certa hegemonia das idéias estatizantes somada à uma moratória feita em clima de pré-guerra, marcaram a origem contraditória do Estado Desenvolvimentista. Enquanto que nos anos 80 uma crise análoga se reproduz, mas, agora, como projeção limite daquelas contradições originárias. Por isso, hoje, centralização autoritária do poder ou "moratória" parecem soluções que perderam sua eficácia. Os salários já então arrojados e a pressão sobre o gasto público é maior e mais intensa (ainda que mais discreta) que a defesa de seu corte. Não há mais espaço para ampliação da receita fiscal sem atingir a interesses fundamentais; e a nossa dívida externa, somada ao rearranjo financeiro internacional em curso, torna difícil uma nova e apressada "fuga para frente".

financiamento do setor público. As sucessivas reformas fiscais de emergência e de padrão monetário, se bem denotaram sempre o poder arbitrário do Estado sobre o "dinheiro e as normas" -, capaz de alterar continuamente a distribuição da renda e da riqueza a favor dos grupos privados de interesses mais poderosos - revelaram também sua fragilidade endôgena e sua dependência periódica do endividamento externo.

Na ausência de um mercado de capitais e de um sistema privado de bancos, solidários com o processo, que não houve, de monopolização do grande capital, o Estado viu-se obrigado a lançar mão destes instrumentos: política cambial, política de crédito interno (através dos compulsórios ou de dívida interna) e política de endividamento externo - os quais sempre terminaram por conduzi-lo, na reversão cíclica, à crises "fiscais". Nesses momentos, absolutamente recorrentes através de toda a história brasileira mais recente, em particular no seu período desenvolvimentista, a crise pôde ser superada quando o fornecimento de recursos externos esteve assegurado e na medida em que as reformas fiscais de emergência, ou as mudanças do sistema tributário, deram conta do financiamento corrente do setor público.

Contudo, durante estas "crises de estabilização", o arrocho salarial e os cortes de gastos afetaram fortemente as "lealdades" verticais e a "soldagem" horizontal dos interesses confederados. Ainda mais, quase regularmente foi afetada a autonomia financeira das empresas estatais, além de fortemente atingidos os investimentos convencionais responsáveis pela qualidade dos serviços públicos e pelos sistemas de transporte e comunicações.

Mas as duas alternativas parecem extremamente difíceis, além de ser hoje claramente insuficientes, na medida em que além da capacidade estatal de definir horizontes e de criar novos espaços de acumulação encontra-se transitoriamente prejudicada pelo encurtamento dos recursos internos e externos disponíveis para se manter em funcionamento a articulação e as alianças políticas que sustentaram o sucesso da acumulação brasileira das últimas décadas. Esta mesma capacidade e função, típicas do Estado Desenvolvimentista - parece estruturalmente esgotada a partir do instante em que se cumpriu a agenda industrializante própria do padrão de desenvolvimento do pós-II Guerra Mundial. Até ali os horizontes eram nítidos e, de alguma forma, os passos e decisões cruciais obedeceram a um roteiro traçado pelo próprio padrão seguido pelas demais industrializações. A partir de então, já não existem setores básicos a serem constituídos, ainda quando devem ser preservados e expandidos, dado que a estrutura industrial já se encontra praticamente consolidada no Brasil. Por isso, aparentemente, a intervenção estatal deveria mudar de rumo, passando da implantação à uma fase de regulação. Mas isso tampouco parece viável, pela enorme diversidade de uma estrutura econômica e institucional, onde cada bloco de capitais e setor de atividade está constituído segundo padrões e regras diferenciadas, o que repõe, frente ao Estado, o problema de uma heterogeneidade que já não tem nada a ver com o problema do "atraso", mas que continuará dificultando qualquer comportamento homogêneo e contante por parte das agências reguladoras estatais.

Por outro lado, o mecanismo clássico absorção/incorporação dos interesses dominantes nos vários níveis do aparelho estatal perdem sua abrangência, e as várias agências decisórias, sua eficácia. Processo lento de expansão, o qual adquire contornos

dramáticos na crise atual, chamando a atenção para a flexibilidade limitada dos recursos incorporativos do Estado Desenvolvimentista.

Sua recuperação, a curto prazo, passaria, neste sentido, menos por um hipotético surto "prussiano" e mais por uma recomposição da capacidade financeira do Estado, pelo desbloqueamento externo e/ou megajuste fiscal como forma de postergar qualquer tipo de desvalorização dos passivos internos. Nesta direção, aliás, o que se deveria esperar da velha coalização liberal-desenvolvimentista, seria uma postura menos agressiva contra o Estado e mais "nacionalista" no plano da dívida externa. Se estaria tentando, pelo menos recompor as bases financeiras do velho compromisso, viabilizando um passo a frente sem desembarcar velhos aliados nem desmontar a face arcaica e cartorial do Estado.

Mas a metastase já avançou muito, e hoje, o indicador mais incisivo da crise é também o maior obstáculo a qualquer uma das duas estratégias de retomada ou renovação do Estado Desenvolvimentista, assumido enquanto pacto de dominação e estratégia de intervenção: a progressiva dolarização da moeda nacional estrangulou o seu poder arbitrário sobre o dinheiro e o crédito internacional. Ainda mais, a dívida pública transformou-se na riqueza especulativa privada, explicando a verdadeira natureza do pacto e da coalizão que sustentaram o desenvolvimentismo durante suas décadas de sucesso. Hoje, nossas elites, ao atacarem o Estado explicitam a natureza esquizofrênica, do que foi, nesse tempo, sua articulação mútua, a qual jamais se sustentou em um projeto conjunto, nacional ou internacional que fosse, restringindo-se a uma convivência instrumental e predatória. Nesse sentido, uma ri

Mas assim também pensam os progressistas, quando o Senador F.H. Cardoso afirma em discurso pronunciado no Senado Federal, em fevereiro de 1988, que é preciso "modernizar as relações entre Estado, empresa e sociedade" eliminando "uma burocracia que, em seu braço tradicional é preguiçosa e incompetente e no seu braço modernizante é tecnocrática". E quando o Prof. J.M. Cardoso de Mello reconhece, em entrevista à Folha de São Paulo, que o Brasil, para entrar em novo ciclo de desenvolvimento, terá que resolver suas questões básicas, "a relação do país com o capital estrangeiro e a redefinição das funções do Estado", concluindo que "há que desestatizar" (6/9/1987).

Mas, como é óbvio, se todos consentem na necessidade de reorganizar o Estado, democratizando, privatizando (onde possível) e desregulando (onde necessário), poucos são os que estão de acordo sobre por onde começar, a quem penalizar e para onde dirigir a ação seletiva do Estado reformado. Antes ao contrário, aqui está o ponto da agenda, conservadora ou progressista, onde a tensão entre idéias, estratégias e interesses adquire sua maior intensidade. Aqui se atrapalham e contradizem, mais do que em qualquer outro aspecto, as várias formulações doutrinárias. Seja no tratamento do déficit e da dívida pública, seja no da centralização/descentralização de recursos e responsabilidades.

Sim, porque se é em torno à idéia da necessidade da reforma do Estado que convergem, mais do que em qualquer outro, conservadores liberais e progressistas democráticos, é no seu difícil encaminhamento que uns e outros se dividem internamente, sendo obrigados a realinhamentos pragmáticos que, já no passado, con

financiamento do setor público. As sucessivas reformas fiscais de emergência e de padrão monetário, se bem denotaram sempre o poder arbitrário do Estado sobre o "dinheiro e as normas" - capaz de alterar continuamente a distribuição da renda e da riqueza a favor dos grupos privados de interesses mais poderosos - revelaram também sua fragilidade endógena e sua dependência periódica do endividamento externo.

Na ausência de um mercado de capitais e de um sistema privado de bancos, solidários com o processo, que não houve, de monopolização do grande capital, o Estado viu-se obrigado a lançar mão destes instrumentos: política cambial, política de crédito interno (através dos compulsórios ou de dívida interna) e política de endividamento externo - os quais sempre terminaram por conduzi-lo, na reversão cíclica, à crises "fiscais". Nesses momentos, absolutamente recorrentes através de toda a história brasileira mais recente, em particular no seu período desenvolvimentista, a crise pôde ser superada quando o fornecimento de recursos externos esteve assegurado e na medida em que as reformas fiscais de emergência, ou as mudanças do sistema tributário, deram conta do financiamento corrente do setor público.

Contudo, durante estas "crises de estabilização", o arrocho salarial e os cortes de gastos afetaram fortemente as "lealdades" verticais e a "soldagem" horizontal dos interesses confederados. Ainda mais, quase regularmente foi afetada a autonomia financeira das empresas estatais, além de fortemente atingidos os investimentos convencionais responsáveis pela qualidade dos serviços públicos e pelos sistemas de transporte e comunicações.

Mas as duas alternativas parecem extremamente difíceis, além de ser hoje claramente insuficientes, na medida em que além da capacidade estatal de definir horizontes e de criar novos espaços de acumulação encontra-se transitoriamente prejudicada pelo encurtamento dos recursos internos e externos disponíveis para se manter em funcionamento a articulação e as alianças políticas que sustentaram o sucesso da acumulação brasileira das últimas décadas. Esta mesma capacidade e função, típicas do Estado Desenvolvimentista - parece estruturalmente esgotada a partir do instante em que se cumpriu a agenda industrializante própria do padrão de desenvolvimento do pós-II Guerra Mundial. Até ali os horizontes eram nítidos e, de alguma forma, os passos e decisões cruciais obedeceram a um roteiro traçado pelo próprio padrão seguido pelas demais industrializações. A partir de então, já não existem setores básicos a serem constituídos, ainda quando devem ser preservados e expandidos, dado que a estrutura industrial já se encontra praticamente consolidada no Brasil. Por isso, aparentemente, a intervenção estatal deveria mudar de rumo, passando da implantação à uma fase de regulação. Mas isso tampouco parece viável, pela enorme diversidade de uma estrutura econômica e institucional, onde cada bloco de capitais e setor de atividade está constituído segundo padrões e regras diferenciadas, o que repõe, frente ao Estado; o problema de uma heterogeneidade que já não tem nada a ver com o problema do "atraso", mas que continuará dificultando qualquer comportamento homogêneo e contante por parte das agências reguladoras estatais.

Por outro lado, o mecanismo clássico absorção/incorporação dos interesses dominantes nos vários níveis do aparelho estatal perdem sua abrangência, e as várias agências decisórias, sua eficácia. Processo lento de expansão, o qual adquire contornos

dramáticos na crise atual, chamando a atenção para a flexibilidade limitada dos recursos incorporativos do Estado Desenvolvimentista.

Sua recuperação, a curto prazo, passaria, neste sentido, menos por um hipotético surto "prussiano" e mais por uma recomposição da capacidade financeira do Estado, pelo desbloqueamento externo e/ou megajuste fiscal como forma de postergar qualquer tipo de desvalorização dos passivos internos. Nesta direção, aliás, o que se deveria esperar da velha coalização liberal-desenvolvimentista, seria uma postura menos agressiva contra o Estado e mais "nacionalista" no plano da dívida externa. Se estaria tentando, pelo menos recompor as bases financeiras do velho compromisso, viabilizando um passo a frente sem desembarcar velhos aliados nem desmontar a face arcaica e cartorial do Estado.

Mas a metastase já avançou muito, e hoje o indicador mais incisivo da crise é também o maior obstáculo a qualquer uma das duas estratégias de retomada ou renovação do Estado Desenvolvimentista, assumido enquanto pacto de dominação e estratégia de intervenção: a progressiva dolarização da moeda nacional estrangulou o seu poder arbitrário sobre o dinheiro e o crédito interno. Ainda mais, a dívida pública transformou-se na riqueza especulativa privada, explicando a verdadeira natureza do pacto e da coalizão que sustentaram o desenvolvimentismo durante suas décadas de sucesso. Hoje, nossas elites, ao atacarem o Estado explicitam a natureza esquizofrênica, do que foi, nesse tempo, sua articulação mútua, a qual jamais se sustentou em um projeto conjunto, nacional ou internacional que fosse, restringindo-se a uma convivência instrumental e predatória. Nesse sentido, uma ri

Mas assim também pensam os progressistas, quando o Senador F.H. Cardoso afirma em discurso pronunciado no Senado Federal, em fevereiro de 1988, que é preciso "modernizar as relações entre Estado, empresa e sociedade" eliminando "uma burocracia que em seu braço tradicional é preguiçosa e incompetente e no seu braço modernizante é tecnocrática". E quando o Prof. J.M. Cardoso de Mello reconhece, em entrevista à Folha de São Paulo, que o Brasil, para entrar em novo ciclo de desenvolvimento, terá que resolver suas questões básicas, "a relação do país com o capital estrangeiro e a redefinição das funções do Estado", concluindo que "há que desestatizar" (6/9/1987).

Mas, como é óbvio, se todos consentem na necessidade de reorganizar o Estado, democratizando, privatizando (onde possível) e desregulando (onde necessário), poucos são os que estão de acordo sobre por onde começar, a quem penalizar e para onde dirigir a ação seletiva do Estado reformado. Antes ao contrário, aqui está o ponto da agenda, conservadora ou progressista, onde a tensão entre idéias, estratégias e interesses adquire sua maior intensidade. Aqui se atrapalham e contradizem, mais do que em qualquer outro aspecto, as várias formulações doutrinárias. Seja no tratamento do déficit e da dívida pública, seja no da centralização/descentralização de recursos e responsabilidades.

Sim, porque se é em torno à idéia da necessidade da reforma do Estado que convergem, mais do que em qualquer outro, conservadores liberais e progressistas democráticos, é no seu difícil encaminhamento que uns e outros se dividem internamente, sendo obrigados a realinhamentos pragmáticos que, já no passado, con

tral do Estado, ocorrida de forma gradual, mas sem conseguir esconder sua natureza crua e violenta, feita de lutas e arbitrariedades que obedecerão, ainda por um bom tempo, mais à força bruta de cada um dos atores do que à constância neutra de regras consensualmente aceitas.

Através destas lutas, aparentemente inglórias e sem heróis, estarão certamente se redefinindo pactos e coalizões, e um novo padrão de financiamento que sustentarão o formato e a estratégia futura do Estado brasileiro.

Nessa direção, aliás, a experiência estabilizadora do Cruzado, é extremamente ilustrativa e pedagógica. Ali, "estabilizadores" e "desenvolvimentistas" apostaram o sucesso de seu plano em atores e comportamentos que jamais existiram em nosso mundo real. Uns, idealizando o comportamento "racional" dos empresários, e os outros acreditando em um Estado que foi apenas o dos seus sonhos ideológicos. Fracassaram sonhando com uma Suíça ou com o Japão, não importa, mas desconhecendo a verdadeira natureza do nosso Estado e de nosso empresariado.

Desconheceram o pacto que estavam gerindo e não deram a devida atenção ao problema central do nosso padrão de financiamento, cuja expansão creditícia dependeu sempre da capacidade de endividamento do Estado e do seu poder de bancar, em última instância, através do aval do Tesouro, a emissão interna de dinheiro ou de dívida. O que implicou como no final de todos ciclos de expansão creditícia, um surto inflacionário com encilhamento financeiro do governo e perda de controle das autoridades monetárias, dado o veto político

e anti-estatal dominante em nossas elites políticas. Mas ao fazê-lo foi contraditória, submetendo-se, na preservação do presidencialismo, às pressões coligadas dos setores mais atrasados e cartoriais da velha frente liberal desenvolvimentista. Submetendo-se à tática defensiva dessas forças, as mesmas que atacam o Estado, desconheceu o fato irretorquível da falência do setor público, incapaz, já agora, de manter o sistema cartorial de "bизнесes" que costurou o apoio social e eleitoral do Estado Desenvolvimentista, incapaz mesmo de sustentar o protecionismo "frívolo" e às vezes anacrônico consagrado, em alguns pontos da Ordem Econômica da Nova Constituição.

Com isto, ao avançar na forma de uma lei maior, o resultado de uma luta que ainda está inacabada, produziu uma colcha de retalhos que gerará inevitavelmente um conflito crescente ao interior do próprio Estado, em torno de recursos cada vez mais escassos e entre o Estado e o setor privado, em torno aos acordos consagrados pela decisão presidencialista.

Ainda mais, na medida em que manteve o sistema exclusivo do voto proporcional, preservou as regras que no passado viabilizariam um sistema partidário solidário com o Estado Desenvolvimentista: multipartidário na forma, porém radicalmente polarizado. Uma polaridade que, por cima das siglas, colocou, quase sempre em termos plebiscitários, em um extremo, o situacionismo poliforme e no outro, a grande massa dos excluídos de toda espécie, aglutinados, na ausência de partidos de massa, por variadas lideranças carismáticas, de cunho às vezes progressista, mas quase sem-

verteram de forma recorrente e implacável os libero-conservadores ao intervencionismo econômico e ao autoritarismo político, associados em geral ao jacobinismo militar; e os progressistas, a um jacobinismo desenvolvimentista, associado em geral ao estatismo, no plano ideológico, e ao populismo, no plano tático-eleitoral.

Donde, quase sempre, em nossa história, e sobretudo nos momentos mencionados, uma forte convergência de força em torno a idéias liberais ou mesmo democráticas, tenha dado lugar a regimes autoritários que foram os grandes artífices de um Estado intervencionista, que, no Brasil, jamais foi keynesiano nem social-democrata e sim cartorial, ainda quando desenvolvimentista.

Nesse ponto esconde-se, em nosso entender, o código que explica a racionalidade das supostas incongruências decisórias de nosso poder constituinte, tanto quanto das sinuosidades e impotências do governo Sarney, ocorridas a despeito da indiscutível hegemonia que gozam as idéias liberais, nesse momento, entre nossas elites conservadoras e grande parte de nossos intelectuais progressistas.

Mas neste ponto, também, alinham-se as principais incógnitas sobre o desenvolvimento possível desta conjuntura crítica que se inaugura com a promulgação da nova Constituição brasileira e o indiscutível fracasso da estratégia econômica libero-conservadora adotada pelo Governo Sarney em seus últimos nove meses de gestão.

cussão do pacto, além do enorme peso do mercado informal e inorgânico de trabalho. Mas sobretudo, não sabemos como se poderá obviar a divisão interna do principal interlocutor nas negociações, o próprio Governo.

É por isso que todos os caminhos - mas também todos os problemas - acabam convergindo e postergando-se na espera da sucessão presidencial, com o perigo evidente de que um excesso de proteção não encontre em um voto predominantemente "reativo" e "irado" a legitimidade necessária às decisões que devem ser tomadas. E isso porque:

i) em primeiro lugar, como já dissemos, o conflito eleitoral poderá pautar-se pela polarização clássica que tenderá a gerar efeitos desestabilizadores, na medida em que os vencidos utilizem-se de seus recursos econômicos para boicotar qualquer estratégia vencedora que os possa afetar em seus interesses imediatos, objeto da arbitragem que vimos comentando;

ii) em segundo lugar, porque a contraface da perplexidade frente às dimensões da crise estatal tem sido uma vacuidade de idéias e projetos claros sobre uma estratégia efetiva de encaminhamento do desenvolvimento brasileiro de longo prazo. E isso vale também para o curto prazo frente ao qual ainda vivem o desastre da política econômica do "feijão com arroz", tanto quanto os progressistas do fracasso dos Planos Cruzado e Bresser Pereira. Na verdade, ambas as coalisões ideológico-econômicas ainda permanecem prisioneiras de velhas teses, transformadas em balizas ideológicas diferenciadoras com escassa efetividade governamental.

pre conservadoras. Polaridade radical que desconhecendo partidos, fez da alternância de poder um ponto nevrálgico e responsável pela desestabilização permanente de todas as nossas experiências democráticas. Uma polaridade que já travestiu-se de várias linguagens, mas que, quase sempre conduziu à disjuntiva: ou a Ordem, ou as Massas.

Nesse sentido, o poder constituinte desmantelou uma parte do Estado Desenvolvimentista, mas manteve capengas dois de seus componentes centrais, que deverão entrar em linha de permanente conflito com as "mudanças" identificadas com o Poder Legislativo.

Deste este ponto de vista, a luta central em torno à nova forma, funções e destino do Estado não se conclui, em nosso entender, com a promulgação da nova Constituição. Para nós, os conflitos se adensarão na hora da legislação complementar e alcançarão sua máxima intensidade no momento em que sua aplicação comece a atingir os macro "agregados de interesses" públicos ou privados.

Conflitos que, por outro lado, ganharão força ainda maior caso acelere-se a crise econômica na forma de hiperinflação aumentando a incerteza e a ingovernabilidade. Na impossibilidade de receditar a "fuga para frente" promovida historicamente pela aliança liberal-desenvolvimentista, como forma de evitar a hora do acerto entre o atraso e a modernidade, o próprio descalabro inflacionário obrigará um ajuste que, passando pela consolidação das dívidas, rebaterá sobre grupos de interesses bem mais

se particulariza na medida que, em seu caso, anuncia a entropia de um longo ciclo de crescimento, responsável por uma industrialização alavancada por um Estado, a um só tempo cartorial e moderante, sustentando-se em uma aliança liberal-desenvolvimentista, agora em processo de decomposição ou reorganização. Neste ponto encontra-se, em nosso entender, a especificidade da transição democrática brasileira: ela coincide e inter-atua de forma extremamente complexa com uma crise orgânica de Estado, a qual nos parece estar sinalizando o esgotamento do Estado Desenvolvimentista, no Brasil.

Mas esta não foi, como já dissemos, a visão que orientou os primeiros passos dos articuladores da "transição sem ruptura". Seja a idealizada pelo General Golbery, seja a executada pelo Presidente Tancredo Neves. Por isso impõe-se aqui um pequeno desvio ("economicista") na rota de nossa argumentação, sem o qual torna-se difícil esclarecer nossa hipótese sobre a particularidade da transição democrática no Brasil.

5. O projeto desenvolvimentista apresentou, em todos os momentos de sua realização, graves problemas de financiamento externo e interno, responsáveis nos descensos cíclicos por explosões inflacionárias, seguidas de breves períodos de reformas institucionais e monetárias voltadas para o rearranjo do esquema de

subsídios e benefícios que, através do tempo, fizeram-se resistentes devido à força política de seus beneficiários.

ii) o alto grau de "privatização" de seus aparelhos regulatórios e decisórios, os quais, nesta hora, transformaram-se em instrumentos de uma luta sem quartel dentro do próprio Estado em torno aos seus recursos escassos. Do que resulta, em geral, uma redução de suas margens de manobra, seguida da perda de controle da política macro-econômica e, finalmente, na paralisia ou caos decisório.

Como é óbvio, quando estes fenômenos se associam a períodos eleitorais a crise tende a aumentar, descontrolando expectativas, multiplicando os conflitos e deslegitimando as práticas tradicionais e casuísticas da política pública. Neste caldo de cultura não parecem meros acidentes as reincidivas anti-democráticas.

Mas, historicamente, quando a crise "fiscal" interna coincidiu com crises financeiras internacionais, como no fim dos grandes ciclos de expansão capitalista, o "encilhamento financeiro" do Estado foi completo alterando a rota do desenvolvimento e modificando seu padrão de financiamento. Esses momentos parecem ter sido, através da história brasileira, aqueles em que as crises políticas avolumaram-se, fazendo coincidir a necessidade de redefinição do "padrão", com profundas e radicais transformações do Estado, atingindo suas funções, sua institucionalidade e, quase invariavelmente, o seu regime político.

queza de aproximadamente 80 bilhões de dólares girando no "over" e 20 bilhões de dólares já enviados para o exterior, ao compasso de uma verdadeira "greve de investimentos", são o melhor retrato de que quem esconde no seu ataque ao setor público, seu objetivo de manter um status quo que preserva seus ganhos inflacionários e especulativos a despeito de que vai mal a economia e a sociedade brasileira como um todo. Comporta-se nossa elite, frente à crise e ao Estado, como Dorian Grey frente a seu próprio retrato, propondo-se liquidar o clientelismo, o empreguismo, o cartorialismo e a corrupção, sem querer reconhecer que são suas próprias "taras" que através das décadas deixaram essas marcas indelévels na carcaça sossobrante do Estado brasileiro. Sem querer reconhecer ademais que seu comportamento no passado e no momento presente, caracterizando uma burguesia cujo comportamento defensivo e caudatário e quase sempre predatório, está não só na raiz da crise do Estado, mas também na crise ética que atravessa a sociedade brasileira de ponta a cabo, acelerando o "individualismo possessivo", e estrangulando o espaço da solidariedade e destruindo toda e qualquer base de legitimidade.

O que reforça a hipótese de que estejamos vivendo hoje uma crise de Estado, recorrente na medida em que determinada pelas mesmas fontes instabilizadoras presentes desde a sua origem, mas original, na medida que, segundo nosso entender, põe pesadamente em cheque as bases macro-econômicas e políticas em que se sustentaram o ciclo e o Estado Desenvolvimentista. Por isso, hoje, a coincidência de um mesmo plano e num mesmo tempo, de uma crise de governo, de regime e de Estado. Tudo parecendo apontar, no médio prazo, para uma erosão ou estilhaçamento do poder cen-

responsáveis pelo Estado Desenvolvimentista, cuja reforma; conservadores e progressistas consideram hoje imprescindível, e cuja impotência atual está no epicentro das dificuldades da nossa transição democrática.

As novas formas de regulação da economia e das relações sociais; a nova estratégia de desenvolvimento e integração na ordem econômica internacional; a ampliação de poderes do legislativo e do judiciário. Os impasses políticos e econômicos do governo Sarney, a crise fiscal dos estados e municípios, os sucessivos e fracassados projetos de reforma administrativa, são todas questões que ao nível estrutural e conjuntural, remetem, permanentemente, à necessária reorganização do Estado construído nos anos trinta e reformado nos anos sessenta.

Assim pensam os conservadores quando afirmam em documento oficial recente que "a redefinição do papel do Estado é talvez o maior desafio que o governo e a sociedade devem enfrentar nesse final de século" (J.B. 5/5/1988), ou quando nas palavras de um liberal pragmático, como o Prof. M.H. Simonsen, diz que "acima de qualquer ideologia, o papel do Estado deve ser reajustado", impondo-se neste momento "não por um movimento ideológico, mas por um movimento pragmático" a privatização e a desregulação (JB 1/10/88). O que confirma o Ministro Mailson da Nóbrega, quando, em entrevista recente, sustenta que para o Brasil superar a crise atual e alcançar a modernidade "é chegada a hora de lançar as bases de um novo relacionamento entre o Estado e a sociedade" (Gazeta Mercantil, 23/4/1988).

e anti-estatal dominante em nossas elites políticas. Mas ao fazê-lo foi contraditória, submetendo-se, na preservação do presidencialismo, às pressões coligadas dos setores mais atrasados e cartoriais da velha frente liberal desenvolvimentista. Submetendo-se à tática defensiva dessas forças, as mesmas que atacam o Estado, desconheceu o fato irretorquível da falência do setor público, incapaz, já agora, de manter o sistema cartorial de "benedicções" que costurou o apoio social e eleitoral do Estado Desenvolvimentista, incapaz mesmo de sustentar o protecionismo "frívolo" e às vezes anacrônico consagrado, em alguns pontos da Ordem Econômica da Nova Constituição.

Com isto, ao avançar na forma de uma lei maior, o resultado de uma luta que ainda está inacabada, produziu uma colcha de retalhos que gerará inevitavelmente um conflito crescente ao interior do próprio Estado, em torno de recursos cada vez mais escassos e entre o Estado e o setor privado, em torno aos acordos consagrados pela decisão presidencialista.

Ainda mais, na medida em que manteve o sistema exclusivo do voto proporcional, preservou as regras que no passado viabilizariam um sistema partidário solidário com o Estado Desenvolvimentista: multipartidário na forma, porém radicalmente polarizado. Uma polaridade que, por cima das siglas, colocou, quase sempre em termos plebiscitários, em um extremo, o situacionismo poliforme e no outro, a grande massa dos excluídos de toda espécie, aglutinados, na ausência de partidos de massa, por variadas lideranças carismáticas, de cunho às vezes progressista, mas quase sem-

base corporativa; e, por fim, a espera do voto que transformaria a sucessão presidencial numa densa trama de negociações em torno a idéias e estratégias, mas também, e sobretudo no curto prazo, em torno a dinheiros e riquezas.

Com relação à alternativa militar, ela parece-nos vetada no curto prazo. Talvez porque ainda pesa o estigma de seu fracasso econômico mas, sobretudo, porque também entre os militares alastra-se a consciência sobre a profundidade da crise do Estado e sobre a pouca nitidez das várias alternativas de solução que se desenham no debate político-ideológico-econômico. Não apenas elites civis e os intelectuais estão perplexos. Os militares também estão divididos entre distintas estratégias possíveis. E todas elas envolvem transformações em um dos pilares de suas várias e difusas ideologias: o Estado. Sendo que last but not least, os militares jamais foram chamados para arbitrar uma desvalorização tão pesada de riquezas.

Com relação à alternativa do pacto social corporativo, ela surge no curto prazo como a uma tábua de salvação para o governo Sarney. Pode mesmo vir a ser um interregno indispensável para viabilizar a sucessão presidencial, ocupando o vazio produzido pela paralisia governamental. Enfrenta, entretanto, dificuldades de monta enquanto encaminhamento arbitral de mais longo prazo. Sem deter-nos em um tema que justifica uma discussão à parte, e sem desmerecer o caráter germinal que esta iniciativa pode ter para o redesenho das relações Estado-economia no Brasil, não podemos deixar de destacar a natureza ainda fragmentária e pouco representativa de muitas das corporações envolvidas na dis-

183. TAUILLE, José Ricardo. Novos Padrões Tecnológicos, Competitividade Industrial e Bem Estar Social: Perspectivas Brasileiras. IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1989. (Discussão, 183). 47
184. LIMA, Fernando Carlos G. de Conqueira; COMES, Maria Célia. Sistema Financeiro da Habitação: Limites de Expansão de um Sistema Especializado. IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1989. (Discussão, 184) 65
185. FERNANDES, João Carlos. A Heterogeneidade Tecnológica da Indústria Brasileira: Perspectivas e Implicações para Política. IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1989. (Discussão, 185). 34
186. TIGRE, Paulo Bastos. How Does Latin America Fit Into High Technology?. IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1989. (Discussão, 186) 16
187. RUSH, Howard J. Manufacturing Strategies and Government Policies. IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1989. (Discussão, 187) 19
188. MACALHÃES, Paulo; SHIMBEIRA, Celo Márcio L.P. da; MACALHÃES, Maria Alice E. Programas Governamentais de Autoconstrução no Brasil: Um Estudo Comparativo. IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1989. (Discussão, 188) 43
189. PENA, Maria Valéria Junho. O Estado das Informações Sobre a Mulher no Brasil - uma avaliação. IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1989. (Discussão, 189) 49
190. TAVARES, Maria da Conceição. A Política Econômica do Autoritarismo. IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1989. (Discussão, 190) 15
191. AZEVEDO, Beatriz; OLIVEIRA, Pedro Jorge de. Pontes de Recursos para o Orçamento da Seguridade Social. IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1989. (Discussão 191) 48
192. VIANNA, Maria Lúcia Teixeira Wernock. O Postulado da Organização Política e Suas Justificativas Ideológicas na Teoria Clássica. IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1989. (Discussão, 192) 44

iii) em terceiro lugar, porque mesmo ao nível da sociedade civil, as identidades estão pouco nítidas e as coalisões são altamente gelatinosas, sem que os principais grupos de interesse tenham, até o momento, conseguido destilar consensos estratégicos, unificando-se apenas em seus movimentos defensivos. E isto, até porque, predominam, no momento, as preocupações de curto prazo, associadas ao destino imediato das riquezas congeladas em vários âmbitos da especulação financeira;

iv) em quarto lugar, porque qualquer coalisão político-eleitoral que se queira vitoriosa deverá ampliar ao máximo o espectro de suas alianças, dificultando o exercício de uma arbitragem sobre grupos e interesses extremamente fragmentados.

v) em quinto lugar, e por fim, porque no epicentro das discussões sobre o curto e o longo prazo, está a definição sobre o peso e o papel do Estado, que quase todos, com raras exceções, querem ver diminuídos. Mas se ele for minimizado em sua função ativa e alavancadora da futuridade de nosso desenvolvimento, também fica frágil para promover as consolidações necessárias e inevitáveis no curto prazo.

Por este caminho retornamos à questão central. Desde certo ponto de vista poderíamos aventar a hipótese que a estabilização democrática requer uma competição não polarizada, o que aponta para partidos catch all, voto amplamente desideologizado e vínculos orgânicos mínimos. E aponta também para uma minimização da intervenção econômica e política do Estado. Mas, se estas condições sugerem a estabilização das regras de competição e al-

ternância, de onde retirar as energias necessárias para a implementação das transformações profundas requeridas para a retomada de nosso desenvolvimento e a modificação de nosso quadro alarmante de miséria social? Em outras palavras, a crise do Estado e da economia brasileira requerem iniciativas que só poderiam estar sustentadas por partidos fortemente mobilizadores. Mas esta mobilização, neste contexto de transição, tenderá a reproduzir inevitavelmente os velhos issues liberais, desenvolvimentistas ou populistas, os quais, ademais de inefetivos, conterão um germen polarizante fortemente desestabilizador.

Diante deste impasse alimentam-se as eternas suspeitas sobre a inevitabilidade de um retorno autoritário. Da dificuldade de que nossas forças conservadoras sempre tiveram, através de toda nossa história desenvolvimentista, de conciliar o voto com a miséria, a estabilidade da moeda e um crescimento que protegesse todas as suas frações, desde as mais retrógradas até as mais modernas, política e economicamente.

Mas há uma novidade no ar. O anti-estadismo dos liberais parece mais autêntico e os leva à uma ruptura com seus velhos aliados partidários do desenvolvimentismo conservador. Se isto for verdade e transformar-se em ação política, então o mais provável, a nosso ver, é que nossa nascente democracia sobreviva sustentada na mesma irreconciliabilidade de interesse que impede - excluído o velho esquema de fuga para frente desenvolvimentista - uma mudança estratégica em nosso padrão de desenvolvimento.

Escapa ao rigor da análise, e investe-se de forte dose utópica (do autor) a possibilidade de que na convergência de su-

cessivos pactos corporativos e reajustes partidários, possa nascer, à sombra de um consenso em torno à morte do Estado Desenvolvimentista, um "compromisso histórico" que sustente através de um lento processo de ajustes e arbitragens, a reconstrução de um novo Estado moderno, eficiente, comprometido com a equidade social e com o desenvolvimento econômico, mas definitivamente desligado do nacionalismo frívolo e do cartorialismo voraz.

Um Estado compatível com um sistema partidário que certamente não terá base de classe, nem será mobilizador de massa, mas que minimamente seja capaz de aglutinar interesses, ainda quando não desconheça a força das máquinas governamentais ou dos carismas pessoais.

cussão do pacto, além do enorme peso do mercado informal e inorgânico de trabalho. Mas sobretudo, não sabemos como se poderá obviar a divisão interna do principal interlocutor nas negociações, o próprio Governo.

É por isso que todos os caminhos - mas também todos os problemas - acabam convergindo e postergando-se na espera da sucessão presidencial, com o perigo evidente de que um excesso de protelação não encontre em um voto predominantemente "reativo" e "irado" a legitimidade necessária às decisões que devem ser tomadas. E isso porque:

i) em primeiro lugar, como já dissemos, o conflito eleitoral poderá pautar-se pela polarização clássica que tenderá a gerar efeitos desestabilizadores, na medida em que os vencidos utilizem-se de seus recursos econômicos para boicotar qualquer estratégia vencedora que os possa afetar em seus interesses imediatos, objeto da arbitragem que vimos comentando;

ii) em segundo lugar, porque a contraface da perplexidade frente às dimensões da crise estatal tem sido uma vacuidade de idéias e projetos claros sobre uma estratégia efetiva de encaminhamento do desenvolvimento brasileiro de longo prazo. E isso vale também para o curto prazo frente ao qual ainda vivem o desastre da política econômica do "feijão com arroz", tanto quanto os progressistas do fracasso dos Planos Cruzado e Bresser Pereira. Na verdade, ambas as coalisões ideológico-econômicas ainda permanecem prisioneiras de velhas teses, transformadas em balizas ideológicas diferenciadoras com escassa efetividade governamental.

ma político de representação onde, devido a própria natureza da crise, os interesses ainda não encontram suas próprias identidades e organizações, criando um forte desajuste entre partidos, coalisões ideológicas e blocos de interesse econômico. Desajustes e fluidez estas que, como é óbvio, não só ressuscitam esquemas passados mas, sobretudo, desvelam o núcleo central de todas as dificuldades: o Estado e o sistema partidário aparecem nesta transição como sujeitos e objetos da mesma transformação, esteja ela passando pelo processo constituinte, pelas políticas governamentais, pelos processos eleitorais ou pelos sucessivos - e até agora frustrados - pactos sociais.

E a partir daí que parece-nos possível identificar alguns pontos nevrálgicos do futuro que se avizinha, pontos onde o adensamento dos conflitos de toda ordem estarão sempre anunciando a possibilidade de uma reversão. Mas pontos, também, onde poderá estar sendo desenhado o perfil de uma modernidade democrática.

Na Nova Constituição recém promulgada três capítulos anunciam problemas especialmente agudos e recortam espaços inevitáveis de conflito: os que tratam da organização do Estado, do Sistema Partidário e da Ordem Econômica. De certa maneira, a Constituinte avançou, já, uma reforma do Estado, fortalecendo o Federalismo e o Poder Legislativo, mas mantendo um sistema presidencial em que o Executivo perde grande parte dos recursos de poder que lhe permitiram o comando da estratégia desenvolvimentista. De certa forma, premido por pressões fragmentadas e descontínuas, a Constituinte deu ganho de causa, nesta matéria, ao clima liberal

Mas assim também pensam os progressistas, quando o Senador F.H. Cardoso afirma em discurso pronunciado no Senado Federal, em fevereiro de 1988, que é preciso "modernizar as relações entre Estado, empresa e sociedade" eliminando "uma burocracia que em seu braço tradicional é preguiçosa e incompetente e no seu braço modernizante é tecnocrática". E quando o Prof. J.M. Cardoso de Mello reconhece, em entrevista à Folha de São Paulo, que o Brasil, para entrar em novo ciclo de desenvolvimento, terá que resolver suas questões básicas, "a relação do país com o capital estrangeiro e a redefinição das funções do Estado", concluindo que "há que desestatizar" (6/9/1987).

mas, como é óbvio, se todos consentem na necessidade de reorganizar o Estado, democratizando, privatizando (onde possível) e desregulando (onde necessário), poucos são os que estão de acordo sobre por onde começar, a quem penalizar e para onde dirigir a ação seletiva do Estado reformado. Antes ao contrário, aqui está o ponto da agenda, conservadora ou progressista, onde a tensão entre idéias, estratégias e interesses adquire sua maior intensidade. Aqui se atrapalham e contradizem, mais do que em qualquer outro aspecto, as várias formulações doutrinárias. Seja no tratamento do déficit e da dívida pública, seja no da centralização/descentralização de recursos e responsabilidades.

Sim, porque se é em torno à idéia da necessidade da reforma do Estado que convergem, mais do que em qualquer outro, conservadores liberais e progressistas democráticos, é no seu difícil encaminhamento que uns e outros se dividem internamente, sendo obrigados a realinhamentos pragmáticos que, já no passado, con

dramáticos na crise atual, chamando a atenção para a flexibilidade limitada dos recursos incorporativos do Estado Desenvolvimentista.

Sua recuperação, a curto prazo, passaria, neste sentido, menos por um hipotético surto "prussiano" e mais por uma recomposição da capacidade financeira do Estado, pelo desbloqueamento externo e/ou megajuste fiscal como forma de postergar qualquer tipo de desvalorização dos passivos internos. Nesta direção, aliás, o que se deveria esperar da velha coalização liberal-desenvolvimentista, seria uma postura menos agressiva contra o Estado e mais "nacionalista" no plano da dívida externa. Se estaria tentando, pelo menos recompor as bases financeiras do velho compromisso, viabilizando um passo a frente sem desembarcar velhos aliados nem desmontar a face arcaica e cartorial do Estado.

Mas a metastase já avançou muito, e hoje, o indicador mais incisivo da crise é também o maior obstáculo a qualquer uma das duas estratégias de retomada ou renovação do Estado Desenvolvimentista, assumido enquanto pacto de dominação e estratégia de intervenção: a progressiva dolarização da moeda nacional estrangulou o seu poder arbitrário sobre o dinheiro e o crédito interno. Ainda mais, a dívida pública transformou-se na riqueza especulativa privada, explicando a verdadeira natureza do pacto e da coalizão que sustentaram o desenvolvimentismo durante suas décadas de sucesso. Hoje, nossas elites, ao atacarem o Estado explicitam a natureza esquizofrênica, do que foi, nesse tempo, sua articulação mútua, a qual jamais se sustentou em um projeto conjunto, nacional ou internacional que fosse, restringindo-se a uma convivência instrumental e predatória. Nesse sentido, uma rí

Algo similar parece ter ocorrido quando o Brasil ingressou, capitaneado pelo café, na divisão internacional do trabalho, imposta pela hegemonia inglesa e pelo padrão ouro, nos anos 40 e 50 do século passado. Mais claramente é o que teria acontecido nos anos 20/30 e que estaria ocorrendo nos anos 80 deste século. Nesses períodos mudam radicalmente os padrões de operações do Estado, mantendo-se todavia como lei implacável, associada à condição de Estado Periférico sem vocação imperial ou "prussiana", a dependência do projeto nacional de um padrão de financiamento apoiado sobretudo na capacidade de endividamento interno e externo, do próprio Estado.

Estas foram horas de Crise de Estado, atingindo em seu caminho, governos ou regimes políticos.

Em 1930, uma certa hegemonia das idéias estatizantes somada à uma moratória feita em clima de pré-guerra, marcaram a origem contraditória do Estado Desenvolvimentista. Enquanto que nos anos 80 uma crise análoga se reproduz, mas, agora, como projeção limite daquelas contradições originárias. Por isso, hoje, centralização autoritária do poder ou "moratória" parecem soluções que perderam sua eficácia. Os salários já então arrojados e a pressão sobre o gasto público é maior e mais intensa (ainda que mais discreta) que a defesa de seu corte. Não há mais espaço para ampliação da receita fiscal sem atingir a interesses fundamentais; e a nossa dívida externa, somada ao rearranjo financeiro internacional em curso, torna difícil uma nova e apressada "fuga para frente".

Mas a proposta de desvalorização ou consolidação das dívidas externas e/ou internas tanto quanto a proposta de enxugamento do gasto público supõem um poder de arbitragem e uma capacidade de hierarquização de prioridades e recursos, os quais o Estado não dispõe neste momento, nem parece que possa adquirir a curto prazo. Ao contrário, o espaço de manobra da política econômica do governo torna-se cada vez menor, justificando-se o sentimento comum de que o país encontra-se em uma situação de ingovernabilidade. Paradoxalmente, o Estado falido e impotente ainda mantém a chave do enigma: possui a dívida que o faz "pivot" inevitável do conflito em torno a posse e preservação da riqueza, o qual, por suas proporções, pode atingir, em qualquer momento, os grandes interesses envolvidos, como rentistas, na "ciranda financeira".

Até então, durante as décadas de vigência da estratégia desenvolvimentista, o Estado resolveu seus principais impasses "fugindo para frente" nas crises menores, de "estabilização", e reformulando-se globalmente nas crises maiores, quando a escassez de recursos internos coincidiu com crises financeiras internacionais. Nestas últimas, o Brasil enfrentou-se, regularmente, com crise de Estado, como esta que estamos vivendo.

E neste sentido, acreditamos ter cabido ao governo Sarney e à "Nova República" conviver com uma difícil transição jurídico-política, ao mesmo tempo em que enfrentava as consequências de uma crise, já anunciada a partir de 1979, mas que só adquiriu suas verdadeiras proporções a partir de 1982. Uma crise compartilhada com os demais países devedores da América Latina mas que

resistentes hoje do que foram no passado, cabendo destacar aqui os assalariados. Nesta hora, como já dissemos, o Estado falido reaparece em toda a sua importância: pelo volume de sua dívida e pela sua obrigada função de arbitragem.

Mas como arbitrar um conflito tão intenso em torno a volumes tão grandes de riqueza, sem legitimidade, capacidade de iniciativa ou qualquer tipo de hegemonia na condução de um Estado, perpassado por lutas que já não respeitam as difusas fronteiras entre o público e o privado? E isto numa hora em que junto com a luta pela democratização e pela reforma do Estado, estão em jogo patrimônios, contratos e uma imensa riqueza financeira, mas sobretudo está em jogo a redefinição das regras de valorização política do capital que vigiram no país durante mais de meio século.

É de esperar-se uma luta feroz, onde cada grupo de interesses deverá valer-se por si mesmo, contando como seu principal recurso de poder - com ou sem Constituição - com a fatia de que dispõe hoje no interior do Estado.

Neste cenário hobbesiano, marcado por um Governo frágil e um Legislativo inseguro, movendo-se segundo regras novas e ainda não completamente esclarecidas, o mais provável é que o conflito transcenda para outros espaços, deslocando os atores e postergando o momento de decisão.

No horizonte visível, três alternativas: um retorno à arbitragem militar; uma experiência inovadora de pacto social com

base corporativa; e, por fim, a espera do voto que transformaria a sucessão presidencial numa densa trama de negociações em torno a idéias e estratégias, mas também, e sobretudo no curto prazo, em torno a dinheiros e riquezas.

Com relação à alternativa militar, ela parece-nos vetada no curto prazo. Talvez porque ainda pesa o estigma de seu fracasso econômico mas, sobretudo, porque também entre os militares alastra-se a consciência sobre a profundidade da crise do Estado e sobre a pouca nitidez das várias alternativas de solução que se desenham no debate político-ideológico-econômico. Não apenas elites civis e os intelectuais estão perplexos. Os militares também estão divididos entre distintas estratégias possíveis. E todas elas envolvem transformações em um dos pilares de suas várias e difusas ideologias: o Estado. Sendo que last but not least, os militares jamais foram chamados para arbitrar uma desvalorização tão pesada de riquezas.

Com relação à alternativa do pacto social corporativo, ela surge no curto prazo como a uma tábua de salvação para o governo Sarney. Pode mesmo vir a ser um interregno indispensável para viabilizar a sucessão presidencial, ocupando o vazio produzido pela paralisia governamental. Enfrenta, entretanto, dificuldades de monta enquanto encaminhamento arbitral de mais longo prazo. Sem deter-nos em um tema que justifica uma discussão à parte, e sem desmerecer o caráter germinal que esta iniciativa pode ter para o redesenho das relações Estado-economia no Brasil, não podemos deixar de destacar a natureza ainda fragmentário e pouco representativo de muitas das corporações envolvidas na dis-

7. Para avançar algumas hipóteses sobre os seus desdobramentos e sobre as suas principais linhas de conflito parece-nos importante alinhar alguns efeitos de nossa tese sobre a caracterização tipológica da transição política brasileira. São traços que pesarão de forma decisiva sobre a possibilidade de estabilização da democracia no Brasil, e que fazem supérflua uma resposta formal sobre se a nossa transição já está ou não concluída. Assim:

i) em primeiro lugar, impõe-se redefinir nossa "transição sem ruptura" ou sem colapso, na medida em que ela se está movendo ao ritmo de uma ruptura progressiva e endógena: enquanto se transforma o regime, está entrando em colapso o próprio Estado.

ii) em segundo lugar, como consequência, devemos ter presente que a transição brasileira aponta não apenas para um novo regime político, mas também para uma transformação orgânica do Estado, em sua base institucional tanto quanto em seu padrão de relacionamento com a sociedade e com a economia, nacional e internacional. Um verdadeiro processo de state rebuilding, o que coloca o paradoxo de estarmos definindo as regras, os espaços, os instrumentos e os mecanismos de mediação de conflitos em simultâneo com o desenvolvimento dos próprios conflitos, fortemente concentrados em torno aos problemas de incorporação/participação política e de distribuição de renda e de riqueza;

iii) e, por fim, cabe destacar o fato decisivo de que junto com a reforma do Estado, está se construindo um novo siste-

Nestas crises de Estado, e na atual em particular, as margens de manobra são muito menores, a ineficácia dos instrumentos estabilizadores keynesianos ou monetaristas é maior e a paralisia mais completa. Mas a saída brasileira tradicional de "fugir para frente" apoiado em recorrentes centralizações autoritárias parece extremamente difícil.

Assim, aqueles que defenderiam - por razões de ordem ou "credibilidade" - um Estado forte e autoritário, o rejeitam compreendendo que a simples centralização do poder já não substitui, neste momento, a falta de recursos. E se ela ocorresse, inevitavelmente atropelaria algumas cláusulas básicas do pacto conservador vigente há muitas décadas no Brasil.

Para começar, na falta de recursos externos, o Estado deveria realizar uma reforma financeira, que atingiria em cheio o núcleo da especulação concentrada hoje no "open market" movido pelos títulos da dívida pública. Os investimentos "desenvolvimentistas", por sua vez, neste momento disputariam, agora diretamente, com os recursos que historicamente soldaram o compromisso cartorial. Por isso o recuo atual, de nossas elites aos militares estatizantes e a sua defesa intransigente de uma política econômica cujo vetor aponta para uma reconciliação com a comunidade financeira internacional. Reconciliação vista por todos como o único caminho que, coerentemente com nosso passado, poderia manter de pé, e juntos, o "atraso" e a "modernidade", o círculo "virtuoso" de uma heterogeneidade capaz de se reproduzir segundo as cláusulas originárias do pacto desenvolvimentista, mas deixando intocáveis as bases macro-econômicas responsáveis pela instabilidade crônica e pelas crises cíclicas do Estado brasileiro.

Neste momentos, invariavelmente, as pressões em favor da "socialização das perdas" e o descontentamento dos assalariados somaram-se num ataque pesado contra o Estado. Esse, acuado, tendo que arbitrar um crédito escasso e administrar uma moeda em crise, buscou sua solução em duas direções:

- i. impondo uma nova credibilidade através da centralização do poder, realizadas geralmente de forma autoritária;
- ii. "fugindo para frente" com apoio nos recursos externos como forma de evitar uma difícil administração das "desvalorizações" e da "quebradeira".

Sem querer afirmar hipóteses mecanicistas, há que reconhecer-se uma "incorrigível" afinidade entre estas "crises de estabilização" e as "crises de desestabilização" de vários governos ou mesmo do próprio regime político em vigor. E isso se verificou em grande medida porque, nestas horas, acentuaram-se duas dimensões básicas do Estado Desenvolvimentista:

- i) sua baixa capacidade de sustentar uma ação regulatória anti-cíclica de corte keynesiano, própria dos Estados capitalistas centrais. E isso porque sua ação desenvolvimentista veio sempre associada a um protecionismo indiscriminado exercido sob formas que foram muito além das exigências de proteção à empresa privada nacional. Face escondida e cartorial do desenvolvimentismo, que nas crises impede o Estado de manejar os componentes anti-cíclicos de demanda efetiva, fortemente comprometidos pelos

missos responsáveis pelo Estado Desenvolvimentista, cuja reforma, conservadores e progressistas consideram hoje imprescindível, e cuja impotência atual está no epicentro das dificuldades da nossa transição democrática.

As novas formas de regulação da economia e das relações sociais; a nova estratégia de desenvolvimento e integração na ordem econômica internacional; a ampliação de poderes do legislativo e do judiciário. Os impasses políticos e econômicos do governo Sarney, a crise fiscal dos estados e municípios, os sucessivos e fracassados projetos de reforma administrativa, são todas questões que ao nível estrutural e conjuntural, remetem, permanentemente, à necessária reorganização do Estado construído nos anos trinta e reformado nos anos sessenta.

Assim pensam os conservadores quando afirmam em documento oficial recente que "a redefinição do papel do Estado é talvez o maior desafio que o governo e a sociedade devem enfrentar nesse final de século" (J.B. 5/5/1988), ou quando nas palavras de um liberal pragmático, como o Prof. N.H. Simonsen, diz que "acima de qualquer ideologia, o papel do Estado deve ser reajustado, impondo-se neste momento "não por um movimento ideológico, mas por um movimento pragmático" a privatização e a desregulação (JB 1/10/88). O que confirma o Ministro Mailson da Nóbrega, quando, em entrevista recente, sustenta que para o Brasil superar a crise atual e alcançar a modernidade "é chegada a hora de lançar as bases de um novo relacionamento entre o Estado e a sociedade" (Gazeta Mercantil, 23/4/1988).

queza de aproximadamente 80 bilhões de dólares girando no "over" e 20 bilhões de dólares já enviados para o exterior, ao compasso de uma verdadeira "greve de investimentos", são o melhor retrato de quem esconde no seu ataque ao setor público, seu objetivo de manter um status quo que preserva seus ganhos inflacionários e especulativos a despeito de que vai mal a economia e a sociedade brasileira como um todo. Comporta-se nossa elite, frente à crise e ao Estado, como Dorian Grey frente a seu próprio retrato, propondo-se liquidar o clientelismo, o empreguismo, o cartorialismo e a corrupção, sem querer reconhecer que são suas próprias "taras" que através das décadas deixaram essas marcas indelévels na carcaça sossobrante do Estado brasileiro. Sem querer reconhecer ademais que seu comportamento no passado e no momento presente, caracterizando uma burguesia cujo comportamento defensivo e caudatário e quase sempre predatório, está não só na raiz da crise do Estado, mas também na crise ética que atravessa a sociedade brasileira de ponta a cabo, acelerando o "individualismo possessivo", e estrangulando o espaço da solidariedade e destruindo toda e qualquer base de legitimidade.

O que reforça a hipótese de que estejamos vivendo hoje uma crise de Estado, recorrente na medida em que determinada pelas mesmas fontes instabilizadoras presentes desde a sua origem, mas original, na medida que, segundo nosso entender, põe pesadamente em cheque as bases macro-econômicas e políticas em que se sustentaram o ciclo e o Estado Desenvolvimentista. Por isso, hoje, a coincidência de um mesmo plano e num mesmo tempo, de uma crise de governo, de regime e de Estado. Tudo parecendo apontar, no médio prazo, para uma erosão ou estilhaçamento do poder cen-

ma político de representação onde, devido a própria natureza da crise, os interesses ainda não encontram suas próprias identidades e organizações, criando um forte desajuste entre partidos, coalisões ideológicas e blocos de interesse econômico. Desajustes e fluidez estas que, como é óbvio, não só ressuscitam esquemas passados mas, sobretudo, desvelam o núcleo central de todas as dificuldades: o Estado e o sistema partidário aparecem nesta transição como sujeitos e objetos da mesma transformação, esteja ela passando pelo processo constituinte, pelas políticas governamentais, pelos processos eleitorais ou pelos sucessivos - e até agora frustrados - pactos sociais.

E a partir daí que parece-nos possível identificar alguns pontos nevrálgicos do futuro que se avizinha, pontos onde o adensamento dos conflitos de toda ordem estarão sempre anunciando a possibilidade de uma reversão. Mas pontos, também, onde poderá estar sendo desenhado o perfil de uma modernidade democrática.

Na Nova Constituição recém promulgada três capítulos anunciam problemas especialmente agudos e recortam espaços inevitáveis de conflito: os que tratam da organização do Estado, do Sistema Partidário e da Ordem Econômica. De certa maneira, a Constituinte avançou, já, uma reforma do Estado, fortalecendo o Federalismo e o Poder Legislativo, mas mantendo um sistema presidencial em que o Executivo perde grande parte dos recursos de poder que lhe permitiram o comando da estratégia desenvolvimentista. De certa forma, premido por pressões fragmentadas e descontínuas, a Constituinte deu ganho de causa, nesta matéria, ao clima liberal

co à uma administração centralizada das perdas, à uma renegociação da dívida externa, ou ainda, a um sobre-esforço público de investimento, a partir da criação do "holding" estatal.

Embora sabedores de que nunca fomos uma economia competitiva de mercado, nem nos industrializamos de forma prussiana ou japonesa, tentaram refazer, através de um máximo de voluntarismo tecnocrático, o nosso padrão de desenvolvimento através de um rearranjo de seu sistema de financiamento, sem contudo realinhar as alianças fundamentais responsáveis pelo que se estava tentando revolucionar.

Mas sobretudo a experiência "cruzada" demonstrou de forma pedagógica, como incompatibilidade administrativa, o que foi sempre uma tensão congênita no comportamento do Estado Desenvolvimentista: dado seu padrão de financiamento e sua estratégia de crescimento com endividamento e estabilização periódica, fez-se cada vez mais difícil manter em operação simultânea e centralizada uma política de gasto e investimentos que empurrassem a modernidade e escorassem o atraso, assegurando a demanda efetiva mantendo a qualidade da infra-estrutura e dos serviços básicos com uma moeda estável.

6. Em suma, para nós, no Brasil de hoje, como no de 1930-37, as dificuldades estruturais e os impasses conjunturais convergem e condensam-se em torno ao problema da crise e da reorganização do Estado. Nos anos trinta, alinhavaram-se as coordenadas de nossa modernidade industrial e definiram-se as alianças e compr

subsídios e benefícios que, através do tempo, fizeram-se resistentes devido à força política de seus beneficiários.

ii) o alto grau de "privatização" de seus aparelhos regulatórios e decisórios, os quais, nesta hora, transformaram-se em instrumentos de uma luta sem quartel dentro do próprio Estado em torno aos seus recursos escassos. Do que resulta, em geral, uma redução de suas margens de manobra, seguida da perda de controle da política macro-econômica e, finalmente, na paralisia ou caos decisório.

Como é óbvio, quando estes fenômenos se associam a períodos eleitorais a crise tende a aumentar, descontrolando expectativas, multiplicando os conflitos e deslegitimando as práticas tradicionais e casuísticas da política pública. Neste caldo de cultura não parecem meros acidentes as reincidivas anti-democráticas.

Mas, historicamente, quando a crise "fiscal" interna coincidiu com crises financeiras internacionais, como no fim dos grandes ciclos de expansão capitalista, o "encilhamento financeiro" do Estado foi completo alterando a rota do desenvolvimento e modificando seu padrão de financiamento. Esses momentos parecem ter sido, através da história brasileira, aqueles em que as crises políticas avolumaram-se, fazendo coincidir a necessidade de redefinição do "padrão", com profundas e radicais transformações do Estado, atingindo suas funções, sua institucionalidade e, quase invariavelmente, o seu regime político.

sem trêguas ao déficit público pelo caminho do corte dos gastos de custeio e investimento.

Apoiado em uma conjuntura de franca hegemonia do pensamento econômico liberal, o governo pôde conduzir, durante nove meses e de forma incontestemente, uma estratégia que não reverteu as principais tendências negativas, multiplicando os conflitos intra-governamentais, deprimindo os salários de base e levando o país às portas da hiper-inflação. Com o que, neste momento, apenas há um ano do final de seu mandato, o Presidente Sarney dispõe de limitadíssimas alternativas de governo.

As várias políticas econômicas experimentadas fracassaram, mostrando-se, por um lado, incapazes de desfazer o nó financeiro presente no setor público e, por outro, de operar políticas fiscais ou monetárias anti-cíclicas. Com a maior parte da riqueza rebatendo no passivo do Banco Central, crédito externo ainda suspenso - apesar do fim da moratória - e com as altas taxas de inflação vigentes, ficou impossível implementar políticas monetária e fiscal autônomas. Ainda mais aguçou-se a necessidade de alguma forma de desvalorização ou consolidação das dívidas para que o problema do financiamento corrente não continue asfixiando o financiamento de longo prazo. Sem o que dificilmente haveria retomada possível do crescimento econômico.

Mas a proposta de desvalorização ou consolidação das dívidas externas e/ou internas tanto quanto a proposta de enxugamento do gasto público supõem um poder de arbitragem e uma capacidade de hierarquização de prioridades e recursos, os quais o Estado não dispõe neste momento, nem parece que possa adquirir a curto prazo. Ao contrário, o espaço de manobra da política econômica do governo torna-se cada vez menor, justificando-se o sentimento comum de que o país encontra-se em uma situação de ingovernabilidade. Paradoxalmente, o Estado falido e impotente ainda mantém a chave do enigma: possui a dívida que o faz "pivot" inevitável do conflito em torno a posse e preservação da riqueza, o qual, por suas proporções, pode atingir, em qualquer momento, os grandes interesses envolvidos, como rentistas, na "ciranda financeira".

Até então, durante as décadas de vigência da estratégia desenvolvimentista, o Estado resolveu seus principais impasses "fugindo para frente" nas crises menores, de "estabilização", e reformulando-se globalmente nas crises maiores, quando a escassez de recursos internos coincidiu com crises financeiras internacionais. Nestas últimas, o Brasil enfrentou-se, regularmente, com crise de Estado, como esta que estamos vivendo.

E neste sentido, acreditamos ter cabido ao governo Sarney e à "Nova República" conviver com uma difícil transição jurídico-política, ao mesmo tempo em que enfrentava as consequências de uma crise, já anunciada a partir de 1979, mas que só adquiriu suas verdadeiras proporções a partir de 1982. Uma crise compartilhada com os demais países devedores da América Latina mas que

tralismo estatista. No caminho não é provável um estilhaçamento do poder do Estado..." (Flori, J.L., 1984, p.219).

3. Nossa hipótese é de que a transição democrática brasileira, depois de quase quatro anos de Nova República, encontra-se neste momento pós-constituente, frente a um desafio cuja gravidade só aumenta o grau de incerteza, mas cuja explicação vai muito além da fortuna e virtú de nossos governantes, cujas expectativas iniciais foram tão atrozmente negadas pelo avanço de uma crise que não foi corretamente diagnosticada, e que hoje confunde-se, de maneira nefasta, com o próprio processo de democratização.

Com o encerramento dos trabalhos do Congresso Constituinte, a promulgação da Nova Constituição e o insucesso da política econômica do "feijão com arroz", decretado por uma inflação que se aproxima aos 30% ao mês, convergem uma vez mais, e de maneira conflitiva e incerta, as duas dimensões básicas que comandaram até aqui os avanços e retrocessos da democratização brasileira. Em conjunto, a decretação de uma nova ordem jurídica co-constitucional, a falência da moeda nacional e a insolvência do Estado anunciam o início de uma nova conjuntura que, se tem na eleição presidencial de 1989 seu limite superior, também tem na ameaça de uma hiperinflação e de uma desintegração caótica da administração e dos serviços públicos um desafio imediato cuja solução, não necessariamente, converge ou alcança o processo sucessório.

Num lado da transição, o Poder Constituinte cumpriu sua tarefa com razoável eficiência, levando a bom termo a reivindicação mais antiga das forças democráticas, a qual, somada às próximas eleições presidenciais esgotam o conteúdo básico do Pacto Democrático articulado, ao nível das elites, por Tancredo Neves em 1984. Se a obra final é excessivamente detalhista sob alguns aspectos e se abriu demasiadamente aos particularismos corporativistas em outros, foi extremamente feliz, quando não moderna, na definição dos direitos individuais e sociais, avançando significativamente no campo dos direitos trabalhistas.

Conservadora quanto à organização sindical, cedeu a pressões contraditórias e gerou uma "colcha de retalhos" no capítulo da "Ordem Econômica", avançando, entretanto, de maneira decisiva na reforma da máquina do governo e na própria reorganização do Estado. Contudo, a transição, do ponto de vista jurídico, ainda não está concluída, dependendo da legislação complementar necessária e de uma luta continuada pela transformação das normas aprovadas em direitos reconhecidos e respeitados. Normas anacrônicas ou inadequadas serão, certamente, superadas pelos fatos ou reformadas pelo próprio Congresso.

Entretanto, o que parece ficar como elemento central de um conflito que será prolongado, são os aspectos ligados às mudanças do Estado e do sistema político contidos no texto constitucional. Nesta questão o poder constituinte avançou um passo decisivo ao propor uma reforma no momento em que o Estado, falido, enfrenta-se ao desafio de sua reconstrução.

Visto desta perspectiva, a reforma institucional das estruturas do poder, simbolizadas na nova Constituinte, representa, antes de tudo, o ajuste político de uma sociedade cuja prática suplantava as formas institucionais vigentes. Pois esta mesma perspectiva, não se apresentava de todo incongruente o fato de que o Estado atuasse como sujeito e objeto de sua própria reforma.

A passagem da expectativa à perplexidade se produziu com as tentativas de resolução dos impasses causados pela inflação recrudescente, que culminaria com uma crise de balanço de pagamentos. Nesta direção, o ciclo de políticas de estabilização "heterodoxas", que se inicia em 1986, aponta vários elementos contraditórios, mas principalmente para a desarticulação entre os setores público e privado. O dinamismo produtivo que acompanha o primeiro Plano Cruzado, contrasta com a inadimplência financeira do Estado, o agravamento do seu déficit e a explicitação da nossa vulnerabilidade enquanto as dificuldades na contenção do gasto público e no controle de preços dramatiza ainda mais a precariedade de financiamento do setor público, assim como a baixa tolerância dos principais agentes capitalistas à redução de suas margens absolutas e relativas de lucro.

As sucessivas tentativas de estabilização tornaram ainda mais visível que o peso do endividamento do Estado não está permitindo a compatibilização eficiente de seus múltiplos papéis, que os projetos de redistribuição com base no Estado são de difícil execução e que a estabilização, passando por um ajuste do próprio Estado, terá custos sócio-políticos muito altos.

1. Solicitaram-me que falasse sobre as perspectivas da transição democrática, uma vez encerrado o processo constituinte e promulgada a nova Constituição brasileira (*). No cumprimento deste objetivo enfrentamo-nos de partida com o conhecido problema de que uma boa previsão política supõe a inteligibilidade de um espaço-tempo conjuntural cuja delimitação é, quase sempre, um ato autoritário do analista. Sua validade só é demonstrável "a posteriori", pela força dos fatos e pelo erro das previsões.

Ajuda-nos, entretanto, a convicção de que há momentos em que a transparência dos acontecimentos parece impor-se por si mesma, empurrando e recortando o tempo por sua própria conta. São conjunturas que se submetem, de forma mais direta e nítida, ao peso das determinações estruturais, deixando-se transparecer através de impasses e conflitos de notória visibilidade. São conjunturas em que as dimensões econômicas e políticas convergem e interpenetram-se em crises de grande profundidade. Forçando um pouco a expressão, diríamos que nesses momentos as marchas e contra-marchas conjunturais abrem caminho aos percursos históricos de mais longo alento, sem que isto, entretanto, diminua a incerteza ou altere a importância decisória das lutas e da investida dos grupos econômicos e das forças sócio-políticas presentes.

Inscurevem-se nesta categoria, segundo nosso entendimento, não apenas o momento pós-constituinte, mas quase todos os pontos que delimitam o traçado mais visível da conjuntura de crise que acompanha desde sua primeira hora, o processo de transição democrática, no Brasil.

(*) A nova Constituição brasileira foi promulgada no dia 8 de outubro de

"Legisladores, não temais os urros do sórdido interesse. Cumpre progredir sem pavor na carreira da justiça e da regeneração política; mas, todavia, cumpre que sejamos precavidos e prudentes..."

(José Bonifácio, "Representação à Assembléia Geral e Constituinte" de 1822)