

Luiz Carlos  
Bresser Pereira

Crise Econômica  
e Reforma do  
Estado no Brasil

Para uma nova interpretação  
da América Latina



Luiz Carlos  
Bresser Pereira

Crise Econômica  
e Reforma do  
Estado no Brasil

Para uma nova interpretação  
da América Latina



editora  34

E-book produzido por Monkey Books.

Tenho mais de 150 e-books produzido em formato EPUB, compartilhado em diversos sites de arquivos como DOCERO, ZLIBRARY, eLIVROS, etc. Caso queira, ajudar esse produtor de e-books...

Entre em contato para a lista total dos ebooks e doe para continua esse trabalho.

GRATO E APROVEITE A LEITURA!!!!

CONTATO, PAYPAL E PIX PARA COLABORAÇÃO:  
[monkey.booksbra@gmail.com](mailto:monkey.booksbra@gmail.com)

# **Apresentação**

Este livro foi originalmente pensado como uma coleção de ensaios, mas à medida que preparava e revisava a edição inglesa, fui fazendo tantas modificações e acrescentando tanto material novo, no decurso de três anos, que afinal o resultado foi um livro que pretende ter começo, meio e fim. O livro, assim como a maioria dos ensaios, foi escrito em inglês, traduzido, e em seguida cuidadosamente revisado por mim. A única diferença substantiva entre o livro americano e este, porém, foi a adição do Capítulo 16 sobre a reforma da administração pública no Brasil.

Este livro está dividido em quatro partes. A Parte 1 trata das interpretações conflitantes sobre o Brasil e das respectivas estratégias de desenvolvimento. O Capítulo 2, no qual a interpretação da crise é esboçada, é o capítulo central do livro. A interpretação da crise do Estado surgiu a partir de uma intuição prévia — que o Brasil e a América Latina enfrentavam uma crise fiscal que estava relacionada com a crise da dívida externa e com o populismo econômico. Mas ela baseava-se também em outra intuição. Eu observei que o papel do Estado estava mudando, e que esse fato estava relacionado com o “caráter cíclico e mutável da intervenção do Estado”. Esse foi o título de um *paper* que escrevi em 1988, cuja versão atualizada foi publicada em inglês em 1993. Esse processo cíclico explica como o Estado, que desempenhou um papel estratégico no processo de desenvolvimento entre os anos 30 e 70, foi atingido por uma crise profunda nos anos 80, e por que, depois disso, a disciplina fiscal, a privatização e a liberalização comercial tornaram-se imperiosas. Explica também por que a onda conservadora e neoliberal foi tão forte e, afinal, tão equivocada na sua proposta do Estado

mínimo. Explica finalmente por que o Estado Social do século XX vai-se transformando já neste último quartil do século no Estado Social-Liberal. O Capítulo 3 resume os meus pontos de vista sobre o caráter cíclico da intervenção do Estado, aplicando-os ao Brasil. Esse é o modelo básico subjacente ao conceito e papel do Estado que eu adoto neste livro.

A Parte 2 examina a crise econômica dos anos 80: o processo histórico que levou à crise, a perversa macroeconomia da crise, a crise da dívida. A Parte 3 é dedicada à dimensão política da crise. Todos os capítulos deste livro possuem uma dimensão política além da econômica. Entretanto, os quatro capítulos desta parte são específicos. Neles, examino a crise e a renovação da esquerda; os obstáculos políticos às reformas econômicas; os aspectos contraditórios do curto, porém significativo, governo Collor; e finalmente o fenômeno que denominei “a contradição da cidadania”: a existência de um grande número de cidadãos com direito a voto em uma sociedade radicalmente heterogênea, em que os governos enfrentam permanentemente uma crise de legitimidade, na medida em que o contrato social clássico não é suficiente para garanti-la, tornando-se necessária a formação adicional de pactos políticos orientados ao desenvolvimento. O Brasil é uma sociedade dual. A distribuição de renda é extremamente injusta. A distância entre as elites e as massas é enorme. Uma sociedade não é moderna apenas porque é orientada ao mercado, porque a alocação de recursos é eficiente e a mudança tecnológica é dinâmica. Precisa também ser razoavelmente homogênea. No Brasil, o distanciamento social é o principal obstáculo à sua modernização. Essa fratura torna extremamente difícil a formação de uma coalizão política democrática, capaz de consolidar a democracia, reduzir as desigualdades econômicas e promover o crescimento.

Finalmente, a Parte 4 é uma análise das reformas econômicas que estão sendo realizadas no Brasil desde 1987, após o colapso do Plano Cruzado, e que foram aceleradas nos anos 90, no governo Collor, culminando com o Plano Real, que estabilizou os preços a partir de 1994. Logo, este livro é sobre crise, mas é também sobre mudanças e reformas. Mudanças e reformas importantes que estão ocorrendo no Brasil desde a eclosão da crise, no começo dos anos 80, mas que foram obscurecidas pela inflação elevada e inercial existente no Brasil. Nessa parte, discuto primeiro as tentativas de estabilização fracassadas, argumentando que a causa dos fracassos não foi só política. Além dos aspectos políticos, sustento que a incompetência dos formuladores de políticas econômicas, que não conseguiram compreender que o período anormal que o Brasil e a América Latina viviam, e, particularmente, a natureza inercial da inflação foram as principais causas dos fracassos. Como segundo tópico, discuto as reformas bem-sucedidas. E concluo o livro com uma análise das mudanças sociais e políticas que conduzem na direção da formação de um novo pacto político orientado ao desenvolvimento.

Antes da conclusão, no Capítulo 15, discuto a estratégia internacional do Brasil. É claro para mim que a Iniciativa para as Américas (1991) e o NAFTA inauguraram uma nova fase nas relações entre os Estados Unidos e a América Latina. Por um lado, essas duas iniciativas são uma resposta à crise da América Latina, mas, por outro lado, são consequências do fim da hegemonia americana sobre a economia mundial. Nessa parte do livro, eu analiso a diferença entre o antigo nacionalismo, atado à estratégia de substituição de importações, e a nova política internacional baseada no interesse nacional.

Destas quatro partes em que está dividido o livro, apenas a segunda é constituída principalmente de artigos

publicados anteriormente em *A crise do Estado*. E mesmo esses artigos sofreram modificações para se transformarem em verdadeiros capítulos. De todo o livro, apenas o capítulo 16, sobre a reforma da administração pública, não consta da edição original em inglês.

Minha experiência no setor público, bem como o meu trabalho como professor de Economia na Fundação Getúlio Vargas de São Paulo e minha experiência no setor privado foram essenciais para o desenvolvimento das ideias aqui apresentadas. A participação em debates sobre o Brasil e sobre a América Latina em muitos seminários e congressos nacionais e internacionais foi também muito importante. Tenho dívidas para com muitos amigos, mas eu gostaria de me referir a quatro economistas, Jeffrey Sachs, Roberto Frenkel, Rogério Werneck e Yoshiaki Nakano (com quem escrevi os capítulos 7 e 13 deste livro), e a dois cientistas políticos, Adam Przeworski e José Maria Maravall. A eles eu devo muitíssimo. Devo também agradecer a meus tradutores, Martha Jalkauska e Ricardo Ribeiro. O segundo foi, inclusive, o responsável pela primeira revisão e pela atualização de dados.

# **Introdução: Em Busca de uma Nova Interpretação**

Este é um livro que trata da crise econômica que tomou conta do Brasil e da América Latina na década de 80, de seus desdobramentos políticos e das reformas econômicas que desde meados dessa década começaram a ser empreendidas, mas que, em meados dos anos 90, permanecem inconclusas. Em uma perspectiva de mais longo prazo, é também uma análise das interpretações e estratégias que sucederam no tempo a partir do desencadeamento de cada crise: da Segunda Guerra Mundial, da crise dos anos 60, da crise do autoritarismo e da grande crise dos anos 80. É um livro sobre o Brasil que a todo instante amplia sua análise para a América Latina, porque a crise dos anos 80 foi essencialmente uma crise latino-americana. É impossível compreendê-la apenas pelo contexto de um único país. Para escrever este livro eu tive de estudar a economia de vários países latino-americanos, particularmente a do México e a da Argentina. Por isso seu subtítulo é: “Para uma nova interpretação da América Latina”.

Este livro analisa as interpretações sobre o Brasil e a América Latina, as correspondentes estratégias de desenvolvimento econômico e as respectivas coalizões de classes ou pactos políticos abrangentes. A cada interpretação sobre as causas da crise da América Latina há uma estratégia de desenvolvimento associada que só pode ser implantada se uma coalizão de classes for capaz de celebrar um pacto político informal que a sustente.

O livro começa com uma interpretação da crise latino-americana, caracterizando-a como uma crise do Estado, e propõe que a estratégia adequada para a sua superação é,



ou será, uma estratégia orientada ao mercado, mas será também pragmática e social-democrática — ou, talvez mais precisamente, social-liberal —, e não uma estratégia neoliberal.

O pressuposto do qual parto é o de que as reformas orientadas para o mercado ora em curso na América Latina não são neoliberais mas social-liberais.<sup>1</sup> No século XIX, tivemos o Estado Liberal, o Estado mínimo, praticamente ausente da área social, cuja função era garantir a propriedade e os contratos, e deixar todo o mais para o mercado. Neste século, entre o final da Primeira Guerra Mundial e a queda do muro de Berlim, tivemos o Estado Social ou Social-Burocrático, que incluiu entre suas funções a infra-estrutura e a área social e as passou a executar diretamente, na área social por meio de funcionários-professores, funcionários-médicos, funcionários-assistentes sociais. Com a crise desse tipo de Estado, a partir dos anos 70 e principalmente nos anos 80, um novo Estado começa a emergir: o Estado Social-Liberal, que é social porque mantém suas responsabilidades pela área social, mas é liberal porque acredita no mercado e contrata a realização dos serviços sociais de educação, saúde, cultura e pesquisa científica de organizações públicas não-estatais que financia a fundo perdido com orçamento público.<sup>2</sup>

A orientação ao mercado permanece como prioridade, mas o objetivo não é atingir o Estado mínimo, e sim reconstruir o Estado, devolvendo-lhe capacidade de governar e exigindo que os prestadores de serviços ao Estado compitam entre si ao invés de deterem o monopólio de seus recursos destinados àqueles serviços. Por outro lado, além de serem orientadas ao mercado, isto é, voltadas para a competitividade interna e externa, as reformas deverão considerar cuidadosamente os interesses nacionais dos países. O velho nacionalismo — o nacionalismo que estava atrelado à estratégia de

substituição de importações — perdeu espaço na América Latina, mas uma nova forma de nacionalismo, em que o interesse nacional é defendido caso a caso, continua sendo extremamente relevante. No Brasil, por exemplo, as reformas econômicas levaram um tempo maior para serem empreendidas justamente porque elas eram consistentemente orientadas não apenas ao mercado mas também aos interesses do Brasil. Elas não estavam particularmente preocupadas com a construção de uma credibilidade favorável ao Brasil em Washington e Nova York, mas sim em proteger os interesses nacionais e garantir os fundamentos macroeconômicos.

## **Uma Interpretação Abrangente**

Este livro lida apenas com o Brasil e a América Latina, mas, na sua introdução, sugiro que essa interpretação pode também ser estendida à Europa Oriental e, tomando-se algumas precauções, à maior parte dos países desenvolvidos. A década de 80 foi um período de crise para a América Latina e para a Europa Oriental. Nos países desenvolvidos, a crise foi mais branda, mas, mesmo assim, houve, desde o início dos anos 70, uma queda efetiva de suas taxas de crescimento, ao mesmo tempo em que o desemprego transformou-se no principal problema desses países: nos últimos vinte anos, o crescimento foi correspondente à metade do que havia sido nos vinte anos anteriores. O Brasil e a Argentina estão apenas começando a sair da crise, mas estão longe de retomar um processo de crescimento sustentado. Na Europa Oriental, a transição do estatismo para o capitalismo está sendo extremamente penosa. Embora já esteja ocorrendo uma recuperação, na maioria dos países, a renda *per capita* é ainda 25% menor que em 1989.

Em síntese, enquanto a crise dos 30 foi uma crise keynesiana, definida por uma crônica insuficiência de demanda, a minha hipótese é que a crise dos anos 80 e 90 é uma crise do Estado, é uma crise fiscal do Estado, é uma crise do modo de intervenção do Estado Social, é uma crise da forma burocrática e ineficiente de administrar um Estado que se tornou grande demais para poder ser gerido nos termos da “dominação racional-legal” analisada por Weber.

O colapso do comunismo foi o ápice de uma longa crise que se iniciou na década de 70. Muitos pensam que isto foi o triunfo do capitalismo, mas, na verdade, foi apenas o fracasso de uma forma radical de intervenção do Estado, que ocorreu ao mesmo tempo em que o próprio capitalismo passava por uma crise. O primeiro choque do petróleo foi o ponto de inflexão para a economia mundial, mas, antes disso, já havia sinais de problemas na economia, expressos, por exemplo, na suspensão da convertibilidade do dólar. Desde então, a taxa de crescimento dos países desenvolvidos decresceu, ao mesmo tempo em que se abria espaço para o início de uma nova onda conservadora. Os Estados Unidos perderam a sua hegemonia sobre a economia mundial. Sua taxa de crescimento foi especialmente insatisfatória, a taxa de salários estagnou, a renda se concentrou ainda mais e o número de pessoas abaixo da linha de pobreza continuou a crescer.

Por outro lado, os Estados Unidos mantiveram a sua hegemonia militar e ideológica. As principais universidades americanas ainda são notáveis centros de excelência. Elas são — juntamente com um número cada vez menor de outras indústrias — uma indústria exportadora, atraindo estudantes de todas as partes do mundo. Elas permanecem como força dominante nos campos científico e ideológico, e construíram conceitos teóricos e modelos

econômicos e políticos que serviram de base à onda neoconservadora ou neoliberal que tomou conta dos Estados Unidos e, posteriormente, do mundo todo. Essa onda, que nos Estados Unidos foi representada pela macroeconomia monetarista de Friedman, pela escola das expectativas racionais e pela escola da escolha pública ou da escolha racional, foi, por um lado, uma resposta à redução do crescimento das economias desenvolvidas desde os anos 70 e à crise do Estado que estava na origem dessa queda do crescimento. Por outro lado, ela sinalizava o fracasso das políticas econômicas keynesianas em assegurar o pleno emprego, a estabilidade de preços e o crescimento.

No Primeiro Mundo, esse novo conservadorismo, moderno, intelectualmente sofisticado, pessimista com relação ao gênero humano, materializava-se na interpretação neoliberal. O neoliberalismo é uma forma radical e utópica do liberalismo econômico clássico. Ao mesmo tempo em que radicalizava o velho liberalismo burguês, propondo o domínio absoluto do mercado e a correspondente meta do Estado mínimo (que apenas garante a propriedade e os contratos), o neoliberalismo se engajava na modernidade representada pelo desenvolvimento tecnológico rápido e pela globalização da economia, distinguindo-se, assim, do velho conservadorismo voltado para o passado.

O neoliberalismo surgiu nos Estados Unidos e na Europa quando, a partir dos anos 70, as políticas keynesianas se provaram incapazes de controlar a economia: quando a inflação acelerou, o desemprego cresceu e as taxas de crescimento diminuíram. Na América Latina, a mesma crise econômica ocorreu dez anos depois, na década de 80, mas de uma forma mais aguda. Sua contrapartida ideológica foi o “Consenso de Washington” — que se tornou dominante na região apenas no final da década de 80 —, o qual

formalmente se limitava a afirmar a necessidade de liberalização comercial, privatização e ajuste fiscal, mas que na verdade implicava uma guinada conservadora profunda.

As reformas econômicas propostas pelo credo neoliberal eram radicais e irrealistas. Mas não há dúvida de que era necessário implementar reformas orientadas ao mercado. Depois de vários anos de expansão, o Estado tornara-se distorcido, a crise fiscal paralisara sua capacidade de governar, as economias estavam claramente superprotegidas e super-regulamentadas. Uma síntese pragmática e social-democrática ou social-liberal entre as antigas estratégias desenvolvimentistas e a crítica neoliberal se fazia necessária.

Essas reformas estão ocorrendo na América Latina. O ajuste fiscal, a liberalização comercial, a privatização, a desregulamentação — todas reformas do Estado — e também um processo de reestruturação das empresas estão ocorrendo. Algumas dessas reformas foram bem concebidas: além de orientadas ao mercado, foram também orientadas à América Latina. Outras visaram apenas atender a uma estratégia de *confidence building*, como foi o caso do México de Salinas. De um modo geral, nos anos 90, após reformas econômicas substanciais que reduziram o aparelho de Estado e desregulamentaram a economia, os países latino-americanos estão gradualmente retomando o crescimento.

A causa da crise foi o excessivo e distorcido crescimento do Estado: do Estado desenvolvimentista no Terceiro Mundo, do Estado comunista no Segundo Mundo e do *Welfare State* no Primeiro Mundo. As potencialidades do mercado na alocação de recursos, na coordenação da economia, tinham sido erroneamente subavaliadas. O Estado tinha-se tornado muito grande, aparentemente muito forte, mas, de fato, estava cada vez mais fraco,

ineficiente e impotente, dominado pela indisciplina fiscal, vítima de grupos especiais de interesse, engajados em práticas privatizadoras do Estado, ou seja, no *rent seeking*.

A crítica neoliberal afirma que a solução para essa crise seria obtida com a redução do tamanho do Estado. Haveria a conveniência de não somente destruir o Estado comunista, mas também o desenvolvimentista e até mesmo o *Welfare State*. O Estado não deveria desempenhar nenhuma função econômica, exceto a de garantir os direitos de propriedade e a moeda nacional. De acordo com a “retórica da reação”, que Hirschman (1991) tão bem denunciou, mesmo as funções sociais do Estado deveriam ser eliminadas ou reduzidas, dados seus “efeitos perversos”. Podem existir falhas de mercado, mas pior que elas seriam as falhas do governo.

## **Da Dependência à Crise do Estado**

Minha reação pessoal à onda neoconservadora foi sempre crítica, embora respeitosa. Tornou-se claro para mim que o novo conservadorismo realizou uma crítica útil dos problemas enfrentados pelo mundo, particularmente para as distorções que vitimaram o Estado, mas que, devido à sua ideologia, ao seu dogmatismo e à falta de pragmatismo, apresentou soluções parciais senão equivocadas para esses problemas. O mercado é certamente um mecanismo maravilhoso. Não tenho restrições à ideia de que todas as reformas econômicas devem ser orientadas ao mercado. Eu diria até que elas deveriam ser *marketbiased* — ter um viés a favor do mercado. O que eu quero dizer com isso é que devemos sempre partir do pressuposto de que o mercado terá um papel positivo na coordenação da economia. Mas as reformas não deveriam ser cegamente direcionadas ao mercado, nem tampouco voltar-se apenas para uma

estratégia de *confidence building* — construção de confiança — no país. Elas não deveriam transformar o mercado, que é apenas uma instituição criada pela sociedade e regulada pelo Estado, em uma espécie de mito. Elas não deveriam assumir que a construção da confiança é boa em si mesma. A obtenção de confiança ou credibilidade em Washington ou Nova York pode, no curto prazo, estimular investimentos no país. Mas, nem os burocratas e políticos de Washington, nem os operadores financeiros de Nova York podem ser vistos como os depositários da “racionalidade econômica universal” e muito menos como pessoas preocupadas com os interesses nacionais dos países da América Latina. De fato, uma estratégia de construção da credibilidade pode muito bem ser desenvolvida às custas dos interesses nacionais e dos fundamentos macroeconômicos, como presenciamos no México.

Na verdade, é um erro identificar orientação ao mercado com coordenação pelo mercado. Todas as economias, para que sejam eficientes, devem ser orientadas ao mercado. Uma economia assim orientada é uma economia fortemente competitiva, no mercado doméstico e internacionalmente. Mesmo dentro das empresas, a competitividade é um princípio gerencial e motivacional básico. Entretanto, a coordenação da economia não é feita apenas pela competição, ela é também um resultado da cooperação. E, para haver cooperação no nível nacional e internacional, as sociedades necessitam contar com o papel coordenador suplementar desempenhado pelo Estado. Em todo sistema econômico, não há apenas um, mas dois princípios ou mecanismos de coordenação: o mercado e o Estado. Os sistemas econômicos bem-sucedidos são normalmente aqueles que combinam, de forma equilibrada e dinâmica, a participação do Estado e do mercado na coordenação da economia. Alguns países

européus social-democráticos, por um lado, e o Japão e os países do Leste Asiático, por outro lado, são bons exemplos disso.

Partindo dessas observações bastante genéricas, cheguei a um conjunto de ideias que decidi chamar de “interpretação da crise do Estado”, que pode, ao final, constituir-se em um terceiro momento paradigmático de interpretação da América Latina.

Eu fui formado no contexto do primeiro momento paradigmático: a interpretação estruturalista e nacional-burguesa da América Latina, que surgiu com base nas ideias de Prebisch (1949). Após a crise dos anos 60, participei ativamente da formulação do segundo momento paradigmático para a interpretação dessa região: a nova teoria de dependência, que encontrou em Fernando Henrique Cardoso e Enzo Faletto (1969) sua formulação mais acabada. Ambas podem ser agrupadas segundo uma denominação mais genérica: a interpretação nacional-desenvolvimentista, que foi o resultado do estruturalismo latino-americano e do keynesianismo, ambos vagamente combinados às tradições marxista e weberiana.

A interpretação nacional-desenvolvimentista foi, entretanto, logo vítima de toda sorte de populismo. Considerou-se que Keynes seria favorável a déficits orçamentários crônicos. O argumento da indústria nascente utilizado a favor do protecionismo transformou-se em uma base para o protecionismo permanente. Interesses burocráticos foram confundidos com interesses dos trabalhadores e da esquerda. Desde os anos 60, essa interpretação enfrentou uma crescente dificuldade para propor políticas econômicas sensatas para a região, ao mesmo tempo em que sua respectiva estratégia de industrialização — a substituição de importações — dava provas de exaustão. No começo dos anos 80, quando eclodiu a crise da dívida externa e a inflação explodiu na



América Latina, meu interesse se voltou cada vez mais para questões macroeconômicas de curto prazo, particularmente as relacionadas com a inflação e os desequilíbrios do balanço de pagamentos. Nesse momento, eu estava fazendo minha transição pessoal do estruturalismo, que estava preocupado principalmente com estratégias de desenvolvimento de longo prazo, para uma abordagem neo-estruturalista, mais voltada ao curto prazo, na qual a escassez, a eficiente alocação de recursos, a poupança pública e o equilíbrio orçamentário são o centro das atenções. Mas isso, sem renunciar à minha origem estruturalista.

Por outro lado, a abordagem neoliberal, embora estivesse correta quando propunha reformas do Estado orientadas ao mercado e defendia a disciplina fiscal, revelava-se dogmática, faltando-lhe pragmatismo e operacionalidade. Assim, uma alternativa é necessária, algo que represente uma síntese entre o velho desenvolvimentismo e o novo neoliberalismo. Em termos teóricos mais amplos, o neo-estruturalismo pode ser essa alternativa. Eu proponho que a “interpretação da crise do Estado”, que discuto na introdução deste livro e utilizo na maioria de seus capítulos, corresponda a uma nova interpretação para a região. Neste livro, proponho que essa interpretação, por sua vez, corresponda a uma estratégia de reformas orientadas tanto ao mercado quanto aos interesses do Brasil e da América Latina. Proponho que seja uma abordagem social-democrática ou social-liberal da crise do Estado e de como superá-la. Este livro, na verdade, além de analisar a crise e as reformas no Brasil, pode ser analisado como busca de uma nova interpretação e de novas estratégias de desenvolvimento para a América Latina.<sup>3</sup>

## **A Interpretação**

A interpretação da crise do Estado é uma tentativa de síntese entre os antigos paradigmas, que atribuíam um papel decisivo ao Estado, e o paradigma neoliberal. Ela considera que a crise do Estado possui três aspectos: uma crise fiscal, uma do modo de intervenção, e uma da forma burocrática de administração do Estado. A crise fiscal caracteriza-se pela perda do crédito público. Pelo fato de que a elevada dívida pública, combinada com altas taxas de inflação, déficit público crônico, altas taxas de juros internas, taxas declinantes de crescimento, torna ela própria explosivas as expectativas com relação ao seu crescimento. E também pela existência de poupança pública negativa. A crise do modo de intervenção é definida pela exaustão das formas protecionistas de intervenção, pela multiplicação de subsídios e pelo excesso de regulação em uma economia onde se tornou predominante o comportamento do tipo *rent-seeking*. A crise da forma burocrática de administração, pela rigidez e ineficiência do serviço público.

De acordo com essa interpretação, a crise do Estado é a causa básica da crise econômica dos países do Terceiro Mundo e do Leste Europeu e da queda das taxas de crescimento dos países desenvolvidos a partir dos anos 70. Os países que foram capazes de superar a crise foram essencialmente aqueles que preservaram sua solvência fiscal (Japão, Alemanha, Coreia, Colômbia) ou que a recuperaram (Chile). A escolha dessa variável para explicar a crise é crucial, porque implica assumir que as outras causas ou são secundárias ou são complementares. A causa básica para a crise não será encontrada no progresso tecnológico excessivamente capital-intensivo (ou poupador de capital) nem na deterioração das relações capital-trabalho baseadas nas técnicas tayloristas. Essas duas causas, particularmente a última, podem ajudar a explicar a crise, mas elas não fornecem a explicação

essencial. A crônica insuficiência de demanda, corretamente apresentada por Keynes como a explicação para a crise dos anos 30, certamente não se aplica à atual. O colapso do consenso keynesiano nos anos 70, que os economistas normalmente atribuem às falhas da curva de Philips em explicar a estagflação, foi na verdade causado pelo fato de que a manipulação da demanda agregada deixou de ser uma resposta suficiente aos problemas econômicos em economias onde o Estado tinha crescido demasiadamente e enfrentava sérios problemas financeiros.

A interpretação da crise do Estado e a correspondente estratégia social-liberal tomam emprestado do paradigma neoliberal a sua orientação ao mercado e a crença de que as funções do Estado foram severamente distorcidas. Ela afirma, entretanto, que, se a causa básica da crise econômica é a crise do Estado, isso significa que o Estado tem um importante papel econômico. Se outras explicações fossem adotadas, se a crise, por exemplo, fosse associada à insuficiência de demanda, necessariamente derivar-se-iam outras consequências. Mas, se concordamos que a crise do Estado é a principal explicação, então não temos outra alternativa a não ser admitir que a primeira e mais importante coisa a fazer é reconstruir ou reformar o Estado, é recuperar a sua solvência, é reformar sua administração, é redefinir o seu modo de intervenção na economia, para que a governabilidade e a governança — a legitimidade e a capacidade financeira e administrativa de governar — sejam recuperadas. Só assim Estado e mercado serão complementares, de maneira que ambos possam, em conjunto, garantir a existência de taxas de poupança e de investimento adequadas, de uma eficiente alocação de recursos e de uma distribuição de renda mais justa.

Por outro lado, se o Estado que entrou em crise a partir dos anos 70 foi o Estado Social, e se uma das causas principais dessa sua crise foi a estratégia burocrática adotada de executar diretamente os serviços sociais de educação, saúde e assistência social por meio da contratação de funcionários públicos que passavam a ter o monopólio desses serviços da mesma forma que um militar tem o monopólio da defesa do país, ou um juiz, o monopólio da aplicação da justiça, foi-se tornando claro que era preciso voltar esses serviços não-exclusivos de Estados, nos quais não há o exercício do poder de Estado, para o mercado, ao mesmo tempo em que se continuava a subsidiá-los fortemente. O Estado Social-Liberal é exatamente isto: é o Estado que continua responsável pelos direitos básicos de saúde e educação da população, mas que de forma crescente os executa por intermédio de organizações públicas não-estatais competitivas. Este Estado é uma espécie de síntese ou de compromisso entre os direitos individuais, assegurados pelo Estado mas viabilizados pelo mercado, e os direitos sociais, assegurados pelo Estado e viabilizados inicialmente pelo próprio Estado, mas, no final deste século, cada vez mais assegurados pelas organizações públicas não-estatais. É um Estado Social-Liberal porque está comprometido com a defesa e a implementação dos direitos sociais definidos no século XIX, mas é também liberal porque acredita no mercado, porque se integra no processo de globalização em curso, com o qual a competição internacional ganhou uma amplitude e uma intensidade historicamente novas, porque é o resultado de reformas orientadas para o mercado.

Historicamente, o papel econômico do Estado está constantemente alterando-se, mas ele é sempre essencial. Além de garantir os direitos de propriedade e os contratos, além de cobrir as falhas do mercado, o Estado tem um

papel na promoção do desenvolvimento econômico, por meio de uma política econômica que assegure a estabilidade dos preços e do balanço de pagamentos, e através de uma política comercial e industrial que dê condições de competitividade à economia nacional no plano internacional. E tem um papel particularmente importante em garantir a igualdade de oportunidade e uma razoável distribuição de renda. Uma condição essencial para o pleno desempenho desses papéis, entretanto, é a recuperação das finanças públicas. É fazer com que a poupança pública se torne novamente positiva, de forma que possa financiar os investimentos públicos em infraestrutura, as políticas industriais e tecnológicas, e a realização de novos gastos nos campos do bem-estar social e da proteção ao meio ambiente. Um Estado que está falido, que não dispõe de poupança pública, que é cronicamente vítima do déficit público, é um Estado fraco. Ele pode ser grande, mas certamente é um Estado doente. Nos casos-limite, quando a dívida pública torna-se explosiva e a hiperinflação é eminente, os governantes tornam-se impotentes para governar. As políticas públicas tornam-se endógenas, pois o governo não dispõe dos recursos fiscais necessários à sua formulação e implementação.

De acordo com a interpretação da crise do Estado, o objetivo é obter um Estado Social-Liberal menor, porém mais forte e flexível, um Estado que se pareça mais com um tigre jovem e ágil do que com um elefante velho e balofo. Um Estado forte e uma sociedade civil forte, ou seja, uma sociedade civil coesa, na qual essa integração se revele por uma complexa interação de entidades da sociedade civil de todos os tipos (Putnam, 1993), formam um Estado-Nação ou um País forte, capaz de enfrentar os desafios da globalização. Só um Estado dessa natureza poderá fazer frente à ameaça, de um lado, de perda de

autonomia na condução de sua política econômica, e, de outro, de aumento das desigualdades, que o processo da globalização em curso representa. Reformas econômicas orientadas ao mercado, privatização, desregulamentação, liberalização comercial, assim como a disciplina fiscal e as políticas monetárias restritivas, são maneiras de reformar e fortalecer o Estado, de aumentar a sua governança, e não de enfraquecê-lo. Por outro lado, reformas políticas que tornem o governo mais responsabilizado (*accountable*) perante os cidadãos, que aumentem a governabilidade do Estado, aproximando o governo da sociedade civil, são reformas essenciais para fortalecer a sociedade civil, e assim garantir um País forte em uma sociedade mundial cada vez mais globalizada.

## **As Origens**

Para que se possa compreender essa interpretação e como eu caminhei para ela, um pequeno relato pode ser útil. Em meados dos anos 80, tornou-se claro para mim que a interpretação baseada na ideia da dependência não oferecia mais uma explicação convincente para a crise da América Latina. Nem era fonte de inspiração para políticas econômicas capazes de superar essa crise. O Estado brasileiro tornou-se, ao longo de décadas, forte e poderoso, financiando e subsidiando o setor privado. Mas, em 1983, logo após a eclosão da crise da dívida latino-americana, percebi, pela primeira vez, que o Estado havia empobrecido, que caminhava para a falência, ao passo que o setor privado estava agora rico, e passara a financiar o Estado.

No começo dos anos 80, eu e Yoshiaki Nakano nos dedicamos a analisar as altas e crônicas taxas de inflação existentes no Brasil. Participamos, então, da formulação da teoria inercial da inflação (1983), que, quando se tratava

de inflação alta como a brasileira, constituía-se em uma alternativa teórica não apenas ao monetarismo, mas também ao keynesianismo. Keynes foi o mais importante e criativo economista que este século produziu, mas suas ideias sobre a inflação não ajudavam a explicar a inflação inercial, assim como foram incapazes de explicar a estagflação.

Entretanto, além da visão macroeconômica presente na teoria da inflação inercial, necessitávamos de explicações mais estruturais ou microeconômicas para a crise que o Brasil e a América Latina estavam enfrentando, que tinha como um dos seus sintomas a inflação inercial. A resposta começou a surgir em meados dos anos 80, quando li alguns trabalhos instigantes escritos por Rogério Werneck (1983, 1985, 1986) sobre o Estado e as empresas estatais. Esses trabalhos já sugeriam a existência de uma crise fiscal, embora não a relacionasse com a crise econômica mais ampla que o Brasil enfrentava. Quando fui convidado a participar de uma conferência sobre a América Latina realizada na Universidade de Cambridge, escrevi meu primeiro *paper* sobre a crise do Estado (1987). O Capítulo 4 deste livro foi baseado nele.

Eu o apresentei em Cambridge em abril de 1987. Três semanas mais tarde, fui convidado para assumir o Ministério da Fazenda. A longa crise econômica, presente desde o começo dos anos 80, fora naquele momento agravada por uma aguda crise econômica e financeira originada pelo colapso do Plano Cruzado. Imediatamente após a minha posse, solicitei à minha equipe econômica que formulasse um plano macroeconômico consistente, tomando, como parâmetro, meu *paper* apresentado em Cambridge. Meus assessores fizeram um extraordinário trabalho. O *Plano de Controle Macroeconômico* foi provavelmente a primeira avaliação sistemática da crise fiscal brasileira. Por outro lado, em nível estrutural ou

microeconômico, eu tinha claro que a estratégia de substituição de importações — isto é, o modo de intervenção do Estado — tinha perdido a sua funcionalidade, tornando urgentes a privatização e, particularmente, a liberalização comercial. Membros da minha assessoria, particularmente Nakano e José Tavares, economistas do Banco Mundial e Juan Sorrouille, naquela época ministro da economia na Argentina, ajudaram-me a chegar a essa conclusão. Dois meses depois, fiz minha primeira viagem para os Estados Unidos como ministro da Fazenda, encontrei-me com Jeffrey Sachs e li o seu *paper* sobre reformas comerciais na América Latina e a crise da dívida (1987). Jeffrey me ensinou que a crise da dívida era uma crise essencialmente fiscal. Isso me levou a recordar o extraordinário livro de James O'Connor, *The Fiscal Crisis of the State* (1973).

Naquele momento, eu já estava em condições de reunir estas ideias e completar a minha própria avaliação sobre a crise brasileira. Mas o país ainda não estava maduro para isso. Naquela época, ainda era predominante entre os políticos brasileiros uma concepção populista do Estado e da economia, tornando impossível a implementação de políticas econômicas que visassem a disciplina fiscal e de reformas orientadas ao mercado. Renunciei ao cargo de ministro da Fazenda em dezembro de 1987. Nos anos posteriores à minha volta à vida acadêmica, dediquei-me a desenvolver ainda mais ideias sobre o Brasil e a América Latina que fossem consistentes com a interpretação da crise do Estado. Escrevi muitos ensaios, participei de muitas conferências nacionais e internacionais, conversei com muita gente, acompanhando as novas ideias que estavam surgindo. O resultado é este livro.

Para que eu pudesse desenvolver a interpretação da crise do Estado, um fator importante foi a minha participação no projeto *East-South System Transformations*



conduzido por Adam Przeworski. Como desdobramento do projeto, escrevi, com Adam Przeworski e José Maria Maravall, um livro, *Economic Reforms in New Democracies* (1993), já publicado em português (1996) pela editora Nobel, no qual fui capaz de, pela primeira vez, dar forma consistente a essa interpretação. Inicialmente, denominei-a de “interpretação da crise do Estado”. Mas percebi posteriormente que a crise era mais ampla, que era uma crise global do Estado. Era não apenas fiscal, mas também uma crise do modo de intervenção e da forma de administração. Além disso, “a interpretação da crise do Estado” é um bom nome para uma interpretação da crise, não para indicar quais seriam as políticas apropriadas para solucioná-la. Assim, considerei outros nomes para a correspondente estratégia de desenvolvimento. Poderia ser uma estratégia ou abordagem “pragmática”, devido à sua recusa a todo tipo de ortodoxia e dogmatismo e à ênfase sobre a política industrial, nas linhas da estratégia de desenvolvimento do Leste Asiático. Poderia ser uma estratégia social-democrática, dada a sua ênfase sobre o Estado e sobre as políticas sociais, como são aplicadas na Europa. Poderia, finalmente, ser chamada de abordagem ou estratégia “social-liberal” na medida em que combina uma limitada intervenção do Estado no plano econômico e uma firme presença na área social com a crença no mercado e na implementação de reformas orientadas para o mercado.

# **PARTE I**

## **AS INTERPRETAÇÕES**

Houve uma grande crise econômica da América Latina durante os anos 80. A renda per capita diminuiu em cerca de 10% nesse período. Nos anos 90, após sérios esforços para estabilizar suas economias, promover ajustes fiscais e adotar reformas orientadas para o mercado, esses países estão timidamente retomando o crescimento, embora os problemas que ocasionaram a crise estejam longe de terem sido solucionados. Em 1994, a renda da região como um todo cresceu algo em torno de 3%. Desde 1991, a taxa média de crescimento tem sido moderada, pouco acima dos 3%, o que significa que a renda per capita também está crescendo, mas a uma taxa de apenas 1% ao ano. O último país a controlar a alta inflação foi o Brasil, em 1994. A inflação, que era, em 1990, de mais ou menos 900% para a região como um todo, caiu para 16% em 1994, se excluirmos o Brasil, onde a inflação foi elevada no primeiro semestre desse ano, mas diminuiu drasticamente a partir de primeiro de julho do mesmo, quando o Plano Real foi posto em prática.

# **1. As Interpretações e as Estratégias**

É cedo, porém, para afirmar que a região superou a crise. Um fluxo de capitais externos está inundando a região, deprimindo a taxa de câmbio e estimulando o consumo em vez de promover a poupança e o investimento. Os salários apenas recentemente alcançaram os níveis do final dos anos 70. A crise da dívida, embora não seja mais um problema dramático, não foi solucionada de forma satisfatória. Nos países que liberalizaram o comércio externo e promoveram a estabilização de preços, como é o caso da Argentina e do México, e mais recentemente do Brasil, a indústria está passando por um período difícil, demonstrando que é ainda necessário encontrar uma política cambial realista e uma política industrial e tecnológica alternativa à exaurida estratégia de substituição de importações. Na maioria dos países, a crise fiscal do Estado, embora menos aguda, permanece sendo um problema crucial.

Todos os países latino-americanos enfrentaram dificuldades nos anos 80. Alguns, particularmente a Colômbia, não passaram por uma crise de fato. Outros rapidamente a superaram, como foi o caso do Chile, onde a crise mais grave foi na década anterior. Outros ainda, especialmente a Costa Rica e a Bolívia, estão prestes a superá-la. A Argentina é um ponto de interrogação, apesar dos quatro anos de uma estabilização bem-sucedida. O México demonstrou o fracasso de políticas de reformas quando a crise da dívida foi mal solucionada e principalmente quando a taxa cambial tornou-se cronicamente valorizada para combater a inflação. O Brasil empreendeu uma série de reformas econômicas substanciais e conseguiu, em 1994, estabilizar os seus preços. O Peru estabilizou a sua economia em 1991 e está

empenhado em realizar as reformas econômicas. A Venezuela, onde um plano de estabilização radical acabou desestabilizando o país, continua a passar por um período difícil, que se agravou com a queda dos preços do petróleo.

Desde 1991, quando os países latino-americanos começaram a apresentar bons resultados, ao mesmo tempo em que as reformas no Leste Europeu se mostraram mais difíceis do que se esperava inicialmente, a América Latina começou de novo a ser vista de forma positiva no Primeiro Mundo. O produto interno de toda a região cresceu 3,8% em 1991. Esse desempenho e as baixas taxas de juros praticadas nos países desenvolvidos, em comparação com as altas taxas de juros na América Latina, estimularam uma grande entrada de capital externo não apenas no Chile, cuja economia estava ajustada, e no México, que o sistema financeiro acreditava ajustado, mas também na Venezuela, no Brasil e na Argentina, cujas economias estavam longe de qualquer ajuste. A transferência líquida de recursos, que foi extremamente negativa durante os anos 80, tornou-se novamente positiva em 1991 e mais ainda nos anos posteriores, atraída pelas elevadas taxas de juros internas.<sup>4</sup>

Esse novo otimismo, que se tornou dominante em Washington, estava baseado no pressuposto de que os países da América Latina haviam finalmente adotado as reformas econômicas necessárias, assinado um acordo da dívida nos moldes do Plano Brady, estabilizado suas economias e estavam prontos para voltar a crescer. Entretanto, esse otimismo não tem bases sólidas. Países como a Venezuela e o Peru, que em 1991 eram vistos como tendo adotado as reformas neoliberais e estavam no caminho da recuperação, enfrentaram sérios problemas políticos. No Peru, um novo governo autoritário foi estabelecido em 1992. A crise desencadeada no México em dezembro de 1994 surpreendeu o Primeiro Mundo,

colocando à mostra a debilidade de reformas baseadas na política do *confidence building*, em vez de se preocupar com os interesses nacionais e os fundamentos macroeconômicos, particularmente com o realismo da taxa de câmbio<sup>5</sup>. A estabilização argentina continua tendo por base a valorização do peso e, mais recentemente, um alto nível de desemprego. Em menor grau, o mesmo fenômeno está tendendo a se reproduzir no Brasil. A maioria dos países latino-americanos ainda enfrenta uma crise fiscal.

Diante desses fatos, algumas questões são óbvias. Por que a crise é tão profunda? Por que o desempenho desses países, apresentado na Tabela 1.1, foi tão ruim? Por que a renda *per capita* na América Latina em 1991 situava-se no nível da renda *per capita* de 1977? Por que a inflação, que durante os anos 80 foi de 54,9% ao ano, ascendeu a 1185% em 1990? Por que alguns países lograram sobrepujar a crise, enquanto outros ainda tentam superá-la? Quais as interpretações sobre a América Latina que são relevantes para entender a crise e úteis para o desenvolvimento de estratégias capazes de superá-la? Seriam, como é frequentemente alegado pelos conservadores, as práticas políticas populistas e a excessiva intervenção do Estado explicações suficientes para a crise?

Tabela 1.1  
Variáveis Macroeconômicas, 1980-1992

	1980	1990	1991	1992
Crescimento PIB (individual)	100,0	112,0	116,0	118,8
PIB <i>per capita</i> (individual)	100,0	90,6	92,2	92,7
Investimento/PIB (%)	23,2	15,6	-	-
Dívida/Exportações (%)	2,2	2,9	2,9	2,8
Transferências líquidas (US\$b)	-	-14,4	8,4	27,4
Inflação (%)	54,9	1.185,0	198,7	410,7

Fonte: CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina): *Panorama Económico de América Latina* 1990 e 1991. Banco Mundial: *Relatório sobre Desenvolvimento Económico*, vários números. Banco Interamericano de Desenvolvimento: *Economic and Social Progress in Latin America: 1990 Report*.

Posto de outra forma, o que é necessário para superar a crise? A privatização e a liberalização da economia seriam

suficientes para estabilizar a economia e para garantir que o crescimento seja retomado? O relativo sucesso que algumas dessas economias estão obtendo pode ser atribuído às reformas orientadas para o mercado e à predominância de uma abordagem neoliberal para os problemas latino-americanos? Ou os desafios que a região enfrenta são ainda imensos, demandando uma nova interpretação para a crise da América Latina — a “interpretação da crise do Estado” — e a definição de uma nova estratégia de crescimento — algo que eu tenho chamado de estratégia “pragmática” ou “social-democrática” mas que poderia também ser chamada de estratégia “social-liberal?”<sup>6</sup> A privatização, a liberalização comercial e a desregulamentação são apenas reformas neoliberais e, portanto, necessariamente conservadoras, como pretende a esquerda que foi incapaz de compreender os novos tempos, ou elas podem também ser adotadas por políticos e *policymakers* progressistas, que adotam uma perspectiva social-democrática ou social-liberal?

A crise da América Latina foi detonada pela crise da dívida externa. Suas causas básicas foram a crise fiscal do Estado: o fato de o Estado ter-se tornado insolvente, perdido crédito e ter ficado imobilizado. Uma causa subsidiária foi o esgotamento de uma estratégia de desenvolvimento inicialmente bem-sucedida e de uma correspondente interpretação dos problemas latino-americanos: a interpretação “nacional-desenvolvimentista”, baseada na substituição de importações e na ativa participação do Estado no setor produtivo da economia.

Duas abordagens concorrentes estão tentando no momento definir a crise e oferecer soluções a ela: a interpretação neoliberal, por um lado, e a interpretação baseada na crise do Estado ou a estratégia social-democrática e pragmática. Essas abordagens

compartilham vários pontos de vista comuns sobre as causas da crise e sobre como solucioná-la. Particularmente, ambas criticam o populismo e o “nacional-desenvolvimentismo”, que predominaram na América Latina durante muito tempo, e concordam com a ideia de que o Estado cresceu demasiadamente. Entretanto, elas têm uma visão essencialmente diferente quanto às causas básicas da crise e de como resolvê-la. Enquanto a abordagem neoliberal atribui a crise apenas a problemas domésticos, a interpretação da crise do Estado enfatiza também o papel desempenhado pela crise da dívida externa; enquanto uma afirma que a causa básica é o excessivo fortalecimento de um Estado que cresceu demasiadamente, a outra diz que a causa básica é o crescente enfraquecimento de um Estado que cresceu de forma distorcida e foi à falência. Ambas concordam que é necessário reduzir o Estado, privatizar e liberalizar a economia, mas o objetivo da abordagem neoliberal é reduzir o papel coordenador do Estado, visando estabelecer o Estado mínimo, ao passo que a interpretação da crise do Estado não vê essas reformas orientadas para o mercado como monopólio da direita. Por meio delas e do ajuste fiscal, tem como objetivo reconstruir o Estado e recuperar a sua capacidade de ação.

A interpretação da crise do Estado apresenta uma visão mais realista da crise da América Latina, é menos dogmática com relação às políticas a serem seguidas. Ela utiliza os aspectos positivos da interpretação neoliberal, mas não se deixa contaminar pela utopia e pelo radicalismo neoconservador que está por trás dessa visão. No entanto, como a interpretação neoliberal é procedente de Washington — a fonte dominante de poder político externo sobre a região —, as políticas adotadas de fato pelos países latino-americanos provavelmente consistirão em uma mistura das duas abordagens.

A interpretação baseada na crise do Estado é central neste livro. Entretanto, neste primeiro capítulo, eu não a abordarei. Tratarei apenas das interpretações anteriores sobre a América Latina, que servirão de pano de fundo para as ideias atuais. No próximo capítulo, discutirei a interpretação neoliberal e a interpretação da crise do Estado.

## **Interpretações, Estratégias e Pactos Políticos**

Quando pensamos o desenvolvimento da América Latina, é útil termos como parâmetros as interpretações e as estratégias. Para cada interpretação básica sobre as causas do subdesenvolvimento relativo de certas regiões, há uma respectiva estratégia de superação do subdesenvolvimento. Algumas vezes, essa estratégia é evidente, em outras está implícita. Por outro lado, como as interpretações e as estratégias são permeáveis à ideologia, para cada abordagem de esquerda existe em contrapartida uma abordagem de direita, para cada visão nacionalista, uma interpretação internacionalista. Para simplificar, chamarei a união entre interpretação e estratégia de “abordagens” sobre a América Latina.<sup>7</sup>

A adoção de uma perspectiva histórica é importante porque ilumina o presente. Os resquícios de antigas interpretações, que tiveram como matriz a interpretação nacional-desenvolvimentista, estão ainda muito presentes na América Latina. As abordagens econômicas e políticas são sempre extremamente ideológicas, refletindo o conflito de interesses de classes, que continua agudo na América Latina, onde as diferenças de classes são muito acentuadas.<sup>8</sup>

As interpretações do subdesenvolvimento da América Latina e de suas correspondentes estratégias de



desenvolvimento podem ser apresentadas de acordo com um critério histórico e ideológico. Elas podem ser enumeradas como segue (entre parênteses estão os períodos durante os quais elas foram dominantes):

1. interpretação da vocação agrária ou interpretação liberal-oligárquica, que, a partir de 1930, sofre a competição da

2. interpretação nacional-desenvolvimentista, subdividida em: *a.* interpretação nacional-burguesa ou centro-periferia (1930-64), e *b.* interpretação da nova dependência (década de 70-meados dos anos 80); esta entra em conflito com a

3. interpretação autoritário-modernizante ou burocrático-capitalista (1964-meados dos anos 70); após a grande crise dos anos 80, a interpretação burocrático-capitalista e a da nova dependência são substituídas, respectivamente, pela

4. interpretação neoliberal (meados dos anos 70-até o presente) e pela

5. interpretação da crise do Estado (meados dos anos 80-até o presente) e correspondente estratégia social-liberal.

Essas interpretações e estratégias de desenvolvimento se sucedem umas às outras ou coexistem em conflito entre si. Quando se tornaram dominantes, sempre implicaram um pacto político orientado para o desenvolvimento que envolvesse uma coalizão de classes.

A interpretação liberal-oligárquica e sua correspondente estratégia da vocação agrária foram dominantes até os anos 30. A interpretação nacional-desenvolvimentista, que se originou com base na esquerda e na burguesia nacionalista, e sua estratégia correspondente, a substituição de importações, prevaleceu nos anos 50,

quando foi dominante o pacto populista. Originalmente, confundia-se com a visão imperialista de origem marxista; no final dos anos 40, recebeu um aporte teórico fundamental, quando Raul Prebisch desenvolveu na CEPAL a teoria da deterioração das relações de troca com base na oposição centro-periferia. Após a crise dos anos 60, o nacional-desenvolvimentismo assumiu uma forma mais sofisticada e dialética: a interpretação da nova dependência, que, apesar do nome, na verdade criticava a ideia de que o imperialismo era a causa principal do subdesenvolvimento na América Latina. Entretanto, ela enfatizou as consequências distorcidas da aliança dos Estados Unidos e das corporações multinacionais com as burguesias locais e os militares: concentração de renda e autoritarismo. Ela também foi crítica da visão populista que havia distorcido a interpretação nacional-burguesa.

A interpretação autoritário-modernizante caracterizou o regime tecnoburocrático-capitalista que dominou o Brasil entre 1964 e 1984. Correspondeu a esse regime um pacto político excludente que envolveu a burguesia local, a nova classe média burocrática e as corporações multinacionais. A interpretação autoritário-modernizante apresentou-se como uma crítica ao nacional-desenvolvimentismo, mas, da mesma forma, adotou a estratégia da substituição de importações.

De qualquer forma, porém, havia no regime militar aspectos modernizantes, que sofreram equivocadamente a oposição das forças democráticas latino-americanas. No Brasil, de meados dos anos 70, quando a burguesia local rompeu a sua aliança com os militares, até 1986, quando houve o fracasso do Plano Cruzado, um pacto populista e democrático, envolvendo a burguesia, a classe média assalariada e os trabalhadores, liderou a transição para a democracia. O populismo reapareceu, como uma sombra do passado, no pacto democrático-populista que comandou

a transição para a democracia.<sup>9</sup> O mesmo ocorreu na Argentina após a transição para a democracia, entre 1983 e 1989. E com o Peru, entre 1986 e 1990.

A interpretação neoliberal começou a ganhar terreno nos anos 70, quando a ideologia dominante internacional já era o neoliberalismo, mas ganhou forças no Brasil apenas depois do colapso final do pacto autoritário modernizante (1984) e a posterior incapacidade do pacto democrático-populista de enfrentar os problemas que estavam surgindo (1986). A abordagem social-liberal da crise do Estado começou a se afirmar entre a esquerda moderada depois que o fracasso do Plano Cruzado demonstrou o esgotamento definitivo da estratégia nacional-desenvolvimentista. Atualmente, ela é a alternativa real ao neoliberalismo, já que a esquerda tradicional continua presa ao nacional-desenvolvimentismo. A interpretação da crise do Estado e a interpretação neoliberal e suas respectivas estratégias são internacionalistas, mas a primeira está baseada no pressuposto da existência de interesses internacionais comuns, enquanto a segunda está baseada no princípio do interesse nacional.<sup>10</sup>

## **As Interpretações da Direita**

A interpretação da vocação agrária, ou liberal-oligárquica, foi dominante no Brasil até os anos 30. Os fatores que a distinguem da interpretação neoliberal são os seguintes: (1) seu liberalismo e individualismo eram mais retóricos que reais; (2) sua postura crítica à intervenção do Estado estava baseada apenas nas vantagens do mercado e não em uma filosofia pessimista que nega a possibilidade de qualquer ação coletiva eficiente por parte de grandes grupos, e, portanto, por parte do Estado; (3) seu conservadorismo estava baseado mais no autoritarismo e na tradição do que em uma identificação da modernidade

com o mercado, e (4) sua estratégia de desenvolvimento estava baseada no comércio e na agricultura de exportação e não em uma moderna indústria, em serviços tecnificados e um mercado financeiro sofisticado e internacionalizado.

A interpretação da vocação agrária admitia, mais do que reconhecia, o subdesenvolvimento brasileiro e a sua dependência cultural e econômica em relação aos países industrializados. Ela via o Brasil como estando em processo de “modernização”, transformando-se de uma sociedade tradicional em uma sociedade moderna, capitalista.<sup>11</sup> Essa transição deveria estar baseada nas vantagens comparativas brasileiras, que residiriam basicamente na agricultura. A industrialização era rejeitada pois seria “artificial”. Os países centrais eram vistos como entidades superiores cujos interesses basicamente coincidiam com os do Brasil. Qualquer tipo de nacionalismo era rejeitado em nome de um internacionalismo que acreditava ser sempre possível contar com a boa vontade do mundo desenvolvido.

A interpretação da vocação agrária perdeu força a partir do começo dos anos 30 na medida em que a bem-sucedida industrialização provou que a estratégia apoiada exclusivamente na agricultura de exportação estava errada. A interpretação nacional-desenvolvimentista tornou-se dominante. Os conservadores, que tinham adotado a interpretação da vocação agrária, começaram pouco a pouco a aderir à estratégia de industrialização, particularmente a seus aspectos protecionistas e desenvolvimentistas. Após o golpe de Estado de 1964, o desenvolvimentismo de direita, internacionalista e modernizante, mas também protecionista, tornou-se dominante no Brasil. Ao regime político, que O'Donnell chamou de burocrático-autoritário, correspondia uma estratégia de industrialização, a estratégia econômica

autoritária-modernizante, que era bastante similar à estratégia nacional-populista, pois estava baseada no protecionismo à indústria local e em um ativo intervencionismo estatal.<sup>[12](#)</sup>

## **Nacional-Desenvolvimentismo (1930-64)**

O nacional-desenvolvimentismo, ou nacional-populismo, tornou-se dominante no Brasil e na América Latina durante os anos 50, embora a situação que deu início a isso — a industrialização substitutiva de importações — já existisse desde a década de 30. O populismo nacional-desenvolvimentista foi concebido principalmente pela esquerda latino-americana, mas nunca foi uma autêntica estratégia de esquerda, porque estava baseado no reconhecimento realista da fragilidade da esquerda e da implausibilidade de uma revolução socialista. Assim, propunha uma aliança dos trabalhadores, da tecnoburocracia de esquerda e dos industriais em torno do projeto de industrialização.

A interpretação nacional-desenvolvimentista era essencialmente nacionalista e moderadamente favorável à intervenção estatal, pois via a proteção à indústria nacional como essencial ao crescimento. Ela também via o Brasil como um país subdesenvolvido, em transição do capitalismo mercantilista para o capitalismo industrial, no qual a indústria nascente estava permanentemente sendo ameaçada pela competição imperialista originária dos países industrializados, que gostariam que o Brasil permanecesse sendo um exportador de matérias-primas. Dada essa ameaça, a única alternativa disponível para o país era se proteger, fechar o mercado interno, que havia crescido durante o período primário-exportador, reservando-o para a indústria nacional. O modelo de industrialização, via substituição de importações, se impôs

naturalmente. A resignação a uma vocação agrária seria um suicídio, dada a troca desigual entre os produtores de produtos primários e os de produtos industrializados, ou seja, dada a tendência a longo prazo à deterioração dos termos de troca em prejuízo dos países que se limitavam à produção e exportação de produtos primários.

Essa interpretação e a sua correspondente estratégia de desenvolvimento foram eficientes em promover a industrialização brasileira a partir dos anos 50. A interpretação estava basicamente, mas não inteiramente, correta. Sua perspectiva imperialista, segundo a qual os países centrais opor-se-iam à industrialização brasileira foi desmentida pelos fatos. No começo daquela década, as corporações multinacionais começaram a ter um papel cada vez mais importante na industrialização brasileira, conduzindo à primeira dissensão entre aqueles que haviam tomado parte do pacto populista: entre aqueles que começaram a admitir um papel positivo para as corporações multinacionais e aqueles que se mantiveram arraigadamente nacionalistas.<sup>13</sup>

### **A Estratégia Autoritária (1964-84)**

A substituição de importações é essencialmente uma estratégia transitória de industrialização. Ela é eficiente na proteção à indústria nascente. Este modelo de industrialização é limitado pelo tamanho do mercado interno do país. Quanto menor for o mercado interno, menor será a possibilidade de substituir importações com razoável eficiência. Quando esse limite é atingido, o modelo se esgota, a industrialização torna-se dependente exclusivamente do crescimento do mercado interno, que, por sua vez, passa a crescer mais devagar em função da baixa produtividade ou da falta de concorrência na indústria excessivamente protegida.

Quando, no começo dos anos 60, a economia brasileira entrou em crise, o esgotamento do modelo de substituição de importações foi percebido por economistas que haviam participado de sua formulação e que o defenderam durante muito tempo, mas que percebiam sua natureza transitória. Como Celso Furtado observou: “Nós temos que reconhecer que as possibilidades dinâmicas da substituição de importações se esgotaram” (1964: 119). O golpe de Estado de 1964, resultado em grande parte dessa crise, foi interpretado por muitos desses autores — eu inclusive — como um marco, representando o fim do pacto populista e do modelo de industrialização substitutivo de importações. O regime militar autoritário significou, de fato, o fim do estilo populista de fazer política, que Getúlio Vargas representou com a competência de um estadista, pois o pacto autoritário-modernizante excluía os trabalhadores e a esquerda, ficando restrito à tecnoburocracia civil e militar, aos capitalistas locais e às empresas multinacionais, inclusive seu setor financeiro. Em termos de estratégia de desenvolvimento, porém, representou a retomada da mesma estratégia nacional-desenvolvimentista baseada na substituição de importações, isto é, no protecionismo. Sob o exclusivo comando da direita, a substituição de importações apresentava agora um caráter internacionalista e não nacionalista: o protecionismo não era mais “nacional”, assumindo um caráter internacional na medida em que acreditava na boa vontade dos nossos parceiros internacionais e privilegiava o investimento e o financiamento vindos do exterior. Assumiu-se que os interesses comuns claramente superavam o conflito de interesses entre o Brasil e outros países.

Entretanto, houve uma importante modificação nessa estratégia: reconheceu-se que o Brasil poderia e deveria exportar produtos industriais. A promoção de exportações

de produtos manufaturados recebeu uma atenção especial, e se transformou em uma bem-sucedida política econômica. A ênfase, entretanto, continuava a ser dada à proteção à indústria nacional. Depois de um interregno liberal (1964-1967), as leis que impediam a importação de bens similares aos produzidos internamente e um complexo sistema de controle quantitativo das importações foram restabelecidos. A partir de 1974, com o Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), foi elaborado um ambicioso programa de substituição de importações direcionado aos bens intermediários e de capital. Estava baseado em uma perspectiva tipicamente autárquica sobre a economia nacional e assumiu como pressuposto a necessidade de “completar” o processo de substituição de importações. Com a FINEP — o órgão que financia a tecnologia no Brasil —, o desenvolvimento tecnológico começou a receber a devida atenção. A orientação para uma política tecnológica, no entanto, era a mesma da política industrial: substituição de importações, visando alcançar a proficiência técnica em todos os setores, em vez de buscar a competitividade internacional em alguns setores selecionados.<sup>14</sup>

Além de ser protecionista, a estratégia foi fortemente intervencionista pois subsidiou fortemente as indústrias nacionais de bens de capital e exportadoras, ao mesmo tempo em que reservou para as empresas estatais uma parcela crescente do mercado de bens intermediários e de energia. Dessa forma, o Estado deu prosseguimento à estratégia iniciada nos anos 30, que sempre esteve baseada ou na proteção alfandegária e administrativa e na concessão de subsídios à indústria nacional, ou nos investimentos estatais diretos, sempre que o capital nacional ou multinacional não fosse capaz ou não se interessasse em realizá-los.



Essa sobrevivência curiosa da estratégia protecionista de desenvolvimento, quando esta não era mais economicamente justificável, somente defendendo os interesses dos setores industriais incapazes de competir internacionalmente, foi possível nos anos 70, graças aos empréstimos externos. Essa sobrevivência era entretanto claramente artificial e altamente dispendiosa. Nos anos 80, a dívida externa iria lançar o Brasil em profunda crise fiscal, que iria paralisar e desorganizar o Estado, conduzindo a economia à estagflação e à hiperinflação.

## **Populismo Após a Transição Democrática**

A crise econômica da década de 80 levou a direita e a esquerda, os socialdemocratas ou social-liberais e os conservadores a reformularem suas interpretações. A direita não teve grande dificuldade. Ela foi favorecida pela onda conservadora e neoliberal que ganhou forças na década de 70 em todo o mundo, em consequência da diminuição das taxas de crescimento dos países centrais, da crise do *Welfare State*, do colapso do consenso keynesiano e, mais amplamente, da crise fiscal do Estado que se tornou então o principal problema em todos os países, desenvolvidos e subdesenvolvidos, capitalistas ou estatistas. A direita, rápida e retoricamente, abandonou sua estratégia autoritária intervencionista, que havia adotado durante sua aliança com a tecnoburocracia civil e militar, e passou a adotar um discurso neoliberal de defesa do Estado mínimo, da desregulamentação e da abertura da economia brasileira. Na prática, entretanto, uma parcela significativa da direita continuou a apoiar o protecionismo e a se beneficiar do intervencionismo estatal. De certa forma, isso restaurou, em um contexto histórico diferente, a clássica distinção entre retórica e prática que, durante todo o século XIX e a primeira metade do século XX, caracterizou a ideologia conservadora brasileira: naquela

época, o liberalismo no comércio internacional era a bandeira ou a retórica da oligarquia proprietária de terras, que, no entanto, pouco tinha de liberal nas suas relações políticas e econômicas internas.

Para os setores progressistas, o abandono da interpretação nacional-desenvolvimentista foi e ainda é penoso.<sup>15</sup> A crise generalizada da esquerda mundial somou-se à crise do nacional-populismo latino-americano, cuja estratégia de industrialização era vista pela esquerda como parte do seu modo de ser. Quando ela assumiu o poder em 1985, após o processo vitorioso de redemocratização, os setores progressistas — ou os setores supostamente progressistas, pelo mero fato de terem sido opostos ao regime militar — tentaram retomar as políticas populistas e desenvolvimentistas que tinham sido bem-sucedidas entre os anos 30 e os anos 40. A política econômica de 1985 e 1986, que culminou com o fracasso do Plano Cruzado, é um exemplo de política econômica populista. No caso do Plano Cruzado — um plano que estava baseado na inovadora teoria da inflação inercial —, o populismo não fazia parte de sua concepção original, mas foi a resultante da forma desastrada como foi administrado.

O populismo econômico — a prática econômica subjacente à interpretação nacional-desenvolvimentista, inclusive sua versão autoritária — pode ser resumido em poucos pontos: (1) desenvolvimento orientado ao mercado interno; (2) proteção à indústria nacional como estratégia industrial básica; (3) desenvolvimento tecnológico como elemento complementar à política de substituição de importações; (5) o déficit público é justificável na medida em que há desemprego e capacidade ociosa. Qualquer ajuste fiscal é identificado com uma política econômica “ortodoxa”, que, por definição, é condenável; (6) as altas taxas de juros são uma consequência de um complô dos

bancos e da especulação; (7) aumentos dos salários nominais não causam inflação porque são reajustados de forma defasada em relação à inflação; (8) o aumento do salário real pode não ser inflacionário e sim redistributivo, sendo compensado pela redução dos lucros, em uma economia com elevada concentração de renda; (9) as empresas estatais são basicamente eficientes, mas não são rentáveis porque seus preços são artificialmente deprimidos; e (10) a coordenação econômica pelo Estado tende a ser mais eficiente do que pelo mercado.<sup>16</sup>

Essa visão dominou a crítica econômica realizada pela oposição democrática ao regime militar. Foi adotada pelo PMDB e pelo PFL, quando esses partidos assumiram o governo em 1985, e foi dominante nos primeiros dois anos do governo Sarney. Na verdade, as ideias populistas estão profundamente entranhadas na política brasileira. Podem ser encontradas não apenas nos partidos de esquerda, como é o PT, nos de centro-esquerda, como são o PDT, o PMDB e o PSDB, mas também nos partidos de centro e centro-direita, como são o PFL e o PDS. A direita, entretanto, apenas as adotou por razões oportunistas, ao passo que na esquerda muitos acreditavam e continuam acreditando que elas são uma parte essencial dos programas de seus partidos, que as políticas de esquerda necessariamente incluem ideias desse tipo.

Em oposição a essa perspectiva populista, temos as abordagens neoliberal e social-democrática ou social-liberal da crise do Estado, que compartilham a rejeição ao populismo e ao nacionalismo, mas divergem sobre as causas da crise e sobre o papel do Estado na promoção do crescimento e do bem-estar na América Latina.

## 2. A Interpretação da Crise do Estado

A estratégia de substituição de importações era objeto de oposição retórica por parte dos conservadores e de Washington, mas, na prática, os empresários e os governantes sempre a apoiaram enquanto ela foi bem-sucedida. Nos anos 70, o governo americano e as agências multilaterais, assim como as empresas multinacionais e os bancos comerciais, criticaram de forma branda a estratégia de substituição de importações, mas na prática a financiaram. O Banco Mundial, embora crescentemente crítico da substituição de importações, até o final dos anos 70 continuou a adotar a teoria do desenvolvimento econômico e a respectiva estratégia de industrialização apoiada nos investimentos das empresas estatais. Entretanto, essa estratégia de industrialização tinha esgotado as suas potencialidades na América Latina nos anos 60. Para mantê-la, o governo recorreu a intervenções *ad hoc* cada vez mais frequentes, levando os preços a se dissociarem cada vez mais de seu valor de equilíbrio de mercado. Como os subsídios às empresas privadas foram mantidos ainda por muito tempo, mesmo depois de terem perdido a sua justificativa original, agravou-se a alocação ineficiente de recursos. O Estado pagou a conta. As poupanças públicas, que eram elevadas nos anos 70, começaram a desaparecer. No começo dos anos 80, uma crescente dívida pública externa, que financiava déficits públicos crescentes, transformou-se em uma crise fiscal do Estado.<sup>[17](#)</sup>

A crise da América Latina, que explodiu nesse período, foi, essencialmente, a consequência de duas decisões tomadas no começo dos anos 70: por parte da América Latina, a decisão de persistir em uma estratégia de

crescimento e em um modo de intervenção do Estado (a substituição de importações) que não funcionavam mais; por parte dos países credores, a decisão de financiar essa estratégia, assegurando assim a sua sobrevivência artificial.

Essas duas decisões, em um primeiro momento, elevaram o endividamento dos países; em um segundo, levaram, em cada país da América Latina, o Estado à bancarrota, a uma crise fiscal, na medida em que a dívida externa cresceu e foi estatizada, em que o crescimento das taxas de juros internacionais somadas com as novas políticas populistas aumentaram o déficit público e reduziram a poupança pública, em que a dívida pública multiplicou-se e o crédito público evaporou-se. Inicialmente, a dívida externa não era predominantemente pública. Nos anos 70, os empréstimos concedidos ao setor público representavam mais ou menos 50% do total da dívida externa. Durante os anos 80, entretanto, ela foi estatizada: as empresas privadas pagavam suas dívidas em moeda local para os seus respectivos bancos centrais, normalmente a uma taxa de câmbio sobrevalorizada. Dessa forma, o Estado financiava seu déficit, ao mesmo tempo em que acumulava dívida externa. Essa prática, além de expandir a dívida externa pública, representou um subsídio ao setor privado e um mecanismo indutor de déficit público, garantindo, em plena crise, uma sobrevida às práticas populistas.

As poupanças externas foram utilizadas pelos governos latino-americanos, particularmente pelo Brasil, para financiar grandiosos projetos de substituição de importações, e também para financiar o consumo (populismo econômico). Em meados dos anos 80, quando o processo de transformar dívida externa privada em dívida externa pública foi interrompido, por volta de 90% da dívida tornara-se responsabilidade do Estado. O setor

privado continuava a ser o único com capacidade de gerar divisas por meio das exportações, mas agora apenas o Estado deveria pagar a dívida externa. A estatização da dívida externa foi uma forma perversa de financiar os déficits públicos e de agravar a crise fiscal. Nos anos 70, o déficit público foi financiado principalmente pelos empréstimos externos; na primeira metade dos anos 80, pelas empresas privadas que pagaram suas dívidas para o Estado (normalmente em condições privilegiadas, em moeda local), o qual, por sua vez, não possuía reservas externas suficientes para pagar os bancos internacionais. No final dos anos 80, a margem de manobra dos países latino-americanos havia-se reduzido dramaticamente: ou os países se revelavam capazes de reduzir drasticamente seu déficit público, diminuindo os salários e o consumo interno e adotando reformas econômicas orientadas para o mercado ou continuariam prisioneiros da crise fiscal que então tendia a se transformar em hiperinflação.

Desde o início da crise da dívida, praticamente todos os países latino-americanos submeteram-se a rígidas políticas de ajuste fiscal. Mas o déficit fiscal era muito grande. A parcela do déficit relacionada com os juros da dívida pública já era muito pesada, portanto esses países não tiveram condições de ajustar adequadamente as suas economias. Além disso, a possibilidade de transformar a antiga dívida externa em dívida do governo propiciou uma maneira fácil de financiar os déficits correntes. Assim, o endividamento externo, que, nos anos 70, sustentou a estratégia de substituição de importações liderada pelo Estado e a indisciplina fiscal, continuou a ter um efeito negativo indireto sobre as finanças públicas na primeira metade dos anos 80. Inicialmente, apenas o Chile e depois o México adotaram estratégias de ajuste e de reforma. Só no final dos anos 80 os demais países foram obrigados definitivamente a se ajustar e a empreender reformas.

## O Conceito de Crise Fiscal

James O'Connor (1973) introduziu o conceito de crise fiscal do Estado, explicando essa crise pela dificuldade do Estado em lidar com as crescentes demandas de diversos setores da economia e de seus grupos sociais correspondentes. A expressão “crise fiscal do Estado” é redundante, pois toda crise fiscal está relacionada ao Estado. Mas, em 1987, quando, para mim, essa crise tornou-se manifesta, decidi utilizá-la para deixar mais clara a natureza da crise latino-americana, porque, dessa forma, tornava-se evidente o papel central do Estado nessa crise. Poderia também falar em uma “crise financeira do Estado”, na medida em que todas as crises fiscais têm como resultado uma crescente dificuldade do Estado em se financiar.<sup>18</sup>

Nos anos 80, a crise fiscal do Estado teve cinco ingredientes na América Latina: (1) déficit público, (2) poupanças públicas negativas ou muito baixas, (3) dívida interna e externa excessivas, (4) falta de crédito do Estado, expressa na falta de confiança na moeda nacional e no curto prazo de maturidade da dívida doméstica (os títulos do tesouro rolados no overnight)<sup>19</sup> e (5) falta de credibilidade do governo.<sup>20</sup>

O déficit público elevado e a poupança pública insuficiente, e até mesmo negativa, são componentes de fluxo da crise fiscal, enquanto o tamanho da dívida pública — interna ou externa — é um componente de estoque. Na verdade, a falta de crédito público é a característica fundamental da crise fiscal do Estado. Um país pode ter um déficit público elevado e também uma dívida pública elevada, sem que o Estado perca seu crédito e o governo sua credibilidade. Esse é o caso atual dos Estados Unidos e da Itália, onde, apesar do déficit e da dívida pública, não há crise fiscal, ou ela é muito mais branda do que a existente

na América Latina. A perda de crédito pelo Estado — sua incapacidade de se financiar a não ser pela senhoriagem (emissão de moeda) — é a quintessência da crise fiscal. Quando a perda de crédito pelo Estado torna-se absoluta, ou, em outras palavras, quando a crise fiscal torna-se aguda e descontrolada, o Estado perde a capacidade de sustentar a sua moeda, e a hiperinflação será o resultado mais provável.

Muitas das características da crise fiscal são auto-explicativas. Entretanto, creio que é importante enfatizar a questão da insuficiência da poupança pública. O componente de fluxo fundamental de uma crise fiscal não é o déficit público, mas a poupança pública negativa. Esse fator tem um papel estratégico, particularmente nos países em desenvolvimento. Poupanças públicas negativas tendem a ser a causa direta de baixas taxas de investimento e de estagnação da renda *per capita*.

A poupança pública,  $S_G$ , é igual à receita corrente do Estado,  $T$ , menos os gastos corrente  $C_G$ , no qual se incluem os gastos com pagamentos de juros.<sup>[21](#)</sup>

$$S_G = T - C_G$$

O conceito de poupança pública é diferente do de déficit público,  $D_G$ , que é igual à receita corrente do Estado menos todas as despesas, inclusive investimentos,  $I_G$ , e corresponde ao crescimento da dívida pública:

$$D_G = T - C_G - I_G$$

Dadas essas definições, e não considerando a senhoriagem real, os investimentos públicos são financiados ou pela poupança pública ou pelo déficit público.<sup>[22](#)</sup>

$$I_G = S_G + D_G$$

Essas distinções são importantes. Os dois conceitos fazem parte dos sistemas-padrão de contabilidade



nacional, com apenas um problema: as empresas estatais são excluídas do cálculo da poupança pública e não o são do conceito de déficit público. Para compreender a crise fiscal, o conceito de poupança pública é estratégico. Entretanto, poucos economistas incluem a poupança pública entre seus instrumentos de análise.<sup>23</sup> Nos modelos de ajuste fiscal e monetário adotados pelo FMI, e na literatura sobre estabilização, temos apenas a referência ao déficit público. Eu acredito, entretanto, que para analisar a economia de qualquer país, a poupança pública é um conceito no mínimo tão importante quanto o de déficit público. Nos momentos de crise fiscal aguda, é mais importante.

A poupança pública se torna um instrumento particularmente importante quando se adota um conceito amplo de investimento público. De acordo com esse conceito, o investimento público abrange não apenas (1) investimentos propriamente ditos, que incluem investimentos em projetos nos quais o setor privado não demonstrou ter interesse (normalmente infra-estrutura), mas também (2) as novas políticas públicas, principalmente (2.1) investimentos sociais (novos gastos em educação, saúde) e (2.2) investimentos em segurança pública (aumento dos gastos com polícia, penitenciárias) e (3) despesas públicas livres — “livres” porque não estão comprometidas com o pagamento de salários dos funcionários públicos nem com o pagamento de serviços correntes do Estado —, as quais elevam a competitividade do país: (3.1) subsídios ao investimento privado (política industrial e agrícola) e (3.2) gastos com desenvolvimento tecnológico colocados à disposição do setor privado.

Quando a poupança pública é nula, o Estado, para investir, terá apenas uma alternativa, financiar o investimento por meio de déficit público. Entretanto, se o objetivo é reduzir o déficit público — um componente

inerente a qualquer programa que queira solucionar a crise fiscal —, o resultado provável será um corte dos investimentos públicos e, conseqüentemente, uma redução do crescimento econômico. Assim, com poupança pública nula, se o Estado investir, seu endividamento aumentará e a disponibilidade de crédito para financiá-lo diminuirá; se o déficit público for eliminado, o investimento será cortado. Se a poupança pública é negativa, o Estado terá um déficit mesmo se o investimento público for nulo. O déficit financiará gastos correntes, que serão constituídos crescentemente por juros sobre os empréstimos. Nos dois casos, o Estado será paralisado, estará incapaz de formular e implementar políticas públicas e promover o crescimento. E essa paralisia decorrente da falta de poupança pública estará definindo a crise fiscal e levando a economia à estagnação.

## **A Interpretação de Washington para a Crise**

Quando eclodiu a crise da América Latina, a interpretação que os países credores deram sobre suas causas e suas soluções passou por duas fases. Na primeira fase, entre 1982 e 1984, a crise foi minimizada, encarada apenas como uma crise de liquidez. Na segunda fase, que começou por volta de 1985, a crise começou a ser considerada mais seriamente. Além dos ajustes fiscais e do balanço de pagamentos, reformas “estruturais”, orientadas para o mercado, eram vistas como essenciais.<sup>24</sup> O Consenso de Washington estava surgindo, incentivado pela onda conservadora neoliberal presente no Primeiro Mundo desde meados dos anos 70.

No Consenso de Washington, admitia-se a existência da crise, mas de uma forma limitada. Definiam-se as suas causas como sendo: a indisciplina fiscal (ou populismo

econômico), que ocasionava o déficit público; e a excessiva intervenção estatal, particularmente relacionada às empresas estatais, às restrições ao comércio externo e aos diversos tipos de subsídios ao investimento e ao consumo. As soluções seriam: o ajuste fiscal, objetivando eliminar o déficit público; reformas estruturais orientadas para o mercado (especialmente a liberalização comercial e a privatização) destinadas a desregulamentar a economia e reduzir o aparelho do Estado; e uma redução limitada da dívida externa (o Plano Brady, 1989).

A crise da dívida não era vista como a causa singular mais importante da crise econômica. As causas internas receberam muito mais atenção. Quando o Plano Brady foi formulado, em fevereiro de 1989, muitos analistas demonstraram que o plano caminhava na direção correta, mas que a redução da dívida que propiciava não era suficiente para garantir a retomada do desenvolvimento.<sup>25</sup> O custo do ajuste e das reformas iria recair quase exclusivamente sobre os ombros dos países devedores. Entretanto, assim que o México assinou apressadamente o primeiro acordo da dívida baseado no Plano Brady, o influxo de capitais externos para o México aumentou e esse país começou a apresentar resultados econômicos um pouco mais positivos.<sup>26</sup> Imediatamente, estabeleceu-se uma relação espúria entre o acordo da dívida e essa entrada de capitais. Os recursos de curto prazo estavam sendo direcionados para a região não porque a América Latina tinha resolvido seus problemas e sua economia tinha voltado a crescer, mas sim porque eles estavam sendo atraídos pelas altas taxas de juros, que é uma consequência perversa da falta de credibilidade provocada pela crise da dívida. Entretanto, Washington e os bancos comerciais estrangeiros se convenceram de que a crise da dívida havia sido solucionada. A motivação para uma efetiva solução extinguiu-se.<sup>27</sup> Desde 1990, o lugar-comum

em Washington passou a ser: “a crise da dívida foi tremendamente superestimada”.

Fanelli, Frenkel e Rozenwurcel (1990: 1), em sua crítica ao Consenso de Washington, observaram que a crise latino-americana não se originou da fragilidade da estratégia de substituição de importações, mas sim da dinâmica do ajustamento ao choque externo que ocorreu no início dos anos 80. De fato, atualmente, a principal restrição ao crescimento origina-se das características dos desequilíbrios, que perduram no longo prazo, induzidos pela crise da dívida externa, que, após dez anos, ainda não se reverteu.

Os três economistas argentinos subestimaram o esgotamento da estratégia de substituição de importações, mas sua definição sobre as origens e a natureza da crise é um excelente exemplo da abordagem social-liberal da crise do Estado.<sup>28</sup>

Além disso, as origens políticas dessa crise não se derivam principalmente do populismo econômico, como usualmente se pensa em Washington.<sup>29</sup> Não há dúvida que as políticas econômicas populistas tiveram sua importância para a crise, mas o populismo sempre existiu na América Latina e, antes dos anos 80, não representou obstáculo a uma relativa estabilidade de preços e ao crescimento. O fato histórico novo que levou as economias latino-americanas a uma crise fiscal sem precedentes foi a decisão antes desenvolvimentista do que populista tomada, nos anos 70, principalmente por regimes militares, de contrair uma enorme dívida externa, e, em seguida, transformá-la em responsabilidade do Estado. A interpretação neoliberal culpa o populismo por algo pelo qual não foi o principal responsável (Bresser Pereira e Dall’Acqua, 1991; Cardoso e Helwege, 1990). Não foi por acaso que o único país latino-americano que apresentou uma taxa de crescimento satisfatória nos anos 80 foi

aquele que anteriormente não possuía uma dívida externa muito grande, a Colômbia.

A inabilidade em financiar o Estado por meio de tributos, especialmente impostos sobre a renda, é uma característica essencial dos países latino-americanos que estejam passando por uma crise fiscal. Os indivíduos mais ricos não arcam com uma parcela justa dos impostos na América Latina. A carga fiscal tende a ser sistematicamente baixa, não apenas quando comparada com os países desenvolvidos, mas também com os países asiáticos com quase o mesmo nível de desenvolvimento (Kagami, 1989). Os sistemas tributários tendem a ser regressivos na América Latina, na medida em que se baseiam em impostos indiretos.

O Estado na América Latina foi originalmente financiado pelos impostos de exportação. Em um segundo momento, quando o rendimento das exportações de produtos primários reduziu-se, os investimentos estatais foram financiados por impostos indiretos, por impostos específicos sobre os gastos de certos setores,<sup>30</sup> pelo reinvestimento dos lucros das empresas estatais monopolistas,<sup>31</sup> e por fundos de seguridade social que, por definição, tendem a apresentar um superávit nos primeiros anos após a sua criação. Quando, nos anos 70, por diversas razões, essas fontes de recursos se esgotaram ou se tornaram insuficientes, o endividamento externo provou ser uma alternativa fácil para financiar o Estado.<sup>32</sup> Com a subsequente suspensão dessa fonte de financiamento, cresceu a importância do imposto inflacionário como fonte de recursos para o Estado. O modo normal de financiar o Estado — tributos, particularmente os incidentes sobre a renda — nunca foi a norma na América Latina. Como observa Przeworski:

A questão crucial é se um Estado específico é capaz, política e administrativamente, de cobrar

impostos daqueles que podem pagá-los: em muitos países latino-americanos, notadamente a Argentina, o Estado está tão falido que a única forma que tem de sobreviver dia-a-dia é tomar dinheiro emprestado daqueles que poderiam estar pagando impostos (1990:20-21).

Essa característica poderia ser atribuída ao populismo, mas eu preferiria relacioná-la ao autoritarismo, ao caráter limitadamente democrático do capitalismo latino-americano, o que ocasiona a sujeição do Estado às classes mais ricas.

O fato de os governos latino-americanos tributarem de forma insuficiente ao mesmo tempo em que incorrem em déficits públicos, inicialmente financiados por empréstimos e posteriormente pelo imposto inflacionário, pode ter uma terceira explicação afora a do populismo e do autoritarismo. Alguns autores, ligados à “nova economia política” relacionam esse fenômeno com a instabilidade política e a polarização política. A perspectiva de alternância política (instabilidade) e o sistema social altamente conflituoso (polarização) existente na América Latina, em consequência de uma distribuição injusta da renda, induzem os governos a incorrerem, no presente, em déficits que serão pagos no futuro por outros governantes que provavelmente representam outros grupos de interesse. (Alesina e Tabellini, 1988; Alesina e Edwards, 1989; Edwards e Tabellini, 1990).

O Consenso de Washington foi definido por John Williamson (1990) e identificou-se imediatamente com as ideias neoliberais. Na verdade, esse consenso é uma forma atenuada de neoliberalismo, pois os burocratas de Washington que o formularam não possuem o dogmatismo que caracteriza as ideias neoliberais e neoconservadoras. Os neoliberais, por exemplo, têm por objetivo atingir o Estado mínimo, enquanto Washington, mesmo em sua fase

mais conservadora, no final dos anos 80, quando o consenso foi formulado, sempre atribuiu um papel positivo para o Estado com relação à realização de gastos sociais (educação e saúde) e de investimentos em infra-estrutura. O próprio Williamson não é um neoliberal, mas sim um liberal clássico.<sup>33</sup> Por outro lado, desde que o Partido Democrata ganhou as eleições presidenciais em 1992, a onda neoliberal refluíu em Washington.

Essa forma atenuada que o Consenso de Washington assume, em comparação com as ideias neoliberais, mais as mudanças ocorridas desde que o consenso se estruturou no final dos anos 80, sugere uma pergunta: existe, de fato, uma diferença entre a visão conservadora originada no Norte e a interpretação social-liberal da crise do Estado? Existe. Primeiro, porque não estamos considerando as intenções de A ou B, mas as afirmações, tal como são feitas pelos políticos e pela alta burocracia americana e multinacional em Washington. Ora, seu discurso, sem ser radical, é claramente neoliberal, colocando a redução do Estado, ao invés de seu fortalecimento ainda que em tamanho menor, como o grande objetivo a ser alcançado. Segundo, porque não estamos levando em consideração as mudanças que ocorreram desde então, principalmente depois da eleição de Bill Clinton. Essas transformações mostram que, logo após a formação desse consenso, ele começou a ser rompido, o que não altera a origem neoliberal do Consenso.<sup>34</sup>

## **A Interpretação da Crise do Estado**

O Consenso de Washington define-se a si mesmo como a única alternativa à estratégia de substituição de importações e à interpretação “nacional-desenvolvimentista” da América Latina. Isso não é



verdade. Novos fatos exigem novas abordagens. A interpretação nacional-desenvolvimentista (ou centro-periferia), que Prebisch (1949) formulou em Santiago do Chile, enquanto era o diretor-executivo da CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe), foi o primeiro momento paradigmático de auto-interpretção do desenvolvimento da América Latina. Celso Furtado (1950) foi o pioneiro no Brasil desse tipo de visão sobre o desenvolvimento. A nova teoria da dependência, cuja primeira análise mais abrangente foi realizada por Cardoso e Faletto (1969), foi o segundo momento paradigmático de interpretação da América Latina. Ela predominou durante os anos 70, após a crise econômica latino-americana dos anos 60. As duas abordagens estavam intimamente relacionadas. Elas perderam a capacidade de explicar o desenvolvimento latino-americano quando eclodiu a crise dos anos 80.<sup>35</sup> A crítica neoliberal surgiu e prosperou no vácuo deixado pela crise das duas interpretações anteriores. Mas, como toda interpretação ideológica, ela logo demonstrou ser dogmática e não-realista.<sup>36</sup> Uma nova síntese está a caminho, à medida que a crise dos anos 80 vai sendo superada. Ela pode ser o terceiro momento paradigmático de interpretação do desenvolvimento latino-americano, assim que o desenvolvimento seja de fato retomado. Eu proponho denominá-lo de interpretação da crise do Estado; a correspondente estratégia pode ser chamada de social-democrática ou social-liberal.

A interpretação da crise fiscal ou, mais amplamente, da crise do Estado, cujas origens imediatas estão na teoria da nova dependência, implica um passo na direção de reformas orientadas para o mercado e coordenadas pelo Estado e pelo mercado. Ela reconhece que o populismo econômico existe, que a indisciplina fiscal deve ser combatida, que o déficit público é o principal problema,



mas acrescenta que o problema é mais sério do que meramente uma questão de indisciplina fiscal. De fato, a maioria dos países latino-americanos enfrentam uma crise fiscal. Começa, portanto, salientando a gravidade da crise.

A interpretação define a crise fiscal não apenas pelo déficit público, mas também pelo excessivo endividamento externo, pela poupança pública negativa e, como consequência, pela falta de crédito para o Estado (incapacidade de autofinanciar-se, a não ser com a senhoriagem ou com taxas de juros muito altas a prazo muito curto), pela falta de credibilidade do governo e por sua imobilização. Ela reconhece que o Estado se tornou muito grande, que as empresas estatais tendem a ser ineficientes, que a regulamentação da economia foi distorcida, protegendo interesses especiais dos burocratas e dos capitalistas, e que o nacional-desenvolvimentismo foi capturado pelo populismo. Assim, ela apoia as reformas orientadas para o mercado, particularmente as orientadas para o mercado externo, como a industrialização voltada para a exportação. Mas ela não confunde reformas orientadas para o mercado com reformas coordenadas pelo mercado. A economia deve ser fortemente voltada para o mercado, isto é, deve ser o mais competitiva possível, interna e externamente. A coordenação da economia, contudo, deve ser mista. Cabe ao mercado o papel básico de alocação de recursos, mas o Estado, após ter sido reformado e após o ajuste fiscal, deve assumir novas e importantes funções de coordenação não apenas no campo social, mas também na área da tecnologia e do comércio internacional, além de continuar a ser o principal responsável pelos investimentos em infra-estrutura.

É essencial à interpretação da crise do Estado a ideia de que a crise é uma consequência da existência de um Estado muito fraco, e não de um Estado forte. A crise não é consequência de um Estado que cresceu e se tornou

demasiadamente forte e grande, mas de um Estado que cresceu e se tornou grande mas fraco, e portanto, incapaz de arcar com suas funções específicas de complementar e corrigir as falhas do mercado. O Estado foi enfraquecido e imobilizado pela crise fiscal, que é o resultado do crescimento distorcido e desordenado do aparelho do Estado. O objetivo das reformas estruturais não é atingir o “Estado mínimo”, mas reduzi-lo e definir uma nova estratégia de desenvolvimento, consistente com as novas realidades econômicas internacionais — particularmente a globalização e a redução da capacidade de intervenção do Estado. Dado o caráter cíclico e sempre mutável da intervenção do Estado (Bresser Pereira, 1993d), os novos setores em que deve investir, além da área social e da infra-estrutura, serão a tecnologia de ponta e o meio ambiente.

É falso o pressuposto de que é suficiente estabilizar a economia e reduzir a intervenção do Estado para que o crescimento ocorra. Embora as reformas liberalizantes de fato favoreçam a coordenação do mercado e melhorem a alocação de recursos, tornar mais eficiente o sistema econômico não é suficiente para que se obtenha o crescimento. Para retomar o crescimento, é necessário combater a crise fiscal, recuperar a capacidade de poupança do Estado e da sociedade e definir uma nova estratégia de desenvolvimento. A interpretação nacional-desenvolvimentista destacou o papel do Estado na economia, mas, pensando seguir uma visão keynesiana, aceitou e até mesmo defendeu a existência de déficits públicos crônicos. Essa visão populista contradiz a si mesma. Seus patrocinadores enfraqueceram o Estado que eles pretendiam tornar mais forte. A poupança pública é a diferença entre a receita corrente do Estado e suas despesas correntes. O Estado somente pode ser forte e capaz de desempenhar um papel estratégico no processo

de desenvolvimento se for capaz de financiar seus investimentos e suas políticas econômicas e sociais com a poupança pública em vez de incorrer em dívidas crescentes.

A interpretação da crise do Estado atribui originalmente as dificuldades da economia latino-americana tanto ao problema da dívida externa quanto ao populismo econômico. Ambos tiveram como consequência a crise fiscal, que se expressou por altas taxas de inflação. Como os preços e salários tendem a ser informalmente indexados, essa alta inflação normalmente apresenta um caráter crônico ou inercial. No Brasil, isso foi particularmente verdade. Seguindo os preceitos dessa interpretação, os programas de estabilização, além de adotarem políticas fiscais e monetárias ortodoxas, deveriam conter políticas para a neutralização da inércia e para a redução do endividamento público. Assim que a estabilização fosse obtida, as reformas orientadas para o mercado deveriam ser implantadas. O Estado que surge a partir dessas reformas deverá ser, ao mesmo tempo pequeno e forte. Teria não apenas o papel político liberal clássico de garantir a propriedade e os contratos, e o papel social-democrático de promoção do bem-estar e de afirmação dos direitos sociais, mas também um papel econômico, particularmente na área da política industrial e do comércio exterior orientada para a promoção das exportações.<sup>[37](#)</sup>

Embora a interpretação da crise do Estado tenha como antecedentes as abordagens do nacional-desenvolvimentismo e da dependência, que foram dominantes ao longo dos anos 70, essa interpretação tem diferenças com relação às demais. A principal diferença com relação à interpretação nacional-desenvolvimentista reside no fato de que esta interpretação afirma que as causas do subdesenvolvimento são “estruturais” e estão

diretamente relacionadas ao imperialismo, enquanto a abordagem social-liberal assume que elas são, até certo ponto, “estratégicas” e suas origens são principalmente domésticas. Não havendo necessidade de uma mudança estrutural profunda — o estatismo, por exemplo — para que o desenvolvimento seja retomado.

Para a interpretação da crise do Estado, o subdesenvolvimento não tem um caráter fatalista, nem pode ser explicado essencialmente pela exploração imperialista. Pode, portanto, ser superado desde que corretas estratégias domésticas sejam adotadas, particularmente, desde que um Estado fiscalmente sadio se alie com o setor privado e juntos definam uma estratégia de desenvolvimento. Segundo, a interpretação social-liberal da crise do Estado critica o populismo que normalmente distorcia o nacional-desenvolvimentismo. Como as abordagens anteriores, a interpretação da crise do Estado rejeita a tese do Estado mínimo. Ela também se preocupa com a importância das variáveis internacionais, que se manifestaram nos anos 80 com a crise da dívida e com as políticas protecionistas dos países desenvolvidos. Ela é a crítica dos diagnósticos padronizados e das prescrições que ignoram as especificidades dos países latino-americanos.

Desde o início da crise da dívida, os programas de ajustamento patrocinados por Washington preconizavam a obtenção do equilíbrio orçamentário por meio da redução dos gastos correntes e dos investimentos. A alternativa de eliminar o déficit com um aumento dos tributos e uma redução da dívida pública recebeu menos atenção.<sup>38</sup> Em termos práticos, os ajustes de preço e do balanço de pagamentos são vistos como tão importantes que a qualidade do ajuste fiscal não é considerada. Um ajuste fiscal que afeta os investimentos é considerado tão bom quanto um que corta os gastos correntes. O corte de

gastos é tratado como se fosse superior ao aumento de impostos, ignorando-se que isso será normalmente regressivo, enquanto o aumento de impostos pode ser um instrumento de distribuição da renda.<sup>39</sup> A redução da dívida é deixada de lado como último recurso. E a ideia de que a recuperação da poupança pública é uma parte essencial das reformas é ignorada.

Em contraposição, a interpretação da crise do Estado parte da hipótese que o crescimento não é automaticamente retomado após a estabilização, seja porque a estabilização é obtida às custas do investimento público, seja porque as reformas não tratam da questão da poupança pública. Essa abordagem afirma que o crescimento será retomado apenas se a estabilização e as reformas orientadas para o mercado forem complementadas pela recuperação da capacidade de poupança do Estado e pela elaboração de políticas que definam um novo papel estratégico para o Estado. Em outras palavras, desde que o Estado seja reconstruído, recuperando sua capacidade de intervenção. Para a interpretação da crise do Estado, esta crise significa não apenas que o Estado não tem mais crédito, tornando-se incapaz de financiar suas atividades, mas também que ele perdeu sua capacidade de investimento e de levar adiante políticas de longo prazo orientadas para o desenvolvimento industrial, agrícola e tecnológico. Quando a crise fiscal for superada, as poupanças públicas terão de ser restauradas para que possam financiar um programa de crescimento.<sup>40</sup>

A interpretação neoliberal assume que as poupanças e os investimentos privados substituirão a poupança e os investimentos públicos. De fato, historicamente, essa tem sido a tendência dos investimentos na indústria e da infraestrutura. O Estado desempenhou um papel decisivo na Alemanha e no Japão no final do século XIX, investindo diretamente no setor produtivo. Entretanto, desde o

começo deste século, esse papel não cessou de reduzir-se e de transformar-se. Nesses países, contudo, o Estado continuou a ter um papel fundamental no campo social e a promover o desenvolvimento econômico por meio da política industrial e do comércio externo. O processo de privatização iniciado nos anos 80 representa uma segunda onda de substituição de empresas estatais por empresas privadas. Ele está sendo induzido não apenas por razões ideológicas, mas também, senão principalmente, por questões fiscais. É uma forma de superar a crise fiscal do Estado. Entre os anos 40 e 70, o Estado contava com poupança ou com crédito que lhe permitiam — e induziam — a investir em empresas estatais. Agora que não mais conta tão facilmente com uma ou outra possibilidade, a alternativa é privatizar. Vendendo empresas estatais, o Estado permite que voltem a crescer com investimentos privados, além de obter a redução de suas dívidas com o setor privado.

Como ocorre nos países desenvolvidos, o Estado, nos países em desenvolvimento, continuará a desempenhar um papel fundamental no campo social e na promoção do desenvolvimento. De acordo com a interpretação da crise do Estado, o Estado na América Latina terá de atuar de forma complementar, mas estratégica, na coordenação da economia e na promoção do desenvolvimento econômico, de forma análoga ao que ocorreu no Japão e ao que está ocorrendo no Sul e Sudeste Asiático. Nestas regiões, onde o desenvolvimento tem sido extraordinário, o Estado apresenta uma situação fiscal equilibrada e utiliza a poupança pública para promover o desenvolvimento.

A interpretação social-liberal apoia a liberalização comercial, mas não como se ela fosse uma fórmula mágica. Como Collin Bradford Jr. (1991: 88) observa, a recente literatura sobre as estratégias de desenvolvimento apresenta duas alternativas para que se obtenha a

competitividade internacional: (1) “reformas estruturais da economia nacional visando obter a competitividade interna, o que resulta em crescimento dinâmico e oferta crescente de produtos exportáveis” ou (2) “reforma da política comercial externa buscando a competitividade internacional, o que permite à economia responder à demanda externa”. A última alternativa é característica da interpretação de Washington. Seus representantes listam inúmeros “pré-requisitos para uma bem-sucedida estratégia voltada para o exterior” (Krueger, 1985), mas é bastante claro que o pré-requisito essencial, segundo o ponto de vista desta corrente, é liberalizar o comércio externo, abrindo a economia para a concorrência internacional. A primeira alternativa é mais consentânea com a interpretação da crise do Estado e a estratégia social-liberal.<sup>41</sup> Enquanto a liberalização comercial pode isoladamente ser a estratégia apropriada para os países pequenos como Cingapura, Hong Kong ou Uruguai, para os países grandes da América Latina, a liberalização comercial é apenas um dos ingredientes de uma estratégia de desenvolvimento que englobe outros elementos como aumento da poupança pública, investimentos em educação e tecnologia, bem como a promoção das exportações. A estratégia de substituição de importações está superada; o seu potencial exauriu-se há muito tempo. Essa estratégia não assegura a obtenção de competitividade internacional. Mas faz pouco sentido acreditar que é suficiente que o Estado faça a estabilização da economia, que liberalize o comércio externo e garanta níveis mínimos de educação pública, para que o crescimento seja retomado automaticamente. Nas palavras de Bradford Jr.:

A ideia [neoliberal] do crescimento conduzido pelas exportações está baseada na noção de que se as condições estão corretas as exportações irão ocorrer, mas a teoria não especifica os agentes

responsáveis pelo crescimento dinâmico das exportações. Limita-se apenas a apontar os ganhos de eficiência decorrentes dos efeitos alocativos estáticos de manter os preços em seus níveis corretos (*getting prices right*). A ideia [pragmática] do crescimento conduzido pelas exportações está baseada em um conjunto mais amplo de elementos que ativam o processo de crescimento. Ela se volta para o processo de geração de conhecimento tanto domesticamente por meio da educação, do treinamento, da alfabetização, apoio à P&D e outras coisas do tipo, quanto da questão crucial da absorção da tecnologia proveniente do exterior por meio de políticas de abertura da economia. (1991: 93; colchetes são meus).

A estratégia ou abordagem social-liberal não deve ser vista como algo oposto mas sim como uma alternativa ao Consenso de Washington, com o qual ela compartilha vários pontos de vista. Ambos se opõem à postura “nacional-populista” que, embora contando com apoio cada vez menor, ainda existe na América Latina.<sup>42</sup> A abordagem social-liberal aceita a necessidade de reduzir o tamanho do Estado, que cresceu de forma exorbitante nos últimos 50 anos, e concorda que essa expansão gerou sérias distorções, na medida em que o Estado tendeu a ser capturado pelos interesses específicos dos *rent-seekers*. Ela enfatiza, entretanto, que a crise do Estado latino-americano é consequência da crise fiscal, que fragilizou o Estado, e do esgotamento da forma de intervenção do Estado — a estratégia de substituição de importações. Ela não aceita o axioma neoliberal que afirma que “como as falhas do Estado são piores que as falhas do mercado, a solução é reduzir a intervenção estatal a um mínimo possível”. Na verdade, as falhas do Estado dependem de seu próprio movimento cíclico de crescimento. Quando ele



é dominado por interesses de grupos específicos e se torna uma vítima da crise fiscal, suas falhas preponderam. Nesse momento, as reformas orientadas para o mercado serão reformas necessárias do Estado. Uma vez realizadas essas reformas, ou essa reconstrução do Estado, que é similar a uma reestruturação de uma empresa privada, as políticas públicas recuperarão eficiência e eficácia, e o Estado será novamente capaz de desempenhar um papel complementar mas estratégico na coordenação da economia.

Assim, as reformas orientadas para o mercado não são um monopólio dos neoconservadores. Uma abordagem social-liberal apoia-as, desde que não sejam radicais ou dogmáticas, ou seja, que não visem atingir um irrealista Estado mínimo. Ela enfatiza, no entanto, que a avaliação neoliberal sobre a causa da crise é incompleta e parcialmente equivocada, quando, por exemplo, confunde uma profunda crise fiscal com uma concepção voluntarista de “indisciplina” fiscal, quando subestima o papel da crise da dívida, quando ignora que além de interesses comuns existem também interesses conflitantes entre a América Latina e os países desenvolvidos.

De acordo com a interpretação da crise do Estado, a crise da América Latina pode ser explicada pelo acúmulo de distorções provocadas por anos de populismo e de “nacional-desenvolvimentismo”, pelo crescimento distorcido e exagerado do Estado, pelo peso da dívida externa, pelo esgotamento da estratégia de substituição de importações e pela consequência básica do acúmulo de todas essas tendências: a crise financeira do Estado — uma crise que imobiliza o Estado, transformando-o em um obstáculo ao invés de um agente efetivo de crescimento.

O conceito de crise fiscal do Estado deve ser claramente distinguido da mera leniência fiscal ou da mera existência de déficit orçamentário. A crise fiscal é um fenômeno

estrutural, e não um fenômeno de curto prazo, circunstancial. Déficits públicos persistentes certamente acarretam uma crise fiscal, mas, uma vez eliminado o déficit, o país se depara com um problema mais sério: poupanças públicas potenciais estão sendo utilizadas para pagar juros sobre as dívidas interna e externa em vez de serem usadas na promoção do crescimento.

Figura 2.1: Quatro Abordagens

		<i>Disciplina Fiscal</i>	
		<i>Reduzida</i>	<i>Elevada</i>
<i>Coordenação Mercado-Estado</i>	<i>Mista</i>	<i>Populista</i>	<i>Social-Democrática</i>
	<i>Mercado</i>	<i>Reaganomics</i>	<i>Neoliberal</i>

Uma matriz de duas entradas ajudará a resumir as diferenças entre a interpretação da crise fiscal e a correspondente estratégia social-democrática ou social-liberal, a interpretação neoliberal ou ortodoxa e a versão populista da interpretação nacional-desenvolvimentista. De um lado, tem-se a disciplina fiscal (reduzida ou elevada), do outro lado, a coordenação pelo Estado e pelo mercado (mista) ou principalmente pelo mercado (mercado). A primeira célula, começando de cima, no sentido horário (indisciplina fiscal e coordenação mista) corresponde à interpretação nacional-desenvolvimentista populista. A segunda célula (elevada disciplina fiscal — coordenação mista) corresponde à abordagem social-democrática ou social-liberal, baseada na interpretação da crise do Estado.<sup>43</sup> A terceira célula (elevada disciplina fiscal — coordenação exclusiva pelo mercado) corresponde à abordagem neoliberal ou à visão econômica ortodoxa. Finalmente, a quarta célula (indisciplina fiscal — coordenação exclusiva pelo mercado) corresponde ao populismo neoconservador cujo melhor exemplo foi o *reaganomics* — a política econômica que caracterizou o governo Reagan nos Estados Unidos (1980-1988). Não há exemplos desta abordagem na América Latina.

## Oito Países

Tendo esse quadro conceitual em mente, examinarei os oito maiores países da América Latina (ver Tabela 2.1). Dois deles vêm apresentando bom desenvolvimento desde há muito tempo: Chile e Colômbia. A Colômbia nunca sofreu uma crise fiscal real nem teve grandes taxas de inflação. O Chile foi capaz de solucionar a sua crise fiscal e de estabilizar a sua economia nos anos 70, adotando políticas econômicas ortodoxas, dispendiosas e ineficientes, mas que ao final se mostraram eficazes. A Colômbia não empreendeu reformas econômicas modernizantes ou liberalizantes. O Chile o fez, mas não privatizou suas minas de cobre. Os dois países apresentam poupanças públicas elevadas. Outro país, o México, adotou, desde 1985, um rígido programa de ajuste fiscal, implementando importantes reformas econômicas a partir de 1987, liberalizando e privatizando sua economia, e estabilizando a inflação em dezembro de 1987, quando os preços e salários foram congelados e o governo mediu um acordo social — o *Pacto de Solidariedad Social* — entre os empresários e os trabalhadores. O México não solucionou de fato a sua crise, na medida em que a negociação da dívida nos moldes do Plano Brady produziu uma redução limitada da dívida (por volta de 15% no momento do acordo, zero por cento depois que a taxa de juros internacional caiu). Os esforços fiscais internos, entretanto, foram enormes. O choque heterodoxo de dezembro de 1987 foi bem preparado, bem negociado, e bem implementado. E as reformas estruturais foram radicais. Esse esforço interno, a participação do México no NAFTA (*North American Free Trade Association*), mais o crescente fluxo de investimentos externos, criaram expectativas positivas em relação a este país. Desde 1991, o México começou de novo a crescer, mas a taxas moderadas, não-

compatíveis com os altos níveis de investimentos externos. Um sinal de que a crise fiscal não fora totalmente superada no México eram a elevada carga do pagamento de juros da dívida, impactando os gastos públicos, e a crescente valorização da taxa de câmbio, que afinal foi o fator decisivo da crise de dezembro de 1994.

Tabela 2.1: América Latina: Crescimento e Inflação nos Anos 80 (Países Seleccionados)

	PIB <i>per capita</i> (%)			Inflação (%)		
	1985-89	1989	1990	1985-89	1989	1990
Argentina	-2,1	-5,6	-1,8	468,6	4.923,8	1.344,4
Brasil	2,2	1,2	-5,9	489,4	2.337,6	1.585,2
Bolívia	-1,8	-0,1	-0,2	192,8	16,6	18,0
Chile	4,4	8,0	0,3	19,8	21,4	27,3
Colômbia	2,7	1,5	2,1	24,5	26,1	32,4
México	-1,3	0,9	1,7	73,8	19,7	29,9
Peru	-2,6	-13,2	-6,8	443,2	2.775,8	7.649,7
Venezuela	-1,1	-10,1	3,2	32,5	81,0	36,5

Fonte: CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina): *Panorama Econômico de América Latina 1990 e 1991*.

Os outros cinco países ainda estão lutando com suas crises fiscais. A inflação da Bolívia foi controlada em 1985, a economia manteve-se estagnada por algum tempo, mas recentemente começou a crescer novamente. Venezuela e Peru adotaram reformas econômicas radicais em 1991, mas, no ano seguinte, foram lançados a uma grave crise política. No Peru, em 1992, o regime democrático foi rompido e o presidente recém-eleito assumiu poderes ditatoriais. Um ano depois, porém, efetivada uma reestruturação do Estado, onde a corrupção do Poder Judiciário foi um dos principais alvos, Fujimori era eleito presidente legalmente. Na Venezuela, o presidente Andrés Peres e suas reformas políticas ortodoxas receberam um sério ataque de todos os setores da sociedade que culminou com o seu afastamento, acusado de corrupção. A economia venezuelana continua em crise desde então, agravada pela queda dos preços do petróleo. Na Argentina, que, assim como a Bolívia, o Peru e o Brasil, passou por uma hiperinflação, um choque cambial (a adoção da taxa de câmbio como uma âncora nominal) efetivado em abril

de 1991 — o Plano Cavallo —, aliado a um forte ajuste fiscal e reformas econômicas, permitiu que a economia se estabilizasse e retomasse o crescimento. Entretanto, a sobrevalorização do peso representa um sério risco para o programa.

É importante observar que os governos dos países latino-americanos, principalmente o Chile e a Colômbia, que vêm apresentando resultados econômicos positivos, estão longe de seguir todas as receitas neoliberais. As minas de cobre do Chile ainda são estatais. As poupanças públicas são da ordem de 10% do PIB. A Colômbia executou poucas reformas liberalizantes. O México estabilizou a sua economia em consequência de um choque heterodoxo e ainda controla firmemente os preços dos setores monopolistas. Sua crise não se deveu a ter adotado reformas neoliberais, mas ao fato de que o governo, afinal desmoralizado, de Salinas estava sempre pronto a sacrificar o interesse nacional e os fundamentos macroeconômicos, desde que construísse confiança (*confidence building*) junto a Washington e Nova York. Em todos esses países, o Estado, que está sendo vagarosamente reconstruído, continua a desempenhar um papel central.

Finalmente, o Brasil vem tentando há muito tempo implementar o ajuste fiscal e as reformas econômicas. No começo de 1990, um ataque frontal à inflação foi realizado — o Plano Collor I —, mas fracassou. Em 1992, um programa econômico ortodoxo e gradualista monitorado pelo FMI elevou a taxa de juros reais para aproximadamente 4% ao mês e lançou a economia em uma depressão profunda, sem, no entanto, conseguir reduzir a inflação. Esse programa apenas conseguiu manter estável a taxa de inflação pouco acima de 20% ao mês. Ao final do ano, o presidente, que estava sendo acusado de corrupção, sofreu um processo de

impeachment e foi destituído do cargo. O novo presidente, Itamar Franco, não demonstrou inicialmente capacidade de controlar a inflação inercial. Entretanto, com entrada de Fernando Henrique Cardoso no Ministério da Fazenda, em 1993, trazendo consigo um grupo de economistas que participara da formulação da teoria da inflação inercial (André Lara Resende, Edmar Bacha e Pêrsio Arida), ela foi afinal neutralizada.

## **Ataque Frontal ou Gradualismo?**

As duas abordagens da crise da América Latina — a estratégia neoliberal e a estratégia social-democrática — são compatíveis com as duas estratégias alternativas de estabilização e de implementação das reformas: um ataque frontal à crise fiscal e à inflação ou uma estratégia gradual de construção da credibilidade. Ambas exigem disciplina fiscal, equilíbrio do balanço de pagamento e reformas econômicas orientadas para o mercado, particularmente a privatização e a liberalização comercial. Ambas pregam a eliminação de subsídios e de controles administrativos, a manutenção de preços corretos na economia, o estímulo à competitividade interna e externa, a garantia de uma eficiente alocação de recursos, a redução do tamanho do Estado.

Por outro lado, dependendo da seriedade da crise fiscal, uma estratégia de ataque frontal ou uma estratégia gradual de construção da credibilidade será a mais recomendada. Se a crise fiscal se transformar em hiperinflação, se o Estado tiver sido, em termos práticos, destruído, a única alternativa será um ataque frontal, sempre arriscado, sobre a crise fiscal. Se a situação econômica não se deteriorou tanto, uma estratégia gradual de construção da confiança poderia ser possível.

O que eu entendo por ataque frontal é: (1) cancelamento da dívida pública interna por meio de reforma monetária e (2) redução da dívida pública externa de forma unilateral ou quase-unilateral em níveis consistentes com as restrições fiscais e do balanço de pagamentos. Todos os países que enfrentaram uma hiperinflação tiveram de adotar alguma combinação dessas duas medidas. O problema com essa estratégia é que ela é arriscada. Se ela falhar, a situação subsequente será pior. Esta é a razão pela qual a estratégia de construção gradual da confiança será utilizada, se ainda existir algum espaço para isso.

A Bolívia, o Peru e a Argentina, os países onde a crise fiscal foi mais grave, atingindo um clímax hiperinflacionário, não tiveram outra alternativa a não ser o ataque frontal contra a inflação. O Brasil experimentou uma estratégia de ataque frontal em 1990, mas fracassou. O clássico caso de estratégia de construção gradual da confiança foi o México, embora a inflação neste país tenha sido também eliminada por um choque. Entretanto, no México, assim como na Venezuela, a dívida pública não foi cancelada, e o ajuste fiscal foi baseado na redução dos gastos e salários públicos e não no aumento de impostos. Em outras palavras, os custos do ajustamento recaíram sobre os trabalhadores e a classe média. Os credores locais e externos ficaram isentos de uma substancial redução da dívida, e os indivíduos ricos do país foram aliviados de pagar tributos maiores.

A alternativa realista para a América Latina está em algum ponto entre o ataque frontal e a estratégia de construção da confiança. Uma estratégia pragmática reconhece: (1) a importância da crise fiscal; (2) a necessidade das reformas orientadas para o mercado e da manutenção da disciplina fiscal; (3) a necessidade da redução da dívida interna e externa; (4) o caráter hegemônico (e conservador) da influência dos Estados

Unidos sobre a América Latina; (5) as visões contraditórias das elites latino-americanas, que visualizam a crise fiscal, mas resistem a atacá-la com disciplina fiscal e redução da dívida, incluindo a redução da dívida externa, por seus fortes laços com os Estados Unidos.

Os interesses nacionais dos países latino-americanos e os dos Estados Unidos têm muito em comum. Claramente, os Estados Unidos são mais relevantes para a América Latina do que a América Latina é para os Estados Unidos, mas muitas oportunidades estão abertas para os Estados Unidos e para cada um dos países latino-americanos se eles forem capazes de entender um ao outro e de administrar suas diferenças de forma produtiva. Enquanto a hegemonia econômica dos Estados Unidos não estava limitada à América Latina, mas se estendia por todo o mundo, as possibilidades de cooperação entre os Estados Unidos e a América Latina eram limitadas. No momento, entretanto, parece que sua hegemonia global está sendo perdida para o Japão e para a Europa, e novas possibilidades de alianças externas surgiram como resultado (ver Capítulo 16).

Os conflitos com os Estados Unidos e, mais amplamente, entre o Primeiro Mundo e a América Latina podem possuir uma base real ou específica. A crise da dívida é um caso paradigmático. Disputas sobre direitos de propriedade podem ser outro. Mas, na maioria dos casos, os interesses dos países latino-americanos e dos países do Primeiro Mundo coincidem. Entretanto, em muitos casos, pontos de vista ideológicos, resultando em abordagens conflitantes dos problemas e das soluções da crise latino-americana, ofuscam os interesses mútuos. A interpretação da nova dependência ainda dava uma ênfase grande ao conflito; a interpretação da crise do Estado não ignora os conflitos, mas entende que os grandes países latino-americanos,



particularmente o Brasil, têm condições para negociar seus interesses.

As abordagens conflitantes que eu acabei de analisar constituem um exemplo disso. Em termos práticos, a interpretação da crise do Estado, como explicação para as origens da crise, e a estratégia social-liberal, envolvendo um conjunto de propostas de como solucioná-la, são preferidas pelos países latino-americanos, enquanto o Primeiro Mundo utiliza a retórica neoliberal como uma receita-padrão para os problemas da América Latina. Entretanto, não a aplicam nos seus próprios países. Na prática, à medida que avançamos nos anos 90, o crescimento está sendo retomado na América Latina, com base na adoção de políticas que correspondem a um misto entre, de um lado, a experiência social-democrática europeia e o intervencionismo do Leste e Sudeste da Ásia e, do outro, o Consenso de Washington.

### 3. Os Ciclos do Estado

A interpretação da crise do Estado é uma ferramenta para entender a crise econômica da América Latina nos anos 80 e sua modesta recuperação nos anos 90. Esse instrumental teórico, entretanto, somente ganhará pleno poder explicativo se adicionarmos a ele a hipótese do caráter cíclico da intervenção do Estado. De acordo com essa hipótese, o Estado cresceu demasiadamente em todo o mundo entre a década de 30 e a de 70. A crítica neoliberal foi uma reação a esse crescimento, à medida que ele se tornava cada vez mais distorcivo. Desde os anos 80, reformas orientadas para o mercado — particularmente a privatização, a desregulamentação e a liberalização comercial — estão reduzindo o aparelho do Estado. No entanto, se o processo é intrinsecamente cíclico, assim que a crise “purgar” o Estado, surgirão novas formas de relacionamento entre o Estado e o mercado, já que o Estado voltará, de novo, a se expandir relativamente ao mercado.<sup>44</sup>

Em certas ocasiões, uma intervenção estatal limitada torna-se uma prática política aceitável. Isso ocorreu claramente entre as décadas de 30 e de 60, quando o consenso keynesiano foi predominante. Após a depressão econômica dos anos 30, as falhas do mercado foram contrastadas com as possibilidades do planejamento e da elaboração de políticas econômicas ativas, com clara vantagem para as segundas. Atualmente, um tipo inverso de raciocínio parece representar a verdade para a “nova direita” neoliberal, cujas ideias baseiam-se na teoria individualista e lógico-dedutiva incorporada na teoria econômica neoclássica e na escola da escolha racional, opondo-se às velhas ideias a respeito da tradição e da

hierarquia, que definiam a “velha direita”. Entretanto, já há sinais de que essa onda conservadora está definhando. Em meados dos anos 90, uma reviravolta ideológica parece ser uma possibilidade real.

Na teoria macroeconômica, a predominância do monetarismo, nos anos 60, e da escola dos “novos clássicos”, baseada no conceito de expectativas racionais, nos anos 70 — ambas solidamente baseadas na teoria econômica neoclássica —, são as melhores evidências da onda conservadora. Por trás da ascensão da nova direita, houve o colapso do consenso keynesiano. Por um lado, o Estado tinha-se tornado demasiadamente grande e ineficiente, vitimado por uma crise fiscal; por outro lado, as políticas econômicas keynesianas, baseadas no pressuposto da crônica insuficiência da demanda, fracassaram em lidar com o desemprego crescente e o aumento das taxas de inflação, já que agora insuficiência de demanda, convivía com inflação na estagflação dos países desenvolvidos ou na inflação inercial dos países latino-americanos.

Por outro lado, nas economias em desenvolvimento, o relativo fracasso das teorias de industrialização baseadas no *big-push* possibilitou a ascensão de teorias de crescimento orientado ao mercado e liderado pelas exportações, cujos dogmas básicos eram a privatização e a liberalização comercial. O fato de que países que adotaram estratégias lideradas pelas exportações, como Coreia e Taiwan, o terem feito em combinação com políticas industriais agressivas, em vez de abandonar os destinos da economia aos caprichos do mercado, não impediu que os seguidores do novo credo utilizassem estes países como exemplos das novas ideias liberais. Finalmente, o fracasso das economias estatizadas em manter, durante os anos 60 e 70, as altas taxas de crescimento alcançadas nos anos 50 e 60 serviu como um poderoso argumento ideológico a

favor do discurso neoliberal. O posterior colapso do comunismo foi apresentado como uma evidência do triunfo das ideias neoliberais. O fato de que na União Soviética e no Leste Europeu tinha sido adotado uma forma extrema de estatismo foi esquecido. A estratégia conservadora foi pôr em um mesmo balaio o apoio a uma intervenção estatal limitada, como ocorria no mundo capitalista, e o controle total da economia pelo Estado, como aconteceu no modelo comunista soviético.

Mais recentemente, essa onda neoliberal vem sendo combatida. As deficiências do monetarismo e da teoria das expectativas racionais estão-se tornando manifestas. O *status* da intervenção estatal na economia está novamente aumentando, embora modestamente, assim como a nova teoria do comércio internacional (Paul Krugman) e a recente teoria do crescimento endógeno (Paul Romer) indicam novos caminhos para o *mainstream* econômico. A ideia simplista adotada pela nova direita de que “o mercado pode até ter os seus defeitos mas eles são sempre menos danosos que os defeitos envolvidos na ação do Estado” é retoricamente esperta, mas não se sustenta nem no campo teórico nem no prático.

As mudanças na forma como o mercado e a intervenção estatal são vistas estão relacionadas com os seus respectivos e recorrentes sucessos e fracassos. À medida que a intervenção estatal é bem-sucedida, aquelas teorias que apoiam a intervenção limitada são favorecidas. Entretanto, assim que ela começa a deixar de funcionar ou demonstra não ser funcional, as vozes dos conservadores tornam-se mais audíveis. Isto é um sintoma da natureza cíclica e sempre mutável da intervenção estatal. Neste capítulo, após fazer uma revisão sobre os papéis complementares do mercado e do Estado no capitalismo contemporâneo, aplicarei a teoria dos ciclos do Estado ao caso brasileiro.

O Estado e o mercado estão no centro das recentes transformações econômicas e políticas ocorridas no mundo. Torna-se, assim, muito difícil entender esses eventos sem contar com uma teoria que explique as relações entre essas duas instituições. Há diferentes interpretações sobre qual tem sido o papel do Estado e sobre que papel ele ainda pode desempenhar no campo econômico. Entretanto, nos últimos anos, tanto a esquerda quanto a direita têm criticado a ação estatal.

Os neoliberais afirmam que a ação coletiva é impossível, que o Estado é necessariamente ineficiente porque é vítima dos interesses privados, que o seu protecionismo desencoraja o trabalho, e que ele tende a favorecer excessivamente os grupos de pressão. Os neoliberais também dizem que eficiência é sinônimo de mercado, que os defeitos do Estado são piores que os do mercado, que é melhor conviver com as falhas do mercado que tentar concertá-las utilizando o Estado. Assim, eles se propõem, como objetivo político básico, alcançar o “Estado mínimo”.

A esquerda moderna também avalia a intervenção estatal como ineficiente, mas não como intrinsecamente ineficiente — e sabe que é estritamente necessária. Não afirma que ela desencoraje o trabalho produtivo, mas sim que ela favorece o capital oligopolista. Por outro lado, o Estado é uma vítima fácil da ineficiência e dos interesses privados que acabam por “privatizar o Estado”, tornando-o propriedade de alguns grupos de pressão. É possível obter uma ação eficiente e eficaz do Estado, mas isso requer que o Estado se submeta a um permanente processo de reforma, na medida em que ele não possui um sistema automático, mesmo que imperfeito, de correção, do tipo que existe com relação ao mercado. A administração das organizações burocráticas — dentre as quais o Estado é a mais importante — é um processo que necessita de

constantes correções de curso, que necessita estar em permanente reforma.

Quando falo em Estado, estou-me referindo apenas ao aparelho de Estado, à organização estatal burocrática e ao sistema legal que lhe dá constituição. Eu não me refiro ao Estado-nação, identificado com um país ou uma nação, nem a um regime político — “o Estado autoritário” —, muito menos a um sistema econômico — “o Estado capitalista”. O Estado, no sentido estrito que estou utilizando, é um tipo especial de organização burocrática, composta, de um lado, por um governo, uma burocracia pública e uma força armada e, de outro lado, por um complexo sistema legal ou constitucional. Essa organização é única porque detém o poder exclusivo de legislar e de cobrar tributos dos habitantes de determinada área geográfica correspondente ao Estado-nação.<sup>45</sup>

O mercado e o Estado são as duas instituições básicas que coordenam qualquer sistema econômico contemporâneo. No capitalismo contemporâneo, o Estado e as grandes corporações têm um papel especial de complementar o mercado no mecanismo de alocação de recursos. Nesse sistema social que chamamos de capitalismo, estão presentes importantes características de um tipo de sociedade estatista ou burocratizada. O sistema econômico é basicamente coordenado pelo mercado, pelo sistema de preços. Mas o Estado tem um papel preponderante na regulação e institucionalização do mercado. E, nas grandes corporações, assim como no Estado, os burocratas são responsáveis por uma parcela extremamente influente na regulação e coordenação da economia.

Se, em termos abstratos, o capitalismo é um sistema econômico coordenado pelo mercado, o estatismo é um sistema econômico no qual o Estado substitui, de forma quase plena, o mercado na coordenação da economia.

Embora o colapso dos sistemas econômicos do tipo soviético tenha demonstrado a impossibilidade do estatismo ou burocratismo puro, como se descobriu no Leste Europeu, o “capitalismo puro”, no qual pequenas empresas seriam coordenadas apenas pelo mercado, sem nenhuma participação do Estado a não ser no seu papel de garantidor da propriedade e dos contratos, é igualmente impossível.

No século XX, o capitalismo burocrático tem-se caracterizado cada vez mais pela regulação social-democrática do mercado. Regulação realizada pelos governos por meio de um processo de permanente intermediação entre os capitalistas e os trabalhadores, no qual os objetivos são tornar as taxas de lucro e os investimentos consistentes com uma aceitável distribuição de renda. Essa intervenção é indispensável porque a taxa de salário de equilíbrio de mercado para os trabalhadores não-qualificados é muito baixa (John Roemer, 1990). Esta taxa é a de equilíbrio econômico, pois iguala a oferta e a demanda no mercado de trabalho, mas não é politicamente viável. O tipo de regulação promovido pelo *Welfare State* em regimes social-democráticos taxa os capitalistas e os burocratas, as classes média e alta, para, com os correspondentes recursos, financiar os gastos sociais responsáveis por elevar a taxa de salário de equilíbrio para os trabalhadores não-qualificados.<sup>[46](#)</sup>

O mercado é uma instituição. Ele não existe naturalmente. Ele depende das leis e da regulamentação emitidas pelo Estado. O mercado somente pode realizar a sua função de promover a alocação de recursos se houver um Estado forte que o sustente — e o corrija quando ele, sozinho, for incapaz de fazê-lo. As ações corretivas tomadas pelo Estado devem ser muito limitadas, pois são inevitáveis as distorções provocadas por seu excessivo crescimento. Mas é utópico acreditar que o capitalismo

contemporâneo possa funcionar sem um Estado forte, dotado de governabilidade, e sem uma burocracia forte, dotada de capacidade de governança. O papel do Estado na intermediação de interesses e na realização de transferências para os setores considerados prioritários continua essencial. O capitalismo contemporâneo é, ao mesmo tempo, altamente competitivo, orientado ao mercado e burocrático. A história demonstra que uma economia coordenada somente pelos burocratas e pelo Estado está predestinada ao fracasso, mas a história também mostra que economias bem-sucedidas exclusivamente controladas pelos capitalistas e pelo mercado são pura ficção. A sua coordenação é sempre o resultado de operações conjuntas de regulação por parte do mercado e do Estado, da interação entre as decisões dos empresários e dos burocratas.

Assim, não faz sentido definir a ciência econômica como o estudo do mercado, e a ciência política como o estudo do poder e do Estado. Na verdade, sem o Estado, nem o capital nem a moeda existiriam e, dessa forma, nem a produção nem o comércio em larga escala seriam possíveis. Adicionalmente, é impossível imaginar a coordenação da economia realizada apenas pelo mercado ou apenas pelo Estado, dados os monopólios naturais, as economias externas, os processos de aprendizado no trabalho, etc.

## **O Caráter Cíclico de Intervenção do Estado na Economia**

A intervenção do Estado, nos tempos modernos, assumiu três formas, correspondentes a três modelos históricos de desenvolvimento: (1) o Estado Planejador, substituindo o mercado na coordenação da economia (modelo estatista ou soviético); (2) o Estado Desenvolvimentista, como um



agente na promoção da acumulação de capital e no desenvolvimento tecnológico (os modelos históricos de industrialização da Alemanha e do Japão e os adotados, neste século, em graus variados, pela maioria dos países em desenvolvimento); (3) o Estado Coordenador e do Bem-Estar, como um *policymaker* macroeconômico, promotor do bem-estar social; regulador, em um nível microeconômico, das empresas e do meio ambiente; provedor de estímulos fiscais para o desenvolvimento tecnológico de modo a garantir a competitividade externa; e agente de barganha no comércio internacional, buscando fazer valer os interesses de seus respectivos países (modelo atual dos países da OCDE) — o Estado Coordenador. O primeiro modelo histórico de intervenção do Estado está fora do escopo deste trabalho. Discutirei a intervenção do Estado no Brasil, assumindo que estamos lidando com um sistema capitalista, economicamente orientado ao mercado, em transição do segundo para o terceiro modelo de intervenção: do Estado Desenvolvimentista para o Estado Coordenador e do Bem-Estar.

A intervenção do Estado se expande e se contrai de maneira cíclica e, a cada novo ciclo, o modo de intervenção estatal se altera.<sup>47</sup> Enquanto a intervenção está aumentando, o Estado assume cada vez mais um papel de coordenador do sistema econômico, tomando decisões relativas à microalocação de recursos, à macrodefinição dos níveis de poupança e investimentos (ou do equilíbrio entre demanda e oferta agregada) e à micro-macrodeterminação da distribuição da renda entre as classes sociais e entre os setores da economia. Esse papel assume um caráter crescente porque a intervenção é nos primeiros tempos bem-sucedida, porque o Estado está desempenhando um papel que o mercado não é capaz de executar ou o faz de forma ineficiente. A intervenção é

crescente porque responde de modo adequado e efetivo às demandas da sociedade.

Mas, à medida em que a intervenção estatal aumenta, seja em termos de participação no PIB, seja em termos do grau de regulamentação a que a economia é submetida, começa a se tornar disfuncional. Os sintomas de que a expansão do Estado foi muito longe são (1) a excessiva regulamentação, que obstrui, ao invés de estimular, a atividade econômica; (2) elevados déficits públicos, que elevam a taxa de juros e provocam o *crowding out* dos investimentos privados; e (3) a transformação da poupança pública em negativa, o que reduz o total de poupança da economia e imobiliza o Estado. Esse é o momento no qual o ciclo se reverte, em que o controle estatal se retrai e o controle pelo mercado se expande. É o momento para desregulamentação e privatização.

Esta hipótese da natureza cíclica da intervenção do estado é conflitante tanto com as teorias estáticas, que assumem como ideal certo nível de intervenção do Estado, quanto com as teorias históricas, que assumem a existência de uma tendência de longo prazo na direção da estatização da economia. Para os neoliberais, o nível ideal de intervenção estatal é muito baixo, para os estatistas, muito alto, e para os pragmáticos, intermediário. Embora esteja mais próximo da posição dos pragmáticos, eu diria que essas três posições são inaceitáveis na medida em que assumem determinada relação entre o mercado e o Estado como ideal ou ótima. Minha hipótese é que essa relação ideal irá necessariamente variar historicamente e de acordo com o padrão cíclico já descrito.

Assim, em vez de cair em uma discussão interminável sobre um ótimo duvidoso, eu proponho que existe um padrão cíclico e sempre mutável para a intervenção estatal. Se eu, neste e em outros trabalhos, afinal for minimamente bem-sucedido na demonstração desta

hipótese, espero que o conteúdo ideológico do debate acerca da intervenção econômica do Estado venha a ser de alguma forma reduzido.

Há limites econômicos e políticos ao crescimento do Estado. As relações entre o Estado e a sociedade civil, ou entre o Estado e o mercado, não são arbitrárias. O mercado e o Estado são os dois mecanismos de coordenação de um sistema econômico. Embora as duas instituições não sejam paralelas — o Estado é anterior ao mercado, sendo responsável por sua institucionalização e regulação —, é possível pensar que ambas têm papéis complementares na coordenação da economia. Estes papéis devem ser executados de forma equilibrada. Um Estado que cresce em demasia em relação ao mercado pode causar problemas econômicos e políticos que, mais cedo ou mais tarde, irão limitar a sua expansão. Neste trabalho, sugiro que o Estado cresce de forma cíclica. Eu proponho que, da mesma forma que no campo econômico, estrito senso, há os *business cycles* e os ciclos de Kondratieff (1926) e, na alternância entre interesse público e interesse privado, há o ciclo de Hirschman (1982), no campo da relação Estado-mercado, temos os “ciclos de intervenção do Estado”.

O atual processo histórico de relativa redução do papel econômico do Estado, que teve início em meados da década de 70, deve ser visto como uma fase desse processo cíclico de intervenção do Estado. A queda da taxa de crescimento das economias capitalistas desde essa época é, em parte, consequência das distorções e ineficiências provocadas pelo excessivo e distorcido crescimento do Estado. À medida que essas distorções foram percebidas pela sociedade, elas impulsionaram a onda conservadora ou neoliberal. As falhas do Estado foram responsabilizadas por todos os problemas que surgiram, as falhas do mercado foram ignoradas, e o

objetivo a ser alcançado tornou-se o Estado mínimo. Os instrumentos propostos para tanto foram a liberalização comercial, a privatização, a desregulamentação e o ajuste fiscal.

Entretanto, não há razões para identificar reformas orientadas para o mercado com neoliberalismo, nem devemos confundir orientação para o mercado com coordenação pelo mercado. O Japão e os Tigres Asiáticos são economias orientadas para o mercado, isto é, economias fortemente competitivas nos mercados interno e externo, mas são apenas parcialmente economias coordenadas pelo mercado. Isto é, a alocação de recursos, pela qual se coordena uma economia, não é papel exclusivo do mercado; ao contrário, com relação a isto, o Estado tem importante papel a desempenhar.

As reformas econômicas que liberalizam o comércio exterior, que privatizam e desregulam podem ser apenas políticas econômicas corretas; serão, porém, neoliberais desde que tenham como meta atingir o Estado mínimo, subestime as falhas de mercado e ignorem as potencialidades da ação coletiva. Se o padrão de intervenção do Estado é cíclico, ele tende a se modificar. Em cada ciclo ou momento histórico, a forma de intervenção será diferente. Após a liberalização e a privatização, o Estado executará novos papéis, na institucionalização dos mercados, no investimento em infra-estrutura e em educação, no estímulo à ciência e à tecnologia, na proteção ao meio ambiente, na promoção do bem-estar social.

Afirmar que a intervenção estatal é sempre eficiente ou ineficiente não faz sentido. A intervenção do Estado pode ser eficiente ou ineficiente, necessária ou supérflua, em alguns casos deve ser reduzida, em outros deve ser aumentada. Em termos gerais, a intervenção estatal será necessária e eficiente nas fases iniciais do ciclo de

intervenção, ao passo que será excessiva e ineficiente em sua fase final. Nesta fase, o Estado estará provavelmente inchado e crescentemente incapaz de agir, dados os interesses externos (*lobbies*) e internos (burocracia) que atuam sobre, privatizam-no ou submetem-no ao *rent-seeking*, e afinal o levam a apresentar crescentes problemas fiscais, se não a própria crise fiscal.

## **O Caso Brasileiro**

No caso brasileiro, o caráter cíclico e mutável da intervenção do Estado é bastante claro. No passado, dos anos 30 aos anos 70, o Estado desempenhou um papel decisivo na promoção do crescimento econômico; nos anos 80, devido à crise fiscal, o Estado perdeu sua capacidade de promover o crescimento econômico e tornou-se um obstáculo fundamental para isso.<sup>[48](#)</sup>

No Brasil, economistas e empresários, que anteriormente apoiaram a intervenção do Estado na proteção à indústria doméstica e na criação de empresas estatais nos setores em que o capital privado se revelava incapaz ou não tinha interesse em investir, são, hoje, favoráveis à liberalização comercial e à privatização. Isto não significa que eles se tenham tornado conservadores. Significa apenas que o Brasil está em outra fase do ciclo de intervenção do Estado — na qual é necessário reduzir, compactar, contrair a estrutura do Estado para superar a crise fiscal e criar condições para um novo estágio de desenvolvimento econômico. Nessa nova fase, o Estado terá um diferente, mas importante, papel econômico a desempenhar.

Entre os anos 30 e os anos 70, no Brasil, o padrão de intervenção do Estado alterou-se continuamente e, não obstante, foi efetivo na promoção do desenvolvimento econômico. Dados sobre o crescimento do PIB nesse período demonstram isso bastante claramente. Nos anos

30, o Estado dá início a uma política industrial de longo prazo de substituição de importações, que foi inicialmente bem-sucedida. Nos anos 40 e 50, foram criadas empresas estatais para atuarem em setores básicos da economia: indústria siderúrgica, petrolífera, energia elétrica, transporte.

Os anos 60 foram um período de transição e de ajuste fiscal, mas as alterações ocorridas na política industrial foram bastante limitadas. A inovação fundamental do governo autoritário e tecnoburocrático da época foi a adoção de uma política claramente orientada às exportações. O objetivo era exportar bens manufaturados. Mas, a proteção à indústria doméstica — a característica essencial da industrialização com substituição de importações — foi mantida. E foram retomados os investimentos diretos de responsabilidade do Estado, na medida em que foi estatizado o setor de telecomunicações e complementou-se a estatização do setor produtor de energia elétrica.

Finalmente, os anos 70 foram os anos do milagre econômico (1968-1978) e os anos do II PND (Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento: 1974-1979). Este plano caracterizou-se pela promoção de nova onda de substituição de importações em setores básicos da economia (indústria siderúrgica, de produção de metais não-ferrosos, petrolífera, petroquímica) sob controle direto das empresas estatais, e também pela decisão de promover total substituição de importações na indústria de bens de capital, que era de propriedade privada e, em sua maior parte, nacional. Os anos 70 foram também o período em que o Brasil acumulou a sua grande dívida externa e começou a carregar uma elevada dívida (pública) interna.

Durante esses 50 anos, pode-se distinguir dois ciclos. O primeiro chegou ao fim em meados da década de 60, quando os governos militares provenientes do golpe de

1964 foram capazes de superar a crise fiscal e a recessão que se seguiram aos excessos cometidos durante o Plano de Metas de Juscelino Kubitschek. Entre 1964 e 1967, o Estado brasileiro foi submetido a um ajuste fiscal macroeconômico e a reformas estruturais (sistema de indexação, reforma tributária, reforma financeira, reforma bancária) que recuperaram a capacidade do Estado de promover a poupança forçada e de canalizá-la para investimentos diretos estatais ou para investimentos privados subsidiados. O segundo ciclo, que começa nos anos 70, ainda não se completou, pois o país ainda não foi capaz de superar a crise fiscal e econômica dos anos 80. Tudo indica, entretanto, que esse ciclo terminará ainda nos anos 90.

## **Uma Abordagem Pragmática**

Torna-se fácil compreender a onda conservadora que dominou o mundo desde os anos 70 e o Brasil desde os anos 80, se aceitarmos a ideia da existência de um padrão cíclico de intervenção do Estado. Assim que o Estado começa a apresentar sinais claros de que cresceu de forma demasiada e distorcida — Estado Coordenador e do Bem-Estar social nos países desenvolvidos, Estado Desenvolvimentista nos países em desenvolvimento, e Estado Planejador central nas economias estatais — surge a oportunidade para a crítica neoliberal à ação coletiva representada pelo Estado. Essa crítica — particularmente a que se origina da escola da escolha pública — tem um bom ponto de apoio: vê o déficit público como o resultado da ação de grupos de interesses específicos, e estava na direção correta quando denunciou o crescimento excessivo do Estado e salientou a necessidade de reformas orientadas para o mercado. Ela, porém, é inaceitável devido ao seu radicalismo, a seu dogmatismo pouco realista e a seu conservadorismo.

Além disso, pode-se supor que os momentos de auge e de baixa dos ciclos do crescimento do Estado propiciam o surgimento de ondas ideológicas. Isto parece ser comprovado pelos fatos. Nos anos 30, uma alta propiciou o surgimento de uma bem-sucedida crítica ao liberalismo econômico, e nos anos 70, o crescimento estatal levou a uma também bem-sucedida (embora pessimista) avaliação da intervenção do Estado. Uma boa razão para explicar por que há transformações no estado de espírito ideológico predominante é o crescente predomínio da abordagem pragmática. Economistas envolvidos em políticas públicas são um exemplo desse tipo de tendência. No curto prazo, dado que a crise que se desenvolve é essencialmente fiscal, os economistas pragmáticos, que no passado eram favoráveis a políticas econômicas de estímulo à demanda, começam a demandar disciplina fiscal, um ajuste fiscal efetivo que elimine o déficit público e, nos casos extremos, não têm dúvida em propor alguma forma de cancelamento da dívida pública.

Entretanto, como a origem da crise fiscal é a crise da dívida externa, essa abordagem, que estou chamando de social-democrática ou social-liberal, propôs nos anos 80 a redução da dívida externa por meio de sua securitização. A privatização do maior número possível de empresas estatais e a liberalização comercial comporiam uma parte importante desse tipo de política, mas o objetivo, em contraste com o dos neoliberais, não seria obter o Estado mínimo, mas reformar o Estado de modo que ele possa novamente tornar-se capaz de formular e implementar políticas econômicas efetivas.

A nova estratégia adotada pelos economistas pragmáticos não contempla investimentos diretos estatais, e muito menos a proteção para indústrias substituidoras de importação ineficientes, mas sim o apoio ao desenvolvimento tecnológico com vistas à competitividade



externa. Por outro lado, a distribuição de renda por meio do aumento de gastos com educação e saúde tem um papel central. Está-se tornando cada vez mais claro que o alto grau de concentração de renda existente atualmente no Brasil é o principal empecilho para o crescimento econômico e para a estabilização dos preços, na medida em que permanentemente alimenta um elevado grau de conflito distributivo e reduz a legitimidade dos governos.

Além de pragmática, esta abordagem da intervenção do Estado no Brasil é dialética, (1) porque apoia, simultaneamente, uma economia fortemente orientada ao mercado e um Estado intervencionista em áreas críticas que o mercado é incapaz de coordenar, e (2) porque reconhece o caráter cíclico da intervenção do Estado. Algumas vezes, como no momento atual, é necessário reduzir o Estado e remodelá-lo para que ele se torne mais efetivo (capaz de implementar políticas públicas) e eficiente (capaz de implementar essas políticas a um baixo custo).

Economistas tecnocráticos tendem a ser pragmáticos em qualquer parte do mundo, mas os economistas do Leste Asiático parecem ser particularmente pragmáticos. Eu pude verificar isso claramente quando participei de um seminário internacional em Tóquio, no verão de 1989.<sup>[49](#)</sup> Nesse seminário, a maioria dos economistas asiáticos eram membros de seus respectivos governos e se definiam, sem embargo — ao contrário, exibiam certo orgulho disto —, como tecnocratas pragmáticos em oposição aos economistas teóricos e ideológicos.<sup>[50](#)</sup>

É bem conhecido o papel que o Estado tem desempenhado no desenvolvimento dos países do Leste e do Sudeste Asiático, começando pelo Japão, incluindo posteriormente Coreia, Taiwan, Cingapura, Malásia e, mais recentemente, Tailândia e Indonésia.<sup>[51](#)</sup> Enquanto os países latino-americanos estão estagnados ou crescem

lentamente, os países do Leste e Sudeste Asiático estão em plena expansão. Enquanto diminuiu a renda per capita nos países latino-americanos nos anos 80, ela cresceu mais ou menos 4% ao ano nesses países asiáticos.

Uma explicação para esse diferente desempenho econômico é que os economistas asiáticos pragmáticos combinam uma severa disciplina fiscal com um alto grau de intervenção do Estado. Mas, em seus discursos, cuidadosamente, evitam referências à intervenção do Estado, ao mesmo tempo em que exaltam o máximo possível suas “economias orientadas para o mercado”. Eles acreditam em uma economia orientada ao mercado, mas eles também acreditam na e praticam a permanente intervenção estatal. Um bom exemplo dessa atitude generalizada é expresso por Seiji Naya (1989: 5 e 7):

Os NIEs e os países da ASEAN-4 permitiram que o mercado funcionasse de forma bastante livre e adotaram uma abordagem privatista para o desenvolvimento econômico... Isto não significa que eles sejam economias do tipo *laissez-faire*; na verdade, os governos intervêm fortemente... No Leste Asiático há uma relação hierárquica segundo a qual o governo pode influenciar diretamente a conduta das empresas privadas em benefício do bem público e, em contrapartida, espera-se que ele as ajude e proteja.

Este pragmatismo econômico oriental inclui certo grau de dissimulação pragmática. A classe capitalista dominante deseja ouvir que suas economias são orientadas para o mercado, e os orientais estão insistentemente repetindo isso. No Japão, por exemplo, os economistas do governo afirmam que o papel econômico do governo é atualmente muito pequeno. Apenas após muito questionamento, eles admitirão que o Estado japonês continua despendendo grande soma de recursos para subsidiar o desenvolvimento

tecnológico. Mais do que dissimulada, entretanto, esta atitude é dialética. Eles realmente creem nos benefícios de uma economia orientada ao mercado e, ao mesmo tempo, sabem muito bem que o Estado continua a desempenhar papel decisivo no desenvolvimento econômico e na distribuição de renda — que, aliás, é muito menos desigual nesses países do que na América Latina.

Esse tipo de economista tecnocrático existe há bastante tempo no Brasil. Entretanto, como muitos deles estiveram compromissados com o regime autoritário e fracassaram no enfrentamento da crise econômica, quando ela surgiu no final dos anos 70, eles têm sido duramente atacados.<sup>52</sup> Como um mecanismo de defesa, eles tendem a se ocultar, para fazer que suas existências sejam o menos percebidas possível. Por outro lado, com o processo de democratização, eles perderam poder para a burguesia e para os políticos profissionais. Não há dúvidas, entretanto, que, se a solução para a crise brasileira envolve a formação de uma nova e mais abrangente coalizão política — mais ampla que a existente no regime autoritário —, essa coalizão terá de abranger os empresários, os trabalhadores e a classe burocrática estatal e privada. A eleição de Fernando Henrique Cardoso para a presidência tem essa orientação, e, até certo ponto, foi um sinal de que um novo pacto político está sendo formado.

## **PARTE II**

### **A CRISE FISCAL**

A crise fiscal do Estado que se abateu sobre a América Latina nos anos 80, mas que já estava presente no Brasil e em toda a região desde o momento em que deixou de se ajustar após a primeira crise do petróleo, é o tema desta segunda parte. Depois da quebra do México em 1982, esta crise foi identificada como uma crise da dívida externa. Aos poucos, porém, foi ficando claro que era muito mais do que isto: a crise externa era antes de mais nada uma crise fiscal, já que o Estado era o grande devedor, e a crise fiscal era, mais amplamente, uma crise do Estado, quando a seu aspecto fiscal se agregava o esgotamento da estratégia de industrialização por substituição de importações — que configurara a crise da forma de intervenção do Estado no plano econômico — e a superação da forma burocrática de administrar o Estado. Todos os países da América Latina enfrentaram, em menor ou maior grau, a crise fiscal. A Colômbia talvez seja a única exceção. Alguns a superaram mais rapidamente. Foi em especial o caso do Chile. Outros, que chegaram ao paroxismo da crise fiscal — a hiperinflação —, como foi o caso da Bolívia, da Argentina, do Peru, e, em menor grau, do Brasil, em meados dos anos 90 estão com suas finanças muito melhoradas, mas ainda enfrentam problemas nesta área, que os impedem de retomar o desenvolvimento econômico sustentado.

## **4. Crise e Transformação**

O padrão de financiamento dos investimentos sofreu profundas mudanças no Brasil durante os anos 80 em razão da crise fiscal do Estado. Nos anos 70, esse financiamento seguia o padrão clássico, que normalmente prevalece nos primeiros estágios do desenvolvimento, isto é, baseava-se nas poupanças estatal e externa. Nos anos 90, à medida que o crescimento foi sendo retomado, o papel do setor privado tornou-se estratégico. Neste capítulo, minha principal preocupação será a fonte de financiamento dos investimentos. O pressuposto básico será que o estágio da acumulação primitiva, quando a taxa de investimento sai dos níveis pré-capitalistas para alcançar algo como 20% do PIB, encerrou-se definitivamente nos anos 70. O Brasil já é uma economia capitalista desenvolvida, embora injusta e desequilibrada, que enfrenta uma profunda crise fiscal — crise que é também uma transição para novas formas de financiamento da acumulação de capital.

O capítulo está dividido em oito seções. Na seção 1, é construído um modelo que mostra que, nos primeiros estágios do desenvolvimento, além do financiamento externo, a poupança forçada é imposta pelo Estado, e os recursos resultantes são usados tanto para financiar ou subsidiar o investimento privado quanto para financiar o investimento estatal. Em uma segunda fase, após o estoque básico de capital ter sido acumulado, o setor privado, por meio de um contínuo aumento da produtividade e dos lucros, assume um papel crescentemente mais importante. A seção 2 analisa o declínio da capacidade de investimento e poupança do Estado. A seção 3 demonstra que, durante os anos 70, o total dos investimentos era uma função das poupanças

externa e estatal. O Estado não apenas investia diretamente, mas era também responsável pelo financiamento e subsídio dos investimentos privados. A seção 4 é uma análise de como o financiamento externo, como fonte de fundos para os investimentos, esgotou-se a partir de 1979. A seção 5 analisa a deterioração das finanças públicas ou a perda crescente da capacidade do Estado de impor uma poupança forçada. A redução da carga tributária, os controles artificiais dos preços praticados pelas empresas estatais, o aumento do endividamento do Estado, agravado por taxas de juros mais elevadas, a pressão pela diminuição do déficit público e a debilidade política da tecnoburocracia estatal são também examinados nessa seção.

A seção 6 é uma análise da tendência declinante da taxa de lucro das empresas estatais e das empresas privadas nacionais e multinacionais nos anos 80. Esta queda está relacionada ao processo de ajustamento, à perda da capacidade do Estado de subsidiar o setor privado e a um crescimento da composição orgânica do capital ou a uma redução na relação marginal entre produto-capital devido aos investimentos de capital intensivos substituidores de importações. A seção 7 apresenta uma breve análise da relação entre salários e produtividade. Finalmente, na seção 8, há uma discussão sobre os padrões predominantes dos investimentos a partir da segunda metade dos anos 80. Duas questões são colocadas: qual será o novo padrão de investimentos e quais serão os seus resultados? É revisto o trabalho de Rogério Furquim Werneck sobre o assunto. Embora haja uma clara necessidade de recuperar a capacidade do Estado de poupar e de investir, não é razoável tentar retornar ao padrão de investimentos dos anos 70. O endividamento do Estado, a nova força do setor privado, a existência de mercados financeiros que não existiam anteriormente e de

um estoque de capital muito maior sugerem uma nova estratégia baseada na exportação de produtos manufaturados e na elevação da relação produto-capital.

## **Investimento, Poupança e Crescimento**

A variável básica em qualquer processo de industrialização é a taxa de investimento. Dada a produtividade do investimento, que é uma consequência da inovação tecnológica e pode ser medida pela relação marginal produto-capital, a taxa de crescimento de longo prazo dependerá da taxa de investimento.

O investimento é o resultado de decisões das empresas privadas, das corporações multinacionais, das empresas estatais e do próprio Estado. Dependendo do estágio de desenvolvimento e da estratégia de industrialização adotada, os investimentos poderão ser feitos predominantemente por um ou dois desses agentes econômicos. Nos períodos iniciais de desenvolvimento, é muito frequente que o Estado e as empresas estatais assumam o papel dominante no processo de investimento. Este foi o caso do Japão e da Alemanha. Foi também o caso recente da Coreia e de Taiwan. Em outros casos, empresas nacionais iniciam o processo e o Estado e as corporações multinacionais surgem no cenário mais tarde. Em qualquer caso, a interação entre esses três ou quatro agentes — empresários, Estado, empresas estatais e empresas multinacionais — é essencial para entender um dado padrão de desenvolvimento industrial.

A taxa de investimento é definida pela razão entre o total de investimento e o produto interno bruto (PIB). Esta relação, no longo prazo, depende: (1) da capacidade de autofinanciamento das empresas por meio de suas taxas de lucro; (2) sua capacidade em obter financiamento

interno e externo, incluindo-se capital novo; e (3) exclusivamente para o Estado, da capacidade de promover poupança forçada. No curto prazo, depende ainda das flutuações cíclicas da expectativa da taxa de lucro, a qual está diretamente vinculada à relação entre a oferta e a demanda agregadas. As leis que regem o processo econômico de curto prazo não são as mesmas que explicam o processo de longo prazo, mas as decisões de investimento de curto prazo necessariamente influenciam o longo prazo. Dessa forma, mesmo não dando prioridade à análise de curto prazo, eu a levarei em consideração. Apesar da decisão de investir depender essencialmente da expectativa de lucro, depende também do receio da perda de segmentos de mercado ou do perigo de ser derrotado pela concorrência tecnológica. Se as expectativas da realização de um lucro positivo ou se os receios relacionados com a perda de mercado e com a concorrência tecnológica forem fortes, o investimento pode ser mantido mesmo com taxas de juros relativamente elevadas.

O que pode ser dito é que a capacidade de investimento de longo prazo depende da poupança. Na realidade, sob condições de pleno emprego, isto é verdade. Sob a situação mais comum de desemprego, será o investimento, por meio do multiplicador, que determinará a renda e a poupança agregadas. Mas, mesmo quando há pleno emprego, prefiro colocar a poupança em posição subordinada, como dependente da capacidade das empresas em se autofinanciarem, da viabilidade de obter-se financiamento interno e externo, e da capacidade do Estado de impor poupança forçada.

A capacidade das empresas de financiarem seus investimentos depende do volume do estoque de capital e da taxa de lucro. Supondo-se que o investimento,  $I$ , é igual ao lucro,  $R$ , uma alta taxa de lucro,  $R/K$ , implicará uma alta



taxa de acumulação,  $I/Y$ , a menos que a relação capital-produto,  $K/Y$ , seja consideravelmente maior que 1. Quanto maior a relação capital-produto, isto é, quanto mais ineficiente ou dispendioso de capital for o progresso tecnológico, menor será a taxa de acumulação, dada a taxa de lucro. Isto pode ser claramente visto dividindo-se o numerador e o denominador da taxa de acumulação por  $K$ :

$$(I/K)/(Y/K)$$

Nos primeiros estágios do desenvolvimento, o total do estoque de capital é pequeno em relação à produção corrente, isto é, a relação capital-produto tende a ser pequena. Dessa forma, a taxa média de lucro deveria ser excepcionalmente elevada para permitir uma taxa de acumulação também elevada. O problema, entretanto, é que a taxa média de lucro tende também a ser pequena. Assim, mesmo que a taxa marginal de lucro sobre os novos investimentos seja alta, a taxa média de acumulação não será alta.<sup>53</sup>

A taxa de lucro depende: (1) da taxa e do tipo de progresso tecnológico; (2) da razão lucro-salário, ou seja, da taxa de mais-valia; e (3) do papel da acumulação primitiva. A acumulação primitiva compreende todas as formas de apropriação de excedente ou da realização de lucros pelos capitalistas fora do processo regulador de mercado. Marx (1867: cap. 24) disse que, nos estágios iniciais do desenvolvimento, a acumulação primitiva era essencial para a formação do estoque básico de capital. Somente em um estágio posterior, o processo da mais-valia — que pressupõe a existência de um estoque de capital — funcionaria como um meio de apropriação do excedente pelos mecanismos de mercado (1867: cap. 24). A acumulação primitiva é obtida atualmente pelas práticas monopolistas e especialmente pela proteção e pelos subsídios estatais, ou seja, por processos de “privatização

do Estado” ou de *rent seeking* — a busca de rendas extra-mercado com o controle do Estado.

A disponibilidade de financiamento para a acumulação de capital depende, internamente, da existência de uma classe de rentistas e de um sistema financeiro para transferir poupanças dos rentistas para as empresas.<sup>54</sup> Externamente, a possibilidade de financiamento depende da disponibilidade de crédito internacional e da credibilidade do país. Como, nos primeiros estágios de desenvolvimento, a classe rentista tende a ser pequena, a poupança forçada, imposta pelo Estado por meio de tributos ou da inflação, torna-se um importante substituto.

A poupança forçada imposta pelo Estado pode ser canalizada para as empresas privadas por meio do financiamento concedido pelos bancos estatais ou pelos vários tipos de subsídios (acumulação primitiva). Essa poupança pode ainda ser investida diretamente pelo Estado ou transferida para as empresas estatais. Em qualquer circunstância, a poupança compulsória e a acumulação primitiva deverão ter um papel decisivo para o financiamento do investimento nos estágios iniciais do desenvolvimento, porque o estoque de capital em mãos das empresas privadas e dos rentistas será necessariamente pequeno em relação à produção. Depois de certo período, porém, a intervenção do Estado, cuja grande qualidade estava na sua capacidade de poupança forçada, levando ao aumento da taxa de investimento, começa a se revelar ineficiente e incompatível com a inovação. A relação capital-produto cresce, os mecanismos extra-mercado perdem importância relativa, e o processo de acumulação de capital poderá prosseguir desde que seja baseado no progresso tecnológico e no mecanismo de mais-valia comandado por empresários capitalistas.

## **A Redução da Poupança**

O padrão de financiamento dos investimentos na década de 80 alterou-se marcadamente quando comparado com a década de 70. Durante o segundo período, as taxas de poupança e de investimento declinaram, enquanto a taxa de crescimento do produto flutuou acentuadamente (Tabela 4.1).

Tabela 4.1: Crescimento, Poupança e Investimento (% do PIB)

Ano	PIB (taxa de cresc. %)	Poupança*				Investimento*		
		Interna			Externa	Privado	Estatal	Total
		Privada	Estatal	Total				
1970	8,3	-	-	24,1	1,4	-	-	25,5
1971	11,3	-	-	23,3	2,7	-	-	26,0
1972	12,1	-	-	23,5	2,6	-	-	26,1
1973	14,0	15,7	9,5	25,2	2,0	19,7	5,7	27,2
1974	9,0	15,4	8,1	23,5	6,7	19,6	8,0	30,2
1975	5,2	18,2	8,2	26,4	5,3	20,9	8,6	31,7
1976	10,1	16,2	7,1	23,3	3,8	16,1	10,5	27,1
1977	4,5	15,9	7,6	23,5	2,2	15,7	9,4	25,7
1978	4,7	15,6	7,6	23,2	3,3	13,6	10,7	26,5
1979	7,2	15,1	3,8	18,9	3,1	8,2	14,0	22,0
1980	9,1	15,6	2,2	17,8	4,5	12,6	9,0	22,3
1981	-3,1	16,3	2,3	18,6	4,5	13,0	10,1	23,1
1982	1,1	13,5	1,8	15,3	5,8	12,2	8,9	21,1
1983	-2,8	12,7	0,6	13,3	3,4	9,6	7,1	16,7
1984	5,7	15,0	0,8	15,8	-0,1	8,3	7,4	15,7
1985	8,4	18,8	0,3	19,1	0,1	9,8	9,4	19,2
1986	8,0	15,2	1,9	17,1	2,0	7,3	11,8	19,1
1987	2,9	23,0	-1,2	21,8	0,5	12,6	9,7	22,3
1988	-1,0	26,5	-2,4	24,1	-1,3	14,1	8,7	22,8
1989	3,3	30,4	-5,3	25,1	-0,2	17,6	7,3	24,9
1990	-4,0	20,4	0,8	21,2	0,5	6,9	14,8	21,7

\* Formação Bruta de Capital Fixo inclui poupança, consumo, investimento.

Fonte: Banco Central.

A redução na taxa de poupança está claramente relacionada com o declínio da poupança externa e especialmente da poupança do Estado. De um valor máximo de 31,7% do PIB em 1975, o total de poupança caiu para 15,7% em 1984; nesse período, a poupança externa declinou de 5,3% para menos 0,1% e a poupança do Estado passou de 8,2% do PIB para 0,8%, enquanto a poupança privada permaneceu relativamente estável. Os investimentos caíram correspondentemente de 31,7% do PIB em 1975 para 16,7% em 1983. Durante esse período, os investimentos privados caíram rapidamente enquanto os investimentos públicos apresentaram uma pequena queda. Uma vez que este comportamento não é compatível com o da poupança, isto indica uma elevação

acentuada do endividamento do setor público. De fato, desde 1976, a taxa de investimento do setor público é consistentemente mais alta do que a taxa de poupança, indicando o crescente endividamento do Estado.

O aumento do endividamento do setor público pode ser visto pela elevação da relação entre custo financeiro e receita operacional das empresas estatais, que passou do índice 100, no ano de 1980, para o índice 237,39 em 1983 (ver Rogério Furquim Werneck, 1985:12). Isto pode ainda ser observado pela relação entre o déficit público operacional (variação da Necessidade de Financiamento do Setor Público — NFSP — durante o ano, excluindo-se a correção monetária) e o PIB. A NFSP manteve-se na média de 7% do PIB entre 1979 e 1982, declinando para uma média de 4% do PIB nos quatro anos seguintes (Tabela 4.5). A dívida pública interna, de acordo com a definição do Banco Central, cresceu 81% em termos reais, de dezembro de 1981 a dezembro de 1985, e a dívida total, incluindo-se a dívida externa, aumentou 78% no período.

Nos anos 80, uma questão básica era saber se um crescimento razoável do PIB de, digamos, 6% ao ano, era compatível com esta redução da poupança e do investimento, bem como com um crescimento da dívida pública. Ficando claro que não havia essa compatibilidade, a questão seguinte era saber se a queda da poupança e do investimento seria reversível. Para responder a estas questões analisarei o padrão de financiamento do investimento no Brasil nas décadas de 70 e 80.

## **A Contribuição do Investimento Estatal**

No Brasil, durante a década de 70, o processo de financiamento do investimento seguiu o padrão clássico dos primeiros estágios de desenvolvimento. O

investimento total era, nesse período, função do endividamento externo e do investimento estatal. Se tomarmos, por exemplo, o período 1974-1976, a poupança externa respondia por 32% do total da poupança, e o investimento estatal correspondia a 30% do total dos investimentos.

A contribuição do investimento estatal foi de fato maior que os 30%, dado o processo de acumulação primitiva. Além de investir diretamente, ou por meio das empresas estatais, o Estado subsidiou pesadamente o investimento. Não há dados precisos sobre esses subsídios. Durante os anos 70, havia toda sorte de subsídios: subsídios para exportação, crédito subsidiado, subsídios fiscais (incentivos fiscais) para alguns setores industriais e para determinadas regiões, e preços artificialmente baixos para os bens e serviços produzidos pelas empresas estatais. Se considerarmos apenas o custo do crédito subsidiado, este representou em média 3,5% do PIB durante o período de 1980-82 (Banco Mundial, 1984a: 52). Se acrescentarmos os subsídios fiscais e os preços artificialmente baixos das empresas estatais, especialmente os preços do aço e da energia elétrica, teremos, provavelmente, pelo menos o dobro desta cifra: em torno de 7% do PIB em subsídios para o setor privado. Estes subsídios como um todo equivalem à acumulação primitiva (uma vez que não estamos considerando o subsídio ao consumo). Representam, ainda, um acréscimo aos lucros do setor privado, e uma parte indeterminada desse total — digamos 5% — representou investimento adicional. Assim, além dos 30% de investimento direto feitos pelo Estado e as empresas estatais, cerca de 20% do total dos investimentos foram financiados pela acumulação primitiva, ou seja, pelos subsídios estatais.

A participação do Estado no processo de promoção (financiamento, no sentido mais amplo da expressão) do

investimento é, todavia, ainda maior, pois é necessário incluir o financiamento específico dos investimentos que, no Brasil, foi feito pelo Estado e, na década de 70, também por empréstimos externos. É sabido que o sistema financeiro privado é — ou era — incapaz de financiar investimentos de longo prazo. Empréstimos industriais de longo prazo foram realizados quase que exclusivamente pelo sistema BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social). De acordo com o Relatório do Banco Mundial sobre o sistema financeiro brasileiro, em 1978, os desembolsos do sistema BNDES foram equivalentes a 40% da formação do capital fixo industrial (1984b:XIX). A maior parte destes créditos recebeu um subsídio explícito ou a taxa de juros reais, além de a correção monetária, incidente sobre eles, ser muito baixa.

## **Financiamento Externo e Crise**

Este padrão de investimento, baseado no financiamento externo e estatal, com investimento direto do Estado ou com investimento privado subsidiado, predominante durante a década de 70, entrou em crise quando o fluxo de financiamento externo líquido estancou em 1982, ao mesmo tempo em que o Estado perdia sua capacidade de realizar poupança forçada. Na realidade, o processo de endividamento externo deixou de ser uma fonte de fundos para novos investimentos no início de 1979, quando o aumento da dívida externa total tornou-se aproximadamente igual ao pagamento de juros, como pode ser visto comparando-se as colunas 3 e 4 da Tabela 4.2. A partir de então, novos empréstimos foram feitos apenas para pagar juros. Por outro lado, o fluxo de recursos reais, que durante os anos 70 esteve em torno de 2,1% do PIB por ano, tornou-se negativo em 1983, quando o país começou a obter elevados superávits comerciais.

À transferência de recursos reais, que atingiu cerca de 5% do PIB em 1984 e 1985, poderíamos acrescentar o fluxo líquido de moeda estrangeira representado pelo excesso de remessas de lucros e dividendos em relação aos investimentos diretos (Tabela 4.3). Este fluxo líquido de moeda estrangeira alcançou a cifra de US\$ 1.430 milhões em 1986, representando 0,5% do PIB.

## **A Deterioração das Finanças do Estado**

A deterioração das finanças do Estado ou sua crescente perda de capacidade para realizar poupança forçada é o segundo fator negativo a contribuir para o declínio da taxa de investimento durante os anos 80.

Uma análise da carga tributária fornece um quadro claro deste processo de deterioração. A carga tributária líquida caiu de 17,4% do PIB em 1970 para 9,5% em 1984 (Tabela 4.4). Em 1971, a carga tributária líquida alcançou o pico de 17,6% e caiu desde então. A deterioração da carga fiscal acelerou em 1984 e 1985, quando a recessão, políticas monetárias restritivas e a aceleração da inflação causaram, respectivamente, aumento das transferências para o setor privado, aumento da taxa de juros sobre a dívida interna e perda na receita tributária. Por outro lado, os subsídios fiscais, que alcançaram 3,6% do PIB em 1980, caíram para 1,6% em 1984. A explicação geral para esta queda da carga tributária é a aceleração da inflação. O imposto inflacionário é de fato menor que a perda no valor dos impostos devido à inflação do período entre o momento em que ocorre o fato gerador do imposto e o momento em que ocorre o seu pagamento. O artifício da indexação desenvolvido no Brasil não foi capaz de evitar esta perda financeira para o Estado.

Por outro lado, desde 1979, o déficit público real reduziu-se. A diminuição do déficit público em 1981, 1983 e 1984 esteve claramente relacionada ao processo de ajustamento feito no país (Tabela 4.5). Como o déficit público — ou o aumento das necessidades de financiamento do setor público — diminuiu, poder-se-ia dizer que as finanças públicas melhoraram. Mas, também pode ser dito que a capacidade de investimento do Estado reduziu-se. Como pode ser visto na Tabela 4.4, a carga tributária começou a decrescer já em 1975; a Tabela 4.1 mostra que a capacidade de poupança do Estado sofreu um grande declínio em 1980. Sua capacidade de investimento tomou a mesma direção depois de algum tempo, quando o déficit público teve de ser posto sob controle.

Tabela 4.2: Dívida Externa e Transferências de Recursos (milhões de dólares)

Ano	Dívida Externa	Aumento da Dívida Externa	Juros	Transferência de Recursos Reais* (% PIB)
1970	6.049	-	-	-0,5
1971	7.947	1.898	302	-2,2
1972	11.026	3.079	359	-2,0
1973	13.962	2.936	514	-1,8
1974	18.871	4.909	652	-8,3
1975	24.186	5.315	1.498	-6,5
1976	30.970	6.784	1.809	-4,1
1977	32.037	1.067	2.103	-1,2
1978	43.511	11.474	2.696	-2,1
1979	49.904	6.393	4.185	-3,5
1980	53.848	3.944	6.311	-3,3
1981	61.411	7.563	9.161	-0,6
1982	69.654	8.243	11.353	-1,0
1983	81.319	11.665	9.555	2,7
1984	91.091	9.772	10.203	5,9
1985	95.857	4.766	9.589	5,2
1986	101.759	5.902	9.300	2,7
1987	107.514	5.755	8.792	3,6
1988	102.555	-4.959	9.900	6,2
1989	99.285	-3.270	9.633	4,9
1990	96.546	-2.739	8.906	2,8

\* Transferência de recursos reais equivale ao superávit da balança comercial, inclusive serviços reais.

Fonte: Banco Central e Paulo Nogueira Batista Jr. (1987) para coluna 4 (até 1985).



Tabela 4.3: Investimentos Estrangeiros (milhões de dólares)

Discriminação	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
1. Investimento direto (líquido)	664	1.077	710	70	531	2.267	125	68
2. Conversão de empréstimos em investimento	425	731	537	176	336	2.087	946	283
3. Novos investimentos (3=1-2)	239	346	173	-106	195	180	-821	215
4. Remessas de lucros e dividendos	758	796	1.059	1.100	-909	1.539	2.383	1.614
5. Fluxo líquido de moeda (5=3-4)	-519	-450	-886	-1.206	1.104	-1.359	-3.204	-1.399

Fonte: Banco Central e Paulo Nogueira Batista Jr. (1987).

Realmente, a deterioração da capacidade de poupança e investimento do Estado começou em 1975, quando uma grande campanha contra a intervenção do Estado foi desencadeada pela burguesia local. Apesar de a burguesia ter sido a principal beneficiária do regime autoritário e do intervencionismo estatal, ela passou a temer o poder da tecnoburocracia estatal, ou pelo menos a sentir-se incomodada com ele. A campanha contra o intervencionismo do Estado foi o primeiro sinal de ruptura da aliança entre a burguesia e a burocracia estatal, especialmente a militar (ver Bresser Pereira, 1978, 1984a). A razão econômica básica para essa ruptura foi o fim do “milagre” (1967-74), isto é, o início de um processo de desaceleração ou de uma “diminuição relativa do excedente” a ser dividido entre a burguesia e a tecnoburocracia. A campanha política contra a estatização foi iniciada depois de o II PND (Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento) ter sido lançado, em 1974, e concorreu para a sua suspensão parcial, no início de 1976. Os objetivos extremamente ambiciosos deste plano dependiam de um aumento da capacidade de poupança do Estado — inclusive de um aumento dos preços e lucros das empresas estatais — que a burguesia não estava disposta a apoiar.

A deterioração da capacidade de poupança e investimento do Estado acentuou-se com a mudança de prioridades depois do processo de democratização. O governo democrático, que chegou ao poder em março de

1985, estabeleceu como sua maior prioridade os gastos sociais. Vários programas sociais voltados para a distribuição de renda foram iniciados. Apesar de o governo ter assegurado que estes gastos sociais não seriam feitos em substituição a investimentos, a manutenção de um nível razoável de investimento público em 1985 só foi possível devido a um aumento do déficit público. Consubstanciou-se, assim, um clássico processo de populismo econômico.

Como o Estado perdeu parte de sua capacidade para realizar poupança forçada, houve diminuição de seus subsídios ao setor privado. Em outras palavras, o processo de financiamento do investimento privado por meio da acumulação primitiva começou a perder importância. Como se pode ver na Tabela 4.4, os subsídios fiscais, que alcançaram 3,6% do PIB em 1980, caíram para 1,6% em 1985.

Tabela 4.4: Carga Tributária (% do PIB)

Ano	Carga Tribut. Bruta	Juros da Dívida Públ. Int.	Transferências			Total	Carga Tribut. Líquida (1-6)
			Assist. e Previd.	Subsid. Fiscais	Outros		
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
1970	26,0	0,7	8,2	0,8	-1,1	8,6	17,4
1971	25,1	0,5	7,0	0,8	-0,8	7,5	17,6
1972	25,9	0,5	7,3	0,7	0,2	8,7	17,2
1973	26,3	0,5	7,0	1,2	1,6	10,3	16,0
1974	26,2	0,5	6,3	2,3	2,2	11,3	14,9
1975	26,3	0,4	7,0	2,8	0,8	11,0	15,3
1976	25,3	0,5	7,2	1,6	0,2	9,5	15,8
1977	25,6	0,5	7,3	1,5	1,6	10,9	14,7
1978	25,7	0,5	8,1	1,9	1,5	12,0	13,7
1979	24,3	0,5	7,7	1,9	0,6	10,7	13,6
1980	24,2	0,7	7,6	3,6	0,9	12,8	11,4
1981	24,6	1,1	8,2	2,7	1,1	13,1	11,5
1982	26,2	1,2	9,0	2,6	1,3	14,1	12,1
1983	24,7	1,7	8,3	2,6	1,5	14,1	10,6
1984	21,6	2,1	7,7	1,6	0,7	12,1	9,5
1985	22,0	2,2	7,1	1,6	0,9	11,8	10,2
1986	24,3	1,1	8,0	1,5	1,4	12,0	12,3
1987	22,6	1,1	7,5	1,6	1,4	11,6	11,0
1988	21,9	1,6	7,2	1,2	0,2	10,2	11,7
1989	21,9	1,4	7,5	1,9	-1,7	9,1	12,8
1990	27,4	1,1	8,3	1,7	5,3	16,4	11,0

Fonte: SEPLAN e Banco Central.

Tabela 4.5: Déficit Público Operacional (NFSP) (% do PIB)

1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
8,3	6,7	6,0	7,3	4,4	2,7	4,3	3,6	5,5	4,8	6,9	-1,2

Fonte: Banco Central.

Uma razão para a deterioração da capacidade de poupança do Estado no longo prazo foi o controle dos preços das empresas estatais. O controle dos preços das grandes empresas foi uma constante no Brasil nos anos 70, mas acentuou-se desde agosto de 1979,<sup>55</sup> com a única exceção de 1981, quando os preços foram liberados. A utilização do CIP (Conselho Interministerial de Preços) como um mecanismo para controlar a inflação foi, na realidade, um poderoso instrumento para reduzir os lucros das grandes empresas estatais e multinacionais. As empresas privadas nacionais também foram submetidas aos controles de preço, mas, como eram menores e politicamente mais influentes, sofreram menos.

## Empresas Estatais

A diminuição da lucratividade das empresas estatais a partir de 1978 é tanto uma causa como uma consequência da deterioração da capacidade de poupança e investimento do Estado. A taxa de lucro de todas as empresas diminuiu tremendamente durante esse período. Existe uma clara relação entre a perda de lucratividade das empresas e o ciclo econômico. A taxa de lucro das 100 maiores empresas (sociedades anônimas) foi mais baixa em 1983, o ano de mais profunda recessão da década de 80. A recuperação da taxa de lucro em 1984 e 1985 foi claramente insuficiente. Em 1985, ano de grande expansão econômica, a taxa geral de lucro foi aproximadamente um terço da de 1978 e metade da de 1979. Para as empresas estatais, esta queda esteve relacionada com o controle de preços. Para as empresas privadas nacionais, a influência

dos controles de preços foi menos importante, enquanto a redução dos subsídios teve um papel decisivo.

Para todas as empresas, esta queda de produtividade pode provavelmente ser explicada por um crescimento da composição orgânica do capital ou por uma redução da relação marginal produto-capital. Esta redução foi especialmente acentuada no caso das empresas estatais, mas pode ser generalizada para todas as empresas. A estratégia do II PND era basicamente completar o processo de substituição de importação na área de matérias-primas básicas e bens de capital. Estes grandes investimentos em substituição de importação na área de petróleo, energia elétrica, aço, metais não-ferrosos, petroquímicos, papel e celulose, e também os investimentos em mineração orientados para exportação (especialmente ferro) são altamente capital-intensivos e levaram a um crescimento da composição orgânica do capital. Este tipo de investimento está normalmente associado com um progresso técnico dispendioso de capital — um progresso técnico definido pela redução da relação marginal produto-capital —, o que faz com que haja um declínio da taxa de lucro. Apenas em um segundo estágio, depois de esses projetos de substituição de importação terem sido realizados, é que os investimentos em produção industrial orientada para exportação podem ser realizados. O progresso técnico tende, então, a tornar-se neutro ou mesmo poupador de capital, e a relação produto-capital e a taxa de lucro crescem novamente. Antônio Barros de Castro e Pires de Souza(1985) e Jorge Chami Batista (1987) demonstraram que o II PND, lançado em 1974, foi uma audaciosa e parcialmente bem-sucedida estratégia para consolidar o desenvolvimento industrial brasileiro num momento de crise e recessão econômica mundiais. Se, em 1979, quando ocorre a segunda crise do petróleo e a elevação da taxa de juros internacional, o Brasil houvesse

realizado o necessário ajuste fiscal, os resultados positivos do II PND poderiam ter sido conservados. O grande erro de política econômica ocorreu em 1979 e não em 1974.

Tabela 4.6: Taxa de Lucro das Mil S.As. (% do patrimônio líquido)

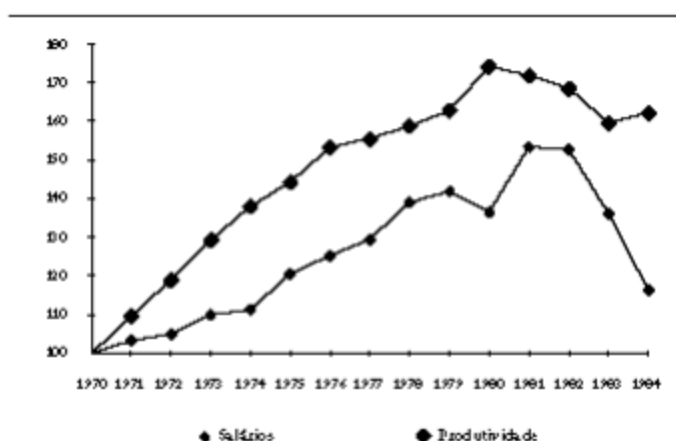
	Privado nacional	Estatais	Multinacionais	Total
1978	30,9	11,0	23,6	17,6
1979	23,2	8,8	12,6	13,4
1980	22,1	6,0	15,8	12,0
1981	13,6	7,1	11,8	10,8
1982	10,7	6,4	12,8	8,3
1983	7,6	2,6	9,1	4,7
1984	10,1	6,0	12,1	7,8
1985	11,7	-4,3	6,5	7,0
1986	9,3	8,5	8,1	8,9
1987	11,4	-9,4	5,0	6,0
1988	13,0	1,3	11,4	9,1
1989	20,2	8,9	19,9	17,7
1990	-0,7	-29,0	-3,2	-8,4

Fonte: Fundação Getúlio Vargas, Grupo de Análise Contábil, em *Conjuntura Econômica*, novembro de 1985 e de 1991.

## Salários e Produtividade

Finalmente, para entender não apenas a deterioração da capacidade de poupança e investimento do Estado como também de toda a economia, nós temos de considerar a relação entre o comportamento dos salários médios reais e a produtividade. A renda per capita é tomada como uma proxy da produtividade.

Gráfico 4.1: Salários e Produtividade



Como se pode ver na Tabela 4.7, e mais facilmente no Gráfico 4.1, durante o “milagre” entre 1971 e 1974, a

produtividade aumentou rapidamente, e os salários cresceram mais lentamente. O conseqüente aumento na taxa de mais-valia certamente resultou num aumento da taxa de lucro. De 1974 a 1978, a taxa de aumento da produtividade desacelerou, e aumentou a taxa de crescimento dos salários. Como conseqüência, ambas as taxas cresceram aproximadamente à mesma proporção. Os anos de 1979 e 1980 foram um período de transição. Depois de 1980, a produtividade começou a decrescer até 1983 e os salários seguiram na mesma direção com um ano de defasagem. A taxa de lucro, que esteve estabilizada no período 1974-1979, começou a declinar já em 1978.

Por esta razão, durante os quinze anos que estamos examinando, apenas nos primeiros quatro anos (1970-1974) a relação lucro-salário — e a sua correspondente razão produtividade-salário — foi altamente favorável ao capital. Desde 1975, a relação entre capital e trabalho manteve-se mais ou menos estabilizada. A diminuição da taxa de lucro desde 1978 não pode ser explicada pelos aumentos de salários acima da produtividade.

## **Conclusão**

Resumindo, desde o final dos anos 70, a economia brasileira enfrentou uma grande deterioração da sua capacidade de poupar e investir. A deterioração da capacidade de poupar está relacionada: (1) com a perda da capacidade do Estado em realizar poupança forçada e subsidiar o setor privado; (2) com a diminuição da carga tributária; (3) com a diminuição da taxa de lucro causada pela desaceleração da taxa de crescimento, pela imposição de controles de preços para combater a inflação e pelo crescimento da composição orgânica do capital derivado dos investimentos substituidores de importações promovidos pelo II PND. Os dois primeiros aspectos

indicaram uma séria deterioração das finanças do Estado e apontaram para a necessidade de um ajuste fiscal com o objetivo de reduzir o tamanho do déficit público. O último aspecto era um sinal dos desequilíbrios que a estratégia de substituição de importações trouxe para a economia brasileira.

A deterioração da capacidade de investimento da economia está também relacionada com o fim, desde 1979, das entradas de recursos externos líquidos para financiar, de forma efetiva, novos investimentos.

A questão é saber, em primeiro lugar, qual será o novo padrão de investimento quando a crise for superada, e, em segundo lugar, se esse novo padrão será capaz de produzir uma taxa aceitável de crescimento.

Rogério Furquim Werneck (1986) desenvolveu um modelo para analisar as várias alternativas para conseguir aumento na taxa total de poupança do país, de 16% do PIB, existente em 1984, para 24%. Esta taxa seria necessária para assegurar uma taxa de crescimento de 7% do PIB no ano posterior (relação marginal produto-capital de 0,3). Werneck mostrou que, teoricamente, um aumento da taxa de poupança pode originar-se: (1) de aumento na propensão a poupar dos capitalistas e dos trabalhadores e da concentração de renda em benefício dos capitalistas; (2) de aumento na carga tributária e na relação investimento-consumo do Estado; (3) de aumento na taxa de lucro das empresas estatais; (4) de redução na taxa de juros sobre a dívida externa e interna (pública), inclusive a dívida das empresas estatais (1986: 11). Depois de fazer várias simulações e de rejeitar parcialmente a proposição keynesiana de que o investimento gera sua própria poupança, ele concluiu que:

... a retomada do crescimento da economia brasileira à taxa média, observada entre o pós-guerra e o final da década passada, deverá

necessariamente exigir que o setor público volte a assumir o seu papel histórico de importante arregimentador de recursos para o financiamento do investimento. Procurou-se explicitar o irrealismo envolvido na expectativa de que o aumento requerido do esforço de poupança poderá ser deixado basicamente a cargo do setor privado (1986: 29).

As conclusões de Werneck são essencialmente corretas. Não há dúvida de que é irreal basear a estratégia de desenvolvimento exclusivamente num aumento da propensão a poupar do setor privado. Dada a impossibilidade de se obterem recursos externos, o aumento da capacidade de poupança e o investimento do Estado, por meio de um aumento da carga fiscal, do controle dos gastos de consumo (salários dos funcionários públicos) e da determinação de preços realistas para as empresas estatais, são estratégias mais eficientes e socialmente mais equitativas para assegurar o crescimento requerido da poupança.

É importante, entretanto, tentar não retornar ao padrão de investimento que prevaleceu entre os anos 50 e o II PND. Esta ideia, que está quase explícita na análise de Werneck, também não é realista.

O Brasil dos anos 80 é muito diferente do Brasil dos anos 50, 60 e 70. O endividamento do Estado tornou-se muito alto. A dívida interna do Estado, incluindo as empresas estatais, representava 48,1% do PIB em 1985. O setor privado, por outro lado, estava capitalizado. Se considerarmos as 550 empresas analisadas na publicação “Melhores e Maiores” da revista Exame (São Paulo, Editora Abril, setembro de 1986), a taxa de endividamento geral caiu de 57,1% do total de ativos em 1981 para 46,3% em 1985. Desde o final dos anos 70, Ignácio Rangel (1978) vinha insistindo que era essencial transferir o excesso de



poupança existente no setor privado, onde prevalece capacidade ociosa, para o setor público, onde há grandes oportunidades para investimento. Para alcançar este objetivo, ele poderia propor um aumento na carga tributária, mas, em vez disso, insistia na privatização dos serviços públicos. Esta estratégia enfatiza a existência de capacidade de poupança não utilizada no setor privado que poderia ser acionada tanto pelo aumento da carga tributária quanto pela abertura de novas oportunidades rentáveis para investimento no setor privado.

Por outro lado, não é aceitável desprezar tão facilmente uma melhora na relação marginal produto-capital como fez Werneck (1986: 3). Os grandes investimentos em substituição de importações da década de 70 reduziram a relação produto-capital. Para estabelecer um estoque básico de capital é necessário baixar essa relação ou aumentar a relação marginal capital-produto. O aumento resultante na relação capital-produto total não pode, às vezes, ser detectado nas contas nacionais, não somente porque as medidas do estoque de capital são imprecisas, mas também porque a depreciação do capital feita pelos contadores é maior que a depreciação real. Como os investimentos mais importantes, altamente capital-intensivos e substituidores de importações, foram realizados, é razoável admitir que a relação marginal produto-capital crescerá. É verdade que grandes investimentos terão de ser feitos em energia hidrelétrica, aço e metais não-ferrosos; porém, é razoável esperar-se que a ênfase dos novos investimentos, especialmente no setor privado, recaia sobre as indústrias orientadas para exportação com alta relação produto-capital e pouco capital-intensivas.

Nos últimos vinte e cinco anos, o Brasil desenvolveu uma indústria de produtos manufaturados internacionalmente competitiva. Em 1967, essa indústria representava cerca

de 6% do total das exportações brasileiras; agora representa dez vezes esse valor. As exportações brasileiras de bens manufaturados, que representavam 0,35% das exportações de bens manufaturados do mundo, 5,03% dos países em desenvolvimento e 33,34% dos países da ALADI em 1973, aumentou a sua participação para, respectivamente, 0,69%, 6,33% e 54,88% em 1982 (Chami Batista, 1987). Este extraordinário aumento da exportação de bens manufaturados em relação a outros países latino-americanos é uma explicação básica para o desempenho superior, a longo prazo, da economia brasileira em relação a esses países. Por outro lado, o crescimento mais modesto em relação às exportações de todos os países em desenvolvimento deve-se às estratégias de exportação bem-sucedidas de países como Coreia, Taiwan, Cingapura e Hong Kong.

Concomitantemente à recuperação da capacidade de poupança do Estado, uma estratégia básica para a economia brasileira, capaz de aumentar as poupanças privadas e, principalmente, aumentar a relação produto-capital, é o estímulo à exportação de produtos manufaturados. O argumento usual de que esta estratégia leva à concentração de renda não é correto. Vários estudos têm demonstrado que, sendo menos capital-intensivos, investimentos em indústrias orientadas para exportação são compatíveis com uma distribuição de renda mais equitativa que investimentos em substituição de importações (ver Little, 1982: 142).

Finalmente, poder-se-ia considerar que nesta década o comércio internacional provavelmente continuará a crescer a taxas mais altas que a taxa de crescimento dos países industrializados. O Brasil, pagando salários mais baixos, tem, presumivelmente, uma vantagem competitiva que pode e deve ser aproveitada a fim de aumentar o emprego interno e obter superávits externos. À medida que a

demanda por trabalho mais especializado aumente, os salários reais tenderão a aumentar internamente. Como os lucros das indústrias dependem de sua competitividade internacional, a pressão por um aumento da produtividade, que é essencial para o crescimento econômico, será mais forte.

As empresas estatais continuarão a ter importante papel na condução dos investimentos, mas as empresas privadas nacionais e multinacionais provavelmente ampliarão o seu papel. O Estado, que inicialmente financiou e subsidiou o investimento privado, passou a estar endividado. Um objetivo adequado de política econômica seria recuperar a capacidade do Estado e das empresas estatais de autofinanciarem seus investimentos, enquanto as empresas privadas nacionais e multinacionais deveriam ter uma taxa de lucro suficientemente atrativa para estimular seus investimentos. O sistema financeiro, que hoje financia o Estado, deveria dar prioridade ao financiamento do investimento privado. À medida que as empresas privadas se sentirem estimuladas a investir, surgirá a poupança necessária para financiá-las.

Para resumir, uma taxa de crescimento adequada para a economia brasileira será possível à medida que o Estado recupere a sua capacidade de poupança e investimento, mas também à medida que as empresas privadas tenham oportunidades rentáveis para investimentos e que estes sejam orientados para setores com relação produto-capital mais alta. A acumulação primitiva, isto é, o complexo sistema de subsídios que foi essencial no primeiro estágio do desenvolvimento industrial brasileiro, passou a ter papel secundário. Já existe no Brasil um estoque básico de capital que permite que o investimento e o crescimento sejam baseados nos lucros regularmente realizados no mercado por um setor privado que incorpore sistematicamente o progresso técnico.

## 5. A Macroeconomia Perversa

A estagnação e as altas taxas de inflação foram as principais características da economia brasileira nos anos 80. Um país que nos últimos cem anos se desenvolveu a taxas muito elevadas teve a sua trajetória de crescimento interrompida em 1981. Em 1988, a renda per capita era inferior à de 1980. Num primeiro momento — entre 1981 e 1983 —, a diminuição no ritmo de crescimento foi corretamente atribuída ao esforço de ajustamento imposto pela crise da dívida; numa segunda etapa — 1984 a 1986 —, a crise parecia estar superada, e o processo de ajuste parecia haver logrado sucesso; a partir de 1987, porém, a crise voltou a se manifestar. Em 1988 e 1990, o crescimento do PIB foi negativo; nos outros anos, foi muito pequeno (Tabela 5.1).

Tabela 5.1: Variáveis Macroeconômicas Internas (%)

Ano	PIB	Investimento/ PIB (preços correntes)	Investimento/ PIB (preços constantes)	Produto Bruto/ PIB (preços correntes)
1979	7,2	22,0	22,9	18,9
1980	9,1	22,3	22,9	17,8
1981	-3,1	23,1	21,0	18,6
1982	1,1	21,1	19,5	15,3
1983	-2,8	16,7	16,9	13,3
1984	5,7	15,7	16,2	15,8
1985	8,4	19,2	16,7	19,1
1986	8,0	19,1	19,0	17,1
1987	2,9	22,3	18,3	21,8
1988	-1,0	22,8	17,0	24,1
1989	3,3	24,9	16,7	25,1
1990	-4,0	21,7	16,0	21,2

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

A crise pode ser explicada de várias maneiras. É bem clara a sua conexão com a dívida externa contraída nos anos 80. Mas, também, com o recrudescimento do populismo econômico, que ocorre a partir da redemocratização, tornando-se dominante no país em 1985 e 1986. A crise fiscal que se desenvolveu a partir da

dívida está, obviamente, no centro da estagnação econômica. A aceleração da inflação ocorrida durante os anos 80 pode ser parcialmente explicada pela crise fiscal, mas certamente o conflito distributivo, que caracteriza uma economia como a brasileira, em que a renda é tão desigualmente distribuída, é a causa fundamental da inflação e de sua aceleração, inclusive porque acentua a tendência ao populismo. A dívida externa, na medida em que agiu agravando direta ou indiretamente o conflito distributivo, desempenhou, obviamente, um papel importante na aceleração da inflação. Esta, por sua vez, realimentava a crise no setor real da economia, já que agravava o déficit público, afastava os investimentos e diminuía a produtividade do capital.

Todos esses fatores se inter-relacionam. Há um ditado que diz que nada é tão bem-sucedido quanto o sucesso; o inverso é verdadeiro: o círculo vicioso da crise é ou parece ser interminável. Há uma lógica perversa no processo de estagnação da economia brasileira. Neste capítulo, eu tentarei descrever e formalizar essa lógica. Tentarei definir a macroeconomia perversa da estagnação no Brasil dos anos 80. Na primeira seção, discuto a dívida externa, que está na origem da atual crise — definida pela crise fiscal do Estado, pela redução da taxa de investimentos e pela perda de eficiência do estoque de capital. Na segunda seção, relaciono essa crise a variáveis tanto de estoque como de fluxo. Analiso, na terceira seção, o caráter perverso do ajustamento sob tais circunstâncias. Na quarta seção, discuto a crise fiscal em termos de déficit público e principalmente na forma de redução da poupança pública. Na quinta seção, veremos como a crise da dívida torna-se uma crise fiscal. A sexta seção consiste em uma análise das altas taxas de inflação que predominam em tais circunstâncias; a inflação torna-se inercial ou autônoma, tendendo a um lento, porém firme, processo de aceleração.

A moeda, nesse processo, desempenha um papel passivo; esse é o assunto da sétima seção. A imobilização do Estado decorrente da crise fiscal é discutida na oitava seção. Na seção nove, estaremos prontos para discutir a lógica global da estagnação num país assolado pelo endividamento, pelo déficit e pela inflação. Mas, como, esperamos, a estagnação não pode ser uma situação permanente, finalizo o trabalho, na décima seção, com uma discussão a respeito do padrão de financiamento dos investimentos que será consistente com o crescimento da economia brasileira. Nessa seção, são apresentados, resumidamente, os requisitos para a superação da crise e a retomada do crescimento.

## **A Crise Fiscal**

A causa fundamental para a crise da economia brasileira é a crise fiscal — um desequilíbrio financeiro estrutural do setor público —, a qual, por sua vez, tem como uma de suas causas fundamentais o tamanho excessivo da dívida externa pública. Defini, na introdução deste capítulo, que a crise fiscal seria um dos pressupostos desta análise, porque o tópico já havia sido largamente discutido.<sup>56</sup> No entanto, é um erro supor que essa crise se limite a um déficit público elevado, como se fosse possível separá-lo da discussão mais geral sobre a economia brasileira. Na realidade, a crise fiscal tem três dimensões: (1) uma dimensão de fluxo (o déficit público e a baixa poupança); (2) uma de estoque (a dívida pública interna e externa); e (3) uma psicossocial, a falta de credibilidade do Estado, definida em termos objetivos por sua inabilidade em financiar o seu déficit a não ser por meio de títulos de curtíssimo prazo.

A dimensão de fluxo da crise fiscal é a que é mais comumente analisada. Ela pode ser medida de duas

formas, como é mostrado na Tabela 5.2: pelo déficit público operacional e pela capacidade de poupança do setor público. A primeira inclui as empresas estatais e corresponde ao aumento dos empréstimos concedidos ao setor público ou ao aumento da sua necessidade de financiamento como um todo. Além de medida do desequilíbrio financeiro do setor público, poderia ser também indicação de excesso de demanda. Como o déficit público tem um componente financeiro substancial, e como geralmente ocorre ao mesmo tempo em que o setor privado está reduzindo seus investimentos e financiando o setor público a taxas de juros elevadas, o resultado é uma demanda agregada insuficiente (ver Dall'Acqua e Bresser Pereira, 1987). O déficit público brasileiro era muito elevado no começo dos anos 80. A partir de 1983, foi reduzido com drásticos cortes no investimento público e nos gastos sociais. Entretanto, com a adoção de políticas econômicas populistas durante o governo Sarney, tornou a aumentar.

Há também um segundo desequilíbrio de fluxo relacionado à incapacidade financeira de o Estado realizar poupança. A poupança pública não pode ser diretamente comparada com o déficit do setor público porque as contas nacionais brasileiras não incluem as empresas estatais no setor público. Apesar disso, essas duas medidas estão relacionadas. A poupança pública estava por volta de 5% do PIB em meados dos anos 70, reduziu-se para 3,8% em 1979, e daí para 1,2% em 1987. Isso significa que, nos anos 70, o setor público foi capaz de captar poupança forçada e de investi-la. Nos anos 80, entretanto, embora o Estado tenha sido forçado a investir porque ainda era responsável por uma boa parte da infra-estrutura produtiva do país, ele não mais poupou. A única forma de financiar o investimento público foi recorrer a empréstimos do setor público, isto é, recorrer a um aumento do déficit público.

Tabela 5.2: Contas do Setor Público (% do PIB)

Ano	Receita Tributária	Gastos c/ Pessoal	Juros Div. Int.	Juros Div. Ext.	Poupança Pública	Déficit Público
1979	24,3	6,9	0,55	0,29	3,8	8,3
1980	24,2	6,2	0,74	0,36	2,2	6,7
1981	24,6	6,5	1,08	0,29	2,3	6,0
1982	26,2	7,3	1,21	1,18	1,8	7,3
1983	24,7	6,5	1,65	1,57	0,6	4,4
1984	21,6	5,6	2,05	1,83	0,8	2,7
1985	22,0	6,8	2,24	1,51	0,3	4,3
1986	24,3	7,0	1,14	1,35	1,9	3,6
1987	22,6	7,7	1,15	1,44	-1,2	5,5
1988	21,9	7,9	1,58	1,72	-2,4	4,8
1989	21,9	9,7	1,44	2,03	-5,3	6,5
1990	27,4	10,5	1,09	2,12	0,8	-1,2

Fonte: primeiras quatro colunas, IPEA; duas últimas, Banco Central.

Nota: as primeiras cinco colunas referem-se ao setor público, estrito senso; a última inclui as empresas estatais.

Esses dois desequilíbrios de fluxo provocam um desequilíbrio crescente na variável de estoque, isto é, na dívida pública. Nos anos 70, a dívida pública era, em sua maior parte, externa. Desde 1979, contudo, quando os bancos internacionais começaram a restringir a rolagem da dívida externa, e, especialmente desde 1982, quando a suspenderam, a dívida interna começou a crescer de forma explosiva. A própria dívida externa pública, entretanto, continuou a crescer, pois, dada a inexistência de divisas, o setor privado pagava seus compromissos com moeda doméstica ao Banco Central, que via assim sua dívida externa crescer. Em 1988, com um PIB de aproximadamente 320 bilhões de dólares, o Brasil possuía uma dívida externa pública de aproximadamente 100 bilhões de dólares (quase 85% de toda a dívida externa), que, somada à dívida de curto prazo do Tesouro, no montante de 41 bilhões de dólares, e a aproximadamente 30 bilhões de dólares de outras dívidas internas, resultavam no total de quase 170 bilhões de dólares de dívida pública, correspondentes a mais da metade do PIB.

Tanto o desequilíbrio de fluxo quanto o desequilíbrio de estoque são elevados em relação ao PIB. Isto, entretanto, não necessariamente implica uma crise fiscal. Para tomar um caso extremo, a Itália tem um déficit público de quase



10% de seu PIB, mas não se pode dizer que o Estado italiano esteja falido. O máximo que se pode afirmar é que a Itália está vivendo uma crise fiscal potencialmente séria. No Japão, onde o déficit público, no final dos anos 70, era de aproximadamente 6% do PIB, tendo-se reduzido a 2% nos anos 80, uma crise fiscal estava fora de cogitação. Por que então, no caso do Brasil, o setor público estava nos anos 80 insolvente, enquanto o mesmo não ocorria em outros países onde os índices quantitativos de desequilíbrio fiscal são maiores? A razão é simples. Nesses países, o Estado ainda dispõe de crédito. É capaz de obter financiamento proveniente do setor privado, com prazos de vencimento de um ou dois anos, no caso da Itália, e de até dez anos, no caso do Japão, enquanto o Estado brasileiro havia perdido praticamente todo o seu crédito. Quase todo o financiamento interno ocorria no período de uma noite, no mercado do *overnight*. Nesta situação, não há quase diferença entre financiar-se por meio de emissão de moeda ou por meio da venda de títulos do Banco Central no mercado de *overnight*.

## **A Lógica Perversa da Dívida Alta Demais**

O desequilíbrio financeiro do setor público teve origem nas políticas de promoção do crescimento adotadas nos anos 70. Esta estratégia era justificável até 1978, quando a relação dívida/exportações no Brasil estava próxima ao limite de 2. Tornou-se totalmente injustificável em 1979 e 1980, não apenas porque a dívida já era muito alta, mas também porque quatro choques externos forçavam o Brasil a se ajustar naquele momento: (1) o segundo choque do petróleo, que elevou o valor das importações; (2) a recessão nos Estados Unidos, que provocou uma redução das exportações; (3) o aumento das taxas de juros

nominais graças à inflação nos Estados Unidos; e (4) o aumento das taxas de juros reais, graças à política monetarista de ajuste adotada pelos Estados Unidos. Os últimos dois choques aumentaram o montante de juros que o Brasil necessitava pagar a seus credores.

A crise da economia brasileira tem início em 1979, quando o Brasil, como todos os países altamente endividados, deveria ter-se empenhado num forte processo de ajustamento. O segundo choque do petróleo, o choque da taxa de juros e a recessão americana eram indicações claras de que esse era o caminho a seguir. A Coreia foi um dos poucos países altamente endividados que se decidiu pelo ajuste naquele momento. O Brasil, como todos os outros países latino-americanos, não o fez. Quando, em 1981, deu início ao ajustamento, depois de dois anos de crescimento acelerado, já era muito tarde. A dívida tornara-se alta demais para ser paga.<sup>57</sup>

A lógica perversa da dívida externa aparece quando a dívida torna-se “alta demais”. Mas em que instante se dá essa transformação, e o que é uma dívida “alta demais”?

Uma dívida se torna alta demais do ponto de vista dos credores quando estes decidem suspender sua rolagem — o financiamento dos juros a serem pagos. Num primeiro momento, quando se inicia o processo de endividamento, o país recebe empréstimos para financiar despesas reais de consumo ou, preferencialmente, de investimento. Depois de algum tempo, contudo, os juros devidos se tornam tão elevados que o financiamento destes é interrompido. Na realidade, o processo de endividamento e de perda de crédito passa por fases consecutivas: primeiro, os empréstimos servem para financiar despesas adicionais; em seguida, despesas adicionais e juros; depois, somente a rolagem dos juros; em quarto lugar, apenas uma parte da rolagem dos juros, a serem pagos sobre empréstimos antigos, e a rolagem do principal; mais adiante, para

financiar apenas a rolagem do principal; depois, para rolar uma parte do principal; finalmente, os empréstimos para rolagem são definitivamente suspensos.

A suspensão de empréstimos para o Brasil, em 1982, certamente fazia parte de uma decisão mais geral dos banqueiros, após o *default* do México em agosto daquele ano. Estava, entretanto, fundamentada em algumas considerações objetivas que levaram os banqueiros a considerar a dívida brasileira alta demais. Há, basicamente, dois parâmetros. Em primeiro lugar, há uma regra prática de “estoque” que diz que a relação entre a dívida externa de um país,  $D_X$ , e suas exportações,  $X$ , nunca deve ser maior que 2 (no Brasil, a razão dívida/exportação alcançou esse limite em 1979). Em segundo lugar, há um raciocínio de “fluxo” que diz que quando essa razão é atingida, a taxa de juros,  $j$ , não deve ser maior que a taxa de crescimento das exportações,  $x'$ .

$$D_X / X < 2$$

e se

$$D_X / X > 2$$

então

$$j < x'$$

Após serem suspensos os empréstimos de “mercado”, isto é, os empréstimos voluntariamente concedidos a um país devedor, há três condições sob as quais uma dívida se torna alta demais do ponto de vista do devedor. Basicamente, a dívida é alta demais se, mesmo depois de um processo razoável de ajustamento interno, continua impossível cumprir integralmente com o serviço da dívida. Nesse caso, os juros externos,  $j_x$ , para serem pagos integralmente, (1) têm de ser financiados por meio de empréstimos adicionais, o que leva a um aumento no total da dívida,  $dD_X$  e/ou (2) só poderão ser pagos com um superávit comercial,  $R$ , bastante elevado. Um superávit

comercial “bastante elevado” é aquele que implica transferência real de recursos para os países credores, a qual, para ser alcançada, depende da redução das importações,  $M$ , e não do aumento das exportações,  $X$ . A redução das importações é basicamente conseguida pela redução dos investimentos,  $I$ , e não pela redução do consumo. Nessa situação, o superávit comercial efetivo,  $R$ , é maior que o superávit potencial,  $R^*$ , já que se define superávit potencial como o superávit comercial que pode ser conseguido mantendo-se o nível “necessário” de investimentos,  $I^*$ .

Uma terceira situação em que a dívida é elevada demais é aquela em que ela é quase inteiramente de responsabilidade do Estado,  $D_{XGt}$ , ao passo que as receitas provenientes das exportações são privadas,  $X_{Pr}$ . Nesse caso, a dívida externa torna-se um dos motivos básicos da crise, mesmo quando o país está produzindo um superávit comercial. Os juros pagos sobre a dívida externa pública tornam-se uma causa básica do déficit público. À medida que não se consegue mais financiar o déficit público com o aumento da dívida externa, passa-se a financiá-lo pelo aumento da dívida interna ou pela emissão de moeda. A crise fiscal e a inflação são, obviamente, os resultados dessa situação.

Assim, uma dívida externa é alta demais quando, para pagar integralmente os juros referentes a ela, temos:

$$(1) D_{Xt+1} > D_{Xt}$$

e/ou

$$(2) R > R^* - I < I^*$$

e/ou

$$(3) D_{XGt} \text{ versus } X_{Pr}$$

No Brasil, durante os anos 80, as três condições estavam presentes. Tomemos como base o ano de 1980, já que foi

no final desse ano que, devido à crise da dívida, deu-se início ao processo de ajustamento no Brasil. A partir de então, (1) o total da dívida externa praticamente dobrou, (2) a taxa de investimento caiu por volta de 5 pontos percentuais abaixo do nível anterior, e (3) a dívida externa pública, que representava, em 1979, 68% do total da dívida externa, em 1991 perfazia 87% desse total, enquanto continuaram a ser quase que inteiramente privados as exportações e o superávit comercial.

## **O Desequilíbrio de Estoque Conduzindo ao Desequilíbrio de Fluxo**

Iniciemos esta seção raciocinando na linha dos modelos de estabilização convencionais ou de livro-texto. Suponhamos que, na primeira metade dos anos 70, as variáveis macroeconômicas brasileiras estivessem basicamente equilibradas, isto é, que a demanda agregada fosse igual à oferta agregada, de maneira que

$$I + G + X = S + T + M$$

em que G representa os gastos públicos, incluindo os gastos das empresas estatais, S, a poupança privada, e T, as receitas públicas (receita tributária e receita das empresas estatais). Esse agradável equilíbrio, no qual não se consideram os juros, seria completado por um equilíbrio em cada setor:

no setor privado

$$I = S,$$

no setor público

$$G = T,$$

e no setor de comércio exterior

$$X = M.$$

O endividamento externo ocorrido durante os anos 70 rompeu os três equilíbrios. O endividamento externo do

setor público era sinônimo de déficit público ( $G > T$ ), que tinha como contrapartida um déficit comercial ( $X < M$ ), financiado por poupanças externas,  $S_x$ . De acordo com a teoria econômica de livro-texto sobre ajustamento — tão mal usada por formuladores de políticas em toda parte —, o pressuposto é o de que o setor privado permaneceria equilibrado. Quando se chegou finalmente ao momento da estabilização (1981 a 1983), deu-se prioridade ao ajustamento do setor público.

Os objetivos principais do ajustamento eram, externamente, o de produzir equilíbrio na conta corrente e, internamente, o de eliminar o déficit público,  $E$ . Supõe-se que ambos os objetivos teriam sido alcançados simultaneamente.

Reduzindo e, ao final, eliminando o déficit público, o país alcançaria o equilíbrio na conta corrente.

$$E = G + J_x - T = 0$$

e então

$$M + J_x = X$$

onde  $M$ , agora, exclui explicitamente os juros, e  $J_x$  representa os juros líquidos pagos sobre a dívida externa.

Já vimos que a redução do déficit público foi alcançada, embora perversamente, por meio da redução dos investimentos do setor público, dado que a redução de suas despesas correntes, mesmo para um governo autoritário, é sempre muito difícil. Não obstante, alguns resultados foram alcançados nessa área com a redução dos salários de funcionários públicos e de empregados de empresas estatais. Após o fim do regime autoritário, o novo governo democrático que assumiu em 1985 não foi capaz de manter essa redução de salários, e o déficit público passou a crescer novamente.<sup>58</sup> Entretanto, o objetivo mais importante para os credores — o equilíbrio

na conta corrente — foi alcançado, ou quase, no início de 1984.

É interessante observar que, ao contrário dos modelos de ajustamento convencionais, o equilíbrio da conta corrente não implicou equilíbrio orçamentário; ou, em outras palavras, a persistência de um enorme déficit público era consistente com um enorme superávit comercial e com um equilíbrio da conta corrente.

A explicação para esse fato não é difícil. Os modelos macroeconômicos convencionais sobre ajustamento são apenas “modelos de fluxo”. Levam em consideração apenas os fluxos básicos de uma economia. Essa é uma abordagem razoável quando o estoque de dívida (particularmente de dívida pública e dívida externa, que podem ter uma grande intercessão, como no caso do Brasil) é modesto. Quando esse estoque é grande demais, os modelos convencionais simplesmente não se aplicam. Além de um modelo de fluxo, é preciso um “modelo de estoque”, ou então um modelo de fluxo que leve em consideração o estoque da dívida. Os desequilíbrios na economia não são apenas desequilíbrios de fluxo, mas também de estoque. A economia pode alcançar um equilíbrio de conta corrente, mas, em função do volume de juros pagos pelo Estado, o déficit público permanece elevado.

Nessas circunstâncias, a equação macroeconômica fundamental terá de ser reescrita, tornando explícitos, no lado esquerdo, os juros pagos pelo Estado sobre sua dívida externa,  $J_{GX}$  (assumindo que a dívida seja integralmente estatizada e que não haja ainda dívida interna), e, no lado direito, os juros pagos sobre a dívida externa.

$$I + G + J_{GX} + X = S + T + M + J_X$$

Agora, não podemos mais dizer que é o déficit público não-financeiro ( $G > T$ ) que leva a uma demanda excessiva

e causa o déficit comercial ( $X < M$ ). A balança comercial, bem como as contas públicas não-financeiras, podem estar equilibradas e ainda assim o país pode continuar apresentando déficit de conta corrente ( $X < M + J_x$ ). É a relação causal mais provável é justamente oposta à dos modelos convencionais. É o déficit de conta corrente, causado pelo pagamento de juros, o responsável pelo déficit público global, incluindo os juros pagos pelo Estado. Temos um déficit público que não conduz a uma demanda excessiva, mas é consequência do endividamento externo (e, como veremos nas seções seguintes, também interno) do Estado.

## **O Caráter Perverso do Ajustamento**

O processo de ajustamento assim descrito mostrou-se, no Brasil e na maioria dos países latino-americanos, perverso ou *self-defeating*: em primeiro lugar, porque foi conseguido pela redução das importações, pelo aumento das transferências reais de recursos e pela redução dos investimentos; em segundo lugar, porque foi acompanhado pela estatização da dívida externa, o que agravou o desequilíbrio das contas públicas; em terceiro, porque o aumento dos juros a serem pagos pelo Estado implica redução da poupança pública e aumento do déficit público — uma vez que as despesas correntes e os investimentos públicos têm de ser minimamente mantidos; em quarto lugar, porque as desvalorizações reais da taxa de câmbio, ao lado de uma inflação em aceleração, aumentaram ainda mais o déficit público; quinto, porque, como os bancos estrangeiros decidiram não aumentar suas exportações em relação aos países altamente endividados, o financiamento do déficit público, causado pela necessidade de pagar juros sobre uma dívida externa elevada, teve de ser realizado à



custa do aumento do endividamento interno ou da emissão de moeda.

Teoricamente, o déficit público,  $E$ , pode ser financiado por meio do aumento do endividamento público,  $dD_{XG}$ , do aumento do endividamento interno do setor público,  $dD_{IG}$ , e da emissão de moeda pelo Estado,  $dB$ , isto é, pelo aumento da base monetária.

$$E = dD_{XG} + dD_{IG} + dB$$

Durante os anos 70 e início dos anos 80, o déficit público no Brasil foi financiado mais ou menos igualmente por essas três fontes. Mas, no momento em que surgiu a crise da dívida, a fonte de financiamento externo para o Estado foi reduzida e finalmente encerrada. O Estado tinha de pagar os juros sobre a dívida externa pública sem poder mais financiá-la externamente. Assim, a única solução era aumentar a dívida interna e/ou emitir moeda.<sup>59</sup> O aumento da dívida interna só poderia ser conseguido por meio do aumento da taxa de juros e/ou redução dos prazos de vencimento; a elevação da taxa de juros agravou o déficit público. A alternativa de emitir moeda validava a taxa de inflação vigente.<sup>60</sup> O caráter perverso da supressão do endividamento externo como uma fonte de financiamento do déficit público fica assim evidente. Enquanto se realizava um grande esforço, pelo menos retórico, no sentido de reduzir o déficit público, a suspensão do financiamento externo estimulava a manutenção do déficit público, na medida em que facilitava o aumento do endividamento do Estado. Por outro lado, a elevação das taxas de juros internas agravava o déficit público, já que o principal pagador de juros era o próprio Estado, e promovia a redução dos prazos de vencimento dos débitos públicos.<sup>61</sup>

## A Poupança do Setor Público e o Déficit Público

Outra consequência do fardo representado por taxas de juros cada vez mais elevadas era a diminuição da poupança do setor público. A poupança pública,  $S_G$ , é o resultado da diferença entre as receitas estatais,  $T$ , e as despesas públicas correntes (total da despesa pública,  $G$  — já incluindo-se os juros para efeito de simplificação — menos os investimentos públicos,  $I_G$ ).

$$S_G = T - (G - I_G)$$

Assim, temos que o déficit público,  $E$ , é igual à diferença entre a poupança pública e os investimentos públicos.

$$E = G - T = I_G - S_G$$

Durante os anos 70, a poupança pública era fortemente positiva no Brasil. Em 1987, dado o nível de pagamento de juros pelo Estado (ver Tabela 5.3), a redução da carga tributária bruta e o aumento dos gastos com pessoal (ver Tabela 5.2) tornou-se negativa pela primeira vez. Em 1989, ano ao fim do qual o país chega à hiperinflação, a despoupança pública chega ao máximo (5,3% do PIB).<sup>62</sup>

Tabela 5.3: Juros Pagos pelo Setor Público (% do PIB)

Ano	Dívida Externa	Dívida Interna	Total
1983	3,70	3,01	6,71
1984	3,89	3,30	7,19
1985	4,47	3,44	6,91
1986	2,89	2,23	5,12
1987	2,62	2,17	4,79
1988	2,85	2,88	5,73
1989	3,20	2,72	5,92
1990	3,28	0,02	3,30

Fonte: Banco Central, Departamento Econômico.

A poupança pública existe para financiar os investimentos públicos. Quando essa poupança está em torno de zero — como é o caso de um país altamente endividado em que se desenvolveu uma crise fiscal —, o

déficit público é igual aos investimentos estritamente necessários, que não podem deixar de ser feitos. Nesse caso, podemos falar num déficit público estrutural. A causa real do déficit provavelmente não serão os investimentos, que foram reduzidos, mas os juros que se elevaram devido ao aumento da dívida e ao aumento da taxa de juros que o Estado passa a ser obrigado a pagar, dada sua perda de crédito. Mas na medida em que a poupança pública está em torno de zero, torna-se evidente a relação entre o déficit público e os investimentos públicos.

Os investimentos públicos mínimos no Brasil são relativamente altos (em torno de 5% do PIB), já que o Estado é responsável, diretamente, ou por meio das empresas estatais, pela maior parte dos investimentos em energia elétrica, petróleo, comunicações, transporte e produção de aço. Dadas as circunstâncias de que o Estado (1) teve sua poupança reduzida a menos de zero, principalmente (não exclusivamente) em função dos juros que é obrigado a pagar (por volta de 6% do PIB) e (2) precisa investir pelo menos 5% do PIB, o déficit público assume um caráter “estrutural”, isto é, apresenta forte rigidez para baixo.

Isso não significa que é impossível reduzir e finalmente eliminar o déficit público. Mostra apenas que quando se chega a esse ponto só medidas heroicas, como as adotadas em 1990, podem controlar o déficit. Enfatiza, por outro lado, que reduzir o déficit público sem aumentar a poupança pública não faz sentido. A redução do déficit público sem a recuperação da poupança pública é possível, como demonstram as experiências de países altamente endividados nos anos 80, mas é também extraordinariamente danosa às perspectivas de crescimento do país, já que é alcançada mediante a redução dos investimentos públicos. Na realidade, a redução dos investimentos públicos só faz sentido no longo

prazo, após um programa bem-sucedido de privatizações. No curto prazo, se o Estado está encarregado de realizar os investimentos em setores cruciais da economia, tal estratégia se torna perversa, *self-defeating*. Em segundo lugar, mostra-nos que a eliminação do déficit público é muito difícil quando o setor público está altamente endividado ao mesmo tempo em que responde por uma parcela importante dos investimentos na economia.

## **Crise da Dívida e Crise Fiscal**

A discussão anterior nos dá uma base mais geral para entendermos como, a partir da crise da dívida, desenvolveu-se a crise fiscal do Estado brasileiro. O crescimento da dívida externa pública foi, nos anos 70, consequência de uma estratégia de crescimento (o Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento — II PND) baseada no déficit público. O ajustamento interno ocorrido entre 1981 e 1983 foi acompanhado da estatização da dívida externa privada. No Brasil, como em praticamente todos os países altamente endividados, o ajustamento foi também uma oportunidade para que as empresas privadas pagassem suas dívidas em moeda local, passando ao setor público a responsabilidade pela dívida externa.

O processo de ajustamento de 1981-83 reduziu o déficit público (de uma maneira pouco satisfatória), mas não o eliminou. Internamente, sua principal consequência foi a de acelerar a redução da poupança pública enquanto estimulava a estatização da dívida externa. A redução do déficit público foi obtida graças à redução dos investimentos e não à das despesas correntes (o que levaria a um aumento da poupança pública). A limitada redução das despesas correntes ocorrida entre 1981 e 1983 foi conseguida principalmente pela diminuição dos salários e ordenados dos servidores, em vez da redução da

força de trabalho no setor público. Essa redução, porém, foi compensada pelo aumento da conta de juros, aumento esse que se verificou, em primeiro lugar, devido ao crescimento da dívida externa pública e, em segundo, devido à dívida pública interna, ambos acompanhados pelo aumento da taxa de juros.

À medida que a dívida interna aumentava, como consequência da impossibilidade de obter fundos externos adicionais, a taxa de juros sobre a dívida interna e o déficit público aumentava ou tendia a aumentar.<sup>63</sup> O déficit público, reduzido de maneira pouco recomendável durante o processo de ajustamento (corte de investimentos públicos e redução de salários, em vez da demissão de pessoal, desregulamentação e privatização), começou novamente a crescer a partir de 1985, à medida que os salários reais do setor público retornavam ao nível anterior.

A crise fiscal foi, inicialmente, uma consequência da crise da dívida. A cada dia que passava, aquela se agravava, enquanto esta permanecia no mesmo nível, dada a quase ausência de novos empréstimos externos. Estava claro, contudo, que para superá-la seria necessário uma redução da dívida externa em torno de 50% do seu valor atual e um ajuste fiscal radical. A redução unilateral da dívida externa legitimaria internamente o ajuste fiscal, enquanto, externamente, a eliminação do déficit público legitimaria as medidas unilaterais visando a redução da dívida externa, que o Plano Brady, em 1989, embora tímido, reconheceu necessária.

Tabela 5.4: Moeda e Inflação (%)

Ano	Inflação (INPC)	Inflação (IGP-DI)	Base Monetária	M1	M4	Dívida Interna <sup>1</sup>
1979	70,7	77,2	84,4	73,6	65,1	26,4
1980	99,7	110,2	56,9	70,2	69,1	55,2
1981	93,5	95,2	67,2	87,6	140,5	137,8
1982	100,3	99,7	100,4	66,6	110,7	126,7
1983	178,0	211,0	79,8	97,4	150,5	95,7
1984	209,1	223,8	264,1	201,8	292,7	457,3
1985	239,0	235,1	257,3	304,3	303,9	387,0
1986	58,6	65,0	293,5	306,8	94,8	39,0
1987	396,0	415,8	181,5	127,4		
1988	994,3	1.037,6	622,3	570,3	928,1	1.118,9
1989	1.863,6	1.782,9	1.754,1	1.384,2	1.743,1	2.068,6
1990	1.585,2	1.476,6	2.304,2	2.335,7	683,2	934,6
Acum. <sup>2</sup>	10,963	14,089	8,087	4,986	7,355	13,477

Fonte: *Boletim do Banco Central*, vol. 20, abril de 1984. *Brasil, programa econômico*, Banco Central, vol. 20, março de 1989 e vol. 31, dezembro de 1991.

<sup>1</sup> Dívida interna representa obrigações e títulos federais fora do Banco Central.

<sup>2</sup> Fator de acumulação, em vez de taxa percentual.

## Dívida e Redução dos Investimentos

A necessidade de realizar o pagamento dos serviços de uma dívida muito alta leva a uma redução da capacidade do país de realizar poupança e investimentos, a um crescimento do déficit público e à inflação. De fato, o processo de ajustamento imposto pelos credores nos anos 80 para tornar mais viável efetuar o pagamento dos juros tornou-se insustentável. Quanto mais um país tenta se ajustar, quando tem uma dívida excessivamente alta, maiores são as distorções enfrentadas pela economia.

A queda dos investimentos está diretamente relacionada com a dívida externa, ou, mais precisamente, com o aumento da transferência real de recursos ao exterior (ver Batista Jr., 1987; Dornbusch, 1989, Bacha, 1988).<sup>64</sup> Em todos os países altamente endividados, e não somente no Brasil, à medida que as transferências reais aumentaram, a taxa de investimento reduziu-se. Em vez de investir (ou consumir internamente), o Brasil passou a alcançar grandes superávits em transações reais.<sup>65</sup> Esse fenômeno pode ser visto claramente com relação ao Brasil na Tabela 5.5. Os quinze países mais altamente endividados,

segundo a identificação do Plano Baker, em outubro de 1985, também transferiram recursos reais ao exterior ao mesmo tempo em que houve uma queda dos investimentos e da taxa de crescimento do PIB, demonstrando uma clara relação entre o endividamento excessivo e a estagnação econômica. Isto pode ser visto na Tabela 5.6, que indica, para esses quinze países, a mesma tendência que já mostramos para o Brasil: a crise fiscal, representada pelo déficit público, não foi resolvida por meio de esforços de ajustamento. Assim como, em níveis proporcionais, a dívida continuava a aumentar (ver Tabela 5.6), o déficit público também não se reduzia, mesmo que, como o FMI reconheceu, esse grupo de países tenha efetuado um importante ajustamento externo entre 1981 e 1982, e 1984 e 1985, na medida em que as contas desses países caminharam de um déficit de 33% de suas exportações para um quase equilíbrio (Cline, 1988: 40).

Tabela 5.5: Contas Externas (milhões de US\$)

Ano	Transf. Reais	Conta Corrente	Dívida	Dívida Ext./ Exportações
1979	-5.199,4	-10.741,6	49.904	327,4
1980	-5.774,9	-12.807,0	53.848	267,5
1981	-2.863,2	-11.734,3	61.411	263,6
1982	-2.816,1	-16.310,5	69.655	374,6
1983	4.170,6	-6.837,4	81.319	371,3
1984	11.515,7	44,8	91.091	337,3
1985	11.017,2	-241,5	95.857	373,9
1986	6.302,4	-4.476,9	101.759	454,4
1987	8.889,0	-812,0	107.514	409,9
1988	17.020,0	4.175,0	102.555	303,5
1989	14.426,0	1.564,0	99.285	288,8
1990	8.820,0	-2.347,0	96.546	307,3

Fonte: Banco Central.

Tabela 5.6: Variáveis Macroeconômicas dos  
15 Países Mais Endividados

Ano	Cresc. do PIB (%)	Invest./ PIB	Inflação (%)	Déf. Pub. (% PIB)	Saldo CC/ Exportações
1970-79	5,9	24,0	31,7	-2,6	-17,0
1980	5,4	24,6	47,2	-0,8	-18,0
1981	10,1	24,0	53,7	-4,3	-30,7
1982	-0,5	21,5	55,9	-5,9	-35,8
1983	-2,7	17,4	91,6	-5,0	-11,2
1984	2,3	16,6	118,4	-3,6	-1,0
1985	3,8	17,1	121,8	-3,4	-0,2
1986	3,8	17,8	77,2	-4,8	-11,9
1987	2,5	17,1	116,2	-6,5	-6,1
1988	1,5	18,1	222,9	-51,0	-6,4
1989	-1,8	-	485,9	-4,7	-3,3
1990	-0,8	-	628,8	-0,7	-2,5

Fonte: FMI, *World Economic Outlook*, outubro de 1988 e 1991.

Menos diretamente, mas de forma não menos importante, a dívida externa está relacionada à queda da taxa de investimento em função do desequilíbrio financeiro do setor público. Esse desequilíbrio pode ser medido pela redução da poupança pública ou pelo déficit operacional (ver Tabela 5.2). A taxa de investimento mais baixa está relacionada a uma queda da poupança pública, na medida em que investimentos públicos crescentes elevam o déficit público, mas não diminuem a poupança pública. Quando a poupança pública torna-se negativa, o governo tem duas alternativas em relação aos investimentos: ou reduz seus investimentos ou toma recursos emprestados, aumentando o déficit público. A primeira alternativa ocorreu em 1983 e 1984, quando o déficit foi reduzido principalmente por meio do corte de investimentos públicos.

A redução da poupança pública e o aumento do déficit público, por um lado, e o movimento inverso de redução do déficit público resultante do corte de investimentos, por outro lado, estão diretamente relacionados com a dívida externa. O segundo caso é mais evidente. Se um país possui um problema de balanço de pagamentos, ele é forçado a realizar ajustes invariavelmente às custas não apenas do consumo, mas também dos investimentos.



## **A Macroeconomia Perversa do Processo de Ajustamento com Inflação**

À medida que uma dívida externa alta demais impede a continuidade do financiamento externo, a única forma de financiar o déficit é por meio do aumento do endividamento interno e/ou da emissão de moeda.

A macroeconomia perversa do ajustamento, quando o setor público está altamente endividado interna e externamente, por sua vez, conduz a economia à inflação. A dívida externa contraída nos anos 70 foi a causa básica da crise fiscal dos anos 80, a qual foi agravada pelo populismo da segunda metade dessa década. Tanto a dívida externa quanto a crise fiscal estavam, por sua vez, na raiz da aceleração das taxas inflacionárias durante os anos 80.

Com a aceleração da inflação, esta tende a tornar-se cada vez mais rígida para baixo, dado que os agentes econômicos tornam-se cada vez mais conscientes dela. Os fatores mantenedores da inflação — a indexação formal e informal da economia — assumem uma importância crescente, suscitando uma inflação do tipo autônomo ou inercial. Níveis de inflação altos, por sua vez, conduzem a um déficit público maior, à redução da taxa de investimento e à redução da eficiência do capital acumulado. Vejamos rapidamente esses três aspectos: a aceleração da inflação, sua autonomização ou inercialização e suas consequências perversas. Antes, algumas palavras sobre a teoria da inflação inercial ou autônoma. [66](#)

De acordo com a teoria da inflação inercial ou autônoma, definimos a taxa de inflação,  $p'$ , como o resultado da soma (1) da inflação passada,  $p'^{lt-1}$  (onde o  $l$  sobrescrito representa os diferentes indexadores utilizados pelos agentes econômicos para medir a inflação passada), (2) da

ação dos choques de oferta exógenos,  $G^Z$  (onde o  $Z$  sobrescrito representa as várias possibilidades de choques de oferta) e/ou (3) da ação dos choques de demanda exógenos,  $u$ , em que  $u$  representa a taxa de desemprego da curva de Philips.

$$p' = ap'^{t-1} + bu + cG^Z$$

onde  $a$ ,  $b$  e  $c$  são coeficientes de soma igual a 1; na maioria das ocasiões,  $b$  e  $c$  podem ser iguais a zero.

Nesse modelo, a manutenção do nível de inflação é definida pela indexação dos preços de acordo com a inflação passada, enquanto sua aceleração pode ser explicada (1) por uma mudança endógena de indexadores usados pelos agentes econômicos, à medida que estes percebem que a taxa de inflação vigente é alta demais e que o indexador utilizado para corrigir seus preços não lhes garante mais uma proteção segura no conflito distributivo, (2) por uma pressão de demanda exógena (ao modelo) manifestada pela redução da taxa de desemprego e (3) por um choque de oferta exógeno (a esse modelo específico) causado pelo exercício de algum tipo de poder sobre os preços (poder estatal, da força de trabalho ou de monopólio das empresas).

Essa aceleração endógena da inflação inercial ou autônoma é importante porque mostra claramente que é impossível esperar taxas de inflação altas e ao mesmo tempo estáveis, como acreditávamos ao participar, no início dos anos 80, da formulação da teoria da inflação inercial. Altas taxas de inflação são sempre taxas de inflação em aceleração.<sup>67</sup> Apesar do nome, a inflação inercial está sempre condicionada a um lento processo de aceleração. O mecanismo endógeno de aceleração da inflação autônoma baseia-se na tendência dos agentes econômicos de trocar de indexadores à medida que sentem que a inflação é maior e mais ameaçadora às suas

participações na renda. Denomino esse mecanismo de endógeno apenas porque se baseia na definição de inflação inercial ou autônoma: inflação presente determinada pela inflação passada. Na realidade, contudo, esse mecanismo só entra em ação combinado com fatores “exógenos” de aceleração da inflação (assim chamados porque esses fatores não estão baseados na inflação passada). Num primeiro momento, enquanto a inflação autônoma é ainda considerada relativamente baixa, os agentes econômicos definem a “inflação passada” como seus aumentos de custo; num segundo momento, ao perceberem uma taxa de inflação maior — que de fato é maior devido a algum choque exógeno —, a “inflação passada”, definida como indexador pelos agentes econômicos, é a própria taxa de inflação; num terceiro momento, quando a taxa de inflação novamente acelerou devido a choques exógenos, os agentes econômicos tendem a definir como seus indexadores os aumentos de preços acima da taxa de inflação de algum setor importante. Cada mudança de indexador representa, portanto, uma aceleração endógena da inflação autônoma.

Além desse mecanismo endógeno *stricto sensu* de aceleração da inflação (porque endógeno em relação ao modelo), todos os fatores analisados neste capítulo, relacionando a aceleração da inflação com o aumento das dívidas públicas interna e externa e com o aumento do déficit público, são também fatores endógenos *lato sensu* de aceleração da inflação.<sup>68</sup>

Nos anos 70, a taxa anual média de inflação no Brasil foi de 40%. A aceleração da inflação para 100% que se verificou em 1979, permanecendo nesse nível até o final de 1982, coincidiu com o surgimento da crise da dívida. Essa crise se inicia de fato em 1979, com o segundo choque do petróleo, a escalada das taxas de juros nominais e reais e a recessão norte-americana. Os principais

choques de oferta desse período são a maxidesvalorização do cruzeiro em 1979, o aumento das taxas de juros internas, uma nova política salarial e o aumento de alguns preços públicos para corrigir os preços relativos (“inflação corretiva”).

Em 1983, a inflação sofre nova aceleração para 200%, permanecendo nesse nível até o final de 1985. O principal fator de aceleração foi novamente uma maxidesvalorização do cruzeiro, diretamente relacionada à crise da dívida. Os preços agrícolas também tiveram um papel no aumento geral de preços.

As recessões profundas de 1981 e 1983 não foram capazes de controlar a inflação. Em 1981, a inflação permaneceu em seu nível anterior de 100%; em 1983, dobrou para 200% (ver Tabela 5.4). A primeira recessão levou um grupo de economistas em São Paulo (da Fundação Getúlio Vargas) e no Rio de Janeiro (da PUC — Pontifícia Universidade Católica) a formular a teoria da inflação inercial; a segunda recessão levou o grupo a propor como solução um congelamento de preços, chamado “solução heroica para controlar a inflação” (Bresser Pereira e Nakano, 1984) e que veio a ser chamado de “choque heterodoxo” (Lopes, 1984). O Plano Cruzado, em fevereiro de 1986, foi o resultado dessa proposição teórica. O seu posterior fracasso resultou da administração populista que lhe foi dada e não de sua concepção original.<sup>69</sup>

Esse plano, assim como o Plano Bresser (junho de 1987) e o Plano Verão (janeiro de 1989), não foi capaz de neutralizar a inflação inercial. Como um plano emergencial, adotado para enfrentar a crise aguda decorrente do Cruzado, o Plano Bresser não tinha esse objetivo, mas os outros dois tinham claramente o intuito de reduzir a inflação a uma taxa similar à dos países da OCDE. A literatura que trata das causas do fracasso do Plano

Cruzado cresce a cada dia. Durante certo tempo, era comum dizer-se que o Plano Cruzado havia fracassado por ter sido incapaz de combinar medidas heterodoxas com medidas ortodoxas. Partindo dessa pressuposição, o Plano Verão tentou adotar uma política monetária ortodoxa, colocando a taxa de juros reais num nível muito elevado, mas também fracassou. Na verdade, os planos Cruzado e Verão terminaram com uma crise econômica e financeira aguda, que pode ser explicada pela sua implementação populista no primeiro caso e por sua concepção exclusivamente monetarista, baseada na brutal elevação da taxa de juros, no segundo.

Enquanto não é controlada, a inflação, além de ser consequência, é também causa da crise fiscal e, de modo mais amplo, da crise econômica. O efeito Olivera-Tanzi, caracterizado pela redução das receitas estatais à medida que a inflação acelera, é uma causa básica do déficit público. Altas taxas de inflação — juntamente com o déficit público e com a dimensão assumida pela dívida interna — fazem com que os agentes econômicos percam a confiança na indexação da dívida interna. Para continuar financiando o Estado, tendem a exigir taxas de juros mais altas, que implicam um déficit público maior. No Plano Verão — quando se tornou evidente a perda de confiança por parte dos agentes econômicos, conduzindo à perda de crédito do Estado —, esse círculo vicioso foi agravado pela decisão do governo de promover a desindexação da dívida interna e de colocar a taxa de juros num nível muito elevado.

### **O Financiamento do Déficit Público: Endividamento Interno e Senhoriagem**

Nesse tipo de economia, em que prevalecem altas taxas inflacionárias e foram cortadas as fontes de financiamento externo, o financiamento do déficit público nominal (as

necessidades de financiamentos nominais do setor público),  $E_p$ , onde  $p$  é o índice de preços, somado ao incremento nas reservas internacionais,  $dV$ , é conseguido aumentando-se a base monetária,  $dB$ , e a dívida interna,  $dD_{IG}$ :

$$E_p + dV = dB + dD_{IG}$$

A questão agora é saber como esse processo de financiamento é dividido entre o incremento da base monetária e o endividamento interno. De acordo com a visão monetarista, o aumento do endividamento interno seria a variável independente. O limite ao endividamento interno seria o processo de *crowding out* causado pelo aumento dos juros sobre os títulos do tesouro. O resíduo não coberto pela colocação de títulos seria financiado pela senhoriagem, isto é, pelo aumento da base monetária. Uma vez que esse resíduo tende a ser elevado — dado o caráter intrinsecamente populista dos governos nesses países —, a inflação será alta e com tendência a acelerar.

A teoria neo-estruturalista da inflação inercial assume a posição inversa. Não há, necessariamente, um limite ao endividamento interno se a economia — como normalmente acontece no Brasil, exceto durante o Plano Cruzado — estiver trabalhando em condições de desemprego e capacidade ociosa e se as e privadas estiverem líquidas e pouco interessadas em investir mais do que o estritamente necessário para manter suas participações no mercado. Na verdade, o endividamento interno é a variável residual enquanto o crescimento nominal da base monetária é determinado endogenamente pela demanda de moeda.

Nesse modelo, a demanda real por moeda,  $dB/p$ , é uma função decrescente da taxa de inflação: quanto maior a taxa de inflação, menor será a demanda real por moeda (e maior será a velocidade-renda da moeda).

Consequentemente, à medida que cresce o produto interno bruto nominal,  $Y_p$ , a demanda nominal por moeda cresce proporcionalmente menos do que  $Y_p$ . A demanda por moeda é uma função decrescente da taxa de inflação, e a demanda nominal por moeda é uma função decrescente da renda nominal. Isso porque, à medida que a inflação acelera, os agentes econômicos reduzem a preferência por liquidez, verificando-se um processo de desmonetização. Essas relações podem ser expressas pelas equações de demanda por moeda de Cagan (1956):

$$dB/p = (aY_p/p) e^{-bp'}$$

$$dB/Y_p = (a) e^{-bp'}$$

onde  $a$  é o coeficiente que corresponde à participação da moeda no PIB quando a taxa de inflação é zero;  $b$  é o coeficiente que expressa a elasticidade negativa da demanda por moeda frente a taxa de inflação; e  $e$  é a base do logaritmo neperiano.<sup>70</sup>

Tabela 5.7: Moeda e Dívida Interna (Cr\$ milhões)

Ano	Base Monetária		Dívida Interna <sup>1</sup>	
	Saldo <sup>2</sup>	% PIB	Saldo <sup>2</sup>	% PIB
1979	0,3	4,7	0,4	6,4
1980	0,5	4,1	0,5	3,9
1981	0,8	3,2	1,3	7,3
1982	1,9	3,1	3,4	7,8
1983	3,5	1,9	6,6	5,2
1984	12,7	2,0	19,1	8,4
1985	45,5	2,0	128,9	11,3
1986	179,0	4,4	354,9	8,9
1987	504,0	2,3	2.293,0	10,6
1988	3.637,0	1,5	25.575,0	10,4
1989	67.436,0	1,4	615.004,0	12,9
1990	1.621.271,0	2,2	1.886.793,0	2,6

Fonte: Relatório anual do Banco Central, 1983/85/87; *Brasil, programa econômico*, Banco Central, vol. 20, março de 1989 e vol. 31, dezembro de 1991.

<sup>1</sup> Dívida interna representa obrigações e títulos federais fora do Banco Central.

<sup>2</sup> Saldo em 30 de junho.

O aumento da demanda nominal por moeda define o aumento necessário da base monetária. Dada a taxa de inflação autônoma, a base monetária nominal necessariamente aumenta enquanto diminui a base monetária real (ver Tabela 5.7). Se a oferta nominal de moeda não aumentar de acordo com o aumento da

inflação, que é refletido no aumento do PIB nominal, desenvolver-se-á uma crise de liquidez. Assim, dado o aumento necessário da base monetária, a diferença entre esse aumento e o déficit público nominal, mais a variação nas reservas externas, determinará o aumento residual do endividamento interno.

De acordo com esse ponto de vista, a tentativa de controlar a inflação inercial com política monetária é inócua. Não só porque a oferta de moeda é endógena e já está crescendo em termos reais à medida que a inflação acelera (ver Tabela 5.7), mas também porque uma política monetária ativa teria o efeito perverso de agravar o desequilíbrio fiscal. Sabemos que uma política monetária ativa significa, basicamente, aumentar a taxa de juros. No Brasil, como em todos os países em que ocorre a inflação autônoma, é o Estado o grande endividado, e não o setor privado. É o Estado que paga juros. Quando estes sobem, o déficit público e a dívida interna aumentam.

Se a taxa de juros reais for maior que a taxa de crescimento do PIB (o que é muito fácil de acontecer, dado que o país está estagnado), e se o pagamento desses juros tiver de ser financiado com o aumento do endividamento interno, a dívida interna aumentará de tal modo que os agentes econômicos desenvolverão expectativas negativas quanto ao seu futuro pagamento. Nos primeiros dois meses do Plano Verão, quando o governo brasileiro decidiu aumentar a taxa de juros reais a níveis muito elevados, as consequentes perdas de confiança no governo e de crédito do Estado alcançaram seus pontos máximos, a fuga de capitais e o déficit público aumentaram e a iminência de uma hiperinflação se tornou evidente.

A senhoriagem — emissão de moeda — é a variável independente no financiamento do déficit público, porém constitui uma fonte decrescente de recursos para o Estado enquanto estiverem diminuindo a base monetária real e



também o imposto inflacionário (desvalorização dos saldos de caixa) à medida que a inflação acelera. Os recursos reais obtidos pelo setor público com a emissão de moeda (imposto inflacionário =  $p'M/p$ ) correspondem à diferença entre a senhoriagem real (o aumento da base monetária em termos reais =  $dM/p$ ) e a variação da base monetária real =  $d(M/p)$ .<sup>71</sup>

$$p' M/p = dM/p - d(M/p)$$

A base monetária, que estava em torno de 5% do PIB no final dos anos 70, não foi maior que 1% do PIB em 1988 (ver Tabela 5.7). Assim, a redução da base monetária ( $d(M/p)$ ) era cada vez mais acentuada. Inversamente, a tendência era de que o endividamento interno crescesse em relação ao PIB (ver também a Tabela 5.7). A redução da base monetária real constitui seguramente um fator que favorece a ineficiência da política monetária. Entretanto, também é uma possível fonte de hiperinflação. À medida que a inflação acelera, a emissão de moeda — o processo de senhoriagem — tem de ser cada vez maior em relação à base monetária existente, de modo a financiar o mesmo déficit público, isto é, de maneira a recolher o mesmo imposto inflacionário. E a participação do endividamento interno no financiamento do déficit tem de ser cada vez maior. Se, num dado momento, os agentes econômicos perderem a confiança e pararem de financiar o Estado, o resultado será, necessariamente, a hiperinflação.<sup>72</sup>

## **A Imobilização do Estado**

A inflação desempenhou um papel decisivo na crise econômica global da economia brasileira dos anos 80 — crise marcada pela estagnação econômica. Antes, porém, de examinar a lógica perversa da estagnação, temos de entender a imobilização do Estado no tocante a reformas estruturais. A crise fiscal e seu produto mais perverso — a

aceleração da inflação — têm como consequência a imobilização do Estado com relação a uma política econômica de longo prazo. E não há nada mais importante para os países menos desenvolvidos do que uma estratégia global de desenvolvimento econômico.

Uma crise econômica profunda, como a crise dos anos 80 no Brasil, era um claro sinal de que a antiga estratégia de desenvolvimento econômico se esgotara. A crise fiscal é uma indicação de que o modelo de Estado no Brasil estava esgotado.

Essa crise também era um sinal de que, além do modelo de Estado, esgotou-se também o modelo de sociedade no Brasil. A sociedade brasileira é caracterizada por um grau muito elevado de concentração de renda. Enquanto o país se desenvolvia rapidamente, a concentração de renda não se apresentava como um problema maior. Mas, no momento em que cessou o desenvolvimento, tornou-se uma das principais fontes de um conflito social contínuo cada vez mais grave — conflito que está na base do déficit público e da aceleração da inflação.

As três estratégias básicas do Estado brasileiro na promoção da industrialização foram (1) a proteção comercial à indústria, (2) os subsídios às empresas privadas e (3) os investimentos diretos do Estado em serviços públicos e na indústria de insumos básicos (energia elétrica, petróleo, aço, comunicações, ferrovias). A mudança imposta pela crise estava, agora, necessariamente voltada para (1) a eliminação dos subsídios de forma a combater o déficit público, (2) a liberalização do comércio de modo a estimular a competitividade internacional e (3) a privatização, que ajudará a solucionar a crise financeira do Estado.<sup>73</sup>

Dado o fato de o Brasil ser um país continental, a abertura comercial será necessariamente limitada em comparação à de países menores, mas será um ponto

essencial de qualquer política industrial futura. As empresas estatais tiveram um papel decisivo na primeira fase da industrialização, mas agora, quando a eficiência se torna crucial e o Estado tem uma necessidade urgente de recursos para equilibrar suas contas, a privatização é a solução natural.

Há um crescente consenso em relação a essas reformas, que foram iniciadas no final dos anos 80, mas suas dificuldades demonstravam a imobilização do Estado em momentos de crise fiscal grave. Uma crise fiscal significa que o Estado não dispõe de recursos para financiar novas políticas econômicas; os *policymakers* também não têm tempo ou tranquilidade para formular e implementar novas estratégias. Se adicionarmos à crise fiscal a crise social decorrente da excessiva concentração de renda, a consequência é uma crise de legitimidade que ameaça permanentemente o sistema político e provoca o agravamento do imobilismo do Estado.

## **A Lógica Perversa da Estagnação**

Temos agora todos os elementos para definir a lógica macroeconômica perversa da estagnação num país altamente endividado, em que se desenvolveu uma crise fiscal e onde a inflação alcançou níveis inimagináveis, no limiar da hiperinflação, como foi o caso do Brasil nos anos 80.

Uma dívida externa que se tornou alta demais para ser paga — isto é, incompatível com o crescimento e com a estabilidade de preços — leva a uma transferência de recursos reais (superávit na balança comercial de serviços não-fatores) e à eliminação da poupança externa (déficit na conta corrente), o que tem um efeito direto na redução da taxa de investimento global (público e privado). Essa

mesma dívida provoca a redução da poupança pública e, consequentemente, a redução do investimento público.

O aumento da dívida externa pública, à medida que a dívida externa privada é transferida para o Estado, e o aumento da conta de juros paga pelo Estado provocam uma crise fiscal. Essa crise agrava-se no momento em que o déficit público não pode mais ser financiado por empréstimos externos e tem de ser financiado pelo aumento da dívida interna e pela emissão de moeda. O aumento da dívida interna leva a um aumento da taxa de juros interna e, como consequência, a um crescimento ainda maior do déficit público. A emissão de moeda valida a taxa de inflação vigente.

As altas taxas de inflação tendem a tornar-se inerciais ou autônomas, o que significa que são rígidas para baixo, têm um mecanismo de aceleração endógena e estão sujeitas a choques de demanda e oferta exógenos. Como consequência, a inflação tende a ser cada vez maior.

Altas taxas de inflação somadas a uma dívida interna crescente e a prazos de vencimento cada vez menores para essa dívida induzem os agentes econômicos a temer o colapso financeiro do Estado e provocam um aumento da fuga de capitais.<sup>74</sup> Todos esses fatores têm, obviamente, um efeito depressivo sobre a taxa de investimento, já deprimida pela transferência real de recursos, sobre o desaparecimento de poupanças externas e a redução da poupança pública.

Finalmente, os novos investimentos e o estoque de capital existente perdem eficiência, o que pode ser visto no crescimento da relação capital/produto, que no Brasil foi principalmente acentuado a preços constantes.<sup>75</sup> A preços correntes, o crescimento da relação capital/produto foi maior porque os preços de bens de capital — importados e produzidos internamente — aumentaram em termos relativos. A preços constantes, onde a variação dos preços

relativos é neutralizada, a relação capital/produto também apresenta crescimento. Não deveria, já que os investimentos nos anos 80 tenderam a ser menos capital-intensivos do que nos anos 70, quando foi lançado o II PND. A melhor explicação para essa redução de eficiência do capital nos anos 80 é provavelmente a taxa de inflação.

Era comum dizer-se que a economia brasileira estava acostumada à inflação e que a indexação neutralizava a maior parte de seus males. Isso, que já não era verdade quando a inflação estava em torno de 40% a 50% ao ano, passou a ser inteiramente falso quando a inflação não é mais medida anualmente, mas sim numa base mensal, com percentuais de 10%, 20% ou 30% ao mês. Esse tipo de inflação desorganiza a economia, torna o cálculo econômico cada vez mais difícil, estimula a especulação e induz os agentes econômicos a gastar a maior parte do seu tempo tentando ganhar, ou pelo menos não perder, com a inflação. Os novos investimentos não são necessariamente menos eficientes, mas a aferição da razão capital/produto marginal mostra um crescimento porque o estoque de capital existente torna-se ocioso e perde eficiência à medida que a economia é desorganizada pela inflação e um número crescente de pessoas nas empresas está muito mais preocupado com a inflação do que com a produção. Na verdade, o que está crescendo é a razão capital/produto total que, no entanto, não pode ser aferida.

## **Um Novo Padrão de Financiamento de Investimentos**

Estava claro já no final dos anos 80 que para superar essa crise econômica, além da redução do peso da dívida externa e da superação da crise fiscal, seria preciso encontrar um novo padrão de acumulação de capital ou, em outras palavras, um novo esquema de financiamento

de investimentos no Brasil. Eu discuti essa questão no capítulo anterior, mas um resumo é adequado neste capítulo.

Podemos definir o padrão de financiamento em termos das fontes de poupança:

$$I = S_p + S_G + S_X$$

onde  $I$  é o investimento total e  $S_p$ ,  $S_G$ ,  $S_X$  representam, respectivamente, as poupanças privada, pública e externa.

O padrão de financiamento de investimentos sofreu profundas transformações no Brasil. Anteriormente aos anos 70, a poupança externa era pouco significativa, estando a poupança dividida, grosso modo, entre o setor público e o privado:

$$I_{\text{anos 50 e 60}} = 0,5S_p + 0,4S_G + 0,1S_X$$

Durante os anos 70, com o crescimento da poupança privada e os enormes déficits de conta corrente sendo financiados pelo endividamento externo, define-se o “modelo do tripé”. O Estado continua a ser um ator importante no processo de acumulação, mas a poupança pública começa a se reduzir. Temos, então, novamente em termos grosseiros:

$$I_{\text{anos 70}} = 0,5S_p + 0,3S_G + 0,2S_X$$

Nos anos 80, as poupanças pública e externa praticamente desapareceram, tornando-se residuais. A poupança pública ainda é positiva porque ainda são positivas as poupanças das empresas estatais. De qualquer forma, a fonte de poupança para o financiamento de investimentos é quase exclusivamente de origem privada:

$$I_{\text{anos 80}} = 0,8S_p + 0,1S_G + 0,1S_X$$

O padrão dos anos 80 de financiamento de investimentos era nitidamente insatisfatório. Não é possível que aos setores público e externo caiba uma parcela tão pequena de responsabilidade no processo. E, em relação ao setor

público, já vimos que ele continua a ser responsável por cerca de 1/3 do total dos investimentos (5% a 6% do PIB).

A necessária redução da dívida externa, o ajustamento fiscal interno e as reformas estruturais devem ter como um de seus objetivos modificar esse padrão de financiamento de investimentos. Esse será o desafio dos anos 90. Os anos 80 representaram uma década perdida para o Brasil. Mas, na medida em que agora compreendemos a lógica da relação entre dívida, déficit, inflação e estagnação muito melhor do que a cinco ou dez anos, na medida em que temos sido capazes de identificar os efeitos maléficos que tanto o populismo quanto a ortodoxia neoliberal produzem, há uma razoável esperança de que esse círculo vicioso venha a ser quebrado.

## 6. A Crise da Dívida

Em 1982, a crise da dívida era uma crise mundial, na medida em que ameaçava os principais bancos comerciais do Primeiro Mundo. Em meados dos anos 90, embora suas consequências estejam ainda bastante vivas nos países altamente endividados, particularmente nos da América Latina, pensa-se normalmente na crise da dívida como uma lembrança ruim, como algo que existiu no passado. Os anos 80 foram marcados pelas altas taxas de juros e pela restrita liquidez internacional; no começo dos anos 90, predominam as baixas taxas de juros nos países desenvolvidos, enquanto, perversamente atraídos pelas elevadas taxas de juros locais que a dívida deixou como herança, explodiu a oferta de fundos aos países altamente endividados, incluindo-se os que não renegociaram suas dívidas. Até 1989, a crise da dívida era vista pelas elites e pelos governos dos países credores como um problema não resolvido; atualmente, assume-se, de modo geral, que a crise foi adequadamente solucionada pelo Plano Brady, embora o desempenho econômico dos países altamente endividados mantenha-se essencialmente insatisfatório.<sup>76</sup>

Albert Hirschman disse certa vez que “a compreensão do problema e a motivação para atacá-lo são os dois insumos necessários para a elaboração de políticas e para a solução de problemas, mas o *timing* desses dois ingredientes poderia estar significativamente desajustado” (1974: 152). Isto é exatamente o caso da crise da dívida dos países em desenvolvimento. Os diagnósticos da crise e as suas possíveis soluções foram bem definidos e são bastante conhecidos, mas a solução que foi encontrada — o Plano Brady — foi insatisfatória para os países devedores, na medida em que a redução da dívida por ele proporcionada



não possibilitou a superação definitiva da crise do Estado provocada pela crise da dívida.

No Primeiro Mundo, a motivação para enfrentá-la desapareceu no momento em que o risco de uma crise financeira mundial foi superado. Atualmente, supõe-se que o Plano Brady tenha resolvido o problema. Em contraposição, nos países altamente endividados, essa motivação existe ou deveria existir, mas as elites locais percebem que, devido à unidade das elites dos países credores, não dispõem de poder suficiente para obter grandes concessões da parte dos credores.

A dívida externa dos países altamente endividados foi a causa fundamental, embora certamente não tenha sido a única, da crise fiscal que atingiu a América Latina nos anos 80. Atualmente, a dívida externa ainda representa uma carga pesada para a região, em função dos juros que devem ser pagos aos países credores. O forte ajustamento adotado por toda a região e, em um segundo momento, a redução das taxas de juros internacionais, fizeram com que se reduzisse o nível de endividamento da região e houvesse uma melhoria nos valores relativos da dívida. No entanto, a crise fiscal resultante não foi totalmente superada na maioria dos países latino-americanos, que foram capazes de estabilizar as suas economias, mas se deparam com baixas taxas de crescimento.

A ideia de 1987 de uma solução global para a crise da dívida, baseada na criação de um Título da Dívida Externa, que serviria para a securitização da dívida, está morta. O Plano Brady, proposto em fevereiro de 1989, encerrou o debate. O Plano Brady reconheceu que a crise da dívida não é apenas um problema de liquidez, como o FMI, o FED (Banco Central dos Estados Unidos) e os bancos comerciais costumavam dizer quando eclodiu a crise da dívida em 1982, mas sim uma questão de solvência. Assim, adotou o esquema de reduções da dívida via securitização da dívida

velha e de uma “relativa desvinculação” (*de-linkage*) do FMI e do Banco Mundial em relação aos bancos comerciais.<sup>77</sup> Entretanto, a redução da dívida viabilizada pelo Plano Brady foi insuficiente. A solução propiciada foi tímida.

O México foi o primeiro país a negociar um acordo da dívida segundo os padrões do Plano Brady (agosto de 1989). A redução do total da dívida foi inferior a 15%. Depois que a taxa internacional de juros baixou, foi nula (Abud, 1996). Mas, desde então, à medida que a economia mexicana começou a apresentar um desempenho aparentemente satisfatório, e que aumentou a confiança dos capitalistas locais e dos mercados financeiros internacionais, expandiu-se a entrada de capitais no México. É verdade que a taxa de crescimento continuou insatisfatória, e que a estabilização de preços foi baseada em uma crescente sobrevalorização do peso. Como o México adotou, ou pareceu ter adotado, todas as políticas econômicas recomendadas por Washington e Nova York, a confiança na economia mexicana cresceu de forma constante. Apenas em 1994, quando o México enfrentou um déficit de conta corrente de cerca de 6% do PIB, o sistema financeiro internacional percebeu que a estratégia mexicana de construção da credibilidade tinha bases frágeis. Na verdade, o México, nos últimos anos, esteve preso a um *trade-off* perverso entre a manutenção dos fundamentos macroeconômicos e a estratégia de construção da credibilidade, assim como tinha estado preso a um *trade-off* igualmente perverso entre o interesse nacional — que não foi adequadamente considerado no acordo da dívida — e, novamente, a construção da credibilidade.

Analizada de uma perspectiva atual, é evidente que foi espúria a correlação então estabelecida entre a “solução mexicana” para a crise da dívida, obtida pelo acordo de

1989 baseado no Plano Brady, e o fluxo de fundos em direção ao México que ocorreu logo em seguida. O México não superou a crise da dívida. Há uma relação entre o acordo da dívida e o desempenho da economia mexicana, na medida em que se foi de fato capaz de conquistar a credibilidade por parte dos investidores externos. Os resultados moderadamente bons que a economia mexicana apresentou ocorreram em consequência de um rigoroso ajuste fiscal, de um competente plano de estabilização heterodoxo, que congelou os preços em dezembro de 1987, e de arrojadas reformas econômicas, especialmente a liberalização comercial — todas reformas realizadas pelo governo De La Madrid — e não em função do acordo baseado no Plano Brady. Os vultosos fluxos de capital, que poderiam estar diretamente relacionados com esse acordo — com a credibilidade que esse acordo poderia ter propiciado à economia mexicana — na verdade coincidiram com um forte crescimento da liquidez internacional e com a redução das taxas de juros nos Estados Unidos, enquanto se mantinham elevadas as taxas de juros na América Latina. Em consequência, um país como o Brasil, que, até 1994, ainda não havia assinado um acordo baseado no Plano Brady, foi capaz de receber um considerável fluxo de capital a partir de 1991.

## **Abordagens da Crise**

As abordagens dadas pelos credores e devedores à crise da dívida logo após a definição do Plano Brady eram conflitantes. Dentre os credores poder-se-iam distinguir (1) a concepção oficial e dominante, definida pelo governo dos Estados Unidos e implementada pelas agências multilaterais com a concordância básica dos principais bancos americanos; (2) um número decrescente de discordantes, favoráveis a uma significativa e negociada redução da dívida. Nos países devedores, poder-se-ia

distinguir a visão dos (1) nacionalistas e populistas; (2) dos altos funcionários do governo e das elites empresariais subordinadas aos interesses externos e (3) de um grupo de cidadãos favoráveis à adoção de uma combinação de pressões dos governos dos países devedores, incluindo medidas quase-unilaterais, direcionadas a absorver, de maneira negociada, os descontos no valor nominal da dívida existentes no mercado secundário.

As visões da comunidade credora oficial, incluindo os governos e as instituições financeiras internacionais, foram amadurecendo ao longo do tempo. Nos primeiros anos da crise, quando os principais bancos estavam ameaçados de insolvência, a abordagem dominante por parte dos credores estava exclusivamente direcionada a salvar os bancos, pressionando os países devedores para que pagassem o serviço de suas dívidas, não importando quão desesperadora era a situação desses países. Ao longo do tempo, na medida em que os países realizaram um ajuste de curto prazo do balanço de pagamentos, mas permaneceram em uma situação econômica desesperadora, quando não caótica, o foco do problema gradualmente deslocou-se dos bancos credores na direção de medidas para aliviar algumas das pressões sobre os países devedores. Os interesses dos bancos e os interesses nacionais dos países credores, que no início da crise eram praticamente idênticos, claramente tornaram-se divergentes, já que desapareceu a ameaça de uma crise financeira mundial em consequência da crise da dívida, enquanto as exportações dos Estados Unidos para os países altamente endividados continuaram a sofrer os efeitos negativos da crise. O Plano Brady foi a resposta oficial do governo dos Estados Unidos ao problema.

Após o Plano Brady e os acordos assinados pelo México e pela Venezuela, diminuiu a preocupação com a crise da dívida, pois o problema foi tido como resolvido.<sup>78</sup> A

estratégia dos credores, apesar das profundas transformações ocorridas, era ainda uma “abordagem de adiar a resolução dos problemas” (*muddling through*) — estratégia de contínua improvisação, incompatível com uma rápida e definitiva solução para o problema.

As fases da administração oficial da crise são bem conhecidas. Em 1982, havia a convicção de que o problema da dívida era meramente de liquidez, a ser resolvido por uma combinação de algum empréstimo novo e de uma rígida austeridade da parte dos países devedores. Em 1985, foi apresentado o Plano Baker, que defendia a concessão de novos empréstimos — nunca materializados — e o crescimento com ajustamento e reformas estruturais. A ideia de um “menu de opções” tornou-se então popular. Em 1987, inaugura-se uma terceira fase, dominada pela ideia de securitização da dívida. Tornou-se, então, claro que o problema da dívida era de solvência e que a redução da dívida era indispensável. A securitização, isto é, a substituição da dívida antiga por novos títulos garantidos por agências multilaterais, e a relativa desvinculação das agências multilaterais dos bancos comerciais tornaram-se dominantes.<sup>79</sup> Nesse ano e no seguinte, formou-se um consenso de que uma nova iniciativa deveria ser tomada em relação à crise da dívida — uma que incluísse a redução da dívida via securitização. O Plano Brady, apresentado pelo novo Secretário do Tesouro dos Estados Unidos, Nicholas Brady, foi a consequência desse consenso, e marcou a quarta fase da crise da dívida. O enfoque recaía sobre a “redução voluntária da dívida”, por meio da securitização. Para facilitar o processo de redução da dívida, o FMI e o Banco Mundial deveriam dispor de recursos adicionais para dar garantias e outras “facilidades” aos novos títulos. Por outro lado, o plano propunha que as negociações com os bancos e com o FMI

fossem realizadas com uma relativa desvinculação uma da outra. A vinculação dos bancos ao FMI era tão estreita que praticamente inviabilizava qualquer acordo. Quando o acordo parecia estar próximo com os bancos, era inviabilizado pela falta de cumprimento de metas junto ao FMI. Quando este estava pronto para o acordo, os bancos apresentavam problemas, e nenhum acordo era logrado.

O Plano Brady foi também uma consequência das visões do Japão, da França e da Itália sobre a questão. Essas visões nunca foram totalmente definidas, mas desde 1988 tornou-se claro que esses países apoiavam uma alteração fundamental na política aplicada à crise da dívida no sentido de obter uma solução global para ela.<sup>80</sup> Essencialmente, o Plano Brady foi o resultado da existência de um crescente número de pessoas nas elites econômica e política dos países credores que nunca aceitaram a visão da crise da dívida como uma crise de liquidez. Quando o Plano Baker fracassou, tais pessoas perceberam a natureza autodestrutiva das políticas de ajustamento interno quando não-acopladas a uma redução da dívida, e apoiaram uma solução global para capturar os descontos existentes no mercado secundário.

Nos países devedores, os radicais e populistas apoiavam uma moratória da dívida que permitiria, no curto prazo, o aumento dos salários e do consumo interno. O desastre peruano do governo Alan Garcia é o melhor exemplo dessa atitude em relação à dívida. No outro extremo, os governos dos países altamente endividados e suas elites empresariais subalternas estavam ansiosos por satisfazer os credores e sempre dobrarem-se a suas exigências, não obstante adotassem, em seus discursos e comunicados oficiais, uma retórica de defesa do interesse nacional, de condenação à dívida, exigindo sua redução. Finalmente, um terceiro grupo, que apareceu na América Latina em 1987, propôs a adoção de medidas firmes, incluindo-se a

suspensão unilateral dos pagamentos, para forçar uma securitização negociada da dívida, combinada com severas medidas de ajustamento fiscal interno. É bastante claro que esse grupo teve um importante aliado nos dissidentes da visão oficial nos países credores, mas também é óbvio que, além desse apoio, foi essencial a utilização do único poder de barganha que os países devedores possuíam: a possibilidade de suspensão do pagamento dos juros. Esse grupo perdeu influência na medida em que o México negociou sua dívida segundo a linha do Plano Brady e os dissidentes do Primeiro Mundo praticamente desapareceram.

## **Proposições sobre a Crise da Dívida**

Em 1990, algumas proposições sobre a crise da dívida estavam bem estabelecidas. Elas podem ser resumidas dessa forma:

1. O excessivo endividamento internacional nos anos 70 e a crise da dívida resultante foi uma consequência, por um lado, da crença de que os países em desenvolvimento deveriam e poderiam receber um influxo de capital por um período de tempo indeterminado, ignorando que os empréstimos seguem, necessariamente, um ciclo de pagamentos e reembolsos, e, por outro lado, do “esquema Ponzi” adotado pelos bancos e pelas agências multilaterais, segundo o qual os credores originais são pagos com recursos fornecidos por novos credores, propiciando a rolagem permanente da dívida (Payer, 1991).

2. A crise da dívida foi de fato uma crise para os países altamente endividados, e não para os credores; o perigo de uma crise financeira mundial foi logo afastado em função da ação coordenada dos governos credores e da melhoria da situação financeira dos bancos.[81](#)

3. A dívida era o principal problema não apenas porque implicava volumosas transferências de recursos reais para os credores, mas também devido a suas consequências fiscais. A dívida externa, na América Latina, era essencialmente uma dívida do governo. Por volta de 90% da dívida de longo prazo é dívida pública. Dessa forma, a dívida é um ingrediente essencial da crise fiscal do Estado.

4. A crise da dívida foi a principal, mas não a única, causa da relativa estagnação econômica da maioria dos países altamente endividados. Políticas populistas, baseadas na resistência em eliminar o déficit público e na tentativa de promover o desenvolvimento econômico e distribuir a renda no curto prazo foram a segunda razão dessa crise.

5. O relativo fracasso das políticas de ajuste nos países altamente endividados pode ser explicado pelas práticas populistas, mas sua causa principal, como vimos no capítulo anterior, foi o caráter autodestrutivo (*self-defeating*) do ajuste quando a dívida externa é muito elevada. Já que, nos países altamente endividados, o setor privado foi capaz de transferir a dívida externa quase inteiramente ao setor público, o pagamento dos juros sobre essa dívida agravou a crise fiscal, fazendo que os esforços em reduzir o déficit público se transformassem em medidas parcialmente ineficientes ou inócuas, a não ser que fossem tomadas medidas radicais de política econômica, incluindo o cancelamento de parte da dívida pública.<sup>82</sup>

6. Nos primeiros anos da crise, as desvalorizações reais da moeda local, necessárias para obter elevados superávits comerciais, aceleraram fortemente as altas taxas de inflação, que, particularmente nos casos do Brasil e da Argentina, tornaram-se, posteriormente,



inerciais, por meio de sistemas formais e informais de indexação.<sup>83</sup> Desde 1990, um movimento oposto tem ocorrido. Uma volumosa entrada de capital levou a uma sobrevalorização das moedas locais. Em consequência, as taxas de inflação foram reduzidas, mas surgiram déficits comerciais, e as indústrias manufatureiras locais foram postas em perigo. A ameaça às indústrias locais foi aumentada pelo fato de que a maioria dos países latino-americanos estão engajados em programas de abertura comercial. A abertura comercial é essencial à América Latina mas, acoplada a uma apreciação cambial, pode ser fatal à indústria manufatureira, como ocorreu com a Argentina no tempo de Martinez de Hoz, no final dos anos 70, e mais recentemente com o México.

7. A inflação inercial é resistente às políticas monetária e fiscal convencionais. Uma combinação de políticas monetária e fiscal tradicionais (ortodoxas) e de políticas heterodoxas é necessária. Nos anos 80, os bem-sucedidos programas heterodoxos de controle da inflação aplicados por Israel (1985) e pelo México (1987) mostraram que a combinação de políticas heterodoxas de neutralização da inércia com políticas ortodoxas de caráter fiscal e monetário é indicada quando a inflação é alta e crônica, ou inercial.<sup>84</sup> Essa visão foi desafiada por inúmeros fracassos de tentativas heterodoxas de controlar a inflação no Brasil e na Argentina. Entretanto, quando a estabilização foi finalmente alcançada nesses dois países, respectivamente em 1991 e 1995, ela foi resultante da combinação de políticas ortodoxas e heterodoxas.

8. A estabilização foi atingida na América Latina e a estagnação econômica dos anos 80 deu lugar a modestas taxas de crescimento nos anos 90. A renda per capita está afinal crescendo novamente. No

entanto, a concentração de renda aumentou, os salários permanecem muito baixos, e as novas democracias, que foram estabelecidas nesses países no começo dos anos 80, estão longe de estarem consolidadas. O golpe de Estado no Peru em 1991 e a tentativa de golpe na Venezuela em 1992 demonstram esse fato.<sup>[85](#)</sup>

9. Dado o fracasso da estratégia convencional (*muddling through*) para a crise da dívida (uma combinação de ajustamento e financiamento), no final dos anos 80 tornou-se consensual que era necessário reduzir os custos da dívida e a transferência de recursos reais aos países credores. O Plano Brady foi a resposta a esse fato. Desde que, devido às baixas taxas de juros nos países credores e às altas taxas de juros na região, o fluxo de fundos para a América Latina tornou-se novamente positivo, extinguiu-se a motivação por uma solução definitiva e real para a crise da dívida.

10. O Plano Brady foi um grande avanço, na medida em que significou o reconhecimento, por parte dos países credores, de que (a) a dívida dever ser reduzida, (b) a securitização é a melhor forma para atingir esse fim, (c) o FMI e o Banco Mundial deveriam apoiar a política de redução da dívida, incluindo o fornecimento de garantias colaterais, e (d) essas duas instituições deveriam ser parcialmente desligadas dos bancos comerciais.<sup>[86](#)</sup>

11. A estratégia dos países credores finalmente alterou-se, colocando-se na direção correta, mas o escopo limitado do Plano Brady foi uma indicação das hesitações e dilemas enfrentados pelos governos dos países credores em relação à dívida. Os países credores sabiam que deveria ser encontrada uma solução para a crise da dívida, mas não queriam confrontar os seus próprios bancos. O acordo assinado pelo México

demonstrou esse fato. A redução da dívida foi insatisfatória, a crise fiscal do Estado não foi totalmente superada, o equilíbrio macroeconômico foi apenas parcialmente obtido, as taxas de crescimento permaneceram modestas apesar da volumosa entrada de capitais, e, finalmente, o país enfrentou uma crise gravíssima em dezembro de 1994.

## **Duas Estratégias Alternativas**

O Plano Brady foi uma solução limitada para a crise da dívida. Para entender o porquê disso, é necessário distinguir claramente as duas estratégias básicas em relação à crise da dívida que dominaram o debate sobre esse tema no final dos anos 80. A ideia de uma redução da dívida — que, alguns anos antes, fora considerada como uma ameaça aos bancos — foi finalmente aceita. A securitização foi a estratégia básica para alcançar esse resultado. O problema, entretanto, era saber de quanto deveria ser essa redução. De um lado, havia aqueles favoráveis a uma redução negociada e global da dívida, baseada na criação de uma *International Debt Facility* que administraria caso a caso, mas seguindo uma fórmula geral, todo o processo de alto endividamento. De outro lado, desde fevereiro de 1989, tivemos o Plano Brady, firmemente apoiado pelos principais países credores, favorecendo uma redução da dívida de forma voluntária, controlada pelo mercado.<sup>87</sup> Vou chamar a primeira de abordagem “negociada”, e a segunda, de abordagem “voluntária” ou mais precisamente de abordagem *free rider* para a redução da dívida.

A abordagem negociada pode ser resumida dessa forma:

Primeiro, a securitização da dívida de longo prazo dos países altamente endividados, isto é, a conversão da dívida em títulos de longo prazo, capturando o desconto existente

no mercado secundário, deveria ser o mecanismo financeiro básico para solucionar a crise da dívida.

Segundo, esses novos títulos apenas seriam atrativos aos bancos se eles fossem garantidos pelos países credores.

Terceiro, as organizações que deveriam oferecer essas garantias deveriam ser o FMI e o Banco Mundial, pois essas instituições multilaterais estão, ambas, diretamente envolvidas na condução da crise da dívida, e seus maiores acionistas são os países credores.

Quarto, o Banco Mundial e o FMI, para que coordenassem suas políticas, deveriam criar uma *International Debt Facility* (IDF) que, além de dar garantias aos novos títulos, administraria a crise da dívida.

Quinto, o *board* do IDF, após avaliar a capacidade econômica do país para pagar suas dívidas, tomando como base, não exclusivamente, o desconto no mercado secundário, e após debater a questão com devedores e credores, chegaria a uma proposta negociada (mas não necessariamente unânime) sobre o desconto que o país estaria apto a receber. Estando isso decidido, seria feita aos bancos uma oferta do tipo *once and for all* para renegociação da dívida: ou o banco aceitava a oferta, e passaria a ter a garantia do IDF, ou não a aceitava, e continuava a tentar cobrar individualmente — obviamente com poucas chances — do país devedor.

Sexto, para receber o desconto, o país devedor teria de observar as condicionalidades acordadas com o IDF; o desconto estaria permanentemente na dependência da habilidade dos devedores em ajustar e manter ajustadas as suas economias.

Sétimo, o custo dessa alternativa seria relativamente pequeno para os países credores, embora haja um custo em oferecer garantias, pois um fundo deveria ser criado pelos governos credores no IDF.

Se os governos credores adotassem essa abordagem, seria possível vislumbrar uma solução efetiva para a crise da dívida. Os governos dos países credores, no entanto, aferraram-se ao Plano Brady, isto é, à abordagem de mercado ou do tipo *free rider*, rejeitando a criação do IDF e não suprimindo o FMI e o Banco Mundial com os fundos especiais necessários para lastrear as garantias. Assim, a redução obtida da dívida foi mantida em nível limitado, tornando-se incapaz de contribuir efetivamente para a solução da crise fiscal. O custo do ajuste fiscal continuou a recair totalmente sobre os países devedores.

## **A Ineficácia da Abordagem Voluntária**[88](#)

Os bancos, que são especialistas em semântica, chamavam sua abordagem para a redução da dívida de “abordagem voluntária ou de mercado”, como se a abordagem negociada ou global não fosse voluntária ou baseada no mercado. A primeira e mais importante diferença entre as duas abordagens é que uma permite estratégias do tipo *free rider* enquanto a outra não o faz. Uma segunda diferença é que abordagens do tipo *free rider* favorecem também as conversões de dívida em títulos, ao passo que a abordagem global exclui esse tipo de arranjo.

A ideia de redução da dívida controlada pelo mercado esteve em voga por alguns anos, antes de 1989, mas a redução da dívida efetivamente obtida foi insignificante. O principal canal para a redução da dívida tinham sido as trocas de dívida por títulos, que, ironicamente, são uma forma de redução da dívida penosa para os países devedores. De fato, apesar das enormes pressões realizadas pelos bancos comerciais a favor desses tipos de programas, eles foram suspensos em quase todos os países em que foram introduzidos.

Os esquemas de redução da dívida deveriam ser avaliados com base em um padrão de restauração do crédito do país devedor. Especificamente, a redução da dívida deveria ser ampla o bastante para cumprir as seguintes metas: (1) permitir que os países devedores sirvam à dívida externa segundo bases contratuais revisadas sem a necessidade de refinanciar o pagamento dos juros; (2) permitir que o setor privado dos países devedores possa atrair créditos à produção, ao comércio externo e ao financiamento de projetos, em uma base descentralizada.

No caso dos arranjos “voluntários”, um pequeno número de bancos *free riders* pode frustrar um acordo abrangente sobre a dívida do país. Cada credor está livre para escolher se vai ou não participar. A não-participação implica que os credores continuam a deter os mesmos direitos, e podem tentar, tanto quanto possível, receber com base nesses direitos. Assim, há uma condição básica de arbitragem relacionada ao esquema voluntário: a participação no esquema deve, na margem, não ser pior do que continuar à espera e apegar-se aos seus direitos originais. Dessa forma, em esquema voluntário, os credores devem comparar o valor dos direitos atuais após a redução da dívida ter sido realizada com o valor alternativo dos direitos disponíveis por meio da participação nos esquemas de redução da dívida.

Mas, surge então um paradoxo óbvio, que pode ser melhor ilustrado no caso da certeza. Uma completa restauração do crédito implicaria que todos os direitos sobre os débitos, incluindo as dívidas “antigas” que não participaram do processo de redução da dívida, terão o seu valor de face elevado. O preço da dívida antiga no mercado secundário será de 100 centavos para cada dólar, após a redução da dívida, se o crédito for de fato totalmente restaurado. Assim, sob uma condição de certeza, não

haveria motivação para um credor individual, que possui uma pequena parcela do débito global, em participar de um esquema voluntário se os credores receberem algo menor que 100% do valor de face.

O resultado, que foi formalmente demonstrado por Helpman (1989), é que a redução voluntária da dívida pode ser impossível como um mecanismo de mercado, mesmo quando, em relação ao *status quo*, os credores como um todo se beneficiassem com a redução da dívida. Assim, a insistência de que a redução da dívida seja voluntária, na verdade, prejudica os credores como um todo, a não ser que a redução acabe sendo mínima, como foi o caso do Plano Brady.

A “abordagem voluntária” é uma expressão atrativa, mas equivocada. O que existia, de fato, como alternativa à abordagem negociada da dívida era uma abordagem do tipo *free rider* — a última versão da abordagem de “empurrar a crise com a barriga” adotada pelos credores desde o início da crise da dívida. Stanley Fischer, analisando as possíveis soluções para a crise da dívida, foi favorável à criação de títulos da dívida. Mas alertou que mesmo esse esquema “cria um problema do tipo *free rider*. Se a International Debt Facility comprar boa parte da dívida dos países em desenvolvimento e tornar possível alguma forma de redução da dívida, então haverá uma melhoria do crédito dos devedores. Aqueles credores que permanecerem fora do IDDC terão um ganho de capital. Por essa razão, uma IDDC deveria encontrar alguns meios para assegurar uma participação quase completa por parte dos credores” (1989: 320-321).

O Plano Brady foi insuficiente para enfrentar a crise da dívida. Isto decorreu de duas outras razões relacionadas com sua insistência em uma abordagem “voluntária”: não fornecia ao FMI e ao Banco Mundial os fundos necessários para garantir os títulos da dívida e não dizia nada a

respeito de uma ação conjunta das duas instituições a fim de criar tais títulos. Dadas essas limitações, o desconto que os países mais endividados obtiveram por meio do Plano Brady foi muito pequeno, se é que houve algum desconto. Mais importante para resolver em parte a crise da dívida foi, domesticamente, a desvalorização da taxa de câmbio e o ajuste fiscal, nos anos 80, e, internacionalmente, a redução das taxas de juros no começo dos anos 90.

## **Obstáculos à Abordagem Negociada**

Se a securitização negociada era a melhor solução para a crise da dívida, por que não se materializou? Não é difícil identificar os obstáculos a essa abordagem — obstáculos que se originaram nos países credores e devedores.

Pelo lado dos credores, as barreiras contra a redução negociada da dívida foram: (1) a inerente barreira à ação coletiva no sentido de uma redução abrangente da dívida; (2) o problema dos precedentes; (3) o problema das finanças do setor público; (4) a estrutura do ciclo de barganha (ver Jeffrey Sachs, 1989b); e, mais recentemente, o desempenho relativamente bom dos países que assinaram o acordo do tipo Plano Brady.

A barreira inerente à ação coletiva estava relacionada à insistência nos esquemas “voluntários” que já discutimos. O problema do precedente se aplica especialmente aos países pequenos; uma solução para a dívida não é alcançada em função, como diriam os bancos, do “risco do precedente”. A terceira razão pela qual uma redução negociada é difícil é a contínua sinalização da comunidade oficial de que recursos públicos virão em socorro das deficiências do processo de negociação; na medida em que os bancos limitem os novos empréstimos ou a redução da dívida, sabem que a comunidade oficial proverá pelo



menos parte da diferença em empréstimos oficiais aos países devedores. Quarto, há forte resistência dos grandes bancos americanos em subscrever a dívida por causa da maior fragilidade dos países menos desenvolvidos em relação ao capital externo, porque têm, em relação aos pequenos bancos, maior acesso ao mecanismo de troca de dívida por títulos, e porque estarão em melhor situação se outro pequeno credor voluntariamente fizer uma concessão ao devedor. Quinto, no ciclo de negociação o poder de barganha dos países devedores enfraqueceu-se porque um acordo com os bancos tornou-se a condição *sine qua non* para um bom relacionamento com os países credores. No caso da moratória brasileira, em fevereiro de 1987, esse último fenômeno ficou patente. A solidariedade dos governos credores e das agências multilaterais para com os bancos foi bastante clara.

### **Obstáculos por Parte dos Países Devedores**

Os países devedores, quando o problema fazia parte da agenda dos países credores, estavam obviamente interessados na redução de suas dívidas. Esse interesse foi manifestado oficialmente pela primeira vez no encontro de Acapulco entre oito presidentes de países da América Latina, em novembro de 1987. Mas as elites dos países devedores e seus respectivos governos não foram capazes de exercer uma pressão suficiente sobre os países credores de forma a poderem adotar uma decisão unilateral de suspensão do pagamento da dívida e de redução da dívida devido a três razões: (1) porque temiam retaliações, (2) por se identificarem ideologicamente com os países credores e (3) porque as elites sofrem menos com a dívida, que, especialmente no caso da troca de dívida por títulos, pode ser uma fonte de lucros especulativos.

A ameaça de retaliação estava sempre presente no discurso dos banqueiros e, apesar de ela nunca se materializar, continuava a provocar medo entre as elites dos países devedores. Em todos os casos de moratória, as retaliações foram mínimas. No caso da moratória brasileira, não fazia sentido a declaração do ministro da Fazenda, Mailson da Nóbrega, em fevereiro de 1988, de que, em função das retaliações, ela havia causado mais danos que benefícios ao país. Ele estava apenas tentando justificar a suspensão da moratória e a assinatura de um acordo convencional com os bancos, que não solucionou nenhum dos problemas brasileiros. Na verdade, as retaliações contra o Brasil foram muito pequenas. Os bancos comerciais reduziram moderadamente os créditos de curto prazo e o Banco Mundial, pela primeira vez naquele ano, apresentou um fluxo de caixa negativo com relação ao Brasil. Isso deve ter causado uma perda de reservas para o Brasil de, no máximo, 1,3 bilhões de dólares, contra um ganho de 4,3 bilhões — os juros relativos aos empréstimos de longo prazo que deveriam ter sido pagos em 1987 aos bancos comerciais.

De fato, os bancos não têm interesse em suspender seus empréstimos de curto prazo aos países altamente endividados. Eles conseguem grandes spreads em decorrência desses empréstimos e o desconto no mercado secundário para esses empréstimos é bastante pequeno. Se decidem, como forma de retaliação, suspender esses créditos, o país devedor não pagará, e o empréstimo será imediatamente transformado em crédito de longo prazo, descontado a uma taxa muito maior no mercado secundário. As perdas para os bancos serão abruptas e elevadas. Estão bastante cientes desse fato e assim não fazem retaliações. Os bancos estão interessados em obter lucros — no presente e no longo prazo. Ameaças podem ajudá-los a alcançar esse objetivo, retaliações não.

Um segundo obstáculo a que as elites locais exerçam maior pressão sobre os credores — que deveria incluir, em certos casos, a declaração unilateral de moratória — é sua identificação ideológica com os países credores. Essas elites querem fazer parte do Primeiro Mundo. Querem ser respeitadas e identificam o Primeiro Mundo com os bancos e o governo dos Estados Unidos. Apenas no final dos anos 80, começaram a perceber que as elites nos países credores estavam divididas, que elas não podiam ser reduzidas aos bancos, e que há um crescente número de cidadãos bastante influentes no Primeiro Mundo que pressionavam em favor de uma redução negociada da dívida. Pouco depois, porém, essa divisão desapareceu com o anúncio do Plano Brady.

Finalmente, os pobres, e não as elites, são os que mais sofrem com a crise da dívida. Na realidade, para alguns, a dívida é uma oportunidade para a especulação e para a obtenção de lucros. Especialmente as trocas de dívida por ativos possibilita a obtenção de ganhos expressivos por parte dos banqueiros e agentes financeiros locais, de investidores, advogados.

## **Atrasos não são Soluções**

O fracasso da abordagem tradicional (*muddling through*) em relação à dívida, as limitações do Plano Brady e a falta de motivação para adotar uma solução global que previsse a securitização da dívida levaram um número crescente de países à inadimplência no final dos anos 80. As negociações basicamente perderam o sentido já que o mecanismo do “dinheiro novo” — a base da abordagem convencional — provou-se ilógico mesmo do ponto de vista dos bancos. A única alternativa ao dinheiro novo seria obter consideráveis reduções negociadas para o montante

da dívida — reduções que os administradores profissionais dos bancos não poderiam aceitar.

A inadimplência conduz a uma moratória não declarada. Essa é a alternativa óbvia quando as negociações fracassam. Isso já ocorreu na crise da dívida dos anos 30, como nos recorda Robert Devlin: “como resultado do ano de 1988, a situação da região [América Latina] começou a apresentar algumas semelhanças marcantes com a crise da dívida dos anos 30... Apenas poucos países mantinham uma condição de pagadores regulares junto a seus credores; a maioria dos devedores estavam, de uma forma ou de outra, em um estado de inadimplência ou mesmo reescalando o serviço da dívida” (1989a: 234).

O não-pagamento puro e simples não é uma solução para a crise da dívida. É uma forma negativa de responder a ela, pois nada está realmente solucionado. A teoria econômica afirma que os agentes econômicos se comportam de acordo com suas expectativas. Expectativas que são racionais e que se auto-realizam, para alguns economistas; expectativas que enfatizam a incerteza do comportamento econômico, para outros. Mas, as expectativas sempre estão baseadas em fatos. Se as economias dos países altamente endividados tendem a se tornar vítimas de uma crise fiscal, se uma parcela substancial do déficit orçamentário origina-se dos juros pagos pelo Estado pela dívida externa, as expectativas em relação à inflação necessariamente tenderão a ser de que a inflação aumentará. Por outro lado, os investidores tendem a ter expectativas negativas sobre a economia de um país que carregue uma enorme dívida não paga.

O problema da insolvência foi afinal resolvido quando as desvalorizações da taxa de câmbio produziram um superávit comercial na maioria dos países latino-americanos altamente endividados. Em alguns países, o acordo da dívida baseado no Plano Brady teve também

importância para a regularização do pagamento da dívida. O problema foi definitivamente solucionado quando alteraram-se as direções dos fluxos de fundos e interrompeu-se a transferência de recursos reais para os países credores.

## **Conclusão**

Em 1989, a probabilidade de que um país devedor se tornasse inadimplente ou adotasse uma solução quase unilateral era elevada; atualmente é zero. A crise da dívida não foi totalmente resolvida, mas a sua importância é atualmente menor do que era nos anos 80. O relativo sucesso do Plano Brady, a redução das taxas de juros internacionais e a mudança da direção do fluxo de recursos internacionais levaram as elites dos países credores a considerar esse problema como resolvido.

As elites dos países credores estavam divididas entre 1986 e 1989. A percepção desse fato foi um elemento decisivo para que eu me convencesse da oportunidade de propor, em 1987, como ministro da Fazenda, uma solução negociada para a crise da dívida. Eu não faria as propostas que fiz se não tivesse verificado que uma grande parcela das elites nos países credores seria favorável a algum tipo de perdão para a dívida.

Naquele momento, entretanto, esses setores das elites que eram solidários aos devedores assumiam que a iniciativa deveria sempre vir dos governos dos países credores. Era difícil para eles admitir que a iniciativa para reduzir a dívida poderia ser tomada por parte dos devedores. Atualmente, mesmo essa atitude limitadamente favorável deixou de existir, pois crê-se que os acordos da dívida baseados no Plano Brady foram bem-sucedidos.

Assim, nos países credores, a motivação para resolver a crise da dívida deixou de existir. A crise da dívida não é mais uma fonte de crise para esses países, a nova liquidez internacional está fazendo com que todo mundo acredite que também para os países devedores a crise está superada. Isto é apenas parcialmente correto, pois a carga representada pelo pagamento dos juros continua sendo elevada, e representa uma alta carga fiscal para os países altamente endividados. Os governos dos países devedores possuem por volta de 90% da dívida e têm uma capacidade fiscal de pagamento limitada. Assim, além de ser uma causa para a transferência real de recursos, a crise da dívida continua sendo um problema majoritariamente fiscal. Um problema que está reduzindo a taxa de crescimento dos países devedores e continuará a fazê-lo por muitos anos. No entanto, isso não é mais um problema para os bancos, nem para os países credores. Assim, esse é um problema que não está na agenda internacional. É um problema morto que, nos anos 90, sobrevive apenas em função de seus efeitos: taxas de crescimento modestas e atraso nos padrões de vida na América Latina.

## **7. A Hiperinflação**<sup>89</sup>

No começo de 1990, a economia brasileira passou por um episódio hiperinflacionário pela primeira e única vez. A taxa de inflação atingiu 56% em janeiro, 73% em fevereiro e 84% em março. No entanto, foi uma hiperinflação moderada, que o Plano Collor (ver Capítulo 13) tentaria controlar. A hiperinflação no Brasil foi o produto da crise fiscal do Estado. Este capítulo é um breve relato desse fato.

As condições gerais que deram início à hiperinflação no Brasil apresentaram algumas similaridades com aquelas que predominaram em países que passaram por uma hiperinflação em períodos anteriores. O Brasil não havia sido derrotado em uma guerra nem tinha de pagar reparações de guerra, mas a dívida externa acumulada nos anos 70, o choque externo de 1979 (segundo choque do petróleo e o choque dos juros) e a suspensão de novos empréstimos externos a partir de 1982 tiveram em conjunto consequências comparáveis. O país, que nos anos 70 recebeu por volta de 2% do PIB de poupança externa, era obrigado agora a transferir recursos reais de 4% a 5% do PIB para os países credores. A redução do investimento doméstico foi basicamente proporcional a essa transferência: a taxa de investimento, que estava ao redor de 22% do PIB nos anos 70, reduziu-se para algo em torno de 17% nos anos 80.

Por outro lado, há as consequências fiscais da dívida externa. A dívida, que em meados dos anos 70 era 50% privada e 50% pública, foi quase toda estatizada durante o ajuste de 1981-1983: no final dos anos 80, 90% da dívida era de responsabilidade do setor público. No programa de estabilização de 1981-1983 houve um enorme esforço para reduzir o déficit público, mas esse esforço foi em vão,

primeiro, em função das elevadas taxas de juros pagas pelo Estado e, segundo, pelo aumento da dívida pública externa e interna (ver Capítulo 5). Com a suspensão dos empréstimos externos, o financiamento do déficit dependia crescentemente do endividamento externo e da senhoriagem. Por outro lado, com a redemocratização do país ocorrida a partir de 1985, passou a prevalecer uma política econômica populista. A consequência disso foi a crise fiscal: o déficit público manteve-se alto, a poupança pública tornou-se negativa e alcançou seu ponto mais baixo nas vésperas da hiperinflação (ver Tabela 7.1), a dívida pública interna cresceu para aproximadamente 50% do PIB, a maturidade da dívida interna tornou-se incrivelmente reduzida (a maior parte da dívida interna começou a ser financiada pelo mercado de *overnight*). O crédito do Estado entrou em colapso. A poupança pública negativa e a decorrente crise fiscal imobilizaram a política econômica, transformando o governo, que era intrinsecamente populista, em um instrumento passivo de validação da inflação por meio dos déficits fiscais e do financiamento inflacionário.

Tabela 7.1: Poupança Pública e Déficit Público (% PIB)

Ano	Receita Tributária	Poupança Pública	Déficit Público
1979	24,3	3,8	8,3
1980	24,2	2,2	6,7
1981	24,6	2,3	6,0
1982	26,2	1,8	7,3
1983	24,7	0,6	4,4
1984	21,6	0,8	2,7
1985	22,0	0,3	4,3
1986	24,3	1,9	3,6
1987	22,6	-1,2	5,5
1988	21,9	-2,4	4,8
1989	21,9	-5,3	6,5
1990	27,4	0,8	-1,2

Fonte: primeiras duas colunas, IPEA; última coluna, Banco Central (*Programa Econômico*).  
 Nota: as duas primeiras colunas referem-se ao setor público estrito senso, a última inclui as empresas estatais.

## Após o Plano Verão



A indexação da economia retardou a hiperinflação, mas não a evitou. A inflação tendia a acelerar continuamente, mas essa aceleração ocorria por deslocamentos de um nível ou platô para outro superior, e era interrompida pelos congelamentos de preços, isso desde 1986 com o Plano Cruzado. No entanto, após o fracasso do Plano Cruzado, e especialmente do Plano Verão (janeiro de 1989), a inflação acelerou muito rapidamente, na medida em que esses planos ajudaram a desorganizar a economia (ver Tabela 7.2).<sup>90</sup> A confiança no sistema de indexação, que já era muito baixa, extinguiu-se completamente com o Plano Verão, porque a indexação convencional estava baseada na inflação passada, e ela não era mais uma boa indicação para a inflação corrente. Com a falência dos mecanismos de indexação, o sistema de preços perdeu a sua âncora básica. A inflação começou a acelerar na forma de uma espiral (ver Tabela 7.3).

Tabela 7.2: Taxa de Inflação Anual

Ano	%	Ano	%
1970	19,3	1980	110,2
1971	19,5	1981	95,1
1972	15,8	1982	99,7
1973	15,5	1983	211,0
1974	34,6	1984	223,8
1975	29,4	1985	235,1
1976	46,2	1986	65,0
1977	38,8	1987	415,8
1978	40,8	1988	1.037,6
1979	77,2	1989	1.782,9
		1990	1.477,0

Fonte: *Conjuntura Econômica*, vários números. Índice Geral de Preços — IGP/FGV.

Tabela 7.3: Taxa de Inflação Mensal

	1986	1987	1988	1989	1990
Janeiro	17,8	12,0	19,1	36,6	71,9
Fevereiro	22,4	14,1	17,6	11,8	71,7
Março	-1,0	15,0	18,2	4,2	81,3
Abril	-0,6	20,1	20,3	5,2	11,3
Maio	0,3	27,7	19,5	12,8	9,1
Junho	0,5	25,9	20,8	26,8	9,0
Julho	0,6	9,3	21,5	37,9	13,0
Agosto	1,3	4,5	22,9	36,5	12,9
Setembro	1,1	8,0	25,8	38,9	11,7
Outubro	1,4	11,2	27,6	39,7	14,2
Novembro	2,5	14,5	28,0	44,3	17,4
Dezembro	7,6	15,9	28,9	49,4	16,5

Fonte: IGP/FGV.<sup>91</sup>

Na medida em que o mercado financeiro perdeu a confiança nos títulos do Tesouro, o governo aumentou sua taxa de juros. O resultado foi um aumento do déficit público e uma perda adicional perversa do crédito em relação aos títulos do Tesouro. Por outro lado, os sucessivos planos alteraram o comportamento dos agentes econômicos em relação à inflação, introduzindo novos fatores desestabilizantes na economia. Os agentes econômicos passaram a se antecipar a possíveis ações governamentais, como congelamentos ou moratória da dívida interna, aumentando preços ou promovendo uma fuga de capitais.

Como a inflação acelerava a cada mês, as expectativas de que a inflação continuaria a acelerar assumiram um caráter auto-realizável. A economia estava próxima da hiperinflação, que acabou se materializando no início de 1990.

O Plano Verão pretendia ser muito ortodoxo em sua política monetária. Assim, elevaram-se as taxas de juros para níveis extremamente altos, alcançando os 16% ao mês em termos reais (*sic*) durante os dois primeiros meses. Posteriormente, na medida em que o governo percebeu a insustentabilidade dessa situação (os elevados juros seriam pagos primariamente pelo próprio Estado, aumentando dramaticamente a parcela do déficit equivalente ao pagamento de juros), a taxa de juros foi reduzida, mas ainda assim permaneceu muito alta.

A crise fiscal do Estado finalmente tornou-se evidente para todo mundo. O governo enfrentou crescentes dificuldades para financiar seu déficit, cujo componente financeiro era agora enorme. A suspensão, em agosto de 1989, do pagamento de juros relacionados com a dívida externa ajudou muito pouco, pois as expectativas dos agentes econômicos já eram muito claras: a hiperinflação e

alguma forma de cancelamento da dívida pública eram vistas como altamente prováveis.

Durante todo o ano, os agentes econômicos viveram sob essas duas expectativas, tentando antecipar quais seriam as ações mais prováveis do governo. Tentaram proteger seus ativos financeiros vendendo seus títulos do Tesouro (fugindo do *overnight*), mas tinham alternativas limitadas, pois os preços dos outros ativos, inclusive do dólar no mercado paralelo, haviam crescido. A diferença entre a taxa de câmbio paralela e a taxa de câmbio oficial, que costumava ser de 24%, passou dos 150% várias vezes durante o ano.<sup>92</sup>

A oferta de moeda, que é normalmente endógena na inflação inercial, nesse momento tornara-se completamente passiva, aumentando automaticamente à medida que a demanda nominal por moeda se elevava. A oferta de moeda sancionava, assim, automaticamente o aumento de preços. A alternativa de tentar mantê-la congelada enquanto os preços aumentavam vertiginosamente seria uma crise de liquidez insuportável. Por outro lado, o governo precisava financiar seu déficit no *overnight*. A especulação com os títulos do Tesouro era muito alta. Os agentes financeiros intermediários geralmente compravam títulos do Tesouro sem terem um comprador final para eles. Em situações como essas, o procedimento normal seria que os agentes financeiros intermediários financiassem a si próprios no mercado monetário. Mas, como normalmente não contavam com crédito para tanto, o Banco Central recomprava os títulos do Tesouro. Essa recompra, que no começo dos anos 80 era uma prática, tornou-se uma regra em 1986. Paradoxalmente, essa era uma medida adequada, pois reduziu a especulação e o peso do pagamento de juros nas finanças do Estado. Mas a consequência foi tornar totalmente passiva a oferta de moeda. Sempre que os

agentes econômicos fugiam dos títulos do Tesouro, deixando os agentes financeiros intermediários sem reservas, o Banco Central comprava automaticamente os títulos sem custos de intermediação.

O rigoroso, embora incompleto, programa de ajuste de 1981-1983 e a desvalorização real da moeda doméstica levaram, num primeiro momento, a uma redução dos salários reais e a um agravamento do conflito distributivo (dada a convicção generalizada de que a distribuição de renda é profundamente injusta no Brasil) e, num segundo momento, a uma espiral preço-salário. Essa espiral foi engendrada por um acordo informal, porém eficaz, entre os sindicatos e as empresas das indústrias modernas oligopolizadas (Nakano, 1989).

Essa espiral tem sua origem em 1978-9, quando ocorreu a primeira grande greve de trabalhadores desde 1964, mas somente ganhou impulso em 1985, após a transição para a democracia ter sido completada. Ela não levou imediatamente à hiperinflação por duas razões: primeiro, os planos heterodoxos de estabilização (1986, 1987, 1989), durante algum tempo, empurraram para baixo a inflação, e, segundo, dado o alto grau de indexação formal e informal, a inflação no Brasil tem um forte componente inercial.

A inflação inercial tende a ser rígida para baixo, pois a inflação futura é fortemente influenciada pela inflação passada por meio da indexação. Mas também tende a impedir a aceleração da inflação na medida em que impede ou adia a dolarização da economia. Em 1923, na hiperinflação alemã, por exemplo, a dolarização da economia levou a uma espiral taxa de câmbio/preços. Os agentes econômicos realizavam seus pagamentos em moeda local e imediatamente tentavam comprar dólares para proteger seus ativos. Agindo dessa forma, a demanda real por dólares elevava-se e ocorriam contínuas

desvalorizações reais da moeda local levando à hiperinflação (Merkin, 1982). Em contraposição, no Brasil, os agentes econômicos podiam proteger seus ativos financeiros, comprando títulos indexados, a maioria deles títulos do tesouro financiados diariamente no *overnight*. Esses títulos (as LFTs — Letras Financeiras do Tesouro) representavam uma quase moeda remunerada, sobre os quais incidiam juros, e eram, portanto, uma melhor alternativa à compra de dólares.

De fato, comprar dólares era arriscado, primeiro porque a taxa de câmbio paralela tendia a ser artificialmente alta e, segundo, porque flutuava enormemente. Em alguns momentos, ataques especulativos contra o Cruzado faziam com que a diferença entre a taxa de câmbio do mercado paralelo e a taxa de câmbio oficial aumentasse fortemente. A inflação, entretanto, não seguia imediatamente essa trajetória, dado o baixo coeficiente de importações da economia brasileira (menos que 5% do PIB) e a existência de uma taxa de câmbio dual no mercado. A taxa de câmbio oficial estava sob estrito controle governamental, protegendo a balança comercial das violentas flutuações da taxa de câmbio paralela. Era indexada, seguindo uma *crawling peg rule*, com desvalorizações diárias. A taxa de câmbio paralela era determinada pelo mercado. Depois de cada ataque especulativo, a diferença caía, impondo pesadas perdas para os últimos compradores.

A hiperinflação foi o resultado inevitável de todos esses eventos: a taxa oficial de inflação (IPC — Índice de Preços ao Consumidor) foi de 53% em dezembro, 56% em janeiro, 73% em fevereiro e 84% em março.

## **PARTE III**

### **A DIMENSÃO POLÍTICA**

Nesta Parte 3 examinaremos a dimensão política da crise, centrada no que chamaremos de “crise da cidadania”. Temos um círculo vicioso social e político que parte da existência de uma sociedade radicalmente heterogênea, marcada por um alto grau de pobreza e analfabetismo, mas na qual uma transformação estrutural dá a todos o direito democrático do voto. Esta heterogeneidade radical torna o contrato social clássico insuficiente, tornando necessário para legitimar o governo um pacto político orientado para o desenvolvimento; da contradição da cidadania, entretanto, emerge uma falta intrínseca de legitimidade das elites, o que determina a dificuldade de celebrar um pacto político. Em consequência, aprofunda-se a crise de legitimidade do governo, que tende a se transformar em crise de governabilidade e a paralisar o Estado. A crise fiscal do Estado e o esgotamento das estratégias de intervenção agravam essa crise que imobiliza o governo, abrindo-se espaço para a apropriação privada da coisa pública (privatização do Estado ou *rent seeking*) por grupos corporativos de capitalistas, de funcionários, da classe média em geral, e de interesses patrimonialistas e regionalistas. Dessa forma, o dualismo social e a contradição da cidadania se mantêm, a concentração da

renda se agrava, e a modernização é obstruída, fechando-se o círculo vicioso social.

## **8. Crise e Renovação da Esquerda**

No final dos anos 80, a esquerda atingiu o clímax de uma crise que teve início quase vinte anos antes. Nos países desenvolvidos, manifestou-se como uma crise do *Welfare State*. Nos antigos países comunistas, como uma crise do Estado e do modo estatista de produção. Na América Latina, foi também uma crise do populismo e da estratégia nacional-desenvolvimentista. É fundamental reconsiderar a questão da esquerda na América Latina, bem como no restante do mundo. É também fundamental reconsiderar nossa visão da América Latina, como tenho feito ao longo deste livro. Somente com uma nova interpretação para as causas da crise latino-americana seremos capazes de entender a nova esquerda que está surgindo.

Neste capítulo, analiso brevemente a crise geral da esquerda e depois o caso da América Latina. Procurarei demonstrar que a análise e as estratégias de desenvolvimento da esquerda latino-americana foram apropriadas para o período de 1930 a 1960, mas desde o início dos anos 60 a realidade afastou-se tanto dessa análise como dessa estratégia. A crise da esquerda, que se instaurou em todo o mundo desde o início dos anos 70, chegou à América Latina um pouco mais tarde — nos anos 80 — como resultado do colapso da estratégia de desenvolvimento que direita e esquerda haviam adotado desde os anos 30, a primeira a contragosto, a segunda, sem maiores restrições. Finalmente, em meados de 80, uma esquerda moderna, social-democrática ou social-liberal, começou a emergir na América Latina, entrando em conflito com a velha esquerda dos anos 50.

### **A Crise da Direita**



Entre os anos 30 e 60, era a direita que estava em crise. Duas guerras mundiais, o crescente fortalecimento dos sindicatos e a Grande Depressão dos anos 30 deixaram claro que a combinação do liberalismo econômico com o conservadorismo político tornara-se incapaz de promover o desenvolvimento e garantir a paz doméstica e internacional.

O velho conservadorismo liberal era uma filosofia social baseada nos princípios da tradição e da ordem. Defendia a desigualdade em nome de direitos hereditários. Era elitista senão racista. Baseava-se na crença de que o mercado é a melhor e única forma de regular a economia. Esta crença liberal, que passou para a defensiva durante os anos 30, ressurgiu nos anos 70 com nova força. Havia-se modernizado e se sofisticara intelectualmente. Um novo conservadorismo — o neoliberalismo — assumiu de forma agressiva e renovada a hegemonia no campo ideológico da direita.

Entre os economistas, essa nova direita corresponde às escolas austríaca, monetarista, novo-clássica e da escolha racional. É a direita neoliberal. É a direita cuja retórica baseia-se nos princípios da eficiência e da competição. Como é característico de todo pensamento conservador, ela prioriza a ordem em relação à justiça social. Ela justifica a desigualdade, não mais em nome de direitos divinos ou hereditários, mas com o argumento econômico de que essa desigualdade estimula o trabalho, a inovação e a eficiência.

Ao mesmo tempo em que a direita recobrou suas forças, a esquerda entrou num período de depressão profunda nos anos 80, após a onda de renovação dos anos 50 e 60 e a revolução estudantil de 1968. Essa crise teve uma causa fundamental: a estratégia de desenvolvimento estatista adotada pela esquerda, que fora um sucesso entre os anos

30 e 60, não mais lograva êxito a partir de meados de 1970.

De 1930 a 1960, a estratégia de desenvolvimento da esquerda moderada predominou em todo o mundo, mesmo quando coalizões políticas de esquerda não estavam no governo.<sup>93</sup> As experiências da direita nazista e fascista constituíram uma trágica exceção para a tendência geral, assim como a experiência estalinista na União Soviética. Há três esquerdas de fato relevantes para nossa análise deste período histórico: a da União Soviética, com o predomínio da esquerda comunista; a dos países capitalistas desenvolvidos, onde a esquerda social-democrática e keynesiana (progressista ou “liberal”, conforme a terminologia norte-americana) apoiava o *Welfare State*; e, finalmente, a esquerda dos países em desenvolvimento em sua fase inicial de industrialização, onde se formava uma esquerda intervencionista e protecionista em torno de uma estratégia nacional-desenvolvimentista.

Desde os anos 30, essas três esquerdas, caracterizadas por um forte componente burocrático ou tecnoburocrático, substituíram a direita na definição da estratégia de desenvolvimento para suas respectivas sociedades.<sup>94</sup> Na América Latina, a esquerda utilizava, a médio prazo, Marx e a teoria estruturalista do desenvolvimento econômico, a curto prazo, a macroeconomia keynesiana. Violentando o pensamento de Keynes, procurava-se justificar déficits públicos crônicos com base em seu pensamento. Apesar de sua irracionalidade, no início, as políticas econômicas alcançaram algum sucesso. Este sucesso foi redobrado quando a crise econômica foi superada durante a Segunda Guerra Mundial. O resultado foi o crescente desenvolvimento e os avanços sociais. No final dos anos 60, entretanto, os problemas começaram a aumentar, e já nos 70 o modelo de desenvolvimento conduzido pelo

Estado apoiado pela esquerda perdeu força em todo o mundo.

Acabei de descrever um ciclo político, mas devemos também considerar as ondas ou ciclos longos de Kondratieff, bem como um ciclo de intervenção estatal na economia. Tais ciclos coincidiram e atingiram seu auge no início dos anos 70 para, em seguida, entrar em sua fase descendente. Nos países capitalistas, o crescimento da produção *per capita* começou a diminuir na mesma época. A taxa de crescimento da renda *per capita* caiu à metade em relação a vinte anos antes e a taxa de desemprego passou a aumentar. No outro extremo, está o estatismo de estilo soviético, cujo objetivo declarado era fortalecer o socialismo, eliminando a propriedade dos meios de produção. Aqui, o crescimento inicial baseou-se numa vasta mobilização de recursos e na poupança forçada, mas esse crescimento não podia ser mantido. A crise do estatismo foi detonada com o advento da *perestroika* em 1986 e atingiu seu ponto alto em 1989 com a revolução democrática nos países do Leste Europeu e o colapso do comunismo. Finalmente, há o intervencionismo protecionista do Terceiro Mundo, particularmente da América Latina. A estratégia de substituição de importações logrou êxito ao estabelecer as bases para a industrialização, até os anos 60, aproximadamente, mas foi mais longe do que podia; nos anos 70 teve uma sobrevida, graças ao endividamento externo. Mas já nos primeiros anos da década de 80, a estagnação na renda *per capita* e as altas taxas de inflação já demonstravam o fracasso conclusivo desse modelo.

Embora a direita tenha participado no governo de políticas protecionistas e pseudo-keynesianas de déficits crônicos, a crise foi da esquerda. Mais precisamente, uma crise da estratégia das esquerdas, que de repente pareciam desprovidas de um projeto de desenvolvimento.

As estratégias do *Welfare State* nos países do Primeiro Mundo, do estatismo puro nos antigos países comunistas e do protecionismo desenvolvimentista no Terceiro Mundo já não são mais apropriadas.

Embora esteja claro que a esquerda está em crise, é necessário, em nossa definição de esquerda, diferenciar o essencial e o contingente nas políticas de esquerda. Só assim poderemos entender porque a esquerda sempre existiu e sempre existirá. A cada nova crise, a esquerda deverá ser renovada para continuar a exercer seu novo papel como um agente promotor de maior justiça social.

A característica de um partido ou de um governo de esquerda está na prioridade que ele dá à justiça social em relação à ordem. A esquerda está disposta a arriscar, até certo ponto, a ordem, em nome da justiça. A esquerda detém a crença otimista na ideia de progresso, de que a sociedade tende a se transformar e a melhorar. Outra convicção fundamental da esquerda é a de que o mercado é incapaz de automaticamente regular a economia e a sociedade, demandando algum grau de intervenção estatal. Finalmente, é essencial ter um socialismo democrático no horizonte. Um socialismo com traços utópicos, que não deve ser confundido com a eliminação da propriedade privada, muito menos com estatismo. Um novo socialismo que concentre seus esforços na defesa da democracia e dos direitos sociais, expressos em uma melhor distribuição de renda.

A crise da esquerda nos anos 80 originou-se na superação do estatismo nos antigos países comunistas e no esgotamento da estratégia nacional-desenvolvimentista na América Latina. Falta hoje à esquerda um projeto de desenvolvimento. Falta uma visão da história na qual ela possa ter um papel. Para superar sua crise em mundo globalizado em que o Estado entrou em crise, a esquerda precisa de uma nova estratégia de desenvolvimento e de

distribuição de renda. Precisa abandonar ideias e propostas que se tornaram arcaicas, sem abandonar seu compromisso fundamental com a justiça social. Neste capítulo, porém, em vez de aprofundar a discussão sobre a crise geral da esquerda, vou concentrar minha atenção na esquerda latino-americana.

## **Esquerda e Pacto Populista**

Na América Latina, a Grande Depressão dos anos 30 sinalizou a crise da dominação oligárquica conservadora e a ascensão ao poder dos partidos e governos populistas. O populismo não é uma ideologia ou uma prática política exclusiva da esquerda. Pelo contrário, o populismo geralmente se expressou em líderes políticos de direita. Mas os partidos latino-americanos de esquerda participaram com frequência de governos populistas e se confundiram com eles, embora alguns dos setores mais radicais da esquerda tenham sido reprimidos por esses governos. Nos pactos populistas, que foram dominantes na América Latina entre os anos 30 e os anos 50, a esquerda, formada principalmente por intelectuais da nova classe média tecnoburocrática, estava aliada aos empresários industriais, aos setores da oligarquia agrário-comercial em processo de modernização e aos trabalhadores urbanos. Seu papel na coalizão política era principalmente intelectual: tornar hegemônica, ideologicamente dominante, a estratégia nacional-desenvolvimentista.

A análise feita pela esquerda entre os anos 30 e 50 era simples e basicamente correta. A América Latina era uma região agro-exportadora subdesenvolvida em transição do pré-capitalismo e/ou do capitalismo mercantil para o capitalismo industrial. A causa de seu subdesenvolvimento ou, mais precisamente, o maior obstáculo ao seu desenvolvimento residia na natureza primário-exportadora

das economias latino-americanas e no comércio desigual estabelecido entre os bens industrializados produzidos no centro e os produtos minerais e agrícolas da periferia. A indústria na América Latina estava ainda em seu estágio infante e era permanentemente ameaçada pela competição dos países industrializados e pelos interesses internos contrários à industrialização. A burguesia agrário-mercantil, aliada, primeiro, ao imperialismo britânico e, mais tarde, ao norte-americano, opunha-se à industrialização, que contrariava seus interesses, utilizando, para isto, de argumentos liberais — particularmente o da lei das vantagens comparativas do comércio internacional — e afirmando que a industrialização seria sempre “artificial”, dada a vocação agrária da região.

Baseada nessa análise econômica e política, a grande tarefa da esquerda era denunciar essa aliança conservadora e aliar-se à burguesia industrial nascente. A industrialização era definida como seu objetivo prioritário. Para industrializar, era necessário assumir uma posição nacionalista contra o imperialismo — na realidade, contra a competição externa. A indústria nascente necessitava de uma política protecionista para promover seu crescimento. Um mercado doméstico, embora de dimensões diversas, já existia em cada país. Esse mercado, se devidamente protegido, poderia ser suprido pelas indústrias nacionais. Aqui, temos o modelo de industrialização por substituição de importações. Nos casos em que as barreiras crescentes à importação fossem insuficientes para estimular o investimento privado (especialmente nos setores de infraestrutura capital-intensivos, como energia, transportes e insumos básicos), o Estado teria de responsabilizar-se diretamente pelos investimentos.

Essa estratégia de longo prazo, formulada por notáveis economistas estruturalistas como Raul Prebisch, Celso

Furtado, Ignácio Rangel e Aníbal Pinto, era complementada por uma tendência populista, no curto prazo, de desconsiderar, ou minimizar, as limitações orçamentárias. Termos como ajustamento e estabilização eram proibidos ou vistos de forma negativa. Entendia-se o déficit público, com base numa abordagem pretendidamente “keynesiana”, como um instrumento eficaz e permanente para estimular a demanda efetiva e combater o desemprego e a capacidade ociosa. Os aumentos nominais de salários também eram indiscriminadamente apoiados a partir do mesmo raciocínio ao qual se acrescenta o desejo de distribuir a renda. A dívida externa era vista como uma forma mais apropriada para financiar o desenvolvimento do que o investimento direto pelas empresas multinacionais. Como, porém, esses empréstimos não estavam disponíveis, a América Latina era obrigada a aceitar os investimentos multinacionais. Embora houvesse grande oposição a esses investimentos nos setores mais à esquerda, estes foram sendo crescentemente aceitos pela tendência dominante nos pactos populistas. O nacionalismo desenvolvimentista era essencialmente protecionista: protegia a indústria local contra a competição das importações, mas não se opunha aos investimentos diretos advindos das empresas multinacionais.

Embora sujeita a crises recorrentes — em função da natureza populista das políticas econômicas envolvidas, que provocavam crises no balanço de pagamentos, desvalorizações cambiais abruptas, aumento da taxa de inflação e inevitáveis programas de estabilização ortodoxos —, esta visão do pacto populista predominou e obteve amplo sucesso na América Latina dos anos 30 aos 50. Houve, é claro, disputas internas. A esquerda, dentro dos limites do pacto populista, tendia a favorecer um maior controle estatal e a ser mais nacionalista do que os

empresários industriais. Estes não se mostravam sempre dispostos a aceitar as análises e estratégias propostas pela esquerda, considerando-as propensas ao controle estatal e ao nacionalismo. Mas, na prática, as empresas se beneficiavam e apoiavam a estratégia populista nacional-desenvolvimentista. A industrialização na América Latina apresentou enorme crescimento a partir dos anos 30. E, ainda nos anos 60, o sucesso dessa estratégia era inegável. Basta observar os dados sobre o crescimento do produto, e a crescente participação da indústria nesse produto, para perceber esse sucesso.

É significativo e paradoxal que a estratégia de desenvolvimento da esquerda não tenha promovido a distribuição de renda. Nacionalismo, desenvolvimentismo, protecionismo, ênfase sobre o mercado doméstico, poupanças forçadas impostas pelo Estado e a aplicação dessas poupanças tanto na criação de empresas estatais como no subsídio às empresas privadas eram os fundamentos da economia política da esquerda, embora favorecessem fundamentalmente a acumulação privada. Isso explica como, em seguida à crise dos anos 60, essa estratégia populista — que nunca havia sido exclusivamente uma abordagem da esquerda — tornou-se a estratégia nacional-desenvolvimentista do *establishment* latino-americano, inclusive o militar.

## **A Esquerda nos Anos 70**

Os primeiros sintomas claros da crise da estratégia de desenvolvimento populista começaram a surgir nos anos 60. Os regimes autoritários, tecnoburocrático-capitalistas, estabelecidos naquela época na América Latina, a partir da revolução de 1964 no Brasil — uma espécie de modelo para outros países — foram a resposta para essa crise. Na realidade, os novos regimes foram uma extensão da



estratégia nacional-desenvolvimentista de industrialização, mas com a exclusão radical da esquerda e dos trabalhadores que, durante o período populista, tinham voz. É significativo, entretanto, que a direita, que agora detinha o poder sozinha, não tinha proposta alternativa. Seu objetivo continuou a ser a industrialização, sua estratégia fundamental permaneceu a substituição de importações, e sua principal ferramenta ainda eram as empresas estatais. De fato, esta última característica tornou-se mais pronunciada porque os regimes autoritários são o fruto da aliança entre a burguesia e a tecnoburocracia estatal cujo poder, por definição, origina-se no Estado.

Não obstante seu caráter pretensamente modernizador e antipopulista, apenas um aspecto era novo na estratégia de desenvolvimento autoritária, além de seu caráter socialmente excludente. O endividamento externo, que não estava disponível até então, tornara-se possível a baixas taxas de juros. A formação do Euromercado financeiro e a necessidade de reciclar os petrodólares tornaram a oferta de capital, sob a forma de empréstimos, abundante. Todos os países latino-americanos se endividaram. A dívida tornou-se a forma por excelência, para os regimes autoritários associados ao capital internacional, de garantir a sobrevivência da velha estratégia de desenvolvimento baseada na substituição de importações.

Durante esse período, particularmente nos anos 70, a esquerda promoveu certo tipo de auto-análise e autocrítica, mas de forma muito limitada. Uma parte da esquerda deu-se conta que, até os anos 60, não havia prestado atenção suficiente à questão da democracia, que em muitos casos havia subordinado a democracia ao desenvolvimento. Agora isto não era mais possível. A experiência ditatorial era muito dura, a violência contra os direitos humanos era agora sentida na carne. A parte da

esquerda que começava a renovar-se percebeu também que as empresas multinacionais não eram necessariamente contrárias ao desenvolvimento econômico. Finalmente, veio a perceber os efeitos concentradores do modelo de industrialização existente, mas atribuiu-os às políticas autoritárias adotadas pelos regimes militares em vez de reconhecer o caráter intrinsecamente perverso da estratégia de substituição de importações, dado seu caráter altamente capital-intensivo.

O modelo de substituição de importações e o protecionismo em que estava baseado não eram então objeto de crítica dentro da esquerda. A industrialização voltada para o mercado interno (*industrialización hacia adentro*) continuou sendo a prioridade. A competitividade internacional era ignorada. O desenvolvimento tecnológico estava também prejudicado, vítima de uma analogia com a substituição de importações. Embora isto não fosse de fato viável, o objetivo, em termos de ciência e tecnologia, era também autárquico — busca de competência em todos os setores em vez de excelência em determinados setores que pudessem ser internacionalmente competitivos. Em termos de política econômica de curto prazo, ideias como estabilização econômica, ajustamento fiscal, eliminação de déficit público e medidas de austeridade eram desprezadas. Seriam invenções dos monetaristas, propostas do Fundo Monetário Internacional, criações da direita. Marx, Keynes e Schumpeter eram espuriamente invocados para justificar essas visões esdrúxulas, tipicamente populistas.

## **Os Fatos Novos**

Desde os anos 60, a esquerda latino-americana encontra-se em crise porque sua estratégia de desenvolvimento perdeu validade. A esquerda ainda não

tinha consciência de sua própria crise porque toda sua força estava mobilizada na batalha pela redemocratização. Ao longo dos anos 70, não apenas a esquerda mas também a direita fracassaram ao perceber que a velha interpretação das causas do subdesenvolvimento latino-americano não era mais adequada e que uma nova estratégia tornava-se necessária para estabilizar a economia e promover novamente o desenvolvimento.

A velha interpretação não era mais correta porque havia sido modificada pelos fatos. A América Latina não era mais um continente em transição para o capitalismo, mas se tornara definitivamente capitalista, ainda que esse capitalismo fosse muitas vezes arcaico e excludente. A indústria latino-americana não era mais uma indústria nascente, mas sim madura, embora não competitiva internacionalmente. A inabilidade de muitas indústrias em competir em nível internacional não se devia ao fato de serem novas mas, antes, ao resultado da insuficiente dimensão do mercado nacional e à falta de incentivos para incorporar progresso técnico, dado o caráter excessivamente protegido do mercado interno.

A velha estratégia de desenvolvimento não era mais funcional. Com o esgotamento do modelo de substituição de importações, tornou-se necessário orientar as economias latino-americanas em direção às exportações e à competitividade internacional. Na primeira fase da industrialização, o Estado havia sido o principal agente da constituição de poupança forçada e da acumulação de capital; agora a crise fiscal do Estado exigia que essas funções fossem transferidas para o setor privado. O modelo de substituição de importações e a forte intervenção estatal são efetivos no primeiro estágio da industrialização, quando poupanças forçadas e acumulação precedem a redução de custos ou eficiência. Mas, num segundo estágio, os países deveriam adotar uma

estratégia voltada para o mercado e conduzida pelas exportações. A prioridade deixava de ser a acumulação forçada e passava a ser o eficiente uso de recursos.

Com empréstimos externos, os regimes autoritários foram capazes de adiar a reforma econômica e o ajustamento fiscal nos anos 70. Os resultados foram sérios desequilíbrios macroeconômicos e uma imensa dívida externa. Quando, no início dos anos 80, o processo de crescente endividamento chegou ao fim, o Estado nos países latino-americanos tornou-se vítima de uma crise fiscal. O tempo para seu crescimento havia terminado, e era necessário agora reduzi-lo, reformá-lo. Era hora de ajustamento fiscal, privatização, desregulação e liberalização comercial. O Estado renovado deveria agora intervir em novas áreas, promover o bem-estar social e a competitividade internacional.<sup>[95](#)</sup>

## **Transição Intelectual e Nova Esquerda**

Nos anos 80, eclodiu a grande crise. Esta era a hora de a esquerda reconhecer que a estratégia nacional-desenvolvimentista promovida dos anos 30 aos 50 não era mais relevante. Essa mudança ocorreu, mas mais vagarosamente. Uma transição intelectual semelhante — embora na direção inversa — àquela exigida dos conservadores nos anos 30 estava sendo agora exigida da esquerda. Não obstante, amplos setores da esquerda continuaram a pensar em termos de anos 50, mantendo o nacionalismo e o controle estatal como seus princípios básicos. Este grupo arcaico confundia o que era essencial para a esquerda — o compromisso efetivo com a distribuição de renda e a democracia — com uma estratégia de desenvolvimento que, por definição, era transitória.

A direita latino-americana, que também precisava mudar porque havia aderido à estratégia de crescimento conduzida pelo Estado, entendeu a nova situação mais rapidamente. Quando no poder com o sistema militar, também havia adotado uma estratégia nacional-desenvolvimentista, mas o liberalismo é inerente ao pensamento conservador. O nacionalismo nunca foi aceito totalmente pela direita, devido a seus vínculos ideológicos com o capitalismo internacional.<sup>96</sup> Seu pensamento tende a ser a-histórico, considerando cada estratégia ou por definição adequada ou por definição inadequada. Não entende que uma estratégia de desenvolvimento baseada no protecionismo e na intervenção estatal pode ser inicialmente eficiente e, mais tarde, tornar-se ineficiente em virtude de se haver alcançado um novo estágio de desenvolvimento, porque fatos históricos novos intervieram. Quando o fracasso da estratégia nacional-desenvolvimentista ficou claro, os conservadores esqueceram seu comprometimento anterior com uma estratégia de desenvolvimento orientada para o Estado e se tornaram liberais se não radicalmente neoliberais. Muitos sentiram-se triunfantes.

A esquerda permaneceu em crise profunda. Além da crise da antiga estratégia de desenvolvimento, havia uma crise mais ampla da esquerda, uma em escala internacional, marcada pelo colapso do comunismo e a evidência de que a mera eliminação da propriedade privada não constituía rota para o socialismo. Como resultado, uma transição intelectual ocorreu entre muitos dos representantes da esquerda. A democracia social, que no passado era vista com desconfiança, passava agora a ser crescentemente aceita. O populismo econômico, o antigo nacionalismo e o estatismo passavam a ser condenados, identificados a formas arcaicas de esquerda. A nova esquerda que realizava seu “aggiornamento”

desenvolveu a consciência de sua crise e percebeu o imperativo de sua modernização.

Uma nova esquerda vem surgindo nos países centrais desde os anos 70. Por um lado, essa nova esquerda tem veementemente criticado as formações estatistas ou burocrático-socialistas que prevaleceram nos chamados países socialistas e a correspondente redução do pensamento de Marx a uma ortodoxia burocrática. Por outro lado, reconhece novas realidades: o meio ambiente e os movimentos feministas; a concepção de democracia como um processo de mudança radical; e a luta por condições de trabalho menos alienantes em que, pela participação no nível operacional dos trabalhadores, estimulem-se sua criatividade e cooperação. Além disso, atribui aos partidos social-democráticos a missão de administrar o capitalismo (para o qual não há alternativa hoje) de forma mais competente e justa que o fazem os partidos conservadores. Esta nova esquerda social-democrática e moderada permanece fiel às ideias keynesianas, mas não confunde política econômica keynesiana com populismo econômico.

Todas essas novas ideias e tendências provenientes de vários quadrantes, constituem uma nova esquerda — uma esquerda moderna que se vem desenvolvendo de várias maneiras. Durante a década de 60, ouvíamos falar sobre uma “nova esquerda” nos países desenvolvidos. Nos anos 70, nos Estados Unidos, dentro do Partido Democrático, nascia uma nova corrente de políticos progressistas, que algumas pessoas identificavam como “os filhos de Kennedy” e William Schneider (1990)<sup>97</sup> equivocadamente chamou de “neoliberais”. Esses jovens políticos deram muito mais ênfase ao mercado que à eficiência, e assim eram equivocada e frequentemente vistos como conservadores. Schneider (1990: 4) perguntou ao congressista Andrew Maguire, que pertence a esse grupo,

se este se considerava um “liberal” no sentido norte-americano da palavra, ou seja, um progressista ou social-democrático. Ele respondeu afirmativamente e acrescentou: “Temos tentado redefinir a palavra. Temos tentado dizer que as palavras liberal e conservador são enganosas ao invés de esclarecedoras”. Esses novos políticos progressistas visavam combinar a “tradição liberal (progressista) com os valores de pragmatismo, eficiência e bom governo, de forma que as coisas dessem certo” (Schneider, 1990:5). A vitória de Bill Clinton, em 1992, nas eleições presidenciais nos Estados Unidos, foi o resultado desse conceito de modernidade.

O conceito tem alguns pontos de contato com a perspectiva neoliberal, principalmente na medida em que atribui um papel prioritário para o mercado na alocação de recursos. Mas é claramente diferente dessa perspectiva. Na verdade, embora os Estados Unidos não tenham partido político socialdemocrático, a modernidade de Clinton é social-democrática ou, mais precisamente, social-liberal. Clinton e seus partidários são tão comprometidos com o mercado quanto com o bem-estar social. Contam com o mercado, mas também com o Estado, para coordenar a economia. Sabem que uma verdadeira democracia requer a defesa não apenas dos direitos políticos, mas também de direitos sociais.

Dessa forma, há uma nova esquerda no mundo e também na América Latina. É uma esquerda moderna, em oposição à esquerda arcaica, que ficou presa aos princípios nacionalistas e populistas que defendiam nos anos 50. No Brasil, o Partido dos Trabalhadores (PT), fundado em 1980, parecia estar destinado a assumir o papel de esquerda moderna, já que seus quadros se encontravam entre os setores mais modernos da classe trabalhadora do Brasil. Este partido, entretanto, foi aos poucos sendo dominado pela burocracia civil sediada no Estado e nas empresas

estatais e, assim, incorporou a velha ideologia da esquerda nacionalista e protecionista. Não sabemos ainda se de fato o PT pode tornar-se um moderno partido de esquerda. No final dos anos 80, depois que o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) transformou-se num partido meramente populista, o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) foi fundado. O PSDB significa a expressão brasileira da nova esquerda, mas as dificuldades que enfrenta são grandes. Esta esquerda moderna é continuamente confrontada pela esquerda arcaica e corporativa, que fala em nome dos sindicatos de funcionários públicos e empregados de empresas estatais. É também confrontada pelos setores patrimonialistas de centro-direita, que fazem da confusão entre patrimônio público e privado, do clientelismo ou do fisiologismo, sua estratégia política de buscar rendas e de se reeleger.

Durante a campanha presidencial de 1989, o programa do PSDB “Desafios do Brasil e o PSDB” exemplificou a tentativa do partido de definir-se como a voz da moderna esquerda social-democrática. A vitória de seu candidato, Fernando Henrique Cardoso, nas eleições presidenciais de outubro de 1994, finalmente abriu a oportunidade para esta nova esquerda — comprometida com a disciplina fiscal e a reforma voltada para o mercado, bem como para a justiça social — a pôr em prática o seu programa. Terá, entretanto, de fazer concessões aos setores de direita que a ela se aliaram.

A velha esquerda ainda existe. Não só nos partidos políticos mas também na cabeça daqueles que se imaginam membros da esquerda, bem como entre aqueles da direita que, ao criticar a esquerda, identificam-se com a velha esquerda. Sua característica fundamental é não entender as mudanças que ocorreram na América Latina. Não percebe que o mundo mudou, que o Brasil alcançou um novo estágio de desenvolvimento, e que a estratégia



da esquerda precisa mudar correspondentemente. Ao contrário, acusa aqueles que mudaram, que realizaram sua transição intelectual, de conservadores, de pertencerem à direita. Minha experiência no Ministério da Fazenda em 1987 claramente ilustrou esse fenômeno.<sup>98</sup> Nas eleições presidenciais de 1994, o fato de Fernando Henrique ter recebido o apoio da direita moderada foi fortemente criticado pela velha esquerda, que via na coalizão então formada uma traição aos ideais de esquerda, não percebendo que a distância entre os socialdemocratas e os liberal-democratas havia diminuído, na medida em que os primeiros se tornavam social-liberais, e os segundos, liberal-sociais. Intelectuais e políticos da direita, por sua vez, não se apercebiam que uma parcela considerável da esquerda mudou e continuam a retoricamente definir a esquerda como um todo em termos arcaicos.

A nova esquerda, no entanto, é uma realidade. É uma realidade nos partidos social-democráticos na Europa. Os novos democratas nos Estados Unidos e o presidente Clinton são a manifestação norte-americana e muito moderada dessa nova esquerda. Não chegou ainda ao poder na América Latina, exceto como parte de coalizões políticas (no Chile em 1990 e no Brasil em 1995). A nova esquerda rejeita o populismo, o nacionalismo, o protecionismo e os crônicos desequilíbrios nas finanças públicas que definiam a velha esquerda e o populismo em geral. Rejeita também o internacionalismo, a crença de que os países desenvolvidos encarnam a verdade e a racionalidade; rejeita o neoliberalismo, o argumento retórico em favor do Estado mínimo; rejeita o individualismo e o pessimismo radical ao ser moderadamente otimista em relação às possibilidades da solidariedade social; rejeita a ênfase impiedosa na produção adotada pela nova direita. A nova esquerda afirma os valores criativos da democracia; considera uma

distribuição de renda mais igualitária seu objetivo fundamental; arriscará a ordem em nome da democracia e da justiça social. É uma esquerda social-democrática porque enfatiza a democracia como conquista dos trabalhadores; é social-liberal porque afirma a superioridade do mercado na coordenação da economia, embora afirme o caráter essencial da intervenção do Estado no plano da promoção do fim econômico e na busca de uma melhor distribuição de renda. A nova esquerda quer promover novas formas de participação dos trabalhadores. Está preparada para governar economias capitalistas, considerando-se mais capaz que os capitalistas propriamente ditos na administração dessas economias. A nova esquerda entende que a social-democracia não é uma resposta a todos os problemas do mundo ou mesmo àqueles da esquerda, mas está convencida de que ao promover o capitalismo social-democrático ou social-liberal, o socialismo democrático de mercado será um dia possível.

## **9. Obstáculos Políticos à Reforma Econômica**

Os obstáculos políticos e ideológicos têm sido cruciais para a capacidade do Brasil — assim como de qualquer outro país — de adotar reformas firmes e consistentes. A redemocratização do Brasil nos anos 80 sustentou-se em uma sólida realidade econômica e social. Ao contrário da interpretação convencional, representou a vitória da sociedade civil e não uma concessão do regime militar. Mas fracassou na superação de algumas ideologias e práticas políticas típicas dos países de renda média, industrializados mas ainda subdesenvolvidos: de um lado, o populismo econômico, o desenvolvimentismo, o nacionalismo anacrônico, o clientelismo político, as demandas trabalhistas irrealistas e, de outro, o conservadorismo, a ortodoxia monetarista, o neoliberalismo e a inabilidade ou negligência da elite empresarial no reconhecimento e na defesa do interesse nacional.

No Capítulo 8, analisei a crise política na América Latina, particularmente a crise da esquerda. Neste capítulo, examino os obstáculos políticos às reformas econômicas, interpretando-os de forma mais abrangente e relacionando-os ao debate entre a esquerda e a direita. Nos países desenvolvidos, os obstáculos políticos são identificados com as políticas nacionalistas e populistas, as quais, por sua vez, são identificadas com a esquerda, embora sejam também próprias da direita oportunista. Além das práticas nacionalistas e populistas, é importante também detectar outro tipo de obstáculo político e ideológico: a adoção de políticas econômicas ineficientes, se não ineficazes, como resultado da adoção do monetarismo dogmático e do neoliberalismo.<sup>99</sup>

No início dos anos 80, a crise econômica foi a principal causa da derrocada do regime autoritário. Mais tarde, ao não ser equacionada, a crise econômica passou a ser uma ameaça aos novos regimes democráticos. A recessão e a alta inflação são fatores desestabilizadores para qualquer regime, não importa se democrático ou autoritário. Nos anos 90, quando a maioria dos regimes políticos na América Latina são democráticos, é a democracia que é ameaçada pela crise econômica, como vimos no Peru e na Guatemala. A democracia, entretanto, parece estar apoiada em bases sólidas na América Latina. Apesar de uma crise econômica aguda, agravada por medidas ortodoxas extremas, a Venezuela, por exemplo, mostrou-se capaz de preservar a democracia no início dos anos 90, embora toda a região tenha ficado apreensiva.

Segundo a sabedoria convencional, as causas da crise econômica no Brasil e, mais amplamente, na América Latina, são políticas. Os obstáculos políticos que examino neste capítulo reforçam esta visão. Mas há também as causas puramente econômicas. Por outro lado, as reformas econômicas e as políticas de estabilização são frequentemente ineficientes e excessivamente custosas, quando não simplesmente incompetentes. E as falhas de mercado — não apenas as falhas clássicas, relacionadas ao poder do monopólio e às externalidades, mas também as relacionadas ao caráter inercial da alta inflação — não são problemas políticos mas estritamente econômicos.

O capitalismo e a democracia estão hoje consolidados no Brasil. Há pouca dúvida sobre a predominância de um modo de produção capitalista, industrial e moderno, e de uma hegemonia ideológica e política da classe empresarial. Mas entre 1987 e 1994 surgiram dúvidas — inexistentes até então — sobre as perspectivas de crescimento econômico. A estagnação econômica, ao invés do crescimento auto-sustentado, parecia o destino de um país

que era incapaz de controlar a inflação e de enfrentar os seus graves problemas sociais.

Nos anos 50 e 60, quando as perspectivas otimistas eram dominantes em todo o mundo, eu acreditava que, quando um país houvesse concluído sua revolução industrial e capitalista, o crescimento auto-sustentado se seguiria automaticamente, como consequência das demandas impostas pela acumulação de capital e a incorporação do progresso tecnológico. Na medida em que o reinvestimento e a atualização tecnológica se tornavam uma condição de sobrevivência das empresas, o desenvolvimento tornava-se autossustentado. Poderia passar por crises, mas a tendência geral estava clara. Entretanto, depois da grande crise dos anos 80, que manteve a renda per capita no Brasil estagnada por quase quinze anos, já não tenho mais tanta certeza. É forçoso admitir que o desenvolvimento econômico não tem nada de automático: depende da adoção de uma série de políticas econômicas de curto e de longo prazo (ajustamentos e reformas), que envolvem decisões e iniciativas.

No entanto, no Brasil, a democracia política está mais solidamente estabelecida no sistema econômico e social que normalmente se reconhece. Primeiro, porque o país já é uma formação social predominantemente capitalista. Ora, o capitalismo industrial moderno é capaz de apropriar o excedente econômico via mercado, e dessa forma prescindir da força direta, ou seja da força autoritária do Estado, que é necessária em sociedades pré-capitalistas e mercantilistas. Além disso, a burguesia, ou classe empresarial, não se sente ameaçada pela esquerda. O sistema militar, e mais amplamente, os autoritários, também não têm projetos alternativos para o Brasil (estão tão perplexos quanto a burguesia em relação à solução das crises econômica e política). Finalmente, os Estados Unidos

não recorrem mais às táticas do “*big stick*” (tais como golpes de estado, intervenções militares ou coisas que os valham) como parte de sua estratégia de consolidar o capitalismo na América Latina, já que este está consolidado, e estão sinceramente comprometidos com a consolidação da democracia na região.

Mas a consolidação da democracia é sempre um fenômeno relativo. Guillermo O’Donnell (1988: 5) ressaltou que na improbabilidade de um golpe militar — a “morte lenta” da democracia —, isto é, a perda contínua de eficácia e credibilidade das instituições políticas como resultado do fracasso governamental em desvendar ou resolver os problemas sócio-econômicos é outra possibilidade.

O Brasil, a partir dos anos 90, começou a superar sua crise. Os fracassos anteriores, entretanto, e as dificuldades atuais não podem ser atribuídos somente às limitações específicas do país ou à dimensão dos obstáculos econômicos. Os obstáculos econômicos reais de fato existem. Não é por acaso que a América Latina ficou estagnada por quinze anos, desde que a crise da dívida externa se manifestou. No caso do Brasil, no entanto, a dificuldade do governo em solucionar satisfatoriamente a crise, embora possa ser explicada pela pressa com que o México resolveu assinar um acordo nos termos do Plano Brady, assim estabelecendo um padrão para os demais países da região, está também claramente ligada a práticas políticas e a atitudes relacionadas com um complexo de inferioridade colonial que não conduzem à adoção de políticas econômicas corajosas, coerentes e firmes.

Quais são essas práticas e crenças políticas? Discuto-as a seguir, classificando-as, de acordo com a origem política, como obstáculos oriundos da direita oportunista, da esquerda moderada ou da direita ideológica. Há uma

prática política comum a ambas, a direita oportunista e a esquerda moderada: o populismo econômico, prática de política econômica peculiar aos oportunistas de todos os matizes ideológicos.

## **O Ciclo Populista**

Em razão de o *populismo* possuir diversos significados, o adjetivo *econômico* é acrescido para distingui-lo de outras conotações. O populismo normalmente carrega um significado diferente na América Latina, mais do que em qualquer outro lugar, sendo vinculado às práticas de líderes políticos que conseguem estabelecer uma relação direta com o povo sem a intermediação de partidos políticos. Está também relacionado com as coalizões de classe ou “pactos populistas” que ofereceram apoio político à industrialização de substituição de importações, conforme vimos na Primeira Parte deste livro. Tais pactos baseavam-se em algum tipo de aliança entre industriais, trabalhadores e a nova classe média burocrática.<sup>100</sup> Em contraposição, o populismo econômico diz respeito a uma prática política específica: a complacência fiscal, normalmente combinada com um distributivismo ingênuo.

O primeiro economista a escrever sobre o populismo econômico foi, provavelmente, Adolfo Canitrot (1975). Guillermo O'Donnell, embora cientista político, também escreveu admiravelmente sobre o assunto (1977). Carlos Díaz-Alejandro (1979) discutiu o populismo econômico, especificamente no tocante ao “ciclo populista”.<sup>101</sup> As políticas populistas normalmente precedem políticas ortodoxas, já que são causa de crises econômicas, particularmente do desequilíbrio do balanço de pagamentos e da aceleração da inflação, exigindo em seguida dolorosos programas de estabilização.

Há dois tipos de populismo econômico: (1) o populismo de esquerda, frequentemente caracterizado por uma redistribuição ingênua de renda e pela atitude de “recusa ao ajustamento”; e (2) o populismo de direita, fenômeno muito próximo ao do desenvolvimentismo. Em qualquer dos casos, trata-se de um tipo de complacência fiscal, definida por uma tendência a atender a maioria das demandas dos trabalhadores e empresários. Este método é invariavelmente aplicado pelos políticos oportunistas e clientelistas.

As políticas econômicas populistas levam a aumentos no déficit público e ao desequilíbrio nas contas correntes (balanço de pagamentos). Algumas das práticas populistas mais comuns incluem aumentos salariais para os trabalhadores e servidores públicos; aumentos nas despesas do Estado; consumo elevado e subsídio a investimentos; supervalorização da moeda local, que provoca aumentos nos salários reais e prosperidade artificial; e subsídio ao crédito oferecido pelos bancos oficiais. Essas concessões têm algo a oferecer a todo mundo — servidores públicos, empresários e trabalhadores.

O resultado dessas práticas é o ciclo populista. Começa com a adoção pelo governo de uma combinação de políticas expansivas: (1) supervalorização da taxa de câmbio, que reduz a inflação, eleva os salários e o consumo, promove importações e restringe as exportações; (2) aumentos diretos nos salários do setor público; (3) elevação nos gastos públicos, que induz a maior déficit orçamentário; (4) taxas de juros artificialmente baixas; e (5) preços e tarifas também artificialmente baixos para as empresas estatais. Dessa forma, a primeira fase do ciclo caracteriza-se por alta taxa de consumo e investimento e acelerada taxa de crescimento. Para completar o quadro róseo, ocorre a



redução da taxa de inflação: o aumento da demanda agregada tem efeito inflacionário menor do que o efeito deflacionário da supervalorização da taxa de câmbio e redução dos preços públicos reais.

Entretanto, este estágio prova ser um paraíso de vida curta, dadas as distorções crescentes que provoca na economia. Os desequilíbrios aparecem no balanço de pagamentos, pois as importações aumentam e as exportações caem. O déficit orçamentário se eleva. Finalmente, quando os credores internacionais perdem confiança no governo e reduzem ou suspendem a rolagem dos seus créditos, as reservas internacionais entram em colapso, a ameaça de crise do balanço de pagamentos torna-se iminente. Nesse momento, não há outra alternativa senão desvalorizar a moeda. Devido à desvalorização, os preços domésticos se elevam, colocando em movimento uma espiral inflacionária normalmente dramática. Este estágio do ciclo leva frequentemente a uma severa crise, às vezes acompanhada por, no mínimo, uma troca de ministros, se não a um golpe de Estado, que termina, inevitavelmente, com uma mudança radical na política econômica. A mudança pode ocorrer no momento da desvalorização, ou ser postergada para o momento em que a inflação explode. Em qualquer hipótese, em determinado momento, quando a crise se agudiza e os cofres do governo estão vazios, não importa qual seja a orientação ideológica do governante, ele será constrangido pelos fatos a liberalizar preços e a adotar as políticas clássicas de contenção do déficit público e de controle rígido da moeda. Não há melhor exemplo desse fato do que a adoção, no final dos anos 80, de políticas dessa natureza por Menen, na Argentina, Andrés Perez na Venezuela, Collor no Brasil e Fujimori no Peru. Eram políticos com orientações políticas muito diversas, mas quando viram seu Tesouro vazio e o

país sem crédito, foram obrigados a reconhecer o fracasso do sistema de intervenção praticado até aquele momento e a adotar um “choque liberal”, por meio do qual o mercado reassume mais diretamente a coordenação da economia.

As políticas expansionistas de 1979-1980 (provavelmente o pior dos enganos da história da política econômica no Brasil) e o Plano Cruzado (um excelente plano e uma oportunidade perdida devido a uma administração incompetente) são exemplos típicos de episódios populistas recentes no país. A experiência de 1979-1980 foi conduzida por economistas conservadores sob os auspícios do regime militar; o Plano Cruzado foi desenvolvido por competentes economistas logo após a transição democrática, mas, sua implementação foi populista.

## **Direita Oportunista**

É importante distinguir a direita oportunista da direita ideológica. Oportunistas, é claro, existem em todo o espectro político, da direita à esquerda. Um oportunista é, por definição, um político sem convicções ideológicas firmes. Os oportunistas estão mais presentes na direita do que na esquerda apenas porque no Brasil o capitalismo é dominante. Num país capitalista, os políticos oportunistas, qualquer que seja sua ideologia política declarada (inclusive os que propõem ser de esquerda ou de centro-esquerda) tenderão a ser conservadores, porque seus interesses fundamentais requerem que todas as concessões possíveis e imagináveis sejam feitas para os ricos, os privilegiados e os poderosos. Práticas típicas do oportunismo político são o desenvolvimentismo e as formas modernas de patrimonialismo — o clientelismo e o fisiologismo.

O desenvolvimentismo consiste em ter o crescimento econômico como o maior objetivo, sobrepondo-se à estabilização e à distribuição de renda. Essa era a prática ideológica e política predominante na América Latina dos anos 30 aos anos 80.

O patrimonialismo consiste na confusão entre o patrimônio público e o privado. Suas formas contemporâneas — o clientelismo e o fisiologismo — são práticas políticas próximas à corrupção pura, mas dela devem ser distinguidas. O populismo, o clientelismo e a corrupção implicam o uso de fundos públicos: no caso do populismo clientelista, os fundos públicos são utilizados impessoalmente para assegurar a boa vontade daqueles grupos e comunidades que se beneficiam dos gastos públicos; no caso da corrupção, os fundos públicos são apropriados privadamente. O clientelismo também envolve o uso de fundos públicos mas de forma indireta: os políticos engajados nas práticas clientelistas não roubam, mas utilizam os recursos do Estado para promover suas carreiras pessoais. O termo no Brasil para esse tipo de prática é *fisiologismo*.

O político fisiológico é, por definição, um oportunista, que trata a política como um negócio em que a influência política é o meio de troca. É fisiológico porque coloca seus interesses pessoais e materiais acima das ideias e dos princípios morais a que se comprometeu servir e que deveriam orientar a ação política.

Essas práticas oportunistas estão profundamente arraigadas no sistema político brasileiro e são tanto um sintoma como uma consequência do baixo nível de cidadania do país. A falta de informação, a pobre educação política, a desconfiança em relação aos candidatos populares são características do eleitor médio brasileiro. Assim, nas palavras de Wanderley Reis (1988: 24), “de qualquer forma, dificilmente se poderia pretender que, nas

condições que caracterizam o eleitorado brasileiro, a estabilização do jogo democrático viesse a ocorrer em torno de partidos ideológicos revestidos daquelas características, e o processo de agregação partidária de interesses continuará provavelmente a dar-se entre nós através de partidos que combinem o clientelismo tradicional com um apelo eleitoral de tonalidades populistas”.

## **Esquerda Ideológica**

Diferentes, mas produzindo resultados semelhantes, são as ideologias e práticas políticas da esquerda. Os anos dourados da esquerda foram as décadas de 30, 40 e 50. Desde os anos 60, a esquerda vem enfrentando problemas crescentes, na medida em que o modelo de sociedade estatista ou comunista passou a experimentar tempos árdus na antiga União Soviética, e a estratégia de substituição de importações tornou-se inoperante na América Latina. Essa estratégia, apropriada para os anos 50, logo no início da década de 60 deixou claro que as condições domésticas e internacionais haviam mudado de tal forma que exigiam uma nova análise da economia e uma nova estratégia de crescimento econômico.<sup>[102](#)</sup>

Nos anos 70 e início dos 80, a esquerda moderada criticou severamente as políticas econômicas ortodoxas impostas pelo regime autoritário. Essas críticas algumas vezes se justificavam, mas normalmente eram apenas *slogans* nacionalistas e populistas fora de moda. Quando a transição para a democracia foi concluída, em 1985, o novo governo democrático (o governo Sarney) demonstrou afinal ser o resultado de uma coalizão nacionalista e populista da velha esquerda com a direita oportunista.

Nas décadas de 40 e 50, a esquerda adotou a proposição de que os imperialistas, ou interesses estrangeiros

(inclusive as empresas multinacionais), haviam-se aliado aos interesses do capital agrário-mercantil doméstico para impedirem ou se oporem à industrialização. Em meados dos anos 50, entretanto, essas mesmas multinacionais passaram a fazer grandes investimentos na indústria manufatureira, alterando, assim, a situação e agindo em contradição àquela proposição (Bresser Pereira, 1963; Cardoso e Faletto, 1969).<sup>103</sup> Se essa análise havia sido verdadeira em certo momento histórico, agora não era mais. Alguns nacionalistas arcaicos, contudo, ainda pensam em termos de anos 50. Como veremos no Capítulo 16, esses nacionalistas anacrônicos não foram capazes de entender que ser nacionalista hoje em dia requer uma clara noção do que seja interesse nacional, que tem de ser avaliado em cada caso. A política do interesse nacional contrasta com a velha política nacionalista latino-americana, que se baseava em uma atitude indiscriminadamente contrária ao estrangeiro. O objetivo do nacionalista era proteger-se contra o imperialismo, em vez de negociar com os países mais desenvolvidos, tendo como critério o interesse nacional.<sup>104</sup>

Em meados dos anos 60, o regime autoritário optou por uma estratégia de desenvolvimento conduzida pelas exportações. Essa estratégia beneficiava o país, embora no curto prazo produzisse o efeito perverso de compatibilizar taxas sustentadas de demanda interna com uma concentração de renda. De início, a esquerda moderada opôs-se a essa estratégia e adotou uma orientação voltada para o mercado doméstico, enganando-se ao reconhecer que não apenas o modelo de crescimento via substituição de importações havia esgotado suas virtudes no início da década de 60, mas o modelo de crescimento alternativo — baseado em projetos de substituição de importações altamente capital-intensivos — era mais propenso ainda a

concentrar renda no longo prazo que o modelo baseado na exportação de bens manufaturados trabalho-intensivos.<sup>105</sup>

Nos anos 70, era comum para a esquerda criticar Coreia e Taiwan como meras “plataformas de exportação” para as multinacionais, ao passo que Roberto Campos, um dos líderes intelectuais da direita brasileira, via esses mesmos países como sociedades liberais. Hoje em dia, sabemos que estavam ambos equivocados. O desenvolvimento espetacular desses países baseava-se na estratégia conduzida pelas exportações, onde o Estado exercia um papel decisivo, e as multinacionais, um papel menor. Coreia e Taiwan não eram nem plataformas exportadoras nem economias liberais. Além disso, sua estratégia de desenvolvimento provou-se compatível com uma distribuição de renda muito mais equilibrada que a existente no Brasil. Uma das causas dessa melhor distribuição da renda foi a reforma agrária empreendida por esses países após a Segunda Guerra Mundial; outro fator foi a estratégia de crescimento conduzida pelas exportações, que se baseava necessariamente em indústrias trabalho-intensivas. E hoje está claro que a melhor distribuição de renda foi um fator importante para assegurar altas taxas de crescimento para esses países.

A atitude de resistência ou recusa ao ajustamento foi uma forma do populismo latino-americano ou, mais especificamente, do desenvolvimentismo.<sup>106</sup> Criticávamos severa e equivocadamente o inevitável ajustamento ocorrido na década de 60. O fato de os programas de estabilização terem-se normalmente baseado na redução de salários em vez do ajustamento fiscal era, de fato, uma boa razão para nossa crítica. Entretanto, a esquerda restringia sua crítica quase que exclusivamente ao *slogan* “não à recessão”. O argumento econômico da esquerda estava baseado na adoção espúria das ideias pretendidamente keynesianas, favorecendo déficits

orçamentários crônicos e uma estratégia de desenvolvimento conduzida pela demanda.

Assim, quando, em 1979, o ajustamento do balanço de pagamentos tornou-se absolutamente necessário, não foi surpresa que a política econômica populista e desenvolvimentista adotada pelo regime militar de direita, então no poder, fosse apoiada por economistas da esquerda estruturalista moderada, que não haviam ainda sido capazes de fazer sua transição intelectual. Quando o ajustamento finalmente foi feito em 1981, a esquerda equivocadamente adotou a visão de que este era desnecessário, quando, na verdade, não havia outra alternativa. Nessa ocasião, não só era indesejável mas impossível continuar a manter altos déficits em conta corrente. Na ocasião, a única crítica séria e inovadora às políticas ortodoxas de ajustamento proveniente da esquerda moderada veio dos economistas que desenvolveram a teoria da inflação inercial.

Uma política salarial redistributiva é típica do populismo econômico em qualquer lugar. A concentração de renda é reconhecidamente o maior problema no Brasil, que tem um dos padrões de renda mais desequilibrados e injustos do mundo. Este fato por si só, entretanto, não legitima um distributivismo salarial irrealista. Uma política econômica politicamente progressista no Brasil terá necessariamente de combater essa distribuição desigual, que não só é desequilibrada entre salários e lucros mas também entre os salários recebidos pelos trabalhadores e os ordenados da classe média tecnoburocrática. Entretanto, quando se propõem aumentos salariais, é preciso ter cuidado para não elevar os salários reais acima da produtividade, reduzindo a taxa de lucros. A não ser que a taxa de lucros esteja exageradamente alta, os empresários não aceitarão ver seus lucros reduzidos, repassando os aumentos de salários para os preços.

Em todos os momentos em que se tentou aumentar os salários acima da produtividade, os lucros foram ameaçados e a taxa de inflação acelerou. Isso é inevitável. A política salarial só é efetiva quando se limita a três objetivos: (1) proteger os salários reais da inflação; (2) assegurar que aumentos na produtividade sejam transferidos aos trabalhadores; e (3) reduzir as diferenças entre salários e ordenados por meio de um aumento gradual no salário mínimo. Presumivelmente, seria possível elevar os salários acima da produtividade sem afetar a taxa de lucros, se a diferença fosse paga pelos rentistas ou se houvesse aumento na eficiência do Estado que permitisse a redução dos impostos, equivalente ao aumento do salário real. Uma terceira alternativa seria o predomínio de progresso técnico poupador de capital, expresso no aumento da relação de capital-produto.<sup>107</sup> Essas condições, porém, dificilmente são realizáveis.

Meios eficientes de redistribuir renda incluem a industrialização conduzida pelas exportações, política industrial orientada para a produção de bens de salário (bens de consumo simples), reforma agrária, reforma tributária progressista e orientação dos gastos públicos para os pobres. Essas ideias são ainda raramente aceitas pela esquerda populista.

Um *slogan* frequentemente citado é o de que “os aumentos salariais não são causa de inflação”. Isto foi verdade por um longo período durante o regime autoritário, uma vez que os salários reais ou aumentavam de forma defasada em relação à produtividade ou eram reduzidos em termos absolutos. Um quadro diferente, entretanto, começou a surgir no final dos anos 70. Em 1985, após a derrota do regime autoritário, as demandas trabalhistas irrealistas aumentaram acentuadamente. A classe média assalariada, empregada no setor público tornou-se particularmente ativa nessa área. Como o



conflito distributivo se aprofundava, o déficit orçamentário se elevou, provocando a aceleração da taxa da inflação. Os ganhos salariais reais tendiam a ter vida curta. A inflação elevada logo corroía qualquer ganho real, e o único resultado duradouro dos aumentos nominais de salário era uma taxa ainda mais elevada da inflação.

Em conclusão, algumas ideias e práticas políticas da esquerda moderada, que estão muito relacionadas ao populismo econômico — nacionalismo antiquado, orientação para o mercado doméstico, atitude de recusa ao ajustamento e distributivismo salarial — não são compatíveis com políticas econômicas racionais e coerentes. Além disso, as práticas políticas da direita oportunista — desenvolvimentismo e clientelismo — não estão relacionados com populismo econômico. São obstáculos políticos à estabilização e ao crescimento.

## **A Direita Ideológica**

A direita ideológica é também geradora de política econômica irracional. Esta categoria inclui os economistas monetaristas e os ideólogos neoliberais, que adotam uma visão teórica militante, opondo-se virtualmente a qualquer tipo de intervenção do Estado na economia e apoiando apenas políticas econômicas estritamente ortodoxas para estabilizar a economia brasileira. Uma crescente fração da elite empresarial no Brasil pode ser incluída nessa categoria. Seus líderes podem não ser oportunistas, mas são ideologicamente conservadores. Ora, nos países em desenvolvimento, além dos traços conservadores típicos como colocar a ordem acima da justiça e resistir à mudança, o conservadorismo é internacionalista e implica subordinação ideológica aos valores e ao sistema de crenças existentes nos países centrais.

A direita ideológica está convencida de que suas visões sobre política econômica são intrinsecamente racionais, porque baseadas tanto na lógica do capitalismo como em sua própria lógica. Contam com sua própria racionalidade para confrontar a irracionalidade tanto da esquerda populista como dos políticos oportunistas. Controlam os meios de comunicação e dessa forma conseguem normalmente veicular suas ideias para o público em geral, reforçando sua hegemonia ideológica.

Infelizmente, as ideias da direita ideológica são menos racionais do que se supõe. Na verdade, constituem um grande obstáculo à adoção de uma política econômica consistente no Brasil, especialmente quando o país enfrenta uma situação anormal de grande crise, requerendo-se a coragem de decisões econômicas que envolvem risco e inovação ou heterodoxia.

O conservadorismo social é problema óbvio num país em que os níveis de renda são tão acentuadamente desiguais. No Brasil, a carga tributária é relativamente baixa, e o sistema tributário, regressivo. Assim, uma reforma tributária progressiva seria uma ferramenta evidente para reduzir o déficit público e distribuir a renda mais equitativamente. A direita ideológica se opõe sistematicamente a reformas tributárias que elevem a carga tributária ou que a torne mais progressiva. Por outro, demonstra preocupação com a falta de incentivos para a poupança e o investimento, quando a renúncia fiscal e os incentivos tributários para as empresas são uma fonte importante de déficits orçamentários. A maioria dessas isenções tributárias ou incentivos perderam sua razão de ser há muito tempo. Muitos foram eliminados, permitindo o aumento recente da carga tributária. Mas o nível de subsídios no Brasil continua ainda elevado.

Embora a direita ideológica manifeste sua preocupação com relação à concentração de renda no Brasil, na verdade

não faz nada para ajudar a resolver o problema. Um pacto social, essencial para controlar os salários e inibir a inflação, envolveria concessões para os trabalhadores em termos de reforma social, com o aumento dos gastos com educação e saúde. Particularmente, envolveria um programa de renda mínima, seja do tipo do imposto de renda negativo, seja do tipo de um pagamento universal, seja, finalmente, do tipo de um pagamento para famílias pobres com filhos nas escolas. No entanto, via de regra, a direita ideológica opõe-se a qualquer esforço para viabilizar o argumento dos gastos sociais, inclusive porque os ricos pouco utilizam dos serviços de educação e saúde do Estado. Esse comportamento atende a seus interesses enquanto classe e também baseia-se na convicção conservadora de que a ordem deve ter sempre prioridade sobre a justiça social.

O monetarismo é uma ideologia econômica de direita, que surgiu para combater o keynesianismo em um momento em que este se enfraquecera, na medida em que os problemas macroeconômicos deixavam de ter origem na insuficiência crônica da demanda e passavam a estar relacionados com a crise fiscal. Desenvolveu-se originalmente na versão de Friedman e, subsequentemente, evoluiu com a teoria das expectativas racionais dos “novo-clássicos” (Sargent; Lucas). Baseia-se numa contradição fundamental: é uma teoria macroeconômica, que por definição está orientada para a política econômica, que no entanto professa a abstinência radical da intervenção estatal. O mercado seria auto-regulável, senão perfeitamente auto-regulável pelo menos de forma melhor do que qualquer correção por parte do Estado. Essa abstinência, no entanto, não é praticada. As recomendações monetaristas de política de estabilização tendem a ser ativas e agressivas. E quando a estabilização é alcançada, os monetaristas sabem que ela é sempre tão

precária que a intervenção continuada do Estado será necessária para mantê-la.

Atualmente, o monetarismo, apesar de seus recorrentes fracassos práticos, é, em sua vertente das expectativas racionais, a religião econômica das universidades dos países capitalistas desenvolvidos. Como resultado da subordinação ideológica das elites dos países periféricos à dos países centrais, um monetarismo quase irrestrito tem sido adotado pela direita ideológica em um país periférico como o Brasil. Dois exemplos bastam. Embora a inflação brasileira tenha origens estruturais e um caráter inercial, tornando a oferta de moeda endógena ou passiva, a direita acredita que a inflação possa ser controlada simplesmente pela aplicação de políticas monetária e fiscal.<sup>108</sup> Numa economia subdesenvolvida como a brasileira, os desequilíbrios econômicos se aprofundam, mas, baseada no monetarismo, a direita neoliberal acredita que as forças do mercado conseguirão resolver todos os problemas.

Os sucessivos fracassos dessa abordagem para solucionar as crises econômicas na Argentina, no Brasil e no Chile contribuíram para certo descrédito do monetarismo no início dos anos 80. Entretanto, após o fracasso dos planos heterodoxos, Austral e Cruzado, o monetarismo recuperou parte de seu prestígio perdido. De repente, como resultado de uma manobra muito interessante da direita neoliberal, as políticas de estabilização convencionais (baseadas em políticas fiscal e monetária, sobre as quais um relativo consenso existe entre os bons economistas) foram equiparadas ao monetarismo “ortodoxo” e opostas às teorias keynesiana e estruturalista, vistas agora como populistas e “heterodoxas”. Por meio dessa estratégia retórica, a direita ideológica conseguiu identificar a heterodoxia com o populismo econômico, quando heterodoxia em teoria econômica significa simplesmente não adotar o

mainstream econômico e, em política econômica, não se limitar à política fiscal e monetária, mas utilizar também políticas de renda. Enquanto nos países desenvolvidos a teoria da inflação inercial começou a ser incorporada pelo *mainstream* econômico e um número cada vez maior de economistas passou a admitir a vantagem de combinar políticas convencionais ou ortodoxas (fiscal e monetária) com políticas heterodoxas (que neutralizam a inércia), a direita monetarista neoliberal no Brasil ainda insistia em adotar estratégias heterodoxas e em defender apenas políticas ortodoxas para controlar a inflação.<sup>109</sup> Quando um programa de estabilização — o Plano Real — finalmente controlou a inflação em 1994, os monetaristas se recusaram a reconhecer seu caráter essencialmente heterodoxo, embora seus autores fossem economistas neo-estruturalistas, e a URV — Unidade Referencial de Valor — fosse uma estratégia engenhosa, absolutamente não-convencional, para neutralizar os efeitos da defasagem dos contratos, ou seja, da inércia.

Na verdade, as políticas econômicas monetaristas são por natureza inadequadas ou irracionais. É óbvio que uma rejeição dogmática da intervenção estatal impede a política monetarista de lidar com os problemas da economia brasileira. O monetarismo também tende a ignorar as características específicas de cada economia. A inflação inercial pode ser um fenômeno universal, mas o grau de indexação formal e informal no Brasil tornava-a específica para a situação brasileira, criando um problema brasileiro, que requeria medidas especialmente direcionadas para sua solução.

O neoliberalismo é o complemento do monetarismo. O Consenso de Washington foi uma de suas manifestações na América Latina — um tema já amplamente discutido neste livro. Embora persista em ignorar, a direita ideológica sabe (ou deveria saber) que o Estado exerceu

um papel-chave na industrialização do Brasil. Nos anos 80, depois de ter contraído uma elevada dívida externa, o Estado brasileiro sofreu severa crise fiscal e passou a ser um obstáculo ao crescimento econômico. Para aqueles que subscrevem um neoliberalismo sem jaça, este fato indicaria que o Estado deveria abster-se totalmente de exercer qualquer papel econômico. Embora a crítica neoliberal ao Estado tenha sido útil para criticar o estatismo populista latino-americano, as políticas econômicas que o neoliberalismo propõe não são realistas. A tarefa primordial é a de resolver a crise fiscal; não é a de expulsar o Estado da economia, mas habilitá-lo a assumir novas funções ao promover o bem-estar e o progresso tecnológico.

A aspiração natural da comunidade empresarial brasileira é, acima de tudo, integrar o Brasil na economia internacional. Se lograsse esse objetivo, o capitalismo brasileiro seria naturalmente menos vulnerável, tanto econômica quanto ideologicamente. Como existe uma clara hegemonia econômica e ideológica da burguesia, este desejo de maior integração com o mundo desenvolvido é bastante natural. O problema é como chegar a essa integração. Os conservadores brasileiros normalmente acreditam que isto possa ser alcançado se o país adotar um internacionalismo militante, se lograr credibilidade junto aos países desenvolvidos. Entretanto, o internacionalismo de direita, preocupado em criar confiança, habitualmente toma a forma de uma subordinação acrítica aos interesses dos países desenvolvidos. Esta atitude — que chamo de internacionalismo subordinado — é um fenômeno da vida cotidiana no Brasil. É consequência de uma dominação cultural e econômica que o mundo desenvolvido exerce sobre a periferia. No caso da direita ideológica, essa subordinação assume uma militância tão incompatível com

os interesses nacionais quanto o velho nacionalismo da esquerda.

O outro nome para o internacionalismo subordinado é a estratégia da construção de confiança (*confidence building*), que as elites empresariais na América Latina normalmente advogam. A ideia é seguir todas as recomendações ou sugestões feitas por Washington (o governo) e Nova York (o sistema financeiro), numa tentativa de construir confiança. O México seguiu firmemente essa estratégia desde agosto de 1989, quando, irresponsavelmente, assinou o acordo da dívida com bancos comerciais, seis meses após o anúncio do Plano Brady. A redução da dívida foi insignificante, mas, argumentava-se então, teria “conquistado a confiança”. Dessa ocasião até a quebra em dezembro de 1994, o governo Salinas esteve engajado em obter credibilidade às custas do interesse nacional e de fundamentos macroeconômicos.

Atualmente, os conservadores na América Latina veem a experiência chilena como um exemplo de política econômica firme e bem-sucedida. Estão basicamente corretos. O Chile foi uma exceção à regra. Após cometer grandes enganos e mergulhar numa profunda crise em 1982, o governo autoritário chileno conseguiu superar a crise fiscal e recuperar o crescimento. Desde a democratização, em 1990, o novo governo democrático vem mantendo os fundamentos macroeconômicos sob controle, ao mesmo tempo em que dá maior ênfase às políticas sociais. Nem o governo autoritário nem o democrático privatizaram as minas de cobre, a fonte da maior parte das poupanças públicas que permanecem altamente positivas.

Os resultados combinados (positivo e negativo) alcançados pela economia chilena foram o produto de políticas ortodoxas e, inicialmente, de um regime

autoritário, que ajustou a economia às custas de forte concentração de renda e de substancial aumento da pobreza (Piedra, 1988). John Sheahan (1986: 161) observou que as políticas econômicas típicas dos regimes autoritários na América Latina incluem algum controle de preços, menor protecionismo, sérios esforços para limitar os déficits orçamentários, controle restrito de salários e condições altamente favoráveis a investidores estrangeiros. Sheahan confunde retórica do regime com as ações praticadas. Na verdade, os regimes autoritários latino-americanos não necessariamente adotam políticas econômicas ortodoxas ou neoliberais. Sua retórica é invariavelmente contrária à intervenção estatal e ao protecionismo, mas, embora preconizem austeridade fiscal, raramente praticam o que preconizam. O endividamento externo excessivo e os déficits públicos correspondentes dos anos 70 foram todos cometidos pelos regimes autoritários no Brasil, na Argentina, no Chile e no Peru. No Chile, o ajustamento fiscal afinal foi alcançado, mas constitui uma exceção. Sheahan pisa em solo mais firme, entretanto, quando se preocupa com a habilidade dos governos não-autoritários da América Latina de sobreviver a uma expansão das políticas populistas, tendência que se intensificou nos anos que se seguiram à redemocratização: aumentos salariais acima do crescimento da renda *per capita*; elevações nos gastos públicos e uma tendência ao protecionismo excessivo.

Em suma, práticas e ideologias políticas populistas e desenvolvimentistas de um lado, e meramente ortodoxas, de outro, constituem o maior obstáculo à adoção de políticas racionais e consistentes no Brasil, e, mais amplamente, na América Latina. Essas práticas e ideologias levaram a crises fiscais, a problemas no balanço de pagamentos, à inflação, ou então a uma incompetente administração macroeconômica, a baixas taxas de



crescimento, à concentração de renda e ao fracasso em combater uma inflação inercial.

## 10. O Governo Collor: Crise Política Recorrente

O governo Fernando Collor de Mello (março de 1990 a dezembro de 1992) permanecerá na história do Brasil como um caso dramático de contradição. Por um lado, mudou a agenda política do país, pois conseguiu implementar reformas econômicas voltadas para o mercado, corajosas e muito necessárias, e buscou o ajustamento fiscal. Embora outras tentativas tenham sido feitas desde 1987, foi durante o governo Collor que as velhas ideias nacional-desenvolvimentistas foram efetivamente enfrentadas e combatidas. Por outro lado, apesar de ter dado todo o apoio para seus dois ministros da economia, o governo Collor não conseguiu controlar a inflação e, infelizmente, seu governo acabou em *impeachment* depois que denúncias de corrupção foram comprovadas.

O governo Collor caracterizou-se por crises políticas recorrentes. Em seu primeiro ano, o presidente Collor inclinou-se mais para o confronto que para a conciliação junto à comunidade empresarial e, mais amplamente, à sociedade civil. Collor mostrou-se às vezes corajoso, se não heroico, ao implementar reformas voltadas para o mercado e ao combater a inflação com medidas monetárias e fiscais. Não obstante, esse heroísmo foi finalmente prejudicado por sua auto-suficiência e arrogância. Nesse período, revelou uma enorme dificuldade, senão relutância, em ouvir e dialogar com a sociedade. Como resultado, seu governo começou a enfrentar sérios problemas de legitimidade e perda de apoio por parte da sociedade civil.<sup>110</sup> Com a demissão de Zélia Cardoso de Mello — que combinava com Collor em bravura e arrogância — e a

escolha do *low profile* Marcílio Marques Moreira para o Ministério da Economia em abril de 1991, Collor começou uma segunda fase de seu governo, cujo objetivo inicial era o de recuperar o apoio da sociedade civil, especialmente dos empresários. Ainda assim, em maio-junho de 1992, o governo estava novamente imerso em profunda crise política, desta vez como resultado das acusações de corrupção. Esta crise levou finalmente ao impeachment do presidente em setembro de 1992, ocasião em que assumiu o então vice-presidente Itamar Franco. Neste capítulo, irei apresentar um quadro dos melhores e piores momentos políticos do governo Collor.

O governo teve início com um voto de confiança da sociedade civil. O Plano Collor recebeu inicialmente grande apoio, apesar de seu radicalismo. Seu fracasso, porém, que analiso no Capítulo 13, aliado às crescentes acusações de corrupção levaram o governo à sua primeira crise.

Uma mudança significativa ocorreu no governo Collor, começando em abril de 1991 com a substituição de Zélia Cardoso por Marcílio Marques Moreira no Ministério da Economia e terminando no início de 1992 com uma alteração completa no gabinete oficial e o ingresso de alguns intelectuais conhecidos e respeitados para o ministério. Como resultado, a administração, que havia entrado em profunda crise de legitimidade, parcialmente recobrou o apoio da sociedade civil. Esta mudança positiva foi salientada pelo fato de que a taxa de inflação, que em 1991 acelerava, estabilizou em torno de 20% ao mês no primeiro semestre de 1992, o que era visto como uma vitória do governo.

Ainda em maio de 1992, uma nova e muito grave crise política eclodiu, com as denúncias de corrupção no governo disparadas pelo irmão do presidente, Pedro Collor de Mello. O peso das acusações, que logo se multiplicaram, derrubou o presidente, que perdeu o apoio recém-

recuperado. Em setembro daquele ano, o Congresso afastou Collor das funções; em dezembro, o presidente evitou o *impeachment* formal renunciando poucas horas antes de o Senado decidir afastá-lo definitivamente.

## **Tempos Heroicos e Crise de Legitimidade**

No Brasil, é possível ser eleito sem o apoio da comunidade empresarial, mas não é possível governar sem seu apoio. Isso é verdade em qualquer país capitalista, mas mais particularmente no Brasil porque aqui existe uma democracia dual e limitada: numa eleição, a grande maioria de desfavorecidos escolhe o presidente; no dia seguinte, entretanto, apenas um pequeno segmento da sociedade civil em relação à massa de 100 milhões de eleitores consegue influenciar o governo.

Nesta pequena sociedade civil, em que — de diversas formas organizadas e inter-relacionadas — a comunidade empresarial, a imprensa, os cientistas, as celebridades, os líderes trabalhistas e todos os tipos de associações fazem parte, a comunidade empresarial é a maior, a mais poderosa e a mais influente. Um presidente pode ser eleito apesar desse grupo, como foi com Collor, e como teria sido se Lula — o candidato do Partido dos Trabalhadores — tivesse sido eleito presidente em 1989, mas nenhum presidente consegue governar sem seu apoio.

No entanto, exatamente por ser essa sociedade dual é que é possível eleger um candidato sem o apoio efetivo da comunidade empresarial. E, em seguida, pode ser muito tentador governar sem ela, continuar contando com o apoio da massa de eleitores. O presidente Collor basicamente sucumbiu a essa tentação durante o primeiro ano de seu governo. Foi esse fato, mais do que o fracasso de sua política anti-inflacionária e a recessão, que impeliu

seu governo para uma profunda crise política, na verdade uma crise de legitimidade (isto é, uma perda de apoio da sociedade civil) semelhante à ocorrida nos últimos três anos do governo Figueiredo e últimos dois anos do governo Sarney. A diferença é que estas duas outras crises de legitimidade ocorreram quando as respectivas administrações perderam o apoio da sociedade civil, apesar do seu empenho em conservá-lo, enquanto o governo Collor pouco se esforçou no seu primeiro ano para obter esse apoio. Aparentemente ignorando o fato de que a popularidade provém do eleitorado, mas que a legitimidade, no sentido político e não jurídico do termo, origina-se na sociedade civil e especialmente na comunidade empresarial, o governo Collor tentou, quase que deliberadamente, governar sem a sociedade civil. Ao fazê-lo, incorreu num perigoso e exaustivo conflito que finalmente, quando as denúncias de corrupção que o envolveram diretamente se tornaram públicas, levou ao processo de *impeachment* no final de 1992.

Embora os membros da sociedade civil — especialmente a comunidade empresarial — sempre reclamem de sua falta de poder, este, na verdade, é imenso. Quando, por alguma razão, não são convidados a participar do governo, respondem com palavras e atos. As palavras exercem um poder enorme de hegemonia ideológica na arena social porque, por meio delas, a sociedade civil está em condições de formar a opinião pública. Os atos, por sua vez, constituem as decisões diárias sobre preços e investimentos: preços que são aumentados e investimentos que são reduzidos quando os empresários se sentem inseguros ou ameaçados.

As sociedades capitalistas são democráticas em parte porque os valores democráticos constituem uma parcela de seu fundamento ideológico, que é liberal e individualista, e em parte porque o regime democrático é o único

compatível com a participação efetiva da sociedade civil na política. Embora o empresariado, os intelectuais e mais amplamente a sociedade civil constituam em geral uma minoria na sociedade, eles constituem uma grande massa de pessoas que demanda participação política, exigindo regras — os procedimentos democráticos — para acesso ao poder político.

É claro que um governante que espere ser um estadista não pode simplesmente inclinar-se perante a sociedade. Dessa forma não governaria. A relação dos governantes com os poderosos, tanto no nível interno quanto no internacional, é sempre conflituosa. As alternativas polares são sempre de submissão ou confronto. Um espaço intermediário entre esses dois extremos deve ser encontrado — um espaço não de meio-termo mas de estratégia em que os avanços e recuos, a afirmação das convicções e a habilidade em fazer compromissos sejam combinados de diversas formas.

## **Segunda Fase: Tentativa de Entendimento**

Auto-suficiente, quase arrogante em sua primeira fase, entre março de 1990 e abril de 1991, o governo Collor ouviu pouco e falou ainda menos com a sociedade. A escolha de Marcílio Marques Moreira para ministro da economia representou uma tentativa de mudança. O novo ministro era um conciliador e tinha uma equipe respeitada de economistas e burocratas. Parecia uma boa combinação para o presidente mais jovem, mais agressivo. Com a saída de Zélia, a fase heroica da administração de Collor terminou; com a entrada de Marcílio, a fase de acomodação começou. Durante a fase heroica, a administração perdeu legitimidade política devido ao fracasso de suas tentativas de estabilização e a seu

confronto com a sociedade e com os credores estrangeiros.<sup>111</sup> Em compensação, iniciaram-se reformas estruturais corajosas — ajuste fiscal, liberalização comercial e privatização —, fundamentais para superar a crise do Estado. Na fase de acomodação, as reformas prosseguiram, mas nenhum plano de estabilização digno desse nome foi adotado, apesar de a inflação continuar elevadíssima.<sup>112</sup>

No segundo semestre de 1991, diante da crise de legitimidade provocada pelo profundo atrito entre o presidente Collor e a sociedade civil, os partidos políticos brasileiros iniciaram um debate sobre um possível “entendimento nacional”— isto é, um acordo político amplo. Seu objetivo, na visão do presidente, era o de obter apoio para as emendas propostas para a Constituição. Na verdade, a finalidade desse entendimento nacional poderia ser apenas restabelecer a credibilidade na administração. Isso foi bem entendido pelo senador Fernando Henrique Cardoso, quando, num discurso no Senado, formalmente propôs o acordo político. O país estava passando por uma crise política grave, uma clássica crise de governabilidade, dada a perda de legitimidade do governo. Um entendimento nacional faria sentido apenas se resultasse em credibilidade renovada para o governo, dessa forma, possibilitando-lhe governar.

Depois do fracasso das suas tentativas iniciais de estabilização, o governo Collor atribuiu esse fracasso ao caráter populista da Constituição de 1988 e se concentrou numa série de emendas constitucionais, conhecidas como *emenda*o. A reforma era de fato necessária, embora, como veremos nos capítulos 13 e 14, o fracasso das tentativas de estabilização não pudesse ser atribuído apenas a esse fator. A Constituição de 1988 foi a última manifestação das ideias nacional-desenvolvimentistas e do burocratismo estatizante que dominavam a coalizão política que levou à

transição para a democracia no Brasil entre meados dos anos 70 e 1984. Embora o resultado final tenha sido um compromisso democrático entre os partidários da velha estratégia estatizante apoiada tanto na esquerda quanto na direita tradicional, e os liberais que então começavam a ganhar força, esse resultado acabou sendo marcado pelo nacionalismo e o estatismo burocrático. Além disso, descentralizava a receita fiscal para os estados e municípios sem transferir responsabilidades. O retrocesso burocrático presente na nova constituição tornou a administração pública extremamente rígida. A administração indireta perdeu a autonomia que a reforma administrativa de 1967 lhe conferira. Empresas estatais, fundações e universidades passaram a ser tratadas como departamentos governamentais. Por outro lado, a burocracia logrou privilégios adicionais, particularmente direitos de aposentadoria, incompatíveis com um orçamento equilibrado.<sup>[113](#)</sup>

O governo Collor reconheceu que a Constituição de 1988 havia-se tornado um obstáculo para a superação da crise fiscal do Estado. Entretanto, a causa básica da crise política que assolava o país na ocasião não se encontrava na Constituição. Seu *background* estava no vácuo político que se havia formado no país desde o colapso do pacto democrático-populista de 1977, que levou à transição para a democracia.<sup>[114](#)</sup> Sua causa mais geral encontrava-se na crise econômica — centrada na alta e persistente taxa de inflação e na crise do Estado — que examinei na primeira parte deste livro. Suas causas imediatas eram, por um lado, o fracasso da estratégia de estabilização do governo Collor e, por outro, a dificuldade do governo em dialogar com a sociedade civil e a onda de denúncias de corrupção que envolviam o governo.

O acordo político proposto baseava-se na ideia de reformar o governo, tornando-o livre da corrupção e capaz



de lidar com a crise fiscal, estabilizar preços e retomar o desenvolvimento. O presidente preservaria seus poderes ao mesmo tempo em que os dividiria com os setores da sociedade participantes do acordo político. A ideia pareceu ter sido aceita pelo presidente Collor, que, no início de 1992 fez uma reforma geral de seu gabinete. A quase arrogância do primeiro ano de seu governo foi substituída por uma atitude mais humilde e mais predisposta à negociação. A crença de que todas as decisões deveriam basear-se em seu próprio julgamento e coragem foi substituída por uma vontade maior de ouvir. A ideia de poder governar apoiado apenas pelo pequeno time que o havia ajudado a eleger-se foi substituída por uma disposição de incluir políticos capazes em seu gabinete. Os membros claramente corruptos ou incompetentes do que era normalmente chamado seu “círculo íntimo” foram afastados. O presidente começou a insistentemente apelar para o acordo nacional enquanto reafirmava sua crença num curso “social-liberal” para o Brasil. [115](#)

Poder-se-ia dizer que o presidente decidiu mudar porque não tinha escolha. O fato é que se mostrou capaz de aprender e mudar. Poder-se-ia dizer que as negociações estavam limitadas ao Congresso. Ainda não se haviam estendido ao restante da sociedade, especialmente aos líderes empresariais e trabalhistas, mas não teria sido difícil ter dado esse passo. A convocação de Collor para um novo entendimento, expressa numa série de artigos de jornal, tinha em geral pouca receptividade. O fracasso de suas tentativas radicais de controlar a inflação estava vivo na mente das pessoas. Os intelectuais da esquerda moderada permaneciam desconfiados.

## **Collor Neoliberal?**

Collor adotou um programa corajoso de reformas econômicas orientado para a liberalização comercial e a privatização. Na opinião da maioria dos intelectuais da esquerda, essas reformas identificavam o governo Collor com a direita neoliberal. Era uma visão equivocada, a não ser que se insista, como vem fazendo a esquerda populista na América Latina, em identificar o neoliberalismo com o conservadorismo e com reformas orientadas para o mercado. O neoliberalismo é um fenômeno muito mais específico. É a ideologia da nova direita, do neoconservadorismo. É uma forma radical de individualismo e de liberalismo econômico, contrária a qualquer tipo de intervenção do Estado no plano econômico e social. O neoliberalismo é o velho liberalismo econômico atualizado pelas visões dos intelectuais da escola austríaca (Hayek), da microeconomia monetarista e neoclássica (Friedman e Lucas, respectivamente) e da escola da escolha racional (Buchanan e Olson). É uma crítica, sob certos aspectos brilhante, das distorções a que foi sujeita a intervenção do Estado na economia. De como agentes econômicos e políticos em busca de vantagens pessoais (*rent seeking*) submetem as políticas públicas a seus interesses particulares. Mas sua proposta de solução do problema — retirar o Estado dos problemas econômicos e sociais — é completamente irrealista. O neoliberalismo é o que Margareth Thatcher tentou, sem sucesso, implementar na Inglaterra por onze anos. O neoliberalismo é o que o governo Reagan apregoou ao em vez de praticar, já que é impossível reduzir o Estado ao mínimo e deixar a coordenação da economia exclusivamente para o mercado. A experiência pretendidamente neoliberal de Reagan — na verdade um mero episódio de política conservadora — afinal foi marcada por uma curiosa mistura de políticas populistas e concentradoras de renda, que levaram a

economia americana à crise fiscal e agravaram seriamente os problemas sociais do país. [116](#)

O neoliberalismo é profundamente pessimista e individualista acerca das possibilidades de cooperação social e ação coletiva. As políticas tecnológicas e industriais não fazem sentido, e mesmo as políticas macroeconômicas de curto prazo são teoricamente condenadas. O mercado é perfeitamente auto-regulável conforme as expectativas dos agentes econômicos. Além do mais, o verdadeiro neoliberal condena a política social porque o auxílio aos pobres inibe o trabalho e a iniciativa individual. Como demonstrou Albert Hirschman (1991), essa nova direita está fundada no “princípio do efeito perverso” (*perverse effect principle*), já presente na filosofia social setecentista de Edmund Burke. Esse princípio assegura que a tentativa de melhorar a distribuição de renda e atingir maior igualdade social é perversa na medida em que os efeitos reais são opostos a seus objetivos. Não importa que a história das novas democracias sociais europeias refute essa proposição. O princípio do efeito perverso é um argumento ideológico poderoso contra ações do Estado no campo econômico e social. Além disso, é a explicação-padrão para todos os eventuais fracassos dessas ações.

De acordo com esse conceito de neoliberalismo, Collor claramente não era um neoliberal, como não é a maioria dos políticos latino-americanos. Há muitos políticos conservadores na América Latina, muito poucos neoliberais. O fato de um líder político adotar políticas de ajustamento fiscal e reformas orientadas para o mercado não significa que seja um neoliberal. No final da crise dos anos 80, muitos governos latino-americanos foram obrigados a adotar políticas chamadas neoliberais, quando na verdade eram simplesmente políticas ortodoxas inevitáveis, dado o fato de que o Estado entrara em grave

crise fiscal, o Tesouro se esvaziara, as reservas internacionais se esgotaram, e a crise cambial se desencadeara.<sup>117</sup> Collor não tinha nenhuma outra alternativa senão realizar o ajuste fiscal e as reformas orientadas para o mercado. A política industrial e tecnológica que seu governo tentou executar não era neoliberal por definição. Tentar atribuir um papel chave para o mercado na coordenação da economia não é neoliberalismo; é meramente senso comum se o Estado cresceu em demasia. Quando este enfrenta uma crise fiscal grave, a disciplina fiscal e a privatização de empresas estatais são políticas necessárias. Com a privatização, o Estado pode obter os recursos de que necessita para reduzir sua dívida. Quando a empresa é deficitária, como frequentemente ocorre, o Estado fica adicionalmente dispensado de gastar recursos fiscais em atividades produtivas que o setor privado pode desempenhar com mais eficiência. É claro que o comércio exterior brasileiro deveria ter sido liberalizado há muito tempo — quando a estratégia de substituição de importações se esgotou no início dos anos 60. Collor foi chamado de neoliberal devido a uma interpretação muito abrangente do termo, que a esquerda na América Latina usa sem perceber que assim identifica políticas racionais e necessárias com a direita e reserva para si apenas o velho populismo.

No Brasil, muitas formas de liberalismo são encontradas na classe empresarial, mas o neoliberalismo propriamente dito não foi adotado por nenhum setor relevante da sociedade. Ser conservador no Brasil não significa ser contra a intervenção do Estado, exceto para efeitos retóricos. A coalizão autoritária capitalista-burocrática que governou o país entre 1964 e 1984 era tanto conservadora quanto intervencionista. No final dos anos 80, a retórica neoliberal entrou no discurso dos políticos conservadores brasileiros, mas nunca houve uma prática política

correspondente. Mesmo entre os intelectuais é raro encontrar representantes verdadeiros do neoliberalismo.

A crítica à falta de correspondência entre as palavras de Collor e suas ações era constante durante seu governo. Em 2 de fevereiro de 1992, o presidente tentou responder a essas críticas por um artigo na *Folha de S. Paulo*, seguido de muitos outros. Seus discursos e entrevistas exibiam um pensamento moderno, democrático, voltado para o aspecto social. Continham elementos conservadores mas não poderiam ser de nenhuma maneira confundidos com uma visão neoliberal. A inspiração ideológica de Collor era José Guilherme Merquior, que foi, definitivamente, não um neoliberal mas um destacado intelectual liberal — um intelectual próximo, embora à direita, da democracia social.

Os artigos e discursos de Collor visavam ao desenvolvimento nacional. A comunidade empresarial, operando livremente no mercado, seria o principal agente desse desenvolvimento, e a competição, fator fundamental para uma eficiente alocação de recursos. O mercado, no entanto, não é o mecanismo quase perfeito para a coordenação econômica que os modelos econômicos neoliberais preconizam. Assim, as deficiências do mercado, segundo Collor, deveriam ser compensadas pela ação do Estado, não apenas na área social e ambiental — o domínio distributivo — mas também no domínio produtivo: desenvolvimento tecnológico e políticas agro-industriais.

Enquanto ocupou a presidência, Collor não refreou o combate à inflação. Neste sentido, seu governo foi muito diferente do anterior. O governo Collor não foi populista. O presidente tinha disposição de enfrentar qualquer dificuldade política para combater a inflação. Aceitou a impopularidade sem hesitar, quando tinha por objetivo estabilizar a economia. Nos quase três anos que governou o Brasil deu pleno apoio a seus ministros da economia,

tanto a Zélia quanto a Marcílio. Um ajustamento fiscal foi de fato posto em prática, embora de forma incompleta. Superávits orçamentários repetidos foram um fato objetivo no seu governo. A redução tanto do déficit público quanto da dívida pública interna de fato ocorreu. Se a inflação não foi controlada, não foi por falta de força e determinação por parte do presidente, mas sim o resultado da ineficiência ou incompetência dos programas de estabilização, que não conseguiram levar em conta o caráter particular da inflação inercial que então prevalecia no país.

Se as palavras de Collor eram positivas, seus atos — como a seleção de ministros e consultores corruptos na primeira fase de seu governo, os indiscriminados ataques aos críticos empresariais e à mídia, ou a incapacidade de ouvir — contradiziam-nas. A mudança em seu gabinete em 1992 abriu novas perspectivas para seu governo. As pesquisas de opinião pública indicavam então uma moderada recuperação em sua popularidade. Entretanto, um escândalo político que surgiu em maio de 1992, envolvendo o presidente em graves acusações de corrupção, levou-o imediatamente à perda de popularidade.<sup>118</sup> Uma pesquisa feita em junho daquele ano indicou tal declínio: 65% dos entrevistados viam o governo Collor como ruim ou muito ruim; 65% acreditavam que Collor estava de fato envolvido em corrupção; e 32% acreditavam que deveria renunciar à presidência (Folha de S. Paulo, 25 de junho de 1992). Em setembro, quando o voto de *impeachment* foi dado na Câmara dos Deputados, foi quase unânime (apenas 61 de 505 deputados votaram a favor de Collor ou estavam ausentes). Nessa ocasião, as pesquisas mostravam que cerca de 90% da população via o governo Collor como ruim ou muito ruim.

## **A “Única Solução Possível”**

Segundo a observação de Philippe Faucher numa conferência em abril de 1992, “a atual política econômica brasileira é, ao mesmo tempo, a única e a pior alternativa”.<sup>119</sup> A única possível porque a sociedade havia-se mostrado incapaz de visualizar outra. A pior porque estava destruindo a capacidade produtiva do Brasil — a taxa média de juros reais em 1992 era de 30% — sem controlar a inflação. A crise econômica enfrentada pelo Brasil era então definida pela estagnação e pelas altas taxas de inflação; a crise política, delineada pela falta de uma coalizão que estabelecesse os objetivos nacionais e desse respaldo político à administração. O resultado desse tipo de crise era imobilizar o governo e a sociedade.

Numa situação como essa é compreensível que a política econômica de Marcílio, durante a segunda fase do governo Collor, fosse “a única possível”. Na verdade, era uma não-política, um “Plano Nada”, como André Lara Resende sugeriu. Um plano de estabilização convencional, resultado do fracasso dos congelamentos de preços anteriores e do receio de novas tentativas de neutralizar a alta inflação inercial. Era uma não-política que se autodefinia como *laisser-aller*, que esperava que todos os problemas fossem resolvidos automaticamente pelo mercado, e que reconhecia a impotência do governo para planejar e implementar qualquer programa. Na realidade, quando o Estado enfrenta uma crise da dimensão que enfrentava no início dos anos 90 e não há nenhuma coalizão política mais ampla, quando não há um objetivo nacional definido, quando a “única política possível” é a do *laisser-aller*, a solução encontrada por todos — a solução geral — é transferir os custos da crise para o Estado — visto como algo distinto da sociedade. Cada grupo, setor econômico e região do país descobre que a solução geral é na verdade muito especial: a de arrancar os custos do Estado, fazê-lo pagar uma conta que não tem condições e assim perpetuar

a inflação, ao mesmo tempo em que se descartam as reformas estruturais necessárias. Esta situação perversa perdurará até que a crise se torne insuportável e se torne possível definir um novo pacto político e social que viabilize uma ação combinada do governo e da sociedade contra a inflação e a favor de reformas estruturais.

## **O “Fundo do Poço”**

Em função do fracasso em estabilizar a economia, uma alternativa era esperar que o caos afinal se materializasse pela substituição da hiperinflação indexada pela hiperinflação aberta. Na Argentina, foi o caos econômico associado à hiperinflação que levou ao choque liberal e em seguida possibilitou a reforma da política econômica representada pelo Plano Cavallo. A economia do país estava esgotada; os argentinos estavam esgotados, quando afinal uma solução heroica foi encontrada para a alta inflação. No final do governo Collor o Brasil ainda não havia chegado a esse nível da fadiga. A economia brasileira é mais poderosa, diversificada e resistente que a economia argentina. Mas havia chegado ao que chamaríamos de “fundo do poço”.

O “fundo do poço” é o ponto em que não é mais possível, nem minimamente racional, continuar tentando empurrar a crise com a barriga. O fundo do poço não é o caos econômico e social. Não é o empobrecimento radical. O Brasil não precisa virar Bangladesh, assim como os Estados Unidos — que também enfrentam graves problemas de desajustamento macroeconômico — não precisa virar Brasil para chegar ao fundo do poço e começar a reformar e a ajustar. Muito antes disso, as populações do Brasil e dos Estados Unidos irão compreender que o ajustamento não pode mais ser adiado e que os “custos líquidos do ajustamento” (custos do ajustamento menos custos de



adiar o ajuste e as reformas) tornaram-se negativos. Mesmo para as pessoas com uma preferência intertemporal muito grande para o consumo presente, o ajustamento será a partir desse ponto menos oneroso do que seu adiamento.<sup>[120](#)</sup>

Literalmente, o fundo do poço é o limite da crise. É o ponto em que não é mais possível continuar aprofundando a crise. É possível pensar nesse limite em termos racionais. Há um tempo em que os custos do ajustamento e da implementação das reformas tornam-se iguais ou menores que os custos do não-ajustamento, de tentar empurrar a crise com a barriga. Mesmo se as pessoas tiverem preferência absoluta pelo consumo presente, mesmo se os cidadãos de determinado país adotarem uma taxa de desconto muito alta sobre o consumo futuro, é mais compensador fazer o ajustamento imediatamente, e irracional adiá-lo. Quando este momento chega, o fundo do poço foi atingido.

O ajustamento econômico e as reformas podem ser antecipados e decididos quando o fundo do poço foi alcançado, ou podem ser decididos apenas depois desse ponto. O Brasil provavelmente alcançou esse ponto em 1990, quando as reformas começaram a ser seriamente empreendidas. Ainda assim o ajustamento fiscal continuava insuficiente. A Argentina chegou ao fundo do poço antes de 1990-1991, mas somente nessa ocasião é que os ajustamentos e as reformas foram efetivamente promovidos. O Chile e o México foram os primeiros países a promover ajustamento e reformas estruturais, mas o México não conseguiu completá-los. O Chile antecipou os custos do ajustamento. Como um *trade-off*, superou mais cedo a crise. A Argentina encontra-se no outro extremo. Decidiu pôr as reformas e o ajustamento em prática apenas quando os custos do ajustamento tornaram-se muito menores que os custos do não-ajustamento. Os

argentinos claramente levaram um tempo excessivo para perceber esse fato: por isso seu ajustamento ocorreu tão tarde. Desde 1990, o Brasil se encontra provavelmente no ponto em que as duas curvas de custos se cruzam. Depois deste ponto, não faz mais sentido deixar de promover o ajuste e as reformas. Ainda assim, nesta situação, grupos minoritários que se aproveitam da crise podem se opor às reformas e ao ajustamento, e esta estratégia pode funcionar porque o país ainda não atingiu o caos completo.

Em 1994, quando a estabilização foi finalmente alcançada no Brasil, estava claro que a economia brasileira não podia mais crescer — mesmo que minimamente — sem se ajustar e estabilizar. Os custos de curto prazo envolvidos na continuidade da adoção de políticas populistas eram maiores do que os benefícios do adiamento das reformas. Alguns indicadores apontavam nessa direção. Desde 1990 o país permanecia quase que totalmente na recessão. As recuperações tinham vida curta. Os episódios populistas clássicos ocorridos no Brasil, como, por exemplo, o primeiro plano de estabilização de Delfim Netto, em 1979, e o Plano Cruzado, em 1986, que trouxeram um pedaço do paraíso por alguns poucos meses, não podiam mais ocorrer. As tentativas de escapar à recessão pela política fiscal tinha vida curta e muito fraca. Não era mais possível expandir a renda com base no aumento de consumo, como já havia acontecido em outras oportunidades, porque os agentes econômicos — investidores e consumidores — sabiam que a inflação permanecia descontrolada e que o governo não teria outra escolha senão um novo plano de estabilização.

O Brasil havia, no entanto, tocado o fundo do poço. As tentativas corajosas da administração Collor de estabilizar demonstraram este fato. Não fracassaram por falta de apoio político; mas sim porque os planos de estabilização haviam sido incompetentes ou ineficientes (Capítulos 13 e

14). A estabilização tornou-se possível apenas em 1994, durante o governo de Itamar Franco, quando Fernando Henrique Cardoso conseguiu a colaboração de uma equipe de economistas competentes que dez anos antes havia ajudado a desenvolver a teoria da inflação inercial (Capítulo 15).

## **11. A Contradição da Cidadania**

Estou analisando neste livro a sociedade brasileira desde mais ou menos 1979, quando eclodiu a grande crise econômica, até o presente. Esta crise, que defino como crise do Estado, pode também ser vista como uma de modernização. A partir dos anos 30, o Brasil, juntamente com toda a América Latina, adotou uma estratégia de desenvolvimento capitalista, nacional-desenvolvimentista. Esta estratégia foi um caminho bem-sucedido para a modernidade por algumas décadas, mas, em meados dos anos 60, começou a apresentar cada vez mais problemas. Os regimes militares burocrático-capitalistas que então tomaram o poder e o endividamento externo dos anos 70 foram formas artificiais de prolongar uma estratégia nacional-desenvolvimentista já exaurida. A consequência é bem conhecida: o processo de modernização entrou em colapso. Seguiram-se a estagnação econômica e a rápida deterioração das condições sociais.

Desde essa época, o Brasil e a América Latina vêm esforçando-se para superar essa crise. Muitos analistas concordam, entretanto, que isso só será possível se a região conseguir definir um novo pacto político, voltado para o desenvolvimento, que assegure a legitimidade às elites políticas. Neste capítulo, discuto este problema, a começar por uma questão que nunca vi colocada pelos intérpretes da América Latina: por que os latino-americanos, particularmente os brasileiros, enfatizam tanto a necessidade de um pacto político, enquanto nos países desenvolvidos as pessoas raramente falam de um pacto desse tipo? Para responder a essa pergunta, invoco o problema da heterogeneidade radical das sociedades latino-americanas e particularmente da brasileira. Enquanto um contrato social hobbesiano é suficiente para

sociedades relativamente homogêneas, como as desenvolvidas, sociedades duais e subdesenvolvidas requerem adicionalmente uma coalizão de classe voltada para o desenvolvimento.

Como veremos na última parte deste livro, o Brasil foi pródigo em tentativas fracassadas de estabilização. Reformas econômicas orientadas para o mercado ocorreram mas de forma incerta e contraditória. Por que foi tão difícil estabilizar e reformar? Temos visto que os obstáculos políticos tiveram um papel importante. É claro que a ineficiência dos planos de estabilização e a incompetência dos *policymakers* também foram causas decisivas (Capítulos 13 e 14). Neste capítulo, adoto uma perspectiva mais abrangente, mais política. Discuto o relativo fracasso em modernizar. Por que o Brasil conseguiu apenas em parte ajustar-se fiscalmente e adotar reformas sociais e estruturais? O que significa “modernização” no Brasil hoje, e quais as razões políticas que a tornam incompleta? Isto pode ser explicado pela heterogeneidade radical da sociedade brasileira e pelo consequente fenômeno que chamarei de “contradição da cidadania”?

## **O Conceito de Modernidade**

A eleição de Fernando Henrique Cardoso para a presidência em outubro de 1994 será vista provavelmente como um passo importante em direção à modernização do Brasil, embora o país ainda esteja longe de ter atingido a modernidade. Modernização é uma palavra aberta e imprecisa. Normalmente, significa a transição para o capitalismo, mas não para qualquer tipo de capitalismo. Identifica-se a modernidade com a forma de capitalismo que prevalece nos países desenvolvidos, que, apesar dos problemas que enfrentam, são um modelo para os países em desenvolvimento. Uma sociedade é moderna quando,

no âmbito econômico, aloca recursos de forma razoavelmente eficiente por meio do mercado e é dinâmica em termos tecnológicos; no âmbito social, quando a desigualdade econômica é limitada, embora exista; e, no domínio político, quando a democracia está consolidada.

A ideia de modernidade tem uma conotação ideológica, mas não deve ser confundida com a direita política. Ser moderno em um país onde a desigualdade é enorme é não ser conservador, muito menos neoliberal. A distinção entre ser conservador — colocar a ordem acima da justiça social — e ser de esquerda ou progressista — estar disposto a arriscar a ordem em nome da justiça — permanece importante como sempre. Pode-se ser moderno independentemente de se ser de direita ou de esquerda. Contudo, em tempos de transformação como hoje, a distinção entre arcaico e moderno torna-se crucial. Aqui, temos uma matriz de duas entradas e quatro combinações: pode-se ser de direita ou esquerda, arcaico ou moderno. Hélio Jaguaribe (1990: 4) corretamente sugeriu que “a esquerda moderna está mais próxima da direita moderna do que da esquerda arcaica”. Na Alemanha, Helmut Schmidt e Oskar Lafontaine estão mais próximos de Helmut Kohl do que dos antigos dirigentes da Alemanha Oriental. No Brasil, a esquerda social-democrática ou social-liberal está mais perto da direita liberal-democrática do que da esquerda corporativa.

A modernidade significa democracia, a primazia da eficiência e uma preocupação efetiva com a equidade social. Os conservadores moderados e modernos, que gostam de ser chamados de democratas liberais, aceitam uma grande intervenção do Estado nas questões sociais e limitada intervenção do Estado nos assuntos econômicos. Os social-democratas modernos, que estou identificando com a esquerda moderna,<sup>121</sup> aproximam-se cada vez mais de uma perspectiva social-liberal<sup>122</sup> e mesmo de uma visão

liberal-democrática, na medida em que privilegiam a alocação de recursos por meio do mercado, estimulam o individualismo — entendido como consistente com os direitos sociais — e veem uma clara separação entre a sociedade civil e o Estado como essencial à democracia. Mas, em contraste com os conservadores, inclusive os liberal-democratas, os social-democratas e também os social-liberais são mais comprometidos com a equidade e têm como utopia pessoal algo como um socialismo democrático ou como um mercado relativamente auto-controlado, em que o terceiro setor das organizações públicas não-estatais é cada vez mais significativo. Nesse quadro, o capitalismo, apesar de todas suas deficiências, pode ser a forma mais eficiente de atingir essa utopia, embora com ela não deva ser confundido.

Entre os anos 30 e 60, a modernidade estava vinculada a algum grau de intervenção e de *Welfare State*. Entretanto, como o desenvolvimento conduzido pelo Estado entrou em crise, ao ser crescentemente distorcido pelo populismo econômico e o nacionalismo tacanho, desde os anos 70, a modernidade foi progressivamente identificando-se com as reformas voltadas para o mercado e a disciplina fiscal.

No entanto, a modernização do Brasil só ganhou *momentum* quando, nos anos 90, uma nova coalizão de classes ocupou o centro político e conseguiu celebrar um pacto político informal baseado em uma nova interpretação para a crise e uma nova estratégia para superá-la. Essa interpretação corresponde à “abordagem da crise do Estado”, e a correspondente estratégia será social-democrática ou, talvez mais precisamente, social-liberal — uma estratégia voltada para o mercado, que utilize o Estado pragmaticamente para promover a distribuição da renda e a inovação tecnológica.

Nos países desenvolvidos, o contrato social clássico é suficiente para legitimar o governo. Essas sociedades são

relativamente homogêneas, de forma que os princípios constitucionais que expressam o contrato social clássico, que os filósofos contratualistas — de Hobbes a Locke e a Kant — analisaram, são suficientes para legitimar os governos e garantir a ordem pública. O Estado terá o poder delegado pela sociedade para manter a ordem, administrar a justiça, proteger os direitos de propriedade e assegurar os contratos, enquanto os cidadãos serão protegidos contra os abusos do Estado (pela proteção de seus direitos individuais) e contra os abusos dos poderosos (pela afirmação dos direitos sociais).

Entretanto, nos países em desenvolvimento — particularmente no Brasil, onde a heterogeneidade social é predominante —, o contrato social clássico não é suficiente. A legitimidade do governo requer além disso um pacto político voltado para o crescimento que envolva uma perspectiva concreta de progresso para as massas desfavorecidas.

## **A Sociedade Radicalmente Heterogênea**

Segundo Aspásia Camargo (1990: 51-52), “a crise brasileira é, em grande parte, fruto do pesado tributo que até hoje rendemos ao nosso passado arcaico — ainda presente na cultura política — e a concessão necessária para garantir o compromisso das velhas elites com o processo de mudança. O primeiro grande tributo consiste no que denominamos hoje a nossa ‘dívida social’, que resultou de uma tradição cultural escravocrata, calcada no desprezo pelo trabalho produtivo e na rígida hierarquia das relações sociais.” A “dívida social” é outra forma de expressar a concentração extrema de renda que prevalece no país.

Se há um consenso sobre o caráter básico da sociedade brasileira, com certeza é o de que o Brasil é uma sociedade



dual, extremamente heterogênea. Sérgio Abranches (1990: 174) salienta o fato de que “o dilema institucional brasileiro é definido pela necessidade de encontrar um sistema de instituições capaz de agregar e processar eficientemente as pressões de estruturas sociais essencialmente heterogêneas”. O Estado e os partidos políticos são, em princípio, essas instituições. Mas, dada a extrema heterogeneidade da sociedade brasileira, tanto os partidos políticos quanto o Estado sofrem de falta de legitimidade política.

Um dos principais temas discutidos no Brasil é o de como constituir instituições políticas mais adequadas, mas não existe consenso a respeito. A mais importante reforma política proposta — a adoção do sistema parlamentarista — foi derrotada no plebiscito de abril de 1993. Mas a agenda da reforma política continua extensa. Inclui um sistema eleitoral no estilo alemão, misto, que é em parte proporcional e em parte distrital; propõe a correção da desproporção na representação dos estados na Câmara dos Deputados; limita o número de partidos políticos; orienta-se para um novo federalismo, restringindo a participação do governo central nas despesas locais.

Todas essas mudanças institucionais são necessárias, e existem argumentos racionais fortes para defendê-las. Sua motivação mais profunda, entretanto, é a de reduzir a aguda falta de legitimidade da elite governante. Essas mudanças irão aumentar a representatividade dos políticos brasileiros. Contudo, essas mudanças não serão decisivas. Não são uma panaceia; não resolverão o problema da legitimidade do governo brasileiro porque a base dessa falta de legitimidade não é institucional mas social. Deriva do caráter radicalmente heterogêneo da sociedade brasileira.

É sabido que o Brasil tem uma das mais altas concentrações de renda do mundo. Numa amostra de 56

países — que inclui Uganda, Filipinas e Guatemala — o Brasil surgiu no topo em termos de concentração de renda. Mesmo países como o Peru, que tinham recentemente uma renda mais concentrada, apresentam hoje melhor desempenho. A relação entre o primeiro quintil e o quinto quintil de renda, que está em torno de 6 nos países desenvolvidos e 7 em países asiáticos de renda média, é de 24 no Brasil. Os 50% dos trabalhadores mais pobres do Brasil ganhavam 12% da renda total, enquanto os 10% mais ricos recebiam 48%. Em 1990, 50% dos trabalhadores tinham salários iguais a dois salários mínimos; nesse ano, o salário mínimo era de aproximadamente US\$ 60 por mês. Os salários mensais dos professores da rede pública no estado mais rico do Brasil — São Paulo — era de apenas US\$ 200.

As condições sociais têm melhorado no Brasil, embora lentamente. Comparando 1960 com 1990, segundo o IBGE, a taxa de analfabetismo diminuiu de 39% para 20%; a expectativa de vida aumentou de 52 para 62 anos; a taxa de mortalidade infantil (mortes com menos de um ano de idade) diminuiu de 118 por mil para 85 por mil. Esses números são, no entanto, ainda extremamente insatisfatórios. Os países desenvolvidos têm taxa de analfabetismo em torno de 2%, expectativa de vida em torno de 75 anos e taxa de mortalidade infantil de cerca de 9 por mil.

Esses indicadores negativos são uma consequência tanto do baixo nível de renda *per capita* quanto da concentração de renda. Até 1980, as taxas de crescimento e de produtividade estavam subindo. De 1960 a 1980, a renda *per capita* subiu 120%; a taxa anual média era de 6%. De 1980 a 1992, essa taxa permaneceu estagnada; na realidade, caiu 8%. Em 1993, começou a crescer novamente. O nível de concentração de renda apenas se acentuou, expressando o caráter perverso ou distorcido do

processo anterior de modernização. Em 1960, a renda média do décimo decil era 34 vezes maior que a do primeiro decil; em 1990, era 60 vezes maior. Nesse período, enquanto a renda do nono e a do décimo decil aumentava a uma taxa média anual de 2,9% e 3,1%, respectivamente, o do primeiro e o do segundo decil aumentavam a 1,3% e 1,7%, e aqueles do terceiro, quarto e quinto decis aumentavam apenas 1,1% ao ano.

Segundo Maurício Romão (1991), a proporção de pobres na população — aproximadamente 40% em 1960 e 1970 — caiu para 24,4% em 1980. Esse número subiu novamente durante a crise econômica dos anos 80, quando um número crescente de famílias cruzou a linha da pobreza, chegando ao nível de 1970 (39,3%) em 1988. A pobreza era extremamente irregular em termos regionais. Segundo Sônia Rocha (1991), em 1989, nas áreas metropolitanas do Nordeste, o nível de pobreza estava em torno de 40%, chegando a 47,2% em Recife; ao mesmo tempo, a taxa estava em 20,9% em São Paulo e 13,5% em Curitiba. De acordo com Juarez Brandão Lopes (1993), a pobreza estava mais concentrada entre crianças e negros. A pobreza caracteriza-se pela baixa renda, pouco ou nenhum acesso a serviços de saúde pública, moradia em favelas, analfabetismo, grande número de crianças por família (três ou quatro vezes mais que nas famílias não-pobres) e a ausência de livros, telefones e aparelhos de televisão.<sup>123</sup>

## **A Cidadania Contraditória**

Entretanto, essa imensa massa de pobres é formada de eleitores com direito a voto. Nesta sociedade intrinsecamente dual, seus membros são cidadãos. Como mostra a Tabela 11.1, a proporção de eleitores na população aumentou. Foi uma revolução política silenciosa, cujas consequências ainda não foram plenamente

analisadas. Os pobres receberam o direito de votar, mas, para eles, é muito difícil exercer esse direito e proteger seus interesses. São cidadãos, segundo a lei, embora substantivamente não o sejam, porque não têm consciência de seus direitos políticos e têm pequena capacidade de afirmar esses direitos e participar da vida política. Numa população de 150 milhões de pessoas, há quase 100 milhões de eleitores, mas apenas a metade são cidadãos efetivos. Esse direito à cidadania foi uma decorrência da democracia, e representa uma clara advertência aos conservadores de que o gueto social é incompatível com a modernização. Mas, associado ao dualismo radical da sociedade brasileira, o direito ao voto é uma “contradição da cidadania”; uma fonte de curto prazo de ilegitimidade para todo tipo de governo, e a origem dos valores autoritários que, embora reprimidos, ainda estão vivos.

Tabela 11.1: Proporção do Eleitorado na População Total

Ano	Percentual
1940	6,45
1950	22,05
1960	22,18
1970	31,10
1980	49,26
1990	57,03

Fontes: De 1940 a 1990, IBGE, *Estatísticas históricas do Brasil*, 1990; para 1990, IBGE, *Anuário estatístico do Brasil*, 1993.

O dualismo social radical cria imensos problemas políticos. Primeiro, torna mais fácil a exploração — isto é, a continuidade da extrema concentração de renda. Segundo, valida o conservadorismo tradicional e o autoritarismo das elites brasileiras. Terceiro, favorece políticas populistas, particularmente em campanhas eleitorais. Quarto, priva as elites da legitimidade política, e assim bloqueia uma democracia ampla e um pacto popular que facilitaria a governabilidade. Como Francisco Weffort (1992: 25) observou, “o sistema dual, antes de ser um sistema excludente, é um sistema de dominação”. Mas, eu

acrescentaria, é um sistema de dominação que opera de forma cada vez mais precária porque se tornou vítima de uma contradição básica: os dominados são, ou têm direito de ser, cidadãos.

## **Os Círculos Viciosos**

Tornou-se lugar-comum no Brasil dizer que a causa da crise brasileira é política e que as soluções também são políticas. Há alguma verdade nesse tipo de sabedoria convencional. Reflete a contradição essencial que os políticos permanentemente enfrentam. Devem apoiar políticas consistentes e racionais, que resolvam a crise fiscal e promovam a reforma do Estado, mas são eleitos por uma massa de eleitores que tem grande dificuldade em orientar suas ações nessa direção. Em consequência, com facilidade se tornam reféns de grupos especiais de empresários, de burocratas e de líderes sindicais, que fazem *lobby* junto ao Congresso. Se os eleitores fossem bem informados, se a cultura e a educação política no Brasil fossem semelhantes às das democracias consolidadas, o Congresso, o Executivo e o Judiciário funcionariam com mais eficiência e eficácia. Haveria menos espaço para o populismo e para a defesa de interesses especiais. A democracia não seria “delegada” (O’Donnell, 1991) ou “regulatória” (Weffort, 1989, 1992).

Tudo isso é óbvio, mas dizer que a principal causa da crise brasileira é política é uma afirmação que ou não significa nada por ser muito genérica ou nos leva a um círculo vicioso em que a democracia e o desenvolvimento econômico se tornam incompatíveis. Além disso, revela ou uma propensão tecnocrática de esperar demais do Estado ou uma crença autoritária de que somente um príncipe iluminado pode resolver os problemas do Brasil.

De fato, se esta explicação política fosse verdadeira, o desenvolvimento político e econômico teria sido impossível em todas as democracias. Dessa forma, os períodos em que o Brasil se desenvolveu, enquanto prevalecia um regime democrático, não teriam existido. Não vou discutir este tema aqui. Quando a acumulação primitiva de capital ainda não ocorreu e o sistema capitalista ainda não se consolidou, a democracia é um regime político improvável. Mas uma vez que esses dois fenômenos tenham ocorrido, a democracia se torna viável e, de longe, o melhor regime político. Isto acontece quando a taxa de investimento já alcançou um nível relativamente alto (embora sempre insuficiente), uma grande classe capitalista já esteja bem estabelecida. Nesse momento esta classe burguesa já consegue apropriar-se do excedente econômico por meio de mecanismos de mercado, em vez de ter de recorrer à força (como fazem as classes pré-capitalistas e mercantilistas), de forma que a democracia torna-se não apenas o regime político mais viável como o mais conveniente para arbitrar a divisão e alternância de poder político no país. O Brasil já atingiu este nível. [124](#)

A afirmação de que a crise brasileira é essencialmente política é portanto uma meia-verdade, é um clássico caso de saber convencional. Quando existe uma crise econômica profunda, como aquela que ocorreu no Brasil, temos de buscar os novos fatos históricos que a originaram. Neste livro, venho afirmando que a causa básica da crise brasileira é a crise do Estado. Na verdade, esta crise faz parte de um fenômeno mais amplo que poderíamos chamar de círculo vicioso econômico da crise brasileira. Além dele, há um círculo vicioso social e político sintetizado na contradição da cidadania. Juntos fornecem uma explicação para a crise e pistas para as reformas que irão resolvê-la.

O círculo vicioso econômico pode ser descrito partindo-se do esgotamento da estratégia de substituição de importações e da insistência em políticas econômicas populistas; em consequência, temos a crise da dívida externa que torna clara a crise fiscal do Estado; esta crise gera alta inflação, provoca redução no crédito público, leva à necessidade de altas taxas de juros e reduz a taxa de investimento, provocando a redução do crescimento econômico e a diminuição das receitas tributárias; agrava-se, assim, a crise fiscal, que se expressa pela diminuição da poupança pública, pelo aumento do déficit público e pelo aumento da dívida pública; e desta forma fecha-se o círculo vicioso econômico com a crise fiscal do Estado, que vai assumindo o caráter de uma crise geral do Estado.

Podemos descrever o círculo vicioso social e político começando pela contradição da cidadania; temos uma sociedade radicalmente heterogênea marcada por um alto grau de pobreza e analfabetismo, mas na qual uma transformação estrutural dá a todos o direito democrático do voto; esta heterogeneidade radical torna o contrato social clássico insuficiente, tornando necessário para legitimar o governo um pacto político orientado para o desenvolvimento; da contradição da cidadania, entretanto, emerge uma falta intrínseca de legitimidade das elites, o que determina a dificuldade de celebrar um pacto político; em consequência, aprofunda-se a crise de legitimidade do governo, que tende a se transformar em crise de governabilidade e a paralisar o Estado; a crise fiscal do Estado e o esgotamento das estratégias de intervenção agravam essa crise que imobiliza o governo, abrindo-se espaço para a apropriação privada da coisa pública (privatização do Estado ou *rent seeking*) por grupos corporativos de capitalistas, de funcionários, da classe média em geral e de interesses regionalistas; dessa forma, o dualismo social e a contradição da cidadania se mantêm,

a concentração da renda se agrava, a modernização é obstruída; fecha-se o círculo vicioso social.

Esses círculos viciosos não são insuperáveis. Discuti o círculo vicioso econômico na segunda parte deste livro, particularmente no Capítulo 5, onde analisei a macroeconomia perversa da crise fiscal. Nesta terceira parte, estou analisando o círculo vicioso social e político. Assim como o círculo econômico possuía um “elo mais fraco” — a inflação alta — que, uma vez rompido, torna possível romper todo o círculo vicioso, a contradição da cidadania também tem seu elo mais fraco: no curto prazo, a definição de um pacto político; no médio prazo, a educação.

Não estou sugerindo que seja fácil controlar a inflação e estabilizar a economia. Mas quando o ajuste fiscal e as reformas econômicas ocorridas desde o final dos anos 80 deixaram claro que a inflação voltara a ser essencialmente inercial, o Plano Real foi capaz de neutralizar a inércia e estabilizar a economia, abrindo espaço para a superação dos demais fatores que levavam a economia brasileira à estagnação. Da mesma forma, um pacto político entre capitalistas, burocratas e trabalhadores abriria o caminho para a superação da contradição da cidadania. Não é fácil chegar a um pacto dessa natureza. O êxito do Plano Real viabilizou-o. A manifestação imediata de que um novo grande pacto político voltado para o desenvolvimento estava restabelecendo-se no Brasil ocorreu com a eleição de Fernando Henrique Cardoso, em 1994. As resistências da esquerda corporativa e do velho patrimonialismo clientelista, entretanto, continuaram muito fortes, dificultando a consolidação do necessário pacto político.

No médio prazo, não há dúvidas de que estender a educação para todos é uma solução básica para essa contradição. A educação é essencial para o desenvolvimento econômico, a distribuição de renda e a



cultura política. Mas a educação é ela mesma limitada pela heterogeneidade social. Como José Márcio Camargo (1993) observou, o fracasso do Brasil em educar seus cidadãos está relacionado menos aos fracassos dos sistemas educacionais do que à pobreza extrema. A grande deficiência educacional e as altas taxas de evasão escolar podem ter causas educacionais diretas, mas sua causa principal é o fato de as crianças terem de trabalhar muito cedo. Em 1988, 30% das crianças entre dez e catorze anos em famílias com renda *per capita* 25% abaixo do salário mínimo trabalhavam. Mais de 50% dessas crianças trabalhavam mais de catorze horas por dia, contribuindo significativamente para a renda familiar.<sup>125</sup>

## Conclusão

Em suma, nos anos 80, o Brasil e a América Latina enfrentaram a pior crise econômica de sua história. Sua causa básica não foi a insuficiência crônica de demanda, mas sim a crise do Estado — um Estado que havia desempenhado papel primordial na promoção do crescimento econômico. A crise do Estado foi definida tanto pela crise fiscal como pelo modo de intervenção: a estratégia de substituição de importações. Com esta crise, o Estado foi paralisado. Ao invés de tornar-se uma ferramenta de desenvolvimento econômico, tornou-se um obstáculo ao desenvolvimento.

A estagnação econômica decorrente, definida pelo crescimento negativo da renda *per capita*, implicou o bloqueio do processo de modernização. Somente um aspecto da modernidade avançou: a democratização. Muitos países latino-americanos, inclusive o Brasil, fizeram a transição para a democracia. Os outros dois elementos da sociedade moderna — o crescimento econômico e a distribuição de renda — continuaram ausentes. E a nova

democracia apresenta uma fragilidade fundamental: a falta de legitimidade de seus governos. Este aspecto derivou do caráter radicalmente heterogêneo da sociedade brasileira. Numa sociedade dual como esta, em que 40% da população está abaixo da linha da pobreza, um contrato social hobbesiano não é suficiente para integrar a sociedade e assegurar a legitimidade do governo; um pacto político informal voltado para o desenvolvimento também é necessário.

O Brasil teve o pacto populista nacional-desenvolvimentista entre os anos 30 e 60. Foi substituído por um pacto burocrático-capitalista excludente, autoritário, voltado para o desenvolvimento de 1964 a 1977. De 1977 a 1987 prevaleceu um pacto democrático populista. Desde o fracasso do Plano Cruzado, um vácuo político aflige o Brasil. No entanto, à medida que o crescimento voltar a ocorrer, a consolidação da democracia e a recuperação de um desenvolvimento econômico sustentado dependerão da definição de um novo e amplo pacto político informal voltado para o desenvolvimento — um pacto de modernização. Esse pacto, combinando os capitalistas, a burocracia e a classe trabalhadora, bem como as empresas multinacionais, será a resposta à crise do Estado. Da mesma forma que, nos anos 50, o pacto nacional-burguês correspondeu à interpretação nacional-desenvolvimentista e, nos anos 70, o regime autoritário burocrático-capitalista correspondeu à estratégia da dependência, um pacto “modernizador” corresponderá à interpretação da crise do Estado.

Novos pactos e interpretações surgiram sempre a partir de crises: a da Segunda Guerra Mundial levou à interpretação nacional-burguesa; a dos anos 60, à interpretação da nova dependência. A dos anos 80 e 90 está sendo agora superada. E, na medida em que isso ocorra, produzirá sua própria interpretação, sua própria

estratégia de desenvolvimento e um pacto político correspondente.[126](#)

## **PARTE IV**

### **AS REFORMAS**

A crise do Estado impôs a sua reforma. Em um primeiro momento, nos anos 80, a ideia dominante nos países desenvolvidos e particularmente em Washington foi a do ajustamento fiscal e do balanço de pagamentos nos países altamente endividados. Quando o risco do sistema financeiro internacional foi contornado, a ênfase passou para as reformas econômicas orientadas para o mercado, que foram logo identificadas com o projeto ideológico neoliberal de reduzir o Estado ao mínimo. No momento, entretanto, que ficou claro que esta alternativa era destituída de realismo, ao mesmo tempo em que se percebia que a causa principal da crise econômica era a crise do Estado, a ideia de reconstruir ou reformar o Estado foi ganhando força. Nesta Parte 4, faço uma análise, primeiro, das tentativas fracassadas e, depois, das bem-sucedidas em promover o ajustamento fiscal, estabilizar a economia e implementar reformas econômicas orientadas para o mercado. Começo mostrando que em tempos anormais, como aqueles que a América Latina e o Brasil viveram nos anos 80, são necessárias também soluções anormais. O caso da estabilização, que só foi bem-sucedida quando medidas ortodoxas de ajuste fiscal e monetário foram combinadas com medidas heterodoxas de neutralizar a inflação inercial, ilustra bem esse ponto. Por

outro lado, as reformas no Brasil tiveram sempre um caráter pragmático, orientado não apenas para o mercado, mas também para o Brasil. E permitiram, conforme analiso no último capítulo do livro, a celebração de um pacto político informal orientado para a modernização do país e o desenvolvimento, tornado possível quando o governo Fernando Henrique Cardoso logrou realizar uma grande aliança de classes e ocupar o centro político.

## 12. Reformas Econômicas em Tempos Anormais

Examinei neste livro a crise que o Brasil e, mais genericamente, a América Latina enfrentaram nos anos 80 — uma crise que ainda não foi totalmente superada. A resposta necessária a essa crise foram as reformas estruturais e os planos de estabilização. Muitas reformas fracassaram ou permanecem incompletas. Para explicar este fato, sugiro, neste capítulo, uma estrutura teórica diversa da sabedoria convencional sobre o assunto. Para fundamentar meu argumento, utilizo um exemplo da América Latina e outro do Leste Europeu, cujos problemas podem, em muitas instâncias, ser paradigmáticos em relação àqueles da América Latina.

As políticas de estabilização de preços e os ajustes de balanço de pagamentos tiveram início na América Latina imediatamente após a crise da dívida ter-se tornado aparente, no início dos anos 80, enquanto as reformas econômicas estruturais foram introduzidas apenas no final da década. Quando muitas dessas tentativas fracassaram, a explicação-padrão foi a falta ou insuficiência de apoio político. No Capítulo 9, examinei os obstáculos políticos. Neste capítulo, proponho uma explicação adicional para os fracassos em estabilizar e reformar: a incompetência e ineficiência dessas reformas, em consequência da incapacidade dos *policymakers* em reconhecer que a América Latina enfrentava tempos anormais. Um problema básico envolvido nas políticas de estabilização e nas reformas orientadas para o mercado está no fato de que elas foram pensadas para lidar com situações normais, e, nos anos 80, os países em desenvolvimento na América Latina e no Leste Europeu passaram por tempos

excepcionais que demandavam soluções também excepcionais.

Até muito recentemente, a crítica-padrão aos programas de estabilização do FMI e às reformas estruturais propostas pelo Banco Mundial era que esses órgãos não consideravam adequadamente as especificidades dos países em desenvolvimento. Os economistas de Washington assumiam a existência de apenas um tipo de teoria econômica, válida em qualquer lugar, e dela provinham as recomendações de políticas-padrão. Esta crítica ainda faz sentido, mas é necessário admitir que o desenvolvimento econômico que o mundo experimentou nos últimos 50 anos reduziu o peso dessa crítica. As economias nas quais o capitalismo estava apenas sendo introduzido há 50 anos são hoje sociedades capitalistas industriais bem estabelecidas, mesmo que ainda subdesenvolvidas.

Uma segunda crítica diz respeito ao fato de que o FMI e, mais recentemente, também o Banco Mundial tendem a utilizar teorias econômicas inadequadas e delas derivar políticas econômicas não-apropriadas. As teorias econômicas dominantes — microeconomia neoclássica do equilíbrio geral e principalmente a macroeconomia monetarista — são inadequadas não só por se basearem em suposições falsas acerca do comportamento e da eficiência dos mercados, mas também por refletirem as ideologias neoliberais sobre o Estado mínimo, algo que a prática diária nega.

A terceira crítica diz respeito ao imperialismo ou, de forma mais branda e ampla, ao conflito de interesses. O FMI e outras instituições de auxílio ao Primeiro Mundo sempre representaram os interesses e as ideologias das nações desenvolvidas, que frequentemente conflitavam com os interesses nacionais dos países em desenvolvimento. Isto pode ainda valer em algumas

circunstâncias, como a crise da dívida recentemente demonstrou, mas a proposição de que os interesses nacionais dos países desenvolvidos sejam essencialmente opostos aos dos países em desenvolvimento é falsa. Os interesses mútuos são mais comuns que os conflitantes.

Na tentativa de aconselhar os países em desenvolvimento, os representantes dos países desenvolvidos cometeram graves enganos. Esses enganos podem ter-se originado da suposição “monoeconômica” que a teoria do desenvolvimento econômico tanto criticou; podem ter-se originado também no vício ideológico da teoria econômica dominante; podem ainda ter surgido do conflito de interesses entre o Norte e o Sul. No entanto, uma quarta e — a meu ver — mais importante fonte de políticas errôneas recomendadas aos países em desenvolvimento está no fato de a América Latina e o Leste Europeu terem enfrentado tempos anormais.

## **Tempos Anormais**

Já vimos que a crise que essas duas regiões enfrentaram não pode ser explicada meramente pela “indisciplina fiscal” e pela “intervenção estatal excessiva”, como o Consenso de Washington estabeleceu. De fato, o populismo econômico é um problema, mas um problema normal que na América Latina coexistiu com o crescimento econômico por muitos anos. Desde o início dos anos 80, no entanto, um problema muito mais sério do que a simples indisciplina fiscal surgiu: a crise fiscal do Estado e o colapso da antiga estratégia de desenvolvimento. Em muitos países latino-americanos, o Estado perdeu crédito e provou-se incapaz de garantir a moeda nacional. A crise econômica resultante estava relacionada ao excesso de intervenção estatal, mas sua causa real era a ação estatal equivocada ou ineficaz. Na América Latina, o país que mais



sofreu foi o Peru: um caso paradigmático de crise do Estado. No auge da crise, no final do governo populista de Alan Garcia, um processo informal de “privatização” reduziu o aparelho do Estado a menos da metade, uma vez que o governo não conseguia mais recolher impostos ou administrar suas empresas estatais.

A crise do Estado na América Latina e no Leste Europeu traduziu-se em estagnação econômica, altas taxas de inflação e, em muitos casos, em hiperinflação. Em ambas as regiões tivemos tempos anormais. Os desafios enfrentados eram extremamente graves. O Estado tinha de ser reformado, a crise fiscal, superada, e a disciplina fiscal, recuperada. As reformas estruturais no sentido de reduzir o Estado — privatização, liberalização comercial e desregulamentação — tornaram-se urgentes. Mas essas reformas deveriam partir da premissa de que em tempos anormais as soluções devem ser diferentes daquelas adequadas aos períodos normais.

## **A Explicação Padrão**

Em tempos anormais, as soluções normais serão provavelmente ineficientes — isto é, altamente custosas ou simplesmente ineficazes. As compensações que oferecem não são proporcionais aos sacrifícios que impõem. Em alguns casos, as políticas adotadas serão perversas, produzindo resultados contrários aos desejados. Dessa forma, não é de se surpreender que as reformas frequentemente fracassem e sejam abandonadas. Quando isso acontece, surge uma explicação-padrão: o ajuste fiscal e as reformas estruturais fracassaram por razões políticas. Os programas econômicos propostos seriam competentes ou adequados, fracassando em função da resistência dos políticos populistas ou nacionalistas. Isto é apenas parte da

verdade: os obstáculos políticos às reformas econômicas são óbvios, mas não constituem o principal problema.

A afirmativa de que os problemas econômicos têm origem essencialmente política provém de diversas fontes. Aqui, enfatizo apenas duas, as quais estão inter-relacionadas: o monopólio arrogante da racionalidade e a confusão ingênua de economia com engenharia social.

É arrogância acreditar e dizer que detemos o monopólio da racionalidade — a racionalidade entranhada na teoria econômica. É racional manter a disciplina fiscal, limitar os gastos às receitas, comportar-se de forma parcimoniosa e poupar, limitar a intervenção estatal ao necessário e reservar a alocação sempre que possível para o mercado. Assim, quando esses princípios não são seguidos, é fácil atribuir a culpa pelo comportamento distorcido aos interesses políticos nocivos.

Com certeza, os políticos são parcialmente culpados pela crise. Mas algumas perguntas devem ser colocadas. Primeiro, o que representam os interesses desses políticos? Não são eles normalmente os representantes dos cartéis de grandes empresários, sindicatos ou grupos de interesse da classe média? E esses cartéis ou coalizões econômicas não são agentes econômicos a serem considerados pela política e pela teoria econômica? Segundo, mesmo quando as decisões de política econômica do governo representam os interesses políticos, quando refletem políticas eleitorais, isto significa simplesmente que sejam erradas e inaceitáveis, conforme assume o monopólio arrogante da racionalidade? Ou podemos dizer que também refletem a resistência, se não a indignação, da população em vista da frequente ineficiência dessas políticas supostamente racionais, nas quais os custos envolvidos são muito altos e os resultados, modestos?

Esta questão leva ao pressuposto da engenharia social. Todos os problemas econômicos serão de fato políticos se a

política econômica puder ser equiparada ou reduzida a um ramo da engenharia. Reduzindo a ciência social à engenharia, conseguimos subtrair dela as pessoas. Ao rebaixá-la à má engenharia, conseguimos ignorar os custos envolvidos. O que importa são os resultados: honrar as dívidas, estabilizar os preços e equilibrar o balanço de pagamentos; e, finalmente, quando possível, retomar o crescimento. O antigo ditador da Romênia, Nicolae Ceaucescu, por exemplo, não duvidou do conteúdo de engenharia da política econômica. Foi essa crença, aliada a seus poderes ditatoriais absolutos, que o levou a pagar integralmente a dívida do país antes da revolução democrática de 1989 no Leste Europeu, ignorando o sacrifício imposto à população romena.

Quando os custos envolvidos em uma determinada política econômica são muito altos, a decisão de não adotá-la pode ser racional em vez de política. As reformas ineficientes — cujos custos são mais altos que os resultados — são simplesmente equivocadas.

## **Dívida e Inflação**

Três exemplos irão ilustrar meu ponto de vista: primeiro, a crise da dívida; segundo, a estabilização de economias com altas taxas de inflação; e terceiro, a estratégia do “*big bang*” aplicada no Leste Europeu. Nesses três casos, o FMI, o Banco Mundial e, mais genericamente, os economistas ortodoxos foram incapazes de fornecer políticas apropriadas, uma vez que tentaram oferecer soluções-padrão mesmo ao enfrentarem situações excepcionais.

O fracasso dos economistas de Washington em perceber a gravidade da crise da dívida, quando ela surgiu no início dos anos 80, e em propor soluções é bem conhecido. Ainda em 1984, alguns economistas respeitados continuavam insistindo que a crise da dívida era essencialmente uma

crise de liquidez quando era óbvio que se tratava de um sério problema de balanço de pagamentos associado à crise fiscal do Estado. E, em 1988, os mesmos economistas advogavam uma solução totalmente voluntária para a redução da dívida, embora afinal tenham sido obrigados a reconhecer, com o Plano Brady, que a redução da dívida teria de ser negociada administrativamente. A incapacidade desses economistas em avaliar e oferecer soluções apropriadas para a crise da dívida derivava essencialmente dos interesses conflitantes dos países credores e devedores, mas provinha também do conservadorismo burocrático das instituições multilaterais mal preparadas para lidar com situações excepcionais.

A incapacidade dos economistas de Washington de enfrentar a alta inflação que surgiu da crise fiscal do Estado é outro exemplo. Se adotarmos como parâmetro a intensidade da taxa de inflação, podemos constatar que há três tipos de inflação: normal ou baixa; alta, crônica ou inercial; e hiperinflação. A teoria econômica padrão, ensinada nas universidades do Primeiro Mundo e utilizada acriticamente pelas instituições multilaterais, só tem soluções para a inflação normal, consistindo invariavelmente em uma combinação de política fiscal e monetária. Os economistas também sabem algo sobre hiperinflação mas têm muito pouco a dizer a respeito: em princípio, supõem que a solução é essencialmente a mesma recomendada para a inflação normal, sendo a única diferença a intensidade do tratamento. Com relação à inflação inercial — taxas de inflação que permanecem cronicamente em 5%, 10% ou mesmo em 20% ao mês por muito tempo —, este fenômeno apenas passou a ser reconhecido pelos melhores macroeconomistas no Primeiro Mundo no final dos anos 80, enquanto na América Latina a teoria foi totalmente desenvolvida no início dessa década. Mas, apesar do êxito dessa teoria em propor soluções para

a inflação em Israel (1985) e no México (1987), Washington e particularmente o FMI continuam a oficialmente ignorá-la, pelo menos até que fosse aplicada com extraordinária inventividade no Plano Real brasileiro (1994).

A hiperinflação está sempre vinculada a crises fiscais extremas. O Estado está literalmente falido, a dívida pública é muito alta e o crédito público inexistente. Nessas circunstâncias, a única alternativa à hiperinflação, além da adoção de disciplina fiscal radical, é introduzir uma reforma monetária que inclua o cancelamento ou a consolidação a longo prazo de grande parte da dívida pública e a conversibilidade da nova moeda ao dólar. Entretanto, um tratamento de choque como esse não é encontrado nos livros-texto. Não faz parte das recomendações de Washington, particularmente o aspecto do cancelamento da dívida. Ao invés, insiste-se na importância da “credibilidade” das políticas econômicas. Ora, a credibilidade do governo e sua fidelidade às regras que estabeleceu é obviamente um ativo econômico fundamental, na medida em que assegura previsibilidade para as decisões dos agentes econômicos. Em situações anormais, porém, como a da hiperinflação, pretender que as políticas econômicas sejam previsíveis e seguras é um contra-senso. Para tempos anormais são inevitáveis soluções heroicas, extraordinárias.

A inflação inercial ou crônica é também uma situação anormal. A teoria-padrão de inflação a relaciona à demanda excessiva e a um aumento na oferta de moeda. A teoria neo-estruturalista da inflação inercial atribui o aumento crônico dos preços à indexação informal da economia, que os agentes econômicos tendem a adotar, racionalmente, para se protegerem da inflação futura. A teoria assegura que esse tipo de inflação é autônoma em relação à demanda e afirma que a oferta de moeda, nesse contexto, é endógena. Consistentemente, assegura que

além da política monetária e fiscal, será necessário influenciar as decisões de preços diretamente por meio de algum tipo de política de rendas, que neutralize a inércia. Quando a inflação, além de inercial, é alta — caracterizando o predomínio de tempos anormais —, um choque, que passou a ser conhecido como “choque heterodoxo”, é inevitável. Isto é bem conhecido hoje em dia. A inflação alta, inercial, em Israel (1985), no México (1987) e na Argentina (1991), foi solucionada por um choque desse tipo. Na Argentina, onde a inflação inercial combinava-se com hiperinflação, foi necessário cancelar a dívida pública e congelar a taxa de câmbio, além de dar plena conversibilidade à moeda nacional. No Brasil, todos os choques fracassaram, essencialmente porque não foram acompanhados de um ajuste fiscal nem fundamentados em um acordo social mínimo sobre os salários. Quando, afinal, em 1994, o Plano Real foi bem-sucedido, adotou uma estratégia de neutralização da inércia rigorosamente heterodoxa, acompanhada de medidas fiscais e monetárias clássicas.

Contudo, o FMI continuou a ignorar esses fatos simples. No Brasil, onde a inflação inercial era particularmente forte, o FMI apoiou — informalmente, em 1990, e formalmente, em 1992 — planos ortodoxos de estabilização que apenas causaram recessão e não controlaram a taxa de inflação. Segundo o programa de metas de 1992 do FMI, a inflação deveria ter-se reduzido de 25% em janeiro para 2% em dezembro. No entanto, como a teoria da inflação inercial previa, a inflação permaneceu mais ou menos estável na casa dos 20% durante todo o ano (Tabela 12.1). A culpa pelo fracasso em baixar a inflação foi então atribuída à incapacidade do governo em cumprir as metas monetárias e ao ajuste fiscal insuficiente. Admitidamente, o ajuste fiscal poderia (e deveria) ter sido mais rigoroso do que foi. Mas é

importante observar que, entre 1990 e 1992, o Tesouro Brasileiro teve um superávit de caixa. Em 1992, embora a inflação se mantivesse em torno de 20% ao mês — contradizendo a meta do FMI —, a meta de déficit orçamentário (Necessidades de Financiamento do Setor Público em termos reais) acordada com a instituição foi atingida. O déficit público foi de US\$ 11,384 bilhões; a meta do FMI era de US\$ 11,400 bilhões.

Em essência, o programa de estabilização econômica em 1992 no Brasil, endossado pelo FMI, foi extremamente ineficiente, na medida em que não levou em conta o caráter inercial da inflação brasileira. Seus custos foram muito altos em termos de uma profunda recessão, enquanto seus resultados, próximos a nada.

## **“Big Bang”**

Meu terceiro exemplo diz respeito às reformas econômicas no Leste Europeu. Aqui, novamente o fracasso ou o alto custo dos programas de reforma propostos para os antigos países comunistas deveram-se essencialmente à incapacidade de entender e encontrar soluções próprias para um período em que as economias dos países que deveriam ser ajudados enfrentavam tempos anormais. Mas, enquanto no caso da dívida externa e da inflação inercial e hiperinflação esse fracasso surgiu do receio de adotar medidas mais radicais, no caso do Leste Europeu o problema reside na tentação — perfeitamente fácil de entender de um ponto de vista ideológico — de implantar o capitalismo com um único golpe.

Tabela 12.1: Brasil: Metas de Inflação do FMI e Realidade, 1992 (%)

	Meta	Real
Janeiro	26	26,5
Fevereiro	23	24,8
Março	20	20,7
Abril	17	18,5
Maior	14	22,5
Junho	12	21,4
Julho	10	21,7
Agosto	8	22,5
Setembro	6	27,4
Outubro	5	24,9
Novembro	3	24,2
Dezembro	2	23,7

Fonte: Para a meta: Carta de Intenções do Brasil ao FMI, dezembro 1991. Para inflação, Índice Geral de Preços da Fundação Getúlio Vargas.

O Leste Europeu, assim como a América Latina, enfrentava uma crise econômica que se acabou transformando numa crise fiscal do Estado. A estratégia estatista de industrialização estava esgotada tanto na América Latina como no Leste Europeu. Em consequência, podia-se imaginar que reformas econômicas semelhantes funcionariam em ambas as regiões. A única diferença seria o fato de o estatismo ser muito mais arraigado no Leste Europeu do que na América Latina. Dessa forma, reformas liberais visando privatizar, liberalizar e desregulamentar a economia deveriam ser mais radicais; deveriam consistir em um tipo de “*big bang*”.

Há aqui pelo menos dois enganos. Primeiro, embora a crise em ambas as regiões tenha sido e continue sendo uma crise fiscal do Estado, no Leste Europeu a crise é mais profunda. As diferenças na intervenção do Estado não são somente uma questão de grau: há também uma diferença de qualidade. Na América Latina, exceto Cuba, o sistema econômico sempre foi capitalista; no Leste Europeu, sempre estatista. No Leste Europeu, o modo de produção não era nem socialista nem capitalista, mas estatista. A propriedade dos meios de produção pertencia coletivamente à classe burocrática que controlava o Estado. Diferentemente da América Latina, onde a distinção entre o Estado e a sociedade civil sempre foi



clara, no Leste Europeu não havia tal distinção. A produção e a própria organização social eram controladas pelo Estado.<sup>[127](#)</sup>

Em tempos anormais, as reformas macroeconômicas com o objetivo de estabilizar os preços e o balanço de pagamentos, bem como as reformas políticas no sentido de restabelecer a democracia, devem ser radicais para conseguirem sucesso. Já reformas microeconômicas — relacionadas com o sistema de propriedade e de alocação de recursos — que pretendam mudar completa e abruptamente toda a economia e a estrutura social não fazem sentido. A transição do Leste Europeu do estatismo para o capitalismo foi revolucionária. Mudou as estruturas tanto da economia como da sociedade. Neste contexto, reformas estruturais, como a privatização, devem ser implementadas de forma gradual.

O objetivo — estabelecer um sistema capitalista na região — não pode ser alcançado da noite para o dia. Primeiro, é necessário separar claramente o Estado das empresas privadas. A finalidade não é só criar um setor privado, uma sociedade civil, mas também construir um Estado — um aparelho estatal que efetivamente proteja a propriedade e os contratos, e promova o bem-estar social e o desenvolvimento econômico. Uma sociedade civil e um sistema de mercado nascerão da privatização, mas esta não precisa ser universal. No caso de corporações muito grandes e monopolistas, particularmente na área dos serviços públicos, é mais conveniente, e menos conflituoso, transferir seu controle para fundações em cujos conselhos de administração esteja representada a sociedade civil.

Com relação ao Estado, é necessário aumentar — ao invés de diminuir — sua força depois que as empresas estatais forem dele excluídas. O novo Estado emergente no Leste Europeu, porém, tem-se revelado muito mais fraco

que seus correspondentes nos países desenvolvidos porque permanece mergulhado em uma crise fiscal e porque não está claro seu novo papel na economia. Esses países precisam de um Estado com uma burocracia pequena, mas competente, capaz de arrecadar os impostos na medida necessária para impulsionar as reformas econômicas e sociais. Precisam de um Estado cujo governo seja representativo da sociedade civil. Um Estado forte é essencial não apenas para garantir a justiça e a ordem, garantir a moeda local, assegurar o equilíbrio do balanço de pagamentos, propiciar serviços de educação e saúde e promover progresso tecnológico, mas também para institucionalizar os mercados em que as empresas privadas irão operar. Em função de não ter havido capitalismo no Leste Europeu, não houve Estado no sentido capitalista, muito menos mercados do tipo encontrados no Ocidente. O Estado deve ser reformado, e os mercados construídos do zero. É um processo longo, durante o qual uma estratégia do tipo “*big bang*” apenas aumentaria o risco de fracasso.

## **Conclusão**

Concluindo, para entender por que as reformas econômicas e as políticas de estabilização tiveram custos tão altos e normalmente fracassaram na América Latina desde o aparecimento da crise econômica no início dos anos 80, é necessário considerar que a falta de apoio político foi um problema, mas não o único e provavelmente não o principal. Outra explicação é que essas reformas foram incompetente ou ineficientemente definidas porque ignoravam os tempos anormais que a América Latina (e também o Leste Europeu) enfrentava.

As agências multilaterais em Washington desempenharam um papel decisivo nessas reformas.

Tiveram um papel duplo: tanto o de financiar como o de aconselhar os países em desenvolvimento sobre como alcançar a estabilização e o crescimento. Este papel foi exercido com muitas deficiências, na medida em que essas instituições tinham dificuldade de reconhecer os tempos anormais em que vivíamos. Cabe aos países em desenvolvimento recusar conselhos inadequados. Suas elites econômicas, entretanto, tendem a se subordinar de tal forma às ideias dominantes nos países desenvolvidos que lhes é difícil criticar essas visões.

Neste capítulo, eu acrescentei uma crítica adicional às tão conhecidas críticas às recomendações políticas advindas de Washington: a de que falharam ao tratar com tempos anormais. Esta crítica é particularmente relevante porque a América Latina enfrentou uma profunda crise do Estado — uma crise fiscal e uma crise da estratégia de intervenção do Estado — que levou às altas taxas de inflação e à estagnação econômica.

Para fundamentar esta minha afirmação, apresentei três exemplos de políticas das agências multilaterais: (1) em relação à da crise da dívida; (2) em relação à alta inflação na América Latina; e (3) em relação à transição do estatismo para o capitalismo no Leste Europeu. Na América Latina, onde a crise fiscal do Estado e a inflação alta exigiam um tratamento de choque e uma redução substancial da dívida, os *policymakers* de Washington limitaram-se a propor a disciplina fiscal e uma política monetária apertada. Contraditoriamente, no Leste Europeu, onde a transição do estatismo para o capitalismo implicava uma revolução estrutural, Washington tentou resolver o problema com políticas macroeconômicas padrão combinadas com a privatização “*big bang*”, ignorando o fato de que é necessário primeiro reconstruir o Estado, fortalecê-lo, para que possa assegurar a

propriedade e os contratos e permitir que os mercados sejam criados e desenvolvidos.

## **13. Um Ataque Dramático à Inflação<sup>128</sup>**

Em 15 de março de 1990, um presidente recém-eleito, Fernando Collor de Mello, tomou posse; no dia seguinte, anunciou um ambicioso programa de estabilização, incluindo uma profunda reforma monetária. Foi um ataque dramático à inflação que impôs o cancelamento de uma parte substancial da dívida pública e uma moratória monetária de 18 meses, envolvendo cerca de 70% dos ativos financeiros domésticos. O novo presidente fez o que pôde para controlar a inflação. Não adotou atitudes populistas que caracterizaram a administração Sarney. Após 90 dias, porém, estava claro que o plano havia fracassado: a inflação estava de volta, da mesma forma que já havia ocorrido com os planos anteriores, e uma recessão teve início, em contraste com os planos anteriores. Como vimos no Capítulo 7, naquele momento, a economia brasileira estava enfrentando, pela primeira vez, uma hiperinflação. A taxa de inflação em fevereiro de 1990 foi de mais de 80%. Estava claro para os agentes econômicos que a nova administração teria de adotar medidas excepcionais de emergência. Após o fracasso do Plano Verão, a capacidade do governo Sarney de elaborar políticas havia-se esgotado; o Estado se imobilizara. Todos concordavam que a velha administração não poderia fazer mais nada. Todas as expectativas recaíam sobre o novo governo.

### **As Alternativas**

Em 1989, o debate econômico foi intenso. Finalmente, um consenso formou-se em torno da gravidade da crise,

seu caráter fiscal e a necessidade de um profundo ajuste fiscal.<sup>129</sup> Como a taxa de câmbio — durante e após o Plano Verão — foi valorizada em torno de 40%, um consenso também se formou acerca da necessidade de uma desvalorização do cruzado. Nenhum acordo, entretanto, foi feito sobre as duas matérias: nem sobre a necessidade de um novo ataque frontal à inflação, nem sobre uma moratória da dívida interna.

O debate sobre a política de estabilização dividia os economistas em três grupos: (1) os monetaristas ortodoxos, que acreditavam que nem uma política de rendas nem um mecanismo para neutralizar a inflação inercial eram necessários; (2) os monetaristas não-ortodoxos que reconheciam os altos custos sociais e econômicos das políticas ortodoxas em situações de inflação crônica e, assim, incorporavam algumas ideias neo-estruturalistas sobre a inflação inercial (Blejer e Liviatan, 1987; Kiguel e Liviatan, 1988); e (3) os neoestruturalistas (e pós-keynesianos) que acreditavam que, além da política monetária e fiscal, uma profunda reforma econômica deveria ser combinada com um programa de estabilização, no qual um novo congelamento de preços ou outra forma de neutralizar a inércia era o primeiro passo necessário. A visão monetarista ortodoxa não era seriamente considerada no Brasil. Embora não abertamente, a maioria dos economistas monetaristas sabia que, quando a inflação possui um alto componente inercial, os custos econômicos e sociais de um choque fiscal e monetário não combinados com algum tipo de política de neutralização da inércia são muito altos.

A ideia de uma desindexação gradual da economia, com metas decrescentes de inflação, tinha mais partidários. A experiência, porém, mostrou que quando a inflação é crônica e chega a níveis altos, os programas graduais são ineficazes, e somente uma terapia de choque pode

funcionar (Yeager e associados, 1981). A impopularidade dos congelamentos junto às elites brasileiras, no entanto, dadas as experiências anteriores, reforçou a atitude de rejeição a um novo congelamento. Teoricamente, a inflação inercial pode ser combatida de forma gradual. O que era esquecido por esses economistas é que o gradualismo é possível apenas quando a inflação inercial encontra-se nos primeiros estádios: é muito difícil e implica enorme custo social quando atinge o patamar de mais de um dígito ao mês; e é impossível quando a inflação aproxima-se da hiperinflação.

A inviabilidade do gradualismo quando a inflação é muito alta pode ser explicada considerando-se um comportamento do tipo *free rider*. Vamos supor duas situações: uma em que a inflação seja de 4% ao mês; outra em que seja de 80% ao mês. Em ambos os casos, a decisão é reduzir a inflação gradualmente ao longo de quatro meses, dividindo-a pela metade a cada mês e definindo-se orientações (*guide lines*) para os agentes econômicos, em termos de prefixação decrescente das desvalorizações nominais da taxa de câmbio. No primeiro caso, o prêmio do *free-rider* por não seguir a diretriz é de 2%; no segundo caso é de 40%. Nos dois casos, o risco é o mesmo. Se, em vez de definir orientações, o governo decidisse impor uma trajetória gradual de redução da inflação, as mesmas dificuldades surgiriam diversas vezes. Na realidade, essas dificuldades seriam maiores porque é mais fácil controlar um congelamento completo do que um parcial. No primeiro caso, a regra é muito simples: os preços devem continuar os mesmos. No segundo, a regra pode também ser clara, mas de controle mais difícil por parte do governo e dos agentes econômicos: os preços devem elevar-se segundo uma taxa predeterminada e decrescente.

O debate acerca da necessidade de uma moratória da dívida interna concentrava-se em dois aspectos: a magnitude da dívida e sua maturidade. Os proponentes da moratória diziam, primeiro, que a dívida era a causa básica do déficit orçamentário, dado o montante de juros a ser pago, e, segundo, que havia grande probabilidade de os agentes econômicos — vítimas da ilusão monetária — gastarem seus ativos financeiros (investidos em títulos do Tesouro e poupanças) tão logo parassem de contar com os enormes aumentos nominais em seus ativos indexados todo mês. Neste caso, a taxa de juros nominal reduzida levaria os agentes econômicos a consumir ou a investir além de sua capacidade patrimonial, provocando, assim, grande aumento na demanda agregada imediatamente após o choque de preços. O Plano Cruzado era apresentado como uma demonstração empírica dessa hipótese.

O primeiro argumento sobre a dimensão da dívida pública era frágil. A dívida interna, embora crescente, não era muito alta. O total de títulos do Tesouro representava 6% do PIB em 1979 e cerca de 13% em 1989. Para alcançar 50% do PIB (dívida pública total) temos de acrescentar cerca de 12% do PIB à dívida interna das empresas estatais, estados e municípios, e 25% da dívida pública externa total.

O encargo de juros sobre a dívida doméstica era de fato alto: em torno de 3% em média do PIB antes de 1989.<sup>[130](#)</sup> Nesse ano, depois do Plano Verão, que assinalara a perda de controle da economia pelo governo, as taxas de juros reais pagas pelos governos explodiram e a economia caminhava para a hiperinflação. Os juros pagos sobre a dívida interna pularam para 9.5% do PIB (Tabela 13.1).<sup>[131](#)</sup>

O verdadeiro problema com a dívida do Estado era a maturidade muito curta dos títulos do Tesouro, que eram quase que integralmente financiados no mercado de *overnight*, mostrando que o Estado havia perdido o crédito



e a credibilidade. Esse fato foi apresentado como segundo argumento em favor da uma moratória doméstica. Os agentes econômicos poderiam transformar seus ativos financeiros líquidos em consumo ou investimentos, em ativos reais portanto, no momento em que os ativos financeiros deixassem de ter aumentos nominais. Mas isso representava mais uma possibilidade do que uma necessidade. Depois do congelamento de preços de 1987 não tinha havido mais fuga dos ativos monetários em direção aos ativos reais. Os custos e riscos dessa fuga são normalmente muito altos. Se esta fuga ocorre, como aconteceu em 1989, por conta do medo da hiperinflação e da moratória interna, os custos e riscos de comprar ativos reais supervalorizados (dólar, ouro, imóveis) são muito altos. Na verdade, nessas circunstâncias, o grau de liberdade dos agentes econômicos em relação a seus portfólios é muito menor.

Tabela 13.1: Pagamento de Juros pelo Setor Público (% do PIB)

	Dívida Externa	Dívida Interna	Total	Déficit Público
1983	3,70	3,01	6,71	4,4
1984	3,89	3,30	7,19	3,0
1985	4,47	3,44	7,91	4,3
1986	2,89	2,23	5,12	3,6
1987	2,62	2,17	4,79	5,5
1988	2,85	2,88	5,73	4,3
1989	2,80	9,50	12,30	12,4

Fontes: O número total para 1989, Banco Central, *Brasil, programa econômico*, vol. 24, março 1990, p. 66. O juro sobre a dívida externa é estimado, e sobre a dívida interna, um resíduo. Obs.: A diferença entre o déficit público (NFSP em termos operacionais) e os encargos de juros do setor público é o déficit primário ou o déficit excluindo-se os juros. Apenas em 1987 e 1989 o Brasil apresentou de fato um déficit primário.

## A Lógica da Reforma Monetária

O plano de estabilização — o Plano Collor — adotado pelo novo governo no segundo dia de seu mandato (16 de março de 1990) incluía quatro séries de medidas de curto prazo: (1) reforma monetária, incluindo o congelamento de 70% dos ativos financeiros do setor privado; (2) ajuste fiscal, do qual fizeram parte medidas *once and for all* de

cancelamento de parte da dívida; (3) um novo congelamento de preços; e (4) introdução de uma taxa de câmbio flutuante. As políticas de médio prazo incluíam a liberalização do comércio externo e a privatização.

Essas medidas de curto prazo foram importantes, mas a ênfase do programa de estabilização foi a moratória interna acompanhada de uma estrita política monetária. Tentou-se controlar a inflação com uma radical restrição monetária. Nesse aspecto, foi um plano de estabilização ortodoxo típico. O aspecto heterodoxo do plano — o congelamento de preços — era secundário porque, primeiro, não utilizava as tabelas de conversão necessárias para neutralizar a inércia e, segundo, porque o congelamento de preços foi suspenso quase que imediatamente após a reforma monetária.

A reforma monetária adotada tinha alguma semelhança com as reformas feitas depois da Segunda Guerra Mundial no Japão, na Bélgica, na Alemanha Ocidental e em outros países europeus, embora incluísse aspectos específicos. Em vez de estabelecer um fator de conversão maior que 1 entre a velha moeda (o *cruzado novo*) e a nova moeda (o *cruzeiro*),<sup>[132](#)</sup> cerca de 70% dos ativos financeiros (M4) foram bloqueados em cruzados novos (que podiam apenas ser utilizados para pagar dívidas passadas) e os restantes 30% foram imediatamente convertidos para cruzeiros.<sup>[133](#)</sup> Enquanto na Alemanha os *reichmarks* deixaram de ser utilizados como moeda, os cruzados novos — além de serem usados para pagar dívidas contraídas antes de 16 de março — seriam, depois de 18 meses, devolvidos em 20 parcelas, com correção total da inflação e uma taxa de juros anual de 6%.

Essa conversão de 30% dos cruzados novos para cruzeiros foi o resultado ponderado da conversão de 20% de todos os ativos financeiros (aplicações financeiras, depósitos a prazo e mesmo depósitos a vista) exceto

poupanças, em que a conversão era limitada a 50 mil cruzeiros. As mesmas regras valiam para indivíduos e empresas, enquanto na Alemanha, por exemplo, as firmas recebiam — além dos marcos alemães correspondentes à taxa de câmbio — 60 marcos alemães por empregado (a mesma quantia mínima que cada indivíduo recebia).

Por que se decidiu impor uma moratória doméstica radical? Se o problema fosse a possibilidade de os agentes econômicos fugirem dos ativos financeiros para o consumo, em seguida ao choque, a moratória poderia ser decidida num segundo momento, no caso de essa possibilidade se concretizar. Diferentes razões levaram as novas autoridades econômicas a impor a moratória. Estavam diante da inviabilidade de um ajuste fiscal drástico num prazo muito curto. Além disso, sentiram que o aperto monetário derrubaria a inflação.

Essa foi a verdadeira lógica por trás da moratória interna. O ajuste fiscal de médio prazo que propiciaria o superávit fiscal necessário era de, aproximadamente, 7% do PIB ao ano. Esse número pode ser explicado de duas formas: em termos fiscais e em termos de conta nacional. Em termos fiscais ou de NFSP, o déficit público operacional do Brasil em 1987 e 1988 era, em média, de 5%. Em 1989, houve um aumento para 12,4%. Mas este número superestima o déficit permanente, por conta dos juros excepcionalmente altos pagos pelo Estado naquele ano. Em termos de contas nacionais, podemos chegar a um número semelhante, considerando que a poupança do setor público era negativa, em torno de 3% do PIB, e deveria ser positiva, em torno de 4% do PIB, para conseguir financiar os programas essenciais de investimento do Estado. De acordo com este segundo motivo, é claro que estamos assumindo que o ajuste fiscal necessário não poderia impor reduções futuras no investimento público. O ajuste

fiscal tinha de ser feito com a elevação de impostos e com o corte de gastos correntes.

O objetivo era o de gerar um superávit orçamentário, ainda que pequeno, dado que, durante a transição para a estabilidade, o governo foi proibido de apelar para financiamentos domésticos ou internacionais adicionais. Após a estabilização, o superávit orçamentário proporcionaria ao governo algum grau de liberdade para estimular a demanda agregada e recuperar o crescimento com estabilidade.

Está bastante claro hoje em dia que, dadas as limitações políticas e constitucionais que enfrentava, o novo governo não tinha poder para impor tal ajuste fiscal dentro do tempo requerido. A Constituição estabelece o princípio da anuidade para os impostos. Em termos políticos, não havia apoio suficiente no Brasil — nem no Congresso nem entre as elites empresariais — para aumentar impostos ao nível necessário na época.

## **O Ajuste Fiscal**

Imediatamente após o choque de 16 de março, não foi fácil calcular o tamanho do ajuste fiscal embutido no plano. Não havia dúvida, no entanto, que o ajuste foi considerável. Não foi totalmente permanente. O cancelamento final da dívida pública, logrado principalmente pela supressão da correção monetária durante os dias após o plano, somava US\$ 28 bilhões — em torno de 7% do PIB. Em 1990, a economia brasileira apresentou um superávit orçamentário, e em 1991 o déficit foi virtualmente zero (Tabela 13.2).

O ajuste fiscal foi portanto significativo. Envolveu aumento de impostos, redução de despesas e cancelamento de parte da dívida. É verdade que uma medida de estoque como o cancelamento da dívida pública

não é o substituto real para um ajuste fiscal permanente; não deve também ser confundido com uma política monetária que efetivamente controle o fluxo de oferta de moeda.

Tabela 13.2: Déficits Orçamentários antes e depois do Plano Collor (% PIB)

	Primário	Operacional
1987	1,0	5,7
1988	-0,9	4,8
1989	1,0	6,9
1990	-4,7	-1,4
1991	-2,8	0,2
1992	-1,3	1,9

Fonte: Banco Central, *Brasil, programa econômico*, vários números.

O cancelamento da dívida ocorreu de diversas formas. Três dias de feriado bancário, durante os quais os títulos do Tesouro não foram ajustados pela inflação, representaram uma redução percentual de quase 8% na dívida total. Um imposto sobre o capital (IOF) impôs uma redução de cerca de 9% no estoque da dívida pública. E alguma redução também foi obtida ao não se aplicar correção total para ativos financeiros em março de 1990 (a BTN foi limitada a um aumento de 41%).<sup>134</sup> Esta redução da dívida, somada à redução forçada das taxas de juros sobre a dívida pública congelada, levou a certa redução dos juros para o setor público.

A incapacidade do ajuste fiscal embutido no Plano Collor em controlar a inflação confirmou dramaticamente a teoria da inflação inercial. Segundo essa abordagem, o déficit público não era a causa direta da alta inflação brasileira. Dada a inflação crônica ou inercial, o déficit público é normalmente uma forma conveniente de validar a expansão nominal da oferta de moeda exigida pelo aumento na demanda por moeda para transações (Bresser Pereira e Nakano, 1983).

## A Questão da Liquidez

Um programa de estabilização normalmente implica certo nível de recessão na economia, mesmo que a inflação anterior não possa ser diretamente atribuída ao excesso de demanda. Ajuste fiscal e controle monetário têm caráter recessivo, o controle de salários provoca uma redução da atividade econômica, e a necessidade de manter uma âncora nominal (habitualmente a taxa de câmbio) requer, contraditoriamente, uma desvalorização cambial prévia. Se no plano de estabilização for incluído um congelamento, a demanda agregada reprimida facilitará a subsequente liberalização de preços.

O programa de estabilização de Collor assumiu como um de seus objetivos — ou como uma consequência necessária — provocar uma recessão moderada. A ideia geral e correta era a de que é impossível estabilizar uma economia tão profundamente desequilibrada sem algum sacrifício. O instrumento utilizado para impor esse sacrifício foi basicamente a redução da oferta de moeda. Esta redução, porém, foi tão radical e afetou de tal forma as empresas que desorganizou a produção e levou a economia a uma recessão muito mais profunda que a esperada, sem que todavia se lograsse o tão buscado controle sobre a inflação.

Nos primeiros sessenta dias após a implementação do plano, a atenção do público e dos economistas voltou-se para a questão da liquidez. Primeiro, a aguda redução da liquidez era tida tanto como a causa da estabilização como a razão da recessão. Segundo, quando a oferta de moeda começou a aumentar, culpou-se o excesso de demanda pelo reaparecimento da inflação. Minha visão do problema é, primeiro, que a recessão era o resultado — do lado da oferta — da desorganização da produção causada pelo congelamento dos ativos financeiros, incluindo o capital de giro, e não o resultado da redução da liquidez e a consequente queda na demanda. Segundo, que o aumento

da oferta de moeda que imediatamente se seguiu era uma demonstração clara do caráter endógeno daquela oferta de moeda. E, terceiro, que o ressurgimento da inflação não pode estar relacionado a esse aumento. Discuto, inicialmente, os dois primeiros pontos; o último, analisarei mais adiante.

De acordo com a economia neo-estruturalista e pós-keynesiana, a oferta de moeda é endógena.<sup>135</sup> É basicamente determinada pela demanda por moeda; acomoda o aumento do PIB e sanciona a taxa de inflação. A restrição orçamentária do Estado, numa economia fechada ou altamente endividada requer que o déficit fiscal,  $D$ , seja financiado pela criação líquida de dívida pública: um aumento na oferta de moeda,  $dM$ , e a emissão de títulos públicos,  $dB$ .

$$D = dB + dM$$

A economia convencional assume que, nessa equação, tanto  $dM$  quanto  $D$  sejam as variáveis exógenas. Quando  $D$  é o fator determinante, o aumento na oferta de moeda é visto como um resíduo, dada a incapacidade do governo de financiar adequadamente o déficit com títulos do Tesouro. Se isto já não é totalmente verdade quando prevalece uma inflação moderada, é evidentemente inválido quando a inflação é muito alta e também crônica ou inercial. Neste caso, a oferta nominal de moeda — e, portanto,  $dM$  — é determinada pela demanda por moeda, e, dado o déficit público, o aumento no endividamento governamental passa a ser o resíduo. Em termos puramente inerciais, se o déficit público é constante em termos reais, as três variáveis nominais aumentarão à mesma taxa da inflação. No Brasil, antes do plano de estabilização, o Banco Central projetava a taxa de inflação e passivamente estabelecia o aumento exigido na oferta de moeda que equilibraria a demanda por moeda, ou, em outras palavras, evitaria a crise de liquidez. Esta prática era adotada

independentemente da orientação econômica, mais ou menos monetarista, do Ministério da Fazenda e do Banco Central.

De fato, no caso do Brasil — onde além de sofrer de inflação crônica a economia encontrava-se totalmente indexada —, a oferta de moeda endógena incluía uma parcela de títulos do Tesouro comercializados no mercado de *overnight*, cuja maturidade é de uma noite. E o governo, para reduzir seus pagamentos de juros e induzir os intermediários financeiros a comprar esses títulos do Tesouro, garantia a recompra automática e diária dos títulos que não encontravam compradores junto ao público. Dessa forma, a taxa de juros ficava completamente determinada pelo Banco Central e a oferta de moeda permanecia completamente endógena.

Como consequência, os depósitos em *overnight* representavam uma quase-moeda — uma moeda remunerada. A oferta de moeda potencial estava próxima de  $M4$  porque todos os haveres financeiros eram extremamente líquidos, mas a oferta de moeda real era na verdade composta de  $M1$  mais uma parcela de depósitos em *overnight*.

O conceito convencional de oferta de moeda iguala-a a  $M1$ . Em equilíbrio, teríamos:

$$M_d = Y_p/V = M1$$

em que  $M_d$  é a demanda por moeda,  $Y_p$  a renda nominal,  $V$  a velocidade de circulação da moeda, e  $M1$  a oferta de moeda. Numa situação de inflação alta,  $V$  aumentaria acentuadamente e a oferta de moeda aumentaria menos do que proporcionalmente. A real velocidade de circulação da moeda, no entanto, não aumenta tanto quanto parece porque a oferta de moeda real não pode ser igualada a  $M1$ . A oferta real de moeda,  $M'$ , deveria ser considerada como formada de  $M1$  mais uma parcela,  $z$ , de depósitos em



*overnight*,  $B$ . O coeficiente  $z$ , menor que 1, é determinado pela taxa de inflação, e a demanda nominal, por moeda correspondente. Quanto mais alta a taxa de inflação, maior será  $z$ . Esta parcela,  $zB$ , de depósito em *overnight* é a soma de moeda que os agentes econômicos de fato usam como moeda. É também a variável que endogenamente iguala a oferta de moeda real à demanda por moeda. Neste caso, a efetiva velocidade renda da moeda,  $V'$ , é menor que a definição de moeda restrita ou convencional,  $M1$ .

$$M'd = Y_p/V' + M1 + zB = M'$$

Nesta equação,  $zB$  representa moeda tanto quanto  $M1$ ; é um meio de troca, como é a moeda convencional. Os agentes econômicos habitualmente usam parte de seus depósitos em *overnight*,  $zB$ , para fazer transações. Para tanto, transformam diariamente  $zB$  em  $M1$ , aumentando, assim,  $M1$ . Pelo fato de aqueles que recebem o  $M1$  adicional investirem imediatamente em títulos do Tesouro *overnight*, o aumento de  $M1$  é automaticamente neutralizado e desaparece dos registros — embora não do processo econômico.

A Tabela 13.3 apresenta uma estimativa da oferta de moeda real como uma proporção do PIB para o Brasil em três momentos: quinze dias antes, quinze e quarenta e cinco dias após a implementação do plano de estabilização. A estimativa da oferta de moeda real é imprecisa, mas não arbitrária.

Tabela 13.3: Oferta de Moeda em 1990 (% do PIB)

	28 de fevereiro	31 de março	14 de maio
M4 (potencial)	29,0	9,0	14,0
B, depósitos <i>overnight</i>	16,0	2,0	8,0
Contas de poupança	9,0	3,0	1,0
Outros	2,0	1,0	1,0
M1	2,0	3,0	4,0
$zB$	12,0	2,0	6,0
Oferta de moeda real	14,0	5,0	10,0

Fonte: Banco Central do Brasil.

O valor da oferta de moeda pouco antes da implementação do plano é impreciso porque o estoque de quase-moeda,  $B$ , do qual se pode retirar a oferta de moeda real, é muito grande. Estimamos que a oferta de moeda real deveria ser em torno de 14% do PIB. Para alcançar essa marca, os seguintes dados foram utilizados: M1 em torno de 15% do PIB no início dos anos 70, quando a inflação era moderada mas não desprezível (20% ao ano), tendo sido reduzida para 2% do PIB no final de 1989 (Tabela 13.4).<sup>136</sup> No conceito de demanda real por moeda que estamos utilizando, a desmonetização causada pela aceleração da inflação é neutralizada pelo aumento em  $zB$ , que é considerado parte da oferta de moeda real. Mas a inflação e as inovações financeiras permitiram alguma redução na demanda por moeda de 15% do PIB no início dos anos 70 para 14% nos anos 80. Destes 14%, 2% eram representados por M1 e 12% por  $zB$ . Em função de  $B$  equivaler a 16% do PIB, estamos assumindo um  $z$  de 0.75.

Com a moratória da dívida interna, a oferta de moeda foi reduzida drasticamente. M4, que podemos entender como uma oferta de moeda potencial, foi reduzido de 29% para 9% do PIB, os depósitos em *overnight* caíram de 16% para 2% do PIB, e nossa estimativa é de que a oferta de moeda real tenha caído de 14% para 5% do PIB. Em um primeiro momento (31 de março),  $z$  deveria ser igual a 1 — isto é, 100% dos depósitos em *overnight* eram parte da oferta real de moeda.<sup>137</sup>

Tabela 13.4: Ativos Financeiros (% do PIB)<sup>a</sup>

	Base Monetária	M1	Títulos do Tesouro	Depósitos de Poupança	Depósitos a Prazo	M4
1970-1974 <sup>b</sup>	4,65	15,04	5,08	1,68	3,28	25,08
1975-1979 <sup>b</sup>	3,75	11,70	6,85	5,62	4,44	28,60
1980-1984 <sup>b</sup>	2,50	6,30	5,80	8,01	4,57	24,69
1985	1,56	3,73	10,39	9,20	6,17	29,50
1986	3,22	8,20	9,33	8,09	6,05	31,67
1987	2,19	4,62	10,07	9,69	4,86	29,24
1988	1,39	2,76	12,22	10,75	4,11	29,85
1989	1,26	2,05	13,94	8,13	2,78	26,89

Fonte: Banco Central, *Brasil, programa econômico*, diversos números.

<sup>a</sup> Média anual, adotando posições de fim de período.

<sup>b</sup> Média para esses anos.

Tal redução não estava na cabeça dos autores do plano, que confundiam a soma de cruzeiros deixada na economia (9% do PIB) com a oferta de moeda. Muitas entrevistas a jornais os apresentavam dizendo que no segundo semestre de 1986, após vários meses de estabilidade de preços alcançada durante o Plano Cruzado, M1 era de 9%. Dessa forma, 9% do PIB de oferta de moeda seriam suficientes. Na realidade, a oferta de moeda — mesmo se incluídos os depósitos em *overnight* — era de apenas 5%, enquanto a demanda por moeda era de pelo menos 14%. Durante o período do Plano Cruzado, era possível viver com um M1 menor porque uma enorme quantia de depósitos em *overnight* encontrava-se à disposição dos agentes econômicos.

O efeito desta redução na oferta de moeda sobre as empresas privadas foi dramático. Desorganizou a produção. O capital de giro das empresas foi bloqueado, provocando fim imediato das atividades. O congelamento foi feito sem nenhum critério econômico. A ausência de uma tabela de conversão implicou enormes transferências de renda das empresas com elevadas contas a pagar a fornecedores para esses fornecedores, já que estes embutiam no preço a taxa de inflação prevista. Dessa forma, as disparidades na situação entre as empresas tornaram-se muito grandes. A perspectiva era de que os

bancos fariam circular os cruzeiros, mas dadas as altas taxas de juros, esse processo foi limitado.

Segundo uma pesquisa realizada pela FIESP, as vendas das indústrias em São Paulo na segunda quinzena de março de 1990 foram reduzidas em cerca de 70%. Isto foi causado não apenas pela falta de dinheiro (globalmente e por setores da economia) e pela desorganização da economia, mas também por fatores psicológicos. O impacto sobre as expectativas foi muito negativo. O desemprego começou a aumentar quase que imediatamente. Muitas empresas deram férias coletivas para seus empregados enquanto aguardavam a situação clarear. Os trabalhadores começaram a aceitar reduções nos salários com redução nas jornadas de trabalho.

No mês seguinte, a quantidade de cruzeiros foi elevada por vários meios, chegando a 14% do PIB em meados de maio (16% em meados de junho). Parte desse aumento estava sob o controle do governo, mas parte não. O governo pretendia controlar o aumento da liquidez, mas o mercado — aproveitando a existência de duas moedas — conseguia elevar a quantidade de cruzeiros, reduzindo correspondentemente o estoque de cruzados.

Quando isso começou a acontecer, os bancos anunciaram que estavam tendo dificuldade de fazer empréstimos, dada uma reduzida demanda por empréstimos. Muitos analistas e autoridades econômicas concluíram que o problema de liquidez havia sido resolvido, mesmo que houvesse naquele momento um excesso de liquidez que provocaria excesso de demanda e traria de volta a inflação.

Como mostra a tabela 13.3, em meados de maio, a oferta de moeda potencial (M1 mais depósitos em *overnight*) continuava relativamente pequena (12% do PIB), e a oferta real de moeda estava abaixo do nível prevalecente antes do plano (em torno de 10% do PIB em

maio, comparado aos 14% do PIB em fevereiro). Por que, então, a demanda por empréstimos estava fraca? O aumento na oferta de moeda explica parte dessa mudança, mas a verdadeira explicação reside na diminuição da demanda por empréstimos.<sup>138</sup> Em função da perspectiva pessimista para as vendas e as altas de juros (em torno de 100% ao ano em termos reais), as empresas não estavam interessadas em tomar empréstimos. Preferiam reduzir a produção. A demanda por empréstimos e a demanda por dinheiro estavam reduzidas, seguindo as expectativas pessimistas dos agentes econômicos.

## **O Problema da Demanda**

A recessão, neste caso, não foi induzida pela demanda mas originou-se pelo lado da oferta. Sua causa básica não foi a redução da demanda agregada mas a desorganização da produção. As vendas no varejo eram o único indicador que, inicialmente, não apontava em direção à recessão. As vendas se elevaram imediatamente após o congelamento, como ocorrera após os três congelamentos anteriores. Há algumas razões gerais que explicam isso. Primeiro, com o final da ilusão monetária, as pessoas de fato tendem a gastar um pouco mais em consumo. Segundo, porque, como o otimismo se mistura com a desconfiança em relação ao sucesso da estabilização, as pessoas tendem a antecipar o consumo. Terceiro, como argumentou Helpman (1988), um congelamento de preços numa economia oligopolista tem um efeito semelhante àquele produzido pela redução dos preços reais; dessa forma, a demanda irá elevar-se ao longo da curva de demanda.

Havia três explicações adicionais para o aumento no consumo. Primeiro, a perda de credibilidade dos ativos financeiros levou as pessoas a consumir; segundo, a retomada do crédito ao consumidor, que havia

praticamente desaparecido como resultado da hiperinflação, levou a um aumento nas vendas de bens duráveis; terceiro, o plano implicou um aumento real de salários de 23% já em março de 1990.

Esse aumento real de salário ocorreu porque o governo decidiu que os 70,16% da inflação de fevereiro deveriam corrigir os salários no mês seguinte, de acordo com a lei de indexação salarial em vigor. A inflação em março, entretanto, quando calculada tomando o nível de preço do final do mês contra o nível de preço do final do mês anterior (em vez da comparação usual da média do mês inteiro contra a média do mês anterior) foi de 79,11%.<sup>139</sup>

Esse aumento salarial poderia ser interpretado como uma contradição básica do plano de estabilização (Sylvio Bresser Pereira, 1990). Em geral, a inflação é combatida com a redução da demanda e, se possível, com o aumento da oferta. No Plano Collor o contrário foi feito: a oferta foi reduzida pelo aperto da oferta de moeda; e os salários foram elevados. O problema, entretanto, era menos sério porque — diferentemente do que ocorreu no Plano Cruzado, e da mesma forma que ocorreu no Plano Bresser — os salários reais baixaram nos meses anteriores ao plano por causa da aceleração da inflação. Assim, o aumento salarial de 23% somente compensou a redução anterior.<sup>140</sup> O aumento não representou, portanto, uma incompatibilidade distributiva: as empresas não estavam obrigadas a aumentar os preços compensatoriamente para manter sua taxa de lucro.

Tabela 13.5: Indicadores da Atividade Econômica, 1990 (% s/ ano anterior)

	Nível de Atividade	Nível de Emprego	Média Salário Real	Utilização Capacidade Instalada
Janeiro	6,2	3,8	-18,8	79,5
Fevereiro	8,0	3,4	-22,7	79,0
Março	-6,8	2,5	-10,5	72,5
Abril	-22,3	0,6	-22,4	62,5

Fonte: FIESP, dados para a indústria paulista.

Este aumento no consumo teve necessariamente vida curta, devido ao aumento no desemprego. Em maio, as vendas no varejo mostraram um declínio quando comparadas ao mês correspondente no ano anterior. Dada a redução da produção e dos investimentos, a demanda reprimida foi-se tornando um fato generalizado.

## **A Recessão e o Reaparecimento da Inflação**

Noventa dias depois que o Plano Collor foi implementado, a recessão tomou conta da economia e ficou absolutamente claro que a inflação estava de volta. Na verdade, a redução do crescimento econômico havia iniciado mais cedo. O PIB já vinha apresentando queda desde o último trimestre de 1989 (-0,3%), tendência consolidada no primeiro trimestre de 1990 (-2,4%). Em abril de 1990, como resultado da desorganização provocada pelo Plano Collor, o índice de atividade econômica da FIESP mostrou queda de 22,3% em relação a abril de 1989; para fevereiro e março, os números correspondentes eram de um aumento de 8,0% e uma queda de 6,8%, respectivamente (Tabela 13.5). Segundo uma pesquisa da Fundação Getúlio Vargas, o nível de utilização da capacidade industrial brasileira em abril de 1990 (62,5%) era o mais baixo desde que esse índice começou a ser calculado em meados da década de 60: três meses antes, em janeiro de 1990, esse índice esteve em torno de 79%. Em maio, como a economia passou a se reorganizar depois do choque, o nível de produção começou a se recuperar, como indicavam os primeiros números sobre consumo de energia elétrica, mas o desemprego em relação ao mês anterior aumentou ligeiramente, sugerindo que a recuperação era limitada. Naquele mesmo mês, segundo a ABDIB, o nível de

capacidade ociosa na indústria pesada de bens de capital alcançava a marca de 48,6% contra uma média de 38% durante os anos 80. A tendência recessiva parecia mais forte que o impulso de recuperação.

Tabela 13.6: Taxa de Inflação Mensal, 1990 (%)

Mês	%	
Janeiro	74,53	
Fevereiro	70,16	
Março	79,11	-3,3 <sup>a</sup>
Abril	20,19	-6,3 <sup>a</sup>
Maio	8,53	
Junho	11,70	
Julho	11,31	
Agosto	11,83	
Setembro	13,13	
Outubro	15,83	
Novembro	18,56	
Dezembro	16,03	

Fonte: FIPE-USP.

<sup>a</sup> Os números entre parênteses referem-se ao final do mês em relação ao final do mês anterior.

Em maio, a inflação já havia definitivamente retornado (Tabela 13.6), embora o governo e boa parte dos analistas que não compreendiam a natureza da inércia inflacionária continuassem a dizer o contrário. Em maio, a média da inflação comparada com os índices de preços médios estava ainda mostrando um declínio.<sup>141</sup> Entretanto, quaisquer dúvidas sobre o ressurgimento da inflação foram descartadas quando foi publicado o índice de preços da FIPE para os meses seguintes. No final do ano, a inflação se aproximava de 20% ao mês.

Por que a inflação ressurgiu? Há três explicações — uma monetarista, uma keynesiana e uma neo-estruturalista ou inercialista. A razão monetarista e a keynesiana são encontradas no aumento da oferta de moeda nos três meses subsequentes à implementação do plano. A análise neo-estruturalista baseia-se nos desequilíbrios dos preços relativos e no conflito distributivo correspondente. O governo adotou uma política monetarista ingênua quando assumiu que, reduzindo drasticamente a oferta de moeda, eliminaria a inflação. Ao fazê-lo, em primeiro lugar



esqueceu que a inflação não é um estoque mas um problema de caixa. Para controlar a inflação, é necessário eliminar o déficit orçamentário e controlar a oferta de moeda, não o estoque de moeda. O maior erro do governo, no entanto, foi ignorar o caráter inercial da inflação brasileira de então. Quando a inflação tem um componente inercial é necessário congelar os preços em conjunto, com a adoção de tabelas de conversão dos preços a prazo com inflação embutida para preços sem essa inflação, ou então adotar um mecanismo mais sofisticado de neutralização da inércia, com a criação de uma segunda moeda ou de um índice-moeda ancorado no dólar, como afinal se fez no Plano Real. Mais amplamente, é necessário promover uma política de rendas que neutralize a inércia, dando suporte (não substituindo) à política fiscal e monetária.

Para os autores do Plano Collor, o congelamento adotado era uma medida acessória. Nada tinha a ver com um diagnóstico inercialista, já que não envolveu a adoção de tabelas de conversão. O plano, embora radical, era ortodoxo: a parte essencial do plano era a redução da oferta de moeda, seguida da eliminação do déficit fiscal.

A verdadeira explicação monetarista para o reaparecimento da inflação é simples: os preços subiram novamente porque, nos dois meses subsequentes à implementação do plano, a base monetária elevou-se em quatro vezes. O aumento de liquidez provocou expectativas de que a inflação ressurgiria — e a expectativa racional é uma profecia auto-realizável. Os monetaristas, na verdade, não aceitam que a oferta de moeda possua um caráter passivo, essencialmente endógeno, e esquecem que, após a hiperinflação, uma estabilização repentina provoca um forte aumento na base monetária. Para os monetaristas neoclássicos, a crença de que um aumento na oferta de moeda causa inflação tem um caráter quase religioso. A retórica monetarista — que é

“verdadeira” porque é parte da *mainstream economics* — diz que um aumento na oferta de moeda causa inflação; a teoria das expectativas racionais acrescenta que os agentes econômicos formarão suas expectativas de acordo com a teoria “verdadeira” e, de novo racionalmente, comportar-se-ão segundo suas expectativas, elevando, assim, os preços. Dessa forma, a profecia se auto-realiza.

A explicação monetarista está implícita na maioria das análises. Afonso Celso Pastore (1990) adotou-a explicitamente. O excesso de demanda não é necessário para o reaparecimento da inflação; uma elevação na base monetária é suficiente. Para esta explicação ser correta, a aceleração da inflação imediatamente após a implementação do Plano Collor seria o resultado da decisão das empresas privadas de elevar seus preços, já que teriam observado que a base monetária estava subindo. A indústria têxtil, os fornecedores de serviços de pessoal, os fazendeiros e a indústria de eletrodomésticos — a primeira a elevar os preços após o plano — teriam tomado essa decisão depois de estimar o aumento na base monetária...

A explicação pós-keynesiana é mais razoável, mas neste caso é responsável por apenas parte da aceleração da inflação. Segundo esta visão, adotada por Toledo (1990), entre outros, a inflação retornou porque o aumento da oferta de moeda causou excesso de demanda. A eliminação da inflação, como resultado do choque de liquidez, teria sido temporária. Como a liquidez foi repostada, a demanda teria sido recuperada e a inflação retornou. Na verdade, como mostramos, essa tendência foi um resultado da recessão ao invés do crescimento. As vendas no varejo aumentaram no primeiro mês após a implementação do plano, mas logo desaceleraram. Algumas empresas podem ter lucrado com base nesse precário aumento de demanda ao elevar seus preços, mas

foram poucas porque a demanda global estava diminuindo ao invés de expandir-se.

A explicação neo-estruturalista ou inercialista para o ressurgimento da inflação baseia-se na natureza da inflação no Brasil e não nos erros relacionados à oferta de moeda. A inflação no Brasil é inercial e estava muito alta — na verdade, a hiperinflação já predominava — quando o plano de estabilização foi implementado. A explicação neo-estruturalista dá ênfase aos desequilíbrios dos preços relativos no dia do congelamento e ao conflito distributivo correspondente. No Brasil, os agentes econômicos estão acostumados a se defenderem contra a inflação. Acreditam que elevar seus preços é a melhor forma de se protegerem do conflito distributivo generalizado. Em 16 de março de 1990, quando os preços foram congelados, os preços relativos estavam necessariamente desequilibrados porque os ajustamentos de preços não foram sincronizados. Dessa forma, havia um desequilíbrio intertemporal de preços relativos. Tal desequilíbrio, que pode ser medido pela dispersão dos preços relativos, tende a aumentar com a aceleração da inflação até o momento em que a economia esteja totalmente dolarizada.

No dia em que o plano foi implementado, as empresas que haviam acabado de elevar seus preços ganharam com o congelamento porque seus *markups* subiram, enquanto aquelas que estavam prestes a fazê-lo perderam. Como a inflação era crônica, as empresas que haviam perdido — ou pensaram que haviam perdido —, como resultado do congelamento, aumentaram seus preços assim que possível. No Plano Collor, as empresas sentiram-se adicionalmente prejudicadas pela retenção de seus ativos financeiros. Esta foi uma segunda razão que explica os preços terem subido tão depressa.

Alguns fatores favoreceram a elevação de preços: (1) o aumento de gastos em consumo imediatamente após o

congelamento; (2) o aumento na oferta de moeda, que acompanhou a recessão; e (3) a rápida liberalização dos preços por algumas indústrias oligopolistas. Essas eram as oportunidades que as empresas esperavam. Mas o aumento de preços teria acontecido de qualquer forma, dado o caráter inercial da inflação brasileira. O congelamento de preços e dos ativos financeiros levou a uma trégua de um mês, mas, imediatamente após essa trégua, as empresas começaram a elevar seus preços. Ninguém quer perder em consequência da inflação ou de um plano de estabilização. Alguns dias após o congelamento, segundo a *Gazeta Mercantil*, as empresas “estavam procurando um índice ao qual pudessem indexar seus preços”. Temendo o desemprego, os trabalhadores suspenderam suas reivindicações por um tempo, mas dois meses após o início do plano já estavam fazendo enormes reivindicações e recebendo aumentos salariais de 20% a 30%.<sup>142</sup> As empresas que concordaram com essas reivindicações salariais provavelmente elevaram seus preços para equiparar os aumentos de custos.

É importante, no entanto, ressaltar que, desde 1987, a indexação no Brasil não significava elevação de preços apenas segundo a inflação passada. Os agentes econômicos estavam tão preocupados em não perder por causa da inflação que ou mudavam o índice que utilizavam para chegar a outro que os favorecesse mais, ou “indexavam” seus preços conforme suas próprias previsões sobre a taxa de inflação futura. Em outras palavras, tendiam a acrescentar um prêmio de risco para manter a taxa de inflação do mês em suas decisões de preços. Como todas as empresas comportavam-se de forma semelhante, cada empresa individualmente não se preocupava se seu aumento de preço seria seguido pela concorrência. Assim, a inflação inercial era também, paradoxalmente, uma inflação em aceleração.

## **14. As Tentativas de Estabilização**

De 1979 a 1994 a inflação foi o sintoma mais evidente da crise enfrentada pela economia brasileira. Uma inflação alta e persistente que resistiu a todas as tentativas de estabilização. Após os programas de estabilização heterodoxos ou pretendidamente heterodoxos, a inflação caía, mas logo recuperava seu patamar anterior ou pulava para um patamar ainda mais alto. Não havia geralmente resposta para os programas ortodoxos. Neste caso, a inflação permanecia no mesmo nível ou subia. Após o primeiro plano de estabilização ortodoxo, em 1979, a inflação saltou de 40% para 100% ao ano. Após o segundo plano, em 1981, permaneceu no mesmo patamar. Após o terceiro plano, em 1983, pulou de 100% para 200% ao ano. Após o Plano Cruzado — a primeira tentativa heterodoxa — em 1986, a inflação caiu de 10% ao mês para quase zero, mas um ano mais tarde estava acima de 20% ao mês. Após o Plano Bresser (1987), a inflação caiu para quase zero, mas dois anos mais tarde estava próxima de 30% ao mês. Após o Plano Verão (1989), a inflação caiu acentuadamente mas subiu para 80% ao mês um ano mais tarde. O Plano Collor I (1990) reduziu a inflação para próximo de zero, mas um ano depois estava em torno de 20% ao mês. Os planos ortodoxos Arroz com Feijão (1988), Éris (1990), e Marcílio (1991-1992) fracassaram em reduzir o nível de inflação.

Por que o Brasil não conseguiu estabilizar sua economia entre 1989 e 1994? Foi porque a falta de vontade política na sociedade impediu o ajuste fiscal? Foi porque o ajuste fiscal era praticamente inviável sem uma redução correspondente da dívida pública? Foi porque os programas de estabilização foram ineficientes, fruto de incompetência técnica? Cada uma dessas três perguntas corresponde a

uma hipótese ou teoria sobre as causas do fracasso em estabilizar. Essas teorias asseguram que a inflação alta ou inercial que afligiu o Brasil durante anos não foi superada porque: (1) a dívida pública era excessiva e sua maturidade muito curta, indicando a perda de crédito do Estado — isto é, indicando uma crise fiscal maior; (2) as equipes econômicas encarregadas dos programas de estabilização não receberam o apoio político necessário por parte da sociedade; e (3) faltou competência a várias das equipes econômicas locais e ao FMI (no caso dos programas monitorados pela instituição) para lidar com a inflação inercial, o que os levou a adotar programas de estabilização ineficientes e ineficazes.

Chamo a primeira dessas hipóteses de hipótese política, a segunda, de hipótese da crise extrema, e a terceira, de hipótese da ineficiência ou incompetência econômica. Essas três teorias, no entanto, são complementares e não excludentes. Quando um país chega à hiperinflação, como o Brasil no início de 1990, significa que o Estado está falido, sua credibilidade está muito baixa, sua dívida pública apresenta problemas devido ao seu curto prazo de maturação ou a constantes calotes, e já não consegue mais sustentar sua moeda nacional. Em outras palavras, a hipótese de crise extrema é parte da explicação, e é necessária a redução ou consolidação da dívida pública. Quando o ajuste fiscal nunca é totalmente alcançado, isto significa que está faltando apoio político para a estabilização e a sociedade mostra-se indulgente diante da inflação. Em outras palavras, a hipótese política também faz sentido. Finalmente, quando um país fracassa de forma recorrente em estabilizar, isto indica que as políticas econômicas adotadas não são adequadas ao problema que deveriam resolver, acarretam custos muito altos ou são simplesmente ineficientes. Isto indica, por sua vez, que a explicação da ineficiência econômica faz parte do quadro.

Nos últimos anos, a segunda explicação se tornou popular. O número de conferências, artigos e livros tratando dos aspectos políticos das reformas econômicas aumentou muito. Esta explicação é verdadeira, mas não contém toda a verdade. A hipótese de ineficiência ou incompetência econômica, embora nunca abertamente expressa, foi normalmente a explicação mais comum no passado, mas, desde que a hipótese política se tornou popular, a suposição predominante tem sido a de que economistas bem preparados — com doutorados nas melhores universidades dos países desenvolvidos — sabem o que deveria ser feito; o que falta é apoio político.<sup>143</sup> Acredito que esta abordagem esteja errada, como demonstram os fracassos dos programas de estabilização ortodoxos no Brasil. Finalmente, a hipótese de crise extrema, que é obviamente impopular entre os credores tanto internos quanto externos, é também relevante, mas deixa boa parte da questão sem explicação.

De 1979 — quando a crise brasileira teve início e a inflação disparou de uma média de 40% nos anos 70 para 100% ao ano em 1979-1981 — a 1992, o país adotou planos de estabilização. Alguns foram planos de emergência; outros, programas planejados durante bastante tempo. Alguns foram “heterodoxos”, adotando o congelamento de preços, mas a maioria optou por estratégias “ortodoxas”.<sup>144</sup> Alguns utilizaram a estratégia de choque; outros tentaram o gradualismo.<sup>145</sup> Em alguns casos, embora a inflação não tenha sido dominada, o quadro econômico melhorou, enquanto em outros a crise somente piorou. Em alguns casos, o resultado final foi apenas um alto custo a ser pago; em outros, houve um custo mas também um benefício. Após o fracasso do Plano Marcílio (1991-1992) e o *impeachment* do presidente Collor, quando Fernando Henrique Cardoso era o ministro da Fazenda, e Itamar Franco, o presidente, o Plano Real —

baseado na teoria da inflação inercial — finalmente estabilizou a economia brasileira. Este plano é analisado no Capítulo 15, juntamente com outras reformas econômicas bem-sucedidas que ocorreram no Brasil desde o início da crise.

Neste capítulo, discuto as três hipóteses relacionadas aos fracassos em estabilizar e, em seguida, analiso sob esse tríplice ângulo, os programas de estabilização tentados no Brasil desde 1979, quando começou a grande crise, até 1994, quando afinal o Plano Real controlou a inflação inercial de forma sólida.

## **A Hipótese da Ineficiência: O Plano Marcílio**

A hipótese de ineficiência para explicar o fracasso em estabilizar pode ser ilustrado pelo Plano Marcílio, implementado pelo ministro Marcílio Marques Moreira entre maio de 1991 e setembro de 1992, ocasião em que o presidente Collor foi afastado por corrupção. O Plano Marcílio foi um programa ortodoxo e gradual — patrocinado pelo FMI — que ignorou o caráter inercial da inflação, elevou as taxas de juros reais para cerca de 40% ao ano em 1992, manteve a economia em recessão permanente e elevou de forma perversa o déficit orçamentário, que, de um superávit em 1990 e 1991, passou para um déficit em 1992, embora fosse mantida alguma disciplina fiscal. O reaparecimento do déficit foi uma consequência das elevadas despesas de juros pagas pelo Estado sobre sua dívida pública interna.

Nos primeiros meses de 1992, a administração Collor perdeu sua segunda grande oportunidade de chegar à estabilização.<sup>[146](#)</sup> O déficit orçamentário ainda estava sob controle como consequência das medidas de ajuste fiscal adotadas em 1990; os preços relativos, incluindo os preços



públicos e a taxa de câmbio, estavam equilibrados; a inflação era alta, mas estável. Além disso, o governo havia recuperado o apoio político, particularmente o das elites, como resultado de uma combinação de fatores favoráveis: a inflação tinha parado de acelerar; o presidente Collor havia mudado seu ministério, escolhendo um grupo de intelectuais e políticos competentes e altamente respeitados;<sup>147</sup> os mercados financeiros estavam tranquilos; o apoio da comunidade internacional e das instituições multilaterais era forte em função das reformas voltadas para o mercado iniciadas em 1990; as reservas internacionais estavam elevando-se. Na ocasião, uma âncora nominal, do estilo argentino, combinada com um congelamento de preços temporário e um acordo social que neutralizassem a inércia provavelmente fortaleceriam o processo de ajuste fiscal e a estabilização seria atingida. Ao invés disso, com a manutenção de uma estratégia gradualista, que além de ineficiente era ineficaz contra a inflação inercial, uma oportunidade genuína de estabilizar foi perdida.

No Plano Marcílio, a inflação, que estava em torno de 10% ao mês quando assumiu o ministério, acelerou até novembro de 1991, quando chegou a 25% ao mês. Daí até abril de 1992, a taxa de inflação caiu moderadamente, para próximo de 20%. Entre maio e agosto de 1992, estabilizou-se em torno de 22%. Em outubro, quando Marcílio deixou o ministério, a inflação estava de volta ao patamar de 25% ao mês. Ainda no início de 1992, quando pela primeira vez desde 1987 a inflação havia parado de acelerar e havia mesmo baixado um pouco, este plano ortodoxo encheu de esperanças aqueles economistas e *policymakers* que não compreendiam o caráter inercial da inflação brasileira. No entanto, logo se tornou claro que a inércia inflacionária era mais forte.

## Expectativas e Decisões

Segundo a visão neo-estruturalista e inercialista, a aceleração da inflação que ocorreu em 1991, depois do Plano Collor II, foi o resultado da necessidade de recuperar o equilíbrio dos preços relativos, perdido com o congelamento de preços. A inflação acelerou porque, primeiro, o último congelamento de preços, com seu *tarifaço*, agravou o desequilíbrio dos preços relativos, atuando como o motor para a retomada da inflação inercial, que em pouco tempo alcançou os níveis anteriores ao congelamento. Além disso, o resíduo inflacionário pós-congelamento, acima de 5%, deixou claro que os agentes econômicos não tinham alternativa após o plano a não ser engajarem-se novamente no jogo inercial de indexar seus preços, corrigindo-os alternadamente de forma a garantir sua participação na renda. Terceiro, nesse conflito distributivo, os agentes econômicos, movidos pela experiência anterior com a aceleração inflacionária, acrescentaram um delta a mais à inflação passada para se protegerem de uma provável elevação futura da inflação. Agindo dessa forma, os agentes econômicos transformavam suas expectativas em uma profecia auto-realizável. Finalmente, esses agentes sabiam que, em função de o Estado estar falido, este não se encontrava em posição de garantir a estabilidade da moeda e terminaria sancionando a inflação pelo aumento da oferta nominal de moeda.

Esta última característica define o cenário da “hiperinflação indexada” ou “hiperinflação reprimida” que prevaleceu no Brasil desde o fracasso do Plano Cruzado, até a implementação do Plano Real. André Lara Resende (1988) chamou o que estava ocorrendo de “processo hiperinflacionário”. Na verdade, desde o fracasso do Plano Cruzado a economia brasileira ficou numa situação

intermediária entre a inflação autônoma ou puramente inercial e a hiperinflação. Os mecanismos de indexação, relativos à inflação passada, continuavam a operar, mas expectativas extremamente voláteis — geralmente indicando uma aceleração da inflação — foram adicionadas como resultado da crise fiscal e a consequente perda de confiança no governo. Os agentes econômicos antecipavam a aceleração da inflação e se comportavam como tal.

Entretanto, com o Plano Marcílio, iniciado em novembro de 1991, a inflação parou de acelerar e até reduziu modestamente. Por quê? Primeiro, embora fracassado, o Plano Collor deixou um legado positivo: em 1990, quase US\$ 28 bilhões da dívida interna do Tesouro foi cancelada. Como resultado, a crise fiscal foi objetivamente reduzida. Segundo, o ministro Marcílio conseguiu finalmente impor seu estilo calmo e confiável à economia. No final de outubro de 1991, houve um ataque especulativo contra o cruzeiro. O prêmio sobre o mercado paralelo, que estava em torno de zero, aumentou para 50% em três dias. Neste ponto, o Banco Central, que sempre vendeu ouro no mercado paralelo quando isso acontecia, tomou uma decisão arriscada mas correta: deixar o mercado sozinho. Para surpresa do mercado financeiro, esta estratégia funcionou. O ataque especulativo fracassou. O prêmio no mercado paralelo rapidamente reduziu-se novamente a zero. Depois disso, os agentes econômicos alteraram suas expectativas. Reconheceram que não detinham mais o poder que tiveram em 1989 para executar ataques especulativos sobre o cruzeiro.

Uma terceira razão que fez com que a inflação parasse de acelerar foi a recessão causada pelas taxas de juros extremamente altas. A inflação inercial é autônoma em relação à demanda, o que significa que uma forte recessão tem pouco efeito sobre a queda do nível de inflação. Pode,

no entanto, impedir que a inflação continue acelerando. É isso o que deve ter acontecido em novembro de 1991.

A retomada parcial da confiança pública e a recessão interromperam a aceleração da inflação. Ainda assim não se rompeu a inércia inflacionária. Não se eliminou a natureza indexada da economia. Os agentes econômicos no Brasil estão acostumados a corrigir seus preços de acordo com a inflação passada. Por outro lado, sabemos quão alto é o grau de volatilidade das expectativas. Dessa forma, seria incorreto supor que uma simples reversão das expectativas poria gradualmente fim à inflação.

Os monetaristas, particularmente os partidários das expectativas racionais, confundem expectativas com decisões.<sup>148</sup> Imaginam que todas as expectativas são auto-realizáveis porque são automaticamente transformadas em decisões econômicas. No entanto, existe uma importante distância entre as expectativas e as decisões. Na teoria neo-estruturalista da inflação, os agentes econômicos, preocupados em se protegerem do conflito distributivo generalizado que caracteriza a inflação alta, são muito cautelosos em mudar suas decisões. Podem mudar suas expectativas e admitir que a inflação pode baixar, mas pelo fato de as decisões serem voláteis e indignas de confiança, eles não as alteram. Avessos a riscos, preocupados em se protegerem, e conscientes de que a economia é um processo real de distribuição de renda, os agentes econômicos conservadoramente mantêm suas decisões de elevar preços de forma inercial.<sup>149</sup> Como esse tipo de comportamento racional será adotado pela grande maioria dos agentes econômicos, uma reversão de expectativas pode até ocorrer, mas não se materializa em decisões de não aumentar preços.

No caso do Brasil, uma reversão de expectativas conseguiu reduzir o componente hiperinflacionário da inflação brasileira, mas não conseguiu quebrar sua inércia.

A inflação parou de acelerar no final de 1991, mas não baixou, embora as expectativas — fortemente influenciadas pelo caráter ideológico dominante das visões monetaristas — assegurassem que iria ocorrer. O conflito distributivo, a proteção à participação na renda, o predomínio das decisões sobre as expectativas, a tendência dos agentes econômicos no setor real de basear suas decisões de preço na experiência passada (apenas no setor financeiro as expectativas são dominantes para definir as decisões de preços),<sup>150</sup> e o fato de a inflação ser essencialmente um processo real com consequências monetárias, ao invés de meramente um fenômeno monetário, impediram a esperada redução da taxa de inflação. O que restava era apenas uma política econômica ineficiente e ineficaz.

## **A Hipótese da Crise Extrema**

Os planos de estabilização fracassaram no Brasil principalmente devido à incapacidade dos governos de desenhar um programa que fosse ao mesmo tempo heterodoxo, dando conta da inércia inflacionária, e ortodoxo, adotando padrões monetários e fiscais rígidos. Mas a crise fiscal extrema desencadeada pela crise da dívida externa e as hipóteses políticas também tiveram um papel no fracasso desses programas.

A explicação baseada numa dívida pública excessiva é poderosa. Não há dúvida de que uma dívida externa e interna excessivamente alta faz com que os esforços de estabilização razoáveis sejam inúteis.<sup>151</sup> Não é mera coincidência que a maioria dos países altamente endividados tenham fracassado em estabilizar, a não ser depois que a hiperinflação os obrigou a adotar medidas excepcionais. Quando os países enfrentam uma crise fiscal aguda e hiperinflação, não é por acaso que, quase

invariavelmente, recorrem a algum tipo de cancelamento da dívida interna e a algum tipo de apoio financeiro internacional.

Mas a redução da dívida pública, tanto interna quanto externa, é uma estratégia de estabilização com limites claros. A redução da dívida externa não depende apenas dos países devedores. Atrasos são sempre uma alternativa embora com custos altos. Há alguns casos clássicos de cancelamento unilateral de parte da dívida externa. Foi o caso dos Estados Unidos no século XIX e da Alemanha nos anos 30 e novamente em 1953. Foi o caso da Inglaterra após a Segunda Guerra Mundial. Em certa medida, foi o caso da Costa Rica antes do Plano Brady. Mas os países normalmente não dispõem do poder externo e da união interna necessários para executar tal movimento.

O Brasil não teve poder para reduzir sua dívida externa unilateralmente. Este fato ajuda a explicar por que o Brasil fracassou em estabilizar durante tantos anos. Por outro lado, há um aspecto negativo na questão: enquanto setores significativos da economia esperavam por uma grande redução na dívida externa, essa possibilidade dificultou o ajustamento interno necessário. Quando a dívida foi finalmente negociada segundo o Plano Brady (1993), a esperança de transferir uma parte maior do custo do ajuste fiscal para os credores externos desapareceu. A redução da dívida externa foi menor do que o que seria razoável, mas foi tudo o que era possível politicamente na ocasião.<sup>152</sup> O processo de divisão dos custos entre credores e devedores estava terminado. Dado que a dívida externa é uma dívida pública, desde 1993 os brasileiros conhecem, ao menos presumivelmente, os custos do ajustamento que têm de enfrentar.

Um cancelamento parcial da dívida interna é muito mais comum. Mas é também arriscado e provoca fortes reações políticas. Pode apenas ser adotado quando a crise é aguda.

Mesmo nesse caso, demanda coragem. E se não se obtiver sucesso em estabilizar a economia, a dívida pode facilmente ser restabelecida. O Plano Collor I cancelou quase a metade da dívida interna do Tesouro. Este fato melhorou significativamente a condição fiscal do país, mas como a crise fiscal não foi superada e a estabilização não foi alcançada, a dívida interna começou a aumentar novamente, particularmente após novembro de 1991, quando as taxas de juros foram acentuadamente elevadas.

Após o cancelamento da dívida promovida pelo Plano Collor, a estabilização se tornou mais fácil. Por outro lado, em dois momentos, o governo Collor gozou de amplo apoio político. Por isso, em duas ocasiões — no início de 1990 e de 1992 —, duas oportunidades concretas para estabilizar a economia brasileira surgiram. O fato de que tenham sido perdidas, quando o apoio político necessário estava presente e quando a crise fiscal havia sido parcialmente contornada, é uma indicação de que faltava às duas equipes econômicas do governo Collor competência técnica.

## **A Hipótese Política**

Finalmente, temos a hipótese política para explicar a demora na estabilização da inflação brasileira. Por trás da teoria política estão dois fenômenos complementares — o populismo econômico e a complacência em relação à inflação — que explicam a falta de apoio político que as equipes econômicas enfrentam para as difíceis medidas de ajuste fiscal que qualquer programa de estabilização requer.

O apoio político para reformas econômicas depende da percepção da sociedade quanto à necessidade das reformas ou, em outras palavras, de sua avaliação dos “custos líquidos da transição”. As reformas não são sempre

necessárias. Quando a taxa de inflação está ainda num nível razoável, certas sociedades — tal como a brasileira — são insensíveis à inflação e estão prontas a conviver com ela. Outras reformas, como a liberalização comercial, podem ser consideradas indesejáveis por muito tempo porque enfrentam interesses poderosos. Entretanto, quando começa a ser percebida a necessidade da reforma, é preciso considerar os custos líquidos da transição. Esses custos representam a diferença entre os custos envolvidos na reforma (em termos de taxas mais altas de desemprego e reestruturação das empresas privadas) e os custos do adiamento do ajustamento das reformas.<sup>153</sup>

Os custos líquidos de transição tendem inicialmente a ser altos porque os custos de adiar o ajustamento ou a reforma — custos de conviver com inflação, custos do protecionismo e do uso ineficiente de recursos — são ainda pequenos, enquanto os custos para ajustar e reformar a economia — estabilizar, alcançar os níveis corretos para os preços e promover reformas voltadas para o mercado — já são altos. Mas à medida que o tempo passa, os custos de adiar a reforma aumentam e finalmente se tornam mais altos que os custos de ajustar a economia. Neste ponto, a curva dos custos de adiamento da reforma cruza com a curva dos custos de reforma. No limite, em face da resistência ao ajustamento e da reforma, as distorções crescentes levarão a uma crise fiscal aguda e à hiperinflação. Se tinha antes, agora a sociedade não terá mais dúvidas de que os custos de adiar o ajustamento tornaram-se muito mais altos que os custos de ajustamento, que os custos líquidos de transição tornaram-se, portanto, altamente negativos. Mesmo que aquela sociedade tenha uma alta preferência para o consumo presente, será a hora de ajustar e reformar.

No entanto, pode ser longo o período até que se chegue à hiperinflação. É também possível que os custos líquidos



de transição já sejam negativos e a sociedade mesmo assim resista à reforma. Este comportamento irracional coletivo tem diversas explicações. Primeiro, a sociedade pode não ter percebido corretamente a situação. A estratégia de crescimento anterior pode ter sido tão bem-sucedida que é difícil admitir que se tenha distorcido e esgotado. Segundo, os custos líquidos de transição totais podem ser negativos, mas alguns grupos dentro da economia podem ainda estar ganhando com a crise.<sup>154</sup> Se traçarmos as duas curvas para cada grupo significativo na sociedade, provavelmente acharíamos que, para alguns, os custos de adiar o ajustamento e a reforma rapidamente cruzam a curva dos custos de ajuste e reforma, enquanto para outros esta interseção ocorre muito mais tarde, se é que ocorre, porque esses grupos estão aproveitando-se da inflação e da crise. Estes grupos resistirão ao ajustamento; negarão apoio político para a estabilização o quanto puderem.

As reformas podem também ser demoradas ou fracassar por causa da fraqueza das instituições que proporcionam condições para as negociações que podem levar à tomada de decisões necessárias. Quando as associações de trabalhadores e empresários não são representativas, os partidos políticos são fracos e desorganizados, o Estado está quebrado por uma crise fiscal severa e não conta com áreas que conseguem mediar as negociações e reforçar acordos, será muito mais difícil reformar com sucesso.

No Brasil, a demora em ajustar e reformar sem dúvida pode ser explicada pela preferência pelo consumo presente revelada pelos brasileiros e pelo tempo que demorou até que os custos líquidos de transição se tornassem negativos. Isto só ocorreu claramente no Brasil no final dos anos 80. É preciso, entretanto, lembrar que antes disso foram realizadas várias tentativas de estabilização fracassadas. As resistências políticas ao ajuste não podem,

portanto, pretender explicar plenamente a demora das reformas e principalmente das tentativas de ajuste e estabilização. A incompetência dos *policymakers* tem também um papel importante no processo.

## **Onze Planos de Estabilização**

A maioria dos planos de estabilização, se não todos, tentados no Brasil a partir do momento em que a grande crise se delineou em 1979 foram ineficientes. Todos os programas puramente ortodoxos — os dois programas de estabilização patrocinados pelo FMI (Plano Delfim III e Plano Marcílio, 1991-1992), o Plano Arroz com Feijão (1988) e o Plano Éris (1990) — foram ineficientes porque não levaram em consideração a inflação inercial e tentaram estabilizar gradualmente. Todos os planos predominantemente populistas, como o Plano Delfim I (1979) e o Plano Cruzado (1986), foram ineficientes por razões óbvias: combinaram incompetência com falta de apoio político para o ajuste fiscal necessário. Entre os cinco planos que envolveram choques — Plano Cruzado (1986), Plano Bresser (1987), Plano Verão (1989), Plano Collor I (1990) e Plano Collor II (1991) — apenas os dois primeiros foram de fato estritamente heterodoxos, ou seja, buscaram controlar a inflação principalmente por meio de mecanismos de neutralização da inércia. No Plano Bresser, porém, o ajuste fiscal e o controle monetário já foram vistos como fundamentais. E nos dois planos seguintes, o componente ortodoxo foi totalmente dominante. O Plano Collor II foi um não-plano.

O programa de estabilização pelo qual fui responsável, conhecido como Plano Bresser (1987), foi um plano de emergência que ficou inacabado quando renunciei ao Ministério da Fazenda, sete meses e meio após tomar posse, por falta de apoio político para o ajuste fiscal que

formalmente propus ao presidente.<sup>155</sup> Afirmei, então, insistentemente, que um programa de estabilização puramente ortodoxo fracassaria necessariamente. Um bom programa baseado em um novo congelamento de preços, combinado com o uso da taxa de câmbio como âncora nominal, poderia controlar a inflação eficientemente, contanto que se promovesse o ajuste fiscal necessário. Entretanto, uma vez que os cinco congelamentos de preços não lograram êxito, esta proposta foi naturalmente perdendo força, enquanto um novo congelamento de preços se tornava cada vez mais inviável do ponto de vista político. A ortodoxia do Plano Marcílio, em 1992, foi fruto desse ceticismo quanto à viabilidade de medidas heroicas para neutralizar a inércia. Este ceticismo, entretanto, ignorava, primeiro, que todos os planos chamados heterodoxos depois do Cruzado haviam incluído um componente fortemente ortodoxo; segundo, que todos os demais planos de estabilização, que ou eram puramente ortodoxos ou combinaram elementos ortodoxos e heterodoxos também fracassaram.

Faço agora um breve sumário dos doze programas de estabilização que a economia brasileira experimentou entre 1979 e 1991.<sup>156</sup> Fracassaram por serem ortodoxos ou heterodoxos? Por que eram planos de choque ou gradualistas? Por que lhes faltou apoio político ou por que foram incompetentes? Qual das três hipóteses que apresentamos no início deste capítulo predominou em cada plano?

1. O Plano Delfim I (1979), programa populista de direita, que foi, ao mesmo tempo, e contraditoriamente, desenvolvimentista e monetarista, baseado na prefixação da taxa de câmbio — isto é, numa trajetória planejada descendente para a taxa de câmbio. Na ocasião, essa estratégia era popular entre os membros da escola de Chicago. A orientação dada pela taxa de

câmbio pré-fixada pretendia mudar as expectativas e levar os agentes econômicos a corrigir seus preços de acordo com ela. Ao invés disso, a inflação passou de 50% para 100% ao ano, e a dívida externa cresceu de US\$ 40 bilhões para US\$ 60 bilhões em dois anos. Plano altamente ineficiente.

2. O Plano Delfim II (1981) foi um plano ortodoxo clássico acompanhado de forte recessão. O PIB caiu 3% em 1981, e a inflação permaneceu no patamar de 100% até o final de 1982, revelando sua ineficiência.

3. O Plano Delfim III (1983) foi um programa ortodoxo monitorado pelo FMI e novamente marcado pela recessão. Dada a natureza inercial da inflação — ignorada por estes três planos — e a maxidesvalorização do cruzeiro em fevereiro de 1983, a inflação dobrou de patamar para 200%, ou cerca de 10% ao mês. No entanto, graças à desvalorização real alcançou-se o equilíbrio do balanço de pagamentos. Esta foi a parte competente do plano. Desde essa época até 1995, o Brasil apresentou elevados superávits comerciais.

4. O Plano Dornelles (abril-junho 1985) foi particularmente ineficiente ao promover o congelamento dos preços das empresas públicas e de alguns setores oligopolistas privados, correspondentes a cerca de 40% do PIB. Esta política, que desequilibrou gravemente os preços relativos, em pouco tempo foi combinada com uma política estritamente monetária executada pelo Banco Central. A inflação caiu de 12% para 7% ao mês por três meses, e então — como se esperava — voltou para o patamar anterior, quando os preços congelados foram finalmente liberados ou corrigidos segundo a inflação.

5. O Plano Cruzado (março-dezembro 1986) foi um programa heterodoxo baseado num congelamento de preços. Foi bem formulado e recebeu enorme apoio popular, mas foi ineficientemente implementado, perdeu-se pelo populismo e pelo excesso de demanda. A inflação foi de 14% ao mês para quase zero como resultado do congelamento de preços. Em dezembro, quando ficou impossível manter os preços congelados, a inflação explodiu.

6. O Plano Bresser (junho-dezembro 1987) foi um plano heterodoxo de emergência. Não incluía nem desindexação nem reforma monetária. A taxa de câmbio não foi congelada. Baseava-se num congelamento de preço de curto prazo, provisório e um ajuste fiscal incompleto. À época do plano, os preços relativos estavam profundamente fora de equilíbrio, inclusive a taxa de câmbio. Como era de se esperar, a inflação começou a subir lentamente de novo. O programa deveria ter sido completado com uma correção gradual dos preços públicos (que foi feito) e uma reforma fiscal no final do ano, que deveria preparar um novo e derradeiro congelamento de preços no início de 1988. Por falta de apoio político, o plano não foi adiante.

7. O Plano Arroz com Feijão (1988) tentou implementar um programa ortodoxo baseado principalmente na utilização das políticas monetária e fiscal. Arroz com Feijão porque indicava uma política convencional em oposição à heterodoxa. Foi ineficiente como plano de estabilização, e o apoio político para o ajuste fiscal não se concretizou. O plano terminou como uma estratégia *muddling-through* (empurrar com a barriga) devido à má vontade do presidente Sarney em empreender um programa de ajuste fiscal. A inflação, em torno de 14% ao mês em dezembro de 1987, subiu

gradualmente, chegando a 30% ao mês no final de 1988.

8. O Plano Verão (janeiro-junho 1989) utilizou uma abordagem heterodoxa, baseada em congelamento de preços, desindexação e reforma monetária, mas sua ênfase foi nos instrumentos ortodoxos, monetaristas; apoiou-se em uma taxa de juros real extraordinariamente alta (16% em termos reais no primeiro mês). A decisão de adotar uma taxa de juros real extremamente alta apressou o fracasso do plano porque indicava que o Estado estava falido. O plano começou a entrar em colapso em junho de 1989 e levou a economia brasileira ao único episódio hiperinflacionário de sua história (taxa de inflação acima de 50% ao mês) em dezembro.

9. O Plano Collor I (março-abril 1990) foi aparentemente um programa ortodoxo e heterodoxo, combinando retenção dos ativos monetários e ajuste fiscal rígido com congelamento de preços. Foi, de fato, um plano essencialmente ortodoxo, que recebeu pleno apoio de Washington porque seu componente heterodoxo — o congelamento de preços — foi abandonado quase que imediatamente. Além disso, ignorava a teoria da inflação inercial e não incluía no congelamento de preços uma *tablita* (tabela de conversão) que neutralizasse os desequilíbrios dos preços relativos derivados do caráter defasado do ajustamento de preços quando a inflação é inercial. O plano logrou êxito em baixar a inflação de 82% em março para 3% em abril. Depois disso, a inflação deveria ser controlada por uma combinação de políticas fiscal e monetária e uma política de rendas. O abandono formal da política de rendas, que pretendia controlar a inflação residual, em 15 de maio, marcou o fim de um plano incompleto.

10. O Plano Éris (maio-dezembro 1990), a segunda fase do Plano Collor I, deveria ser considerado um novo plano. Foi a estratégia mais estritamente ortodoxa e monetarista já adotada no Brasil. Seu objetivo era eliminar a inflação residual deixada pelo Plano Collor I. O esforço de ajuste fiscal, para o qual o presidente Collor continuou a dar pleno apoio e que produziu um superávit orçamentário em 1990 e 1991, foi complementado pela definição e perseguição de uma meta monetária: um aumento de 9% na base monetária no segundo semestre de 1990. Embora não tenha sido oficialmente adotado pelo FMI, dado seu caráter ortodoxo, recebeu pleno apoio de Washington. O Plano Éris ilustrou mais uma vez o caráter endógeno da oferta de moeda quando a inflação é alta e inercial. Apesar da enorme recessão causada pela política monetária apertada, a inflação gradualmente acelerou, elevando-se de 6% em maio para 20% em dezembro, quando a oferta de moeda finalmente fugiu do controle.<sup>[157](#)</sup>

11. O Plano Collor II (janeiro-abril 1991) foi um plano heterodoxo combinado com um grande aumento nos preços públicos (o *tarifaço*). Foi um programa totalmente ineficiente, um simples remendo com o qual o governo buscava ganhar tempo diante do fracasso do plano anterior. A inflação subiu imediatamente após o plano, chegando a quase 7% em abril e a 10% em junho.

12. O Plano Marcílio (maio 1991-outubro 1992) foi um plano de estabilização patrocinado pelo FMI: ortodoxo, gradualista e ineficiente. Começou com a inflação em 10%, em um momento em que a necessidade de recomposição dos preços relativos depois do Collor II provocava a elevação da taxa inflacionária, e terminou em 25% ao mês — o patamar que antecedeu o Collor II

— apesar da brutal elevação da taxa de juros que utilizou e da forte recessão que daí decorreu.

## **Conclusão**

Tivemos doze planos de estabilização durante a grande crise de 1979 a 1994. Todos enfrentaram dificuldades de caráter político. Entretanto, poucos fracassaram exclusivamente por motivos políticos. Os planos de estabilização do período autoritário (Plano Delfim I, II e III) assim como o Plano Dornelles, o Plano Cruzado, o Plano Collor I, o Plano Éris e o Plano Marcílio contaram com amplo apoio político.<sup>158</sup> Todos esses planos, exceto o Cruzado, fracassaram principalmente porque foram ineficientes ao não terem feito o diagnóstico correto da inflação. O mesmo ocorreu com o Plano Arroz com Feijão e com o Plano Verão, embora para esses, como para o Plano Bresser, já houvesse uma clara falta de apoio político, dada a crise de legitimidade do governo Sarney. O Plano Cruzado também fracassou porque foi ineficiente, mas esta ineficiência manifestou-se em sua execução populista; o diagnóstico em que se baseou — o de que a inflação brasileira era essencialmente inercial — estava correto, assim como era adequada sua estratégia de neutralização da inércia por meio de um congelamento de preços acompanhado por tabelas de conversão.

Alguns planos, como o Cruzado e o Collor I, contaram com enorme apoio político e não obstante fracassaram. No caso do Cruzado, como no do Plano Delfim I, houve outro motivo político para o fracasso: o populismo econômico.<sup>159</sup> O caráter anti-populista de outros planos, entretanto, não garantiu que eles fossem bem-sucedidos. Este fato, que já havia ocorrido com os planos Delfim II e Delfim III, tornou-se evidente depois do fracasso dos planos de estabilização patrocinados por Fernando Collor, nos quais o ajuste fiscal



teve absoluta prioridade, não tendo havido concessões ao populismo. Nesses planos ortodoxos, todo o receituário convencional de controle da inflação foi aplicado. Seu fracasso deveu-se essencialmente ao fato de não haverem sabido neutralizar a inércia inflacionária — tarefa que afinal o Plano Real realizaria.

## 15. Reformas Bem-Sucedidas

O Brasil não atravessou sua pior crise econômica sem que mudanças profundas tenham sido feitas. Particularmente a partir de 1987, quando a magnitude da crise começou a ser reconhecida, e principalmente a partir do episódio hiperinflacionário do início de 1990, um substancial ajuste fiscal e profundas reformas econômicas voltadas para o mercado foram empreendidas. Grandes mudanças sociais, políticas e ideológicas também ocorreram no país. As mudanças sociais relacionaram-se ao enorme aumento da classe média e das pessoas com educação universitária. As mudanças políticas caracterizaram-se por um enorme aumento dos cidadãos com direito a voto e pela consolidação da democracia. As mudanças ideológicas se expressaram na crise do populismo e do nacional-desenvolvimentismo, e na emergência de um novo conservadorismo neoliberal.

O Brasil em meados dos anos 90 está totalmente diferente do Brasil do final dos anos 70, quando a crise começou. Luís Nassif (1995) expressou essa modernização ou *aggiornamento* muito claramente:

O grande *aggiornamento* cultural no Brasil foi quase completo. Alguns princípios já são hegemônicos: a descentralização favorecendo os estados e municípios, a privatização com regulação e sem exaurir o patrimônio público, liberalização comercial, e a precedência da produtividade e competitividade sobre o protecionismo, a visão do Estado como agente regulador e supervisor e não como operador.

À lista de ideias envolvidas nesta modernização cultural, eu acrescentaria duas: a preocupação com a disciplina

fiscal e a percepção de que aumentos de salários e ordenados podem ser um fator inflacionário. Os déficits orçamentários, que em um passado recente eram vistos como bons porque “aumentavam a demanda agregada”, são agora abordados de forma totalmente diferente. O conceito de *trade-off*, ou seja, de troca que fazemos conosco mesmos, estranho à cultura brasileira (não há sequer termo correspondente em português), passou a ser crescentemente compreendido.

Essas mudanças culturais, que para muitos foram o resultado de uma transição intelectual das velhas ideias de esquerda nacional-desenvolvimentistas e populistas, nas quais o componente burocrático era e ainda é predominante, para ideias de esquerda social-democráticas ou social-liberais, corresponderam no plano real a reformas econômicas e a reformas do Estado. Reformas liberais que a velha esquerda insiste em chamar de neoliberais. Reformas orientadas para o mercado, que reduzem o papel econômico do Estado sem eliminá-lo, reformas que reconstróem e fortalecem um Estado que se havia tornado tão grande quanto fraco. Estas reformas começam a ser realizadas no Brasil em 1987 e ganham impulso em 1990: ajuste fiscal, liberalização comercial, privatização e reestruturação das empresas privadas.

Entretanto, por duas razões básicas, tanto os estrangeiros como os brasileiros tiveram grande dificuldade de reconhecer as mudanças, as reformas que haviam ocorrido, enquanto o problema da inflação não foi resolvido. A alta inflação, que perdurou até a implementação do Plano Real em julho de 1994, cegava quase todos em relação às reformas que haviam sido realizadas. Era difícil, senão impossível, para as pessoas que não compreendiam a lógica da inflação alta e inercial, entender como o ajuste fiscal e as reformas econômicas poderiam ser implementados enquanto a inflação

permanecia em incríveis patamares de dois dígitos mensais. Em segundo lugar, o caráter orientado para o Brasil das reformas econômicas levou os ideólogos neoliberais e os agentes empresariais diretamente interessados em reformas mais radicais a dizer que essas reformas não estavam ocorrendo ou que não eram corajosas o bastante.

Além de voltadas para o mercado, as reformas econômicas foram voltadas para o Brasil porque ativamente consideravam o interesse nacional do país bem como os fundamentos macroeconômicos. Não foram reformas que visavam unicamente a obtenção de credibilidade ou a aquisição da confiança de Washington (o governo americano e as instituições internacionais) e Nova York (o sistema financeiro internacional). As reformas podem ter tido também esse objetivo, mas não assumiram que os agentes financeiros em Nova York fossem os depositários da racionalidade macroeconômica universal, ou que o interesse nacional do Brasil fosse igual ao dos países desenvolvidos.

O equívoco de utilizar uma estratégia de obtenção de credibilidade (*confidence building*) foi cometido especialmente pelo presidente Salinas (1988-1994) no México. Essa estratégia militante da obtenção de credibilidade às custas do interesse nacional do México (no acordo sobre a dívida externa) e dos fundamentos macroeconômicos (na forma de administrar a taxa de câmbio) foi a razão básica do colapso do México em dezembro de 1994. Essa estratégia começou no início de 1989, quando, apenas seis meses após o anúncio do Plano Brady, o México assinou um acordo no qual a redução da dívida foi insignificante. Quando os analistas denunciaram esse fato, observando que o acordo não servia ao interesse nacional mexicano, a resposta foi imediata: de fato, o desconto era baixo, mas o acordo trazia credibilidade ao

México, e a taxa de juros paga pelo país caiu.<sup>160</sup> Após o aparente sucesso da estratégia de obtenção de credibilidade, essa estratégia tornou-se padrão na administração Salinas. O crescimento econômico não foi recuperado, mas o México se tornou o modelo que Washington e Nova York apresentavam para a América Latina. A forma pela qual a privatização dos bancos comerciais foi feita e a decisão de manter uma moeda sobrevalorizada — apesar dos enormes déficits em conta corrente — foram também manifestações da estratégia *confidence building* que claramente conflitavam com os fundamentos macroeconômicos. A estratégia funcionou por algum tempo, mas finalmente deixou claro que não era voltada para o México, que não assegurava o interesse nacional e os fundamentos macroeconômicos, e levou o país à crise.

Neste capítulo, apresento algumas das reformas empreendidas no Brasil, ressaltando seu caráter voltado para o Brasil — ou seja, sua compatibilidade com o interesse nacional e com os princípios macroeconômicos sadios e seu objetivo de reformar o Estado. Não estou sugerindo que essas reformas tenham sido realizadas de forma ideal. Ocorreram em tempos difíceis, senão anormais, particularmente desde 1987. Os obstáculos que enfrentaram foram enormes. Não foram concluídas, mas os avanços alcançados foram consideráveis.

No caso da privatização, a reforma foi empreendida sem ignorar o interesse nacional do país. A liberalização comercial foi corajosa, mas foi cuidadosamente planejada e pragmaticamente implementada. A estabilização de preços apenas foi possível quando competentes economistas brasileiros ignoraram as recomendações ortodoxas de Washington e do *mainstream economics*, e combinaram o ajuste fiscal e uma política monetária rígida

com uma estratégia heterodoxa de neutralização do componente inercial da inflação.

Entre 1987 e 1990 (Tabela 15.1), as taxas de crescimento do país foram modestas, enquanto o déficit público mantinha-se em nível elevadíssimo. Entre 1990-1992, as taxas de crescimento tornaram-se negativas. Neste período, os superávits fiscais foram alcançados, mas a inflação permaneceu em patamares extremamente elevados. Apenas em julho de 1994, os preços se estabilizaram. Neste capítulo, discuto as reformas voltadas ao Brasil e ao mercado que ocorreram durante esse período, bem como o Plano Real, que estabilizou os preços com sucesso após doze tentativas anteriores fracassadas.

Tabela 15.1: Déficit Orçamentário, Crescimento do PIB e Inflação (%)

	Déficit (% do PIB)	Crescimento do PIB (%)	Inflação (%)
1987	5,7	3,6	367,1
1988	4,8	-0,1	891,7
1989	6,9	3,3	1.635,8
1990	-1,4	-4,4	1.639,1
1991	0,2	1,1	458,6
1992	1,9	-0,9	1.129,5
1993	0,7	5,0	2.491,0
1994 <sup>a</sup>	0,0	5,7	929,3

Fonte: Déficit orçamentário, necessidades de financiamento do setor público em termos reais: Banco Central, *Brasil, programa econômico*, diversos números; IBGE, *Anuário estatístico do Brasil*, diversos números; Índice de Preços ao Consumidor — FIPE-USP.

<sup>a</sup> Dados preliminares para déficit orçamentário e crescimento do PIB.

## As Reformas Econômicas Voltadas ao Mercado

Há três tipos de reformas econômicas relevantes no momento: reformas que estabilizam a moeda e o balanço de pagamentos, entre as quais o ajuste fiscal é o mais relevante; as reformas estruturais ou voltadas para o mercado, entre as quais a liberalização comercial e a privatização são preeminentes; e a reforma da administração pública. No Brasil, os dois primeiros tipos de reformas ocorreram antes da estabilização em 1994. O

ajuste fiscal começou em 1981, apenas dois anos depois de a crise irromper em 1979; o ajuste obtido em 1983 deteriorou-se durante o período populista de 1985-1986, foi retomado em 1987, drasticamente aprofundado em 1990-1992, e novamente retomado em 1994, para tornar viável o Plano Real. O equilíbrio do balanço de pagamentos foi alcançado logo em 1983, quando a taxa de câmbio foi desvalorizada; desde essa ocasião, enormes superávits comerciais passaram a ser apresentados a cada ano. Somente em 1994, após o Plano Real, a apreciação cambial e o aquecimento da demanda fizeram com que esse superávit comercial desaparecesse. A liberalização comercial ocorreu fundamentalmente entre 1990 e 1993, enquanto a privatização ganhava impulso e profundidade. Entre 1990 e 1992, como consequência da recessão provocada pelas tentativas de estabilização do presidente Collor e do processo de liberalização comercial, ocorreu uma reestruturação significativa das empresas privadas, com aumento da produtividade de cerca de 30% em três anos.

A liberalização comercial foi a reforma econômica de maior alcance que o Brasil fez. Ocorreu fora do tempo, com mais de 20 anos de atraso, já que deveria ter sido iniciada nos anos 60, quando a estratégia de substituição de importações se mostrou esgotada.

Em 1987, na Comissão de Política Aduaneira (CPA), seu presidente, José Tavares de Araújo Jr., importante economista neo-estruturalista, iniciou estudos para liberalizar o comércio. Mais ou menos na mesma época, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social — BNDES, outro grupo de burocratas estatais — trabalhou na mesma direção e propôs que o Brasil deveria mudar sua política industrial de longo prazo, engajando-se num “programa de integração produtiva” com o restante do mundo. O projeto de José Tavares eliminaria todas as

quotas e controles administrativos de importação, substituindo-os por um sistema tarifário. Para fazê-lo era necessário, primeiro, revisar completamente o sistema tarifário, que havia sido distorcido por longos anos de uso inadequado. Segundo, o plano eliminaria todas as isenções tarifárias, que eram concedidas cartorialmente, ao mesmo tempo em que os controles administrativos eram extintos. Dessa forma, a única proteção à indústria seria tarifária. Por isso, no primeiro estágio, o nível de proteção tarifária deveria permanecer alto. Somente num segundo estágio seria gradualmente reduzido.

Como ministro da Fazenda, dei pleno apoio ao projeto de José Tavares e comecei a negociar com o Banco Mundial um empréstimo para ajustamento estrutural no montante de US\$ 1 bilhão, com vistas a financiar um programa de liberalização comercial. Em dezembro de 1987, quando deixei o governo, a revisão do sistema tarifário estava completa. Alguns meses mais tarde, o projeto seria implementado. Ainda assim, o processo efetivo de liberalização comercial ocorreu apenas após a eleição de Collor. Todas as barreiras administrativas à importação foram eliminadas, e um programa de redução tarifária de quatro anos foi anunciado. Pelos quatro anos seguintes o plano esteve em prática, transformando o Brasil numa economia extraordinariamente aberta. Como revela a Tabela 15.2, a proteção média caiu de 32,2% em 1990 para 14,0% em 1994. Quase todas as quotas de importação e controles administrativos foram eliminados.

Tabela 15.2: Tarifas de Importação (%)

	1990	1991	1992	1993	1994
Tarifa mais alta	105,0	85,0	65,0	55,0	35,0
Tarifa média	32,2	25,3	20,8	16,5	14,0

Fontes: Ministério da Indústria e do Comércio, Revista *Exame*, julho de 1994.

A reforma comercial seguiu o princípio do interesse nacional. Há uma velha interpretação nacionalista segunda



a qual a liberalização comercial é o resultado da pressão exercida pelos países desenvolvidos, diretamente ou pelo Banco Mundial. Esta visão não faz sentido. Pressões do GATT e condicionalidades não tiveram nenhum papel no processo de abertura. Somente as retaliações unilaterais dos Estados Unidos foram relevantes, principalmente em um caso: a reserva de mercado radical para a indústria de computadores que o país adotava. Entretanto, mesmo nesse caso, a oposição interna à proteção foi um fator dominante para que ela fosse abandonada. Outra visão sugere que a hegemonia ideológica dos países desenvolvidos exerceu um papel mais importante (Nassuno, 1995), o que é certamente verdade. A cultura brasileira, como sociedade periférica e em desenvolvimento, é ideologicamente influenciada pelos centros culturais e econômicos do Norte. Assim, tal influência explica parte da liberalização comercial no Brasil. No entanto, a decisão de abrir a economia foi essencialmente doméstica. Quando apoiei o projeto de Tavares, ou quando Collor e Zélia implementaram o programa de liberalização comercial, não estávamos tentando obter credibilidade mas sim reconhecendo que, no limite, a estratégia de substituição de importações estava esgotada e que a melhor e mais importante política industrial seria aquela que obrigasse as empresas brasileiras — inclusive as multinacionais aqui implantadas — a elevar sua produtividade e se tornarem competitivas internacionalmente.

É comum na América Latina identificar liberalização comercial com reforma neoliberal — quando é simplesmente uma reforma de sentido liberal. A liberalização comercial só será neoliberal se for radicalmente liberalizante, eliminando todos os controles, inclusive os tarifários, às importações, e não prever qualquer medida compensatória ou limitadora, como por

exemplo, um esquema de política industrial. Nenhum país comete a sandice de eliminar todas as proteções. Quando o presidente Collor decidiu continuar com a liberalização comercial em março de 1990, ela foi apresentada como parte essencial da política industrial. Como ressaltaram Fritsch e Franco (1993: 28), o documento que introduziu a liberalização comercial no Brasil apresentava-a como o principal ingrediente de uma política industrial que criaria “regras transparentes e estáveis para a competição industrial”. Incentivos seletivos, típicos de uma política industrial, seriam utilizados, mas a principal ferramenta para promover o aumento da produtividade seria a liberalização comercial. A reforma continuou voltada para o mercado, mas também para o Brasil.

O programa de liberalização comercial foi um enorme sucesso. As empresas tiveram de se reestruturar, demitir o excesso de pessoal, abandonar alguns setores e ingressar em outros, e tornaram-se mais voltadas para as exportações. Entre 1990 e 1993, a produtividade aumentou em torno de 30%. Cerca de quatrocentas empresas ganharam o certificado de *International Organization for Standardization-9000*, ISO 9000. Apenas algumas empresas tiveram problemas reais. Quase todas revelaram-se capazes de enfrentar a competição internacional.

O programa de liberalização comercial provou também ser pragmático. No início de 1995, quando as importações de automóveis se tornaram excessivas, o governo elevou as tarifas e estabeleceu condições especiais de importações para as empresas que estivessem produzindo automóveis no país. A indústria automotiva é uma indústria estratégica com importantes encadeamentos para frente e para trás (*backward and forward linkages*), que merece tratamento especial. Em 1995 e 1996, vários setores, como

o de tecidos e o de sapatos, receberam proteção adicional, especialmente em função da competição chinesa.

O programa de privatização, que havia começado timidamente em meados de 1980, ganhou nova força em 1990. A prioridade foi dada às indústrias competitivas sob controle estatal. A indústria de aço foi a primeira a ser privatizada. Em 1977, quando algumas pequenas siderúrgicas estavam sendo privatizadas, perguntei aos líderes da indústria local por que não exigiam que as maiores fossem privatizadas. Disseram-me que isso “era impossível”. Ainda no início dos anos 90, todas as grandes usinas (Siderúrgica Nacional, Cosipa, Usiminas, Tubarão) foram privatizadas. A privatização da indústria petroquímica foi concluída em 1996. Neste ano, foi iniciada a privatização das estradas de ferro federais. Duas grandes distribuidoras de eletricidade já foram privatizadas, e um grande número de concessões já foi realizado para produção de energia elétrica pelo setor privado. A privatização de monopólios naturais está, porém, exigindo a criação de agências executivas de regulação. Em 1996, esse problema começou a ser examinado com mais atenção pelo governo. Quando o mercado é competitivo, as empresas privadas são indubitavelmente superiores. No caso de monopólios naturais, no entanto, essa superioridade não é óbvia. Um bom sistema de regulação se torna um fator chave se as dificuldades fiscais do Estado o obrigam a privatizar.

O programa de privatização no Brasil tem sido implementado com cautela e competência. O resultado é satisfatório. Entre 1991 e 1994, trinta e duas empresas estatais foram privatizadas, pelas quais o Tesouro recebeu US\$ 7,9 bilhões. As duas motivações básicas por trás do programa foram atingir maior eficiência operacional e resolver a crise fiscal do Estado. As primeiras privatizações foram objeto de crítica porque as moedas podres foram

aceitas como forma de pagamento nos leilões públicos. Dada a crise fiscal do Estado, essas velhas dívidas puderam ser consolidadas no longo prazo, e o governo receber em dinheiro. Mais recentemente, o governo tem pressionado os licitantes a oferecer uma proporção maior em dinheiro vivo.

## **A Estabilização e a Inflação Inercial**

O ajuste fiscal e principalmente a estabilização foram outras duas reformas significativas feitas no Brasil. O déficit orçamentário, que estava em torno de 8% do PIB no início da década de 80, chegou a cerca de 4% entre 1982 e 1984. Aumentou novamente na Nova República populista (1985-1989) e caiu dramaticamente durante a administração Collor. Depois de dois superávits, em 1990 e 1991, as necessidades de financiamento do setor público em termos reais ficaram em torno de 1% a 2% do PIB. Apenas em 1995, como consequência das medidas expansionistas adotadas no governo Itamar Franco, particularmente um grande aumento das remunerações dos servidores públicos, e às políticas populistas adotadas pelos Estados em 1994, ano de eleições, elevou o déficit público novamente para 4,9% do PIB. Em 1996, porém, esta cifra deverá cair para a metade.

Apesar do rígido ajuste fiscal, os ministros da Fazenda de Collor fracassaram em controlar a inflação porque suas equipes econômicas e, em 1992, o FMI, que aprovou um programa de estabilização para o Brasil, não foram capazes de reconhecer o caráter inercial da inflação brasileira. Na verdade, foram vítimas do monetarismo ou do *mainstream economics*, que os impediram de entender o que era inércia e como combatê-la. Pensavam que uma âncora monetária (planos Collor I e Éris, 1990) ou uma

política monetária e fiscal gradualista (Plano Marcílio, 1991-1992) fossem suficientes para controlar a inflação alta e renitente no Brasil.

Uma inflação mensal acima de dois dígitos pode ser controlada apenas com um ataque radical. Se essa inflação embutir um forte componente inercial resultante da indexação informal da economia, algum tipo de coordenação de expectativas deverá fazer parte de um programa de estabilização.<sup>161</sup> É impossível estabilizar inflação alta e inercial gradualmente com políticas monetária e fiscal. Esse tipo de política convencional é adequada para controlar uma inflação de demanda moderada. Neste caso, reduzindo-se despesas do Estado, aumentando-se impostos e elevando-se a taxa de juros, diminui-se a demanda agregada, baixando-se os salários reais e, finalmente, a taxa de inflação. A inflação brasileira, no entanto, não era nem moderada nem de demanda. Era alta, persistente, impelida pelos custos, indexada, formal e informalmente, inercial. Estabilizar uma inflação alta de forma gradual acarreta custos muito altos.<sup>162</sup> Estabilizar uma inflação alta e inercial de forma gradual é simplesmente inviável.

Em tese, uma abordagem gradualista para controlar a inércia é viável, no caso da taxa de inflação estar ainda relativamente baixa. Nessa hipótese, o plano de estabilização consistiria em uma prefixação gradual de preços segundo as diretrizes ou orientações (*guidelines*) sugeridas pelo governo. Entretanto, tal estratégia funcionaria somente se a inflação inercial fosse moderada. Quando a inflação é alta, a prefixação é inefetiva porque os agentes econômicos são relutantes em assumir riscos e tomam decisões do tipo dilema do prisioneiro. Para que a estratégia da prefixação seja bem-sucedida, os agentes econômicos devem acreditar que a inflação está e continuará caindo e devem estar prontos para corrigir seus

preços conforme essa crença. Mas se a inflação não se comportar de acordo com as previsões, os agentes econômicos que acreditaram na queda da inflação sofrerão perda. Por exemplo, se a inflação é baixa, digamos 2% ao mês, e uma prefixação formal tem uma margem de erro de 10%, os agentes econômicos que seguirem essa diretriz — aumentar seus preços 1,8% em vez de 2,0% no primeiro mês — terão perda de apenas 0,2%. Entretanto, se a inflação é alta, digamos 20% ao mês, sua perda será muito maior — 2 pontos percentuais — se as diretrizes não forem seguidas por outros agentes. Esta é a razão pela qual, quando a inflação é alta, os agentes econômicos não obedecerão às diretrizes do governo e não reduzirão gradualmente seus preços de acordo com a expectativa de declínio na taxa de inflação.

Quando os economistas latino-americanos desenvolveram a teoria da inflação inercial no início dos anos 80 e concluíram que estabilizar esse tipo de inflação exigiria a adoção de políticas heterodoxas, a ideia foi recebida com reserva no Primeiro Mundo. Com a reserva que aqui a receberam economistas monetaristas e keynesianos ortodoxos. Alguns economistas estavam conscientes de que alguma inércia havia na inflação mas, por estarem acostumados com taxas moderadas de inflação, deram pouca atenção para o assunto. Muitos economistas, seguindo as ideias convencionais sobre inflação, ignoravam completamente a ideia. Só no final dos anos 80, alguns poucos economistas do Primeiro Mundo começaram a recomendar uma combinação de políticas de renda e políticas convencionais. [163](#)

Kiguel e Liviatan (1992: 54), em um artigo com o sugestivo título “When Do Heterodox Stabilization Programs Work? Lessons from Experience”, apresentaram dois cenários de inflação alta para os quais o plano heterodoxo não é apropriado: (1) quando a inflação se

torna alta subitamente e (2) quando há hiperinflação. Em ambos os casos a inércia é irrelevante. Concluíram que “a única situação em que a estratégia heterodoxa pode ser útil, então, é nas economias onde há inflação alta e crônica”. O Brasil é o país que melhor se enquadrava nesta descrição.

A alternativa seria utilizar uma âncora nominal — a taxa de câmbio ou a oferta de moeda — sem neutralizar a inércia. Todas as hiperinflações terminaram quando um ajuste fiscal foi combinado com a convertibilidade da taxa de câmbio a uma taxa fixa. Além disso, uma condição necessária para esta estratégia é que a economia esteja fortemente dolarizada. Neste ponto, todos os aumentos de preços se sincronizam, os contratos não ficam mais defasados, e a inércia é automaticamente neutralizada, deixando de ser obstáculo à estabilização. Este foi, por exemplo, o caso da Argentina em 1991. A economia estava totalmente dolarizada, de forma que a adoção da taxa de câmbio como âncora nominal automaticamente estabilizou os preços. Nunca foi o caso do Brasil, cuja economia era indexada em vez de dolarizada. Os preços subiram de forma defasada — cada mês, cada quinzena — enquanto, quando a economia está dolarizada, os preços sobem todos os dias, se não a cada hora.

## **O Ortodoxo e Heterodoxo Plano Real**

Depois das quatro tentativas fracassadas de estabilização empreendidas pela administração Collor, o governo que o sucedeu, de Itamar Franco, parecia paralisado. Em menos de um ano, quatro ministros da Fazenda foram substituídos sem conseguirem formular e implementar um plano de estabilização. Finalmente, em junho de 1993, quando a taxa de inflação encontrava-se

acima de 20% ao mês, Fernando Henrique Cardoso assumiu o ministério. Novas esperanças surgiram, dado o apoio político que recebeu e a excelente equipe de economistas que convocou.

O primeiro resultado positivo da existência de uma nova e competente equipe econômica foi que a forte e irracional reação contra um choque econômico, que dominara o país após o fracasso do Plano Collor I, desapareceu. Estava claro que a nova equipe logo adotaria uma terapia de choque, que provavelmente combinaria políticas econômicas ortodoxas e heterodoxas. Estava claro que o maior componente da inflação alta e persistente no Brasil era a inércia. A explicação convencional, relacionando inflação aos déficits orçamentários, embora válida em situações normais, tinha-se provado recorrentemente equívoca no Brasil, particularmente nos anos imediatamente anteriores. O déficit orçamentário havia chegado a zero em 1990 e 1991, mas a inflação permaneceu em seu alto patamar. Outra sabedoria convencional — aquela que atribui a inflação a um aumento na oferta de moeda — também havia se provado dramaticamente errônea. Mesmo os economistas monetaristas (Pastore, 1994) reconheciam agora o caráter passivo ou endógeno da oferta de moeda quando a inflação é alta e inercial.

A proposta de que a inflação alta e inercial deveria ser controlada com um choque ou com uma reforma monetária que reduzisse instantaneamente a inflação, seguido ou precedido de um mecanismo de neutralização da inércia, foi formulada pelos economistas brasileiros no início dos anos 80, quando desenvolveram a teoria da inflação inercial.<sup>164</sup> Alguns desses economistas, que participaram ativamente do Plano Cruzado em 1986, estavam de volta ao Ministério da Fazenda, trazidos por Fernando Henrique Cardoso.<sup>165</sup> O Plano Real, que estabilizou os preços em 1º



de julho de 1994, foi arquitetado por Pêrsio Arida e André Lara Resende, que contaram com o apoio de Edmar Bacha e Gustavo Franco. Os três primeiros contribuíram para a teoria da inflação inercial no início dos anos 80 e estiveram na equipe que formulou o Plano Cruzado. Quando ficou claro que a administração desse plano era populista e levaria ao desastre, foram os primeiros a denunciar internamente os equívocos que estavam sendo cometidos. Renunciaram aos seus postos antes do colapso total do plano. Em 1993, de volta ao governo como membros da equipe de Fernando Henrique Cardoso, tiveram oportunidade de aplicar uma estratégia alternativa (ao congelamento de preços) para controlar a inflação inercial — uma alternativa que Arida e Resende haviam desenvolvido em 1983-1984.

Estava claro para os economistas neo-estruturalistas e inercialistas que a estabilização da inflação alta ou inercial deveria ser dividida em quatro fases: (1) preparação, consistindo essencialmente de ajuste fiscal; (2) coordenação das expectativas pela correção dos preços relativos para neutralizar a inércia; (3) um choque de preços, normalmente acompanhado de uma reforma monetária e da adoção de numa âncora nominal (a taxa de câmbio), reduzindo, assim, dramaticamente os preços; e (4) consolidação por meio de um ajuste fiscal adicional mais uma política monetária rígida.

As fases 2 e 3 poderiam ser invertidas, dependendo da estratégia adotada. No Brasil, as tentativas anteriores — a começar pelo Plano Cruzado — haviam adotado primeiro o choque de preços e segundo a correção dos preços relativos por tabelas de conversão. Estratégias semelhantes foram adotadas com sucesso em Israel (1985) e no México (1987). No Brasil, como na Argentina (Plano Austral, 1985), fracassaram. Assim, em 1994, a decisão tomada foi a de adotar a segunda e mais complexa

alternativa: primeiro neutralizar a inflação com o mecanismo da URV, para a qual os preços foram convertidos nos três meses anteriores à reforma monetária (entre 1º de abril e 1º de julho de 1994). No dia da reforma monetária — um choque anunciado —, a inflação, que estava em 45% ao mês, foi praticamente zerada, sem que fosse necessário qualquer congelamento.

A ideia original e extremamente engenhosa no Plano Real era a de ter duas moedas coexistindo ao mesmo tempo: a velha moeda, em que a inflação seria alta; e uma nova moeda indexada. Este sistema dual permitiria aos agentes econômicos converter seus contratos, de forma voluntária e voltada para o mercado, da velha moeda, em que os contratos incorporavam a expectativa de inflação, para a nova moeda, que — por ser atrelada ao dólar — não teria inflação. Assim, quando a reforma monetária eliminasse a moeda velha, as pressões inflacionárias, derivadas dos desequilíbrios dos preços relativos e do fato de que, numa inflação inercial, os preços se alteram de forma defasada e não-sincronizada, estariam ausentes. Os preços relativos na nova moeda já estariam equilibrados, não haveria defasagens entre seus aumentos já que nos três meses de dupla moeda eles estavam aumentando todos os dias, de acordo com a variação da taxa de câmbio, de forma que as tabelas de conversão (*tablitas*) visando eliminar dos contratos a inflação esperada não seriam necessárias.

No início dos anos 90, quando a ideia de um novo choque estava desacreditada, Lara Resende (1992) voltou à sua ideia original e sugeriu um passo adiante: que a nova moeda, conversível para o dólar, fosse emitida por um *Currency Board* que cuidasse das reservas internacionais do país. A equipe econômica de Fernando Henrique Cardoso viu essa alternativa como muito radical. Deu preferência à proposta mais simples de Arida. Em vez de

emitir uma segunda moeda, o governo criaria um índice-moeda diário, refletindo a inflação presente porque atrelada à taxa de câmbio. Não seria, na verdade, uma moeda porque os pagamentos continuariam a ser feitos com a moeda velha, o cruzeiro. Mas, sendo um índice-moeda, os contratos, inclusive as vendas a crédito e os salários, poderiam ser voluntariamente convertidos para ela, evitando a necessidade de uma tablita no dia da reforma monetária, quando a velha moeda seria extinta.

O Plano Real foi dividido em três fases. Na primeira, entre dezembro de 1993 e fevereiro de 1994, o ajuste fiscal, baseado em cortes na despesa pública e aumento de impostos, permitiu um orçamento equilibrado para 1994. O Congresso, depois de alguma oposição inicial, aprovou o ajuste fiscal, que a equipe econômica definiu como pré-requisito para a implementação da segunda fase do programa.

A segunda parte do plano, de março a junho de 1994, consistiu em neutralizar a inércia utilizando um índice, a URV, que mensurava dia a dia a inflação presente. Esse índice foi rigorosamente vinculado à variação da taxa de câmbio e utilizado para ajustar todos os preços na economia: salários, preços privados e públicos, contratos de longo prazo, aluguéis e aplicações financeiras. Os salários foram todos convertidos obrigatoriamente para o novo índice pelo seu valor médio dos últimos meses, não tendo havido resistências à decisão. Como os contratos estavam convertidos em URV, os preços em URV permaneciam estáveis, enquanto os preços em cruzeiro mudavam todos os dias — como acontece sob hiperinflação e dolarização plena. Conforme prognosticado, o mercado assegurou que a conversão de cruzeiros para URV fosse feita basicamente (não plenamente) segundo o valor médio real dos contratos, em vez de seus valores nominais de pico.

A terceira fase do plano foi o choque anunciado — ou reforma monetária — que, no dia 1º de julho, transformou a URV em uma nova moeda, substituindo o cruzeiro, que foi extinto. A taxa de inflação foi imediatamente reduzida para próximo de zero. A nova moeda, que os agentes econômicos esperavam ficar atrelada ao dólar numa relação um a um, foi na verdade valorizada em torno de 15% nos dias que se seguiram, aproveitando-se da pressão pela venda de dólares e compra de cruzeiros que imediatamente ocorreu. Somente depois da valorização, foi atrelada ao dólar, ou, mais precisamente, ao índice de preços no atacado, que nestas ocasiões cresce sempre menos do que o índice de preços ao consumidor.<sup>166</sup> Como o Plano Cavallo na Argentina, o maior problema que o Plano Real enfrentou em 1995 foi a valorização real do *real*. Dois anos após a estabilização, a inflação residual estava em torno de 1% ao mês, mas a inflação acumulada que não havia sido absorvida pela desvalorização da taxa de câmbio era alta. Decorreu daí um amplo debate na economia brasileira entre os economistas que entendiam que deveria haver uma desvalorização real do real de 10% a 20%, para que a economia pudesse voltar a crescer com equilíbrio em sua conta corrente, e os economistas do governo, que afirmavam que, uma vez recuperado o equilíbrio fiscal, a economia poderia crescer a essa taxa sem necessidade de desvalorização real do câmbio, já que a valorização estaria sendo compensada pelo aumento da produtividade que estava ocorrendo na economia.

Dois anos depois do momento em que foi lançado, o balanço do Plano Real é extremamente positivo. A taxa de inflação, segundo o índice da FIPE, foi em média de 1,12% no primeiro semestre de 1996. A economia cresceu, devido principalmente a um aumento da massa de rendimentos da população que, segundo a FIPE, aumentou 24,7% entre julho de 1994 e abril de 1996. A distribuição de renda

melhorou, já que o grupo mais beneficiado com a estabilização foi o mais pobre, que, não utilizando bancos, não lograva manter o valor real de seus rendimentos durante o mês. As famílias mais pobres, com rendimentos inferiores a 250 reais, tiveram aumentos reais médios de renda de 37,4% nestes 22 meses.

A economia, entretanto, não voltou a crescer com força: cresceu 4,2% em 1995 e deverá crescer cerca de 3% em 1996, enquanto, em 1995, o déficit público saiu fora de controle, subindo para 4,9% do PIB. O aumento do déficit decorreu, em grande parte, do aumento do gasto público e principalmente dos salários dos servidores públicos ocorridos a partir de 1993 e principalmente em 1994 — um ano eleitoral. Deveu-se também, em 1995, ao brutal aumento da taxa de juros que o Banco Central promoveu, a partir da estabilização, para segurar a demanda e assim evitar um desequilíbrio maior da balança comercial e da conta corrente do país, que a sobrevalorização do real provoca.

Durante o primeiro semestre de 1996, o grande debate no país travou-se em torno da taxa de câmbio. Enquanto o Banco Central afirmava que a única causa da alta taxa de juros era o déficit público, seus críticos, embora concordando que o principal objetivo da política econômica deveria ser retomar o ajuste fiscal, afirmavam que a causa fundamental da taxa de juros elevada era o câmbio valorizado, decorrente do receio do governo de que uma desvalorização real moderada causasse a retomada da alta inflação. O governo, entretanto, respondia que estava havendo uma grande reestruturação do setor produtivo brasileiro, com enormes aumentos de produtividade, que tornavam a taxa de câmbio compatível com a retomada de taxas maiores de crescimento — taxas que deverão ocorrer no segundo semestre de 1996, dado o fato de que o aumento da oferta da moeda e a diminuição moderada da

taxa de juros promoveram o reaquecimento da economia. Com a economia crescendo entre 5% e 6% ao ano, saberemos afinal se a atual taxa de câmbio é consistente com um déficit reduzido da conta corrente ou se não é.

O Plano Real ainda não está consolidado, mas foi, sem dúvida, um enorme sucesso: um sucesso intelectual para seus autores, que conseguiram desenvolver uma estratégia heterodoxa de, sem congelamento, controlar a inércia dos preços; um sucesso político para Fernando Henrique Cardoso, cuja eleição para a presidência foi basicamente o fruto do plano. O Plano Real foi uma reforma econômica orientada para o Brasil, porque levou em conta as características especiais da inflação brasileira. Foi heterodoxo porque adotou a URV e terminou a inflação com um choque, mas foi também ortodoxo porque nunca descuidou do ajuste fiscal e, desde o choque, tem sido apoiado por uma política monetária rigorosa.

## **Conclusão**

Concluindo, as reformas econômicas voltadas para o mercado e/ou as reformas do Estado de fato ocorreram no Brasil. A sabedoria convencional, dominante no início dos anos 90 nos países desenvolvidos, segundo a qual “o Brasil era o atraso da América Latina” era simplesmente falsa. A inflação alta cegava todo mundo. E era difícil para as pessoas que ignoravam a natureza da inflação inercial entender como tal inflação alta era possível enquanto reformas econômicas, inclusive o ajuste fiscal, estavam sendo feitas.

Essas reformas econômicas foram voltadas para o Brasil bem como para o mercado. Foram definidas e implementadas não para agradar os burocratas internacionais, os governos e investidores financeiros nos países desenvolvidos, mas para proteger o interesse

nacional do Brasil e alcançar o equilíbrio macroeconômico. É muito cedo para celebrar vitória. Não há dúvida de que a crise não foi em vão, que as reformas importantes foram realizadas no Brasil. Mas ainda há muito a fazer. O ajuste fiscal terá de produzir não apenas um orçamento equilibrado, mas também poupanças públicas positivas. O câmbio deverá estar antes desvalorizado do que valorizado para permitir taxas de crescimento consistentes nos próximos anos. A reestruturação das empresas deverá continuar. A reforma do Estado foi apenas começada com o ajuste fiscal e a privatização: deverá completar-se com a reforma da administração pública e com a reforma política. A reforma da Constituição de 1988 é necessária para viabilizar um maior ajuste fiscal, a reforma tributária, a reforma da previdência e a reforma administrativa. Mas é preciso ter claro que boa parte das reformas até agora realizadas prescindiram de reforma constitucional, e que muito ainda poderá ser feito sem mudar a Constituição.

## **16. A Reforma da Administração Pública**

A reforma do Estado, que se tornou tema central nos anos 90 em todo o mundo, é uma resposta ao processo de globalização em curso, que reduziu a autonomia dos Estados em formular e implementar políticas, e principalmente à crise do Estado, que começa a se delinear em quase todo o mundo nos anos 70, mas que só assume plena definição nos anos 80. No Brasil, a reforma do Estado começou nesse momento, no meio de uma grande crise econômica, que chega ao auge em 1990 com um episódio hiperinflacionário. A partir de então, a reforma do Estado se torna imperiosa. Conforme vimos no capítulo anterior, o ajuste fiscal, a privatização e a abertura comercial, que vinham sendo ensaiados nos anos anteriores, são então atacados de frente. A reforma administrativa, entretanto, só se tornou um tema central no Brasil em 1995, após a eleição e a posse de Fernando Henrique Cardoso. Nesse ano, ficou claro para a sociedade brasileira que essa reforma tornara-se condição, de um lado, da consolidação do ajuste fiscal do Estado brasileiro e, de outro, da existência no país de um serviço público moderno, profissional e eficiente, voltado para o atendimento das necessidades dos cidadãos.

A crise do Estado impôs a necessidade de reconstruí-lo; a globalização tornou imperativo redefinir suas funções. Antes da integração mundial dos mercados e dos sistemas produtivos, os Estados podiam ter como um de seus objetivos fundamentais proteger as respectivas economias da competição internacional. Depois da globalização, as possibilidades do Estado de continuar a exercer esse papel diminuíram muito. Seu novo papel é o de facilitar para que



a economia nacional se torne internacionalmente competitiva. A regulação e a intervenção continuam necessárias, na educação, na saúde, na cultura, no desenvolvimento tecnológico, nos investimentos em infraestrutura — uma intervenção que não apenas compense os desequilíbrios distributivos provocados pelo mercado globalizado, mas principalmente que capacite os agentes econômicos a competir em nível mundial. No plano econômico, a diferença entre uma proposta de reforma neoliberal e uma social-democrática ou social-liberal está no fato de que o objetivo da primeira é retirar o Estado da economia, enquanto o da segunda é aumentar a governança do Estado, é dar ao Estado meios financeiros e administrativos para que ele possa intervir efetivamente sempre que o mercado não tiver condições de estimular a capacidade competitiva das empresas nacionais e de coordenar adequadamente a economia.

Por outro lado, no plano social, a diferença entre a proposta neoliberal e o novo Estado Social-Liberal que está surgindo está no fato de que os verdadeiros neoliberais querem a retirada do Estado também da área social. Criticam fortemente a intervenção do Estado Social, que no Primeiro Mundo se manifestou como *Welfare State*, porque esta intervenção mesmo na educação e na saúde acabaria sendo objeto de *rent seeking* por parte de grupos especiais de interesses, formados por empresários, por grupos de classe média, por funcionários, que assim privatizam a coisa pública. Adotando um individualismo radical e carente de realismo político, pretendem que a educação e a saúde, por mais importantes que possam ser, são problemas que as famílias e os indivíduos devem resolver e financiar. Entretanto, o resultado de sua crítica e da resposta social-democrática não é o Estado Liberal, mas o Estado Social-Liberal, que continua responsável pela proteção dos direitos sociais, mas que gradualmente deixa

de diretamente exercer as funções de educação, saúde e assistência social para contratar organizações públicas não-estatais para realizá-las.<sup>[167](#)</sup>

## **Crise e Reforma**

No Brasil, a percepção da natureza da crise e, em seguida, da necessidade imperiosa de reformar o Estado ocorreu de forma acidentada e contraditória, no meio do desenrolar da própria crise. Entre 1979 e 1994, o Brasil viveu um período de estagnação da renda *per capita* e de alta inflação sem precedentes. Em 1994, finalmente, estabilizaram-se os preços com o Plano Real, criando-se as condições para a retomada do crescimento. Conforme já vimos extensamente neste livro, a causa fundamental dessa crise econômica foi a crise do Estado — uma crise que ainda não está plenamente superada, apesar de todas as reformas já realizadas. Crise que se define como uma crise fiscal, como uma crise do modo de intervenção do Estado, como uma crise da forma burocrática pela qual o Estado é administrado.

A crise da administração pública burocrática começou ainda no regime militar, não apenas porque este não foi capaz de extirpar o patrimonialismo que sempre a vitimou, mas também porque esse regime, em vez de consolidar uma burocracia profissional no país, por meio da redefinição das carreiras e de um processo sistemático de abertura de concursos públicos para a alta administração, preferiu o caminho mais curto do recrutamento de administradores pelas empresas estatais. Esta estratégia oportunista do regime militar, que resolveu adotar o caminho mais fácil da contratação de altos administradores por meio das empresas, inviabilizou a construção no país de uma burocracia civil forte, nos moldes que a reforma de 1936 propunha. A crise agravou-se, entretanto, a partir da

Constituição de 1988, quando se salta para o extremo oposto e a administração pública brasileira passa a sofrer do mal oposto: o enrijecimento burocrático extremo. As consequências da sobrevivência do patrimonialismo e do enrijecimento burocrático, muitas vezes perversamente misturados, serão o alto custo e a baixa qualidade da administração pública brasileira.

## **Os Dois Objetivos e os Setores do Estado**

A administração burocrática clássica, baseada nos princípios da administração do exército prussiano, foi implantada nos principais países europeus no final do século passado; nos Estados Unidos, no começo deste século; no Brasil, em 1936, com a reforma administrativa promovida por Maurício Nabuco e Luís Simões Lopes. É a burocracia que Max Weber descreveu, baseada no princípio do mérito profissional.

Entretanto, embora tenham sido valorizados instrumentos importantes à época, tais como o instituto do concurso público e do treinamento sistemático, não se chegou a adotar consistentemente uma política de recursos humanos que respondesse às necessidades do Estado. O patrimonialismo (contra o qual a administração pública burocrática se instalara), embora em processo de transformação, mantinha ainda sua própria força no quadro político brasileiro. A expressão local do patrimonialismo — o coronelismo — dava lugar ao clientelismo e ao fisiologismo, e continuava a permear a administração do Estado brasileiro.

A administração pública burocrática foi adotada para substituir a administração patrimonialista, que definiu as monarquias absolutas, na qual o patrimônio público e o privado eram confundidos. O nepotismo e o empreguismo,

se não a corrupção, eram a norma. Tornou-se assim necessário desenvolver um tipo de administração que partisse não apenas da clara distinção entre o público e o privado, mas também da separação entre o político e o administrador público. Surge assim a administração burocrática moderna, racional-legal. Surge a organização burocrática capitalista, baseada na centralização das decisões, na hierarquia traduzida no princípio da unidade de comando, na estrutura piramidal do poder, nas rotinas rígidas, no controle passo a passo dos processos administrativos. Surge a burocracia estatal formada por administradores profissionais especialmente recrutados e treinados, que respondem de forma neutra aos políticos. Max Weber (1922) definiu e descreveu de forma genial esse tipo de administração no início deste século.

Como a administração pública burocrática vinha combater o patrimonialismo e foi implantada no século XIX, no momento em que a democracia dava seus primeiros passos, era natural que desconfiasse de tudo e de todos — dos políticos, dos funcionários, dos cidadãos. Já a administração pública gerencial, sem ser ingênua, parte do pressuposto de que já chegamos a um nível cultural e político em que o patrimonialismo está condenado, que o burocratismo está condenado, e que é possível desenvolver estratégias administrativas baseadas na ampla delegação de autoridade e na cobrança *a posteriori* de resultados.

Aos poucos, foram-se delineando os contornos da nova administração pública: (1) descentralização do ponto de vista político, transferindo recursos e atribuições para os níveis políticos regionais e locais; (2) descentralização administrativa, pela delegação de autoridade para os administradores públicos transformados em gerentes crescentemente autônomos; (3) organizações com poucos níveis hierárquicos em vez de piramidal; (4) organizações

flexíveis ao invés de unitárias e monolíticas, nas quais as ideias de multiplicidade, de competição administrada e de conflito tenham lugar; (5) pressuposto da confiança limitada e não da desconfiança total; (6) definição dos objetivos a serem atingidos na forma de indicadores de desempenho sempre que possível quantitativos, que constituirão o centro do contrato de gestão entre o ministro e o responsável pelo órgão que está sendo transformado em agência; (7) controle por resultados, *a posteriori*, em vez do controle rígido, passo a passo, dos processos administrativos; e (8) administração voltada para o atendimento do cidadão, ao invés de auto-referida.

Mais amplamente, a administração pública gerencial está baseada em uma concepção de Estado e de sociedade democrática e plural, enquanto a administração pública burocrática tem um vezo centralizador e autoritário. Afinal, o liberalismo do século XIX, no qual se moldou a forma burocrática de administração pública era um regime político de transição do autoritarismo para a democracia. Enquanto a administração pública burocrática acredita em uma racionalidade absoluta, que a burocracia está encarregada de garantir, a administração pública gerencial pensa na sociedade como um campo de conflito, cooperação e incerteza, na qual os cidadãos defendem seus interesses e afirmam suas posições ideológicas, que afinal se expressam na administração pública. Nestes termos, o problema não é o de alcançar a racionalidade perfeita, mas definir instituições e práticas administrativas suficientemente abertas e transparentes de forma a garantir que o interesse coletivo na produção de bens públicos pelo Estado seja razoavelmente atendido.

## **As Duas Reformas Administrativas**

No Brasil, a ideia de uma administração pública gerencial é antiga. Começou a ser delineada ainda na primeira reforma administrativa, nos anos 30, com a criação das autarquias, que estarão na origem da segunda reforma, ocorrida em 1967. Os princípios da administração burocrática clássica foram introduzidos no país com a criação, em 1936, do DASP — Departamento Administrativo do Serviço Público. A criação do DASP representou não apenas a primeira reforma administrativa do país, com a implantação da administração pública burocrática, mas também a afirmação dos princípios centralizadores e hierárquicos da burocracia clássica.

A primeira tentativa de reforma gerencial da administração pública brasileira, entretanto, irá acontecer no final dos anos 60, com o Decreto-Lei 200, de 1967, sob o comando de Amaral Peixoto e a inspiração de Hélio Beltrão, que iria ser o pioneiro das novas ideias no Brasil. Beltrão participou da reforma administrativa de 1967 e depois, como ministro da Desburocratização, entre 1979 e 1983, transformou-se em um arauto das novas ideias.

A reforma iniciada pelo Decreto-Lei 200 foi uma tentativa de superação da rigidez burocrática, podendo ser considerada como um primeiro momento da administração gerencial no Brasil. Toda a ênfase foi dada à descentralização mediante a autonomia da administração indireta, com base no pressuposto da rigidez da administração direta e da maior eficiência da administração descentralizada. Instituíram-se como princípios de racionalidade administrativa o planejamento e o orçamento, a descentralização e o controle dos resultados. Nas unidades descentralizadas foram utilizados empregados celetistas, submetidos ao regime privado de contratação de trabalho. O momento era de grande expansão das empresas estatais e das fundações. Com a

flexibilização de sua administração, buscava-se uma maior eficiência nas atividades econômicas do Estado.

O Decreto-Lei 200 teve, entretanto, duas consequências inesperadas e indesejáveis. De um lado, ao permitir a contratação de empregados sem concurso público, facilitou a sobrevivência de práticas patrimonialistas e fisiológicas. De outro lado, ao não se preocupar com mudanças no âmbito da administração direta ou central, que foi vista pejorativamente como “burocrática” ou rígida, deixou de realizar concursos e de desenvolver carreiras de altos administradores. O núcleo estratégico do Estado foi, assim, enfraquecido indevidamente por uma estratégia oportunista do regime militar, que, em vez de se preocupar com a formação de administradores públicos de alto nível selecionados por concursos públicos, preferiu contratar os escalões superiores da administração por meio das empresas estatais.

Desta maneira, a reforma administrativa embutida no Decreto-Lei 200 ficou pela metade e fracassou. A crise política do regime militar, que se inicia já em meados dos anos 70, agrava ainda mais a situação da administração pública, na medida em que a burocracia estatal foi identificada com o sistema autoritário em pleno processo de degeneração.

## **A Volta aos Anos 50 e aos Anos 30**

A transição democrática ocorrida com a eleição de Tancredo Neves e a posse de José Sarney, em março de 1985, não irá entretanto apresentar boas perspectivas de reforma do aparelho do Estado. Pelo contrário, significará no plano administrativo uma volta aos ideais burocráticos dos anos 30 e, no plano político, uma tentativa de volta ao populismo dos anos 50. Os dois partidos que comandaram a transição eram partidos democráticos, mas populistas.

Não tinham, como a sociedade brasileira também não tinha, a noção da gravidade da crise que o país estava atravessando. Havia, ainda, uma espécie de euforia democrático-populista. Uma ideia de que seria possível voltar aos anos dourados da democracia e do desenvolvimento brasileiro, que foram os anos 50.

O capítulo da administração pública da Constituição de 1988 será o resultado de todas essas forças contraditórias. De um lado, ela é uma reação ao populismo e ao fisiologismo que recrudesceram com o advento da democracia. Por isso a Constituição irá sacramentar os princípios de uma administração pública arcaica, burocrática ao extremo. Uma administração pública altamente centralizada, hierárquica e rígida, em que toda a prioridade será dada à administração direta ao invés da indireta. A Constituição de 1988 ignorou completamente as novas orientações da administração pública. Os constituintes e, mais amplamente, a sociedade brasileira revelaram nesse momento uma incrível falta de capacidade de ver o novo. Perceberam apenas que a administração burocrática clássica, que começara a ser implantada no país nos anos 30, não havia sido plenamente instaurada. Viram que o Estado havia adotado estratégias descentralizadoras — as autarquias e as fundações públicas — que não se enquadravam no modelo burocrático-profissional clássico. Notaram que essa descentralização havia aberto certo espaço para o clientelismo, principalmente no nível dos estados e municípios — clientelismo esse que se acentuara após a redemocratização. Não perceberam que as formas mais descentralizadas e flexíveis de administração, que o Decreto-Lei 200 havia consagrado, eram uma resposta à necessidade de o Estado administrar com eficiência as empresas e os serviços sociais. E decidiram, primeiro,



completar a revolução burocrática, para, depois, pensar nos princípios da moderna administração pública.

A partir dessa perspectiva, decidiram: (1) instauração de um “regime jurídico único” para todos os servidores públicos civis da administração pública direta e das autarquias e fundações, e, assim, tratar de forma igual faxineiros e juízes, professores e delegados de polícia, agentes de portaria e altos administradores públicos que exercem o poder de Estado; (2) com uma estabilidade rígida inviabilizar a cobrança de trabalho dos funcionários relapsos ou excedentes, ignorando que este instituto foi criado para defender o Estado, não os seus funcionários; (3) com um sistema de concursos públicos ainda mais rígido, inviabilizar que uma parte das novas vagas fossem abertas para funcionários já existentes; (4) com a extensão a toda a administração pública das novas regras, eliminar toda a autonomia das autarquias e fundações públicas; (5) por meio de uma série de dispositivos, criar um sistema de rigoroso privilégio para a aposentadoria dos serviços públicos e para seus pensionistas.

O retrocesso burocrático ocorrido em 1988 não pode ser atribuído a um suposto fracasso da descentralização e da flexibilização da administração pública que o Decreto-Lei 200 teria promovido. Embora alguns abusos tenham sido cometidos em seu nome, seja em termos de excessiva autonomia para as empresas estatais, seja em termos do uso patrimonialista das autarquias e fundações (onde não havia a exigência de processo seletivo público para a admissão de pessoal), não é correto afirmar que tais distorções possam ser imputadas como causas do fenômeno. Na verdade, o retrocesso foi o resultado, em primeiro lugar, de uma visão equivocada por parte das forças democráticas que derrubaram o regime militar sobre a natureza da administração pública então vigente. Na medida em que, no Brasil, a transição democrática ocorreu

em meio à crise do Estado, esta última foi equivocadamente identificada pelas forças democráticas como resultado, entre outros fatores, do processo de descentralização que o regime militar procurara implantar. Em segundo lugar, foi a consequência da aliança política que essas forças foram levadas a celebrar com o velho patrimonialismo, sempre pronto a se renovar para não mudar. Em terceiro lugar, resultou do ressentimento da velha burocracia contra a forma pela qual a administração central fora tratada no regime militar: estava na hora de restabelecer a força do centro e a pureza do sistema burocrático. Finalmente, um quarto fator relaciona-se com a campanha pela desestatização que acompanhou toda a transição democrática: este fato levou os constituintes a aumentar os controles burocráticos sobre as empresas estatais, que haviam ganhado grande autonomia graças ao Decreto-Lei 200.

## **Os Salários e a Folha**

A inexistência de uma política remuneratória para os servidores públicos federais durante o período autoritário não foi corrigida no retorno à democracia. As distorções salariais, que já eram grandes, apenas se aprofundaram, enquanto o total de gastos, que aumentou durante o governo Sarney, foi violentamente reduzido pelo governo Collor, com uma grande redução dos salários médios reais. No governo Itamar, o nível de salários foi recuperado, ao mesmo tempo em que o total de gastos com pessoal cresce de forma explosiva.

Conforme demonstra a Tabela 16.1, os salários, que haviam sido reduzidos para a metade entre 1989 e 1992, voltam para um nível superior ao pico anterior (1990) em 1995. A partir do final de 1992, o governo procurou, com um programa de “isonomia salarial”, corrigir as profundas

distorções na remuneração dos servidores que se acumularam a partir da segunda metade dos anos 80. Algumas correções foram realizadas, mas o principal resultado, entretanto, foi um forte aumento nos gastos com pessoal, que alcançaram um pico histórico em 1995, sem que as distorções fossem eliminadas.

Tabela 16.1: Remuneração Média Real dos Servidores do Executivo (1989=100)

	Índice PCC nível superior	Índice Ponderado*
1989	100,0	100,0
1990	105,8	114,7
1991	70,1	75,7
1992	61,7	67,3
1993	82,1	81,6
1994	98,9	97,0
1995	116,7	124,7

\*O índice ponderado foi construído com base no índice das principais carreiras, ponderado pelo número de ocupantes de cada carreira. Foi destacado o índice do nível superior do PCC — Plano de Classificação de Cargos — porque essa é a carreira mais representativa do serviço público brasileiro.

Fonte: MARE — Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado, com base em dados do Diário Oficial da União.

O aumento das remunerações ocorrido no governo Itamar somado a alguns aumentos adicionais realizados nos três primeiros meses do governo Fernando Henrique provocaram um violento aumento dos salários médios reais, e uma explosão correspondente dos gastos totais com pessoal no governo federal. A Tabela 16.2 apresenta os principais dados a respeito da despesa global. Em 1995, o gasto com pessoal alcançou, em reais deflacionados, um pico absoluto: 39,6 bilhões de reais, importando em aumento de 30% real de 1994 para 1995. Essa porcentagem foi semelhante ao aumento ocorrido nas remunerações médias reais dos servidores, que aumentaram 28% no mesmo período (remuneração média real de 1994 comparada com remuneração média real de 1995). Em termos de participação da folha no PIB, porém, o pico continuou a ser 1990, em consequência do aumento dos salários que o governo que então se encerrava concedeu aos servidores federais.

Tabela 16.2: Gastos com Pessoal Federal Civil e Militar

	em R\$ bilhões	Índice (1989=100)	em % do PIB
1987	16,8	66,0	3,46
1988	20,6	80,9	4,26
1989	25,4	100,0	6,68
1990	29,3	115,3	6,47
1991	24,0	94,5	4,85
1992	19,6	77,0	4,58
1993	26,5	104,0	4,91
1994	30,5	120,0	5,14
1995	39,6	155,9	6,15

Observação: O valor de 1995 está sujeito a pequenas alterações, pois o gasto referente a dez/95 é estimativo. Os valores estão atualizados pela inflação até dez/95. O percentual do PIB foi calculado em relação aos valores correntes (não corrigidos pela inflação), o que implica alguma diferença em relação à evolução do índice.

Os aumentos salariais realizados no governo Itamar não lograram reduzir as distorções salariais existentes no serviço público federal. Estas distorções podem ser avaliadas sob dois ângulos. De um lado, temos os desequilíbrios em relação ao mercado de trabalho privado; de outro, os desequilíbrios internos, com alguns setores ganhando muito bem e outros muito mal.

Existe no país uma crença generalizada de que a remuneração dos servidores públicos é baixa. A verdade não é essa. Ela é baixa para alguns setores, alta para outros. A Tabela 16.3 baseia-se em uma comparação entre os salários do setor público e do setor privado, na qual foram confrontadas as remunerações de cargos com atribuições semelhantes nos dois mercados. Os resultados mostram que, enquanto os executivos e profissionais de nível superior recebem salários mais elevados no setor privado, os funcionários menos qualificados do setor público (como os que trabalham em atividades auxiliares da administração, digitação, estoques, manutenção, instalação, vigilância, portaria, limpeza e copa, entre outros) têm remuneração substancialmente maior do que no setor privado. Dessa forma, o setor público corrige o forte desnivelamento existente entre os altos ordenados e os baixos salários do setor privado, um desnivelamento que explica boa parte da alta concentração de renda existente no país, mas, em contrapartida, o faz criando

outra distorção: a incomunicabilidade entre os mercados público e privado de trabalho.

Tabela 16.3: Salários Médios: Setor Público e Privado (R\$ maio 1995)

	Salário médio setor privado	Salário médio setor público	Diferença setores público/privado
Cargos executivos	7.080	5.736	-19%
Cargos de nível superior	1.899	1.814	-5%
Cargos de nível técnico/médio	926	899	-3%
Cargos operacionais	437	635	45%

Fonte: MARE (1995); SIAPE (Sistema Integrado de Administração de Pessoal) e Coopers & Lybrand.

Por outro lado, internamente ao serviço público federal, encontramos também enormes disparidades entre as remunerações dentro do Estado: funcionários com qualificações muito semelhantes, que realizam tarefas parecidas, não obstante, recebem remunerações muito diferentes. Estas distorções internas tiveram origem no regime militar, quando o serviço público foi relegado a segundo plano e a burocracia do Estado passou a ser recrutada pelas empresas estatais. A consequência foi uma forte redução dos salários dos servidores estatutários, que até hoje se reflete na baixa remuneração dos participantes no Plano de Classificação de Cargos, que então pretendia ser o sistema universal de carreira e remuneração dos servidores federais.

Para fugir a essa situação, dois tipos de estratégias foram adotadas: o Poder Judiciário, o Ministério Público e o Poder Legislativo, tornados fortemente autônomos do ponto de vista administrativo a partir de 1988, trataram de aumentar por conta própria, independentemente do Poder Executivo, sua remuneração. Por outro lado, no Poder Executivo, as categorias tradicionalmente mais poderosas — os procuradores, os delegados de polícia, os diplomatas, os auditores fiscais — e as novas carreiras de administradores-economistas criadas depois da abertura democrática — os analistas do tesouro e do orçamento e os gestores governamentais — passaram a receber

“gratificações de produtividade”, que, na verdade, não eram outra coisa senão uma estratégia para corrigir seus salários sem que fosse necessário aumentar a remuneração de todo o funcionalismo público de nível superior.

Dado seu caráter *ad hoc*, estas duas estratégias, perfeitamente compreensíveis e até certo ponto necessárias para que o Estado pudesse voltar a recrutar pessoal de bom nível nos setores estratégicos da administração, tiveram como resultado o aprofundamento das distorções no sistema remuneratório dos servidores.

Finalmente, temos uma terceira origem das distorções do sistema remuneratório federal: as falhas da lei. Estas falhas expressam-se principalmente por dois mecanismos: a possibilidade de “incorporações de vantagens temporárias”, como “quintos”, e a possibilidade de acumulação de cargos e seus respectivos proventos por servidores ativos e inativos. Estas incorporações de vantagens temporárias e as acumulações de cargos, habilmente manipuladas, permitiram que um número crescente de servidores passassem a ganhar altos salários, surgindo então a expressão “marajás” para identificar esses funcionários. A Constituição de 1988 procurou enfrentar o problema com um “teto de salários”, correspondente à maior remuneração em cada um dos poderes (Ministros de Estado, deputados federais e senadores, e Ministros do Supremo Tribunal Federal), mas a interpretação do Supremo Tribunal Federal, excluindo as vantagens pessoais do teto, tornou esse teto inefetivo. Em 1996, a expectativa dos governadores é a de que a emenda da administração pública logre definir com clareza o teto, terminando de vez com os marajás.

Os aumentos de salários concedidos durante o governo Itamar provocaram um enorme aumento na folha de pagamento do governo federal, como já vimos pela Tabela

16.2, e podemos vê-lo novamente na Tabela 16.4. A folha quase dobrou o seu valor em termos reais: de uma média de 23,2 bilhões de reais em 1991/93, subiu para 39,9 bilhões em 1995, e para uma estimativa em torno de 40 bilhões em 1996, mesmo sem a concessão de reajuste em janeiro desse ano.

Esse crescimento da folha não se deveu ao aumento do número de funcionários. Dada a necessidade de ajuste fiscal, que ficou patente a partir de 1987, e dado o custo elevado que passou a representar a contratação de novos servidores públicos, os concursos públicos foram quase totalmente suspensos a partir de 1988, de forma que o número total de funcionários diminuiu. Na verdade, conforme pode ser observado pela Tabela 16.5, o número de funcionários ativos, que chegou a alcançar 713 mil em 1989, baixou para 567 mil em 1995. Se considerados também os funcionários das empresas estatais, a queda foi ainda maior, dado o fato adicional das privatizações.

Tabela 16.4: Despesa com Pessoal da União  
(bilhões de reais em dezembro/95)

	Média 91/93		1994		1995*	
	R\$	%	R\$	%	R\$	%
Ativos	14,8	63,8	16,5	54,0	20,3	50,8
Inativos/pens.	7,0	30,2	12,5	41,0	17,3	43,2
Ben. globais e ajustes	0,0	0,0	-0,4	-1,3	0,0	0,0
Transferências	1,4	6,0	1,9	6,3	2,4	6,0
Total	23,2	100,0	30,5	100,0	39,9	100,0

\* Estimativa  
Fonte: SIAFI

Tabela 16.5: Evolução do Número de Servidores da União

	Civis Estatutários <sup>a</sup>	União <sup>b</sup>
1988	705.548	1.442.657
1989	712.740	1.448.608
1990	628.305	1.338.155
1991	598.375	1.266.495
1992	620.870	1.284.474
1993	592.898	1.258.181
1994	583.020	1.197.460
1995 <sup>c</sup>	567.689	

<sup>a</sup> Civis da Adm. Direta (Poder Executivo), Autarquias e Fundações.

<sup>b</sup> Inclui, além dos civis estatutários, os funcionários das empresas estatais.

<sup>c</sup> Posição de dezembro.

Fonte: Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado (1995).

A explicação para o aumento da folha tem de ser encontrada no aumento dos salários a partir de 1993, e no custo crescente dos servidores inativos. O elevado valor das aposentadorias, mais altas do que o último salário da atividade em quase 20%, quando em outros países os proventos da aposentadoria variam em torno de 70% do último salário, e o fato de os servidores poderem se aposentar muito cedo levaram a uma explosão do custo dos inativos. Conforme vemos pela Tabela 16.4, os inativos e pensionistas, que já representavam 30% do custo da folha de pessoal em 1991/93, passam a representar 40% em 1996.

Por outro lado, é preciso considerar que o Brasil conta com o provavelmente mais generoso sistema previdenciário do mundo. Enquanto nos demais países a aposentadoria ocorre aos 60 ou, mais frequentemente aos 65 anos, aqui ela ocorre, em média, aos 53, subindo para 56 anos, quando não se consideram as aposentadorias proporcionais, em que o funcionário se aposenta antes de completar o número de anos exigido; e há muitos casos de aposentadorias de funcionários com cerca de 40 anos. Nos demais países, a porcentagem com que o funcionário se aposenta em relação a seu último salário varia de 50% a 75%, ao passo que aqui é de 120%. Os trabalhadores rurais, que são os mais pobres, aposentam-se em média aos 63 anos com um salário mínimo. Os trabalhadores urbanos aposentam-se um pouco mais cedo, e com uma aposentadoria maior, mas muito distante das aposentadorias do setor público. Na verdade, o privilégio dos servidores públicos está-se escondendo atrás das limitações de recursos que impedem maiores salários e maiores aposentadorias no setor privado.

A Tabela 16.6 dá uma ideia do privilégio representado pelo atual sistema de aposentadorias do setor público quando comparado com o do setor privado. O valor das



aposentadorias dos funcionários do Legislativo é 21,7 vezes maior do que a aposentadoria dos beneficiários do INSS. No caso do Judiciário, 20,4 vezes, e do Executivo, 8,25 vezes. Como o número de funcionários dos dois primeiros poderes é pequeno, a média geral deve estar ainda na casa das 8 vezes. É certo que desde 1993 os servidores vêm contribuindo para seu sistema de previdência. Em média, contribuem com 11% do seu salário, sem limite de remuneração, enquanto no caso do INSS a contribuição e o benefício estão limitados a 10 salários mínimos. Por isso, os servidores contribuem, em média, com mais do que os trabalhadores do setor privado. Os cálculos realizados, entretanto, mostram que sua contribuição média é apenas 3,4 vezes maior do que a contribuição média para o INSS, enquanto o benefício é 8 vezes maior.

Tabela 16.6: Aposentadorias Médias — União/INSS

	Em salários mínimos	Vezez
INSS	1,7	1,0
Executivo (civis)	14,0	8,25
Legislativo	36,8	21,7
Judiciário	34,7	20,4

Fonte: Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado e Ministério da Previdência Social.

## Os Dois Objetivos e os Setores do Estado

A partir de 1995, com o governo Fernando Henrique, surge uma nova oportunidade para a reforma do Estado em geral e, em particular, do aparelho do Estado e do seu pessoal. Esta reforma terá como objetivos: a curto prazo, facilitar o ajuste fiscal, particularmente nos estados e municípios, onde existe um claro problema de excesso de quadros; a médio prazo, tornar mais eficiente e moderna a administração pública, voltando-a para o atendimento dos cidadãos.

O ajuste fiscal será realizado principalmente com a exoneração de funcionários por excesso de quadros, com a definição clara de teto remuneratório para os servidores e com a modificação do sistema de aposentadorias, aumentando-se o tempo de serviço exigido, a idade mínima para aposentadoria, exigindo-se tempo mínimo de exercício no serviço público e tornando o valor da aposentadoria proporcional à contribuição. As três medidas exigirão mudança constitucional. Uma alternativa às dispensas por excesso de quadros, que provavelmente será muito usada, será o desenvolvimento de sistemas de exoneração ou desligamento voluntário. Nestes sistemas, os administradores escolhem a população de funcionários passíveis de exoneração e propõem que uma parte deles se exonere voluntariamente em troca de indenização e treinamento para a vida privada. Diante da possibilidade iminente de dispensa e das vantagens oferecidas para o desligamento voluntário, um número substancial de servidores apresentar-se-á.

Já a modernização ou o aumento da eficiência da administração pública será o resultado a médio prazo de um complexo projeto de reforma, com o qual se buscará a um só tempo fortalecer a administração pública direta ou o “núcleo estratégico do Estado”, e descentralizar a administração pública com a implantação de “agências executivas” e de “organizações sociais” controladas por contratos de gestão. Nestes termos, a reforma proposta não pode ser classificada como centralizadora, como foi a de 1936, ou descentralizadora, como pretendeu ser a de 1967. Nem, novamente, centralizadora, como foi a contra-reforma embutida na Constituição de 1988. Em outras palavras, a proposta não é a de continuar no processo cíclico que caracterizou a administração pública brasileira, alternando períodos de centralização e de descentralização, mas a de, ao mesmo tempo, fortalecer a

competência administrativa do centro e a autonomia das agências executivas e das organizações sociais. O elo de ligação entre os dois sistemas será o contrato de gestão, que o núcleo estratégico deverá aprender a definir e controlar, e as agências e organizações sociais, a executar.

A proposta de reforma do aparelho do Estado parte da existência de quatro setores dentro do Estado: (1) o núcleo estratégico do Estado, (2) as atividades exclusivas do Estado, (3) os serviços não-exclusivos ou competitivos, e (4) a produção de bens e serviços para o mercado.

No núcleo estratégico são definidas as leis e políticas públicas. É um setor relativamente pequeno, formado no Brasil, no nível federal, pelo presidente da República, pelos ministros de Estado e a cúpula dos ministérios, responsáveis pela definição das políticas públicas, pelos tribunais federais, encabeçados pelo Supremo Tribunal Federal e pelo Ministério Público. No nível estadual e municipal existem correspondentes núcleos estratégicos.

As atividades exclusivas do Estado são aquelas em que o “poder de Estado”, ou seja, o poder de legislar e tributar, é exercido. Inclui a polícia, as forças armadas, os órgãos de fiscalização e de regulamentação e os órgãos responsáveis pelas transferências de recursos, como o Sistema Unificado de Saúde, o sistema de auxílio-desemprego, etc.

Os serviços não-exclusivos ou competitivos do Estado são aqueles que, embora não envolvendo poder de Estado, o Estado realiza e/ou subsidia porque os considera de alta relevância para os direitos humanos, ou porque envolvem economias externas, não podendo ser adequadamente recompensados no mercado por meio da cobrança dos serviços.

Finalmente, a produção de bens e serviços para o mercado é realizada pelo Estado pelas empresas de

economia mista, que operam em setores de serviços públicos e/ou em setores considerados estratégicos.

Em cada um desses setores será necessário considerar (1) qual o tipo de propriedade e (2) qual o tipo de administração pública mais adequados. A Figura 16.1 resume as relações entre essas variáveis.

Figura 16.1: Estratégia da Reforma do Aparelho do Estado

	Forma de Propriedade			Forma de Administração		Instituições Estratégicas
	Estatal	Pública Não-Estatal	Privada	Burocrática	Gerencial	
Núcleo Estratégico (Legislativo, Tribunais, Presidência, Cúpula dos Ministérios)	○			○		Cortes e Concursos
Atividades Exclusivas (Segurança Pública, Controle, Regulação, Subsidio, Seguridade Social Básica)	○				○	Agências Executivas
Serviços Não Exclusivos (Universidades, Hospitais, Centros de Pesquisa, Museus)		○			○	Organizações Sociais
Produção para o Mercado (Empresas Estatais)			○		○	Empresas Privadas

## Propriedade Estatal e Privatização

No núcleo estratégico e nas atividades exclusivas de Estado a propriedade deverá ser, por definição, estatal. O núcleo estratégico usará, além dos instrumentos tradicionais — aprovação de leis (Congresso), definição de políticas públicas (Presidência e cúpula dos ministérios) e emissão de sentenças e acórdãos (Poder Judiciário) —, um novo instrumento, que só recentemente vem sendo utilizado pela administração pública: o contrato de gestão. Com ele, o núcleo estratégico definirá os objetivos das entidades executoras do Estado e os respectivos indicadores de desempenho, e garantirá a essas entidades os meios humanos, materiais e financeiros para sua consecução. As entidades executoras serão, respectivamente, as “agências executivas”, no setor das

atividades exclusivas de Estado, e as “organizações sociais” no setor dos serviços não-exclusivos de Estado.

As atividades exclusivas de Estado deverão ser em princípio organizadas pelo sistema de “agências executivas”, que poderíamos também chamar de “agências autônomas”.<sup>168</sup> Uma agência executiva deverá ter um dirigente nomeado pelo respectivo ministro, com o qual será negociado o contrato de gestão. Uma vez estabelecidos os objetivos e os indicadores de desempenho, não apenas qualitativos mas também quantitativos, o dirigente terá ampla liberdade para gerir o orçamento global recebido; poderá administrar seus funcionários com autonomia no que diz respeito a admissão, demissão e pagamento; e poderá realizar compras apenas obedecendo aos princípios gerais de licitação.

No outro extremo, no setor de bens e serviços para o mercado, a produção deverá ser em princípio realizada pelo setor privado. Daí o programa de privatização em curso. Pressupõe-se que as empresas serão mais eficientes se controladas pelo mercado e administradas privadamente. Daí deriva o princípio da subsidiariedade: só deve ser estatal a atividade que não puder ser controlada pelo mercado. Além disso, a crise fiscal do Estado retirou-lhe capacidade de realizar poupança forçada e investir nas empresas estatais, tornando-se aconselhável privatizá-las. Esta política está de acordo com a concepção de que o Estado moderno, que prevalecerá no século XXI, não será nem o Estado liberal, que se aproxima do mínimo, do século XIX, nem o Estado executor do século XX: deverá ser um Estado regulador e transferidor de recursos, que garante o financiamento a fundo perdido das atividades que o mercado não tem condições de realizar.

## **Propriedade Pública Não-Estatal**

Finalmente, devemos analisar o caso das atividades não-exclusivas de Estado. Nossa proposta é de que a forma de propriedade dominante deverá ser a pública não-estatal.

No capitalismo contemporâneo, as formas de propriedade relevantes não são apenas duas, como geralmente se pensa, e como a divisão clássica do Direito entre Direito Público e Privado sugere — a propriedade privada e a pública —, mas três: (1) a propriedade privada, voltada para a realização de lucro (empresas) ou de consumo privado (famílias); (2) a propriedade pública estatal; e (3) a propriedade pública não-estatal. Com isto estou afirmando que o público não se confunde com o estatal. O espaço público é mais amplo do que o estatal, já que pode ser estatal ou não-estatal.

O reconhecimento de um espaço público não-estatal tornou-se particularmente importante em um momento em que a crise do Estado aprofundou a dicotomia Estado-setor privado, levando muitos a imaginar que a única alternativa à propriedade estatal é a privada. A privatização é uma alternativa adequada quando a instituição pode gerar todas as suas receitas da venda de seus produtos e serviços, e o mercado tem condições de assumir a coordenação de suas atividades. Quando isto não acontece, está aberto o espaço para o público não-estatal. Por outro lado, no momento em que a crise do Estado exige o reexame das relações Estado-sociedade, o espaço público não-estatal pode ter um papel de intermediação ou pode facilitar o aparecimento de formas de controle social direto e de parceria, que abrem novas perspectivas para a democracia.

No setor dos serviços não-exclusivos de Estado, a propriedade deverá ser em princípio pública não-estatal. Não deve ser estatal porque não envolve o uso do poder de Estado. E não deve ser privada porque pressupõe transferências do Estado. Deve ser pública para justificar

os subsídios recebidos do Estado. O fato de ser pública não-estatal, por sua vez, implicará a necessidade de a atividade ser controlada de forma mista pelo mercado e pelo Estado. O controle do Estado, entretanto, será necessariamente antecedido e complementado pelo controle social direto, derivado do poder dos conselhos de administração constituídos pela sociedade. E o controle do mercado será materializado na cobrança dos serviços. Desta forma, a sociedade estará permanentemente atestando a validade dos serviços prestados, ao mesmo tempo em que se estabelecerá um sistema de parceria ou de co-gestão entre o Estado e a sociedade civil.

Na União, os serviços não-exclusivos de Estado mais relevantes são as universidades, as escolas técnicas, os centros de pesquisa, os hospitais e os museus. A reforma proposta é a de transformá-los em um tipo especial de entidade não-estatal, as organizações sociais. A ideia é transformá-los, voluntariamente, em “organizações sociais”, ou seja, em entidades que celebrem um contrato de gestão com o Poder Executivo e contem com autorização do parlamento para participar do orçamento público. Organização social não é, na verdade, um tipo de entidade pública não-estatal, mas uma qualidade dessas entidades, declarada pelo Estado.

A transformação dos serviços não-exclusivos de Estado em propriedade pública não-estatal e sua declaração como organização social será feita com um “programa de publicização”, que não deve ser confundido com o programa de privatização, na medida em que as novas entidades conservarão seu caráter público e seu financiamento pelo Estado. O processo de publicização deverá assegurar o caráter público mas de direito privado da nova entidade, assegurando-lhes, assim, uma autonomia administrativa e financeira maior. Para isto será necessário extinguir as atuais entidades e substituí-las por

fundações públicas de direito privado, criadas por pessoas físicas. Desta forma, se evita que as organizações sociais sejam consideradas entidades estatais, como aconteceu com as fundações de direito privado instituídas pelo Estado, e assim submetidas a todas as restrições da administração estatal. As novas entidades receberão por cessão precária os bens da entidade extinta. Os atuais servidores da entidade transformar-se-ão em uma categoria em extinção e ficarão à disposição da nova entidade. O orçamento da organização social será global; a contratação de novos empregados será pelo regime da Consolidação das Leis do Trabalho; as compras deverão estar subordinadas aos princípios da licitação pública, mas poderão ter regime próprio. O controle dos recursos estatais postos à disposição da organização social será feito por contrato de gestão, além de estar submetido à supervisão do órgão de controle interno e do Tribunal de Contas.

## **A Reforma Constitucional**

A reforma mais importante, porque dela depende a maioria das outras, é naturalmente a constitucional. Além de seu significado administrativo, ela tem um conteúdo político evidente. À medida que suas principais propostas — a flexibilização da estabilidade, o fim do regime jurídico único, o fim da isonomia como preceito constitucional, o reforço dos tetos salariais, a definição de um sistema de remuneração mais claro, a exigência de projeto de lei para aumentos de remuneração nos três poderes — sejam aprovadas, não apenas se abre espaço para a administração pública gerencial, mas também a sociedade e seus representantes políticos sinalizam seu compromisso com uma administração pública renovada, com um novo Estado moderno e eficiente.



O sistema atual é rígido, todos os funcionários têm estabilidade, a qual só pode ser rompida por um processo administrativo em que se prove falta grave. A enumeração das faltas que podem ser consideradas é ampla, incluindo a desídia. Na verdade, entretanto, alguém só é demitido se furtou, se ofendeu grave e publicamente, ou se abandonou o emprego. Se isto aconteceu e puder ser provado, o funcionário poderá ser demitido sem nenhum direito. Nos demais casos, seja porque é difícil provar, seja porque há uma cumplicidade generalizada que inviabiliza a demissão, ninguém é demitido.

Na proposta de reforma, o governo abandonou esse tudo ou nada, segundo o qual ou o servidor conserva o emprego ou perde todos os seus direitos, e partiu para um sistema gradualista, semelhante ao já adotado pelo setor privado. São criadas duas novas causas para demissão, além da falta grave: a demissão por insuficiência de desempenho e a exoneração por excesso de quadros. Para ficar claro que a demissão por insuficiência de desempenho não é a mesma coisa que falta grave, o funcionário terá direito a uma pequena indenização. Esta indenização será maior se o desligamento tiver como causa o excesso de quadros, já que nesse caso não há responsabilidade pessoal do funcionário pelo fato de ter sido exonerado.

A demissão por insuficiência de desempenho dar-se-á caso a caso. Seu objetivo será permitir que o administrador público possa cobrar trabalho do funcionário e assim viabilizar a administração pública gerencial. Já o desligamento por excesso de quadros será impessoal e voltado para a demissão de grupos de funcionários. O objetivo é reduzir custos, é garantir que os contribuintes não sejam obrigados a pagar por funcionários para os quais o Estado não tenha necessidade. No segundo caso, a indenização corresponderá, em princípio, a um salário por ano trabalhado; no primeiro, à metade desse valor.

O servidor só poderá ser demitido por insuficiência de desempenho se for submetido a processo de avaliação formal, e terá sempre direito a processo administrativo com ampla defesa. Este dispositivo visa permitir a cobrança de trabalho pelos administradores públicos. A motivação dos servidores deve ser principalmente positiva — baseada no sentido de missão, nas oportunidades de promoção e no reconhecimento salarial —, mas é essencial que haja também a possibilidade de punição.

Já a exoneração por excesso de quadros permitirá a redução do déficit público, pela adequação do número de funcionários às reais necessidades da administração. A decisão deverá ser rigorosamente impessoal, obedecendo a critérios gerais (por exemplo, os mais jovens, ou os mais recentemente admitidos sem dependentes), de forma a evitar a perseguição política. Os critérios impessoais evitarão longas contestações na Justiça, porque tornarão impossível a demissão de funcionários escolhidos pelos chefes de acordo com critérios em que sempre haveria certo grau de subjetividade.

Uma alternativa seria combinar os critérios impessoais com avaliação de desempenho. Embora essa alternativa seja atrativa, ela é na verdade incompatível com o desligamento por excesso de quadros, que acabaria reduzido à demissão por insuficiência de desempenho. Todos os funcionários atingidos imediatamente arguiriam que estavam sendo vítimas de perseguição política, iniciando-se uma longa ação judicial, e os objetivos da exoneração — reduzir quadros e despesa — seriam frustrados. De acordo com a proposta do governo, uma vez decidida a exoneração de determinado número de servidores, os respectivos cargos serão automaticamente extintos, não podendo ser recriados dentro de quatro anos. Dessa forma, evita-se a exoneração por motivos políticos.

Estas mudanças não se fazem apenas para atender o interesse público e o da cidadania, mas também em benefício do funcionário. Todo servidor competente e trabalhador, que valoriza seu próprio trabalho, será beneficiado. Saberá que está realizando uma tarefa necessária. E, ao mesmo tempo, readquirirá o respeito da sociedade — um respeito que foi perdido quando uma minoria de funcionários desinteressados, cujo trabalho não pode ser cobrado, estabeleceu padrões de ineficiência e mau atendimento para todo o funcionalismo.

É importante, entretanto, observar que a estabilidade do servidor, embora flexibilizada, é mantida, na medida em que este só poderá ser demitido nos termos da lei. Caso haja algum abuso, poderá sempre ser reintegrado pela Justiça, ao contrário do que acontece no setor privado, onde não existe estabilidade, e o empregado demitido tem apenas direito a indenização. A manutenção da estabilidade do servidor não apenas reconhece o caráter diferenciado da administração pública em relação à administração privada, mas também a maior necessidade de segurança que caracteriza em todo o mundo o trabalho dos servidores públicos. Estes tendem a ter uma vocação para o serviço público, estão dispostos a ter uma vida modesta, mas em compensação esperam maior segurança. Uma segurança maior, por exemplo, do que a dos políticos ou dos empresários. Esta segurança, entretanto, não pode ser absoluta. O Estado garante estabilidade aos servidores porque assim assegura maior autonomia ou independência à sua atividade pública, ao exercício do poder de Estado de que estão investidos; não a garante para atender a uma necessidade extremada de segurança pessoal, muito menos para inviabilizar a cobrança de trabalho, ou para justificar a perpetuação de excesso de quadros.

## **Previdência Pública**

A reforma do sistema de previdência do servidor público, por sua vez, é fundamental, na medida em que é a condição para a definitiva superação da crise fiscal do Estado. A crise do sistema previdenciário brasileiro deriva, em última análise, de uma concepção equivocada do que seja aposentadoria. Um sistema de pensões existe para garantir uma aposentadoria digna a quem chegou à velhice e não pode mais trabalhar; não existe para garantir um segundo salário a indivíduos ainda com grande capacidade de trabalho, não existe para aposentar pessoas, particularmente funcionários públicos, aos 50 anos de idade.

Os sistemas de aposentaria garantidos pelo Estado, em todoo mundo, não são sistemas de capitalização, mas, em princípio, sistemas de repartição, em que os funcionários ativos pagam a aposentadoria dos inativos. Esta preferência pelo sistema de repartição ocorre porque o Estado, que geralmente tem condições de garantir o sistema, é mau gestor de fundos de capitalização. Um sistema de capitalização, por outro lado, só é legítimo quando o participante do fundo depender efetivamente da rentabilidade do mesmo. Ora, é difícil, se não impossível, dizer aos funcionários que sua aposentadoria dependerá de quão bem o Estado administrará o possível fundo de capitalização.

De acordo com o sistema de repartição, entretanto, é preciso que haja um equilíbrio entre o número de jovens, que pagam o sistema em termos correntes, e o número de velhos beneficiados pela aposentadoria. No Brasil, estabeleceu-se um sistema de privilégios no que diz respeito ao sistema de aposentadorias dos servidores públicos, que se expressa na existência de aposentadoria integral independentemente da contribuição, e na possibilidade de se aposentar muito cedo. Enquanto os trabalhadores mais pobres do setor privado rural

aposentam-se em média aos 62 anos, os funcionários públicos podem aposentar-se com proventos integrais em uma idade pouco superior aos 50 anos, e os altos funcionários, antes dos 50 anos! Por outro lado, o benefício médio do aposentado pela União é 8,1 vezes maior do que o benefício do aposentado do INSS, enquanto a contribuição média do servidor público federal é 3,4 vezes maior do que a dos segurados no INSS.

O sistema previdenciário privado vem mantendo através dos anos um relativo equilíbrio financeiro devido à estrutura etária em forma de pirâmide achatada que ainda prevalece no país. Com a redução da taxa de natalidade, porém, essa estrutura etária está-se modificando aceleradamente. Por isso a crise financeira da previdência já está aí. Uma crise que tenderá a agravar-se à medida que a relação entre os jovens, que têm de pagar os custos da previdência, e os aposentados for diminuindo. Nos anos 50, essa relação era de 8 para 1; hoje é de 2 para 1; em breve será de 1 para 1 e o sistema estará inviabilizado.

No caso da previdência pública, o desequilíbrio já é total: as contribuições dos funcionários somadas a uma virtual contribuição em dobro do Estado financiam cerca de um quinto do custo anual da folha de inativos e pensionistas. No entanto, o sistema sobrevive porque o Tesouro paga a diferença. Esta, entretanto, é uma situação iníqua — afinal os contribuintes estão pagando para que os funcionários se aposentem de forma privilegiada — que se tornou insustentável do ponto de vista fiscal: o sistema de aposentadorias do funcionalismo público provoca um rombo anual nas finanças públicas correspondente a quase 2% do PIB.

Para sanar, a médio prazo (a curto é impossível) esse desequilíbrio originado em um sistema de privilégios, as duas regras gerais que estão sendo previstas para a

previdência privada deverão também ser rigorosamente aplicadas à previdência pública:

(1) a aposentadoria deverá ser por idade, ligeiramente corrigida por tempo de serviço, de forma que os funcionários se aposentem em torno dos 60 anos, dez anos mais tarde do que hoje acontece;

(2) o valor da aposentadoria, baseado nas últimas remunerações recebidas, deverá ser proporcional à contribuição e não integral, como prevê a Constituição de 1988.

Só assim será possível garantir um custo razoável para o sistema previdenciário público. Este, entretanto, deverá permanecer garantido pelo Estado. Não faz sentido exigir de funcionários do Estado — uma instituição que, ao contrário das empresas privadas, tem condições de garantir um sistema previdenciário — que recorram obrigatoriamente aos fundos privados de previdência complementar. O Estado garantirá a aposentadoria de seus servidores, independentemente do regime jurídico em que estiverem enquadrados.

Para calcular quanto o funcionário deverá receber ao aposentar-se, deverá ser feito um cálculo atuarial. Dada a contribuição dos funcionários e do Estado para a aposentadoria, dadas as idades médias em que o funcionário começa a contribuir, se aposenta, e falece, e dado um retorno razoável do fundo virtual (já que o sistema deverá ser de repartição), será possível calcular e estabelecer em lei a proporção da média dos últimos salários do funcionário que constituirá sua aposentadoria. Cálculos iniciais sugerem que essa porcentagem deverá girar em torno de 80%.

Os direitos adquiridos e as expectativas de direitos serão plenamente respeitados. Os funcionários que, antes da mudança da Constituição, já têm o direito de aposentar-se,

aposentar-se-ão segundo as normas atuais, mesmo que decidam fazê-lo daqui a muitos anos, quando chegarem à idade compulsória. Este é um direito adquirido. Por outro lado, as expectativas de direito serão garantidas de forma proporcional. Um funcionário, por exemplo, que começou a trabalhar com 17 anos, tem hoje o direito a aposentar-se pelo atual sistema aos 52 anos. Pelo novo sistema, terá direito a se aposentar com cerca de 58 anos (60 anos corrigidos pelo tempo de serviço, que foi longo). Com que idade aposentaria o funcionário, também admitido aos 17 anos, que no momento da emenda constitucional tivesse completado 17 anos e meio de serviço público? Como serão garantidas as expectativas de direito, sua aposentadoria, calculada com uma simples regra de 3, ocorrerá em torno dos 55 anos. O mesmo tipo de cálculo deverá ser realizado para determinar o valor da aposentadoria: deverá ser um valor intermediário entre a aposentadoria integral mais 20%, que hoje prevalece, e a aposentadoria em torno de 80% que caracterizará o novo sistema.

### **Três Projetos Fundamentais**

Três outros projetos, além da reforma constitucional que acabei de delinear, são ainda essenciais para a reforma do aparelho do Estado brasileiro: descentralização dos serviços sociais por meio das “organizações sociais”, implementação das atividades exclusivas de Estado com as “agências executivas” e profissionalização do servidor.

O primeiro projeto é o da descentralização dos serviços sociais do Estado, de um lado para os estados e municípios, de outro, do aparelho do Estado propriamente dito para o setor público não-estatal. Esta última reforma dar-se-á com a dramática concessão de autonomia financeira e administrativa às entidades de serviço do

Estado, particularmente de serviço social, como as universidades, as escolas técnicas, os hospitais, os museus, os centros de pesquisa, e o próprio sistema da previdência. Para isto, a ideia é criar a possibilidade de essas entidades serem transformadas em “organizações sociais”.

Organizações sociais serão organizações públicas não-estatais — mais especificamente fundações de direito privado — que celebram contrato de gestão com o poder executivo, com aprovação do poder legislativo e, assim, ganham o direito de fazer parte do orçamento público federal, estadual ou municipal. A autonomia da organização social corresponderá a uma maior responsabilidade de seus gestores. Por outro lado, a ideia implica maior controle social e maior parceria com a sociedade, já que o Estado deixa de dirigir diretamente a instituição.

A implantação de um programa de “publicização” — transformação de entidades estatais de serviço em entidades públicas não-estatais — permitirá que essas instituições ganhem ampla autonomia na gestão de suas receitas e despesas. Continuarão a contar com a garantia básica do Estado, que lhes cederá a título precário seus bens e seus funcionários estatutários, mas agora serão entidades de direito privado, que escapam às normas e regulamentos do aparelho estatal, e particularmente de seu núcleo burocrático, onde continuarão relativamente rígidas, mesmo depois da reforma constitucional.

Neste processo, o importante é evitar a privatização e a feudalização das organizações sociais, ou seja, a apropriação destas por grupos de indivíduos que as usam como se fossem organizações privadas. Com esse objetivo, uma série de cautelas legais e administrativas serão adotadas, tomando-se, entretanto, o cuidado de limitar os controles por processo, já que o essencial será, tanto da



parte do próprio Estado, quanto da sociedade, o controle por resultados das organizações sociais.

O segundo projeto é o das “agências executivas”. A necessidade de aumentar o grau de autonomia e a consequente responsabilização por resultados inspiraram a formulação deste projeto, que tem como objetivo a transformação de autarquias e de fundações que exerçam atividades exclusivas do Estado em agências com ampla liberdade de gerenciar seus recursos humanos e financeiros, a partir de um orçamento global.

O Projeto das Agências Executivas está-se desenvolvendo em duas dimensões. Em primeiro lugar, estão sendo elaborados os instrumentos legais necessários à viabilização das transformações pretendidas, e um levantamento visando superar os obstáculos na legislação, normas e regulações existentes. Em paralelo, começam a ser aplicadas as novas abordagens em algumas autarquias selecionadas, que serão transformadas em laboratórios de experimentação.

Finalmente, o terceiro projeto prioritário é aquele que buscará completar o processo de profissionalização do administrador público. Já existem carreiras relativamente bem estruturadas de militares, policiais, juízes, promotores, procuradores, fiscais e diplomatas. Não está clara a existência de uma carreira de altos administradores públicos. A ideia é desenvolver essa carreira com base nas carreiras já existentes, criadas no final dos anos 80, de Gestores Governamentais, de Analistas de Finanças e Controle e de Analistas do Orçamento. Já foram dados os primeiros passos nessa direção com a previsão de concursos públicos anuais para essas carreiras, com datas de inscrição e número de vagas definidos até 1999. Os concursos exigirão nível de conhecimento de pós-graduação em administração pública ou em economia. Os altos administradores destinar-se-ão a ocupar os cargos

superiores de todos os setores da administração pública, onde se necessita de administradores generalistas, administradores financeiros e de controle e administradores do orçamento e programação econômica. Seu recrutamento dar-se-á principalmente nos cursos de mestrado profissional em administração pública, economia e ciência política.

## **Conclusão**

Esta proposta de reforma do aparelho do Estado consubstanciou-se no Plano Diretor da Reforma do Estado, preparado pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, aprovado em setembro de 1995 pela Câmara da Reforma do Estado (Presidência da República, 1995). Enquanto isto, em julho de 1995, o governo enviou sua proposta de emenda constitucional, que em outubro desse mesmo ano foi aprovada na Comissão de Justiça com pequenas modificações. No final do ano, foi nomeado o relator da emenda, que terminou três meses depois seu relatório, mantendo a maioria das propostas do governo, aperfeiçoando alguns aspectos e deixando em suspenso o tema mais difícil: a mudança na estabilidade dos servidores. Até o início de julho de 1996, entretanto, a reforma administrativa não pôde ser votada, dadas as dificuldades que enfrentou o governo na aprovação da reforma da previdência social e a inviabilidade prática de votar duas emendas dessa dimensão ao mesmo tempo. Os reveses sofridos pelo governo na emenda da previdência o enfraqueceram politicamente e faziam prever dificuldades grandes para a emenda administrativa no momento de sua votação, apesar do forte apoio que essa emenda recebia da opinião pública e dos governadores dos estados.

Por outro lado, naquilo que se chocava diretamente com a Constituição, as ideias relativas à redução dos custos da

administração federal, ao fortalecimento do núcleo estratégico, à implantação de agências executivas e das organizações sociais, caminhavam, tanto no nível federal quanto no nível dos estados e municípios, onde a explosão dos custos com pessoal pressionava por reforma. Os estados, especialmente, passaram a tomar diversas medidas para coibir a existência de “marajás”, principalmente entre os aposentados da Polícia Militar e do Poder Judiciário. E iniciaram programas de demissão voluntária, enquanto esperavam a reforma constitucional.

No nível federal, em relação às organizações sociais, tornou-se claro, desde meados de 1995, que não seria possível implantá-las nas universidades federais, dada a resistência dos professores e funcionários, que identificaram a publicização proposta com um processo de privatização. Na verdade, a resistência à mudança nessa área está ligada à concepção burocrática do Estado brasileiro, ainda prevalecente em nossas elites, segundo a qual certas instituições que prestam serviços fundamentais ao Estado, e por ele são pagas, como é o caso das universidades federais, devem ter o monopólio das receitas do Estado naquele setor — no caso, o monopólio dos recursos destinados ao ensino e à pesquisa. Enquanto esse tipo de cultura burocrática não for mudada, enquanto não houver o amplo entendimento de que quem presta serviço ao Estado deve fazê-lo de forma eficiente e competitiva, será difícil transformar o Estado brasileiro em uma instituição realmente democrática, a serviço dos cidadãos, e não em uma organização a serviço dos funcionários e capitalistas que têm poder suficiente para privatizá-lo.

## **17. A Perspectiva Internacional**

As alianças econômicas de um país estão diretamente relacionadas à sua estratégia de desenvolvimento. No caso do Brasil e da América Latina isso é muito claro. A dependência da Inglaterra no século XVIII (e mais tarde a dos Estados Unidos) estava relacionada à natureza primário-exportadora de sua economia. Quando a industrialização via substituição de importações tornou-se dominante, nos anos 30, as relações com os países centrais mudaram. Agora, os mercados locais precisavam ser protegidos da competição internacional para permitir a industrialização. Em um primeiro momento, a substituição de importações ocorreu exclusivamente no nível nacional, mas desde os anos 50 percebeu-se que a dimensão dos mercados nacionais era muito limitada: para que a substituição de importações pudesse prosseguir era necessária a integração latino-americana. Nesse contexto regional, a integração assumia um caráter essencial para os países menores, enquanto para os maiores, como o Brasil, era uma condição de desenvolvimento apenas se quisessem prolongar indefinidamente o programa de industrialização por substituição de importações.

A consequência inevitável da estratégia de industrialização por substituição de importações foi certo grau de nacionalismo. Entre os anos 30 e os anos 50, este fato foi claro, embora nessa década a substituição tenha ocorrido principalmente por meio dos investimentos das empresas multinacionais no Brasil — fato que começou a abalar as convicções nacionalistas. O regime militar no Brasil, que havia empregado a retórica internacionalista na Revolução de 1964, afinal adotou uma política externa nacional-desenvolvimentista ao optar por manter a estratégia de substituição de importações. Entretanto, nos

anos 80, quando tornou-se evidente que essa estratégia de industrialização havia-se esgotado — mesmo para os maiores países da América Latina —, o Brasil teve de reconsiderar sua abordagem quanto às relações internacionais.

Neste capítulo, eu argumento que o Brasil, em função de ter aberto sua economia para a competição internacional, deveria ter dado um passo adicional: reconhecer que o comércio e os investimentos internacionais estão-se organizando cada vez mais em termos de macro-blocos regionais, e, conseqüentemente, deveria tentar integrar-se ao NAFTA e à União Europeia, ou a ambos. Isto deveria ser feito ao mesmo tempo em que a integração econômica com a América do Sul, particularmente com o Mercosul, continua sendo prioritária. A integração com as regiões econômicas maiores deverá ser realizada a partir do Mercosul.<sup>[169](#)</sup>

Desenvolver uma relação mais próxima com os Estados Unidos e a Europa é uma política defensiva que não tem nenhuma relação com o velho tipo de dependência primário-exportadora. Não é compatível com o velho nacionalismo, que se alimenta de uma atitude anti-estrangeiros, segundo a qual é essencial a convicção de que o país não tem condições de negociar com os países desenvolvidos.<sup>[170](#)</sup> Parte da suposição de que o Brasil já tem condições para negociar seus interesses com os países desenvolvidos. O novo nacionalismo fundamenta-se no conceito de “interesse nacional”, que terá de ser protegido caso a caso. Todos os países são nacionalistas no sentido de que defendem seu interesse nacional, mas o novo nacionalismo é muito diferente do velho nacionalismo, que partia da suposição que os países latino-americanos são fracos e indefesos, cercados por poderes imperialistas. Por lhes faltar capacidade para negociar seus interesses, não

tinham alternativa senão encostar-se em seu canto, proteger-se, e assim impedir a influência estrangeira.

Esta atitude ou esta política pode ter sido razoável no passado, quando a industrialização estava apenas começando, e o Brasil era, de fato, um país com limitada capacidade de negociação, mas já não é mais cabível. No contexto da interpretação da crise do Estado e, no nível interno, da estratégia social-liberal de superação dessa crise e de retomada do desenvolvimento, no plano internacional, só uma estratégia do interesse nacional será compatível. A dependência ainda existe, mas a interdependência também é um fato; a exploração imperialista pode ocorrer, mas coexistem interesses mútuos. O Brasil já consegue negociar seus próprios interesses na arena internacional.

### **Opção Multilateral ou Integração Regional**

Existem duas opções para as relações econômicas internacionais do Brasil: a opção multilateral no quadro do Mercosul e a integração em um bloco regional maior a partir do Mercosul. Em princípio a primeira opção, que tem sido sistematicamente defendida pelo Itamaraty, é a mais aconselhável porque reflete o caráter diversificado das exportações brasileiras. A opção multilateral seria decorrência de o Brasil ser um *global trader*. Entretanto, esta opção só seria viável se o restante do mundo também estivesse efetivamente engajado no multilateralismo; se o comércio administrado e a formação de blocos comerciais não fossem características básicas do comércio internacional no capitalismo contemporâneo. A Europa liderou esse movimento de formação de blocos. Os Estados Unidos, o Canadá e o México a seguiram com o acordo do NAFTA. Dessa forma, a ideia de que o Brasil seja um *small*

*global trader*, conforme é voz dominante no Ministério das Relações Internacionais do Brasil, pode ser uma boa descrição do que o Brasil representa em termos de comércio internacional, mas não implica necessariamente uma política que procure perpetuar a posição do Brasil isolado dos grandes blocos.<sup>[171](#)</sup>

Os blocos comerciais são instituições discriminatórias. Liberalizam o comércio dentro da região, mas também estabelecem preferências entre seus participantes, ao mesmo tempo em que discriminam os intrusos. São frequentemente *trade-diverting* ao invés de *trade-creating*. Justificam-se quando a criação de um bloco tem poucos efeitos *trade-diverting* e, em compensação, constituem-se em um caminho para a liberalização comercial na medida em que impõem essa liberalização no seio do bloco. A participação em blocos comerciais não é o caso de racionalidade econômica pura, mas uma questão pragmática de autoproteção. Se o Brasil insistir em ficar fora do NAFTA e da UE, será vítima de discriminação comercial.

O argumento principal contra participar de um bloco comercial é que, se o Brasil se associar a um desses blocos, não conseguirá mais proteger sua indústria da competição externa. Este é um velho argumento protecionista que foi importante no tempo da estratégia da substituição de importações, mas que não faz mais sentido, já que o país abriu sua economia. Uma abertura adicional será necessária, mas, como um *trade-off*, os grandes mercados também se abrirão para o Brasil.

O parceiro mais óbvio do Brasil, fora a América do Sul, são os Estados Unidos ou, mais amplamente, o NAFTA, que desde 1990 vem demonstrando interesse no assunto. A União Europeia, porém, que demonstrava pouco interesse em uma associação desse tipo, a partir de 1994 mudou de posição e passou a mostrar um interesse crescente em um

acordo de livre comércio. Apenas o Japão, que lidera um bloco de produção, em vez de comercial, no Leste e Sudeste da Ásia, não mostrou até agora interesse particular pelo Brasil.

O interesse americano ficou claro em junho de 1990 quando o presidente Bush lançou a *Bush Initiative* (oficialmente, a *American Enterprise*) que terminou com a aprovação do NAFTA em 1993. A reação do Brasil em relação a essa iniciativa foi cautelosa, argumentando então “faltar-lhe um conteúdo real” e que o país havia decidido negociar numa base limitada e “esperar por uma melhor definição” da parte do governo americano. Dessa forma, o Itamaraty provava de forma dramática sua dificuldade em entender os novos tempos: afastava a integração americana em função dos fantasmas do velho nacionalismo e do desenvolvimentismo. É verdade que a oferta inicial dos Estados Unidos de uma zona de livre comércio era tímida e vaga, mas isso não justifica a paralisia brasileira.

A demonstração de que a integração com a América Latina era compatível com o interesse nacional americano foi demonstrada pelo acordo do NAFTA. Dessa forma, ficava desmentida a tese de que a proposta norte-americana não era para valer. O México deu conteúdo à retórica de integração americana. No passado, a retórica interamericana foi sempre uma estratégia dos Estados Unidos. Era uma simples estratégia de dominação. A partir, porém, do momento em que a hegemonia dos Estados Unidos na economia mundial passou a diminuir, a importância estratégica da América Latina passou a aumentar. A partir desse momento, a retórica e a prática da integração americana poderia também ser latino-americana. Num encontro em dezembro de 1994, em Miami, que contou com a presença de todos os países americanos, um cronograma para a integração americana



foi estipulado, a se completar em 2005. O Brasil foi pego de surpresa, mas assinou o acordo. Nem por isso mudou sua política contrária a uma maior aproximação com o NAFTA.

É importante, porém, distinguir entre retórica e prática. Entendo que a retórica brasileira deveria ser a da integração americana; na prática, defenderá a integração enquanto esta proteger seu interesse nacional, que deverá ser avaliado caso a caso. Esse interesse nacional basicamente coincide com o conceito de integração americana, mas não é necessariamente idêntico.

O recente interesse da Europa no Mercosul e particularmente no Brasil deveu-se ao sucesso econômico do Mercosul. É também possível que os europeus finalmente tenham percebido que é razoável não terem tanto interesse pela América Latina do Pacífico, porque fica muito distante da Europa, e pela América Latina do Caribe, porque fica excessivamente próxima dos Estados Unidos. Mas que não há razão para não terem interesse na América Latina do Atlântico (que, por coincidência, corresponde ao Mercosul), porque a União Europeia é um bloco econômico tão atlântico quanto os Estados Unidos.

## **O Fim da Bipolaridade**

Com o colapso dos regimes comunistas, o aumento do protecionismo nos países desenvolvidos e o relativo fracasso da Rodada Uruguai do GATT (transformado em Organização Mundial de Comércio), um novo campo foi aberto para novos modelos de relações internacionais. A multipolaridade daí decorrente poderia levar o Brasil a aprofundar uma política multilateral, que poderia facilmente ser transformada em nova onda de conflitos com os Estados Unidos, semelhante ao que prevaleceu na administração Sarney. A percepção de que os Estados

Unidos perdeu sua hegemonia econômica mundial fortalece a opção multilateral e favorece a acumulação de conflitos. De fato, a hegemonia americana vem definindo desde os anos 70, quando Europa e Japão começaram a aparecer como potências econômicas alternativas. Há, entretanto, uma grande diferença entre concluir que os Estados Unidos perderam a hegemonia e que o Brasil deverá por isso reforçar sua independência em relação a todos os países.

Ao contrário, a partir desse momento, torna-se importante para o Brasil fazer uma escolha positiva no tocante à formação de blocos comerciais regionais. O acordo pode ser feito tanto com o NAFTA como com a União Europeia. Não é incompatível assinar dois acordos. A preferência provavelmente será dada ao NAFTA porque é impossível, em termos práticos, negociar simultaneamente com os dois blocos. Mas a decisão entre um ou outro como principal parceiro do Brasil dependerá do interesse demonstrado pelo possível parceiro. Manter um curso independente entre esses grupos de nações é uma opção tentadora mas perigosa. Sofre o defeito da arrogância. De não estar disposto a fazer *trade offs*. A competição entre os blocos mundiais aumentará nos próximos anos, e cada bloco precisará saber com que países poderá contar.

### **“Realismo Periférico”**

Carlos Escudé (1991), que estudou a natureza do confronto das relações internacionais da Argentina antes do presidente Carlos Menem, definiu uma política alternativa de “realismo periférico”. Enumerou os seguintes princípios para tal política: (1) reduzir os confrontos com as grandes potências para assuntos “materiais” diretamente relacionados a seu bem-estar e base de poder; (2) submeter a política externa a um rigoroso cálculo de

custos, riscos e benefícios, (3) redefinir o conceito de autonomia nacional, substituindo o conceito de capacidade de confronto por um de custos relativos da ação autônoma; e (4) abandonar o conceito antropomórfico de “dignidade” e “orgulho” nacional, usando interesses públicos e não interesses de Estado, como orientação para suas relações externas.

Os princípios de realismo periférico claramente implicam uma crítica à política internacional da Argentina. É impossível, entretanto, não ver que também podem ser aplicadas no Brasil.

Devo fazer uma distinção entre minhas ideias e as de Escudé. Sua análise baseou-se na observação de que a Argentina é “um país dependente, vulnerável, empobrecido e não estratégico para os interesses dos Estados Unidos” (Escudé, 1991: 3). Esta é a fonte de necessidade de reduzir o confronto com as grandes potências. Eu já trabalho na direção oposta. Embora reconheça que o Brasil esteja relativamente empobrecido e vulnerável depois da grande crise dos anos 80, não há dúvida de que entre os anos 50 e 90 transformou-se em um país industrializado, situado em um estágio médio de desenvolvimento, que tem a capacidade de promover seus próprios interesses e negociar com as grandes potências sem medo, livre da necessidade de ficar sempre na defensiva.

Meu ponto comum com Escudé é o pragmatismo, o desejo de evitar confrontos desnecessários e discussões teóricas quando o que é importante são os resultados. O modelo para este tipo de análise, entretanto, não é encontrado na América Latina, mas no Japão pós-Segunda Guerra. Derrotado na guerra, o país estabeleceu uma sólida aliança política com os Estados Unidos que não o impediu de avançar em seus objetivos econômicos. Pelo contrário, essa aliança, logo de partida, forneceu ao Japão

uma generosa ajuda. Nunca privou o país também de manter seu interesse nacional como critério para suas decisões.

Vemos esse processo se repetindo em outros países no Sul e Oeste Asiático. Nesta região, os economistas e tecnocratas são essencialmente pragmáticos. Praticam forte intervenção estatal, mas sua retórica afirma que suas economias são voltadas para o mercado porque tal retórica facilita as relações externas. Não estão preocupados em obter credibilidade. Não estão prontos, como estava o México, para buscar a confiança de Washington e Nova York às custas dos interesses nacionais dos seus países. Mas estão prontos para estabelecer relações políticas amigáveis com os países desenvolvidos.

## **Relações Externas e Imagem Internacional**

As relações externas de um país são altamente dependentes de sua imagem internacional. Sua capacidade de barganha aumenta ou diminui dependendo da credibilidade que seu governo detenha na arena internacional. Para construir-se uma imagem positiva, é importante adotar a retórica que Washington aprecia, bem como uma estratégia diplomática competente, mas o que é realmente essencial é conseguir resultados.

A credibilidade internacional dos países em Washington e Nova York está sujeita a flutuações súbitas. É instável como uma pluma no ar. Em 1990, com o Plano Collor I, o país ganhou subitamente uma grande confiança internacional. Em meados de 1990, surgiram grandes esperanças em relação ao novo governo brasileiro, com sua “atitude moderna” e reformas liberalizantes, voltadas para o mercado. Além disso, a coragem e a força do ajuste fiscal envolvidos no Plano Collor I (março 1990) confirmaram o

caráter anti-populista da nova administração. Esse apoio ficou completo quando, em maio de 1990, o governo brasileiro adotou uma estratégia monetarista rigorosamente ortodoxa para combater a inflação. Este foi o engano que as autoridades brasileiras e Washington cometeram juntos. O apoio das autoridades de Washington para a política monetarista estava tão claro que, em setembro de 1990, o FMI aprovou a estratégia brasileira de combate à inflação quase que *in toto*. O acordo não foi aprovado pela diretoria somente porque faltava um acordo com os bancos.

Quando, entretanto, no final desse ano, ficou evidente o fracasso do plano, a perda de crédito internacional do país e de credibilidade do governo foi imediata. Entre julho de 1990 e abril de 1991, houve uma completa mudança de atitude por parte de Washington e Nova York em relação ao Brasil. A culpa do fracasso da política de estabilização foi jogada exclusivamente no governo brasileiro. Ao invés de admitir que a estratégia estava incorreta, que a inflação inercial e a indexação informal não podem ser combatidas com medidas monetárias, o discurso em Washington era que o governo brasileiro havia fracassado porque era populista, porque faltava controle monetário adequado e porque não induziu mais empresas e bancos à falência (em setembro de 1991, houve um ligeiro abrandamento da política monetária por causa de problemas com os bancos). As taxas de juros extremamente altas em 1991, causa fundamental da recessão naquele ano, foram negligenciadas.

No final de 1991, com o Plano Marcílio, a credibilidade internacional voltou para o governo brasileiro, na medida em que o país adotava rigorosamente todas as recomendações de Washington e Nova York. Um acordo formal foi assinado com o FMI. Mas, quando esse plano também fracassa, a culpa é atribuída aos fatores políticos,

e a perda de credibilidade do país é imediata. O Brasil se torna “*the laggard of Latin America*, o único país que não fez as reformas”.

Nos Estados Unidos, há uma frase que diz que “nada é tão bem-sucedido quanto o sucesso. O contrário também é verdade — nada é um fracasso maior que o fracasso. O fracasso prolifera e a parte culpada é sempre a que fracassou, não a que apoiou estratégias erradas. Depois do Plano Real em julho de 1994, a imagem do Brasil no Primeiro Mundo mudou radicalmente, desta vez na direção positiva. Mas a crise financeira do México em dezembro de 1994 reduziu fortemente a credibilidade na economia brasileira por parte dos mercados internacionais. Novamente, como havia acontecido na crise da dívida, os “ventos da América Latina provaram-se mais fortes”.<sup>172</sup>

## **Conclusão**

Uma maior integração entre o Brasil e os Estados Unidos ou a Europa pode ser um fator positivo no sentido de ajudar o Brasil a enfrentar seus problemas. Recentemente, testemunhamos, no início do governo Collor, a arrogância em relação ao Primeiro Mundo e, subsequentemente, nesse mesmo governo, a submissão. Nenhuma dessas atitudes levou ou levará a lugar algum. A integração americana ou europeia é uma prioridade para as relações externas do Brasil. Essa integração, no entanto, só faz sentido se duas condições forem cumpridas. Primeiro, o Brasil deverá continuar a aprofundar o ajuste fiscal e com as reformas voltadas para o mercado, mas sem adotar uma estratégia de obtenção de credibilidade a qualquer custo. Segundo, externamente, o Brasil deve conseguir negociar competentemente e celebrar alianças com os países desenvolvidos — sem medo e com uma retórica amigável e não submissa. O Brasil é grande o bastante para negociar

com todos os países, inclusive com as grandes potências, e proteger seus interesses nacionais.

## **18. Rumo a um Novo Pacto Político**

Comecei este livro com uma análise das interpretações históricas do Brasil e das estratégias de desenvolvimento econômico. Sugeri que a interpretação mais adequada para o Brasil hoje deveria ser chamada de interpretação da crise do Estado e que a estratégia de crescimento correspondente deveria ser socialdemocrática ou social-liberal, contendo um claro componente pragmático. Além disso, sugeri no Capítulo 11 que essa interpretação e essa estratégia ganharão relevância histórica apenas se apoiadas por um pacto político voltado para o desenvolvimento, baseado numa nova coalizão de classes que possa dominar o centro político. A questão central, que discuto neste capítulo, é se esse pacto político já está emergindo.

Entre os anos 30 e os anos 60, não houve contradição entre ser moderno e apoiar um grau relativamente alto de intervenção estatal. Entretanto, desde os anos 70, como a estratégia de desenvolvimento conduzida pelo Estado tornou-se cada vez mais distorcida pelo populismo econômico e por um nacionalismo retrógrado, a modernização do país passou a identificar-se cada vez mais com as reformas voltadas para o mercado e a disciplina fiscal. O Brasil, assim como toda a América Latina, resistiu a essa transição intelectual e política. No início dos anos 80, as visões predominantes no país, expressas no pacto político que levou à transição para a democracia, continuaram populistas e nacionalistas. Apenas após o fracasso do Plano Cruzado é que os políticos, empresários e líderes trabalhistas começaram a fazer a transição intelectual para as novas ideias. E somente em 1994, com a eleição do presidente Fernando Henrique Cardoso, um pacto político moderno, baseado numa coalizão política



ampla, englobando a esquerda e a direita moderadas — e, portanto, o centro —, de fato pareceu emergir. Neste capítulo final, eu analiso este processo, que é essencial para a consolidação da democracia e a retomada do desenvolvimento no Brasil.

## **O Pacto Democrático Populista de 1977**

Se a modernização é a transição de valores e práticas arcaicas para modernas, é este processo que tem enfrentado dificuldades e contratempos no Brasil. Nos anos 60, a direita, apoiada pelos militares, tomou o poder e assumiu-se como moderna, mas finalmente provou ser meramente um novo gênero do velho nacional-desenvolvimentismo — um desenvolvimentismo burocrático e autoritário — enquanto a esquerda continuava vinculada ao populismo econômico. Desde a década de 80, porém, a crise obrigou a uma transição para a modernidade, que está ocorrendo de forma contraditória e às vezes dramática. Um processo efetivo de democratização, reformas voltadas para o mercado, melhorias significativas na representatividade das organizações trabalhistas, progresso tecnológico considerável e aumento generalizado na produtividade coexistem, lado a lado, com políticas econômicas importadas e ineficientes, com o ressurgimento do populismo, com uma esquerda arcaica ainda presa aos ideais dos anos 50 e com o avanço do neoliberalismo.

A transição democrática que ocorreu no Brasil em 1985 foi a transição de uma direita burocrática e autoritária dominada pelos militares para uma coalizão populista, não menos arcaica, de empresários, burocratas de classe média e trabalhadores. Chamei esta coalizão política, formada mais ou menos em 1977 e existente até 1987, de

pacto democrático-populista de 1977.<sup>173</sup> Como seria de se esperar, esta coalizão política, que assumiu o poder com o presidente Sarney, em 1985, em seguida fracassou na retomada do processo de modernização e desenvolvimento do país.

João Paulo dos Reis Velloso (1990: 24), que, com o prestigioso Fórum Nacional que criou, notabilizou-se na proposta de um novo pacto político voltado para o desenvolvimento no Brasil, disse que a primeira ideia básica para a modernização da sociedade brasileira “é a opção política em favor de uma democracia sustentada por uma nova coalizão social dirigente, mais ampla que a anterior. Seja com governo de centro, centro-esquerda ou esquerda, será preciso incorporar certas forças populares, inclusive de caráter sindical, à coalizão em que se apoia, em face das demandas sociais acumuladas e que têm de ser processadas. Só assim teremos maiorias políticas amplas, capazes de sustentar governos estáveis”.

Velloso estava veiculando uma crença muito geral de que a modernização no Brasil exige um pacto político que pudesse, de alguma forma, incorporar as massas. No entanto, desde o fracasso do Plano Cruzado em 1987 até 1994, o Brasil experimentou um vácuo político. Os países industrializados normalmente não necessitam de uma coalizão política clara para que possam governar. A existência de um contrato social amplo que defina o poder que a sociedade civil “delega” ao Estado, ou, mais precisamente, ao governo que dirige o Estado, é suficiente.<sup>174</sup> Esta instituição, tão poderosa nos países desenvolvidos, é muito fraca nas sociedades em desenvolvimento. Em adição, coalizões políticas capazes de formular um projeto nacional são necessárias a fim de garantir a estabilidade política e um senso de direção para sociedade. Uma coalizão política dessa natureza não existia no Brasil há muito.<sup>175</sup> Somente em 1994, com a

eleição de Fernando Henrique Cardoso, uma nova coalizão política composta pela centro-esquerda e pela centro-direita tornou-se uma nova possibilidade.

A história política brasileira pode ser contada pela definição de grandes coalizões políticas ou alianças de classe. Como vimos no Capítulo 1, ainda em 1930, um pacto político oligárquico prevaleceu, baseado no modelo de desenvolvimento primário-exportador. De 1930 a 1964, predominou o pacto populista ou nacional-desenvolvimentista, no qual a burguesia industrial, a classe média burocrática e setores da velha oligarquia se uniram em torno da industrialização substituidora de importações. O regime autoritário de 1964 correspondeu ao pacto burocrático-capitalista, que aglutinou a burguesia, os militares e os servidores públicos, e excluiu a maioria dos trabalhadores e os setores democráticos da classe média.

Em meados dos anos 70, a derrota do partido autoritário nas eleições ao Senado em dezembro de 1974 e, dois anos mais tarde, o Pacote de Abril — golpe dentro de um golpe, patrocinado pelo presidente Geisel, suspendendo a distensão que havia começado quando tomou posse em 1974 — foram os fatos políticos que dispararam a crise da coalizão autoritária.<sup>176</sup> Uma nova coalizão política — o pacto democrático populista de 1977 — começou a se formar. Esta coalizão de classe foi constituída quando a burguesia perdeu seu medo da ameaça comunista, viu que os militares não eram melhores do que os civis na condução da economia e decidiu — embora por meio de um processo longo e incerto — quebrar seus vínculos com o regime militar e se aliar com a classe média democrática e os trabalhadores. Dessa forma, a transição para a democracia no Brasil não foi o resultado de um conflito interno com os militares divididos em linha-dura e linha-branda, nem um presente do regime militar gradualmente convertido para a democracia, como sugere a literatura

dominante e convencional nos Estados Unidos,<sup>177</sup> mas sim a consequência da decisão da classe empresarial de romper a aliança com a burocracia militar e estabelecer uma nova aliança com os setores democráticos da sociedade civil brasileira.

Se quisermos ser precisos, o novo pacto político surgiu em abril de 1977, após o Pacote de Abril, que causou uma reação de indignação na sociedade civil.<sup>178</sup> O pacto se desintegrou no início de 1987, quando o fracasso do Plano Cruzado provou que representava uma resposta insatisfatória, fora do tempo, à crise. Esse pacto havia sido bem-sucedido em seu objetivo maior e específico — restabelecer a democracia no Brasil —, mas fracassou em promover as reformas econômicas necessárias, estabilizar a moeda, retomar o crescimento e promover uma distribuição de renda mais igualitária. Fracassou não só porque a crise deixada pelo regime autoritário era extrema, mas também porque a coalizão política democrática era populista, apostava ainda na estratégia de substituição de importações, patrocinava gastos deficitários e um amplo sistema de subsídios estatais, e acreditava que políticas salariais ingênuas pudessem ser eficazes para promover o crescimento e a distribuição da renda.

A Nova República foi estabelecida no Brasil em 1985 com grandes esperanças e aspirações, mas acabou vítima de sua atitude populista. Disse não à recessão e negou ou ignorou o fato de que os aumentos salariais provocariam inflação, de que o déficit público era um problema cada vez mais grave, que o Estado havia crescido demais, que as velhas estratégias de desenvolvimento estavam exauridas, e que o Estado havia mergulhado numa profunda crise fiscal.

Do fracasso do Plano Cruzado em 1987 até as eleições presidenciais de 1994, o Brasil entrou em vácuo político. A

grande coalizão de classes que caracterizou o pacto democrático populista estava morta, e nada a substituiu. O colapso do pacto democrático-populista de 1977 abriu espaço para as reformas do presidente Fernando Collor, que, todavia, não conseguiu liderar uma nova coalizão política.

## **Do Vácuo Político a um Novo Pacto**

Collor foi eleito em 1989, sem o apoio de nenhum grande poder político; sua vitória dependeu em grande parte de sua comunicação direta com as massas. Esse fato era visto por muitos como “normal” em um Brasil não-desenvolvido. Isto é um equívoco. A eleição de um presidente sem raízes políticas foi possível porque a quebra do pacto democrático populista deixou um vácuo. A eleição de Collor não foi o produto de uma coalizão de classes e não representou a vitória de qualquer partido ou mesmo de uma tendência política. Foi simplesmente a consequência de sua habilidade de atingir as pessoas com uma plataforma moralmente indignada em uma época em que os partidos políticos e as classes sociais estavam particularmente desorganizados.

Collor foi eleito sob a bandeira da modernidade, que ele definiu como expressão da superioridade do mercado sobre o Estado na alocação de recursos e no compromisso de combater a pobreza e a desigualdade. É certo que na relação pessoal e direta com cada eleitor havia um elemento claramente populista, mas este fato não o levou a adotar práticas populistas quando no poder. Suas políticas de estabilização fracassaram, mas isto não decorreu de ter sido receoso em tomar medidas impopulares e ver negado o apoio às políticas de sua equipe econômica. Não foi porque o ajuste fiscal não foi promovido, nem porque políticas monetárias duras

deixassem de ser adotadas. A política fracassou porque o caráter inercial da inflação brasileira foi incorretamente avaliado. O *impeachment* de Collor em 1992 não foi o resultado de uma resistência às políticas econômicas que adotou ou o resultado do fracasso em estabilizar. Foi sim a consequência de denúncias de corrupção comprovadas, que revelaram uma personalidade dividida e instável: em algumas ocasiões, foi totalmente incapaz de discernir a esfera pública de seus interesses privados; em outras, demonstrou uma visão corajosa de como modernizar o Brasil, que lhe permitiu, com o ajuste fiscal, a liberalização comercial e a privatização, mudar a agenda do país.

A administração Collor formalmente terminou em setembro de 1992, quando foi substituído pelo vice-presidente Itamar Franco. Já havia sofrido um primeiro golpe em 1990 com o fracasso das tentativas de estabilização de Zélia. O plano de não-estabilização de Marcílio Marques Moreira (não-estabilização porque foi completamente incapaz de controlar a inflação alta e inercial), além de refletir visões monetaristas convencionais, revelou a fraqueza das elites brasileiras que não tinham um projeto nacional e se acomodavam à alta inflação.

A administração Itamar Franco enfrentou os mesmos problemas. Inicialmente, ao novo presidente faltaram as qualidades de liderança necessárias para estabilizar a economia e preencher o vácuo político com um novo projeto de desenvolvimento. Somente quando Fernando Henrique Cardoso foi convidado para o Ministério da Fazenda, em 1993, o quadro de fato começou a mudar. Em 1994, Fernando Henrique conseguiu estabilizar os preços e poucos meses depois foi eleito presidente com grande maioria. O vácuo político foi superado. A eleição de Cardoso demonstrou que uma nova e mais ampla coalizão de classe se formava no Brasil. Demonstrou que a

sociedade brasileira havia mudado, que a modernização havia ocorrido e que a retórica nacional-desenvolvimentista e populista já não fazia mais sentido. Além disso, ficou claro que, sem uma coalizão política que abrangesse parte das massas, as elites políticas não teriam poder para promover o ajuste fiscal, estabilizar de vez os preços e definir uma nova estratégia de desenvolvimento. Faltava-lhes legitimidade. As elites políticas no Brasil viviam em desarranjo e perplexidade. A causa básica disso deve encontrar-se no vácuo político, no fato de que um pacto democrático e moderno não havia ainda substituído a coalizão democrático-populista de 1977. É por isso que a crise foi enfrentada de forma tão precária por elites sem projeto para o Brasil. Não podiam assumir o papel de salvadoras, como fizeram em 1964.

Não obstante, a cultura democrática avançava no Brasil. Como observou José Álvaro Moisés (1993: 32), “a evidência empírica confirma a existência no Brasil de uma ‘reserva’ preliminar de legitimidade democrática. Apesar do mal-estar crescente e intenso entre cidadãos sobre os trabalhos de política dia a dia, a adesão aos princípios normativos da democracia persiste entre segmentos diferentes da opinião pública”.

A sociedade estava tentando restabelecer um amplo pacto político. Os acordos entre a comunidade empresarial e trabalhista ocorriam em vários níveis. Do lado empresarial, a FIESP e o PNBE — um grupo de jovens empresários — revelavam-se mais abertos ao diálogo. Do lado trabalhista, o sindicalismo trabalhista foi renovado com a Força Sindical, e a CUT tornou-se menos radical, demonstrando maior abertura para negociações. Do lado burocrático e intelectual, havia tentativas de se organizarem em torno de partidos próximos ao centro, como o PSDB, ou levar o PT a posições mais próximas da social-democracia. O populismo, o corporativismo, o

estatismo e o nacionalismo, que o PSDB criticou desde sua criação, passaram a ser questionados por amplos setores da sociedade. Collor, proveniente da direita, tentou definir um espaço comum entre a centro-direita liberal e a centro-esquerda social-democrática com sua proposta de “liberalismo social”.<sup>179</sup> Fracassou. Fernando Henrique Cardoso, proveniente da esquerda, tem provado que um misto de liberalismo social de centro-direita com o social-liberalismo de centro-esquerda é um projeto político não apenas viável mas com capacidade de mobilizar um grande espectro político, contanto que seja implementado com uma clara noção de interesse nacional e com a convicção de que as massas precisam de participação maior na renda e no poder político do que têm hoje.

Entretanto, os obstáculos para a definição e consolidação de um novo pacto político permanecem enormes. Primeiro, o velho patrimonialismo e sua expressão moderna, o clientelismo, estão ainda vivos no país. Segundo, o nacional-desenvolvimentismo e sua expressão contemporânea no corporativismo estão ainda muito presentes na sociedade brasileira, embora também em claro declínio. Setores significativos da classe trabalhadora e da classe média burocrática estão vinculados a uma visão arcaica de desenvolvimento e se recusam a participar de um pacto de modernização. Como Lourdes Sola observou (1993: 237), “tão importante quanto o impacto social e político dos processos de reestruturação econômica são os ajustamentos intelectuais a que se veem obrigadas as elites governamentais, políticas, e econômicas, ali onde se impõe a tarefa de reconstrução do Estado em novas bases”. Esse ajustamento ou essa transição intelectual, entretanto, é difícil. Personalidades intelectuais como Celso Furtado, cuja contribuição para o pensamento latino-americano sobre o desenvolvimento econômico a partir de uma perspectiva estruturalista foi



imensa, só se comparando à de Raul Prebisch, têm expressado sua dificuldade diante das novas ideias e realidades. Num livro recente, Furtado (1992: 35) observou que os países desenvolvidos, por meio do alto endividamento e das altas taxas de juros, estavam transferindo renda para si mesmos e promovendo a desorganização do Estado nacional nos países em desenvolvimento. Além disso, e segundo um princípio básico da interpretação da nova dependência, “a predominância da lógica das empresas transnacionais na ordenação das atividades econômicas conduzirá quase necessariamente a tensões inter-regionais, à exacerbação de rivalidades corporativas e à formação de bolsões de miséria, tudo apontando para a inviabilização do país como projeto nacional”. Furtado permanece, assim, preso à visão da interpretação da nova dependência, para a qual a presença das empresas multinacionais podia promover industrialização, mas é intrinsecamente causadora de distorções que concentram a renda e inviabilizam a construção de uma nação.

Terceiro, a burocracia estatal, cujo papel em todo pacto político novo é crucial, perdeu influência e tem-se colocado na defensiva nos últimos quinze anos; tem sido acusada de autoritarismo pelos democratas e de estatismo pelos neoliberais. Conforme observou agudamente Luciano Martins (1993: 12), “na verdade, quem sempre ‘pensou’ o desenvolvimento do país, quer sob o regime democrático quer sob o regime autoritário, foi o Estado. Seja através dos círculos mais altos de sua própria burocracia, seja através de parte da *intelligentsia* nele de alguma forma inserida”. Ora, quando o Estado entra em crise, é claro que os intelectuais ligados ao Estado também entram em crise.

Quarto, a distância entre as elites e o povo no Brasil é muito grande. A heterogeneidade radical da sociedade brasileira faz dos pobres meio-cidadãos — transforma-os

em sujeitos políticos que são formalmente cidadãos mas que têm pouca noção de seus direitos e de como protegê-los de políticos patrimonialistas ou corporativistas. Dessa forma, temos uma situação de “contradição da cidadania”: as massas, que têm o direito de voto, são vítimas fáceis dos políticos demagogos provenientes da direita ou da esquerda.

## **O Pacto Político Possível**

No longo prazo, as soluções para esses problemas estão relacionadas ao desenvolvimento econômico, à distribuição de renda e à educação. No curto prazo, entretanto, a solução mais óbvia para a crise de legitimidade que está por trás da contradição da cidadania é o pacto político. Este pacto abrangeria as elites políticas que representam as três classes sociais básicas atualmente presentes no Brasil: a classe capitalista; a classe trabalhadora e, entre elas, a classe burocrata ou tecnoburocrática. Sérgio Abranches (1993) descreveu três possíveis cenários estratégico-políticos para enfrentar a atual crise: “controle de tensão” (*buffered stress*), “avanço desordenado” (*muddling-through*) e “mobilidade sustentável”. A resposta à hiperinflação seria a estratégia de controle de tensão, por meio da qual os efeitos agudos da crise seriam controlados. Se e quando os mecanismos de controle falharem, uma nova ruptura ocorreria. Avanço desordenado, empurrar a crise com a barriga, é a resposta normal para a crise, à base do ensaio e erro: a estabilidade continua sempre precária. A solução efetiva será a do terceiro cenário — a mobilidade sustentável — que corresponde ao pacto político voltado para o desenvolvimento, que estou discutindo neste capítulo. Nas palavras de Abranches (1993:21):

O consenso sobre regras e macro-objetivos estabelece as condições sociopolíticas para implementação de políticas públicas necessárias às metas coletivas de bem-estar, enquanto as estratégias empresariais e individuais continuam voltadas para o progresso individual. O objetivo comum de alcançar metas de bem-estar, propiciadas pela elevação continuada da produtividade e da competitividade, condiciona metas mais específicas.

Ao referir-me a um pacto político, não o estou identificando com um mero acordo social que conciliasse líderes empresariais e sindicais, com a intermediação do governo. Um acordo social pode ajudar a estabilizar a economia, mas é um tipo de acordo de curto prazo mais específico que um pacto político. Com pacto político quero dizer um acordo mais amplo, mais informal — uma coalizão de classe em que os representantes políticos tenham um papel essencial. Na história recente, os pactos políticos incluem o pacto populista entre 1930 e 1960, o pacto burocrático-capitalista autoritário entre 1964 e 1977 e o pacto democrático-populista entre 1977 e 1987.

O novo pacto político, que está finalmente surgindo com a estabilização da moeda e a eleição de Fernando Henrique Cardoso, é um pacto político pragmático e social-democrático. É um pacto de modernização sustentado por uma ampla coalizão de classe. Se transcender a eleição de um presidente e consolidar-se nos próximos anos, será compatível com a interpretação da América Latina que apresento neste livro e com uma proposta social-liberal que aos poucos se vai delineando. Será o resultado da combinação de uma abordagem social-democrática europeia com a abordagem pragmática do Leste e do Sudeste da Ásia. Será uma abordagem na qual o desenvolvimento econômico e social ocorre nos quadros de um Estado financeiramente recuperado, que exercerá um

papel importante ao complementar o mercado, coordenará a economia, promovendo sua competitividade internacional, investirá na infra-estrutura e promoverá a distribuição de renda por meio de um sistema tributário progressivo e do gasto social que financie a fundo perdido as ações nas áreas da educação, da saúde e da assistência social, ao invés de realizá-las diretamente.

Um pacto dessa natureza não abrange a todos. Alguns grupos sociais perderão, particularmente os burocratas das empresas estatais e a baixa burocracia, que conseguia obter alguns privilégios do Estado. Perderão também os empresários que estavam superprotegidos. E continuarão a perder os marginais sem terra, sem teto, sem educação. Acuña e Smith (1994: 22) observaram que “as transformações implicadas pelo ‘retorno ao mercado’ não são neutras com relação à estrutura prevalecente”. É verdade. Os grupos econômicos que têm dificuldade de participar da luta no mercado tenderão a perder participação na renda. No entanto, não tenho certeza de que a adoção de reformas orientadas para o mercado “claramente reforcem os interesses estruturais capitalistas internacionais e os setores líderes das classes empresariais domésticas” (Acuña e Smith, 1994: 22). Isso ocorreu, por exemplo, no México e na Argentina, onde as reformas econômicas foram feitas com a estratégia do *confidence building*. No Brasil, elas foram mais pragmáticas e sistematicamente mais voltadas para o Brasil.

É um sério equívoco assumir — como muitos fazem — que, nos anos dourados do nacional-desenvolvimentismo, a distribuição da renda era mais favorável para os pobres e para os trabalhadores. É simplesmente falso. A estratégia de substituição de importações foi acompanhada pela concentração de renda em toda a América Latina. Agora, com Fernando Henrique Cardoso, espera-se que os aspectos sociais do desenvolvimento recebam especial

ênfase. Por outro lado, agora sabemos, com base na experiência asiática, que as estratégias de desenvolvimento voltadas para o crescimento das exportações são mais compatíveis com uma distribuição de renda igualitária do que as voltadas para dentro, uma vez que as indústrias capazes de exportar são trabalho-intensivas. A estratégia de substituição de importações, com seus projetos capital-intensivos, tende naturalmente a concentrar renda, enquanto uma economia internacionalmente competitiva, voltada para o mercado, terá um resultado oposto.

Há alguns obstáculos óbvios para este pacto. Um pacto político voltado para o desenvolvimento apenas se define totalmente quando o desenvolvimento econômico já está acontecendo. E até 1996 não era possível fazer essa afirmação, dadas as dificuldades em consolidar a estabilização e baixar a taxa de juros. Temos, assim, o clássico problema do ovo e da galinha: o pacto político não se consolida enquanto não há desenvolvimento e este não ocorre enquanto o pacto político não lhe assegura as condições políticas necessárias. Não há solução óbvia para esse tipo de problema. Quando ela surge, é sempre prática e imprevisível. Desde 1993, o Brasil experimenta certo crescimento, ao mesmo tempo em que uma enorme reestruturação está ocorrendo no setor produtivo brasileiro. A expectativa é a de que este crescimento se consolide. Neste caso, um novo momento paradigmático da interpretação da América Latina estará sendo definido — um momento paradigmático baseado no diagnóstico da crise do Estado e na proposta pragmática e social-liberal de superá-lo pela combinação de reformas orientadas para o mercado com uma forte ênfase nos investimentos em educação e saúde. Isto está provavelmente ocorrendo porque a crise dos anos 80 está retrocedendo e o desenvolvimento econômico está sendo recuperado.

Os fatores positivos que favorecem um novo pacto político estão presentes. A estrutura social brasileira passou por profundas transformações durante os últimos trinta anos. Como observou Wanderley Guilherme dos Santos (1985), os quatro maiores atores no Brasil — os empresários, os trabalhadores, os trabalhadores rurais e a classe média — estão muito diferentes hoje do que eram antes de 1964. Os empresários hoje são representados por uma infinidade de associações paralelas ao sistema oficial. O mesmo acontece com os trabalhadores. Os trabalhadores rurais passaram por um enorme processo de unificação. A classe média — que chamaria de classe média burocrática ou assalariada (a classe média tradicional ou capitalista corresponde ao estrato mais baixo da classe capitalista) aumentou em tamanho, foi proletarizada e tornou-se cada vez mais unificada. Num estudo recente, dos Santos (1993) examinou o impressionante aumento no número de associações de interesses no Brasil. Esta extrema fragmentação é uma razão básica para a desordem existente, na medida em que torna a representação política difícil e complexa, mas também demonstra a vitalidade da sociedade civil.

A classe capitalista, como classe dominante, está pronta para participar de um novo pacto político. Não teme o comunismo ou a subversão. E a experiência recente — desde que a transição para a democracia foi alcançada em 1985 — demonstrou que não há possibilidade de, sozinha, dirigir politicamente o país. Participará de uma coalizão de classe, e terá sempre um papel estratégico dado responsabilizar-se pela acumulação de capital, mas sua liderança política poderá ser limitada. Dentro dela, a tendência para a perda de poder relativo dos empresários industriais é muito clara. Principalmente os empresários ligados à indústria de bens de capital, que no início dos anos 70 começaram a ter grande influência no Brasil e, em

seguida, foram parte estratégica do pacote democrático-populista de 1977, estão claramente perdendo influência na medida não apenas em que parte de suas empresas não se revelaram internacionalmente competitivas, mas também porque, do ponto de vista ideológico, ou caminharam radicalmente no sentido de um neoliberalismo incompatível com a afirmação do interesse nacional, ou conservaram um discurso antigo, incompatível com os novos tempos.<sup>[180](#)</sup> O setor financeiro, que teve enorme avanço com a alta inflação, deverá também perder poder relativo, enquanto os setores exportadores, inclusive os agro-industriais, os setores de serviços e os setores produtores de bens de massa deverão ver seu poder econômico e político aumentado. No plano político, entretanto, a influência da classe empresarial tem-se revelado menor do que se poderia esperar em função seja do papel importante que desempenhou na transição democrática, seja da crise das esquerdas, pelo fato de não lograrem um mínimo de unidade ideológica e organizacional.<sup>[181](#)</sup>

A classe trabalhadora hoje está muito mais bem preparada para participar de um pacto político. Conta com um partido político, o PT, com três centrais sindicais — a CUT, a Força Sindical e a CGT — e um número enorme de associações civis. Tornou-se mais realista e menos exigente em relação ao que era imediatamente após a transição para a democracia. Nos primeiros dias após a instituição do regime democrático, os representantes da classe trabalhadora sentiram que eram os credores de uma enorme dívida social por causa das “perdas salariais” reais e presumidas. Acreditavam que a única forma de conseguir o que demandavam era por meio de uma organização política. Não acreditam mais nisso. Continuam legitimamente a protestar contra os salários baixos e a pobreza, mas sabem que a crise econômica é mais séria do

que pensavam e que os aumentos salariais e a distribuição de renda apenas serão possíveis se a estabilização e o crescimento forem consolidados. Por intermédio das centrais sindicais aumentaram sua capacidade técnica de discutir os problemas nacionais. Antes da década de 80, podiam apenas discutir e demandar aumentos salariais. Tinham pouca ou nenhuma capacidade de discutir sobre inflação, estabilização, ajuste fiscal e estratégia de desenvolvimento. Esse quadro mudou na direção positiva. Estão muito mais inclinados a participar dos acordos sociais e políticos do que no passado. O aparecimento do “sindicalismo de resultados” dentro da Força Sindical é apenas uma indicação deste fato. As mudanças que ocorreram na CUT ou no PT também são muito claras, embora na CUT o crescente predomínio de sindicatos de funcionários públicos pouco representativos a tenha enfraquecido e comprometido sua ação.

O problema da burocracia ou classe média assalariada é mais complexo. Primeiro, as pessoas, inclusive intelectuais e políticos, normalmente insistem em ignorar esta classe. Não irei repetir meus argumentos sobre este assunto.<sup>182</sup> A classe média burocrática é uma classe social grande e complexa. Enquanto a burguesia ou classe capitalista é classificada pela propriedade privada ou meios de produção — ou seja, pelo capital —, a classe média burocrática é definida pela propriedade coletiva ou controle das organizações burocráticas, privada, pública ou estatal. Enquanto os capitalistas acumulam lucros, a “nova” classe média ou burocrática recebe ordenados, e os trabalhadores, salários. Esta classe tem crescido em termos mundiais nos últimos duzentos anos, basicamente associada à classe capitalista. Em determinado momento, na União Soviética e em outros países comunistas, ela tentou combater e substituir a burguesia, mas afinal fracassou. No Brasil, tem estado na defensiva desde os



anos 70, não apenas por causa do compromisso com o regime autoritário, mas também porque a crise do Estado e a onda neoconservadora foram fatores poderosos para enfraquecê-la.

Segundo, o problema é complexo porque esta classe emergente normalmente disfarça ou nega a si mesma, particularmente desde meados dos anos 70, quando a alta burocracia estatal ficou sob o ataque das forças políticas democráticas no combate ao regime autoritário. Terceiro, para a burocracia, a crise do Estado significou aumento da instabilidade e da desorganização e diminuição dos salários e do prestígio. Assim, assediada politicamente e desmantelada pela crise do aparato do Estado, a burocracia estatal hoje tem dificuldade de participar de uma nova coalizão política.

Este último aspecto implica uma contradição neoliberal comparável à contradição populista clássica. Para promover o crescimento, os populistas clamavam por intervenção estatal ativa, mas enfraqueciam o Estado, apoiando déficits orçamentários crônicos; os neoliberais, para conseguir reformas econômicas voltadas para o mercado e para a alocação de recursos eficientes, combatem a burocracia estatal porque esta é o agente da intervenção estatal. Somente uma forte burocracia estatal, entretanto, pode alcançar o ajuste fiscal e promover as reformas voltadas para o mercado, que são essencialmente as reformas do Estado.<sup>183</sup> A burocracia estatal não está necessariamente comprometida com o intervencionismo do Estado ou com o neoliberalismo. Seu compromisso é com um tipo de racionalidade, um tipo de eficiência burocrática que, caso a caso, assumirá diferentes formas e aplicações.

Sabemos que no capitalismo contemporâneo, voltado para o mercado mas burocrático, é impossível uma coalizão de classe efetiva sem a participação da classe

média burocrática, particularmente a alta burocracia estatal, que no Brasil exerceu um papel-chave no desenvolvimento econômico entre 1930 e 1980.<sup>184</sup> A burocracia estatal, a burocracia pública não-estatal e a burocracia privada devem participar de um pacto político emergente: a alta burocracia estatal diretamente participando das decisões do governo e da implementação de políticas; a burocracia pública não-estatal participando de decisões por meio das universidades e organizações não-lucrativas; e a alta burocracia privada participando por meio de grandes empresas e organizações de consultoria.

Qual é o teor de tal pacto político? É um pacto pragmático e social-democrático ou social-liberal. Domina o centro político. Adota até certo ponto a abordagem da crise do Estado para explicar a crise brasileira e latino-americana, ao admitir que a causa básica da crise brasileira é a crise do Estado.

Dessa forma, a primeira tarefa é reconstruir ou reformar o Estado, recuperar suas finanças, valorizar os funcionários estatais, reformar e tornar mais flexível o aparato do Estado, que a Constituição de 1988 deixou extremamente rígido. A segunda tarefa é definir uma estratégia de desenvolvimento. Esta estratégia será provavelmente a mistura de uma democracia social europeia, voltada para o bem-estar, e o pragmatismo do Leste Asiático, tecnológica e industrialmente orientado. Recusará o nacionalismo canhestro e adotará uma política internacional consistente baseada no interesse nacional — um interesse definido caso a caso. Por outro lado, o aspecto liberal das reformas orientadas para o mercado estará fortemente presente nele.

Se a tecnoburocracia estatal recuperar parte de seu prestígio e conseguir participar de um novo pacto político, um problema imediatamente surgirá: essa burocracia conseguirá adotar pragmaticamente uma mistura de

abordagem social-democrática com a leste-asiática para os problemas econômicos? Conseguirá ela ser social-liberal em vez de social-burocrática, como o foi no *Welfare State*? Teoricamente, a resposta é sim. É verdade que a alta tecnoburocracia latino-americana é composta em sua maioria por economistas — muitos com doutorados nas universidades americanas, fortemente influenciados pelas ideias neoconservadoras que dominam essas universidades. Assim, como James Malloy (1991: 27) observou, “podemos estar testemunhando um novo tipo de divisão ideológica dentro das coalizões neoliberais: uma que parte de construções teóricas abstratas do capitalismo de mercado elaboradas por tecnocratas macroeconômicos a partir de uma compreensão do capitalismo forjada na experiência concreta de empresas e setores econômicos. [...] A contradição central provém do fato de que os tecnocratas vinculados aos governos projetam programas em torno de preocupações com resultados agregados (PIB etc.) de uma lógica econômica baseada no mercado e não com a sorte de empresas ou grupos determinados”. Este perigo sem dúvida existe.

No entanto, se a burocracia estatal é fortemente afetada pelas influências estrangeiras, sua orientação nacional continua dominante. Foi este o caso no passado e que continua ainda hoje. Em muitas circunstâncias, a burocracia estatal tem sido um guardião eficaz do interesse nacional no Brasil. Além de adotar o princípio da racionalidade, sua *raison d'être*, é também fortemente influenciada pelas visões dominantes da burguesia local, que nos últimos anos tendeu a se submeter à hegemonia ideológica do neoliberalismo. Os burocratas estatais tenderão a fazer o mesmo. Entretanto, como uma reação moderna contra o neoliberalismo já é evidente no mundo, inclusive no Brasil, é razoável esperar que a alta burocracia estatal — essencialmente flexível em termos ideológicos —

seja um parceiro estratégico do pacto político social-democrático ou, mais precisamente, social-liberal e pragmático que está surgindo.

## Notas

1 - A ideia do social-liberalismo teve origem em Carlo Rosselli (1924 e 1930), que teve em Bobbio (1984, 1990, 1993) seu principal analista. Carlo Rosselli foi um cientista e filósofo político socialista, que nos anos 20 trabalhou com Piero Gobetti e Aldo Salvemini. No Brasil, José Guilherme Merquior (1991) escreveu sobre o liberalismo social. Minha proposta de denominar o novo Estado que está surgindo por Estado Social-Liberal e de propor uma abordagem social-liberal da crise do Estado foi inspirada nesses três autores. A ordem em que as duas palavras são usadas tem uma conotação ideológica em português (em inglês seria o contrário): usar “social” como primeira palavra representa uma inclinação para posições de centro-esquerda, colocá-la no final, uma inclinação para uma perspectiva de centro-direita.

2 - Nesta perspectiva desaparece o Estado Neoliberal, que, na verdade, é uma utopia da direita que a esquerda arcaica latino-americana transformou na sua realidade particular: a forma de capitalismo que quer ver eliminada. O neoliberalismo é uma crítica, às vezes brilhante, ao capitalismo social e uma proposta pouco ou nada realista de reduzir o Estado ao mínimo, voltando assim ao Estado Liberal, que alguns notáveis intelectuais, principalmente norte-americanos, desenvolveram nos últimos 30 anos. Na prática, o que vemos é a transição do Estado Social, dotado de forte componente burocrático, para o Estado Social-Liberal.

3 - Essa visão não deve ser confundida com a “abordagem de dentro para fora do desenvolvimento”

proposta por Sunkel e Ramos (1993: 24). Eles contrapõem a estratégia voltada para dentro do estruturalismo a uma estratégia voltada para fora dominante no momento, oferecendo uma alternativa intermediária que Sunkel (1993: 46) define como baseada em “um impulso inicial criador que faz surgir indústrias como as metalúrgicas e siderúrgicas, a de equipamentos elétricos e de engenharia, e as químicas básicas e petroquímicas, e a infra-estrutura energética, de transporte e de comunicações...”. O desenvolvimento sempre ocorre de dentro para fora, mas atualmente uma estratégia de desenvolvimento deve ser necessariamente voltada para as exportações, isto é, buscar a competitividade externa. A antiga preocupação com a infra-estrutura ainda é válida, mas com a ressalva de que a indústria pesada não deve mais receber a mesma atenção que o nacional-desenvolvimentismo lhe atribuía.

4 - O déficit em conta corrente da América Latina foi de 35, 44,9 e 53,2 bilhões de dólares em 1992, 1993 e 1994, respectivamente. A fonte desses dados é a CEPAL, Panorama Económico de América Latina 1994 (Santiago do Chile: Comissão Econômica para a América Latina).

5 - A surpresa, entretanto, não foi universal. Por minha sugestão, meu aluno Jairo Abud (1996) escreveu em San Diego, apoiado em uma bolsa do governo brasileiro, uma tese de doutoramento crítica da macroeconomia mexicana. A redação da tese foi concluída precisamente em dezembro de 1994, quando rompeu a crise. As três críticas mais importantes levantadas por Abud foram o mau acordo da dívida externa, que afinal não representou nenhum desconto para o México, a abertura indiscriminada da economia e a sobrevalorização do câmbio.

6 - Talvez a expressão “social-liberal” seja mais adequada, ao expressar a síntese entre uma estratégia de afirmação dos direitos individuais ou liberais, que o avanço das reformas orientadas para o mercado vem propiciando, e uma estratégia de afirmação dos direitos sociais, que, em um mundo globalizado, precisam mais do que nunca de proteção. A expressão “social-democracia” é compatível com os mesmos valores, mas está historicamente relacionada com a estratégia burocrática de produção direta dos serviços sociais pelo próprio Estado, o *Welfare State*, que entrou em crise a partir dos anos 70.

7 - Minha análise básica das interpretações sobre o Brasil estão em “Seis interpretações sobre a formação social brasileira” (Bresser Pereira, 1984b).

8 - As análises baseadas na luta de classes foram usadas de forma dogmática pelos marxistas latino-americanos. Com a crise do marxismo, foram subitamente abandonadas pelos intelectuais da região, muitos dos quais se deixaram fascinar pela atração do método da escolha racional, no qual as classes desaparecem. Obviamente, porém, um erro não justifica o outro.

9 - O grande momento do pacto democrático-populista de 1977 foi o movimento “Diretas-Já” (1993-94). Sua crise ocorreu nos dois primeiros anos do governo democrático (1985-86), devido à inadequação das políticas econômicas adotadas. Esta crise culmina com o fracasso do Plano Cruzado. Para uma análise dos pactos políticos recentes, ver o Capítulo 18.

10 - Se o leitor comparar este capítulo com a Introdução, irá notar que eu eliminei duas interpretações (a funcional-capitalista e da superexploração imperialista) e fiz apenas

uma pequena referência à teoria da nova dependência. A razão para isso é que neste capítulo eu estou tratando das interpretações e estratégias que foram de fato postas em prática. As interpretações funcional capitalista e imperialista foram apenas interpretações. A teoria da nova dependência foi mais do que isso, mas, neste capítulo, coloca-se entre as interpretações nacional-desenvolvimentista e a interpretação da crise do Estado. Por essa razão, e também porque foi mais uma interpretação que uma estratégia, eu decidi excluí-la da presente análise.

[11](#) - Particularmente nos anos 50, a esquerda e mais amplamente a “teoria do desenvolvimento econômico” opunha a “modernização” — uma transição gradual para o capitalismo — ao “desenvolvimento” — um processo profundo se não revolucionário de mudança econômica e social cujo resultado não seria necessariamente o capitalismo. Esta distinção de caráter obviamente ideológico perdeu sentido e não é mais utilizada: modernização e desenvolvimento são entendidos como expressões sinônimas neste livro, podendo tanto implicar mudanças radicais como abruptas do sistema tecnológico, econômico e social, mas implicando sempre níveis mais elevados de renda.

[12](#) - A expressão que eu utilizava nos anos 70 para identificar o mesmo fenômeno era “modelo tecnoburocrático-capitalista” (Bresser Pereira, 1977).

[13](#) - A saída de Hélio Jaguaribe do ISEB, depois de publicar *O nacionalismo na atualidade brasileira* (1958), foi emblemática dessa cisão. Jaguaribe, que havia sido um dos fundadores do Instituto Superior de Estudos Brasileiros,



percebeu a mudança do papel das empresas multinacionais e a assinalou em seu livro.

14 - Essa política estava ainda sendo praticada no final da década de 80, não obstante toda a crítica a que foi submetido o modelo de substituição de importações. Na última metade dos anos 80, a FINEP promoveu um estudo para determinar os setores nos quais o desenvolvimento tecnológico brasileiro era deficiente. Esses setores deveriam receber prioridade na concessão de financiamentos por parte da FINEP. Uma política tecnológica orientada à exportação, como são os casos do Japão e da Coréia, deveria selecionar aqueles setores em que o país tivesse possibilidade de competir pela liderança tecnológica internacional.

15 - Dificuldade semelhante encontraram os liberais nos anos 30 em adotar estratégias intervencionistas, que eram então necessárias. Enquanto a crise dos anos 30 foi uma crise do mercado, levando a um maior intervencionismo estatal, a crise dos anos 80 foi uma crise do Estado, implicando um papel ampliado para o mercado.

16 - Ao invés de uma teoria econômica, o populismo é uma prática econômica bastante difundida. Assim, não é prerrogativa da abordagem nacional-desenvolvimentista latinoamericana. Editei um livro sobre essa questão, Populismo econômico (São Paulo: Nobel, 1991), com trabalhos de Canitrot, O'Donnell, Díaz-Alejandro, Sachs, Dornbusch e Edwards, Cardoso e Helwege, Dall'Acqua e eu mesmo.

17 - Um dos primeiros economistas a estudar a crise do Estado foi Rogério F. Werneck. Ele publicou durante os anos 80 vários trabalhos que foram agrupados em um livro

(1987). Provavelmente, o primeiro cientista político a estudar a crise do Estado foi José Luiz Fiori (1984), em sua tese de doutorado *Conjuntura e ciclo*. Ver também Brasília Salum Júnior (1988). Minha primeira tentativa de analisar essa crise está em um *paper* de 1987 sobre o padrão mutável dos investimentos no Brasil, que corresponde ao Capítulo 5 deste livro.

[18](#) - Quando eu era ministro da Fazenda, em 1987, a crise era vista como de liquidez, e não uma crise estrutural que envolvia estruturalmente as finanças do Estado. Minha experiência como ministro da Fazenda favoreceu o diagnóstico da crise latino-americana como uma crise fiscal do Estado. Para um balanço desse período, ver Bresser Pereira (1992a, 1993a, 1995a).

[19](#) - O Estado no Brasil é internamente financiado pela rolagem de títulos públicos no *overnight*. Todos os dias, os agentes econômicos transformam seus depósitos bancários em empréstimos ao Estado com prazo de maturação de um dia. Dessa forma, os ativos financeiros são indexados e protegidos da inflação, ao mesmo tempo em que o Estado é financiado por um título que é quase-moeda. O Plano Collor I foi uma tentativa de lidar com esse problema (ver Capítulo 13).

[20](#) - É importante diferenciar falta de crédito para o Estado de falta de credibilidade do governo. Um Estado sem crédito é uma instituição para a qual os agentes econômicos se sentem inseguros de realizar empréstimos; um governo sem credibilidade é um governo que não mantém a sua palavra, fazendo que os agentes econômicos se sintam inseguros com relação à política econômica. A teoria econômica dominante normalmente mistura essas duas categorias.

[21](#) - Seria possível excluir da receita e das despesas correntes aquelas relacionadas com as empresas estatais. Nesse caso, a maneira mais simples de considerar suas poupanças (ou despoupanças) é somar os seus lucros (poupança) ou deduzir os seus prejuízos da identidade.

[22](#) - Estou considerando o valor do déficit em módulo. Obviamente, seu valor nominal é negativo.

[23](#) - Eu não tenho conhecimento de nenhum estudo sobre poupança pública nos países da América Latina. Assim como para o Brasil, a informação existe, mas exclui as empresas estatais. Um economista que utilizou o conceito de poupança pública de formapioneira foi Rogério Werneck (1987) em seu estudo sobre a economia do Estado brasileiro.

[24](#) - É curioso observar como a expressão “estrutural” foi cooptada pelo neoliberalismo. Nos anos 50 e 60, ela foi utilizada pelos economistas estruturalistas e nacional-desenvolvimentistas, que pediam a implementação de “reformas estruturais”: a reforma agrária e a reforma do sistema tributário, de modo a torná-lo mais progressivo, eram as mais populares. Nos anos 80, “reformas estruturais” significam reformas do Estado orientadas para o mercado.

[25](#) - Ver especialmente Sachs (1989b), Devlin (1990) e Bresser Pereira (1989).

[26](#) - O plano foi anunciado pelo secretário Brady em fevereiro de 1989; em agosto, o México já estava assinando o *term sheet*, ou seja, o protocolo do acordo. Para conseguir um acordo tão rápido aceitou a grande

maioria das condições impostas por Washington e Nova York.

[27](#) - Ver Capítulo 6, onde eu discuto o caráter perverso do atual fluxo de capital para a América Latina e a decrescente motivação para solucionar efetivamente a crise da dívida.

[28](#) - Sobre o caráter fiscal da crise, ver também Jeffrey Sachs (1987), Bresser Pereira (1987 e a Parte 2 deste livro), Fanelli e Frenkel (1989) e Reisen e Trotsenburg (1988).

[29](#) - A análise do populismo econômico tem contribuições clássicas: Canitrot (1975), O'Donnell (1977) e Díaz-Alejandro (1979). Esses textos, juntamente com contribuições de Sachs (1988), Dornbusch e Edwards (1989), Eliana Cardoso e Ann Helwege (1990) e Bresser Pereira e Fernando Dall'Acqua (1989) foram agrupados em um livro, Populismo econômico (São Paulo: Editora Nobel, 1991).

[30](#) - Exemplos: imposto sobre combustíveis para financiar a construção de estradas e a prospecção de petróleo, imposto sobre a energia elétrica para financiar a construção de usinas geradoras de energia.

[31](#) - No Brasil, a maior parte dos investimentos da Petrobrás e da Telebrás foi financiada pelos lucros próprios das empresas ou por impostos vinculados.

[32](#) - O imposto de renda era responsável, em média, por apenas 23% do total das receitas do Estado. E esses números estão inflacionados, devido à presença de países

produtores de petróleo, como o Equador e o México (Cheibub, 1991).

[33](#) - As qualificações que Williamson faz com relação ao Consenso de Washington presentes em seu *paper* “Democracy and the ‘Washington consensus” (1993a) é uma boa demonstração desse fato.

[34](#) - Como disse a John Williamson, ele identificou, e não inventou o Consenso de Washington. Mas, assim que o fez, perdeu o controle sobre a sua criatura, que passou a ter uma vida independente. Ele pode continuar a especificar o que entende por consenso, como fez em seu trabalho de 1993, mas o consenso é outra coisa.

[35](#) - Sobre a perda de interesse sobre a teoria da dependência nos anos 80, exatamente quando a influência externa aumentou extraordinariamente na América Latina, ver Stallings (1991).

[36](#) - Para uma análise sobre as mudanças na Teoria do Desenvolvimento Econômico ocorridas nos anos 80 em consequência da onda neoconservadora, ver Fishlow (1991).

[37](#) - A literatura sobre a teoria da inflação inercial já é bastante grande. Ela é uma parte essencial da abordagem da crise fiscal do Estado, na medida em que representa a mais importante crítica teórica elaborada a partir da América Latina à teoria convencional que o Consenso de Washington adota. Sobre esse assunto, ver Pazos (1972), Bresser Pereira e Nakano (1983, 1987), Arida e Resende (1984), Baer (1987), Dornbusch, Sturzenegger e Wolf

(1990). Os Capítulos 5, 13, 14 e 15 deste livro são exemplos de aplicações dessa teoria.

[38](#) - Isso não é consensual em Washington. Recentemente, o Banco Mundial destacou a importância do aumento dos tributos para equilibrar o orçamento e para financiar programas contra a pobreza que fariam com que o ajuste fiscal e as reformas estruturais se tornassem compatíveis com a democracia. O FMI está cada vez mais preocupado em como combinar a estabilização com crescimento. Ver particularmente os trabalhos de Vito Tanzi (1989) no livro do FMI editado por Mário Blejer e Ke-young Chu, *Fiscal Policy, Stabilization and Growth in Developing Countries* (1989).

[39](#) - Essa crítica foi originalmente realizada por Sachs (1987).

[40](#) - Há, obviamente, uma alternativa: financiar o crescimento com a poupança externa, particularmente com investimentos diretos. Este é, em parte, o caminho seguido pelo México. Investimentos externos e a repatriação de capital permitiram que o México superasse a estagnação e iniciasse a retomada do crescimento econômico. Entretanto, o investimento externo constituiu-se principalmente de *hot money* para aproveitar as altas taxas de juros.

[41](#) - Isso está presente, por exemplo, em Fajnzylber (1990).

[42](#) - A abordagem populista e nacionalista rejeita qualquer tipo de ajuste na economia, defende a ideia de que déficits fiscais e salários elevados aumentam a

demanda agregada e favorecem o crescimento, nega que a intervenção estatal tenha sido demasiada e que a estratégia protecionista de substituição de importações tenha-se esgotado. O número de defensores dessas ideias na América Latina reduziu-se drasticamente nos anos recentes. As práticas correspondentes a elas, entretanto, continuam a vigorar em larga escala.

[43](#) - O Estado no Japão, na Coreia e em Taiwan não precisa estar particularmente preocupado com a distribuição de renda porque as reformas impostas pelos Estados Unidos a esses países após a Segunda Guerra Mundial, especialmente as reformas agrária, patrimonial e tributária, aliadas aos altos níveis de ensino já existentes, forneceram uma base para uma distribuição de renda razoavelmente justa. No Japão, uma reforma patrimonial chegou a taxar *once and for all* os ricos em até 95% de sua riqueza. Com isso MacArthur destruía a oligarquia japonesa, ao mesmo tempo em que estabelecia as bases para uma distribuição de renda muito mais equitativa.

[44](#) - Desenvolvi esta hipótese em “Economic Reforms and the Cycles of the State” (Bresser Pereira, 1993d). A mais simples medida do tamanho relativo do Estado é a carga tributária em relação ao PIB.

[45](#) - Sei muito bem que a literatura política anglo-saxã tende a identificar o Estado com o governo. Mas, seguindo a tradição européia, eu distingo o governo do Estado, tomando o governo como a elite política que formalmente administra o Estado em suas áreas executiva, legislativa e judiciária.

[46](#) - Notem que não estou igualando os capitalistas com a classe alta e os tecnoburocratas com a classe média. Há

inúmeros capitalistas de classe média e um crescente número de burocratas pertencentes à classe alta.

[47](#) - A hipótese de que o crescimento do Estado segue um padrão cíclico foi originalmente apresentada no simpósio “Democratizando a Economia”, Wilson Center e Universidade de São Paulo, 1988, e publicado em português na *Revista de Economia Política*, 9(3) julho de 1989.

[48](#) - A literatura a respeito da intervenção do Estado no Brasil é bastante extensa. Ver, por exemplo, Wilson Suzigan (1976, 1988). Luciano Martins (1985), Peter Evans (1979), Fernando Rezende da Silva (1972).

[49](#) - “The Tokyo Symposium on the Present and Future of Pacific Basin Economy — A Comparison of Asia and Latin America”, patrocinado pelo Institute of Developing Economies, Tóquio, 25 a 27 de Julho, 1989. Os textos desse seminário foram publicados em Fukuchi e Kagami (1990).

[50](#) - Na verdade, alguns deles são também economistas teóricos bastante competentes.

[51](#) - Sobre este ponto, ver, entre outros, Seiji Naya (1989).

[52](#) - Este ataque contra a tecnoburocracia fez parte da longa transição democrática brasileira. A aliança entre a burguesia e os tecnoburocratas civis e militares foi rompida pela primeira vez no Brasil em meados da década de 70. Em meu livro, *O colapso de uma aliança de classes* (1978), eu analisei este processo político.



[53](#) - Desenvolvi amplamente essas relações teóricas em *Lucro, acumulação e crise* (1986).

[54](#) - Joseph Schumpeter atribuiu ao investimento um papel fundamental nas decisões de investimento (1911). Kalecki (1933) e Keynes (1937) também atribuíram um papel essencial ao sistema financeiro para o crescimento do investimento. Um debate recente de economistas pós-keynesianos (Asimakopulos, 1983, 1986, Kregel 1984-85, 1986 e Paul Davidson, 1986) segue a mesma linha. Para as economias subdesenvolvidas o papel do financiamento externo era reconhecido desde os primeiros estudos de desenvolvimento econômico da década de 40. Neste capítulo nós tomamos como dado a importância do financiamento, e enfatizamos o papel da acumulação primitiva e das poupanças compulsórias nos estádios iniciais de desenvolvimento.

[55](#) - Nesse mês, Antônio Delfim Netto, que foi o responsável pela criação do CIP (Conselho Interministerial de Preços) em 1968, assumiu o Ministério do Planejamento.

[56](#) - Os trabalhos originais sobre a crise fiscal do Estado no Brasil são Werneck, 1983, 1985, 1986, 1987; Bresser Pereira, 1987. Os trabalhos de Werneck sobre a crise fiscal foram pioneiros. Minha contribuição pessoal foi definir em 1987, primeiro em um *paper* e depois no Plano de Controle Macroeconômico (Ministério da Fazenda, 1987), a crise fiscal do Estado como a causa básica da crise brasileira na década de 80. O Capítulo 4 corresponde aproximadamente a esse *paper* de 1987, que foi apresentado em um seminário em Cambridge menos de um ano antes que eu assumisse o cargo de ministro da Fazenda (29 de abril de 1987).

[57](#) - Uma política econômica populista-desenvolvimentista, adotada pelo governo direitista e autoritário durante aqueles dois anos, conseguiu produzir taxas de crescimento do PIB acima de 8%, enquanto a dívida externa aumentava de 38 para 60 bilhões de dólares. O populismo pode ser distributivista, quando tem origem na esquerda, ou desenvolvimentista, quando origina-se da direita. Seus resultados não são muito diferentes no que se referem aos desajustamentos interno e externo.

[58](#) - Entre 1980 e 1984, as despesas do governo com pessoal foram reduzidas de 6,18% para 5,59% do PIB; em 1988, contudo, o total das despesas do governo com pessoal voltou a representar 7,8% do PIB. É interessante notar, entretanto, que uma parcela considerável dessa redução foi conseguida nos níveis municipal e estadual, nos quais a participação caiu de 2,71% para 2,39% entre 1980 e 1984. A partir de 1988, porém, com a nova Constituição, há um aumento substancial nas receitas municipais, e as despesas dos municípios passam a aumentar correspondentemente.

[59](#) - Os economistas brasileiros se dão conta disso no início de 1985. Ver Arida (1985); Fraga Neto e Lara Resende (1985).

[60](#) - A respeito do caráter de validação da oferta de moeda no processo inflacionário brasileiro, ver Rangel (1963); Bresser Pereira e Nakano (1983). É interessante observar o pioneirismo da contribuição de Rangel, feita sete anos antes do bem conhecido trabalho de Kaldor (1970).

[61](#) - Após a recessão de 1981-83, e como uma consequência dela, o déficit público não foi eliminado, porém alcançou, em 1984, seu nível mais baixo da década, 2,7% do PIB (ver Tabela 5.2).

[62](#) - A mudança positiva ocorrida em 1990 foi uma consequência das medidas extraordinárias relacionadas ao Plano Collor I (março de 1990), incluindo cancelamento de parte da dívida pública e o congelamento de quase 70% dos ativos financeiros existentes no Brasil. Ver capítulo 13.

[63](#) - A taxa de juros não aumentou necessariamente em função do alongamento de prazos. Em 1986, a criação das LBCs (Letras do Banco Central) de vencimento muito curto (praticamente um dia) foi o reconhecimento de que, mediante taxas de inflação muito elevadas, não era possível obter um financiamento de longo prazo para o Estado brasileiro; também significou uma forma de controlar a especulação e reduzir a taxa de juros para quase zero nas operações de mercado aberto.

[64](#) - Bacha (1988) demonstra que a transferência de recursos para fora da América Latina foi o principal fator responsável pela queda da taxa de formação bruta de capital no continente, que foi de 23,4% do PIB em 1979 para 18,8% em 1986, na medida em que a poupança interna manteve-se praticamente constante nesse período.

[65](#) - Transferências reais de recursos incluem a balança comercial mais os serviços reais líquidos de juros.

[66](#) - Para uma apresentação geral dessa teoria, incluindo um levantamento das suas principais contribuições iniciais, ver Bresser Pereira e Nakano (1987).

67 - Na realidade, a expressão “inercial” não é a melhor para definir esse tipo de inflação alta e crônica. Em nossos primeiros trabalhos sobre o assunto (meus e de Nakano), utilizamos a expressão inflação “autônoma”.

68 - Para uma análise da aceleração endógena da inflação baseada numa abordagem de expectativas racionais (porém não monetarista), ver Antônio Kandir: “A dimensão expectacional dos preços exerce um papel fundamental, que passa a ser dominante no processo de aceleração inflacionária em condições de fragilidade financeira do setor público” (1988: 170).

69 - Ao mesmo tempo em que Bresser Pereira, Nakano e Lopes propunham o congelamento de preços com tabelas de conversão, Arida e Lara Resende, que participaram da elaboração do Plano Cruzado, propunham uma solução alternativa e mais inovadora: a neutralização da inflação inercial por meio de um indexador único. Esta solução alternativa era, entretanto, de difícil compreensão, de forma que só foi afinal utilizada em 1994, no Plano Real, depois do fracasso de várias tentativas de congelamento.

70 - Essas equações foram originalmente desenvolvidas no clássico trabalho sobre a hiperinflação de Cagan (1956). Dessas relações, porém, ele não chegou a uma conclusão sobre o caráter essencialmente endógeno da oferta de moeda.

71 - A taxa de inflação,  $p'$ , pode também ser expressa na forma  $dp/p$ . Se definirmos a senhoriagem real como sendo  $dM/p$ , temos:

$$dM/p = (dM/M)(M/p) = d(M/p) + p' M/p$$

$$p' M/p = dM/p - d(M/p)$$

Ver a aplicação desses conceitos à economia brasileira em Eliana Cardoso (1988a) e Fernando M. Dall'Acqua (1989).

[72](#) - Não se conclua daí, porém, a esdrúxula tese de que haveria uma “taxa de inflação ótima”, que maximizaria a senhoriagem para o governo. Isto é puro *non-sense*.

[73](#) - É importante notar que um dos destacados economistas que ajudou a formular a estratégia de industrialização via proteção e investimento direto do Estado, Ignácio Rangel, defendeu, desde o posfácio da terceira edição de *A inflação brasileira* (1978), a privatização dos serviços públicos de modo a promover os investimentos necessários nessa área.

[74](#) - Os números sobre a fuga de capitais são sempre imprecisos, porém, de acordo com estimativas realizadas no mercado financeiro brasileiro, a fuga de capitais, que era de mais ou menos US\$ 1 bilhão nos anos 70, passou a somar cerca de US\$ 3 bilhões desde que, em 1983, a crise da dívida se tornou evidente. Em 1988, ela teria dobrado e em 1989 seria maior que US\$ 10 bilhões. De acordo com o *World Financial Markets* (dezembro de 1988), a fuga acumulada de ativos no Brasil seria em 1980, 1982 e 1987 de 6,8 e 31 bilhões de dólares, respectivamente. A partir de um nível relativamente baixo, a fuga de capitais no Brasil estaria crescendo mais rapidamente do que, por exemplo, no México, cujos valores foram US\$ 19, 44 e 84 bilhões respectivamente. Em 1980, a fuga acumulada de capitais era mais que três vezes mais alta no México, enquanto em 1987 era 2,7 vezes maior. Nos dois países, a relação entre a fuga de capitais e a crise interna que se seguiu à crise da dívida é bem clara.

[75](#) - A relação capital/produto, que estava em torno de 3 nos anos 70, ficou em 5,5 nos anos 80, na média, se tomarmos a taxa de investimento a preços constantes.

[76](#) - William Cline, que nos anos 80 insistia que a crise da dívida era apenas uma crise de liquidez (1984), publicou recentemente um livro (1994) e um ensaio no *The Economist* (1995) onde ele reconhece que a crise da dívida nos anos 80 foi afinal não um problema de liquidez mas uma crise de solvência. De qualquer modo, ele afirma que a crise está superada pois a dívida líquida em relação às exportações, para os 17 países altamente endividados (a maior parte deles da América Latina), que em 1986 era de 384%, caiu para 225% em 1993. Entretanto, ele insiste que a crise mexicana de dezembro de 1994 é na verdade apenas uma crise de liquidez. Esperamos que Cline esteja agora sendo realista. Os economistas de Washington, quando as políticas econômicas dependem dos países desenvolvidos, tendem a ser otimistas. Quando elas dependem dos países subdesenvolvidos, tendem a ser pessimistas.

[77](#) - Estimativas sobre a redução obtida pelo México variam de 11% a 18%, de acordo com o método utilizado.

[78](#) - Examinando os dados sobre a dívida e o balanço de pagamentos dos Estados Unidos, Dornbusch observa que “é bastante visível que o elevado déficit externo dos Estados Unidos é até certo ponto a contrapartida da habilidade dos países devedores de realizar os pagamentos dos serviços da dívida por meio de superávits de suas contas externas, excetuando-se o pagamento de juros” (1989: 350).

[79](#) - Essas duas ideias eram o ponto central da estratégia brasileira para a dívida externa em 1987, quando eu era ministro da Fazenda. Após o “*nonstarter*” de James Baker, o secretário de Estado do governo americano (setembro 1987), essas duas ideias receberam uma grande aceitação. Ver Bresser Pereira (1992a, 1993a e 1995a).

[80](#) - Na verdade, quando, no começo de setembro de 1987, eu propus, representando o Brasil, a securitização de parte da dívida brasileira e recebi um “*nonstarter*” do Secretário Brady, o único apoio que recebi veio de Kiichi Miyazawa, então ministro do Japão, que disse que “ele sentia-se atraído pela ideia de converter a dívida antiga em novos títulos como proposto pelo Brasil” e “sugeriu que as agências financeiras internacionais — como o Banco Mundial — através do IFC [International Finance Corporation] — apresentassem um projeto preciso sobre o assunto” (Gazeta Mercantil, 15.9.91, reproduzindo um informe do *Financial Times*). No encontro entre o FMI e o Banco Mundial ocorrido em 1988, o Sr. Miyazawa apresentou um plano de redução da dívida, que foi o antecedente direto do Plano Brady.

[81](#) - Desde 1982, o nível de *exposure* dos nove maiores bancos americanos na América Latina como porcentagem do capital primário foi reduzido de 179,8 em junho de 1982, para 74,9 em setembro de 1989 (CEPAL, 1990b: 43).

[82](#) - Todos os países que chegaram ao auge da crise fiscal, representada pela hiperinflação, recorreram a medidas unilaterais de cancelamento da dívida interna, quando esta não era cancelada automaticamente pela própria hiperinflação.

[83](#) - Não se pode dizer que há uma estreita ligação entre a dívida e a inflação, pois há alguns países altamente endividados que possuem baixa inflação. A tendência, entretanto, é bastante clara. Países altamente endividados tendem a apresentar alta inflação. De acordo com o FMI (1990: 61), dentre os devedores líquidos que apresentavam alta inflação entre 1983-89, 89% tinham dificuldades de servir a dívida.

[84](#) - Para uma visão original sobre a teoria da inflação inercial, ver Bresser Pereira e Nakano (1987). As proposições originais completas sobre a teoria estão em Bresser Pereira e Nakano (1983); Lara Resende e Arida (1984); Lopes (1984b). Sobre a necessidade de combinar políticas ortodoxas e heterodoxas para controlar esse tipo de inflação, ver também Ramos (1986), Bacha (1988), Kiguel e Liviatan (1988), Beckerman (1990), Bruno et al. (1991).

[85](#) - O fracassado golpe de estado na Venezuela, em fevereiro de 1992, é um bom exemplo da instabilidade política associada a políticas fiscal e monetária rígidas, enquanto os credores externos são poupados dos custos do ajustamento. Há uma vasta literatura sobre a relação entre as políticas de estabilização e a consolidação da democracia. Uma *survey* parcial dessa literatura está em Bresser Pereira, Maravall e Przeworski (1996).

[86](#) - Sobre os limites do Plano Brady, ver Bacha (1989, 1991), Bresser Pereira (1989b) Devlin (1989b) e Sachs (1989b).

[87](#) - A visão dos bancos, que evoluiu na direção da redução voluntária da dívida a partir de setembro de 1987, é bem exemplificada pela edição de dezembro de 1988 do



*World Financial Markets*, publicado pelo Morgan Guaranty (“LDC Debt reduction: a critical appraisal”).

[88](#) - Esta seção foi escrita originalmente com Jeffrey Sachs.

[89](#) - Este capítulo foi escrito com Yoshiaki Nakano.

[90](#) - Excluí o Plano Bresser dessa avaliação porque ele foi um plano de emergência adotado com o objetivo de controlar a crise profunda decorrente do fracasso do Plano Cruzado. Eu não pretendia acabar com a inflação, mas apenas contê-la por algum tempo. Ele não incluía uma reforma monetária, a desindexação da economia e o congelamento da taxa de câmbio, ao contrário de outros planos. Posto em execução em junho de 1987, ele assumia a hipótese de que a inflação iria alcançar 10% em dezembro; na verdade ela foi de 14% nesse mês (Bresser Pereira, 1993a).

[91](#) - Nessa tabela, eu utilizei o IGP/FGV porque ele é um índice com uma série longa e consistente, enquanto o índice oficial de preços ao consumidor — IPC/IBGE — que utilizo normalmente neste texto foi submetido a alterações metodológicas (nos vetores de preços) nos congelamentos de 1986, 1987 e 1989.

[92](#) - Efetivamente, essa diferença variou fortemente durante o ano, na medida em que ocorriam vários ataques especulativos contra o Cruzado Novo. O governo respondeu a esses ataques com sua única arma de autodefesa: o aumento das taxas de juros.

93 - O termo *esquerda* na América Latina é frequentemente confundido com a extrema esquerda. Neste trabalho, estou falando apenas da esquerda e da direita, sem utilizar conceitos de esquerda moderada ou direita moderada. Também não uso a ideia de “centro” que é geralmente um eufemismo para a direita esconder-se atrás. Neste capítulo, a esquerda se estende da esquerda radical à esquerda moderada, social-democrata.

94 - A esquerda pretende ter sua base entre os trabalhadores, o proletariado, mas, em uma extensão maior ou menor, os intelectuais, ou, mais amplamente, a classe média assalariada ou tecnoburocrática, sempre fizeram parte da esquerda e a lideraram.

95 - Estou assumindo que a intervenção do Estado se desenvolve por um processo cíclico semelhante aos longos ciclos econômicos. Diante das limitações do mercado, o Estado tende a aumentar sua intervenção na economia. Esta intervenção é inicialmente bem-sucedida, mas as distorções que mais tarde surgem produzem crise fiscal e a necessidade de novamente reduzir o papel exercido pelo Estado.

96 - Isso é exatamente o contrário do que ocorreu com a esquerda, que tendia frequentemente a ser nacionalista, baseada no fato de que os países imperialistas são também capitalistas. Em última análise, esse nacionalismo tornou-se um “antinorte-americanismo”, exatamente como o “entreguismo” da direita ou sua posição cosmopolita foi a forma de as classes dominantes locais se identificarem com o capitalismo dos países centrais.

97 - Nos Estados Unidos, o termo *esquerda* aplica-se somente para a esquerda marxista ou neomarxista. A

esquerda moderada ou progressista é chamada de *liberal*. Prefiro usar progressista ou social-democrata ou social-liberal para evitar confusão com o sentido europeu de *liberal* e *liberalismo*. Um liberal, no sentido americano, é um reformista social-democrata ou mais precisamente social-liberal que se opõe aos liberal-sociais ou liberal-democratas e aos conservadores tradicionais. Estes vão perdendo espaço, sendo substituídos pelos novos conservadores liberais e neoliberais. Galbraith é o último dos “liberais” americanos, no sentido americano da palavra. Claramente, ele é um social-liberal. O presidente Franklin D. Roosevelt foi o protótipo do político liberal americano. Para evitar mal-entendido, os ingleses, situados entre os Estados Unidos e a Europa, de forma muito apropriada começaram a usar o termo *neoliberal* para definir os liberais radicais no sentido europeu. Podem também ser chamados de neoconservadores. Schneider fica confuso e chama os neoliberais de “novos liberais” — isto é, os novos políticos progressistas que apareceram no Partido Democrático no início dos anos 70, enfatizando a coordenação da economia pelo mercado, contrariamente aos “velhos liberais” na tradição Roosevelt-Galbraith, mas, como eles, defendendo uma distribuição de renda mais igual.

[98](#) - Quando, em abril de 1987, assumi o Ministério da Fazenda, no meio da crise causada pelo Plano Cruzado, fui chamado de “conservador” porque salientei a necessidade de fazer ajustamento fiscal, de elevar as exportações. A partir desse dia, ficou claro para mim que uma das tarefas importantes da esquerda latino-americana era modernizar-se, deixando de se identificar com o populismo e com um nacionalismo superado.

[99](#) - A ineficiência ou incompetência das reformas econômicas é uma suposição básica que este livro adota. Esta incompetência ou ineficiência das políticas de ajuste e das reformas decorre não somente do fato de muitas vezes confundirem-se com populistas, mas também por serem cegamente ortodoxas, ignorando as especificidades dos países latino-americanos e, particularmente, por não compreenderem que os tempos anormais pelos quais a região passou nos anos 80 exigem soluções extraordinárias. O tema é especialmente discutido no Capítulo 12.

[100](#) - Sobre a literatura populista, ver Weffort (1965, 1980), Di Tella (1965), Ianni (1968), Bresser Pereira (1984), Erickson (1975) e Touraine (1988).

[101](#) - A versão original deste capítulo foi apresentada no seminário “L’Internacionalisation de la Démocratie Politique”, Universidade de Montreal, setembro de 1988. No mesmo ano, em Veneza, Jeffrey Sachs apresentou um excelente *paper* sobre populismo econômico, “Conflito social e políticas populistas na América Latina” (1988). Três anos mais tarde, Dornbusch e Edwards, org. (1991) e Bresser Pereira, org. (1991), nos Estados Unidos e no Brasil, respectivamente, organizaram e publicaram livros semelhantes sobre o assunto.

[102](#) - Ver as primeiras edições brasileiras de Bresser Pereira (1984).

[103](#) - Desenvolvi adiante esta nova interpretação da América Latina, que seria mais tarde chamada de teoria da dependência, em Bresser Pereira (1984). O Capítulo 4 desse livro descreve o colapso do populismo enquanto alguns de seus princípios estavam sendo refutados. O

princípio mais importante foi a crença de que as multinacionais opor-se-iam à industrialização brasileira. A interpretação imperialista levou esta visão em consideração; a nova teoria da dependência a desafiava. Os investimentos provenientes das multinacionais poderiam distorcer a economia e a distribuição de renda, mas foram na realidade percebidos pela indústria manufatureira desde o início dos anos 50.

[104](#) - Alexandre Barbosa Lima Sobrinho (1963: 11, 19) diz que “a substância, pois, do nacionalismo é um antagonismo de interesses ou de ideais”. E acrescenta, citando Boyd C. Shafer (Nationalism: Mith and Reality), “o verdadeiro nacionalismo é também *anti* alguma coisa estranha ao seu país”.

[105](#) - Defendi essa tese equivocada em *Estado e subdesenvolvimento industrializado* (1977).

[106](#) - O desenvolvimentismo e o populismo econômico foram mais tarde uma atitude e uma prática adotadas pela direita, como demonstraram as políticas econômicas do regime militar (1964-1984). O II Plano Nacional de Desenvolvimento (1974) é um exemplo de desenvolvimentismo, e a tentativa de 1979-1980 de produzir um novo milagre econômico em vez de ajustar, um exemplo de populismo econômico.

[107](#) - Examinei extensamente esse problema de um ponto de vista teórico em *Lucro, acumulação e crise* (1986).

[108](#) - O Plano Verão de 1989 foi uma tentativa típica de controlar a inflação pela adoção de uma política monetária

muito ortodoxa. As resultantes taxas de juros altas foram a maior causa da hiperinflação subsequente. Em maio-dezembro de 1990, uma segunda fase do Plano Collor — o Plano Éris — foi uma tentativa totalmente monetarista de controlar a inflação.

[109](#) - A última edição do livro-texto clássico de Samuelson e Nordhaus, *Introdução à economia*, contém uma seção completa sobre inflação inercial.

[110](#) - Utilizo “legitimidade” no sentido weberiano, que não tem nada a ver com legalidade. Um governante tem legitimidade se é apoiado pela sociedade civil. Sociedade civil, por sua vez, é aqui entendida como a população organizada e ponderada de acordo com o poder dos indivíduos e grupos que a compõem. Sociedade civil e Estado formam, conjuntamente, um país ou Estado-nação.

[111](#) - Analisei essa fase do governo Collor no livro *Os tempos heroicos de Collor e Zélia* (1991a), que reúne os artigos de jornal publicados que analisavam os equívocos da corajosa política de estabilização e a crise política.

[112](#) - Marcílio Marques Moreira adotou um plano convencional ou ortodoxo para combater a inflação brasileira. O plano recebeu a aprovação formal do FMI mas, obviamente, fracassou, o que analiso no Capítulo 14.

[113](#) - Analisei esse retrocesso burocrático em “Da administração pública burocrática à gerencial” (Bresser Pereira, 1996). Ver também o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995).

[114](#) - Este pacto político é analisado no Capítulo 18.

[115](#) - Collor emprestou o conceito de liberalismo social de um pensador político brasileiro eminente, José Guilherme Merquior, cuja maior fonte provavelmente foi Norberto Bobbio, que tem debatido este conceito contraditório em seus livros. A idéia foi inicialmente proposta na Itália no início do século. Ver Bobbio (1990).

[116](#) - Sobre a nova direita neoliberal, ver Bosanquet (1983), Levitas, ed. (1986), Dunleavy e O'Leary (1987) e Barry (1987).

[117](#) - No mesmo caso de Collor se encontram em torno de 1990 Andrés Perez na Venezuela, Fujimori no Peru, e Menem na Argentina. E o mesmo ocorreu na Índia, em 1991. Depois de muitos anos de políticas intervencionistas, o Estado indiano quebrou e o governo foi obrigado a mudar para políticas de ajuste fiscal e de reformas orientadas para o mercado. Nem por isso se tornou "neoliberal". Analisando o caso da Índia, disse *The Economist* (27.5.96: 21), não importa qual partido político ganhe as eleições de 1996: "O consenso liberal deverá continuar porque está fundado na necessidade econômica, mais do que na ideologia. O Estado está quebrado... [Em 1991] as reservas internacionais da Índia tinham praticamente desaparecido; o déficit público explodira; a inflação estava crescendo; o país estava a ponto de entrar em moratória".

[118](#) - A popularidade do presidente Collor nacionalmente medida pelo Datafolha caía sensivelmente. Em abril de 1990, após seu primeiro ano de mandato, 67 % da população avaliou a administração como boa ou muito boa. Após um ano, esse patamar caiu para 16%. Dois anos depois, caiu para 10 %. Em abril de 1992, após a mudança

em seu ministério, o percentual da população que via o governo Collor como boa ou muito boa elevou-se para 12 %. Dois meses mais tarde, após nova crise política, essa taxa permaneceu em 12 %, mas o percentual da população que considerava a administração ruim ou muito ruim atingiu a marca inédita de 65 %. Após um ano no governo, esse percentual era de 42 % e, dois anos mais tarde, de 58 % (Folha de S.Paulo, 25 de junho de 1992).

[119](#) - Agradeço a Philippe Faucher por sua colaboração nesta seção.

[120](#) - Sobre os custos líquidos do ajustamento e da reforma, ver Bresser Pereira (1993c), Abud (1992) e Bresser Pereira e Abud (1994).

[121](#) - Tenho consciência de que muitas pessoas que se autodefinem como social-democratas e são membros de partidos políticos social-democratas são, na verdade, democratas liberais.

[122](#) - Observe-se que uso sempre o termo *liberal* no sentido europeu.

[123](#) - A linha da pobreza nesses estudos, em termos de renda mensal em dólar, varia de acordo com o custo de vida em cada região da cidade.

[124](#) - Desenvolvi este tema no livro *Estado e subdesenvolvimento industrializado* (1977, Capítulo 2). Por outro lado, esta teoria foi uma das hipóteses que usei para predizer a transição para a democracia no Brasil no livro *O colapso de uma aliança de classes* (Bresser Pereira, 1978). Em meados dos anos 70, a burguesia brasileira deixa de se



sentir ameaçada pelo comunismo e começa a romper sua aliança com os militares, na medida em que não necessitava de um regime autoritário para realizar lucros e assim se apropriar do excedente econômico via mercado.

[125](#) - Este problema poderia ser resolvido ou evitado por um programa social mínimo, baseado na ideia do imposto de renda negativo, como propôs no Congresso o senador Eduardo Matarazzo Suplicy (Suplicy e Cury, 1994). A eficácia de tais proposições, no entanto, é limitada e falha em lidar com a crise fiscal do Estado.

[126](#) - Voltarei a analisar a emergência de um novo pacto político orientado para o desenvolvimento no Capítulo 18.

[127](#) - A União Soviética foi o caso extremo de uma formação social predominantemente estatista. Escrevi sobre o assunto extensivamente nos anos 70: o modo de produção estatista ou tecnoburocrático, a organização burocrática como a relação de produção correspondente, a classe burocrática como o proprietário coletivo dos meios de produção, altos salários diretos e indiretos como a forma de apropriação do superávit e assim por diante. Ver Bresser Pereira (1980).

[128](#) - Este capítulo foi escrito com Yoshiaki Nakano.

[129](#) - Este consenso alcançou todo mundo, exceto alguns economistas populistas, que insistiam que um déficit orçamentário era aceitável, quando não havia pleno emprego (de fato, o Brasil esteve próximo do pleno emprego em 1989) ou diziam que reduzir o estoque da dívida pública era mais eficiente para estabilizar a

economia que cortar o déficit orçamentário, o qual seria essencialmente um déficit financeiro ou estrutural.

[130](#) - A taxa de juros reais sobre os títulos do Tesouro era alta entre 1981 e 1984 e em 1988 e 1989, quando prevaleciam as políticas monetaristas. Era baixa ou negativa em 1985-1986 por razões populistas. No final de 1986, com a criação de um novo sistema de títulos do Tesouro cuja taxa de juros era definida diariamente (Letras do Banco Central e Letras Financeiras do Tesouro, que substituíram as Obrigações do Tesouro Nacional), foi possível limitar a especulação e reduzir a taxa de juros sobre o mercado de *overnight*. Em 1987, o governo conseguiu pagar baixas taxas de juros enquanto mantinha uma taxa de juros positiva no mercado financeiro. Como *trade-off*, a oferta de moeda tornou-se ainda mais endógena.

[131](#) - Os números na Tabela 13.1 superestimam os juros sobre a dívida interna e o déficit público. Foram calculados pelo Banco Central utilizando como deflator o IPC do mês  $t$ . A aceleração da inflação foi muito forte em 1989, e, portanto, essa metodologia é inaceitável. Uma vez que o IPC mede a inflação com defasagem de quase um mês, um deflator alternativo  $(1+t \text{ IPC})$  pode ser usado. Segundo esta metodologia mais correta, os juros sobre a dívida interna cairiam provavelmente de 4,3% do PIB em 1989; para os outros anos, ficariam provavelmente negativos. O déficit público em 1989 deveria cair para 7,2% do PIB.

[132](#) - Na reforma monetária alemã de junho de 1948, por exemplo, o fator de conversão entre os *reichmarks* e os *deutschmarks* era de 10 para 1. Assim, 90% dos velhos *reichmarks* foram confiscados, enquanto no Brasil os

cruzados novos (a velha moeda) foram apenas bloqueados por 18 meses.

[133](#) - M4 era NCz\$ 4,2 trilhões (US\$ 100 bilhões, considerando a taxa de câmbio oficial em 16 de março de 42.3 cruzeiros por dólar). Cerca de US\$ 33 bilhões foram convertidos em cruzeiros; assim, inicialmente, US\$ 77 bilhões em cruzados novos foram bloqueados.

[134](#) - Para os detentores de ativos financeiros que fizeram seus investimentos no final de fevereiro, isso não representou uma perda porque a taxa de inflação “ponta a ponta” — de 28 de fevereiro a 31 de março — foi próxima de 40%. Os investidores que compraram ativos mais cedo, entretanto, podem ter sofrido uma perda (isto é, o Estado obteve uma redução na dívida) porque uma subestimação da inflação seria compensada pela taxa oficial de inflação de 84%.

[135](#) - Ver Rangel (1963), Kaldor (1970), Merkin (1982), Bresser Pereira e Nakano (1983), Davidson (1984). O capítulo de Merkin inclui uma survey sobre o assunto.

[136](#) - Estou considerando um PIB de US\$ 365 bilhões.

[137](#) - O plano de estabilização não mudou as regras do mercado financeiro no tocante aos depósitos em *overnight*. Continuou possível transferir parte dos depósitos à vista para depósitos em *overnight* toda tarde (até 13h00) e tê-los automaticamente transformados em depósitos à vista na manhã seguinte. Assim, o aumento de M1 e a redução dos depósitos em *overnight* foram menores do que teriam sido no caso de o governo ter estabelecido uma maturidade mínima de uma semana para títulos do

Tesouro. Fazendo algo nesta direção, teria reduzido a confusão acerca do que era ou não moeda, embora a confusão não tivesse sido eliminada.

[138](#) - A taxa de juros reais imediatamente após o plano estava muito alta. Caiu porque a taxa de juros nominal foi baixada pelas autoridades (ou pela política monetária). No início de maio, estava ainda muito alta. Em junho, como a inflação acelerou e o Banco Central não reconhecia o fato, a taxa de juros reais tornou-se cada vez mais baixa e, finalmente, negativa.

[139](#) - O índice de preços ao consumidor em março, utilizando a metodologia tradicional de comparar a média de preços para o mês com a média de preços do mês anterior, foi de 84%

[140](#) - Os salários reais em média caíram 22,6% de fevereiro de 1989 a fevereiro de 1990, segundo o índice de salários reais da FIESP (indexados pela inflação do mês seguinte  $[t + 1]$  porque o índice de preços ao consumidor [IPC/IBGE] tem uma defasagem de um mês). Em março, a redução do salário real foi de 10%. Em junho, por conta das pressões dos sindicatos, o assunto predominante na imprensa relacionado ao plano era a “recuperação das perdas” sofridas pelos trabalhadores.

[141](#) - Os índices de preços regulares são inadequados para medir a inflação após um congelamento. Incluem um forte resíduo inflacionário porque comparam a média de preços do mês atual com a média de preços do mês passado. Como consequência, leva algum tempo para o índice refletir o final do processo inflacionário. Assim, o índice ponta a ponta é uma medida mais realista da inflação após um choque, porque elimina o *carry-over*

embutido nos índices de preços regulares que trabalham com médias mensais.

[142](#) - Baseados na lei salarial anterior, que indexava os salários de acordo com a inflação do mês anterior (IPC/IBGE), os trabalhadores reivindicavam um aumento salarial de 84% para abril e 44% em maio (total de 166%), enquanto a inflação na verdade, calculada segundo a metodologia final do mês com final do mês ao invés da metodologia média com média, foi de 3,3% em abril e 6,2% em maio.

[143](#) - John Williamson (1993b) observa que, além de apoio político, as reformas econômicas bem-sucedidas requerem uma equipe competente e estável e um programa econômico abrangente.

[144](#) - Uma política de estabilização “heterodoxa” é aquela que atua diretamente sobre os preços, salários, ou a taxa de câmbio, enquanto “ortodoxa” é a que atua indiretamente sobre os preços, por meio de políticas monetária e fiscal que afetam a demanda, mudam as expectativas, ou ambos. Segundo essa definição, a política de rendas ou uma política que neutralize a inércia inflacionária é uma política heterodoxa.

[145](#) - Um choque pode ser heterodoxo (congelamento de preços combinado com tabelas de conversão ou a adoção de uma segunda moeda indexada ao dólar para neutralizar a inércia) ou basear-se numa âncora nominal (normalmente a taxa de câmbio, que será fixada e conversível). A alternativa para a terapia de choque é o gradualismo, que pode ser ortodoxo (baseado nas políticas fiscal e monetária ou em diretrizes) ou heterodoxo

(baseado em *guidelines* que preveem uma inflação futura declinante e em uma política de rendas).

[146](#) - A primeira oportunidade foi perdida com a inauguração da nova administração em março de 1990, quando o Plano Collor I foi implementado e fracassou ao tentar estabilizar a economia.

[147](#) - Hélio Jaguaribe tornou-se Secretário da Ciência e Tecnologia, Celso Lafer ocupou o Ministério das Relações Exteriores, Adib Jatene, o da Saúde, Elieser Batista, o dos Projetos Especiais de Desenvolvimento Econômico, e José Goldemberg, o da Educação; todos no governo desde março de 1990. Marcílio Marques Moreira estava no governo desde abril de 1991.

[148](#) - Ver Tokeshi (1991). Neste trabalho, o autor procura os “microfundamentos” da inflação inercial.

[149](#) - A distinção entre expectativas e decisões pode ser ilustrada pela visão de um rico comerciante brasileiro de arroz, que uma vez me disse de forma muito expressiva que “Dinheiro é assunto sério. Não se deveria brincar com ele”. “Dinheiro” para ele significava lucro; brincar com dinheiro era tomar decisões conforme expectativas voláteis e não confiáveis.

[150](#) - Devo essa distinção entre decisões de preços no setor real e no setor financeiro a Fernando de Holanda Barbosa.

[151](#) - Desenvolvi esta ideia em Bresser Pereira (1989a).

[152](#) - Segundo French-Davis e Devlin (1993: 4), “Os acordos Brady representaram um alívio ao fluxo externo de caixa, inferior a 1% do PIB (variou de 0,2% a 0,8%)”.

[153](#) - Originalmente, desenvolvi o conceito de custos de transição líquidos em Bresser Pereira (1993c). Para desenvolvimento adicional do conceito, ver Abud (1992) e Bresser Pereira e Abud (1994).

[154](#) - Este último caso foi analisado e formalizado por Przeworski (1991) e Alesina e Drazen (1991).

[155](#) - Sobre minha experiência pessoal no Ministério da Fazenda, ver Bresser Pereira (1992a, 1993a, 1995a).

[156](#) - Num artigo anterior, no qual este capítulo se baseia parcialmente, (Bresser Pereira, 1992b), referi-me a onze planos de estabilização em vez de doze. A razão para essa diferença é que decidi reconhecer a segunda fase do Plano Collor I como um plano de estabilização distinto — o Plano Éris — dada a mudança de orientação ocorrida um mês depois do plano e o papel decisivo que passou a exercer, a partir de então, até o final do ano, o presidente do Banco Central, Ibrahim Éris.

[157](#) - Segundo informou a Gazeta Mercantil, em outubro de 1990, quando de uma viagem à África, Ibrahim Éris manifestou sua profunda perplexidade diante da retomada da inflação, afirmando: “Não é a economia que está errada, é o mundo!” Não dispondo do instrumento teórico da inflação inercial, não podia compreender como a inflação retomava apesar do enorme ajuste fiscal realizado e do controle monetário estrito que impusera à economia.

[158](#) - De maio a outubro de 1992, o Plano Marcílio foi vítima da crise política que levou o presidente Collor a renunciar. Entretanto, a crise política não explica o fracasso do programa de estabilização, que já era evidente em abril.

[159](#) - Sobre o populismo econômico ver Bresser Pereira, org. (1991), onde alguns dos trabalhos mais importantes sobre o assunto estão presentes, inclusive as contribuições clássicas de Canitrot (1975) e O'Donnell (1977).

[160](#) - O desconto insuficiente que o Plano Brady deu foi imediatamente apontado por Devlin (1989b), Sachs (1989b), Bresser Pereira (1989b). Jairo Abud avaliou criticamente o acordo da dívida do México e, mais genericamente, sua política macroeconômica. Segundo Abud (1996), entre julho de 1989 e dezembro de 1993, a redução média nos desembolsos de juros foi de 5,6% da dívida (equivalente a US\$ 759 milhões), que é menor que a redução esperada para um ano.

[161](#) - A expressão “coordenações de expectativas” para definir o problema da neutralização da inércia foi cunhada por André Lara Resende.

[162](#) - O exemplo mais conhecido de estabilização gradual e ortodoxa da inflação alta é o caso do Chile (1973-1979). Os custos sociais, no entanto, foram extremamente altos, compatíveis apenas com uma ditadura feroz como a do general Pinochet. Também no Chile, embora a inflação fosse alta, não se tornou inercial nem teve uma indexação informal.

[163](#) - Ver, por exemplo, Dornbusch e Fischer (1986), Kiguel e Liviatan (1988), e Bruno (1989, 1991).



[164](#) - Bresser Pereira e Nakano (1984) e Lopes (1984b) foram os primeiros economistas a propor um congelamento de preços acompanhado de tabelas de conversão para neutralizar a inércia. Arida (1983, 1984) e Lara Resende (1984), individualmente e juntos (Arida e Resende, 1984) foram os primeiros e únicos autores a propor o índice-moeda (Arida) ou a segunda moeda (Resende) como meio também de neutralizar a inércia.

[165](#) - Edmar Bacha foi para o governo junto com Fernando Henrique. Tive um papel em convencê-lo a aceitar o convite. Sua ida para o governo foi fundamental porque permitiu, nos meses seguintes, que André Lara Resende e em seguida Pêrsio Arida também fossem para Brasília. Com a chegada de Pêrsio, em agosto de 1993, completou-se a equipe e o plano começou afinal a ser delineado.

[166](#) - Os produtores de serviços, que são *non tradables*, aproveitam a estabilização para aumentar seus preços, enquanto os preços dos *tradables* são mantidos estáveis graças à concorrência internacional que a estabilização, somada à abertura comercial, permitiu. A convergência dos preços dos bens não-comercializáveis com os comercializáveis só começou a ocorrer no Brasil em 1996.

[167](#) - A expressão organização não-governamental (ONG) poderia ser considerada sinônimo de organização pública não-estatal (OPNE). OPNE seria apenas uma forma mais precisa de referir-se às entidades do terceiro setor sem fins lucrativos, na qual (1) não se confunde Estado com governo, e (2) se enfatiza o caráter público, voltado para o interesse de todos, desse tipo de organização voluntária. Na prática, as ONGs pretendem e são uma forma “mais moderna” de ação, principalmente nas áreas da educação,

da saúde, do meio ambiente e da assistência social, não incluindo nem pequenas instituições assistenciais, nem grandes fundações, as quais, todavia, são também OPNEs.

[168](#) - A expressão “agência autônoma” talvez seja mais adequada para um órgão intermediário entre as agências executivas e as organizações sociais: as agências reguladoras, que exercem atividade exclusiva de Estado, mas devem ter conselhos de direção com mandato, dotados de uma autonomia maior do que o das agências executivas. Enquanto estas devem seguir a política definida pelo governo, as agências reguladoras, quando definem preço, não devem seguir uma política governamental que varia com o tempo e as circunstâncias: seu papel permanente é de estabelecer o preço que seria o do mercado, se mercado competitivo houvesse.

[169](#) - Analisei este tema originalmente em Bresser Pereira (1991b) e Bresser Pereira e Thorstensen (1992).

[170](#) - Sobre o caráter “anti” do nacionalismo, ver Lima Sobrinho (1963).

[171](#) - Ver Bresser Pereira e Thorstensen (1992) e Thorstensen, Nakano, Faria Lima e Sato (1994).

[172](#) - Esta bela frase foi pronunciada pelo presidente Sanguinetti, do Uruguai, em seu discurso em Acapulco, em novembro de 1987, na reunião de cúpula de oito países latino-americanos.

[173](#) - Em 1977, tivemos o “pacote de abril” do presidente Geisel — um conjunto de medidas autoritárias que indignaram a sociedade civil brasileira e viabilizaram o

início do rompimento político dos empresários com o regime militar. Analiso esse fato em *O colapso de uma aliança de classes* (1978) e *Pactos políticos* (1985).

[174](#) - Não estou usando o termo governo como sinônimo de Estado, como o faz a tradição anglo-saxônica, mas como o conjunto de indivíduos que dirige o Estado nos âmbitos executivo, legislativo e judiciário. O governo aqui é o gestor do Estado.

[175](#) - O pacto político democrático populista que prevaleceu entre 1977 e 1987 foi um pacto prioritariamente voltado para a democracia, não para o desenvolvimento.

[176](#) - Bolívar Lamounier (1989, 1990) privilegiou a eleição de 1974 como o *turning point* na transição, enquanto eu, embora não ignorando a importância daquela eleição, sustento que a coalizão burocrática autoritária realmente começou a se romper em 1977. A primeira vez que desenvolvi esta explicação sobre a transição do Brasil para a democracia foi em Bresser Pereira (1978). Ver também Bresser Pereira (1983), onde analisei o processo de democratização dentro da sociedade civil, e Bresser Pereira (1984), Capítulo 9, em que discuti a dialética da redemocratização — exigida pela sociedade — e a abertura, uma estratégia autoritária para adiar ou restringir o processo de democratização. Bresser Pereira (1985) é uma coletânea de artigos sobre o tema dos pactos políticos e a transição para a democracia.

[177](#) - Ver, entre outros, Martins (1983), O'Donnell e Schmitter (1986), Selcher (1986) e Mainwaring (1992). O'Donnell e Schmitter (1986: 19), cujo trabalho foi extremamente influente, dizem que “não há transição cujo

início não seja consequência — direta ou indireta — de importantes divisões dentro do próprio regime autoritário, principalmente ao longo de clivagens flutuantes entre linha-dura e linha-branda. Brasil e Espanha são exemplos de tal causalidade direta”. Stepan (1986: 19) originalmente adotou a mesma linha. Na versão inglesa de seu livro, publicada mais tarde, totalmente revisada, como *Rethinking military politics* (1988), deu maior relevância à sociedade civil.

[178](#) - Em abril de 1977, o presidente Geisel fechou o Congresso quando este não aprovou uma lei para reforma do sistema judiciário. O autoritarismo e a gratuidade desse ato provocaram uma indignação nacional que desencadeou a transição para a democracia na medida em que quebrou a aliança política entre a burguesia e a burocracia civil e militar que controlava o governo. Ver Bresser Pereira (1978).

[179](#) - Sua proposta de liberalismo social foi inspirada por Merquior (1991). Dada a qualidade do inspirador, era uma proposta ideologicamente respeitável, que se perdeu com o naufrágio de seu governo. Neste livro, estamos falando de uma proposta social-liberal correspondente ao Estado Social-Liberal que está emergindo neste final de século.

[180](#) - No primeiro caso, estão os Institutos Liberais, no segundo, particularmente o IEDI (Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial), criado em 1988 com a participação exclusiva das 30 maiores empresas industriais brasileiras.

[181](#) - Conforme observa Diniz (1993: 34/35), “a predominância de uma visão setorial e a ausência de

incentivos à cooperação entre seus diferentes segmentos persistem como traços marcantes da classe empresarial”.

[182](#) - Ver Bresser Pereira (1977, 1978 e 1980).

[183](#) - Sobre o paradoxo neoliberal ver Haggard e Kaufmann (1991) e Sola (1993, 1994).

[184](#) - Para uma análise da burocracia estatal brasileira, ver, entre outros, Martins (1976 e 1985), Abranches (1978), Nunes (1984), Schneider (1991) e Gouvêa (1994).

# Table of Contents

[Apresentação](#)

[Introdução: Em Busca de uma Nova Interpretação](#)

[Parte I: As Interpretações](#)

[1. As Interpretações e as Estratégias](#)

[2. A Interpretação da Crise do Estado](#)

[3. Os Ciclos do Estado](#)

[Parte II: A Crise Fiscal](#)

[4. Crise e Transformação](#)

[5. A Macroeconomia Perversa](#)

[6. A Crise da Dívida](#)

[7. A Hiperinflação](#)

[Parte III: A Dimensão Política](#)

[8. Crise e Renovação da Esquerda](#)

[9. Obstáculos Políticos à Reforma Econômica](#)

[10. O Governo Collor: Crise Política Recorrente](#)

[11. A Contradição da Cidadania](#)

[Parte IV: As Reformas](#)

[12. Reformas Econômicas em Tempos Anormais](#)

[13. Um Ataque Dramático à Inflação](#)

[14. As Tentativas de Estabilização](#)

[15. Reformas Bem-Sucedidas](#)

[16. A Reforma da Administração Pública](#)

[17. A Perspectiva Internacional](#)

[18. Rumo a um Novo Pacto Político](#)

[Notas](#)