

As agonias do desenvolvimentismo e o (des)ajuste social no Brasil do Real

Francisco Baqueiro Vidal*

Resumo

Este artigo discute aspectos recentes do desenvolvimento brasileiro, particularmente desde a implementação do Plano Real, no ano de 1994. Entende-se aqui que esse plano econômico correspondeu também, e sobretudo, a uma opção política por determinado modelo de desenvolvimento. Nesse sentido, analisam-se os fundamentos e as contradições desse modelo, bem como as principais conseqüências que este acarretou para o país, muito distintas, por sinal, daquelas anunciadas e antecipadamente festejadas quando de sua adoção, especialmente no que se refere aos setores mais desprivilegiados da sociedade.

Palavras-chave: Estado; Desenvolvimento; Neoliberalismo; Políticas públicas; Reformas.

Abstract

This article discusses recent aspects of Brazilian development, particularly the ones observed since the implementation of the "Plano Real", in 1994. Here it is understood that this economic plan corresponded, over all, to a political option for a specific model of development. In this way, the model's fundamentals and contradictions are analyzed, as well as the main consequences it caused to the country, which are very different from the ones announced and celebrated in advance when the plan was adopted, especially regarding the unprivileged sectors of society.

Key words: State; Development; Neoliberalism; Public policies; Reforms.

INTRODUÇÃO

Os anos 90 do século passado têm sido apontados e mesmo saudados por certo senso comum como aqueles que marcaram, definitivamente, para o Brasil, o combate com êxito à inflação. De fato, após décadas convivendo com tal fenômeno - o qual tomava maior ou menor vulto conforme conjunturas específicas -, o país acompanhou uma queda expressiva dos índices inflacionários, desde a implementação do Plano Real, no ano de 1994, feito que se prolonga até os dias atuais, com taxas mensais que remetem, em alguma medida, aos padrões dos países ditos desenvolvidos.

Para alguns, esse importante evento da história econômica nacional encerrava, em seu próprio sucesso, uma aura um tanto misteriosa, provavelmente em virtude dos sucessivos malogros anteriores das

diversas tentativas de controle inflacionário, tanto em termos mais ortodoxos como também heterodoxos. Mas o Plano Real nada tinha de enigmático, e sim de paradigmático, pois fazia parte de uma safra de planos de estabilização monetária, aplicados na América Latina a partir de meados dos anos 80, muitos deles com considerável eficácia. Na verdade, e para além de seus efeitos mais aparentes, correspondia à adoção de um determinado modelo de desenvolvimento e simbolizava, ademais, a ruptura com um outro, anteriormente vigente, em maior ou menor medida atrelado a uma estratégia dita nacional-desenvolvimentista.

A rigor, esse novo modelo encontrava-se alicerçado na hegemonia continental obtida pela ideologia neoliberal - enfatizada no chamado Consenso de Washington - e pautava-se, especialmente, pelas reformas da ordem econômica de nítida inclinação pró-mercado, cujo corolário só poderia se expressar numa

* Mestre em Administração pela Universidade Federal da Bahia, especialista em políticas públicas e gestão governamental. Trabalha na Secretaria do Planejamento do Estado da Bahia. fvidal@seplan.ba.gov.br

redução do papel ativo do Estado na economia e na correspondente privatização do aparelho produtivo estatal; numa espécie de âncora cambial (a sobrevalorização da moeda nacional frente ao dólar); numa célere abertura comercial; nas elevadas taxas de juros; e numa ampla liberdade para a entrada e saída de capitais, mesmo (ou principalmente) aqueles de natureza meramente financeira ou especulativa. Desse modo, a tarefa de analisar os fundamentos de tal modelo, igualmente adotado pelo Brasil, apresenta-se como bastante oportuna, não só para o conhecimento das perspectivas socioeconômicas atuais, mas, principalmente, para o balizamento das escolhas políticas inerentes à sociedade brasileira, inclusive no que diz respeito a possíveis correções de rumos.

O BRASIL DOS ANOS 90: UM CASO DE ADESÃO IRRESTRITA AO NEOLIBERALISMO

A última década do século XX foi mesmo paradigmática para o Brasil. Nesse período, suas classes dirigentes não só preconizaram como também levaram a cabo um determinado projeto político, atuando em duas frentes básicas: no plano externo, promovendo, a passos largos, uma integração passiva à nova ordem mundial, pautada pelo ideário neoliberal; e, no plano interno, realizando um verdadeiro desmanche do Estado desenvolvimentista, quer dizer, especialmente de seus instrumentos e instituições historicamente voltados para o incremento do próprio desenvolvimento capitalista no país. Em ambas as situações, essas mesmas classes, para a consecução de seus fins, viabilizaram tanto políticas (monetária, cambial, comercial etc.) como também certas ações (desregulamentações, quebra de monopólios públicos, privatizações, retirada de direitos trabalhistas etc.), caracterizando uma forte guinada para as chamadas forças de mercado, tendo como zênite o primeiro governo Cardoso (1995-1998).

Essa adesão do Brasil ao neoliberalismo foi algo tardia - rigorosamente a última, de peso, do continente -, pois a vaga política pró-mercado já havia chegado à América Latina nos anos 80,¹ por

meio dos planos de estabilização monetária, tendo dobrado suas forças com a celebração do chamado Consenso de Washington, no final desses mesmos anos. Um passo inicial e importante em direção ao alinhamento do país a esse movimento de extensão mundial deu-se com a chegada efetiva à presidência de Fernando Collor de Mello, em 1990. Datam do período de seu curto mandato presidencial (foi apeado do poder já em 1992, após graves

denúncias de corrupção) as primeiras privatizações expressivas, além de considerável desorganização imposta à burocracia estatal. Mas a relativa inabilidade política de Collor de Mello no comando desse processo terminou por abrir as portas ao verdadeiro *condottiere* do projeto de ajustamento pleno do país ao campo neoliberal. Desse modo, foi, pois, com o início do primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso, em 1995 - após uma significativa vitória eleitoral promovida pelo sucesso deflacionista do Plano Real, mais um dos típicos "milagres" latino-americanos do gênero, durante aquele período -, que as políticas e reformas ortodoxas e liberalizantes assumiram uma força avassaladora. Assim, tanto na América Latina em geral - com destaque para as experiências anteriores do México e da Argentina - como no Brasil em particular, os planos de estabilização baseavam-se na sobrevalorização relativa das moedas nacionais frente ao dólar, na abertura comercial frenética, nas altas taxas de juros e na ampla liberdade para a entrada e a saída de capitais, entre outras medidas.

Em um primeiro momento, a queda do chamado imposto inflacionário, que punia principalmente os menores rendimentos, bem como a elevação da capacidade de importação dos rendimentos médios logo provocaram bolhas de consumo e crescimento econômico, garantindo a reprodução ampliada do

¹ Exceção feita ao Chile que, muito antes disso, conforme Anderson (1995, p. 19), entre outros, já se havia transformado no primeiro experimento neoliberal do mundo contemporâneo, com a implantação de uma feroz ditadura comandada pelo general Pinochet, em 1973 - antes mesmo, portanto, das eleições de Thatcher, na Inglaterra, em 1979, e de Reagan, nos Estados Unidos, em 1980. Desregulamentações, repressão sindical, elevação do desemprego, reconcentração da renda, privatizações etc., foram marcas do regime neoliberal chileno desde seus primeiros anos.

próprio modelo, pelo menos em perspectiva de curto e médio prazos. Por outro lado, o considerável aumento do fluxo de capitais externos de natureza especulativa,² particularmente durante a primeira metade dos anos 90 (DEVLIN; FFRENCH-DAVIS; GRIFFITH-JONES, 1997, p. 265-267), permitiu aos países que adotaram essa orientação fechar as contas de seus respectivos balanços de pagamentos, pois ditos países já se percebiam às voltas com pesados déficits comerciais - para não mencionar uma posição igualmente deficitária em suas contas correntes -, em virtude da abertura comercial e da sobrevalorização cambial que haviam sido impelidos a promover (FIORI, 1997, p. 66). Contudo, esse segundo aspecto, específica e paradoxalmente, serviu ainda de combustível para um otimismo sem freios, que via "confirmar", desse modo, o fenômeno dos mercados emergentes. Em suma, foi dessa forma que o Brasil, assim como a América Latina em geral, integrou-se à nova ordem econômica mundial, vale dizer, pela via de uma globalização basicamente financeira e sem maiores pretensões quanto a ganhos de autonomia, interna e externamente. Para alguns, no entanto, tratava-se mesmo de uma clara opção pelo desenvolvimento, de acordo com uma histórica via sugestivamente batizada, já há algum tempo, como dependente e associada. O caráter subordinado dessa integração revelava-se, então, explicitamente:

Vemos a globalização antes pela ótica das oportunidades que oferece do que pelos riscos que também acarreta. Já começamos a colher os frutos de um maior grau de integração nos fluxos econômicos e financeiros internacionais. Em velocidades distintas, mas num movimento coletivo, deixamos de lado os modelos econômicos de nosso passado recente, baseados na industrialização protegida para substituir importações, na forte presença do Estado no setor econômico produtivo (CARDOSO, 1996, f. 9).

Logo em seguida, contudo, aquela mesma reprodução encontraria seus próprios limites, seja no contínuo desequilíbrio do balanço de pagamentos, seja no desequilíbrio fiscal decorrente do aumento exponencial da dívida pública, por conta de um insistente e patológico viés de alta na taxa de juros,

² No período 1992-1994, por exemplo, marcado por aporte volumoso de capitais na América Latina, somente um em cada quatro dólares das entradas líquidas correspondeu a investimento direto (DEVLIN; FFRENCH-DAVIS; GRIFFITH-JONES, 1997, p. 266).

algo sempre bastante atrativo para as formas mais voláteis de capital. Estas últimas, por sinal, revelar-se-iam por completo, em termos deletérios, quando das sucessivas crises financeiras que abalaram os ditos mercados emergentes, com fugas massivas de divisas, caso inclusive do Brasil em 1998. Aliás, diga-se de passagem que a conjugação de todos esses fenômenos terminou por fornecer novo fôlego à típica visão crítica latino-americana, de inspiração estruturalista, que os encarou, grosso modo, como um mero deslocamento, para o balanço de pagamentos, dos crônicos problemas nacionais historicamente manifestados na inflação.

Apesar disso, no campo hegemônico, sequer se levou em consideração o que estaria promovendo, predominantemente, aquele movimento inicial dos capitais externos, a saber: por um lado, relativa estagnação econômica e baixas taxas de juros em muitos espaços centrais do capitalismo, além de maior resistência, nesses mesmos espaços, de expressivos segmentos sociais à ideologia de redução brutal da participação do Estado na economia; e, por outro, na periferia do capitalismo, altas taxas de juros, combinadas à eliminação de barreiras à entrada e saída instantânea de capitais, além de oportunidades de valorizações patrimoniais espantosas via aquisições/fusões privadas e privatizações de parcelas significativas do aparelho produtivo estatal. Particularmente em relação às privatizações, estas atendiam ao requisito fundamental da busca de novos espaços de atuação e valorização, por parte dos capitais líderes, numa nova etapa da concorrência intercapitalista.

O alinhamento automático do Brasil a esse modelo provocou muito mais que o controle eficiente da inflação, efeito mais aparente. Significou, entre outros, nos planos econômico e social, a aceleração de alguns processos como a quebra de grupos empresariais tradicionais, mesmo na esfera do capital financeiro, não obstante a própria financeirização sistêmica da economia; o sucateamento relativo de estruturas produtivas setoriais e regionais; a desnacionalização ou mesmo alguma desindustrialização de determinados setores produtivos; a precarização geral das condições de trabalho; o desemprego e o subemprego crescentes; o debilitamento global dos movimentos sociais e sindicais.

É bem verdade que a sobrevalorização cambial, um dos eixos do plano de estabilização monetária, foi abandonada já no início do segundo governo Cardoso, em 1999, mas não o modelo propriamente dito. Com tal abandono, buscou-se certa reversão em favor de um estímulo às exportações, numa tentativa de aliviar a pressão sobre o balanço de pagamentos, pela pretensão da retomada de uma condição superavitária na balança comercial. Todavia, nesse primeiro momento, tal estímulo deu-se muito mais às custas da desoneração fiscal,³ portanto em consonância dupla com os requisitos da chamada competitividade global e do ajuste fiscal do que com um retorno deliberado ao estágio de políticas industriais e comerciais mais ativas.⁴

Definir se e em que medida tais políticas foram de fato retomadas, particularmente a partir do primeiro mandato de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006), é uma questão interessante, sujeita a naturais controvérsias. Uma análise mais superficial tenderia a evidenciar um retorno ao padrão de políticas ativas, muito mais na esfera comercial que na industrial. Os sucessivos recordes na balança comercial, pautados no sucesso do agronegócio - não obstante os insistentes reclamos de diversos setores exportadores quanto a uma nova sobrevalorização cambial - e auxiliados por uma postura diplomática não passiva (pelo menos) nas diversas rodadas do comércio internacional, assim o atestariam.

Contudo, modificações na gradação das políticas públicas ou mesmo alterações substantivas num ramo particular daquelas não são suficientes para caracterizar o abandono de um determinado modelo de desenvolvimento, quanto mais se seus fundamentos se perenizam. Nesse sentido, não causa estranheza alguma que uma visão praticamente consensual insista em enxergar, atualmente, para o bem ou para o

mal, a continuidade da política econômica prevalente desde o Plano Real. Não por acaso, a taxa de juros encontra-se ainda postada em patamares elevados, principalmente se as necessidades estruturais de crescimento da economia são consideradas.

Os arranjos, mecanismos e instituições remanescentes do modelo estatal anterior eram ainda encarados como um obstáculo ao intitulado projeto modernizador da economia e da sociedade, o que se configurava no discurso ou exortação de que era imprescindível, para o país, enterrar a "era Vargas"

Em outras palavras, o viés de redução na taxa de juros, inaugurado há pouco tempo, relativamente, no âmbito da política econômica hegemônica é tímido, para dizer o mínimo, apresentando como resultado a permanência do Brasil nas primeiras posições do ranking das maiores taxas de juros do mundo, o que, certamente, tranqüiliza os principais agentes rentistas. Nesse mesmo sentido, continua igualmente de pé a lógica da contenção da inflação a qualquer custo, notadamente pela clássica e ortodoxa compressão da demanda, combinada ainda a um crescimento econômico descontínuo e modesto, além da inexistência de políticas explícitas de desenvolvimento regional que dêem conta das históricas desigualdades presentes no território nacional.

A INVERSÃO DAS REFORMAS: ATROFIA DA AÇÃO DESENVOLVIMENTISTA

No bojo dessa adesão do país aos cânones do neoliberalismo mundial, cresce a consciência das classes dirigentes nacionais de que urgia desfechar o ataque final ao Estado desenvolvimentista, ou melhor, ao que restava dele. A rigor, os arranjos, mecanismos e instituições remanescentes do modelo estatal anterior eram ainda encarados como um obstáculo ao intitulado projeto modernizador da economia e da sociedade, o que se configurava no discurso ou exortação de que era imprescindível, para o país, enterrar a "era Vargas".⁵ Desse modo, o processo de reforma do aparelho estatal brasileiro, significando

³ No entanto, a chamada era Vargas insiste em não ser liquidada. Em outros termos, verifica-se que as contradições presentes na sociedade em uma determinada etapa do desenvolvimento capitalista no Brasil, e que se faziam expressar, em alguma medida, nos arranjos político-institucionais denominados populistas, encontram-se mais uma vez repostas (algo também válido, grosso modo, para outras sociedades latino-americanas). Tal reposição deve-se não somente ao fato de que tais contradições jamais foram resolvidas, como também à evidência de que foram mesmo aguçadas, nos últimos anos, sobretudo por uma aplicação indiscriminada do receituário neoliberal. Particularmente no caso brasileiro, é no mínimo irônico que a "era Vargas" pareça ter ressurgido com certa força, ameaçando arrastar para o limbo da história aqueles que a queriam liquidar.

muito mais que uma nova reforma administrativa, foi deflagrado com vigor logo no início do primeiro governo Cardoso, em 1995. Em consonância com esse movimento, ganhava contornos axiomáticos o diagnóstico que apontava o setor público como epicentro da crise. Esta última era de natureza essencialmente fiscal, fruto, seguramente, de um Estado desvirtuado de suas funções, agigantado e pródigo em seus gastos. Mas, para além do plano meramente fiscal, a crise do modelo estatal apontava para outros aspectos, como aqueles relacionados a uma excessiva regulamentação, bem como um engessamento em formalismos e controles burocráticos.⁶

Evidentemente, tal abordagem mostrou-se desde logo funcional aos interesses hegemônicos, tanto no plano nacional como no internacional. Todavia, importa ter em conta que ela nem um pouco explicava o porquê de mais de cem países terem sido levados, então, a executar programas agudos de reforma em seus aparelhos de Estado, de acordo com um receituário único, sob o patrocínio nada insuspeito do Banco Mundial. Tudo isto sem que se considerassem, rigorosamente, suas especificidades nacionais, quer dizer, seus distintos padrões de desenvolvimento capitalista, muito menos as formas históricas que viabilizaram seu alcance (com maior ou menor participação estatal, arranjos político-institucionais, mecanismos de financiamento etc.). Tão importante quanto é o fato de que as reformas, no sentido da desestatização da economia, avançaram muito mais nos países periféricos - com destaque para as quebras de monopólios, privatizações e concessões de serviços públicos - do que nos países centrais,⁷ o que poderia sugerir certa contradição, caso fosse outra a atual etapa do capitalismo. Em termos mais concretos, a busca desenfreada de novos espaços por

parte dos capitais líderes que atuam no plano internacional pode ser a chave para entender um capitalismo que se mostra muito rentável do ponto de vista das valorizações patrimoniais sem maior esforço e dos ganhos rentistas, mas que se apresenta com tendências marcadamente estacionárias no que se refere às atividades produtivas propriamente ditas.

Até esse ponto, entretanto, tal diagnóstico não trazia maiores novidades, pois a identificação do Estado como o grande causador das agruras do capitalismo tornou-se desde cedo um lugar-comum no campo liberal-conservador. Em sua fase mais recente, quer dizer, a partir do segundo pós-guerra e tendo como origem os países centrais - coincidindo, assim, no tempo e no espaço, com o início da pregação neoliberal⁸ -, tal acusação tratou de enfatizar um ou outro aspecto, dependendo do contexto, particularmente o político. Assim, diversos ideólogos daquele campo trataram de apontar, sucessivamente, uma permeabilidade estatal excessiva relativamente às demandas da sociedade, sempre insaciáveis e potencialmente geradoras de ingovernabilidade; uma ampliação indevida dos gastos públicos, sobretudo os de natureza social; um excesso de regulamentações, especialmente sobre os capitais; e uma carga fiscal abusiva, verdadeiro dreno da vitalidade dos agentes capitalistas.

Ora, de comum a todos esses momentos estava presente uma conhecida máxima da doutrina liberal, qual seja, a de que há excesso de Estado, e isto não apenas desvirtua o funcionamento do capitalismo como também embota a própria racionalidade dos agentes econômicos. Em outras palavras, é como se esse excedente estatal associado, ainda, à política impedisse a manifestação plena das virtudes intrínsecas aos mercados. Assim, de acordo com esse tipo de visão é perfeitamente natural que o Estado e o próprio capitalismo sejam encarados como elementos apartados, não necessariamente orgânicos. O potencial de crise está peculiarmente presente no primeiro e não no segundo. Um incorrigível intervencionismo estatal estaria, portanto, na raiz de todo tipo de contaminação presente nas diversas dinâmicas econômicas.

⁸ Sobre as origens, os fundamentos teóricos e a própria ascensão do neoliberalismo, consulte-se, entre outros, Anderson (1995) e Vidal (2006).

No caso do Brasil, faz-se necessário contornar o caráter simplista do diagnóstico que presidiu, sobretudo nos anos 90, todo o processo de atrofia do aparato desenvolvimentista. Isto porque aquele, ao atribuir a este último a culpa exclusiva pela crise econômica - vivida com especial intensidade a partir dos anos 80 -, tratou de ignorar as principais causas da quebra do padrão de financiamento do Estado, responsável, historicamente, pela função precípua de promover a acumulação capitalista no espaço nacional, em virtude, inclusive, de certa atrofia dos capitais privados internos, mais vinculados a atividades mercantis e financeiras.

Nesse sentido, constata-se que, já no final dos anos 70, o choque dos juros promovido pelo governo dos Estados Unidos trouxe sérias conseqüências para o Estado brasileiro, pois, de imediato, fez multiplicar sua dívida externa, além de produzir mais um desequilíbrio no balanço de pagamentos. Logo depois, em 1982, após a moratória do México, o Brasil, entre outros países, foi afastado do sistema financeiro internacional e posicionado em um grupo de países denominados devedores. Desorganizou-se profundamente, então, o padrão de financiamento do setor público, fortemente alicerçado em empréstimos privados estrangeiros. Buscando contornar o problema, vale dizer, para continuar a tomá-los, o governo convocou suas próprias empresas e, ademais, também em relação a estas últimas, adotou uma política de contenção de seus preços de mercado, como forma de subsidiar determinadas empresas privadas (ou de rebaixar-lhes os custos, ensejando uma ampliação de suas margens de lucro), com a alegação de que se tratava, afinal, de um esforço adicional de exportação, visando combater o desequilíbrio no balanço de pagamentos. Ora, em um contexto de altas e permanentes taxas de inflação, ocorreu uma fragilização extraordinária das empresas estatais, correspondendo a uma transferência maciça de capitais do setor público para o setor privado, de caráter nacional ou associado ao capital internacional. Seguiu-se um endividamento público crescente, ampliado, inclusi-

ve, com a conversão acelerada da dívida privada externa em dívida pública externa, ao passo que o próprio déficit público atingia um estágio de autonomização igualmente crescente (AFFONSO, 1990, p. 40-49; FIORI, 1997, p. 149-150; TAVARES; MELIN, 1998, p. 57-59).

A crise que afetou o Estado brasileiro é, em suas origens, fundamentalmente financeira e não fiscal como tanto se apregoou, diretamente provocada por decisões políticas internas da potência capitalista hegemônica e impulsionada, em boa medida, por modificações no quadro internacional

Desse ponto de vista, a crise que afetou o Estado brasileiro é, em suas origens, fundamentalmente financeira e não fiscal como tanto se apregoou, diretamente provocada por decisões políticas internas da potência capitalista hegemônica e impulsionada, em boa medida, por modificações no quadro internacional.

Essa crise a que é levado o setor público só adquiriu caráter fiscal em sua fase terminal, ou seja, já nos anos 90, e mesmo assim dentro de uma ótica mais ou menos minimalista do Estado. Seus contornos já estavam definidos, contudo, desde os anos 70, e preponderantemente por determinações externas. E ainda nos anos 80, em relação ao governo brasileiro, entre uma ruptura deliberada com o sistema financeiro internacional - que o estrangulava com elevadas taxas de juros, fazendo disparar sua dívida externa - e um ajuste passivo paulatino às condições impostas pelo mesmo, a alternativa adotada por aquele foi a segunda. As sucessivas políticas de estabilização pactuadas com o Fundo Monetário Internacional (FMI) bastam como comprovação.

Assim, à medida que o Estado desenvolvimentista enfrentava um processo de desaparecimento crescente - expresso inclusive pelo desbaratamento das políticas públicas de cunho social - emergia, em contrapartida, o fenômeno que Santos e Ribeiro (1993, p. 131) denominam de revelação de capacidade ociosa no setor público, tanto do ponto de vista da capacidade instalada como da mão-de-obra empregada. Disso se valeram os adeptos internos do projeto neoliberal (alguns já tradicionais, outros recém-convertidos, embora professando o novo credo de uma forma ainda mais ruidosa) para transformar em verdadeiro senso comum uma pretensa natureza absoluta, e não relativa, da referida capacidade ociosa. Em outras palavras, era a senha que aguardavam para fazer ressoar

suas críticas a um modelo que julgavam em tudo equivocado: protecionista, populista e dirigista.

Mas nem mesmo isso representava maior novidade em relação a períodos anteriores da história brasileira (excetuando-se, talvez, uma aceitação crescente das referidas críticas). Fiori (1995, p. 49-50) observa que, desde a experiência do Estado Novo, o antiestatismo representou sempre uma espécie de chantagem com que as classes dirigentes, especialmente o empresariado, estabeleciam suas relações com o Estado brasileiro, sobretudo naqueles momentos em que se apresentavam revezes para os grandes capitais (ou para importantes frações destes).⁹ Todavia, em outros momentos de privilegiada acumulação capitalista, regida pelo crescimento econômico e com a inflação sob relativo controle, essas mesmas classes não apenas abandonavam, de modo geral, a doutrina antiestatista, como passavam a requerer e a comandar o aumento da participação estatal na economia.

No entanto, como se sabe, do ponto de vista das posições mais teóricas e ideológicas e não das relações e negócios concretos estabelecidos com o Estado, os adeptos brasileiros do neoliberalismo (assim como os demais, a rigor, em outras partes do mundo) sempre fizeram questão de ignorar a presença ativa e expansiva do Estado nas atividades econômicas como uma característica comum aos processos de desenvolvimento capitalista, mais ou menos retardatários ("algo de difícil comprovação empírica", conforme assegurado). Ao contrário, enxergaram a existência de um terrível "leviã dos trópicos", sempre a atrapalhar a manifestação plena das virtudes dos mercados. O receituário sugerido e sua posterior execução só poderiam incluir, com ênfase, o desmanche desse modelo estatal com sua parafernália de instituições, regulamentações e políticas, e de cujo processo a expressão mais dramática talvez tenha sido a mutilação da *intelligentsia* nacional,¹⁰ historicamente formada no setor público, bem como a desestruturação de um já relativamente frágil sistema

⁹ Mesmo nos anos 70, durante a vigência do segundo Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), iniciou-se mais uma campanha antiestatista — que ganhou força, até certo ponto, na medida em que o referido plano ia enfrentando dificuldades crescentes —, com destaque para Eugênio Gudin e diversas lideranças empresariais (CRUZ, 1995, p. 33-68).

de políticas sociais (SANTOS; RIBEIRO, 1993, p. 128). Para Fiori (1995, p. 79-80), em síntese.

No final de uma longa trajetória, fazia-se mais explícito o que foi sempre, num só tempo, a força e a fragilidade do Estado desenvolvimentista brasileiro [...] Foi forte enquanto arbitrou com certa autonomia o valor interno do dinheiro e dos créditos. Mas foi fraco toda vez que quis ir além dos limites estabelecidos pelos seus compromissos constitutivos. Movendo-se sempre sobre o fio da navalha de uma aliança

conservadora e de uma estratégia econômica liberal-desenvolvimentista, acabou sucumbindo às contradições que o moveram e instabilizaram constantemente. Premido entre a necessidade de comandar a fuga para frente necessária à soldagem de um conjunto extremamente heterogêneo de interesses e a necessidade de se submeter ao veto que esses mesmos interesses faziam à estatização, propiciou, por um lado, a ordem, os subsídios, os insumos e a infraestrutura, sendo impedido, por outro, de realizar a monopolização e a centralização financeira.

UM TERRITÓRIO DE SOMBRAS: EMERGÊNCIA DO NOVO PADRÃO ESTATAL

É importante apreender o caráter do novo modelo de Estado que emergiu após a desconstrução de seus elementos desenvolvimentistas. Esse novo modelo, ao contrário de certas negativas presentes na retórica governamental, tendeu sempre ao padrão mínimo, velha receita adaptada aos novos tempos. Ênfase na estabilidade monetária, rigor quanto à disciplina dos "bons" fundamentos macroeconômicos e modéstia relativamente aos gastos sociais foram, desde cedo, alguns de seus traços mais visíveis. Um

¹⁰ No âmbito específico da reforma administrativa, as ações empreendidas nos dois governos Cardoso — com destaque para o papel do MARE no primeiro mandato — podem ser resumidas à aceleração de processos de "morte por inanição", quando não a pura extinção, de instituições criadas em períodos anteriores do desenvolvimentismo, em contraste com o reforço substancial dado a outras instituições, algumas delas recém-criadas, bem como à revalorização ou mesmo a criação de determinados cargos e carreiras, considerados relevantes para um certo núcleo estratégico do Estado; e à revogação de direitos trabalhistas dos servidores públicos em geral, sempre buscando alcançar a prerrogativa de demiti-los. As medidas relativas aos servidores assumiram, então, proporções irracionais, chegando o governo federal ao paroxismo de apresentar, oficialmente, programas de demissão voluntária e de redução da jornada de trabalho e da remuneração, entre outros, como componentes de uma suposta política de valorização do servidor público, sob os auspícios do Banco Mundial e dos agentes do sistema financeiro internacional.

padrão mínimo que nada tem a ver, necessariamente, com fragilidade, antes pelo contrário: forte principalmente na manutenção de uma determinada ordem econômica e social, a qual se pretende verdadeiramente incoercível; mas fraco, deliberadamente, quando se trata de intervir no domínio econômico segundo uma ótica redistributiva atrelada aos valores históricos universalistas de justiça social. Nesse sentido, importa pouco que esse modelo estatal, em seus aspectos teóricos mais rigorosos, represente um ideal irrealizável ou uma utopia - o que certamente termina por fornecer conforto espiritual a muitos neoliberais que pensam não o serem -, mas sim a supremacia dos valores que o impeliram a mover-se na direção do conhecido Estado mínimo liberal. Mas assim não enxergavam os entusiastas das reformas. Para Bresser-Pereira (1998, p. 59-60), por exemplo, eram inequívocos, já à época, os benefícios futuros dos ajustes:

Delineia-se, assim, o Estado do século vinte-e-um. Não será, certamente, o Estado Social-Burocrático, porque foi esse modelo de Estado que entrou em crise. Não será também o Estado Neoliberal sonhado pelos conservadores, porque não existe apoio político nem racionalidade econômica para a volta a um tipo de Estado que prevaleceu no século dezenove. Nossa previsão é a de que o Estado do século vinte-e-um será um Estado Social-Liberal: social porque continuará a proteger os direitos sociais e a promover o desenvolvimento econômico; liberal, porque o fará usando mais os controles de mercado e menos os controles administrativos, porque realizará seus serviços sociais e científicos principalmente através de organizações públicas não-estatais competitivas, porque tornará os mercados de trabalhos mais flexíveis, porque promoverá a capacitação dos seus recursos humanos e de suas empresas para a inovação e a competição internacional.

O que esse autor omite em quase todo o seu trabalho, no entanto, é que a satisfação das demandas

sociais via políticas públicas ficará subordinada, nesse horizonte, às prerrogativas da competição internacional, entre elas a chamada flexibilização do trabalho, que significa, sucintamente, sucessivas perdas de direitos trabalhistas árdua e historicamente conquistados.¹¹ Andrews e Kouzmin (1998) são exemplos na desmistificação da retórica associada à administração pública gerencial, como peça-chave nos processos de reforma dos Estados; e demonstram como todas essas idéias-força são tributárias, em alguma medida, de formulações e variantes do

pensamento neoliberal, particularmente a Teoria da Escolha Pública.¹² Que se podia esperar, então, das políticas públicas emanadas desse novo formato estatal? Ora, de um ponto de vista radicalmente distinto do ideário neoliberal, quase nada. Com efeito, nos anos 90, notadamente após o aprofundamento do ajuste passivo do governo brasileiro à nova ordem mundial, as políticas públicas teoricamente disponíveis numa forma mais ativa (econômica, social, fiscal, industrial etc.) entraram em franco declínio. Pior: ficaram subordinadas, em sua quase totalidade, à estratégia da estabilização monetária, o que equivale a afirmar que ditas políticas passaram a ficar lotadas no próprio Ministério da Fazenda, zeloso cumpridor dos ditames deflacionistas e orbitário

¹¹ O desenrolar dos dois governos Cardoso comprovaria tais perdas. No âmbito da reforma trabalhista então desfechada, destacam-se, entre outros, o Decreto 2.100/96, que denunciou a Convenção 158 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), eliminando instrumentos inibidores da demissão imotivada e realimando a possibilidade de demissão sem justa causa; a MP n° 1.906/97, que estabeleceu o fim da correção do salário mínimo, passando seu valor a ser uma atribuição do Poder Executivo, introduzindo, ainda, um piso regional para aquele; a Lei n° 9.601/98, que estabeleceu o contrato por prazo determinado, reduzindo critérios de rescisão contratual e as contribuições sociais correspondentes; a MP n° 1.709/98, que regularizou o contrato por jornada parcial, com jornada de até 25 horas semanais e salário e demais direitos proporcionais, sem participação sindical na negociação; a Lei n° 9.061/98 e a já citada MP n° 1.709/98, que definiram o chamado banco de horas, passando as jornadas de trabalho a serem organizadas ao longo do ano para atender às flutuações dos negócios, com prazo de até um ano para compensações, por meio de acordo ou de convenção coletiva; a MP n° 1.878-64/99, que liberou o trabalho aos domingos para o comércio varejista em geral, sem necessidade de negociação coletiva; e a Lei 9.801/99, bem como a Lei complementar n° 96/99, específicas para o setor público, que definiram limites de despesas com pessoal, tornando possível a demissão de servidores públicos, mesmo os estáveis, quando da transposição dos referidos limites (SILVA, 2006, l. 5).

¹² A resposta de Bresser-Pereira (1999) não poderia ter sido mais infeliz. Primeiro, porque parece confundir autoridade administrativa com prerrogativa de uso da arrogância no debate científico, valendo-se inclusive de um vocabulário que representa, na verdade, autodesabono. Segundo, e mais importante, porque não consegue contrastar devidamente os argumentos dos supracitados autores. Melhor seria, então, se tivesse tentado aprofundar um pouco mais o conceito de Estado Social-Liberal, aliás, desde sempre uma espécie de equívoco terminológico, nas palavras de um liberal insuspeito como Ludwig von Mises. Para tanto, poderia ter se escudado em Norberto Bobbio, talvez o mais ilustre pensador ocidental dos últimos anos a perseguir essa categoria um tanto nebulosa, para dizer o mínimo. Mas assim não o fez, limitando-se a repetir elaborações banais dos *policy-makers* contemporâneos.

dos principais mercados financeiros e das chamadas instituições multilaterais, como o FMI e o Banco Mundial, este último, aliás, bem apontado por Oliveira (1998) como um notável promotor da aceitação do receituário único de ajuste por parte dos países periféricos.

Assim, no plano das políticas macroeconômicas, o controle passou a escapar mais e mais ao governo, restando-lhe apenas um raio de manobra subsidiário. Já na esfera dos instrumentos típicos de estímulo à produção, significativo foi o que ocorreu com a política industrial. Ainda no primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso, dentro da coalizão de poder que o sustentava, houve uma tentativa de reeditar o debate sobre a política industrial. Todavia, no interior do próprio governo, excetuando-se algumas iniciativas esparsas como o regime automotivo, a vitória coube de forma rápida aos neoliberais. E também às vésperas do segundo governo Cardoso ocorreram divergências entre estes últimos e outros que atacavam o exagerado grau de subordinação das políticas voltadas para a produção à estratégia de estabilização (os "desenvolvimentistas", como foram chamados pela grande mídia em sua costumeira ignorância quanto aos verdadeiros sentidos de termos históricos). Criou-se, logo depois, um ministério para o desenvolvimento, o qual não passou de uso de mera nomenclatura em meio ao vazio governamental. Em suma, optou-se claramente por uma espécie de não-política industrial, bem ao contrário dos países centrais, sempre hábeis em separar as retóricas oficiais das ações concretas dos governos.

Paralelamente a tudo isso, fazia barulho a ideologia das privatizações, especialmente quando afirmava que o Estado, ao se desfazer de seus ativos produtivos, dedicava-se a suas funções essenciais, notadamente as de natureza social, especializando-se, portanto, com incrementos adicionais de eficiência. Não obstante as diversas irregularidades e situações esdrúxulas presentes em todo o processo - destacando-se a cobertura estatal, via Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), para os próprios compradores do

patrimônio público -, os valores arrecadados foram minuciosamente relativos ao montante da dívida pública, a qual atingia patamares gigantescos em virtude das elevadas taxas de juros, peça-chave do modelo de estabilização enquanto fator de atração para os capitais voláteis externos.

O governo brasileiro caiu, assim, numa verdadeira armadilha. Se é verdade que esta não foi uma autêntica criação sua, mas sim dos mercados financeiros, não é menos verdade

de que tenha aceitado participar de bom grado de sua execução. Quanto à ideologia das privatizações, particularmente no que se referia aos supostos ganhos estatais de eficiência, transformou-se em verdadeira pândega e não apresentou maior ressonância, num sinal evidente de que os negócios mais atrativos já haviam sido realizados, como ditam os "bons" costumes capitalistas. Tudo isto provocou restrições crescentes não só às intervenções do Estado na economia - o que se esperava atingir, coerentemente -, como também à própria capacidade de coordenação das ações governamentais - um efeito talvez não tão pretendido assim.

Na esteira das novas idéias-força aplicadas ao setor público, instalou-se uma lógica de competição, tanto nas instâncias intra-estatais como entre as próprias unidades subnacionais, considerada positiva pelo *establishment* pela geração potencial de inovações. Tal lógica associava-se amplamente aos processos então vigentes de descentralização. Esta seria, para Melo (1996, p. 13), "[...] um market ou *competition surrogate*, ou seja, criaria, à semelhança do mercado, incentivos que promovem competição e eficiência alocativa", o que equivale a afirmar que as ações de descentralização das políticas e dos serviços públicos, do governo federal para os governos subnacionais, estavam informadas pelo signo do neoliberalismo.¹³ Significavam, em outros termos, o desmonte considerável do poder central e a redução pacífica ou mesmo a extinção de suas atividades

¹³ Não é necessário grande esforço para reconhecer algumas influências do pensamento neoliberal na exaltação das virtudes da descentralização política e administrativa, vale dizer, do reforço ao chamado poder local em detrimento do poder central. Diversos intelectuais desse campo, como Milton Friedman, por exemplo, declararam-se partidários do reforço aos governos locais, dentro dos limites concernentes ao Estado mínimo. É certo que as distintas teorias que privilegiam o poder local não são necessariamente antistatais em seu sentido mais rigoroso. Mas também não é incorreto afirmar que todas elas têm em comum, no mínimo, uma razoável desconfiança em relação ao poder central.

des regulatórias e produtivas, pelo menos em determinadas áreas.

Daí que, notadamente para os Estados nacionais mais fragilizados, caso do Brasil, a consequência não poderia ter sido outra senão a "[...] perda de capacidade regulatória e de formulação de políticas por parte do governo central pelo desmonte de estruturas setoriais centralizadas e relativamente insuladas da competição política" (MELO, 1996, p. 14). O resultado-síntese dessa competição poderia ter sido conhecido desde então, qual seja, o reforço dos espaços subnacionais mais capacitados em prejuízo não só daqueles menos capacitados, mas, sobretudo, de uma integração verdadeiramente virtuosa do espaço nacional. Os fundos constitucionais de natureza redistributiva, tanto para os estados como para os municípios, mostraram-se insuficientes para deter essa tendência, ainda mais em uma conjuntura de perdas relativas de valores.

Mais especificamente, ainda, para o caso brasileiro, não poderia ter sido outro o desfecho desse processo senão a explosão de conflitos intrafederativos, vale dizer, a exacerbação da competição entre unidades subnacionais (a horizontalização das disputas, opondo estados a estados e municípios a municípios), bem como sua própria generalização (o alargamento da esfera dessas disputas, não mais se atendo exclusivamente a recursos tributários e investimentos, embora se admita que tal aspecto permaneceu predominante), e cuja manifestação aguda foi a chamada guerra fiscal, fenômeno que apontava para um debilitamento crescente da federação brasileira, com perda potencial das receitas tributárias totais (AFFONSO, 1995, p. 60-62). A guerra fiscal, assim como a descentralização concretamente executada, representavam a própria autodesoneração do governo central em relação a relevantes questões nacionais e regionais. Tão mais grave, conforme Soares (2001, p. 47), na medida em que a já citada descentralização dos serviços públicos não guardava maior correspondência com transferências intergovernamentais de recursos, antes pelo contrário, pois aquela

estava embutida na estratégia global da privatização, jogando por terra o próprio princípio da equidade no federalismo fiscal.

Verificou-se, pois, durante certo período, uma exacerbação de políticas ativas, só que em sua versão neolocalista, vale dizer, aquelas políticas responsáveis por uma busca incessante de articulação estreita com os circuitos econômicos e financeiros nacionais e internacionais, especialmente estes últimos. As coalizões de poder nesses espaços exacerbados começaram a apostar deliberadamente no enfraquecimento do governo central, ao invés de lhe contraporem pautas e exigências regionais à maneira tradicional, e passaram a oferecer aos capitais a máxima liberdade, ao passo que lhes asseguravam também certo controle sobre o fluxo da força de trabalho (VAINER, 1995, p. 462). Afinal, nessas bases,

[...] o neolocalismo tem repercussões predatórias sobre a cidadania social, ou seja, o hobbessianismo municipal, que se expressa, entre outras coisas, na disputa entre localidades por investimentos industriais - deslegitimando as prioridades sociais em lugar de benefícios fiscais e isenções tributárias pelos seus próprios pressupostos, o neolocalismo consagra vantagens comparativas locais e as reproduz ou potencializa. Além disso, converte todas as questões relativas à desigualdade e concentração de renda em questões ilegítimas: elas passam a ser vistas como obstáculos ao progresso. Investimentos sociais compensatórios tendem a ser pensados como custos e/ou desincentivos à localização de empresas, o que debilita sua viabilidade política. Por outro lado, tais incentivos enfraquecem as frágeis bases fiscais de tais localidades, inviabilizando o financiamento de políticas sociais (MELO, 1996, p. 15).

Em todo esse processo, o governo brasileiro jamais foi uma vítima, muito pelo contrário, pois buscou sempre estimular, às vezes de forma tácita, outras tantas mais explicitamente, a competição generalizada. Tal estímulo deu-se inclusive pela sinalização do esvaziamento dos investi-

mentos públicos, mesmo aqueles das empresas estatais, configurando, assim, uma perda de rumo relativamente a uma estratégia ativa e mais virtuosa de integração do espaço nacional, tendo como expressão rotunda disso a desconstrução do arcabouço político-institucional engendrado e das políticas públicas formuladas para o combate às desigualdades regionais, conforme uma lógica que havia prevalecido a partir dos anos 50 do século XX.¹⁴

A DUREZA DO AJUSTE: REPRODUÇÃO SOCIAL EM MEIO AO VAZIO GOVERNAMENTAL

O vazio de políticas ativas, intervencionistas, redistributivas e expansivas, imposto externamente ao Estado brasileiro, era prenhe de significados. Na convergência da hegemonia neoliberal com uma globalização fundamentalmente financeira e reforçadora das hierarquias entre os Estados nacionais, novos conteúdos passaram a pautar as ações governamentais e políticas públicas, especialmente aquelas de cunho social. Tais conteúdos desde sempre estiveram atrelados a uma suposta pós-modernidade - pós-industrial, pós-burocrática, pós-fordista, pós-ideológica etc. -, aliás, apressadamente aceita por muitos.

Nessa linha se inscrevem, entre outros, e somente a título de ilustração, o desenvolvimento sustentável e o desenvolvimento local, quando não a combinação de ambos, abordagens que abstraem, em boa medida, importantes questões vinculadas aos conflitos sociais inerentes ao capitalismo¹⁵ e que buscam apresentar-se ainda como um contraponto desejável à lógica do planejamento nacional outrora

¹⁴ Para uma visão de conjunto da trajetória da clássica questão regional brasileira (questão nordestina), bem como do desbaratamento da estratégia de intervenção planejada para tratar da problemática do subdesenvolvimento regional, consulte-se Vidal (2004).

¹⁵ No tocante ao chamado desenvolvimento sustentável, veja-se, por exemplo, Jara (1996, p. 19): "El concepto de desarrollo sustentable traduce la idea de crecimiento sin destrucción y de transformación sin división social, anunciando un orden societal capaz de garantizar equidad distributiva y calidad de vida para todos, así como un nuevo orden económico capaz de ampliar las oportunidades sociales de trabajo productivo, asegurar el sustento de las familias y, en particular, aumentar las capacidades de autosuficiencia. El desarrollo sustentable y la equidad representan dos caras de la misma moneda; no es posible evaluar un proceso de desarrollo como sustentable sino posibilita el acceso a los recursos y a las oportunidades ni estimula la distribución equitativa. La esencia espiritual de la visión sustentable encuentra su expresión en la justicia, creando un nuevo sistema de valores, capaz de transformar las prácticas, subordinaciones, sanciones, abusos y discriminaciones enraizadas en nuestra cultura".

praticado, dito "de cima para baixo", agora considerado maldito; o empresariamento, o empreendedorismo e o papel das pequenas empresas como eixo estratégico no novo modelo de desenvolvimento, espécies de portais celestiais para a fuga dos males do desemprego estrutural contemporâneo; a responsabilidade social da empresa, a filantropia e o voluntariado, em tese capazes de debelar a pobreza; a emergência de um pretense terceiro setor,

nem público - embora se afirme que seus fins o são - e nem privado - conquanto se admita que sua administração o é -, ao lado de um certo ressurgimento da chamada sociedade civil e de novos esquemas de "parceria" entre o setor público e o setor privado,¹⁶ sínteses de um longo processo de fim da dicotomia público-privado pela criação de uma esfera comum, na qual interesses privados supostamente convertem-se em patrocinadores do "bem comum" etc. Tais abordagens passaram, então, a não apenas delimitar as políticas, diretrizes e ações de governo: tornaram-se seu próprio substrato.

Significativo foi o que ocorreu com as políticas e programas sociais, que sofreram um considerável retrocesso, passando a postar-se no grande arco da filantropia liberal, de acordo com os desdobramentos naturais da concepção filantrópica original do século XIX.¹⁷ Sugestivamente denominados de "compensatórios", apresentaram como caso emblemático o Programa Comunidade Solidária, a rigor uma réplica do mexicano Programa Solidariedade, anteriormente executado e igualmente concebido sob a hegemonia continental do neoliberalismo. Tratava-se, afinal, de uma nova versão do assistencialismo, ainda que o discurso oficial buscasse ressaltar importantes rupturas conceituais com o antigo assistencialismo, vale dizer, uma maior referência ao exercício pleno da cidadania ao invés da tradicional focalização na pobreza, ou melhor, na condição do indivíduo pobre.

¹⁶ Deve-se aos governos Thatcher a implementação, em termos relativamente recentes, da chamada parceria público-privada, na esteira do esvaziamento dos investimentos públicos. No caso do Brasil, a adoção oficial dessa modalidade é ainda mais recente, mas sua filosofia é basicamente a mesma, sendo sua própria nomenclatura uma tradução literal da expressão anglo-saxônica *public-private partnership* (BRITO, 2006, f. 6).

¹⁷ Mais uma vez os sucessivos governos Thatcher foram exemplares nesse sentido, saudando a filantropia e o voluntariado como meios eficazes para o alcance de maior bem-estar social (TAYLOR-GOOBY, 1991, p. 181).

Habilidade e plasticidade retóricas à parte, não resta dúvida de que quaisquer programas assistencialistas, sob nova ou velha roupagem, só podem atuar, por suas próprias limitações estruturais, na periferia do sistema. Em outras palavras, muito pouco ou nada interferem nos mecanismos de mercado que, dia após dia, re-produzem crescentemente as desigualdades sociais no capitalismo. Postando-se a reboque de tais mecanismos e das políticas que configuram seus interesses principais, o máximo que podem engendrar são estratégias de integração social sistêmica, porém sempre periférica, isto é, de pouca virtuosidade, pois consideravelmente alheia à inserção produtiva propriamente dita.¹⁸

Não por acaso, durante a maior parte desse período, a reprodução social apresentou, como uma de suas características mais marcantes, taxas crescentes de desemprego e subemprego, que atingiam patamares alarmantes, especialmente nas regiões metropolitanas dos estados menos desenvolvidos. Mas isto, a rigor, não poderia ser apontado como um efeito tão indesejável assim do modelo de desenvolvimento adotado, muito pelo contrário, pois a ampliação do tradicional "exército de reserva" de trabalhadores desempregados sempre se mostrou funcional para o rebaixamento dos salários, bem como para quebrar a espinha dorsal dos sindicatos e movimentos sociais. Tratando-se de atualizações ideológicas, especialmente aquelas de fundo pós-utópico, correspondia à emergência do fenômeno dos "inimpregáveis", na lamentável, porém sincera, declaração do então presidente Fernando Henrique Cardoso.

As políticas sociais, bem como seus correspondentes programas, a exemplo do já citado Comunidade Solidária, aferraram-se, então, a essa lógica global dominante, com destaque para o predomínio

¹⁸ De modo análogo é a atuação dos atuais programas sociais, com destaque para o Bolsa Família, não obstante apresentarem um acréscimo considerável de recursos comparativamente aos seus congêneres anteriores. Argumenta-se que essa injeção de recursos, sobretudo para os estados nordestinos com grande concentração de famílias pobres, terminou por alavancar as atividades do setor terciário, quer dizer, o comércio em geral, pelo menos em algumas localidades. Mas isto não subverte seu caráter periférico, o que equivale a afirmar que a tênue acumulação de capital que aí se verifica fica restrita, basicamente, à estera do capital comercial.

das abordagens do desenvolvimento local e sustentável, buscando atingir aquilo que seria uma articulação ideal do governo com o setor privado e as ditas organizações não-governamentais, estas últimas legítimas representantes daquele pretense terceiro setor. Os objetivos de tais políticas e programas eram explícitos: combater a pobreza pela promoção da auto-ajuda, principalmente em relação às comunidades mais necessitadas;¹⁹ e formar uma "rede" de "atores" locais, visando obter maior sinergia na operacionalização dos aludidos programas. Assim, à falta de

maciços investimentos públicos capazes de desencadear processos vigorosos de crescimento econômico e de distribuição mais equitativa do produto, sobretudo para espaços subdesenvolvidos, apostou-se mais e mais na animação dos agentes locais, representando, pois, um simulacro da função estatal de promoção do desenvolvimento.

Ademais, os adeptos desse neolocalismo exagerado passaram a brandir de forma crescente o argumento de que a aposta nas capacidades endógenas do âmbito local promoveria, por razões óbvias de proximidade ao público-alvo, maior eficiência alocativa no atendimento das demandas dos cidadãos, além da - e nisto ressaltavam grande importância - ampliação da participação política, a qual incidiria sobre o próprio âmbito local, em termos de um maior controle social, configurando um processo de melhoria contínua.

Tais visões eram prenhes de otimismo, pois esses neolocalistas, assim como os neoliberais e economistas neoclássicos em geral, associavam à idéia da promoção da competição uma convergência final dos distintos processos locais de desenvolvimento. Todavia, vale ressaltar que em países periféricos marcados por consideráveis e razoavelmente institucionalizadas desigualdades sociais e regionais, entre os quais o Brasil é um caso clássico, o incremento do poder do âmbito local, especialmente como se

¹⁹ Simbólico por si só é o fato de que tais abordagens em sua grande maioria abstraem a categoria sociedade, reintroduzindo a categoria comunidade, esta última entendida como um conjunto social não cindido por classes sociais distintas e interesses políticos complexos e contraditórios (BRANDÃO, 2004, p. 9).

deu efetivamente, só poderia mesmo reforçar ainda mais tais desigualdades. Instalando-se e exacerbando-se essa lógica competitiva, o paroxismo logo se fez representar na tese de que as unidades subnacionais deveriam de fato formular e executar políticas públicas de sua competência, independentemente de quaisquer considerações, mesmo aquelas relacionadas aos interesses de preservação do Estado nacional. Em suma, e ainda com pretensão de validade para a atualidade,

Esta "endogenia exagerada" das localidades crê, piamente, na capacidade das vontades e iniciativas dos atores de uma comunidade empreendedora e solidária, que tem autocontrole sobre o seu destino, e procura promover sua governança virtuosa lugareira. Classes sociais, ação pública, hegemonia etc., seriam componentes, forças e características de um passado totalmente superado, ou a ser superado (BRANDÃO, 2004, p. 11, grifo do autor).

CONCLUSÕES: CONDENAÇÃO DA PERIFERIA AO "DESENVOLVIMENTO POSSÍVEL"

Durante o apogeu das reformas, no campo hegemônico, buscou-se argumentar que o novo modelo do Estado brasileiro (tendente ao padrão mínimo), assim como seu antecessor (desenvolvimentista), permanecia na condição de promotor do desenvolvimento; e que as modificações efetuadas configuravam uma estratégia de adaptação aos novos tempos, nos quais sobressaía o fenômeno da globalização, redutora universal das soberanias dos Estados nacionais. No entanto, nessa etapa de continuada supremacia do pensamento neoliberal, o próprio desenvolvimento como categoria analítica retrocedeu ao estágio da tradição inaugurada por Adam Smith. Em outras palavras, e com suposta validade para todos os espaços, o desenvolvimento, sobretudo em seu viés mais economicista, voltou a ser apreendido tão-somente pela ótica da expansão dos mercados, que é engendrada - e isto é o mais importante - exclusivamente pelos próprios mercados. De modo ainda

mais restrito, pode ser associado a uma mera mobilização dos agentes econômicos, basicamente indivíduos e empresas.

Assim, as distintas e dominantes abordagens do desenvolvimento na atualidade, sejam as baseadas na supremacia da sustentabilidade, sejam as que apostam nas capacidades endógenas do plano local passaram a descartar aquelas outras anteriores, mais referenciadas nos processos clássicos, tanto os originários como os retardatários.

Como se sabe, o desenvolvimento capitalista clássico foi um fenômeno vinculado estreitamente, mas não exclusivamente, ao progresso técnico, quer dizer, a aumentos de produtividade que impulsionaram a concentração dinâmica da renda e a acumulação de capital, vetores para a difusão de novas técnicas. Com a acumulação de capital crescendo com maior intensidade, no longo prazo, que a oferta de mão-de-obra, foi possível às classes trabalhadoras, não sem antes travarem árduas lutas políticas, aumentar sua participação no incremento do produto social. Daí o maior grau de homogeneidade que passaram a desfrutar aquelas sociedades. Tudo isto em um contexto marcado por relativo isolamento das economias nacionais, desde a fase da acumulação primitiva de capital. Com tal isolamento e dada a relativa estabilidade dos demais fatores, era natural que os aumentos de produtividade só pudessem advir da incorporação de novas e mais eficazes técnicas de produção. Assim, o desenvolvimento clássico diz respeito, fundamentalmente, aos "[...] processos sociais em que a assimilação de novas técnicas e o conseqüente aumento de produtividade conduzem à melhoria do bem-estar de uma população com crescente homogeneização social" (FURTADO, 1992, p. 6).

Numa etapa posterior, a partir do momento em que as economias abriram-se mais ao exterior, tais aumentos de produtividade puderam ser também obtidos mediante realocação de recursos para potencializar vantagens comparativas ditas naturais, dado que "[...] a propagação de novas técnicas, inerente ao capitalismo, é antes de tudo a difusão de uma civilização que

impõe às populações padrões de comportamento em permanente modificação" (FURTADO, 1992, p. 7). Mas aí já se tratava de um aumento de produtividade meramente econômico. Isto é sobretudo importante para a compreensão do fenômeno do subdesenvolvimento, pois este corresponde justamente aos processos em que os aumentos de produtividade e a assimilação de novas técnicas não levam àquela homogeneização social, ainda que relativa, conquanto produza a elevação do nível de vida médio da população.

Nas sociedades subdesenvolvidas ocorre, pois, certa modernização, só que de natureza eminentemente conservadora, marcada pela contradição entre a assimilação por mimetismo dos novos padrões de consumo mais sofisticados emanados do centro e a expansão da acumulação destinada à alavancagem de técnicas produtivas mais eficazes, com prejuízo da última. O subdesenvolvimento refere-se, enfim, a um bloqueio da passagem do crescimento econômico para o desenvolvimento, já que os aumentos de produtividade alcançados são essencialmente econômicos e, portanto, não conduzem à referida homogeneização. Ademais, as classes privilegiadas obstruem a elevação da taxa de poupança necessária à viabilização do progresso técnico, em virtude de seu apego desmesurado aos padrões de consumo transplantados do centro (FURTADO, 1974, p. 95-100). Em outras palavras, no conjunto da economia das trocas internacionais e do próprio sistema interestatal mundial, subdesenvolvimento é aquilo que o desenvolvimento cria, com tendência à perpetuação.

Colocações como essas que envolvem as complexidades históricas inerentes aos processos de desenvolvimento e subdesenvolvimento passaram, então, a ser desconsideradas de modo geral, o que levanta a hipótese de que as já citadas abordagens dominantes na atualidade configuram aquilo que se poderia definir como o "desenvolvimento possível", talvez um herdeiro legítimo da "utopia possível". Sintomaticamente, essa natureza atual do desenvolvimento é uma

característica central do modelo brasileiro, decorridos mais de dez anos de sua adoção. Pois, paradoxalmente, o "desenvolvimento possível" guarda correspondência com a fobia adquirida pelos Estados, notadamente os periféricos, à promoção de um crescimento econômico mais vigoroso, por meio de estímulos à demanda e dos investimentos públicos. Ilustrativo disso é o fato de que as vozes da política econômica hegemônica continuam a assegurar

que de nada adiantaria um caráter acelerado do crescimento, se este não fosse "sustentado", acenando, ainda, com um futuro promissor nessa direção. No entanto, se tal futuro se apresenta como permanentemente postergado ou mesmo hipostasiado, só resta mesmo a conclusão de que prevalece, no âmbito daquela política, o temor à inflação, vale dizer, às conseqüentes sanções que os mercados financeiros poderiam impor aos Estados - das quais sobressai a fuga dos famosos capitais especulativos -, sintetizadas na célebre advertência de que ditos mercados, bem ao contrário dos cidadãos comuns, "votam todos os dias". Desse modo, têm razão aqueles que denunciam as gritantes insuficiências da democracia liberal representativa. Nesse sentido, urge viabilizar contrapontos inteligentes às lógicas dos mercados, que tanto afetam o exercício pleno da cidadania, o que significa proporcionar a esta última mecanismos e instituições que lhe permitam, igualmente, "votar todos os dias".

REFERÊNCIAS

AFFONSO, Rui de Brito Álvares. A ruptura do padrão de financiamento do setor público e a crise do planejamento no Brasil nos anos 80. *Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília-DF, n. 4, p. 37-66, dez. 1990.

_____. A federação no Brasil: impasses e perspectivas. In: AFFONSO, Rui de Brito Álvares; SILVA, Pedro Luiz Barros (Org.). *A federação em perspectiva: ensaios selecionados*. São Paulo: FUNDAP, 1995. p. 57-75.

ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (Org.). *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995. p. 9-23.

ANDREWS, Christina W.; KOUZMIN, Alexander. O discurso da nova administração pública. *Lua Nova*, São Paulo, n. 45, p. 97-129, 1998.

BRANDÃO, Carlos Antônio. O processo de subdesenvolvimento, as desigualdades espaciais e o "jogo das escalas". In: SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA. *Desigualdades regionais*. Salvador: SEI, 2004. p. 9-37. (Série estudos e pesquisas, 67).

BRASIL. Presidência da República. Plano diretor da reforma do aparelho do Estado. Brasília, DF: MARE, 1995.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. *Lua Nova*, São Paulo, n. 45, p. 49-95, 1998.

_____. O neoliberal disfarçado ou os percalços de uma certa lógica. *Lua Nova*, São Paulo, n. 46, p. 221-225, 1999.

BRITO, Manuelita Falcão. A cantiga das parcerias público-privadas na gestão urbana local. 25 f. Disponível em: <http://www.fundaj.gov.br>. Acesso em: 17 set. 2006.

CARDOSO, Fernando Henrique. Globalização e política internacional. Conferência na Universidade de Witwatersrand, 1996, Joanesburgo. 11 f. Disponível em: <http://www.sae.gov.br>. Acesso em: 27 jun. 1999.

CRUZ, Sebastião Carlos Velasco e. Empresariado e Estado na transição brasileira: um estudo sobre a economia política do autoritarismo (1974-1977). Campinas: Ed. UNICAMP; São Paulo: FAPESP, 1995.

DEVLIN, Robert; FFRENCH-DAVIS, Ricardo; GRIFFITH-JONES, Stephany. Fluxos de capital e desenvolvimento: implicações para as políticas econômicas. In: FFRENCH-DAVIS, Ricardo; GRIFFITH-JONES, Stephany (Org.). *Os fluxos financeiros na América Latina: um desafio ao progresso*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997. p. 257-284.

FIORI, José Luís. Em busca do dissenso perdido: ensaios críticos sobre a festejada crise do Estado. Rio de Janeiro: Insigth, 1995.

_____. *Os moedeiros falsos*. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1997.

FURTADO, Celso. *O mito do desenvolvimento econômico*. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.

_____. O subdesenvolvimento revisitado. *Economia e Sociedade*, Campinas, n. 1, p. 5-19, ago. 1992.

HIRST, Paul; THOMPSON, Grahame. *Globalização em questão: a economia internacional e as possibilidades de governabilidade*. Petrópolis: Vozes, 1998.

JARA, Carlos Julio. Sustentabilidad: nuevos conceptos y nuevos instrumentos para orientar los procesos de desarrollo local. In: SAGRADO, Geraldine (Coord.). *Fortalecimiento institucional, descentralización e microrregionalización*. Santiago: IICA, 1996. p. 9-50.

MELO, Marcus André. Crise federativa, guerra fiscal e "hobbesianismo municipal": efeitos perversos da descentralização? *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 10, n. 3, p. 11-20, 1996.

OLIVEIRA, Nelson. A conversão obediente ao mandato imperial: reflexão sobre políticas de ajuste impostas pelo Banco Mundial. *Cadernos do CEAS*, Salvador, n. 178, p. 21-44, nov. 1998.

SANTOS, Reginaldo Souza; RIBEIRO, Elizabeth Matos. A administração política brasileira. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, ano 27, v. 4, p. 102-135, out. 1993.

SILVA, Luciana Luz. Aspectos do mercado de trabalho em Salvador, flexibilização e precariedade: o caso da empresa Y. Salvador, 2006. 13 f. Mimeografado.

SOARES, Laura Tavares Ribeiro. Ajuste neoliberal e desajuste social na América Latina. Petrópolis: Vozes, 2001.

TAVARES, Maria da Conceição; MELIN, Luiz Eduardo. Pós-escrito 1997: a reafirmação da hegemonia norte-americana. In: TAVARES, Maria da Conceição; FIORI, José Luís (Org.). *Poder e dinheiro: uma economia política da globalização*. 5. ed. Petrópolis: Vozes, 1998. p. 55-86.

TAYLOR-GOOBY, Peter. Welfare, hierarquia e a "nova direita" na era Thatcher. *Lua Nova*, São Paulo, n. 24, p. 165-187, set. 1991.

VAINER, Carlos Bernardo. Regionalismos contemporâneos. In: AFFONSO, Rui de Brito Álvares; SILVA, Pedro Luiz Barros (Org.). *A federação em perspectiva: ensaios selecionados*. São Paulo: FUNDAP, 1995. p. 449-471.

VIDAL, Francisco Baqueiro. Considerações em torno da validade atual da discussão sobre as desigualdades regionais no Brasil. In: SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA. *Desigualdades regionais*. Salvador: SEI, 2004. p. 109-151. (Série Estudos e Pesquisas, 67).

_____. Um marco do fundamentalismo neoliberal: Hayek e o caminho da servidão. *Comunicação & política*, Rio de Janeiro, v. 24, n. 2, p. 73-106, maio-ago. 2006.