

A interpretação da crise do Estado é uma ferramenta para entender a crise econômica da América Latina nos anos 80 e sua modesta recuperação nos anos 90. Esse instrumental teórico, entretanto, somente ganhará pleno poder explicativo se adicionarmos a ele a hipótese do caráter cíclico da intervenção do Estado. De acordo com essa hipótese, o Estado cresceu demasiadamente em todo o mundo entre a década de 30 e a de 70. A crítica neoliberal foi uma reação a esse crescimento, à medida que ele se tornava cada vez mais distorcivo. Desde os anos 80, reformas orientadas para o mercado — particularmente a privatização, a desregulamentação e a liberalização comercial — estão reduzindo o aparelho do Estado. No entanto, se o processo é intrinsecamente cíclico, assim que a crise “purgar” o Estado, surgirão novas formas de relacionamento entre o Estado e o mercado, já que o Estado voltará, de novo, a se expandir relativamente ao mercado.<sup>1</sup>

Em certas ocasiões, uma intervenção estatal limitada torna-se uma prática política aceitável. Isso ocorreu claramente entre as décadas de 30 e de 60, quando o consenso keynesiano foi predominante. Após a depressão econômica dos anos 30, as falhas do mercado foram contrastadas com as possibilidades do planejamento e da elaboração de políticas econômicas ativas, com clara vantagem para as segundas. Atualmente, um tipo inverso de raciocínio parece representar a verdade para a “nova direita” neoliberal, cujas idéias baseiam-se na teoria individualista e lógico-dedutiva incorporada na teoria econômica neoclássica e na escola da escolha racional, opondo-se às velhas idéias a respeito da tradição e da hierarquia, que definiam a “velha direita”. Entretanto, já há sinais de que essa onda conservadora está definhando. Em meados dos anos 90, uma reviravolta ideológica parece ser uma possibilidade real.

Na teoria macroeconômica, a predominância do monetarismo, nos anos 60, e da escola dos “novos clássicos”, baseada no conceito de expectativas racionais, nos anos 70 — ambas solidamente baseadas na teoria econômica neoclássica —, são as melhores evidências da onda conservadora. Por trás da ascensão da nova direita, houve o colapso do consenso keynesiano. Por um lado, o Estado tinha-se tornado demasiadamente grande e ineficiente, vitimado por uma crise fiscal; por outro lado, as políticas econômicas key-

nesianas, baseadas no pressuposto da crônica insuficiência da demanda, fracassaram em lidar com o desemprego crescente e o aumento das taxas de inflação, já que agora insuficiência de demanda, convivia com inflação na estagflação dos países desenvolvidos ou na inflação inercial dos países latino-americanos.

Por outro lado, nas economias em desenvolvimento, o relativo fracasso das teorias de industrialização baseadas no *big-push* possibilitou a ascensão de teorias de crescimento orientado ao mercado e liderado pelas exportações, cujos dogmas básicos eram a privatização e a liberalização comercial. O fato de que países que adotaram estratégias lideradas pelas exportações, como Coreia e Taiwan, o terem feito em combinação com políticas industriais agressivas, em vez de abandonar os destinos da economia aos caprichos do mercado, não impediu que os seguidores do novo credo utilizassem estes países como exemplos das novas idéias liberais. Finalmente, o fracasso das economias estatizadas em manter, durante os anos 60 e 70, as altas taxas de crescimento alcançadas nos anos 50 e 60 serviu como um poderoso argumento ideológico a favor do discurso neoliberal. O posterior colapso do comunismo foi apresentado como uma evidência do triunfo das idéias neoliberais. O fato de que na União Soviética e no Leste Europeu tinha sido adotado uma forma extrema de estatismo foi esquecido. A estratégia conservadora foi pôr em um mesmo balaio o apoio a uma intervenção estatal limitada, como ocorria no mundo capitalista, e o controle total da economia pelo Estado, como aconteceu no modelo comunista soviético.

Mais recentemente, essa onda neoliberal vem sendo combatida. As deficiências do monetarismo e da teoria das expectativas racionais estão-se tornando manifestas. O *status* da intervenção estatal na economia está novamente aumentando, embora modestamente, assim como a nova teoria do comércio internacional (Paul Krugman) e a recente teoria do crescimento endógeno (Paul Romer) indicam novos caminhos para o *mainstream* econômico. A idéia simplista adotada pela nova direita de que “o mercado pode até ter os seus defeitos mas eles são sempre menos danosos que os defeitos envolvidos na ação do Estado” é retoricamente esperta, mas não se sustenta nem no campo teórico nem no prático.

As mudanças na forma como o mercado e a intervenção estatal são vistas estão relacionadas com os seus respectivos e recorrentes sucessos e fracassos. À medida que a intervenção estatal é bem-sucedida, aquelas teorias que apóiam a intervenção limitada são favorecidas. Entretanto, assim que ela começa a deixar de funcionar ou demonstra não ser funcional, as vozes dos conservadores tornam-se mais audíveis. Isto é um sintoma da natureza cíclica

ca e sempre mutável da intervenção estatal. Neste capítulo, após fazer uma revisão sobre os papéis complementares do mercado e do Estado no capitalismo contemporâneo, aplicarei a teoria dos ciclos do Estado ao caso brasileiro.

O Estado e o mercado estão no centro das recentes transformações econômicas e políticas ocorridas no mundo. Torna-se, assim, muito difícil entender esses eventos sem contar com uma teoria que explique as relações entre essas duas instituições. Há diferentes interpretações sobre qual tem sido o papel do Estado e sobre que papel ele ainda pode desempenhar no campo econômico. Entretanto, nos últimos anos, tanto a esquerda quanto a direita têm criticado a ação estatal.

Os neoliberais afirmam que a ação coletiva é impossível, que o Estado é necessariamente ineficiente porque é vítima dos interesses privados, que o seu protecionismo desencoraja o trabalho, e que ele tende a favorecer excessivamente os grupos de pressão. Os neoliberais também dizem que eficiência é sinônimo de mercado, que os defeitos do Estado são piores que os do mercado, que é melhor conviver com as falhas do mercado que tentar concertá-las utilizando o Estado. Assim, eles se propõem, como objetivo político básico, alcançar o “Estado mínimo”.

A esquerda moderna também avalia a intervenção estatal como ineficiente, mas não como intrinsecamente ineficiente — e sabe que é estritamente necessária. Não afirma que ela desencoraje o trabalho produtivo, mas sim que ela favorece o capital oligopolista. Por outro lado, o Estado é uma vítima fácil da ineficiência e dos interesses privados que acabam por “privatizar o Estado”, tornando-o propriedade de alguns grupos de pressão. É possível obter uma ação eficiente e eficaz do Estado, mas isso requer que o Estado se submeta a um permanente processo de reforma, na medida em que ele não possui um sistema automático, mesmo que imperfeito, de correção, do tipo que existe com relação ao mercado. A administração das organizações burocráticas — dentre as quais o Estado é a mais importante — é um processo que necessita de constantes correções de curso, que necessita estar em permanente reforma.

Quando falo em Estado, estou-me referindo apenas ao aparelho de Estado, à organização estatal burocrática e ao sistema legal que lhe dá constituição. Eu não me refiro ao Estado-nação, identificado com um país ou uma nação, nem a um regime político — “o Estado autoritário” —, muito menos a um sistema econômico — “o Estado capitalista”. O Estado, no sentido estrito que estou utilizando, é um tipo especial de organização burocrática, composta, de um lado, por um governo, uma burocracia pública e uma força armada e, de outro lado, por um complexo sistema legal ou constitucional. Essa orga-

nização é única porque detém o poder exclusivo de legislar e de cobrar tributos dos habitantes de determinada área geográfica correspondente ao Estado-nação.<sup>2</sup>

O mercado e o Estado são as duas instituições básicas que coordenam qualquer sistema econômico contemporâneo. No capitalismo contemporâneo, o Estado e as grandes corporações têm um papel especial de complementar o mercado no mecanismo de alocação de recursos. Nesse sistema social que chamamos de capitalismo, estão presentes importantes características de um tipo de sociedade estatista ou burocratizada. O sistema econômico é basicamente coordenado pelo mercado, pelo sistema de preços. Mas o Estado tem um papel preponderante na regulação e institucionalização do mercado. E, nas grandes corporações, assim como no Estado, os burocratas são responsáveis por uma parcela extremamente influente na regulação e coordenação da economia.

Se, em termos abstratos, o capitalismo é um sistema econômico coordenado pelo mercado, o estatismo é um sistema econômico no qual o Estado substitui, de forma quase plena, o mercado na coordenação da economia. Embora o colapso dos sistemas econômicos do tipo soviético tenha demonstrado a impossibilidade do estatismo ou burocratismo puro, como se descobriu no Leste Europeu, o “capitalismo puro”, no qual pequenas empresas seriam coordenadas apenas pelo mercado, sem nenhuma participação do Estado a não ser no seu papel de garantidor da propriedade e dos contratos, é igualmente impossível.

No século XX, o capitalismo burocrático tem-se caracterizado cada vez mais pela regulação social-democrática do mercado. Regulação realizada pelos governos por meio de um processo de permanente intermediação entre os capitalistas e os trabalhadores, no qual os objetivos são tornar as taxas de lucro e os investimentos consistentes com uma aceitável distribuição de renda. Essa intervenção é indispensável porque a taxa de salário de equilíbrio de mercado para os trabalhadores não-qualificados é muito baixa (John Roemer, 1990). Esta taxa é a de equilíbrio econômico, pois iguala a oferta e a demanda no mercado de trabalho, mas não é politicamente viável. O tipo de regulação promovido pelo *Welfare State* em regimes social-democráticos taxa os capitalistas e os burocratas, as classes média e alta, para, com os correspondentes recursos, financiar os gastos sociais responsáveis por elevar a taxa de salário de equilíbrio para os trabalhadores não-qualificados.<sup>3</sup>

O mercado é uma instituição. Ele não existe naturalmente. Ele depende das leis e da regulamentação emitidas pelo Estado. O mercado somente pode realizar a sua função de promover a alocação de recursos se houver um Es-

tado forte que o sustente — e o corrija quando ele, sozinho, for incapaz de fazê-lo. As ações corretivas tomadas pelo Estado devem ser muito limitadas, pois são inevitáveis as distorções provocadas por seu excessivo crescimento. Mas é utópico acreditar que o capitalismo contemporâneo possa funcionar sem um Estado forte, dotado de governabilidade, e sem uma burocracia forte, dotada de capacidade de governança. O papel do Estado na intermediação de interesses e na realização de transferências para os setores considerados prioritários continua essencial. O capitalismo contemporâneo é, ao mesmo tempo, altamente competitivo, orientado ao mercado e burocrático. A história demonstra que uma economia coordenada somente pelos burocratas e pelo Estado está predestinada ao fracasso, mas a história também mostra que economias bem-sucedidas exclusivamente controladas pelos capitalistas e pelo mercado são pura ficção. A sua coordenação é sempre o resultado de operações conjuntas de regulação por parte do mercado e do Estado, da interação entre as decisões dos empresários e dos burocratas.

Assim, não faz sentido definir a ciência econômica como o estudo do mercado, e a ciência política como o estudo do poder e do Estado. Na verdade, sem o Estado, nem o capital nem a moeda existiriam e, dessa forma, nem a produção nem o comércio em larga escala seriam possíveis. Adicionalmente, é impossível imaginar a coordenação da economia realizada apenas pelo mercado ou apenas pelo Estado, dados os monopólios naturais, as economias externas, os processos de aprendizado no trabalho, etc.

### O CARÁTER CÍCLICO DE INTERVENÇÃO DO ESTADO NA ECONOMIA

A intervenção do Estado, nos tempos modernos, assumiu três formas, correspondentes a três modelos históricos de desenvolvimento: (1) o Estado Planejador, substituindo o mercado na coordenação da economia (modelo estatista ou soviético); (2) o Estado Desenvolvimentista, como um agente na promoção da acumulação de capital e no desenvolvimento tecnológico (os modelos históricos de industrialização da Alemanha e do Japão e os adotados, neste século, em graus variados, pela maioria dos países em desenvolvimento); (3) o Estado Coordenador e do Bem-Estar, como um *policymaker* macroeconômico, promotor do bem-estar social; regulador, em um nível microeconômico, das empresas e do meio ambiente; provedor de estímulos fiscais para o desenvolvimento tecnológico de modo a garantir a competitividade externa; e agente de barganha no comércio internacional, buscando fazer valer os interesses de seus respectivos países (modelo atual dos países da

OCDE) — o Estado Coordenador. O primeiro modelo histórico de intervenção do Estado está fora do escopo deste trabalho. Discutirei a intervenção do Estado no Brasil, assumindo que estamos lidando com um sistema capitalista, economicamente orientado ao mercado, em transição do segundo para o terceiro modelo de intervenção: do Estado Desenvolvimentista para o Estado Coordenador e do Bem-Estar.

A intervenção do Estado se expande e se contrai de maneira cíclica e, a cada novo ciclo, o modo de intervenção estatal se altera.<sup>4</sup> Enquanto a intervenção está aumentando, o Estado assume cada vez mais um papel de coordenador do sistema econômico, tomando decisões relativas à microalocação de recursos, à macrodefinição dos níveis de poupança e investimentos (ou do equilíbrio entre demanda e oferta agregada) e à micro-macrodeterminação da distribuição da renda entre as classes sociais e entre os setores da economia. Esse papel assume um caráter crescente porque a intervenção é nos primeiros tempos bem-sucedida, porque o Estado está desempenhando um papel que o mercado não é capaz de executar ou o faz de forma ineficiente. A intervenção é crescente porque responde de modo adequado e efetivo às demandas da sociedade.

Mas, à medida em que a intervenção estatal aumenta, seja em termos de participação no PIB, seja em termos do grau de regulamentação a que a economia é submetida, começa a se tornar disfuncional. Os sintomas de que a expansão do Estado foi muito longe são (1) a excessiva regulamentação, que obstrui, ao invés de estimular, a atividade econômica; (2) elevados déficits públicos, que elevam a taxa de juros e provocam o *crowding out* dos investimentos privados; e (3) a transformação da poupança pública em negativa, o que reduz o total de poupança da economia e imobiliza o Estado. Esse é o momento no qual o ciclo se reverte, em que o controle estatal se retrai e o controle pelo mercado se expande. É o momento para desregulamentação e privatização.

Esta hipótese da natureza cíclica da intervenção do estado é conflitante tanto com as teorias estáticas, que assumem como ideal certo nível de intervenção do Estado, quanto com as teorias históricas, que assumem a existência de uma tendência de longo prazo na direção da estatização da economia. Para os neoliberais, o nível ideal de intervenção estatal é muito baixo, para os estatistas, muito alto, e para os pragmáticos, intermediário. Embora esteja mais próximo da posição dos pragmáticos, eu diria que essas três posições são inaceitáveis na medida em que assumem determinada relação entre o mercado e o Estado como ideal ou ótima. Minha hipótese é que essa relação ideal irá necessariamente variar historicamente e de acordo com o padrão cíclico já descrito.

Assim, em vez de cair em uma discussão interminável sobre um ótimo duvidoso, eu proponho que existe um padrão cíclico e sempre mutável para a intervenção estatal. Se eu, neste e em outros trabalhos, afinal for minimamente bem-sucedido na demonstração desta hipótese, espero que o conteúdo ideológico do debate acerca da intervenção econômica do Estado venha a ser de alguma forma reduzido.

Há limites econômicos e políticos ao crescimento do Estado. As relações entre o Estado e a sociedade civil, ou entre o Estado e o mercado, não são arbitrárias. O mercado e o Estado são os dois mecanismos de coordenação de um sistema econômico. Embora as duas instituições não sejam paralelas — o Estado é anterior ao mercado, sendo responsável por sua institucionalização e regulação —, é possível pensar que ambas têm papéis complementares na coordenação da economia. Estes papéis devem ser executados de forma equilibrada. Um Estado que cresce em demasia em relação ao mercado pode causar problemas econômicos e políticos que, mais cedo ou mais tarde, irão limitar a sua expansão. Neste trabalho, sugiro que o Estado cresce de forma cíclica. Eu proponho que, da mesma forma que no campo econômico, estrito senso, há os *business cycles* e os ciclos de Kondratieff (1926) e, na alternância entre interesse público e interesse privado, há o ciclo de Hirschman (1982), no campo da relação Estado-mercado, temos os “ciclos de intervenção do Estado”.

O atual processo histórico de relativa redução do papel econômico do Estado, que teve início em meados da década de 70, deve ser visto como uma fase desse processo cíclico de intervenção do Estado. A queda da taxa de crescimento das economias capitalistas desde essa época é, em parte, conseqüência das distorções e ineficiências provocadas pelo excessivo e distorcido crescimento do Estado. À medida que essas distorções foram percebidas pela sociedade, elas impulsionaram a onda conservadora ou neoliberal. As falhas do Estado foram responsabilizadas por todos os problemas que surgiram, as falhas do mercado foram ignoradas, e o objetivo a ser alcançado tornou-se o Estado mínimo. Os instrumentos propostos para tanto foram a liberalização comercial, a privatização, a desregulamentação e o ajuste fiscal.

Entretanto, não há razões para identificar reformas orientadas para o mercado com neoliberalismo, nem devemos confundir orientação para o mercado com coordenação pelo mercado. O Japão e os Tigres Asiáticos são economias orientadas para o mercado, isto é, economias fortemente competitivas nos mercados interno e externo, mas são apenas parcialmente economias coordenadas pelo mercado. Isto é, a alocação de recursos, pela qual se coordena uma economia, não é papel exclusivo do mercado; ao contrário, com relação a isto, o Estado tem importante papel a desempenhar.

As reformas econômicas que liberalizam o comércio exterior, que privatizam e desregulam podem ser apenas políticas econômicas corretas; serão, porém, neoliberais desde que tenham como meta atingir o Estado mínimo, subestime as falhas de mercado e ignorem as potencialidades da ação coletiva. Se o padrão de intervenção do Estado é cíclico, ele tende a se modificar. Em cada ciclo ou momento histórico, a forma de intervenção será diferente. Após a liberalização e a privatização, o Estado executará novos papéis, na institucionalização dos mercados, no investimento em infra-estrutura e em educação, no estímulo à ciência e à tecnologia, na proteção ao meio ambiente, na promoção do bem-estar social.

Afirmar que a intervenção estatal é sempre eficiente ou ineficiente não faz sentido. A intervenção do Estado pode ser eficiente ou ineficiente, necessária ou supérflua, em alguns casos deve ser reduzida, em outros deve ser aumentada. Em termos gerais, a intervenção estatal será necessária e eficiente nas fases iniciais do ciclo de intervenção, ao passo que será excessiva e ineficiente em sua fase final. Nesta fase, o Estado estará provavelmente inchado e crescentemente incapaz de agir, dados os interesses externos (*lobbies*) e internos (burocracia) que atuam sobre, privatizam-no ou submetem-no ao *rent-seeking*, e afinal o levam a apresentar crescentes problemas fiscais, se não a própria crise fiscal.

## O CASO BRASILEIRO

No caso brasileiro, o caráter cíclico e mutável da intervenção do Estado é bastante claro. No passado, dos anos 30 aos anos 70, o Estado desempenhou um papel decisivo na promoção do crescimento econômico; nos anos 80, devido à crise fiscal, o Estado perdeu sua capacidade de promover o crescimento econômico e tornou-se um obstáculo fundamental para isso.<sup>5</sup>

No Brasil, economistas e empresários, que anteriormente apoiaram a intervenção do Estado na proteção à indústria doméstica e na criação de empresas estatais nos setores em que o capital privado se revelava incapaz ou não tinha interesse em investir, são, hoje, favoráveis à liberalização comercial e à privatização. Isto não significa que eles se tenham tornado conservadores. Significa apenas que o Brasil está em outra fase do ciclo de intervenção do Estado — na qual é necessário reduzir, compactar, contrair a estrutura do Estado para superar a crise fiscal e criar condições para um novo estágio de desenvolvimento econômico. Nessa nova fase, o Estado terá um diferente, mas importante, papel econômico a desempenhar.

Entre os anos 30 e os anos 70, no Brasil, o padrão de intervenção do Estado alterou-se continuamente e, não obstante, foi efetivo na promoção do desenvolvimento econômico. Dados sobre o crescimento do PIB nesse período demonstram isso bastante claramente. Nos anos 30, o Estado dá início a uma política industrial de longo prazo de substituição de importações, que foi inicialmente bem-sucedida. Nos anos 40 e 50, foram criadas empresas estatais para atuarem em setores básicos da economia: indústria siderúrgica, petrolífera, energia elétrica, transporte.

Os anos 60 foram um período de transição e de ajuste fiscal, mas as alterações ocorridas na política industrial foram bastante limitadas. A inovação fundamental do governo autoritário e tecnoburocrático da época foi a adoção de uma política claramente orientada às exportações. O objetivo era exportar bens manufaturados. Mas, a proteção à indústria doméstica — a característica essencial da industrialização com substituição de importações — foi mantida. E foram retomados os investimentos diretos de responsabilidade do Estado, na medida em que foi estatizado o setor de telecomunicações e complementou-se a estatização do setor produtor de energia elétrica.

Finalmente, os anos 70 foram os anos do milagre econômico (1968-1978) e os anos do II PND (Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento: 1974-1979). Este plano caracterizou-se pela promoção de nova onda de substituição de importações em setores básicos da economia (indústria siderúrgica, de produção de metais não-ferrosos, petrolífera, petroquímica) sob controle direto das empresas estatais, e também pela decisão de promover total substituição de importações na indústria de bens de capital, que era de propriedade privada e, em sua maior parte, nacional. Os anos 70 foram também o período em que o Brasil acumulou a sua grande dívida externa e começou a carregar uma elevada dívida (pública) interna.

Durante esses 50 anos, pode-se distinguir dois ciclos. O primeiro chegou ao fim em meados da década de 60, quando os governos militares provenientes do golpe de 1964 foram capazes de superar a crise fiscal e a recessão que se seguiram aos excessos cometidos durante o Plano de Metas de Juscelino Kubitschek. Entre 1964 e 1967, o Estado brasileiro foi submetido a um ajuste fiscal macroeconômico e a reformas estruturais (sistema de indexação, reforma tributária, reforma financeira, reforma bancária) que recuperaram a capacidade do Estado de promover a poupança forçada e de canalizá-la para investimentos diretos estatais ou para investimentos privados subsidiados. O segundo ciclo, que começa nos anos 70, ainda não se completou, pois o país ainda não foi capaz de superar a crise fiscal e econômica dos anos 80. Tudo indica, entretanto, que esse ciclo terminará ainda nos anos 90.

Torna-se fácil compreender a onda conservadora que dominou o mundo desde os anos 70 e o Brasil desde os anos 80, se aceitarmos a idéia da existência de um padrão cíclico de intervenção do Estado. Assim que o Estado começa a apresentar sinais claros de que cresceu de forma demasiada e distorcida — Estado Coordenador e do Bem-Estar social nos países desenvolvidos, Estado Desenvolvimentista nos países em desenvolvimento, e Estado Planejador central nas economias estatais — surge a oportunidade para a crítica neoliberal à ação coletiva representada pelo Estado. Essa crítica — particularmente a que se origina da escola da escolha pública — tem um bom ponto de apoio: vê o déficit público como o resultado da ação de grupos de interesses específicos, e estava na direção correta quando denunciou o crescimento excessivo do Estado e salientou a necessidade de reformas orientadas para o mercado. Ela, porém, é inaceitável devido ao seu radicalismo, a seu dogmatismo pouco realista e a seu conservadorismo.

Além disso, pode-se supor que os momentos de auge e de baixa dos ciclos do crescimento do Estado propiciam o surgimento de ondas ideológicas. Isto parece ser comprovado pelos fatos. Nos anos 30, uma alta propiciou o surgimento de uma bem-sucedida crítica ao liberalismo econômico, e nos anos 70, o crescimento estatal levou a uma também bem-sucedida (embora pessimista) avaliação da intervenção do Estado. Uma boa razão para explicar por que há transformações no estado de espírito ideológico predominante é o crescente predomínio da abordagem pragmática. Economistas envolvidos em políticas públicas são um exemplo desse tipo de tendência. No curto prazo, dado que a crise que se desenvolve é essencialmente fiscal, os economistas pragmáticos, que no passado eram favoráveis a políticas econômicas de estímulo à demanda, começam a demandar disciplina fiscal, um ajuste fiscal efetivo que elimine o déficit público e, nos casos extremos, não têm dúvida em propor alguma forma de cancelamento da dívida pública.

Entretanto, como a origem da crise fiscal é a crise da dívida externa, essa abordagem, que estou chamando de social-democrática ou social-liberal, propôs nos anos 80 a redução da dívida externa por meio de sua securitização. A privatização do maior número possível de empresas estatais e a liberalização comercial comporiam uma parte importante desse tipo de política, mas o objetivo, em contraste com o dos neoliberais, não seria obter o Estado mínimo, mas reformar o Estado de modo que ele possa novamente tornar-se capaz de formular e implementar políticas econômicas efetivas.

A nova estratégia adotada pelos economistas pragmáticos não contem-

pla investimentos diretos estatais, e muito menos a proteção para indústrias substituidoras de importação ineficientes, mas sim o apoio ao desenvolvimento tecnológico com vistas à competitividade externa. Por outro lado, a distribuição de renda por meio do aumento de gastos com educação e saúde tem um papel central. Está-se tornando cada vez mais claro que o alto grau de concentração de renda existente atualmente no Brasil é o principal empecilho para o crescimento econômico e para a estabilização dos preços, na medida em que permanentemente alimenta um elevado grau de conflito distributivo e reduz a legitimidade dos governos.

Além de pragmática, esta abordagem da intervenção do Estado no Brasil é dialética, (1) porque apóia, simultaneamente, uma economia fortemente orientada ao mercado e um Estado intervencionista em áreas críticas que o mercado é incapaz de coordenar, e (2) porque reconhece o caráter cíclico da intervenção do Estado. Algumas vezes, como no momento atual, é necessário reduzir o Estado e remodelá-lo para que ele se torne mais efetivo (capaz de implementar políticas públicas) e eficiente (capaz de implementar essas políticas a um baixo custo).

Economistas tecnocráticos tendem a ser pragmáticos em qualquer parte do mundo, mas os economistas do Leste Asiático parecem ser particularmente pragmáticos. Eu pude verificar isso claramente quando participei de um seminário internacional em Tóquio, no verão de 1989.<sup>6</sup> Nesse seminário, a maioria dos economistas asiáticos eram membros de seus respectivos governos e se definiam, sem embaraço — ao contrário, exibiam certo orgulho disto —, como tecnocratas pragmáticos em oposição aos economistas teóricos e ideológicos.<sup>7</sup>

É bem conhecido o papel que o Estado tem desempenhado no desenvolvimento dos países do Leste e do Sudeste Asiático, começando pelo Japão, incluindo posteriormente Coréia, Taiwan, Cingapura, Malásia e, mais recentemente, Tailândia e Indonésia.<sup>8</sup> Enquanto os países latino-americanos estão estagnados ou crescem lentamente, os países do Leste e Sudeste Asiático estão em plena expansão. Enquanto diminuiu a renda *per capita* nos países latino-americanos nos anos 80, ela cresceu mais ou menos 4% ao ano nesses países asiáticos.

Uma explicação para esse diferente desempenho econômico é que os economistas asiáticos pragmáticos combinam uma severa disciplina fiscal com um alto grau de intervenção do Estado. Mas, em seus discursos, cuidadosamente, evitam referências à intervenção do Estado, ao mesmo tempo em que exaltam o máximo possível suas “economias orientadas para o mercado”. Eles acreditam em uma economia orientada ao mercado, mas eles também

acreditam na e praticam a permanente intervenção estatal. Um bom exemplo dessa atitude generalizada é expresso por Seiji Naya (1989: 5 e 7):

Os NIEs e os países da ASEAN-4 permitiram que o mercado funcionasse de forma bastante livre e adotaram uma abordagem privatista para o desenvolvimento econômico... Isto não significa que eles sejam economias do tipo *laissez-faire*; na verdade, os governos intervêm fortemente... No Leste Asiático há uma relação hierárquica segundo a qual o governo pode influenciar diretamente a conduta das empresas privadas em benefício do bem público e, em contrapartida, espera-se que ele as ajude e proteja.

Este pragmatismo econômico oriental inclui certo grau de dissimulação pragmática. A classe capitalista dominante deseja ouvir que suas economias são orientadas para o mercado, e os orientais estão insistentemente repetindo isso. No Japão, por exemplo, os economistas do governo afirmam que o papel econômico do governo é atualmente muito pequeno. Apenas após muito questionamento, eles admitirão que o Estado japonês continua despendendo grande soma de recursos para subsidiar o desenvolvimento tecnológico. Mais do que dissimulada, entretanto, esta atitude é dialética. Eles realmente crêem nos benefícios de uma economia orientada ao mercado e, ao mesmo tempo, sabem muito bem que o Estado continua a desempenhar papel decisivo no desenvolvimento econômico e na distribuição de renda — que, aliás, é muito menos desigual nesses países do que na América Latina.

Esse tipo de economista tecnocrático existe há bastante tempo no Brasil. Entretanto, como muitos deles estiveram compromissados com o regime autoritário e fracassaram no enfrentamento da crise econômica, quando ela surgiu no final dos anos 70, eles têm sido duramente atacados.<sup>9</sup> Como um mecanismo de defesa, eles tendem a se ocultar, para fazer que suas existências sejam o menos percebidas possível. Por outro lado, com o processo de democratização, eles perderam poder para a burguesia e para os políticos profissionais. Não há dúvidas, entretanto, que, se a solução para a crise brasileira envolve a formação de uma nova e mais abrangente coalizão política — mais ampla que a existente no regime autoritário —, essa coalizão terá de abranger os empresários, os trabalhadores e a classe burocrática estatal e privada. A eleição de Fernando Henrique Cardoso para a presidência tem essa orientação, e, até certo ponto, foi um sinal de que um novo pacto político está sendo formado.