

## 7. A mudança do papel do Estado na economia brasileira\*

Nos últimos sessenta anos é possível distinguir dois momentos na relação do Estado com a economia brasileira. Em uma primeira fase, entre os anos 30 e os anos 70, o Estado assumiu o papel estruturador e fomentador do desenvolvimento brasileiro. A partir dos anos 80, transforma-se em um obstáculo a esse mesmo desenvolvimento. Essas duas grandes fases estão claras no trabalho apresentado por Wilson Suzigan neste seminário (1988). Na primeira fase esse papel está sempre em transformação, adaptando-se às necessidades e circunstâncias da hora. O Estado muda a sua forma de atuação a cada década, mas sempre conserva um papel decisivo na promoção do desenvolvimento econômico, que, nesse período, foi realmente muito forte em termos comparativos mundiais. A partir dos anos 80, porém, Suzigan nos mostra que o Estado passa a ter um papel passivo. Eu diria não apenas passivo; na verdade o Estado se transforma em um obstáculo ao desenvolvimento econômico.

### **Ineficiência intrínseca do Estado?**

É preciso saber agora qual é a causa disso? Para responder a essa pergunta temos duas teorias: a neoliberal e a da crise fiscal. A interpretação neoliberal é a interpretação da grande maioria dos nosso empresários e economistas. É sem dúvida a interpretação das agências multilaterais em Washington e de nossos credores no exterior. Segundo essa interpretação a causa dessa mudança na forma de atuação do Estado seria a sua intrínseca ineficiência. Cabe ao mercado e não ao Estado coordenar, estruturar o desenvolvimento.

---

\* Intervenção no seminário "Estado e crescimento econômico" (São Paulo, Universidade Estadual de São Paulo, 14 de outubro de 1988), comentando trabalho de Wilson Suzigan. Publicado em *O desenvolvimento ameaçado: perspectivas e soluções*. (São Paulo, Ed. UNESP, 1989). Revisada para este livro.

Esta teoria é obviamente tola. Tola porque é contraditória, porque é ilógica. Se o Estado, durante cinquenta anos, dos anos 30 até os anos 70, teve um papel muito importante, estruturador e fomentador do desenvolvimento, e de repente, nos anos 80, deixa de tê-lo, não pode ser porque o Estado é intrinsecamente ineficiente. Essa interpretação sugere que de repente o Estado ficou ineficiente. Que de repente os homens e mulheres que dirigem o aparelho burocrático estatal, que estão no Ministério da Fazenda, no BNDES, no Ministério do Planejamento, no Banco do Brasil, no Banco Central, tornaram-se todos incompetentes. Ou então, que a eficácia com que promoveram o desenvolvimento durante tantos anos foi obra do acaso. Isso não faz sentido. A burocracia brasileira nesse período não retrogradou. Se formos verificar qual foi o desenvolvimento da burocracia estatal, veremos que houve progresso nessa área, que nesses cinquenta anos houve um considerável desenvolvimento da qualidade da nossa tecnoburocracia estatal.

Será então que os políticos ficaram incompetentes, ou tornaram-se mais fisiológicos? Também não há nenhuma razão para pensar nesses termos. Seu fisiologismo é crônico e antigo. E os militares? Também não, eles continuam sendo os mesmos militares, com as mesmas qualidades e defeitos que conhecemos. É preciso, inclusive, lembrar que o Estado brasileiro foi saneado em um regime militar, logo após 1964, e voltou a imergir em uma profunda crise fiscal no mesmo regime militar, a partir de meados dos anos 70.

Mas, se essa não é a causa, temos que descobrir outra explicação para o fato de o Estado haver deixado de ser um agente e ter-se transformado em um obstáculo ao desenvolvimento. Sugiro que a explicação mais adequada é a da crise fiscal — crise que se define a partir do grande endividamento externo dos anos 70.

## **A crise fiscal do Estado**

A causa fundamental da presente ineficiência do Estado está no fato de que o Estado brasileiro, hoje, vive uma grande crise financeira, uma grande crise fiscal. Através do processo de fomentar o desenvolvimento econômico durante todo esse período e especialmente durante os anos 70, o Estado foi se endividando. Também o setor privado se endividou. Mas, no começo dos anos 80, quando se tratou de fazer o ajustamento, o ônus do ajustamento foi assumido fundamentalmente pelo Estado, que aprofundou o seu endividamento, enquanto o setor privado punha ordem em suas finanças.

Foram muitas as formas através das quais o ônus da crise desencadeada pela dívida externa recaiu, afinal, principalmente sobre o Estado. Nas duas máximas desvalorizações, em 1979 e em 1983, por exemplo, primeiro o Estado permitiu que o setor privado pagasse em cruzeiros as suas dívidas e, em seguida, decidiu as máximas desvalorizações, que recaíram quase exclusivamente sobre o setor público *stricto sensu* e as empresas estatais.

Não obstante o desencadeamento da crise em 1979, com o segundo choque do petróleo, a elevação brutal dos juros internacionais e a recessão nos países centrais, crise que atingia diretamente as finanças públicas, o setor privado continuou recebendo todos os subsídios e incentivos a que estava acostumado. Na verdade, com a recessão de 1981, novas vantagens compensatórias foram criadas. Vantagens, subsídios, incentivos que até hoje continuam a existir, apesar da situação falimentar do Estado.

Já no final de 83, quando eu estava na presidência do Banespa, senti com muita clareza a natureza do problema. Dizia então que havia ocorrido uma mudança fundamental na economia brasileira: o Estado, que sempre financiara e subsidiara o desenvolvimento porque era rico, ficara pobre; ricas agora eram as empresas privadas. Isso ficou muito claro com a suspensão da rolagem da dívida externa. As empresas estatais viram-se naturalmente sem condições de pagar seus compromissos em moeda local. Quem assumiu essa dívida foi o Tesouro Nacional. Já as empresas privadas encontraram meios de pagar seus compromissos, depositando seus débitos no Banco Central. Este, entretanto, como não dispunha de divisas para pagar, ficou com a dívida. Esta era uma forma perversa — e fácil — de se financiar o Estado. Uma forma que, entre 1983 e 1987, estatizou quase completamente a dívida externa brasileira.

O Estado já estava então quebrado, profundamente endividado, numa situação financeira lastimável, enquanto o setor privado recuperava-se dia a dia. Recentemente os jornais publicaram uma entrevista de um diretor da Arthur Andersen, que fez um levantamento da situação financeira das empresas privadas brasileiras. É realmente muito boa. Índices de endividamento baixíssimos. E os lucros em 1988 voltaram a ser excelentes.

Esta é evidentemente uma situação paradoxal. A economia brasileira está em crise, mas as empresas vão bem. Quando se tem um Estado falido, como ocorre hoje com a economia brasileira, isso não significa que a situação financeira das empresas seja ruim. Pode ser boa, pelo menos durante algum tempo. O que

estará necessariamente em crise será a economia como um todo, porque é impossível para um regime capitalista que o Estado esteja quebrado e a economia vá bem. A razão é simples. Um setor privado continua financeiramente bem porque é bem administrado, porque se protege bem, porque continua a receber incentivos e proteção do setor público, porque não paga todos os impostos que seria necessário pagar, porque paga salários muito baixos. Essa situação, entretanto, não é saudável. E não dura muito tempo.

Para neoliberais, que definem o capitalismo como sendo a somatória das empresas coordenadas pelo mercado, pode parecer contraditório que o capitalismo brasileiro esteja em crise enquanto as empresas vão bem. Mas se entendermos que o capitalismo é, na verdade, a somatória das empresas privadas coordenadas pelo mercado e reguladas pelo Estado, fica claro que, se o Estado estiver doente, a economia capitalista também estará.

## **Imobilização do Estado**

O fato de o Estado ter assumido o principal ônus da crise da dívida externa não é a única causa de sua falência financeira. Há outras razões, inclusive a sua ineficiência. É fundamental, porém, deixar claro que não se pode explicar a atual situação do Estado brasileiro com a afirmação de que o Estado, por natureza, é ineficiente. Podemos, inversamente, entender que uma boa parte da “ineficiência” do Estado deriva da crise fiscal. O fato novo, que vem marcando esta década, é a crise fiscal. Um Estado numa situação financeiramente insustentável, altamente endividado e sem crédito, é um Estado sem capacidade de promover o desenvolvimento, sem capacidade de realizar política econômica. É um Estado imobilizado, ineficiente. Isso se aplica não somente à política econômica e industrial e de desenvolvimento, mas à política econômica em geral.

Política monetária, por exemplo, é totalmente impossível com uma inflação do tamanho da que temos. Não vou discutir inflação aqui, mas o fato é que hoje não há política monetária. A política monetária é totalmente passiva neste momento. E isso está ligado, novamente, ao fato de que o Estado está quebrado. Quando o Estado não tem crédito, não tem outra alternativa para cobrir seu déficit senão emitir moeda. A moeda, entretanto, é essencialmente um débito do Estado. Se o Estado não tem crédito, a seu débito, a moeda também não merecerá confiança.

## Referências bibliográficas

- BRESSER PEREIRA, L. C. "O caráter cíclico da intervenção estatal". *Revista de Economia Política*, v.9, n.3, jul./1989. Trabalho apresentado ao seminário patrocinado pela Universidade de São Paulo e pelo Wilson Center, "Democratizing Economics", São Paulo, jul./1988.
- DÍAZ-ALEJANDRO, C. "Southern cone stabilization plans". In Cline Weintraub (orgs.), 1979, 1981. Republicado in Bresser Pereira (org.), *Populismo econômico* (São Paulo, Ed. Nobel, 1991).
- SUZIGAN, W. "Estado e industrialização no Brasil". *Revista de Economia Política*, v.9, n.4, dez./1988.