

A RETIRADA DO ESTADO NA AMÉRICA LATINA*

Pierre Salama e Jacques Valier**

Resumo

O texto caracteriza o novo papel do Estado no contexto da hegemonia da economia de mercado. A "financiarização" amplia-se em detrimento da produção e acentuam-se as distâncias tecnológicas, inclusive entre os países mais desenvolvidos.

A reversão analítica desencadeada por Thatcher e Reagan põe o Estado no banco dos réus. O intervencionismo deixa de ser uma solução mágica e cede lugar à política de privatização sistemática, legitimada pelos mecanismos de auto-regulação do mercado.

Entretanto, as relações entre o Estado e o mercado na América Latina não confirmariam os argumentos neoliberais, pois a retirada do Estado, sem o apoio de uma política social adequada, provoca o processo de fragilização da democracia e a disseminação da violência privada.

A crise do Estado ou o Estado e a crise, esta é a questão. Entretanto, a ordem das palavras tem sua importância. No primeiro caso, a crise tem origens diversas, as quais convêm determinar¹. A intervenção do Estado deveria permitir, seja sanar a situação das empresas, após uma fase de recessão controlada, seja reativar a economia. No segundo caso, atribui-se ao Estado a responsabilidade principal do surgimento e do desenvolvimento da crise. A solução é muito simples: a volta ao mercado permitirá uma melhor eficácia e constitui-se assim na própria saída da crise.

O contexto econômico dos anos 80 é totalmente diferente daquele dos anos 70: a quase estagnação do PIB em certos países, a regressão em outros, foram substituídas por taxas de crescimento importantes. Fortes flutuações da atividade econômica têm sucedido à irregularidade quase dominada. Nós o sabemos. Igualmente o sistema reproduz-se, deformando-se substancialmente: a distribuição de rendas torna-se em mais alto grau bipolar sem que isto seja vantajoso à valorização do capital industrial; a "financiarização" aumenta em detrimento do setor produtivo; a eficácia do capital evolui pouco favoravelmente e as distâncias entre os países capitalistas desenvolvidos tendem a acentuar-se, inclusive em alguns setores de densidade tecnológica, os quais foram até recentemente importantes

* Tradução do Prof. Lúcio de Brito Castelo Branco, Departamento de Sociologia da Universidade de Brasília.

** Professores da Universidade de Paris XIII e Universidade de Paris X, respectivamente.

motivos de esperança. Com o desenvolvimento da crise, inicialmente financeira e posteriormente econômica e financeira, o Estado perdeu sua eficácia. As empresas públicas, fortemente endividadas, parecem estar paralisadas, sua eficácia diminui e os *managers* do Estado encontram-se às vezes nestas condições, mais preocupados com a melhora de sua própria situação que com a de sua empresa. Em seguida à deterioração da situação das empresas públicas, as encomendas públicas dirigidas a outras empresas caem e a crise agrava-se enquanto que o déficit orçamentário aumenta.

Melhor dizendo, o enriquecimento de alguns, devido à sua proximidade do Estado, a multiplicação de leis e sua inobservância, a defasagem entre o discurso redistributivista e a evolução das desigualdades, o clientelismo menos generoso, mas ao mesmo tempo exigente, alimentam a desconfiança a respeito do Estado e a procura de soluções muito freqüentemente de estrita garantia para si mesmos, fora dos circuitos oficiais.

O contexto para uma reversão analítica torna-se então favorável: a crise é um fato pertinente ao Estado. De salvador o Estado torna-se um acusado. Esta reversão, um salto mortal a ecoar, alimenta-se do desenvolvimento de políticas econômicas postas em prática na Grã-Bretanha por Margaret Thatcher e nos Estados Unidos pelo presidente Reagan. A privatização, exigida pelo Fundo Monetário Internacional, legitima-se ao mesmo tempo pela crise atravessada e pela percepção que se tem disto, bem como pela onda neoliberal procedente dos Estados Unidos e da Grã-Bretanha. Com a destruição do bloco oriental, a planificação foi submetida à execução pública, pois fracassou. A saída está no mercado. Os neoliberais e suas teses fazem tábula rasa. Adulados, os neoliberais reinam como senhores: o marxismo planificador dos países socialistas, conjuntamente com o marxismo "crítico da economia política", o keynesianismo intervencionista tornado "obsoleto" são rejeitados em nome da eficácia. A liquidação dos sistemas centralizados e burocratizados ao extremo insufla um novo vigor a um liberalismo enfraquecido pelos insucessos econômicos do thatcherismo e do keynesianismo efetivo da política econômica americana (despesas militares colossais e, conseqüentemente, déficit orçamentário). A retirada do Estado da economia encontra então uma nova base de legitimação na crise que os países do leste atravessam². Com a privatização das empresas públicas proposta e começada hoje, as intervenções do Estado no domínio da economia, mesmo que fossem indiretas, como é o caso da política industrial, seriam assim reprovadas em bloco, em nome dos mecanismos autoreguladores do mercado,³ considerados eficientes sob a condição de não serem contidos.

A intervenção do Estado propõe um problema complexo. Desta forma, é necessário fazer-se um desvio teórico e apresentar-se a análise feita hoje pelas correntes liberais das relações que mantêm com a economia, análise esta que é a infra-estrutura teórica da

política de privatização. E nós veremos então que a realidade na América Latina contradiz estas análises (I). Em seguida nós apresentaremos as conseqüências políticas da retirada do Estado nas economias semi-industrializadas (II).

I. O ESTADO EM MARCHA

1. Um desvio teórico: a concepção liberal

A corrente liberal é muito heterogênea, abrangendo dos mais pragmáticos àqueles que consideravam toda intervenção do Estado como nefasta. Os primeiros procuram suprir o déficit orçamentário com recursos provenientes da venda das empresas públicas e/ou - se estas forem fortemente subvencionadas - para diminuir as despesas do Estado. Os segundos fazem parte da nova escola libertária⁴ e adotam uma atitude de desconfiança sistemática quanto ao Estado, ao considerar que a violação dos direitos de propriedade por este último está na origem dos males de que sofre a sociedade. A corrente liberal evolui entre estes dois extremos, mas em qualquer caso, está unificada por sua posição diante dos direitos de propriedade, entretanto isto não significa⁵ dizer que sua perspectiva seja apreendida unicamente nestes termos.

1.1. A análise dos direitos de propriedade

A definição dos direitos de propriedade é simples. Trata-se do conjunto dos direitos, mais exatamente dos atributos, ligados à propriedade. O importante, com efeito, não é tanto a propriedade em si, mas o conjunto dos atributos que lhe são inerentes⁶. Muito mais que uma condição necessária à troca. Esses direitos de propriedade constituem a substância mesma da troca: no momento de uma transação, são estes direitos de propriedade que são intercambiados.

A economia - enquanto ciência - é então reduzida ao estudo dos "direitos de propriedade" sobre recursos raros⁷, direitos dos quais duas das características essenciais são a exclusividade (excluir todos os outros agentes do uso de um recurso raro⁸) e a capacidade de transferência (poder transferir um direito com toda liberdade). Pode-se acrescentar igualmente que estes direitos devem ser especificados, isto é, conhecidos de todos e respeitados. Se estas características não existem plenamente, neste caso os direitos de propriedade são feridos. Diz-se que são atenuados.

Cada uma destas características tem um custo, quando não é respeitada. O conjunto destes custos é chamado "custos de transação". Estes variam segundo a evolução das características constitutivas dos direitos de propriedade e correspondem ao que está engajado para resolver uma situação conflitiva: toda transação constitui um conflito

entre agentes da troca e os custos serão mais elevados, por exemplo, se a informação é má, se o mercado funciona mal, ... Quando os direitos de propriedade são plenamente exercidos, e mais particularmente aqueles ligados à exclusividade e à transferibilidade, neste caso os custos de transação são quase nulos, senão nulos. Inversamente, quando esses direitos de propriedade são atenuados, os custos de transação aparecem, em função do grau de alteração desses direitos. Assim é quando o governo impõe restrições de preço, condições de troca, possibilidade de acesso gratuito, impossibilidade de se prever o conjunto de vantagens ligadas à sua própria produção (diz-se neste caso que há "externalidades" para outros produtores, isto é ganhos não obtidos), etc.. Portanto é evidente que estes custos de transação serão mais elevados se a intervenção do Estado for direta (empresas públicas).

Quando os direitos de propriedade são plenamente respeitados, os custos de transação são minimizados. A propriedade privada é o caminho obrigatório para produzir da maneira a mais eficiente, mas faz-se ainda necessário que estes direitos não sejam atenuados por comportamentos oligopolísticos, de *free rider* (parasitismo), tornados possíveis mediante uma política intervencionista do Estado.

1.2. As conseqüências da análise: a necessária privatização

Da análise em termos de direito decorrem duas conseqüências essenciais.

Inicialmente, como primeira conseqüência, conclui-se que o mercado é mais eficiente que a empresa estatal, isto porém não quer dizer que o mercado seja sempre eficiente. Ele o é na medida em que os homens possam dar livre curso a seu egoísmo. A procura de seu interesse próprio os estimulam naturalmente. O mercado pode não ser muito eficiente, se funcionar mal, se a propriedade for mal dividida na empresa. Em um caso, comportamentos parasitários desenvolver-se-ão (*free rider*), acarretando custos para a empresa. Em um outro caso, a procura dos interesses dos *managers* pode não se identificar com os dos acionistas. Os primeiros, por exemplo, manipulando a informação, procurarão sua autonomia frente aos acionistas a fim de maximizar mais facilmente seus próprios interesses; pensarão antes de tudo em fazer-se reeleger custe o que custar (mercado político); realizarão investimentos cuja necessidade não responde aos critérios de otimização da firma¹¹. Os custos de transação são assim elevados, quando os direitos de propriedade são alterados (todos estes casos foram abundantemente analisados pelos economistas industriais).

Comportamentos com informação incompleta (fala-se de seleção adversa, de acaso moral, terminologia que provém essencialmente dos trabalhos efetuados sobre seguro): a teoria dos jogos encontra lá um terreno de excelência. Mais precisamente:

"Quando os candidatos à direção das empresas escondem, ao procurarem emprego, suas capacidades reais, diz-se que há seleção adversa: quanto mais fracos eles forem, mais eles tentarão ser contratados. A informação assimétrica, que aumenta após seu contrato, dá lugar ao 'acaso moral': se seus esforços não fossem diretamente observáveis, quase não inclinam-se a trabalhar intensamente" (R. Schmalense). É o que se chama de "custos de agência" na literatura. O exemplo bastante citado é aquele do *manager* prolífico que procura maximizar seus próprios interesses: "O *manager* de uma firma, igualmente acionista, poderia dispensar mais ainda dinheiro sobre os projetos pouco rentáveis pelo fato de deter poucas ações na firma... além disto, o endividamento aumenta os custos de agência (PS: isto é de delegação de poder ao *manager*). Isto porque os *managers* são tentados a arriscar demasiado em seus investimentos. Se o jogo vale a pena, os proprietários beneficiar-se-ão, mas se não vale a pena, os acionistas verão o valor de suas ações cair" (*The Economist*). "Eles (os *managers*) rejeitam a maximização do lucro... e serão bastante incitados a desviar os recursos da empresa em benefício próprio... Quanto maior for a atenuação dos direitos de propriedade, maior será provavelmente o desvio do ótimo na alocação de recursos. A atenuação dos direitos de propriedade e a diluição dos estímulos econômicos é maior nas empresas públicas que nas privadas" (Killick e Commander). "Nós poderíamos observar entretanto que a escola de direitos de propriedade considera que se a melhoria da eficiência provém da privatização, esta é fortemente influenciada pela maneira como se realiza, isto é, pela importância da atenuação dos direitos de propriedade nas empresas privatizadas" (*idem*).

Mas, mesmo feridas, a exclusividade e a transferibilidade existem com a propriedade privada. Tal não é o caso da propriedade pública. Isto porque o mercado é mais eficiente que empresa pública.

A segunda consequência desta concepção provém de que todo este raciocínio é construído em torno da firma. A análise sob a forma de direitos de propriedade insiste sobre as consequências - em termos de custos de transação - de formas de mercado, de intervenção do Estado, de estrutura da propriedade (dispersa ou não) e dos interesses próprios aos *managers*. Neste caso, isto corresponde a um avanço e autoriza formalizações que ajudem a tomada de decisão. Mas de um outro lado, esta exclui ou subestima claramente o peso do meio. Esta análise é micro-econômica. Os efeitos de uma alteração da conjuntura sobre a valorização do capital da firma, e portanto sobre seu comportamento (acumulação e/ou consumo improdutivo e/ou "financiarização") não são analisados enquanto tais. A degradação da situação de uma empresa só pode provir da alteração dos direitos de propriedade e a saída só pode estar na procura de uma minimização de custos de transação, que implique um funcionamento mais livre do mercado e uma privatização das empresas públicas.

Isto porque numerosos economistas tentam vincular este raciocínio microeconômico em termos de equilíbrio parcial, a um raciocínio mais amplo, em termos de equilíbrio geral, procurando as condições para uma otimização da alocação de recursos escassos.

Segundo a corrente neoclássica, quando as condições estritas de concorrência são respeitadas, isto é, entre outras, quando o Estado não vem perturbar o funcionamento do mercado, a alocação ótima dos recursos escassos é possível e corresponde a uma situação de equilíbrio. Se esta última for estável - o que é contestado - corresponde a um ótimo. Esta é a razão pelo qual numerosos autores privilegiam a procura de uma tal situação e concluem quanto à necessidade ao mesmo tempo da privatização das empresas públicas e da liberalização dos mercados. Fala-se então de uma alocação eficiente de recursos escassos, isto é, ótima, pelo fato de que os preços refletem a escassez relativa.

Este não é o caso das empresas públicas: seu estatuto lhes permite um acesso mais fácil, isto é, em geral menos custoso, ao mercado de capitais, o que favorece artificialmente certas combinações produtivas, em detrimento de outras empresas que se encontram situadas diante de uma escassez de capital mais significativa. É o que sublinham vários autores: "a alocação eficiente é mais uma função da estrutura de mercado que de propriedade. Em caso de ausência de concorrência, os ganhos na alocação eficiente somente podem ser esperados se a privatização for acompanhada por medidas de liberalização visando a anular aquelas que limitavam o funcionamento dos mercados" (Hemming e Mansoor).¹²

2. Estado e mercado na realidade latino-americana

O problema é que a realidade latino-americana das relações entre Estado e mercado tem pouco a ver, ... - e é um eufemismo - com esta concepção liberal subjacente hoje nas políticas postas em prática para a retirada do Estado. Nós vemos particularmente como o mercado se constituiu ... graças à intervenção do Estado.

Mais precisamente, o Estado intervém maciçamente nos países subdesenvolvidos. Na América Latina, sua intervenção é específica e distingue-se daquela que se observa nos países europeus. Ela é mais importante quanto às riquezas produzidas (em percentagem do PIB). O tipo de intervenção é também diferente. Ela não é o resultado concentrado sobre as infra-estruturas, a energia e o setor industrial; ela é direta e realiza-se principalmente sob a forma de empresas públicas. A intervenção é, em compensação, relativamente fraca em tudo que concerne à gestão da força de trabalho (seguridade social, seguro-desemprego, etc.), se bem que seja, entretanto, muito importante em certos países latino-americanos, em geral entre os mais industrializados (Argentina, Brasil, México, mas também Uruguai e Chile). Com a industrialização, a parte das despesas do Estado ligadas

ao que se pode chamar de "gestão estatal da força de trabalho" aumenta. Mas com a crise, e malgrado a democratização, esta parte tende a estagnar, até mesmo a regredir, como nós a observamos. A estrutura das despesas distingue-se daquela que se observa nos países capitalistas desenvolvidos. Certamente, o Estado, nestes últimos países, intervém maciça e diretamente nos setores energéticos, infra-estruturais e industriais, como é o caso por exemplo na França, mas suas despesas estão sobretudo concentradas no campo da gestão da força de trabalho, a tal ponto que se pôde chamar estes Estados de Estados-Providência. A intervenção do Estado na França é enfim menos direta em geral que nos países latino-americanos, tomando a forma sobretudo de uma política industrial que pode desempenhar um grande papel no setor manufatureiro. Que se pense, por exemplo, nas encomendas do Estado ou no financiamento quase direto da procura, notadamente em tudo o que concerne aos setores da defesa, do nuclear, do espaço, as quais estão na origem do surgimento de superfícies inteiras da indústria dos Estados Unidos. Que se pense igualmente nas intervenções do MITI no Japão e em seu papel no desenvolvimento e na consolidação dos setores de ponta, exportadores.

Diferente na sua estrutura, diferente na sua forma, a intervenção do Estado na América Latina não é o produto de um desejo nato do "planismo" e/ou do parasitismo da parte dos que dela se beneficiam. Ela tem origens mais estruturais, as quais não se apreendem sem que se faça referência à história.

Durante a fase de exportação de matérias-primas, minerais e agrícolas, e mais particularmente no século XIX, o Estado foi o lugar e o elemento pelo qual se difundiram a princípio das relações mercantis, em seguida as relações capitalistas¹³. Esta intervenção específica do Estado resultava da posição que as economias da periferia, consagradas à economia de exportação, ocupavam naquela época na economia mundial. Com efeito, estes países estavam inseridos em uma divisão internacional do trabalho à qual se submetiam mais que a influenciavam, e seus Estados deviam¹⁴ tornar compatíveis suas estruturas produtivas com aquelas do centro. Esta intervenção permitia, mais ou menos, estabelecer uma ponte entre níveis diferentes das forças produtivas no centro e na periferia e de aproximar estes níveis dos segmentos destinados à exportação. Portanto a intervenção estatal sobre a infra-estrutura, a energia, é também e sobretudo, uma intervenção específica sobre a força de trabalho, cujo objeto era a coação pela violência para que se trabalhasse segundo os ritmos e os modos que lhe eram estranhos.

O Estado será a vanguarda de uma classe a qual supostamente representa. Substitui uma classe quase inexistente - os empresários e a burguesia industrial de uma maneira geral -, e assim sendo, a produz. Trata-se portanto de bem mais que um "mercado enfraquecido". O Estado suscita a monetarização, impulsiona e permite a difusão de relações capitalistas, mesmo que à condição de

uma grande violência. A formação social é modelada, engendrada em parte por esta intervenção do Estado. Vale dizer que uma parte importante da burguesia se constrói mediante sua passagem pelos aparelhos de Estado, ou, de maneira mais clássica, pela sua vizinhança com o Estado, servindo-se deste último, como muletas para aprender a andar. O mercado não está enfraquecendo-se, é quase inexistente: quase inexistência de empresários, mas também dos operários susceptíveis de aceitar a disciplina da fábrica. Neste sentido a intervenção do Estado produz à prestação... o mercado.

Com o desenvolvimento da industrialização (no começo substitutiva de importações), o papel do Estado evolui. Sua intervenção concentra-se mais no setor pesado da indústria, na rotação fraca do capital, pouco lucrativo, necessitando uma dimensão financeira que nem o setor privado, demasiado fraco, nem o mercado financeiro demasiado reduzido não podem prover. Esta intervenção será essencial para o desenvolvimento dos outros setores mais leves, graças às economias externas pecuniárias¹⁵ do qual se beneficiará o setor privado.

O balanço da intervenção do Estado na América Latina deve então ser periodizado. No começo, a intervenção foi maciça, centrada essencialmente sobre os setores energéticos e infra-estruturais¹⁶. A violência do Estado foi muito importante, impondo a monetarização, desestruturando as relações de produção tradicionais e favorecendo direta ou indiretamente as relações mercantis e capitalistas. Em seguida, ela se concentra sobretudo no setor industrial, amarelecendo face aos enfraquecimentos que nós evocamos, ao mesmo tempo que começava a desenvolver-se uma gestão estatal da força de trabalho.

Pode-se notar a este respeito que a intervenção do Estado, inclusive em seus inícios, não é comparável àquela que se desenvolveu na frica Negra com as independências. Esta independência tardia fez-se ao mesmo tempo que a própria fundação do Estado. Mercado burocrático-tribal, maximização do clientelismo e procura de rendas¹⁷ têm caracterizado o funcionamento de suas empresas públicas. Esta intervenção não tinha, com efeito, o objetivo de produzir economias externas pecuniárias para as empresas privadas a fim de assegurar seu desenvolvimento, nem de adaptar as estruturas a um desenvolvimento da economia de exportação. Seu objetivo implícito era procurar fontes de renda, seja financeira permitindo o enriquecimento de alguns, seja de legitimação, favorecendo o clientelismo. Da burocracia superabundante deve emergir uma burguesia essencialmente comercial, enriquecida pela sua passagem nos aparelhos de Estado e pronta a fazer negócios com o setor privado. Os limites inerentes a um tal modelo surgiriam mais rapidamente que a crise advinda inopinadamente. O corte de gordura dos efetivos das empresas públicas e do pessoal trabalhando nos aparelhos de Estado impunha-se, sem que por outro lado se pudesse falar de possibilidades de privatização, em virtude do caráter invendável destas empresas públicas.

Na América Latina, o balanço é diferente. Certamente numerosas empresas públicas soçobraram por ineficácia, tornando-se rapidamente obsoletas e isto mesmo antes do desenvolvimento da crise financeira. O exemplo da Argentina é um testemunho disto. Mas, ao contrário, numerosas empresas públicas estiveram na vanguarda do progresso, engendraram efeitos substanciais como se pôde verificar por exemplo no Brasil até o começo dos anos oitenta.

Urge fazer-se uma distinção entre o que seria atribuível intrinsecamente ao funcionamento das empresas públicas, as quais por serem públicas seriam menos lucrativas, e ao meio macro-econômico, o qual pesa sobre seus resultados. Mais precisamente, a rentabilidade e a eficiência dessas empresas são atingidas profundamente pela crise, pela "financiarização" desmedida, e também pela burocratização administrativa cujo desenvolvimento foi facilitado pela ausência ou fraqueza de um Estado preocupado com a gestão da crise cotidianamente e que toma medidas econômicas intempestivas demasiado tarde ou demasiado cedo. Esses diferentes fatores têm cada um uma parte de responsabilidade a qual evolui com o tempo. Hoje atribui-se entretanto a ineficiência destas empresas, quase exclusivamente, a uma intervenção do Estado julgada demasiado importante. Neste momento a tese dos direitos de propriedade não é pertinente, quando se atribui ao caráter público a ineficiência das empresas e do mercado. A procura da maximização dos lucros dos *managers* que se distinguiria, em parte, daquelas das empresas pode explicar parcialmente sua burocratização, mas ela se encontra tanto nas empresas públicas quanto privadas. A deterioração da situação das empresas públicas nas economias sem industrialização é, mais que o fruto de seu próprio comportamento, o resultado da degradação da situação do conjunto da economia, devida em grande parte à acumulação de efeitos perversos.

Nos setores de ponta, como as telecomunicações, esta degradação é hoje quase insuperável, sem que haja modificação sensível da política do Estado. As empresas deste setor tornaram-se, com efeito, obsoletas em decorrência de dez anos de investimentos insuficientes, sem relação com a evolução da tecnologia mundial, e necessitam investimentos muito significativos para serem modernizadas. O apelo à privatização e mesmo ao financiamento externo podem então ser necessários. As empresas estrangeiras são, em geral, atraídas por estes setores, qualquer que seja seu grau de obsolescência, menos em razão do interesse intrínseco que representam as unidades compradas para aumentar seus canais de escoamento. Elas podem portanto, outorgar-se um mercado nacional, construir novas fábricas e assim alcançar um perfil suficiente para que, em escala mundial, permite-lhes inserir tecnologias que, por serem relutáveis, necessitam precisamente de um dimensionamento muito importante.

Trata-se, como se vê, de um caso específico, onde a privatização por venda a firmas multinacionais, não somente contribui

com recursos ou com uma redução da dívida externa, mas permite uma certa recuperação tecnológica, segundo uma estratégia dita de curto-circuito, seguida por certos países da sia e do Sudeste Asiático com êxito. Mas com todo conhecimento de causa, e provavelmente, sobretudo neste mesmo caso, este objetivo só pode ser realizado se o apelo às empresas multinacionais for acompanhado por uma política industrial conseqüente, coagindo estas firmas. Nos outros casos, a privatização conduz muito freqüentemente ao desdém de empresas invendáveis e ocasiona, às vezes, quando elas são rentáveis, a constituição de pequenos impérios industriais a partir de critérios de alocação de ações fundadas sobre a concussão e os laços pessoais entre membros do governo e frações do patronato.

Feitas estas considerações, verifica-se que tendo alcançado um certo nível de desenvolvimento industrial, a estrutura produtiva está quase completa. A intervenção direta do Estado no setor produtivo é então menos necessária que à época onde devia desculpar-se ou à fraqueza da burguesia local, e/ou à insuficiência da poupança (e sobretudo de suas possibilidades de concentração) para impulsionar projetos industriais com um dimensionamento tecnológico importante. A intervenção do Estado pode assim ser mais indireta, do mesmo modo que se faz na maior parte dos novos países industriais do Sudeste Asiático.

Uma política industrial coerente, tanto na sua definição quanto na sua duração, incluindo um controle difícil mas necessário das empresas estrangeiras nos setores de ponta e anexa a uma política de financiamento público de investimentos estratégicos - em resposta à incapacidade do sistema bancário e sobretudo da bolsa de o assegurar -, parece desde então uma necessidade absoluta para tentar sair da crise. Em lugar de menos Estado, um pouco mais de Estado, mas sob formas diferentes, é hoje uma necessidade para superar a crise.

Sem esta nova orientação, a competitividade, já enfraquecida, será ainda mais problemática, e a abertura das fronteiras preconizada produzirá mais destruições que estímulos a novas indústrias no setor concorrencial.

Além disso, a retirada do Estado da economia, ao mesmo tempo desejada e temida, pode, a partir do momento, onde se faz sem política social, traduzir-se pelo desenvolvimento de um Estado poroso, cedendo lugar a abcessos ou poderes de fato substituem o Estado de direito, fragilizando assim o processo de democratização.

II A DEMOCRATIZAÇÃO AMEAÇADA

1. Uma legitimação do liberalismo induzida pela crise

A corrente liberal conhece hoje, nós o sabemos, um certo sucesso.

Primeiramente, ela "surfou" sobre os efeitos perversos das políticas de ajustamento que preconizava e seus insucessos alimentam paradoxalmente seu êxito. Com efeito, o déficit orçamentário cresceu, a decolagem hiperinflacionária em numerosos países e a importância paralelamente cada vez maior pelo nexo da taxa de câmbio-preço, fenômenos que analisaremos na parte seguinte e, não obstante manifestações do insucesso das políticas liberais, ... tornam a, paradoxalmente, dar crédito aos liberais e às soluções simples preconizadas por eles. Nos países onde ela se faz sentir fortemente, a inflação aparece de mais a mais como um fenômeno estritamente monetário que só poderia ser vencida mediante uma redução drástica das despesas, um controle estrito da evolução da massa monetária e uma privatização das grandes empresas públicas.

Vê-se assim que a adesão a estas teses liberais vem em parte ... das conseqüências induzidas pelo fracasso mesmo de políticas liberais ortodoxas, ao qual veio somar-se o fracasso das políticas liberais heterodoxas. Uma adesão em definitivo fortemente alimentada pela incapacidade crescente do Estado de romper os círculos viciosos nos quais se dissipam a economia e atrás dela a sociedade inteira.

Uma segunda razão explica o sucesso das proposições liberais. É a maneira pela qual são algumas vezes percebidas positivamente pelas camadas as mais excluídas da sociedade.¹⁸

Mais precisamente, existe na América Latina, um divórcio entre o discurso universalista do Estado e a realidade. Este divórcio se reveste de diversas formas.

Era freqüente, e o é ainda, ler-se análises sobre a crise atual no México, no Brasil e em outros países, qualificando-a de crise do Estado do Bem-Estar (*Welfare State*). Mas, de fato, desde antes, a crise e agravada por ela, a fraqueza da socialização da força de trabalho era dramática: pouca seguridade social, quase nenhuma assistência médica gratuita para os mais desprovidos nem seguro-desemprego, pensões irrisórias e somente para uma fração reduzida da população.

Além disso, o direito promulgado pelo Estado é violado de maneira permanente em diversos mercados¹⁹ e particularmente aquele do trabalho, sem que o Estado procure fazê-lo respeitar totalmente. O setor informal é ilegal, mas existe maciçamente; o mercado de câmbio paralelo é igualmente ilegal e sua presença tolerada. Poder-se-iam multiplicar os exemplos ou o direito é sistematicamente violado. Esta multiplicação de atos ilegais conduz à interrogação sobre as razões que levam o Estado a promulgar leis que são violadas diária e maciçamente. Interrogação mais original que

aquela consiste na pergunta por que as leis são violadas, pois logo se interroga sobre o paradoxo provocado por este divórcio entre o que é promulgado e o que se faz.

Enfim, as políticas sociais têm muito freqüentemente aumentado as desigualdades,²⁰ e constituído mercados lucrativos para as empresas privadas.

É nestas condições que a conscientização possível para a grande massa de excluídos, quanto à exclusão e ao agravamento da situação, constitui-se em um suporte para as políticas econômicas liberais: "a reformulação das políticas sociais que propõe o ajustamento com um rosto humano pode verificar-se como de eficácia temível nos países semi-industrializados da América Latina, não apenas enquanto estratégia compensatória da proteção de grupos os mais vulneráveis aos efeitos nocivos do saneamento, mas também porque ela contribui eficazmente a fazer do abandono do projeto de realização de um *Welfare State* a única alternativa tida como realista no concernente à desregulação das relações de trabalho e daquelas relativas à eficácia da ação pública, podem de fato, constituir-se em meio de uma restauração da legitimidade do Estado que torna possível uma estabilização da recomposição social em plena crise social."²¹

A segmentação muito pronunciada da sociedade leva as diferentes camadas da população a exprimir demandas específicas do Estado. Este aparece de modo indireto, por sua gestão de infra-estruturas, a ajuda na consolidação das favelas, etc., e é procurado com relação às necessidades engendradas por esta integração social específica. A não-satisfação destas demandas específicas, aumentadas pela crise e pela onda neoliberal, enfraquece a cidadania e mais precisamente explica sua fragmentação. Nessas condições, o discurso universalista do Estado, com seus objetivos de *welfare* em certos países e em certos momentos, tem pouca influência sobre a população.

Assim, as demandas específicas em infra-estrutura, esgotos, coleta de lixo, escolas, proteção social, explicam o êxito possível da onda liberal entre as camadas mais excluídas da população. Mas quando são menos satisfeitas, a crise e a onda liberal ajudando, estas demandas específicas se voltam em direção a outros poderes susceptíveis de satisfazê-las em parte. Esta cidadania cada vez mais restrita constitui-se em fator de importância da fragilização dos processos de democratização em curso na maioria desses países.

Esses processos de democratização acomodam-se à manutenção das relações de clientelismo que permitem o acordo individual, através da utilização dos aparelhos de Estado, sendo algumas demandas específicas impossíveis de satisfazer em um nível global. As relações pessoais não desapareceram portanto, mas os procedimentos democráticos obrigam entretanto o discurso e a prática políticos a acomodarem-se com menos violência e arbitrariedade.

Não é portanto o menor dos paradoxos a constatação de que a redução da violência estatal se faz acompanhar de um crescimento da violência privada.

2. O Estado poroso

A retirada do Estado de certas despesas leva a uma ausência de Estado. O Estado torna-se mais poroso. Lá onde ele é menos presente, manifestam-se outras formas de poder preenchendo parcialmente as funções deixadas sem cuidados pelo Estado e/ou aquelas correspondentes às novas demandas do Estado. Esses poderes não respeitam os procedimentos democráticos. Em parte legitimados por suas realizações impõem-se. Esta legitimidade repousa sobre o clientelismo, a concussão.

São poderes de fato que gangrenam o poder de direito. A violência privada desenvolve-se: torna-se o meio de sobrevivência para aqueles que são cada vez mais rejeitados pela crise e pela retirada do Estado. No Brasil, sem mesmo falar-se da Colômbia, as grandes favelas do Rio são controladas, faz pouco tempo, pelos traficantes de cocaína enquanto que a guerra de "gangs" está em curso; os garimpeiros assassinam os índios na Amazônia, enquanto a floresta queima; o contrabando está em plena ascensão; propaga-se o sentimento de que vale tudo. Na Argentina, o desemprego fornece uma mão-de-obra que vem reforçar o poder das máfias que controlam bairros inteiros de Buenos Aires e lá organizam circuitos de financiamento e proteção.

As camadas desfavorecidas, ainda mais excluídas que antes, são, parcialmente, levadas a legitimar esses poderes de fato: quando a polícia quer - fato raro - prender um chefe da máfia em uma favela do Rio, a população se lhe opõe. Se bem que seja necessário evitar generalizar tal observação, esta revela efetivamente a emergência de vários poderes de fato, mais ou menos constituídos, e de seu corolário, a violência privada, muito distante de toda prática democrática, de sorte que é permitido afirmar que a violência privada substituiu a violência pública, antes dominante com as ditaduras de militares e civis.

No limite, a democratização está sob o risco de esvaziar-se nos países mais afetados pela hiperinflação. As respostas ao caos podem ser diversas. Todas estão mais ou menos presentes, em pontilhado, em vários países.

- Seja o liberalismo musculoso, com um Estado forte, manejando a arbitrariedade e uma mistura de clientelismo e populismo esvaziado, acomodando-se bastante bem a uma política econômica liberal.

- Seja, descentralização, mas também abertura de fronteiras ajudando a fragmentação do território, e mesmo da nação, em dois segmentos, um que se atomizaria, nas regiões caracterizadas por uma

expansão econômica, e o outro rejeitado, confinado na regressão econômica e na proliferação da pobreza.

- Seja, uma acentuação da segmentação entre grupos sociais, não passando necessariamente por uma redefinição geográfica, e tal que a sociedade identificar-se-ia cada vez mais com uma sociedade de *apartheid*, com direitos diferentes segundo as categorias sociais.

- Seja, uma fragmentação da violência privada e uma "libanização", no limite, da sociedade, possibilidade que poderia ser a premissa da precedente.

- Seja, enfim, e nós faremos aparecer aqui um raio de otimismo, uma rejeição do individualismo que alimenta toda crise - particularmente uma crise financeira num contexto hiperinflacionário - e a procura de saídas coletivas. Estas possibilidades existem: as eleições em vários países²² no final do decênio precedente, tanto em níveis regional quanto nacional.

Mas a lama do fundo que é esta crise é tal, que arrisca bastante de subtrair com ela as saídas democráticas à crise. O insucesso repetido torna mais difícil o sucesso e abre o caminho a aventuras que arriscam derrubar o processo de democratização em curso.

Um certo pessimismo é de praxe, ... mas também um certo otimismo, se se quer lembrar que a história é feita também de rupturas.

Notas

- 1 A crise traduz-se em uma valorização mais difícil do capital. A crise serve então como último meio para obter uma valorização mínima do capital. Pode-se mostrar que apenas a crise não pode chegar a esse resultado, fazendo-se necessária a intervenção do Estado para não transformar-se em um processo cumulativo interminável e assim sem a regeneração das condições de valorização.

A crise é provocada por uma acumulação pretérita e insuficientemente coordenada, para uma incapacidade de superar a restrição externa (deterioração do preço de matérias-primas e/ou competitividade insuficiente) e por uma distribuição de rendas em desarmonia com a estrutura da oferta. A mesma não é apenas atribuível ao setor privado. Além das intervenções infelizes da política econômica que podem acelerar a vinda da crise, e verdadeiramente provocá-la, também é um fato pertinente à atividade diretamente produtiva do Estado, na medida em que este último intervém diretamente no setor produtivo.

- 2 Os sistemas econômicos são portanto profundamente diferentes. Pode-se reduzir a forte presença de empresas públicas e seu papel no crescimento anterior das economias latino-americanas semi-industrializadas à estatização integral e à planificação imperativa que caracterizam, possivelmente, o funcionamento da economia dos países do leste. No primeiro caso, o mercado está presente e a política industrial reflete-se no binômio conflitivo Estado-mercado; no segundo caso, está ausente e o Estado outorga-se a capacidade de "revelar as preferências" dos indivíduos, com todos os desperdícios que isto possa suscitar.

- 3 A bibliografia sobre este assunto é vasta. Nós nos limitaremos a alguns textos: N. Stern: "The economics of development: a survey", *The Economic Journal*, n.º 99, 1989; o número especial da revista *World Development* (n.º 5, 1989) consagrado à privatização, e mais particularmente aos estudos de: T. Killick e S. Commander: "State divestiture as a policy instrument in developing countries"; H. Vernon-Wortzel e L. H. Wortzel: "Privatization: not the only answer"; H. Bienen e Waterbury: "The political economy of privatization in developing countries"; N. Van de Walle: "Privatization in developing countries: a review of the issues"; dois estudos em dois números de *Occasional Paper*, uma das revistas do FMI: R. Hemmings e A. M. Mansoor: "Privatization and public enterprises", *OP*, n.º 56, 1988; P. S. Heller e J. Diamond: "International comparisons of Government expenditure revisited. The developing countries 1975-1986", *OP* n.º 69, 1990. E de uma forma mais geral, sem que haja especificações relativas aos países subdesenvolvidos, esses temas estão presentes em: R. Schmalense: "Industrial economics: an overview", *The Economic Journal*, n.º 98, 1988; e, em língua francesa, em uma obra de vulgarização: H. Lepage: *Pourquoi la propriété?* Collection Pluriel, Hachette, 1985; e J. F. Noél: "Théorie de la propriété et économie non-marchande", Laboratoire d'Economie Sociale, Université de Paris I, 1978.
- 4 "Eu considero a ação governamental e a ação voluntária como diametralmente opostas, a primeira comportando a violência, a agressão, a exploração, e a segunda sendo necessariamente harmoniosa, pacífica e mutuamente benéfica para todos", escreve J. F. Noél. Esse último conclui a apresentação dessa corrente nos seguintes termos: "Tendo proposto uma separação radical entre a esfera das trocas mercantis, a única capaz de alocar os recursos de forma ótima, e a esfera não mercantil onde reina a ineficiência, só pode resolver essa dicotomia através de absorção de uma pela outra. Se o fenômeno se generaliza, só pode levar à supressão do Estado e à uma sociedade de mercado generalizado" (doc. cit.).
- 5 Seria necessário, com todo rigor, distinguir a corrente dita dos direitos de propriedade daquele qualificado de neo-institucional, o qual apesar de procurar também minimizar os custos de transações, não se apóia exatamente sobre as mesmas hipóteses concernentes à racionalidade dos agentes. Para uma apresentação dessa corrente, ver E. Brousseau: "L'approche néo-institutionnelle de l'économie des coûts de transaction", *Revue Française d'Economie*, n.º 4, 1989.
- 6 Isto ocorre porque: "os direitos de propriedade não se referem às relações entre os homens e as coisas, mas sim às relações de comportamento entre os homens que decorrem da existência das coisas e que participam do uso dessas últimas", segundo Furobotn e Pejovith: "Property rights and economic theory: a survey of recent literature", *Journal of Economic Literature*, 1972.
- 7 J. F. Noél, citando Alchian e Demsetz, lembra que se a ciência econômica consiste em saber como os preços são determinados, é necessário ir-se além e perguntar-se: "como os direitos de propriedade devem ser definidos e intercambiados e segundo quais termos?" (doc. cit.)
- 8 Todos os benefícios, mas também os custos, provenientes de uma ação devem ser imputados ao ator. Benefícios e custos são portanto ditos "internalizados" (no caso contrário são ditos "externalizados") de tal sorte que os custos privados e os custos sociais tornam-se idênticos.

- 9 Para denunciar esse parasitismo, os teóricos favoráveis à privatização, qualificaram esses comportamentos de "free rider" ("cavaleiro livre", às vezes chamado "passageiro clandestino"): os indivíduos, à procura de satisfação de seu interesse próprio, servem-se do bem coletivo, o que acarreta um custo para a coletividade. A origem do termo "free rider" viria do hábito de alguns habitantes de São Francisco de utilizar fraudulentamente os transportes públicos.
- 10 Entretanto, os estudos estatísticos não são concludentes: "Em 1983, o estudo de Millward concluía não haver prova sistemática de que a empresa pública fosse menos eficaz quanto aos custos que a empresa privada. Mais recentemente (1988), o mesmo autor escreve em relação aos países em vias de desenvolvimento, ... a) que não há nenhuma prova estatística satisfatória capaz de sugerir sejam as empresas públicas menos eficazes tecnicamente que as empresas privadas, apesar de haver uma certa tendência nesta direção; b) que a eficácia técnica das empresas públicas não é uniforme; c) que, quando as empresas públicas tendem a ter um porte significativo, têm problemas associados ao seu porte (distintos dos problemas provenientes da propriedade pública); d) que as diferenças em seus produtos tornam difíceis as comparações entre as empresas públicas e privadas" (Killick e Commander).
- 11 Os investimentos são financiados por empréstimos mais que pelo aumento do capital, não porque desta forma a rentabilidade do capital seja acrescida (efeito de alavanca contestado por esta corrente), mais porque assim os *managers* escapam mais ao controle dos acionistas e maximizam mais facilmente seus próprios interesses.
- Porém, mesmo quando atingidas, a exclusividade e a transferibilidade existem com a propriedade privada. Tal não é o caso com a propriedade pública. Isto porque o mercado é mais eficiente que a empresa pública.
- A segunda consequência desta concepção provém de que todo o raciocínio é construído em torno da firma. A análise sob forma de direitos de propriedade insiste sobre as consequências - em termos de custos de transação - de formas de mercado, da intervenção do Estado, da estrutura da propriedade (dispersa ou não) e dos interesses próprios dos *managers*. Assim ela corresponde a um progresso e autoriza formalizações que ajudem as tomadas de decisão. Mas de um outro lado, exclui ou subestima claramente o peso do meio. Pertence ao campo micro-econômico. Os efeitos de uma alteração da conjuntura sobre a valorização do capital da firma, e consequentemente sobre seu comportamento (acumulação e/ou consumo improdutivo e/ou "financiarização") não são analisados enquanto tais. A degradação da situação de uma empresa só pode provir da alteração dos direitos de propriedade e a saída só pode estar na procura de uma minimização dos custos de transação, o que implica um funcionamento mais livre do mercado e uma privatização das empresas públicas.
- 12 Observação: Esta aproximação é estatística e opõe-se àquela que visa a modificar as estruturas. Ou a destruição - criação de estruturas constitui-se no problema essencial que se tem a resolver hoje nos países subdesenvolvidos. O mercado só pode funcionar eficazmente, isto é ajudar a produzir novas estruturas, se o Estado intervém direta e/ou indiretamente.
- 13 Sobre os mais amplos desenvolvimentos a esse respeito, ver G. Mathias e P. Salama: *L'Etat Surdéveloppé, des Metropoles ou Tiers Monde*, Maspéro-La Découverte, Paris, 1983.

- 14 Evidentemente, não é pelo fato de que o Estado "devesse" que o fazia. O Estado não obedece a imperativos kantianos. A intervenção correta do Estado depende de outros fatores, como a ação de partidos políticos ou a busca de legitimação.
- 15 As economias externas pecuniárias são rendas monetárias que resultam de uma ação exterior da qual se beneficia. Por exemplo, uma empresa lucra com preços anormalmente baixos fixados pelo Estado.
- 16 Verdadeiramente, a construção das infra-estruturas necessárias pela organização de uma economia exportadora no fim do século passado e no começo do atual. Realizou-se freqüentemente graças aos empréstimos provenientes da Europa que o Estado garantia. Foi apenas em seguida que este último tomou a seu cargo diretamente os investimentos muito pesados.
- 17 Pode-se referir com proveito ao livro de J. F. Bayart: *L'Etat en Afrique, la politique du ventre*, Fayard, 1989.
- 18 Sobre este ponto ver mais particularmente: J. Marques Pereira: "Politiques sociales, marché du Travail et légitimité au Brésil", mimeo, GREITD, 1989.
- 19 Com relação ao Peru, B. Reverz nota que "a lei é menos uma norma de vida cotidiana que uma arma para recorrer eventualmente a um sistema judiciário confuso e corrompido e portanto muito aleatório", cf.: "Democracia, instituições políticas e estruturas de representação no Peru pós-Velasquista", contribuição ao Colóquio "Votar na América Latina". Associação Francesa de Ciências Políticas, Paris, 1991.
- 20 Nós não podemos desenvolver aqui essa questão, estudada por P. Salama: "L'Intervention de L'Etat et la légitimation dans la crise financière: le cas des pays latino-américains sémi-industrialisés", *Critique*, 1987. Pode-se igualmente fazer-se referência ao livro de E. Taieb e O. Barros, op. cit.. Notemos simplesmente que no Brasil a contribuição dos assalariados ao financiamento da seguridade social é calculada em relação ao salário até um montante máximo de 20 salários mínimos, de tal sorte que aquele que só ganha entre um salário mínimo e três paga 8,2% de seu salário, enquanto que aquele que ganha 100 salários mínimos só paga 2%. Igualmente, as prestações sociais beneficiam sobretudo aqueles que têm rendas elevadas, principalmente para todas aquelas concernentes às despesas de saúde. Os assalariados que têm baixas rendas sofrem então os efeitos desse movimento em tesoura: pagam relativamente mais e beneficiam-se relativamente menos.
- 21 J. Marques Pereira, doc. cit., pp. 8 e 9.
- 22 A descentralização, com governos regionais democraticamente eleitos, pode constituir-se em um freio à degradação do conjunto. "Pode-se perguntar se um país (o Peru) que tem o mercado da droga de um lado, a ação armada do "Sendero Luminoso" do outro e uma temível crise econômica no meio, pode dar-se ao luxo de um novo começo [os governos regionais]. Já aparecem tensões de um novo tipo. As configurações políticas das regiões são extremamente heterogêneas, mas todas as regiões estão unidas em sua oposição ao governo central... Ao mesmo tempo, a nova consciência regional... encoraja a participação política, reaproxima os representantes e pode contribuir a reforçar em cada território a coesão social." Cf. B. Reverz, op. cit.

Abstract

The Withdrawal of the State in Latin America

The text characterizes the roles of the State in the new context of market economy. The "financing" is extended in detriment of production. The technological gap is enlarged including that among the most developed countries.

The "analytical reversion" unleashed by Thatcher and Reagan left the State in the prisoner's dock. The interventionism is no longer considered a magic solution and leave its place to policies of systematic privatization, which are legitimated by the mechanisms of market self-regulation.

However, the relations between State and market in Latin America would not confirm new-liberal argumentations since the withdrawal of the State without the support of an adequate social policy, provokes the process of fragilization of democracy and the dissemination of private violence.

Resumé

Le Retrait de L'Etat en Amérique Latine

Le texte caracterize le nouveau rôle de l'Etat dans le contexte de l'égémonie de l'économie de marché. La financiarisation s'étend au détriment de la production et s'accentuent les distances technologiques y empris chez les pays lesplus développés.

Le reuvement analytique déclenché par Thatcher et Reagan mets l'Etat au le banc des accusés. L'interventionisme n'est plus da solution magique et dome lien à la politique de privatisation systematique, légitimé par les mécanisme, autorégulatens du marché.

Méanmoins, les rapports entre l'Etat et le marché en Amérique Latine ne confirmeraient point les arguments néo-liberaux, prisque le retrait de l'Etat, saus l'appui d'une politique sociale convenable, détermine le provés de fragilisation de la démocratie et la dissémination de la violence privée.