

O papel do Estado e os paradigmas econômicos na América Latina

Enrique V. Iglesias

Este artigo examina os dois paradigmas de desenvolvimento que sucessivamente prevaleceram na América Latina na segunda metade do século XX, concentrando-se no papel atribuído ao Estado. No paradigma cepalino, vemos como amplas tarefas de guia, estimulador e participante direto no desenvolvimento produtivo foram perdendo eficácia, à medida que o Estado era capturado por interesses particulares sem que instituições sólidas fossem capazes de impedi-lo. Posteriormente, a extrema debilitação do Estado experimentada desde a vigência do Consenso de Washington impediu a adequada regulamentação das atividades privatizadas e fez perder a visão de longo prazo e a preocupação com a concentração de renda. O artigo alude à demanda social por um novo tipo de Estado e analisa os requisitos e objetivos para que, entre outras coisas, este facilite um funcionamento eficaz dos mercados e se preocupe em diminuir as desigualdades sociais.

Enrique V. Iglesias

Secretário Geral

Secretaria Geral Ibero-Americana

(SEGIB)

Ex-Presidente do Banco Interamericano

de Desenvolvimento (BID)

Ex-Secretário Executivo da CEPAL

✉ eiglesias@segib.org

I

Introdução

Por um amável convite que me fez meu grande amigo e colega José Luis Machinea, participei recentemente numa reunião muito especial da CEPAL, convocada para comemorar Raúl Prebisch, insigne economista de nossa região e contemporâneo ilustre de muitos dos que se encontravam nesse ato. Sua memória nos evoca a época de ouro do pensamento econômico do desenvolvimento na segunda metade do século passado, que ele liderou com tanta sabedoria em nossa América Latina e que projetou ao âmbito acadêmico internacional e de prestigiosas instituições especializadas, como a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe, o Instituto Latino-Americano e do Caribe de Planejamento Econômico e Social e a Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento. Sua vida foi rica em pensamento e ação, que no transcurso do tempo inspirou a formação de novas gerações de profissionais comprometidos com a causa do progresso econômico e social de nossos povos, ao mesmo tempo em que suas ideias são avaliadas com devida justiça por numerosos e destacados economistas do mundo acadêmico atual. Para mim, sua memória

é verdadeiramente emocionante, como o professor que abriu meus olhos para o mundo da economia real latino-americana e mundial e como o amigo generoso cujos exemplos, conselhos e apoio foram determinantes em minha carreira e dedicação ao desenvolvimento econômico e social da América Latina e do Caribe. A isso se uniu nesse momento minha nostalgia dos anos passados na que foi e continua minha casa, a CEPAL, berço de sonhos e experiências compartilhadas através de tantos anos. Muito agradeço a oportunidade que me foi oferecida para sentir o reencontro com as memórias que ela encerra e com tão bons amigos e companheiros de estrada.

Nessa ocasião compartilhei, com quem nos acompanhava, algumas reflexões sobre o papel do Estado nos cenários orientados pela busca de paradigmas econômicos em nossa região, já por mais de meio século. Neste artigo faço o mesmo. Não pretendo enunciar um ensaio teórico, mas ilustrar a visão de um praticante privilegiado nas tarefas do discurso acadêmico e na praxe das políticas de desenvolvimento da grande maioria dos países na região.

II

Os paradigmas econômicos

A busca de paradigmas econômicos foi uma constante na região desde meados do século passado. Poucas regiões conheceram um debate tão acirrado e ensaios tão variados como a América Latina. Nossa região constituiu um verdadeiro laboratório de ideias e propostas de política impulsionadas pelas ideologias vigentes, em muitos casos seguindo ensinamentos originados em outras partes do mundo.

Dessa busca decorrem lições diversas. Uma primeira lição aprendida em minha experiência de quase

meio século é que o subdesenvolvimento econômico é muito mais complexo que o que pensávamos há cinquenta anos. E isso apesar de que naquela época foram realizados grandes esforços de reflexão. A CEPAL foi, em certa medida, uma sementeira de ideias impulsionadas com tanto brilho por Raúl Prebisch. Porém, ela foi também um centro de pesquisa e conhecimento da realidade econômica de cada país, em numerosos casos com a cooperação estreita dos governos. Como parte dessa vivência, aprendemos a conhecer melhor a complexidade econômica de cada país e de seu ambiente internacional.

Assim, uma lição muito importante dessa experiência de tantos anos é saber evitar as reduções ou simplificações excessivas da realidade que costumam acompanhar a busca dos paradigmas.

□ Este artigo recolhe a conferência magistral ditada pelo autor na Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Santiago do Chile, 28 de agosto de 2006), no contexto da Sexta Cátedra Raúl Prebisch.

Essas simplificações estiveram presentes em quase todas as formulações teóricas e suas respectivas propostas de política. Em minha experiência pessoal observei dois tipos de simplificações excessivas: as do âmbito econômico e as relativas ao contexto social e político.

Como superar as simplificações da teoria? O avanço da análise macroeconômica fez uma enorme contribuição para o melhoramento da formulação de políticas. Os modelos macroeconômicos progrediram extraordinariamente em sua capacidade de análise e prescrição de políticas. Três áreas nas quais esse avanço foi notável e útil correspondem ao campo monetário e financeiro; ao de formação dos preços, inclusive a inflação; e ao de comércio exterior.

No entanto, me parece que em muitos casos sacrificou-se a realidade em benefício da elegância formal e matemática dos modelos. Não se trata de menosprezar a contribuição dos modelos macroeconômicos ao conhecimento e à praxe da política, mas às vezes tendemos a antepor sua elegância formal à complexidade da realidade econômica, social e política.

Talvez, para fins ilustrativos, possamos fazer uma comparação com a construção de uma casa. Para isto, é necessária a contribuição de um bom engenheiro que assegure a idoneidade de seus cimentos e infraestrutura. Simplesmente não haverá casa segura sem isso. Porém, além disso, é necessária a contribuição do arquiteto que contribua com o desenho apropriado para as aspirações e necessidades de seus moradores. Penso que na busca de paradigmas econômicos ocorre algo semelhante. São necessários bons engenheiros econômicos para assegurar a coerência dos modelos econômicos e formular suas condições de ótimo. Mas também são necessários arquitetos econômicos que assegurem a correspondência entre a racionalidade da engenharia econômica e as exigências da realidade social e política. Considero que o avanço na engenharia econômica superou de longe a arquitetura dos paradigmas econômicos. As experiências dos anos passados mostram frequentemente que houve déficit quanto ao desenho da casa, enquanto abundou a elegância formal de sua estrutura.

Qual foi a experiência com relação aos paradigmas sociopolíticos? Nos esforços para conhecer e apreender a realidade, recorreremos a ideais e categorias de análise sociológica e política. Por aí nos aproximamos de uma visão integral da realidade. No entanto, essa compreensão dos fatores sociais ou políticos

condicionantes foi em muitos casos seduzida inevitavelmente por ideologias ou concepções apriorísticas, que, sendo úteis para entender os fenômenos sociais, correm o risco de colocar as ideologias diante das realidades. E isto comporta uma simplificação tão perigosa como a anterior.

Portanto, uma das lições mais valiosas dos anos passados é a necessidade de evitar um ou outro tipo de simplificação. Em um caso nos arriscamos ficar com economias sem sociedade; no outro, a ficar com sociedade sem economia. Os paradigmas encerram um ou outro risco; por isso, devemos nos cuidar das simplificações excessivas se quisermos ter uma visão integral da realidade sobre a qual aplicar políticas econômicas e sociais relevantes e viáveis.

Isso não significa ignorar o papel das ideias e das ideologias, que se mostraram tão valiosas ao longo da história. O que reconheço em minha experiência pessoal é que, na busca dos paradigmas econômicos e sociais, é preciso apreender as realidades nacionais e internacionais, e nelas identificar os obstáculos e condições impostos pela aplicação das distintas propostas de política.

Entre os fatores condicionantes das realidades econômicas, políticas e sociais, as instituições têm um papel crucial, como se vem reconhecendo cada vez mais. E entre elas se destaca o Estado. Na América Latina um fator fundamental dos grandes paradigmas de desenvolvimento foi o papel atribuído ao Estado.

Este tema não é novo, mas me proponho a abordá-lo aqui porque pode ser de interesse olhá-lo à luz de minha experiência pessoal, aproveitando especialmente os resultados dos trabalhos que realizamos no Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) em anos recentes. Ali montamos uma unidade dedicada especialmente à análise dos problemas políticos no desenvolvimento latino-americano e, em particular, do papel do Estado. Com isso, simplesmente nos somamos à corrente institucionalista dos últimos anos, que vem pondo em relevo o papel fundamental das instituições no que se refere a explicar e combater os problemas do desenvolvimento.

Gostaria de discorrer aqui sobre o papel do Estado em cada um dos dois principais paradigmas de política econômica dos últimos 50 anos na América Latina: o paradigma da CEPAL e o do Consenso de Washington. Desse exame e das lições aprendidas surge a necessidade de repensar o papel do Estado no contexto das novas realidades da América Latina e das estratégias econômicas que estão sendo aplicadas na região.

1. O paradigma cepalino

O primeiro grande encontro entre Estado e paradigma que nossa geração observou na América Latina surgiu da proposta cepalina. Como bem sabemos, o quadro deste paradigma incluiu um conjunto de ideias-força, entre as quais se destacam: i) o enquadramento do paradigma na relação entre centro e periferia; ii) a orientação do desenvolvimento para dentro; iii) o papel da tecnologia; iv) a industrialização substitutiva; v) o papel ativo do Estado. Por sua vez, a implementação dessa estratégia de desenvolvimento descansava num conjunto de instrumentos e políticas específicas de caráter alfandegário, tributário, cambial, creditício e de incentivos fiscais ao desenvolvimento industrial, e na atenção ao crescimento explosivo das demandas sociais geradas pelas migrações do campo para as cidades.

Nesse contexto correspondia ao Estado cumprir um papel de protagonista; para isso, foram criados ministérios especializados, escritórios de planejamento e bancos de desenvolvimento destinados a mobilizar recursos financeiros e tecnologias. A ampliação e fortalecimento do aparelho estatal foi o instrumento básico da política econômica. O desenvolvimento impulsionado por esta estratégia transformou profundamente o perfil econômico e social latino-americano. Um aspecto destacado da transformação social foi o intenso processo de urbanização. No plano econômico, o setor manufatureiro aumentou sua gravitação no produto global e no emprego, enquanto declinava ou se estagnava a produção agrícola, se acelerava a expansão dos serviços e inclusive o aumento do emprego no setor público e adquiriam uma ponderação cada vez maior as burocracias e a absorção de recursos por parte do Estado. A população urbana alcançou níveis de renda crescentes e sensivelmente mais altos que os do âmbito rural, ainda que sua dinâmica expansiva tenha se debilitado acentuadamente entre a década de 1960 e a de 1970.

Por que esse esgotamento progressivo do desenvolvimento latino-americano? Não foram esses mesmos postulados das políticas de desenvolvimento os aplicados com êxito pelos “tigres asiáticos”? Por que então a América Latina não conseguiu tornar viável uma economia industrial progressiva e, em vez disso, perdeu posições significativas frente a países que iniciaram sua industrialização a partir de bases mais fracas? Certamente as causas foram muitas, mas alguns fatores tiveram uma incidência nefasta importante nos resultados.

O Estado asiático desfrutou de maior autonomia que o latino-americano e esteve precedido por tradições burocráticas eficientes e livres da influência de interesses particulares. Em compensação, a experiência na América Latina foi muito distinta, não tanto pela natureza das políticas, mas mais por sua implementação. As bases fiscais foram insuficientes, devido em grande medida à ausência de um autêntico pacto social e político redistributivo. O Estado foi facilmente dominado por interesses particulares, entre outros os dos agrupamentos ou partidos políticos, grupos econômicos, líderes militares, caudilhos ou ditadores, que fortaleceram seu poder político e econômico pela via do Estado. Isso explica também o caráter clientelista do emprego e da gestão do gasto público pelos regimes autoritários ou semidemocráticos.

Em suma, o Estado que acompanhou o paradigma cepalino foi onipresente, centralista e cativo. Além disso, poucos países da América Latina conseguiram avançar na construção de um sólido Estado democrático, condição indispensável para assegurar a autonomia frente aos interesses particulares e a confiança no império da lei. Estas deficiências conduziram à instabilidade política e ao déficit democrático.

Os estudos feitos no BID analisaram esse déficit democrático a partir de duas relações: as do Estado com o mercado e as do Estado com a sociedade. Os vácuos ou falhas nessas relações erodiram a viabilidade de um desenvolvimento sustentável e equitativo.

A usurpação do Estado pelos interesses privados conduziu a intervenções estatais que entorpeceram o funcionamento eficiente do mercado e promoveram o rentismo, a especulação e a corrupção. Por sua vez, as políticas públicas capturadas por interesses particulares não puderam responder às demandas da maioria dos cidadãos, contribuindo assim à exclusão de amplos setores da população dos benefícios do crescimento e à perda de legitimidade do Estado.

O esgotamento do modelo heterodoxo da CEPAL precipitou a crise do Estado. Não é esta a oportunidade de examinar as causas do esgotamento desse modelo. O certo é que a crise sofrida na década de 1980, que teve sua máxima expressão na crise da dívida, acelerou os processos inflacionários, acentuou a perda de competitividade da economia e aumentou as distâncias sociais. No plano institucional, destruíram-se os bancos centrais, os ministérios de planejamento e as instituições financeiras e de fomento. Porém, igualmente grave, ou ainda pior, foi que na formulação da política de desenvolvimento perderam-se as perspectivas de longo

prazo. Os problemas da sobrevivência econômica e as crises de curto prazo monopolizaram a atenção das políticas na maioria dos países. Isto e, em especial, os problemas derivados da crise da dívida nos levaram no início da década de 1980 a alertar na CEPAL sobre a iminência de uma “década perdida”, que de fato e lamentavelmente ocorreu e cujos graves efeitos adversos se projetaram no âmbito econômico e social de nossos países.

A gravidade da crise levou ao abandono do modelo heterodoxo e ao retorno do modelo ortodoxo e adoção do Consenso de Washington.

2. O Consenso de Washington

O retorno da ortodoxia significou a adoção das regras de jogo do mercado, a vigência do sistema de preços como principal mecanismo de distribuição de recursos, a aplicação de fortes programas de estabilização, a abertura ao comércio internacional, a entrada de recursos financeiros e do investimento privado estrangeiro e uma política generalizada de privatizações. As reformas econômicas foram estimuladas em boa medida pelos organismos financeiros de Washington, em particular os surgidos da Conferência de Bretton Woods. Estes constituíram um instrumento importante para impulsionar a realização das reformas.

A concepção do Estado liberal patrocinado pelo Consenso de Washington esteve dominada por uma atitude antiestatista generalizada, que baseou sua justificação na crise enfrentada pelo Estado heterodoxo, assim como em sua ineficiência, o peso da burocracia e especialmente a corrupção.

Além disso, não deixou de ter influência a expansão generalizada do mercado em um crescente número de economias emergentes, tanto entre os países em desenvolvimento como na esfera socialista.

O novo conceito de Estado o caracterizou como minimalista e prescindente. Estimou-se que abundavam os argumentos para desqualificar o Estado como mecanismo de distribuição de recursos, principalmente os relativos à sua ineficiência, corrupção, clientelismo e excesso burocrático. Isto levou a patrocinar um Estado minimizado, o que significou o fechamento de instituições, a eliminação de instrumentos de política e o corte de seu intervencionismo excessivo. Por exemplo, as políticas industriais e agrícolas foram eliminadas. E, sobretudo, perdeu-se a visão de longo prazo.

Assim, as reformas caíram em um grave erro, o de dar as costas ao Estado. A prescindência do Estado na realização das reformas fez com que experimentassem

uma perda generalizada de credibilidade. Segundo as pesquisas do *Latinobarómetro*, somente um terço da população latino-americana crê nas reformas. Isto conduziu a uma crescente perda de legitimidade das reformas e do mercado na grande maioria da população. Essa crise de credibilidade se somou ao sentimento generalizado de frustração e de fadiga devido à insuficiência do progresso e dureza dos sacrifícios feitos na aplicação das reformas.

Mas, como o Estado se relaciona com o mercado e com os cidadãos neste novo paradigma?

Quanto à sua relação com o mercado, houve mudanças importantes nas políticas econômicas, como: i) as privatizações e a abertura ao mercado de setores completos da economia; ii) o enfraquecimento ou a ausência dos quadros normativos necessários para fomentar a competência e proteger o interesse dos consumidores; iii) a oposição continuada dos interesses corporativos aos processos de reforma; iv) a falta de mecanismos adequados de acordo entre ganhadores e perdedores da aplicação das reformas; v) o abandono das medidas de promoção de setores produtivos específicos; vi) o escasso avanço na realização de reformas fiscais autênticas; vii) um baixo e decrescente investimento público em infraestrutura.

A respeito da relação do Estado com os cidadãos ressaltam alguns aspectos importantes. Em muitos países continuam ausentes as condições necessárias para um autêntico império da lei e da justiça. Por um lado, os sistemas judiciais são pouco confiáveis, o que acentua a falta de segurança jurídica. Por sua vez, o Estado carece da capacidade necessária para promover pactos sociais redistributivos.

Analisemos agora qual foi a atenção prestada pelas novas estratégias do desenvolvimento à definição do papel do Estado. Em geral, nos últimos anos do século XX e primeiros anos do século XXI ressurgiu uma acentuada preocupação com o desenvolvimento social. De uma maneira ou outra, também foram sentidos em todo o mundo os efeitos dos trágicos acontecimentos do 11 de setembro de 2001, destacando-se entre eles a ênfase nas medidas de segurança impulsionadas pelo Estado.

A relação do Estado com o mercado e os cidadãos neste novo paradigma implica uma baixa capacidade da administração pública para elaborar e implementar as políticas, devido em grande medida às crises fiscais sofridas. As reformas da administração pública derivaram mais em reformas fiscais que em exercícios específicos de reorganização. Os processos de reforma da administração pública privilegiaram sua

orientação tecnocrática e descuidaram da realização de uma autêntica mudança de estrutura do Estado.

Por isso, nos últimos anos surgiu o interesse em redefinir o papel do Estado no contexto das novas estratégias de desenvolvimento e, como o assinalamos anteriormente, insistiu-se na preocupação com o desenvolvimento social e, desde o ano 2001, nas medidas de segurança nacional. Isto coincide com tendências favoráveis no plano econômico internacional, um crescimento significativo do produto e do comércio mundial, o melhoramento dos preços das matérias-primas e a expansão dos fluxos financeiros e do investimento privado estrangeiro. Aliás, este clima de bonança econômica internacional teve efeitos favoráveis para a América Latina, ao que se soma a gestão macroeconômica que hoje prevalece na maioria de nossos países. Neles tanto a gestão da dívida externa como o desempenho exportador enfrentaram condições externas favoráveis.

As novas estratégias econômicas se projetam num quadro geral em que prevalecem, no plano externo, condições de balanço de pagamentos mais favoráveis

que no passado e a presença de novos atores no cenário internacional, como a China e Índia, que oferecem grandes oportunidades para a região e ao mesmo tempo colocam grandes desafios; na ordem interna, a consolidação de uma boa gestão macroeconômica, uma renovada atenção aos problemas macroeconômicos e a reivindicação tanto das políticas públicas especialmente orientadas a corrigir falhas de mercado como da ação do Estado. Em todos estes temas a CEPAL vem trabalhando desde a sua criação.

Estamos por acaso na presença de um novo paradigma? Sinceramente, não creio e prefiro entendê-lo como um paradigma incremental. Na região há um alto pragmatismo aprendido das experiências próprias e alheias, assim como existe também uma maior consciência das limitações que as relações internacionais impõem no mundo moderno. Na aproximação na relação entre o Estado e o mercado prevalece o que o Presidente Ricardo Lagos expressou nesta cidade: mais mercado e melhor Estado. Aliás, cabe a cada país definir apropriadamente as relações entre o mercado e o Estado.

III

Um novo conceito do Estado: seus objetivos e os requisitos para alcançá-los

O tema sobre o qual devemos refletir é, portanto, a noção do novo conceito do Estado, aproveitando as boas e más lições deixadas por seu papel nos dois paradigmas precedentes. A partir dessas experiências, gostaria de identificar agora alguns objetivos que me parecem relevantes na busca desse novo Estado.

1. Objetivos

Um primeiro objetivo é o de obter um Estado capaz de tornar viável a eficiência do mercado. O Estado é importante, se não for indispensável, para a consecução de um mercado eficiente. Isto supõe a existência de um sistema legal e judicial certo e crível em seu desempenho, que garanta a eficácia dos direitos de propriedade e individuais. A isso se soma a necessidade de quadros normativos que assegurem o equilíbrio entre os interesses públicos e privados. Também é necessária a criação e defesa de uma

competência que garanta a eficiência do mercado. A experiência nos ensina como são nefastos os resultados da privatização de empresas estatais quando, pela falta das condições antes assinaladas, se substitui o monopólio público pelo privado. Em suma, para que o mercado funcione com eficiência, em termos de crescimento e de geração de oportunidades para toda a população, é necessário um Estado capaz de intervir eficazmente onde corresponder, ainda que não deva fazê-lo onde não corresponder.

Segundo, precisamos de um Estado que impulse a capacidade produtiva; com isso, não defendemos uma proposta apriorística de um Estado produtor, ainda que tampouco se exclua esta opção. Neste conceito do papel do Estado destaca-se a aplicação de políticas públicas orientadas a fortalecer a capacidade produtiva nos setores de maior prioridade para o desenvolvimento, como é o caso, por exemplo, daqueles vinculados à inovação tecnológica e

produtiva. Propomos intervenções inteligentes por parte do Estado, mas não contra o mercado, e evitar a exclusão dogmática do Estado como a que fizemos em anos anteriores.

Terceiro, precisamos de um Estado que tenha a responsabilidade de diminuir as desigualdades sociais. O Estado cumpre um papel indispensável na defesa ativa da coesão social e luta contra a pobreza. A eficiência dos direitos políticos e civis depende de um aparelho estatal que garanta a observância da legalidade e condições materiais de vida dignas para a população, por meio do reconhecimento e cobertura de seus direitos econômicos e sociais. Isto implica que o Estado assume duas funções fundamentais: a de habilitador e a de compensador. Habilitador do cidadão para que este tenha acesso a uma maior igualdade de oportunidades através da educação, e compensador porque deve velar pelo bem-estar dos desamparados da sociedade. Isto não significa atribuir ao Estado um papel de protagonista no crescimento econômico como via para resolver os problemas de pobreza, o que suplantaria as responsabilidades do setor privado na esfera econômica.

Quarto, a experiência moderna destaca um novo relacionamento do Estado com a empresa privada, do qual decorreram importantes dividendos econômicos e sociais. Nesse campo cabe identificar novas modalidades de cooperação, como, por exemplo, a coparticipação do Estado e empresa privada no financiamento da infraestrutura, que sem dúvida será um dos maiores desafios para a economia regional nos próximos anos.

Quinto, com relação ao papel do Estado frente à sociedade civil, hoje entendemos claramente que o fortalecimento da sociedade civil é algo estreitamente associado à reforma do Estado. No BID sustentamos repetidamente que não há Estado capaz com uma sociedade civil fraca nem vice-versa. Isto é, não existe uma sociedade civil forte sem o amparo de um Estado forte e eficiente. No entanto, não devemos confundir tamanho com força nem gordura com músculo, como Prebisch assinalou frequentemente. O desenvolvimento requer mais Estado, mais mercado e mais sociedade civil, mas de maneira coerente, que permita a convivência e o reforço mútuo das potencialidades máximas de cada uma das partes. Deve-se reforçar criativamente essa relação, fomentando mecanismos de participação da sociedade civil nas funções do Estado. Isto é sem dúvida um grande desafio, que deve ser enfrentado começando pela eliminação das suspeitas recíprocas comuns nesta relação.

Sexto, o Estado tem um papel fundamental na orientação e formulação das políticas de inserção internacional. Corresponde ao Estado, em consulta e colaboração com o setor privado, adotar as grandes decisões que permitam desenvolver as relações de inserção internacional dos países. Essa tarefa tem importância crucial nas atuais condições de crescente complexidade das relações internacionais, tanto no plano regional como no âmbito mundial. O papel do Estado é de particular relevância no processo de integração regional. As solidariedades de fato sobre as quais se constrói a integração econômica e política dependem de um processo de convergência de interesses, valores e culturas, cuja coluna vertebral depende das capacidades institucionais dos países e, em particular, do papel do Estado. A integração é um processo complexo e dinâmico, que avança mediante a superação de conflitos de adaptação das estruturas econômicas, políticas e sociais dos países. Tudo isso dificilmente pode ser obtido sem a liderança das instituições do Estado. Jean Monet costumava dizer que nada é possível sem as pessoas, mas nada é duradouro sem as instituições. A integração regional, que em si mesma é um processo de reforma do Estado, dificilmente pode avançar sem a presença de Estados capazes de enfrentar eficazmente os problemas de adaptação que ela traz consigo.

Sétimo, o Estado desempenha um papel de suma importância na inovação tecnológica. Nas primeiras etapas da formação das nações, o Estado teve um papel fundamental na educação do cidadão. Hoje em dia, a nova fronteira que se abre para a responsabilidade primária do Estado é o apoio ao desenvolvimento da tecnologia e da inovação tecnológica. O que ontem era a educação, hoje é a extensão e a qualidade da educação. Também é de hoje a promoção da pesquisa científica e inovação tecnológica. Isto não desconhece o papel fundamental da atividade privada neste campo, mas as distâncias que nos separam do mundo desenvolvido podem aumentar se não fizermos um esforço maciço de desenvolvimento tecnológico, o que requer inevitavelmente uma ação efetiva do Estado.

Oitavo, no mundo cada vez mais complexo em que vivemos é necessário fortalecer a capacidade de análise das tendências fundamentais da economia, sociedade e política no âmbito internacional. Vivemos em um mundo que avança em todos os campos a um ritmo sem precedentes, dominado pelas forças da globalização e o desenvolvimento vertiginoso das tecnologias da informação e das comunicações. Frente a isso devemos manter, como condição da mais

alta prioridade, a maior capacidade de observação e acompanhamento que nos seja possível. Nesta tarefa o Estado moderno deve promover um processo permanente de reflexão pelos setores público e privado, que nos permita enfrentar os desafios e aproveitar as oportunidades que nos colocam as distintas vertentes da globalização.

Nono, um componente institucional de comprovada idoneidade no desenvolvimento da capacidade de análise das grandes tendências econômicas, sociais e políticas no âmbito nacional e internacional, são os escritórios de planejamento. Devemos corrigir passados abandonos das tarefas de análises e de reflexão sobre o futuro. O pensamento de longo prazo deve voltar a ser um objetivo importante do Estado contemporâneo. Não estamos defendendo o tipo de planejamento centralizado, mas a capacidade de projetar tendências de longo prazo para nelas basear as estratégias de desenvolvimento.

Décimo, outra função prioritária do Estado moderno é a de promover os grandes consensos nacionais. Como sabemos, o acordo em diversos níveis entre Estado, empresa privada, sindicatos e sociedade civil foi uma valiosa experiência de muitos países desenvolvidos. Sem pretender diluir as responsabilidades próprias de cada estamento, é útil apontar mecanismos que contribuam para grandes consensos nacionais, que nas condições atuais da região parecem tão úteis e necessários. Considero que a formação e o fortalecimento dos conselhos econômicos e sociais deveriam ser merecedores de especial atenção por parte do Estado.

Este verdadeiro decálogo de objetivos do novo Estado deveria ser complementado com a definição ou identificação dos requisitos e instrumentos idôneos e necessários para obtê-los.

2. Requisitos

Na minha opinião, a primeira condição é contar com um sistema democrático robusto. Sem dúvida, este é o requisito mais importante e talvez sua menção seja uma novidade. Talvez seja uma novidade ligar a sustentação e o aprofundamento da democracia com as capacidades do Estado. Mas é relativamente comum vincular o mau funcionamento da democracia ao desenvolvimento de seu componente liberal, relacionando este com a debilidade dos mecanismos de limitação e divisão efetiva do poder que asseguram a proteção dos direitos e liberdades civis e políticas. No entanto, ressaltou-se menos a debilidade causada

pelo déficit do chamado componente republicano da democracia, segundo o qual o exercício de cargos públicos deve ser uma atividade virtuosa, que supõe uma estrita sujeição à lei e obediência ao interesse público, sacrificando muitas vezes o interesse privado.

Uma segunda condição é criar um serviço civil profissional, com uma sólida posição institucional e sentido do dever, amparado por um quadro normativo apropriado. A autonomia institucional do serviço civil, coberto por estritos critérios de igualdade, mérito e capacidade no acesso e na organização da carreira, funciona nas democracias avançadas como um contrapeso para a discricionariedade política e do governo e como um freio à arbitrariedade, salvaguardando os valores da legalidade sem os quais seria difícil a proteção efetiva dos direitos e liberdades dos cidadãos. A democracia não se consolidará sem uma reforma do Estado que aposte na institucionalização de um serviço civil profissional. O progresso da democracia política, econômica e social nos países desenvolvidos não pode ser entendido sem reconhecer a força de suas instituições administrativas. Tampouco deve estranhar que os países da região com os melhores indicadores de coesão social sejam aqueles de maior tradição institucional pública, inclusive com um serviço civil de carreira. Portanto, deve-se superar a politização da administração pública e evitar sua captura por interesses particulares que levam ao clientelismo e influência das amizades. Este é um passo fundamental na mudança para o Estado de que a democracia da América Latina necessita hoje em dia.

Existe, também, a necessidade de aumentar e melhorar a capacidade de gestão do gasto público. Um crescimento sustentável e equitativo depende também da qualidade e da eficiência das políticas e da gestão pública. É indispensável, então, elevar a capacidade fiscal dos governos, bem como sua responsabilidade. Em particular, é prioritário adaptar os sistemas de distribuição de recursos para que respondam às necessidades dos mais pobres, e acomodar os sistemas de prestação às suas circunstâncias específicas, permitindo a participação e o compromisso direto. Para obter tudo isso, é imprescindível superar a politização da administração pública e sua captura por interesses particulares, como já se assinalou. A administração pública está chamada a constituir a plataforma institucional básica para a formulação e implementação de políticas públicas que respondam aos interesses gerais da sociedade.

Finalmente, qualquer proposta de reforma do Estado terá que superar tanto as hipotecas ideológicas

conexas, como a lógica que as reduz a simples problemas técnicos. A reforma do Estado só pode ser realizada mediante ajustes adicionais, que sejam concebidos a partir da economia política do possível. A realidade demonstra que são as ideias e não as ideologias que permitem avançar paulatinamente na solução dos problemas. Isso afeta também o projeto do Estado, em que não há muitas opções viáveis unidas a bandeiras de diversas cores, mas espaços de mudanças graduais, normalmente transversais, que requerem grandes consensos e apoios da sociedade em seu conjunto.

Do mesmo modo, conceber a reforma do Estado como um problema exclusivamente técnico, separado da política, significa desconhecer uma realidade que reaparece com o tempo sob formas insuspeitadas. É cada vez mais evidente que os países que foram capazes de progredir de forma sustentável não são os que subordinaram a lógica política a critérios puramente

técnicos. Só quando a racionalidade técnica e política encontrou sua colocação harmônica, onde as reformas foram apresentadas e discutidas com transparência e sem medo de seus custos políticos, onde se investiu de forma transversal em conhecimento local e apropriação coletiva de planos e projetos, só nesses casos constatamos avanços, talvez mais lentos, mas também mais sustentáveis e equitativos. É importante destacar que, além de alguns consensos básicos no equilíbrio macroeconômico, os países com maior êxito apresentam uma combinação muito diversa de modelos institucionais e políticos de reforma. Mas, ao mesmo tempo, coincidem em haver desenvolvido processos inovadores na busca de resposta para seus problemas, que representam equilíbrios peculiares entre a racionalidade política e a técnica. Esta é talvez a lição mais importante do processo de reformas em países como Chile e Brasil.