

3 de Agosto de 1992

CEPAL
Comisión Económica para América Latina y el Caribe

"Proyecto Regional sobre Reformas de Política para
Aumentar la Efectividad del Estado en América Latina
y el Caribe (HOL/90/S45)"

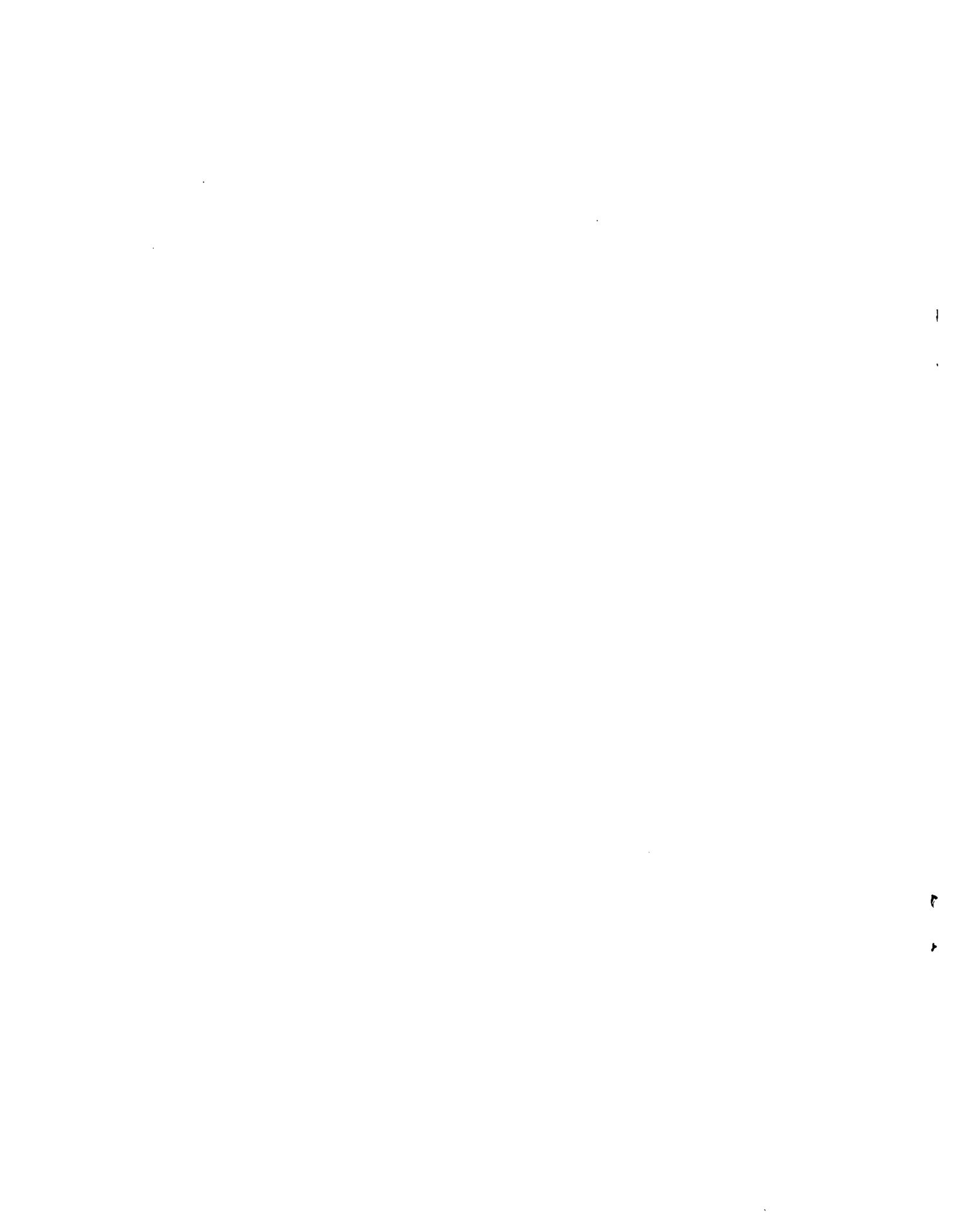
Seminario Regional sobre Reformas de Política Pública
Santiago, Chile, 3 - 5 de Agosto de 1992



ESTADO E REFORMAS ESTRUTURAIS NO BRASIL

Lourdes Sola

Este documento fue elaborado por la señora Lourdes Sola, para el Proyecto Regional "Reformas de Política para Aumentar la Efectividad del Estado en América Latina y el Caribe" (HOL/90/S45), que realiza la CEPAL con el financiamiento de los Países Bajos. Las opiniones expresadas en este trabajo, el cual no ha sido sometido a revisión editorial, son de la exclusiva responsabilidad de la autora y pueden no coincidir con las de la Organización.



ESTADO E REFORMAS ESTRUTURAIS NO BRASIL

Lourdes Sola

I- A questão básica a ser enfrentada pelo analista do caso brasileiro é a baixa capacidade comparativa do sistema político existente, e em contínua transformação desde meados de 1970, de completar as tarefas associadas aos programas de ajustamento estrutural nos quadros de um regime democrático.

Em uma perspectiva regional, o ponto-de partida da análise é a constatação de um duplo atraso relativo. No plano econômico, não obstante a agilidade que o Brasil tem demonstrado de proceder a sucessivos ajustamentos da balança de pagamentos desde inícios da década passada, seu complemento necessário -a re-estruturação duradoura dos esquemas de financiamento e de gastos do Estado, através de uma reforma fiscal acordada, continua um problema pendente. Esta é uma razão maior, pela qual, nenhum dos quatro experimentos de estabilização ensaiados até aqui logrou reverter as pressões hiper-inflacionárias. Em suma, de um ponto-de-vista macro econômico o país aparece como um caso de "late-late comer" em relação a seus congêneres da América Latina. Apesar dos progressos recentes no controle da inflação, em um quadro de liberalização de preços, o país não conseguiu ainda escapar da tendência a seguir uma rota explosiva. (na acepção definida em Fanelli, Frenkel, Rozenwurcel)

Nesse quadro, cabem duas observações preliminares.

Em primeiro lugar, o enfoque privilegiado aqui implica em tratar a experiência brasileira como parte de uma família especial dentre

os países que entraram em rota explosiva a partir da crise da dívida externa: o dos países em transição dual. Ou seja, o dos países que enfrentam uma dupla tarefa de re-estruturação: do regime econômico e de regime político.

Em segundo lugar, pressupõe-se a centralidade da re-estruturação do esquema fiscal do govêrno, não apenas por razões macro-econômicas, mas por fôrça das dimensões político institucionais, enumeradas abaixo. Em outras palavras, o pressuposto analítico é o de que uma reforma fiscal afeta o nervo do sistema político existente; sua análise remete às raízes do impasse distributivo que inviabiiza a compatibilização das duas tarefas sugeridas no item anterior.

II- No plano político, há três dimensões de interêsse para o tratamento da questão da reforma do Estado, em geral, e, de modo particular para as reformas econômicas em pauta.

É a partir delas que se tratará de introduzir o marco analítico em que se situa a pesquisa em curso.

1 - O caráter híbrido da democracia brasileira

O novo regime brasileiro constitui um caso típico de democracia híbrida. Trata-se de uma modalidade de democracia em que se produz um hiato permanente e reiteirado entre: os mecanismos de acesso formal ao poder, pela via da concorrência eleitoral entre partidos, por um lado; e por outro, o processo de formação das políticas relevantes, confinado das pressões da política competitiva e corporatista.

A observação das técnicas de ação governamental ao longo dos anos de 1980, assim como a análise do estilo "decisionista" radical que tem caracterizado a intensa atividade reformista do govêrno Collor, permitem estabelecer um suposto analítico preliminar. Ou seja: um

dos problemas típicos, embora não exclusivos, da transição brasileira, consiste na dificuldade em definir uma relação estruturada entre os grupos organizados- chave da sociedade civil e as arenas decisórias onde têm sido definido o destino das reformas relevantes. Daí duas questões a serem respondidas:

1.1 Em que medida a viabilidade política das reformas em pauta tem sido afetada por essa dificuldade? E, sobretudo, como esta incide sobre as duas etapas em que, de acordo com a literatura política relevante, se desdobra aquele processo - respectivamente, a da iniciação e a da consolidação das reformas.?

1.2 Em que sentidos, o novo marco legal - a Constituição de 1988 - ao redesenhar um novo espaço contratual tendo o Congresso por epicentro -reduziu /ampliou/agravou/ resolveu aquela defasagem no caso de cada reforma específica? Ou reciprocamente, em que medida as novas regras do jogo incidem sobre a capacidade dos governos de turno, de iniciar e, posteriormente, consolidar a reforma do Estado?

2 - Reformas Econômicas em um Quadro de Enfraquecimento Progressivo da Autoridade Executiva.

Uma segunda dimensão política tem a ver com o fato de que os avanços no sentido de liberalização do comércio internacional, o impulso às privatizações e, mais recentemente a proposta de reforma fiscal têm se desenvolvido em um quadro institucional e político de *enfraquecimento progressivo* do Executivo Federal e dos governos de turno.

Uma explicação para esse fenômeno deve ir além da crise fiscal do Estado. Esta, de fato, veio reduzir dramaticamente os recursos reais disponíveis, como moeda de troca, para neutralizar as resistências dos perdedores eventuais. Além desse, no entanto,

dois outros componentes de natureza política, respondem por aquele fenômeno - em escala crescente durante os anos de 1980. Respectivamente:

a forma pela qual se está processando a redistribuição de recursos de poder; e a fragmentação extrema do sistema partidário

2.1 O processo de intensa redistribuição de recursos reais e de poder que acompanhou a liberalização política e a democratização, se desenvolve hoje em torno a dois eixos. Paralelamente ao reordenamento das relações de poder entre entre Executivo, Legislativo e Judiciário, a afirmação extremada do princípio federativo conta hoje entre as principais reações à tradição centralizadora do Estado brasileiro desde os anos de 1930.

Em consequência, a re-estruturação de novos padrões de relação entre as três instâncias governamentais, -a União, os Estados e os Municípios - é ingrediente crucial das tendências centrífugas que caracterizam a experiência brasileira de reforma econômica com democratização.

A pergunta básica nesse caso seria: quais as limitações que esse processo têm imposto à iniciação e subsequente consolidação das reformas relevantes? E, de modo geral, como interfere nas condições de governabilidade? O fato de que tal processo esteja condensado e institucionalizado em um novo marco legal - a Constituição de 1988 - facilita o encaminhamento das respostas.

Existe, hoje, bastante convergência entre juristas, economistas e políticos, quanto à necessidade de uma reforma constitucional para tornar o país governável.

A Constituinte de 1988 deu forma legal ao impulso federativo, (entre outros) a partir de uma lógica política própria, particularista, relativamente autônoma em relação ao potencial disruptivo da crise fiscal iminente. Daí um conjunto de

inconsistências que afetam adversamente as condições de governabilidade. Os exemplos podem ser multiplicados. Um caso ilustrativo que incide sobre a gestão macro-econômica e a capacidade de o Estado reformar a si mesmo, consiste no fato de que a redistribuição dos recursos e da capacidade fiscal a favor dos Estados e Municípios não foi acompanhada por um movimento similar no que se refere aos encargos.

O que, até aqui, tem convertido governadores e sobretudo os prefeitos, agrupados em dois grandes movimentos municipalistas, nos principais grupos de veto a qualquer alteração desse equilíbrio.

Por certo, a forma de incidência das novas regras do jogo varia, em função de cada uma das reformas. A partir das evidências disponíveis nesse estágio da pesquisa, justifica-se, no entanto, afirmar a centralidade da Constituição de 1988 para dar conta dos limites e alcance de uma reforma fiscal, nesse quadro jurídico-legal. Existem outras evidências adicionais suficientemente fortes quanto ao número de restrições existentes, nesse caso específico, fato que impõe um aprofundamento da pesquisa nessa direção.

A partir do que já foi investigado, é possível avançar os seguintes elementos:

A) Em primeiro lugar, ao redefinir direitos e formas de acesso aos recursos da União, em um quadro de crise fiscal, o novo marco legal consolidou, também, como sistêmicas, duas vertentes contraditórias. De um lado, o enfraquecimento da autoridade executiva central, definido como resultado da reativação de múltiplos centros de poder rivais na disputa pela alocação dos recursos. De outro, a preservação do que parece ser a tradicional relação de dependência das demais instâncias governamentais em relação ao Executivo Federal. Este continua sendo o principal avalista da capacidade de endividamento dos Estados e Municípios. E, o que é mais significativo, representa, na expectativa das elites políticas, o

principal agente na redistribuição regional de recursos: em um país em que as desigualdades regionais extremas se manifestam não apenas na capacidade de arrecadação, mas também nas "state capabilities" existentes para gerir os recursos relevantes.

B) Em segundo lugar, como contrapartida dessa relação complexa entre as três instâncias de governo, a democratização reforçou a dependência política do Executivo Federal em relação às elites regionais para a formação de maiorias parlamentares. Por razões históricas e conjunturais relacionadas à fragilidade do sistema de representação, (veja-se itens 2.2 e 3) aquelas elites exercem força gravitacional autônoma não só como princípio dominante na agregação de interesses: buscam hoje também extendê-la ao processo de formulação e de legitimação das políticas de estabilização e de reformas, sobretudo, fiscal.

C) Tal força de gravitação, no, entanto, não responde de forma direta ao poder econômico daquelas elites, mas sim ao seu poder político. Este está equacionado (em grande parte) pelo princípio constitucional que garante representação mais do que proporcional aos Estados do Norte e Nordeste no Congresso. Uma das dificuldades em montar uma política unificada para o país -quer de estabilização, quer de reformas -consiste na resposta diferencial das elites regionais aos estímulos/incentivo/desincentivos estritamente econômicos. O que se reflete diretamente no eixo parlamentar, na medida em que os governadores dos estados tendem a controlar as bancadas federais.

D) Finalmente, trabalha-se com hipótese de que o efeito líquido das novas regras do jogo foi o de ter elevado dramaticamente os "stakes" políticos da reforma fiscal (e eventualmente) do processo de privatizações. Isso porque, como tem ficado evidente no caso da proposta recente encaminhada pelo governo ao Congresso, seu destino pode depender de uma reforma constitucional prévia: que 'por sua vez, depende de uma maioria de dois terços no Congresso.

Êste é um dos aspectos do contexto institucional restritivo, em que deverá se situar a capacidade crescentemente limitada de qualquer governo eleito, para iniciar um conjunto de tarefas inter-relacionadas:

- a) uma re-estruturação profunda do esquema fiscal do Estado;
- b) o redirecionamento dos gastos sociais de forma mais eficiente e equitativa;
- c) o contróle das multiplas jurisdições em que se divide o aparelho de Estado, cuja balkanização foi exacerbada, por razões estruturais, e conjunturais.

2.2. Uma segunda modalidade de enfraquecimento do Executivo Federal e dos governos civís no Brasil, tem a ver com a fragmentação do sistema partidário, um efeito das sucessivas re-estruturações que êste veio sofrendo ao longo do regime autoritário e, sobretudo, durante o processo de democratização. É significativo que essa dificuldade em resolver a questão da representação, específica à transição brasileira - tenha se manifestado de forma mais aguda no novo espaço contratual - a Constituinte. Ou seja, precisamente no espaço que, na expectativa (e na retórica) da oposição parlamentar deveria ter se estruturado o novo pacto nacional. A questão da engenharia institucional - que é chave nas jovens democracias - continua um problema não resolvido. A viabilidade de uma solução política depende de duas reformas prévias -eleitoral e partidária. Ambas, de fato, estão na agenda do govêrno e do Congresso.

Para os propósitos dêsse trabalho, interessa a questão de fundo: em que a fragmentação do sistema partidário interfere com as condições de governabilidade em geral? E, sobretudo, como tem incidido sôbre a capacidade dos governos civís de iniciar as reformas em pauta?

Um dos pressupostos básicos para responder à primeira pergunta, pode ser formulado da seguinte forma. Nas condições presentes de "system maintainance", a formulação de qualquer estratégia econômica acordada para reforma do Estado - depende da capacidade do governo articular uma coalizão em torno a dois eixos, simultaneamente: o eixo parlamentar e o eixo federativo, (via governadores)

Dêsse ponto de vista, há três supostos relevantes para os propósitos analíticos dessa pesquisa dos quais tratar-se-á de derivar três vertentes a serem exploradas.

A) A primeira delas diz respeito à dificuldade para a formação de coalizões parlamentares estáveis combinada à estruturação de um eixo de governadores - condição mínima de governabilidade no Brasil. Existe um componente estrutural forte que remete ao atual sistema de representação (independentemente do estilo/ personalidade/compromissos do Presidente em exercício).

As eleições presidenciais foram sintomáticas nêsse sentido: apontaram para o esvaziamento do sistema de representação existente até mesmo em sua capacidade de estruturar a concorrência eleitoral. O partido majoritário no Congresso, que se consolidara no processo de liberalização política e de democratização, foi o grande perdedor nas eleições diretas para Presidente.

O que interessa para os propósitos desse trabalho é o fato de que: qualquer dos candidatos que concorreram no segundo turno, cujos partidos dispunham de minorias parlamentares reduzidíssimas, dependeria da formação de coalizões ad hoc - independentemente de seus respectivos programas reformistas.

É nêsse sentido ,portanto, que se pode afirmar como sendo constitutiva ao "modelo" institucional brasileiro a tendência à formação de coalizões instáveis e movediças, a partir de trade-offs

pontuais - o que enfraquece significativamente a capacidade de qualquer governo iniciar reformas.

B) Nesse contexto, dificilmente pode-se aceitar como cabível a prescrição de um "pacto social" ou político como forma de redistribuir penalidades e privilégios em que envolve o processo de re-estruturação econômica.

Justifica-se, portanto, repensar o caso brasileiro como uma exemplo típico da dificuldade descrita por Torre -Portantiero no que se refere à função postulada dos pactos como mecanismo de gestão de conflitos em condições de emergência econômica. Nos termos da experiência brasileira: a formação de um "pacto" pressupõe a solução de um problema anterior - o da representação. A qual, como foi dito acima, está na dependência de um outro tipo de reformas - eleitoral e partidária.

É nesse sentido também que o processo constitucional constitui um marco ilustrativo. A formação de uma frente parlamentar invertibrada do ponto-de-vista das identidades e disciplinas partidárias, precisamente, confirma a tese de Torre quanto à dificuldade de básica de alguns dos países em transição no continente. Ou seja, a ausência dos protagonistas institucionais e de motivações que garantam relações minimamente estruturadas entre os novos espaços contratuais e os vários setores da sociedade civil.

C) Daí se deriva uma situação paradoxal e específica à transição brasileira. A baixa capacidade dos partidos de exercer as funções esperadas em democracia - de agregação de interesses, de proposição de políticas públicas e de posterior legitimação dessas políticas junto aos setores organizados da sociedade civil - acaba por minar o impacto positivo de um outro mecanismo. Ou seja,

neutraliza a eficácia do processo de redistribuição de poder a favor do Congresso enquanto novo espaço contratual -assim como enfraquece a idéia federativa: porque rendunda no permanente reforço das tendências centrífugas do sistema.

Uma hipótese central a ser derivada do quadro de progressivo enfraquecimento da autoridade executiva descrito acima (e que está culminando com a crise política recente) pode ser formulada da seguinte forma. Dada a dificuldade em se processar o refôrço da autoridade executiva e a reconcentração de poderes indispensáveis para iniciação das reformas em pauta, a condução de cada uma delas dependerá de três condições:

(1) a existência prévia de outras jurisdições estatais -capacitadas para tanto e relativamente confinadas das pressões da política competitiva;

(2) do teor -diferencial- de antagonismo que introduzem no sistema político - o que explica a centralidade (e o maior potencial de frustração) de uma reforma fiscal vis a vis a liberalização do comércio internacional, por exemplo.

(3) o caráter mais ou menos "radical" da proposta, medido em termos do grau em que subvertem as práticas e os estilos de ação estruturados e, também, as expectativas associadas à democratização.

No quadro presente, portanto, existe uma tendência permanente à reforçar como instâncias iniciadoras das reformas as burocracias estatais. Ou seja, nas jurisdições onde existam portanto, bolsões de eficiência - o que tende a fortalecer também - na melhor das hipóteses- as características híbridas da democracia brasileira . O que nos leva à terceira dimensão política a ser explorada na pesquisa.

3 - A radicalidade comparativa das tarefas de re-estruturação econômica e política.

Um dos problemas de governabilidade comuns aos vários países da região submetidos às tensões de uma transição dual -mudança de regime econômico simultânea à do regime político- pode ser formulada em termos de um hiato cuja travessia é um salto no escuro. Ou seja, existe uma defasagem entre as coalizões eleitorais, que legitimam o acesso formal ao poder, de um lado; e de outro a formação de coalizões governamentais, estáveis, para levar a cabo o ajustamento estrutural relevante. Obviamente, a dificuldade dessa travessia tem a ver em parte com a reconversão de expectativas e de identidades políticas exigida pela natureza e alcance das tarefas em que implica a busca de um novo modo de inserção no sistema internacional.

A hipótese central que preside esse trabalho é a de que esse hiato tende a se exacerbar no caso brasileiro em função mesmo das estruturas que garantiram a eficácia econômica de um Estado altamente ativista ao longo do regime autoritário. E, sobretudo, o grau de continuidade que se estabeleceu entre os diferentes regimes políticos no que se refere à primazia das tarefas de "State-building" sobre as de "nation-building".

No estágio atual em que se encontra a pesquisa, pode-se adiantar o seguinte:

a descrição do marco-político institucional em que se produzem as reformas no caso brasileiro, não esgota o problema. Esse marco interessa na medida em que se articula com o impasse distributivo que inviabiliza a formação de um novo pacto fiscal simultaneamente à tarefa imprescindível de engenharia institucional. É a origem e dinâmica política desse impasse ao longo dos anos de 1980 até hoje que cabe determinar.

Sob esse aspecto, uma segunda hipótese central pode ser formulada como segue: as linhas de força que estão na raiz do atual impasse distributivo, e que servem de parâmetro para sua solução serão melhor entendidas quando situadas em uma perspectiva histórica muito precisa. Nem as as categorias macro-históricas do tipo Estado desenvolvimentista (data dos anos de 1930) privilegiadas até aqui, (auto-crítica); nem tão pouco a noção de crise fiscal do Estado, desencadeada pela crise da dívida externa, são suficientes (embora imprescindíveis) para dar conta daquele problema. Há que situar a questão em termos do legado de uma modalidade de Estado ativista - o do governo Geisel- e cujo desempenho impõe que se transcenda a categoria de Estado desenvolvimentista. Essa modalidade de ação deve ser situada em três planos:

a) a remontagem das coalizões políticas que serviram de fundamento - regional e parlamentar - ao projeto nacional de industrialização substitutiva no ao longo do II PND;

b) os impasses em termos de financiamento a que aquele programa respondeu e sobre os quais atuou: cuja solução dependeria de de reformas saneadoras de apóio, tornadas inviáveis nos termos do projeto político de abertura controlada do General Golbery;

c) as formas de intervenção e reordenamento do sistema de representação a partir da estratégia Golbery - em resposta aos avanços da oposição e às demandas regionais (vide pacote de 1977).

O encaminhamento dessas hipóteses implica em uma abordagem da década de 1980 que permita dar conta não só dos ajustamentos consagrados pelos economistas, mas também dos mapas cognitivos, das identidades políticas dos principais protagonistas - incluídos os policy-makers.

Os progressos já realizados nessa direção, permitem também determinar a mudança substantiva no grau de sensibilização política dos interesses organizados, dos políticos e da elite em geral, para a consecução das reformas em pauta.

Por essa razão os mecanismos que respondem por essa reconversão de identidades e de expectativas, ocupam um lugar de relevo, na pesquisa em curso. Sob esse aspecto, a Constituinte e seu produto, a Carta de 1988, estão sendo focalizados como o fim de uma etapa - de asserção de identidades prévias - e não como o de formação de um espaço contratual "strictu sensu."

