

Colloreeconomics

Paulo Paiva

Professor da Universidade Federal de Minas Gerais CEDEPLAR/UFMG

1. Introdução

Os anos 80 assistiram às mais diferentes experiências de ajustamento da economia brasileira, tanto no final do regime autoritário quanto na fase da Nova República. Todas fracassaram. A renda *per capita* manteve-se estagnada, a inflação se acelerou atingindo níveis recordes na história econômica do País e a dívida externa aumentou. O período foi, inclusive, batizado de *década perdida* (Reis, Bonelli, Markwald e Varsano)(9).

Resultados semelhantes obtiveram outros países latino-americanos. Sachs (10) imputa o insucesso das políticas de estabilização na América Latina ao que denomina de populismo econômico. Segundo ele, a elevada desigualdade de renda na região estimula o conflito econômico que, por sua vez, contribui para a escolha de política econômica equivocada. Em consequência, pratica-se uma política fiscal frouxa e uma política cambial que sobrevaloriza a moeda doméstica. Na fase inicial do programa, a queda da inflação é acompanhada de elevação do salário real e do produto e de queda no saldo da balança comercial e das reservas internacionais. Na etapa seguinte, com a aceleração inflacionária, caem o salário e a produção e cresce o déficit público.

No caso brasileiro, devem-se acrescentar dois outros aspectos. Primeiro, que o Estado tem servido a interesses privados, como no caso de compra de empresas em processo de falência ou no da estatização da dívida externa, ou no caso da manutenção de subsídios

permanentes a subsectores de baixa eficiência, ou, ainda, na desorganização da oferta de alguns bens públicos, como na área de educação e saúde, cuja consequência tem sido tanto a transferência de recursos públicos para o setor privado quanto o favorecimento a segmentos não-prioritários de renda relativamente mais elevada. Ademais, subordinado a pressões cartoriais e corporativas, o setor público tem resistido às diversas tentativas de saneamento. Ao longo dos últimos anos, têm-se elevado as transferências do setor público ao setor privado e, conseqüentemente, as receitas correntes líquidas têm sido reduzidas. Em 1970, elas representavam 16,8% do PIB e, em 1987, eram estimadas em 6,5% (Ferreira da Silva)(6), principalmente devido ao aumento da participação dos juros da dívida interna no total das transferências. Como resultado, cresceram as necessidades de financiamento do setor público.

Segundo, as tentativas de pacto social fracassaram, quer por ausência de objetivos previamente acordados, quer por incapacidade política do Governo em coordenar programas de entendimento com a participação efetiva dos setores empresariais e trabalhistas, quer, ainda, pelo fracasso de ações entre empresários e trabalhadores na tentativa de procura de soluções para seus conflitos, sem a interveniência do Governo. Em suma, a combinação de estratégias populistas com falta de pacto social resultou no enfrentamento não-adequado das dívidas externa e interna e da inflação.

Experiências diferentes tiveram os países europeus e os Estados Unidos na década de 80. Nessa região, uma nova onda liberal, liderada por Reagan e Thatcher, trouxe a estabilidade econômica e a retomada do crescimento. Política monetária ativa, austeridade na gestão do setor público com redução de programas sociais e desregulação da economia compuseram os alicerces da política econômica liberal. O seu sucesso, medido pelos índices de inflação e de crescimento do produto, chegou a ser utilizado para indicar o fim da era do estado do bem-estar.

De alguma maneira, os princípios da austeridade, a política monetária restritiva e os programas de privatização foram peças importantes na orientação da política econômica de governos socialistas da França, Espanha e Portugal. Nesses países, a participação de instituições corporativas na formulação de pactos, visando a dar prioridade à estabilidade monetária, foi essencial ao sucesso da política econômica e à solução dos conflitos com taxas mais baixas de desemprego, como ocorreu, também, na Europa Setentrional (Sachs)(10).

No final da década, a onda liberal chegou ao Leste europeu. O fortalecimento do individualismo e da iniciativa privada, a predominância do mercado sobre a regulamentação estatal e a abertura externa visando a uma maior integração no mercado internacional são as diretrizes das economias do Leste europeu na entrada dos anos 90.

Visto dessa maneira, parece que se pode concluir que o liberalismo foi o fator responsável pelo sucesso da política econômica na Europa e nos Estados Unidos, enquanto o populismo, em seu sentido mais amplo, foi o principal responsável pelo fracasso dos programas de estabilização na América Latina. Há de se examinar as condições político-institucionais, onde se executa a política econômica. No Brasil, desigualdades de renda, limitações institucionais e crescentes endividamentos externo e interno impõem dificuldades ao exercício de política econômica liberal ou social-democrata como concebida nos países europeus. Este é, aliás, o tema deste artigo.

O Brasil entra na década de 90 sob um Governo escolhido pela vontade popular, depois de mais de um quarto de século sem eleições presidenciais, e na expectativa de que sua economia reencontre o caminho do crescimento sustentado. As primeiras medidas e as linhas do plano de reconstrução nacional apresentadas pelo governo Collor indicam, de um lado, a intenção de conciliar os princípios da eficiência, de cunho liberal, e da equidade, de origem social-democrata, e, de outro lado, a tentativa em executar um programa de estabilização diferente das experiências anteriores, quer ortodoxas, quer heterodoxas. A hipótese central deste artigo é que a concepção de política econômica conciliando eficiência e equidade gera tensões que podem comprometer os seus resultados. A hipótese complementar sugere que as limitações econômicas e político-institucionais dificultam a consecução do Plano Collor, conforme concebido. Para discuti-las a Seção 2 tenta identificar as bases liberais e social-democratas do Programa Collor. A Seção 3 discute as limitações à política econômica, e a Seção 4 apresenta alguns riscos para o sucesso da execução da política econômica como concebida por Collor.

2. A Concepção Econômica do Programa Collor

Durante a campanha eleitoral, o candidato Collor de Mello apontou o combate à inflação, à corrupção e à miséria como as prioridades de suas Diretrizes de Ação do Governo (Collor de Mello)(2). Em seu discurso de posse, o presidente eleito indicou, como estratégia central de sua política econômica, a busca da articulação simultânea dos princípios da eficiência e da equidade, ao afirmar ser competência prioritária da livre iniciativa — não do Estado — “criar riqueza e dinamizar a economia”, e do Estado planejar o desenvolvimento e “assegurar à justiça o sentido amplo e substantivo do termo” (Collor de Mello)(3). Ao anunciar suas primeiras medidas, o governo Collor elegeu o controle da inflação como condição necessária à retomada do crescimento. O Plano Collor se compõe de alguns instrumentos tradicionalmente utilizados nos programas de concepção liberal e de outros de origem keynesiana e de tradição heterodoxa. Os últimos poderiam ser identificados como parte da concepção social-democrata. Assim é possível se identificar medidas que compõem um coerente eixo liberal no Programa Collor e medidas e intenções que sugerem um outro eixo de origem social-democrata.

2.1. O eixo liberal

Na primeira fase do plano de estabilização do governo Collor, que cobre um período de 45 dias entre a sua promulgação e o dia 1^o de maio, quando se inicia a fase de prefixação de preços, o principal instrumento de controle de inflação é a queda no nível de atividade gerada pela contenção da liquidez. Ao controlar o *M4* o Governo procura restabelecer a eficácia da política monetária e oferecer condições de independência ao Banco Central. Aliás, já estava presente nas Diretrizes de Ação do Governo (Collor de Mello)(2) a intenção de restringir a atuação do Banco Central ao controle da liquidez do mercado monetário e à regulamentação e à fiscalização do mercado financeiro. Ademais, com o bloqueio dos ativos

em cruzados novos e a criação de uma nova moeda — o Cruzeiro —, o Governo procurou determinar a endogeneidade da oferta da nova moeda, na melhor das tradições ortodoxas, em que pesem as críticas de Rabelo de Castro(8) e Lemgruber(7).

Na esfera do setor público, várias medidas visando a conter gastos e a restabelecer a austeridade na administração pública foram tomadas no início do Governo. Entre elas destacam-se a reforma administrativa, reduzindo o número de ministérios; a extinção de órgãos e de funções gratificadas; a alienação de imóveis residenciais, mansões, chácaras e automóveis; a definição de critérios para admissões; e a criação de um código de ética para os servidores públicos. Ademais, em seu discurso perante o Ministério, no dia 16 de março, o presidente anunciou que havia determinado a eliminação do déficit público neste ano (Collor de Mello)(4).

Outras medidas visam à privatização de atividades a cargo do setor público, como o Programa Nacional de Desestatização.

Iniciando o processo de desregulação da economia, o Governo reduziu impostos sobre importação e anunciou medidas visando a eliminar entraves burocráticos às importações. Na área de política salarial, a medida provisória manteve a indexação plena, apenas para o salário mínimo. Os outros salários terão reajustes automáticos mensais conforme os limites mínimos prefixados. Quaisquer correções devidas a diferenças entre prefixação e inflação observada, ou a outros títulos, deverão ser objeto de negociações entre as partes. O presidente vetou o dispositivo aprovado pelo Congresso Nacional que garantia a correção trimestral da diferença entre prefixação e inflação observada. Finalmente, eliminou a fixação diária das taxas de juros no *overnight* pelo Banco Central e o controle administrativo sobre a taxa de câmbio, instituindo o câmbio flutuante.

No setor externo, além do câmbio flutuante, o presidente anunciou a integração competitiva da economia brasileira ao mercado internacional (Collor de Mello)(3) e o estímulo à participação do capital estrangeiro no desenvolvimento nacional (Collor de Mello)(4).

Poderia, ainda, ser observado que a ausência de programas sociais emergenciais, visando a compensar os efeitos recessivos do Plano, completa seu lado predominantemente liberal.

2.2. O eixo social-democrata

A dimensão social-democrata do Programa Collor pode ser identificada em três áreas: o papel do Estado, a política fiscal e os programas sociais.

Ainda é muito cedo para que se possa fazer uma avaliação da tendência concreta em relação ao papel do Estado no governo Collor. O documento de campanha (Collor de Mello)(2) e o discurso de posse (Collor de Mello)(3) sugerem o fortalecimento do Estado, através do aumento de sua eficiência e de sua ação, tanto no planejamento do desenvolvimento quanto na ação distributiva. Afirmou o presidente em sua posse: "não deixarei o problema da pobreza à mercê do automatismo do mercado" (Collor de Mello)(3). As medidas de privatização e desregulação são, ainda, muito tímidas perto do fortalecimento do Executivo, através do uso exagerado de medidas provisórias e da recuperação de instrumentos de política macroeconômica, como a política monetária, para se supor que as

funções do Estado estejam sendo reduzidas. É possível sugerir, como hipótese, que a tendência será o fortalecimento do Estado nas áreas de planejamento do crescimento e da interferência na distribuição de renda.

O plano de estabilização não apresentou um ajuste fiscal tão profundo quanto podia se esperar pela análise das Diretrizes de Ação do Governo, que prometia uma profunda reforma fiscal (Fernando Collor)(2).

A maioria das medidas mostra uma tentativa de ajuste com base no aumento da receita — tributação sobre ganhos de capital, combate à sonegação e reajuste de tarifas e preços públicos — aliada à redução temporária do pagamento de juros internos (nada se sabe sobre os juros externos). É um tipo de ajuste em que o corte de gastos tem papel secundário, seguindo a linha fiscalista da tradição keynesiana.

Finalmente, na área de programas sociais, nada foi feito. A política de rendas, prefixando salários e preços, antecedida de um período de congelamento de preços, pode ser interpretada como medida visando a proteger o poder aquisitivo, enquanto se tenta eliminar os mecanismos de indexação.

Em suma, o Programa Collor e seu plano de estabilização foram concebidos com a combinação de elementos da tradição liberal e da tradição social-democrata. Se este tipo de ecletismo pode, de um lado, sugerir maior amplitude do programa, de outro lado pode conduzir ao desenvolvimento de tensões que, eventualmente, venham a comprometer o seu sucesso. Ademais, as experiências recentes no Brasil têm sugerido que outras condições têm levado a política econômica pelo caminho do populismo e, em consequência, ao total fracasso.

3. Limitações à Política Econômica

As autoridades monetárias não têm, usualmente, controle absoluto sobre a política econômica. Fatores econômicos e políticos (Bresser Pereira)(1) e restrições institucionais limitam a ação do Poder Executivo nesta área. Esta seção faz uma avaliação das principais limitações à política econômica, conforme traçada pelo governo Collor, tratando-as em dois conjuntos: as limitações econômicas e as limitações político-institucionais.

3.1. Limitações econômicas

Diversas são as limitações econômicas à consecução da política de estabilização do governo Collor. A primeira limitação, de ordem econômica, decorre do conflito entre os objetivos implícitos nos diversos instrumentos utilizados na construção do Plano Collor.

A conjugação de elementos oriundos das concepções liberal e social-democrata, que compõem o ecletismo do Programa Collor, coloca em choque objetivos conflitantes, se perseguidos no mesmo tempo. Assim é que procurar a estabilidade monetária e, simultaneamente, tentar reduzir desigualdade de renda, quer através do aumento dos salários, quer

através da expansão do emprego, não têm logrado êxito, como comprovam as experiências do passado recente do Brasil.

A distinção clara do tempo para conseguir a estabilidade e para promover a equidade é condição necessária para diminuir o efeito desta limitação. A distribuição, no tempo, da execução da política econômica, conforme diferentes objetivos, não é, contudo, suficiente para eliminar conflitos de ordem ideológica que surgem das diferenças entre as concepções liberal e social-democrata.

A segunda limitação econômica surge da ineficácia de alguns instrumentos de política econômica. A experiência recente do Plano Verão comprovou a ineficácia da política monetária em um contexto de excesso de liquidez da dívida pública (Diniz)(5).

O congelamento de preços mostrou-se, igualmente, inoperante, se mantido por longo período, ou se são mantidas expectativas de volta da inflação. Congelamento de preços com aumentos reais de salários, relativamente ao último mês que antecedeu ao choque econômico, pode provocar uma onda de consumo, se houver a formação de expectativa sobre a volta da inflação. Desta maneira, resultados não esperados do congelamento conflitam com resultados esperados da contenção da demanda da política monetária.

A terceira limitação refere-se às implicações das relações econômicas internacionais. De um lado, o ajustamento interno necessário para se conseguir a estabilidade monetária depende dos resultados das renegociações da dívida externa que, por sua vez, dependem da interação entre o Brasil e os seus credores. Vale dizer, tais resultados não são determinados unilateralmente. De sorte que metas de ajuste interno não são independentes das relações externas, a não ser que se admita que o acordo externo se fará integralmente nos termos propostos pelo Brasil. De outro lado, as tendências do comércio internacional definem as condições para o desempenho da balança comercial brasileira, além daquilo que internamente pode afetar o comportamento das exportações e das importações.

Finalmente, as demandas sociais, decorrentes das carências de segmentos mais pobres, impõem necessidade de gastos dificultando o controle das contas públicas.

3.2. Limitações político-institucionais

Outras limitações são de ordem político-institucionais, desde a necessidade de negociar com grupos de pressão (Bresser Pereira)(1) até as restrições legais à ação do Poder Executivo. Entre elas, três merecem destaque especial. Primeiro, alguns dos instrumentos básicos de política econômica estão, atualmente, na competência do Congresso Nacional. Por exemplo, além da política salarial em geral, a Constituição de 1988 estabeleceu que o salário mínimo será fixado em lei, de maneira que o Executivo não possa mais alterar os salários unilateralmente. Cabe, também, ao Congresso Nacional dispor sobre os limites de emissão da moeda, sobre o montante da dívida mobiliária federal e sobre o sistema tributário, arrecadação e distribuição de rendas. Ademais, a Constituição em vigor impõe limitações à instituição de empréstimos compulsórios, impede a cobrança de tributo no mesmo exercício financeiro em que tenha sido publicada a lei que o criou e fixa limite máximo para a taxa de juros reais. Desta maneira, as autoridades monetárias não possuem controle absoluto sobre

importantes instrumentos de política econômica, como as políticas monetária e fiscal, se for respeitada inteiramente a Constituição.

Segundo, a Constituição Federal, ao estabelecer os direitos sociais e ao definir a ordem social, caminhou no sentido da consolidação de um estado de bem-estar no Brasil. Nestas circunstâncias, as responsabilidades do poder público ficaram bastante ampliadas. De um lado, responsável pela organização da seguridade social, com cobertura universal e benefícios irredutíveis; de outro lado, co-responsável pela proteção a segmentos demográficos específicos, como crianças, adolescentes e idosos. As implicações desta concepção são inúmeras para as finanças públicas, desde a pressão, no curto prazo, por recursos para atender aos aumentos nas despesas da previdência social, até as demandas constantes por recursos fiscais para programas nas áreas de saúde, de educação etc.

Terceiro, a necessidade de um entendimento com os diferentes segmentos da sociedade e as representações políticas com influência no Congresso Nacional. O êxito da política econômica depende de algum tipo de pacto social, implícito ou explícito (Bresser Pereira)(1). No caso brasileiro, devido ao conflito social com raízes na desigualdade de renda e devido à competência do Congresso Nacional em legislar sobre importantes instrumentos de política econômica, a formação de acordos é essencial para o sucesso dos objetivos de qualquer plano de estabilização. Isto restringe, então, a concepção e a implementação da política econômica aos limites do que se acorda nos entendimentos.

4. Riscos do Programa Econômico

O ecletismo teórico da concepção econômica do Programa Collor pode representar uma tentativa bem-sucedida de execução de política econômica sem preconceitos ideológicos. Para tanto, é necessário vencer alguns riscos que podem comprometer o seu sucesso, tais como:

4.1. Eficiência/equidade

Este risco nasce da conciliação entre uma concepção liberal, que privilegia os mecanismos de mercado para determinar a alocação mais eficiente dos recursos, e outra social-democrata que, através do fortalecimento do Estado, de uma reforma fiscal e do redirecionamento dos gastos públicos, pretende afetar a distribuição da renda. O equilíbrio entre eficiência e equidade é o maior desafio do programa econômico do governo Collor. A busca da eficiência exige a redução da ação do Estado e o aumento da competitividade. A busca da equidade impõe a necessidade do aumento de gastos públicos em programas sociais e maior regulamentação da economia para impedir distorções causadas pelo mercado e dificultar a eliminação do déficit público.

4.2. Estabilidade/recessão

Outro risco advém da implementação do plano de estabilização. A estabilidade monetária é condição necessária para a consecução do programa econômico do governo Collor. O ajuste fiscal, sem conter gastos, depende, primeiro, do desempenho da receita, que, por sua vez, depende do comportamento da atividade econômica; segundo, do sucesso do controle da inflação para eliminar os impactos negativos do efeito Olivera-Tanzi; e, terceiro, dos efeitos do financiamento da dívida externa sobre a base monetária e o déficit público. Incertezas sobre o sucesso do controle das contas públicas contribuirão para a formação de expectativas sobre a inflação futura, comprometendo o sucesso do controle de preços. Efeitos inflacionários semelhantes terão possíveis aumentos salariais concedidos com base na variação do IPC de março, se se repetir o que ocorreu com o Plano Bresser, quando a Justiça autorizou a reposição salarial relativa à inflação de junho de 1987. Ademais, o atraso na flexibilização de preços poderá impedir o ajustamento na estrutura de preços relativos, gerando tensões desestabilizadoras. Estes são focos potenciais de volta da inflação, cujo controle não depende, exclusivamente, do aprofundamento do processo recessivo, mas de decisões corretas na condução de outros aspectos do plano de estabilização. Ao contrário, aperto mais profundo da demanda, mantidas as outras condições inalteradas, poderá, inclusive, favorecer a combinação de recessão com inflação.

4.3. Pacto social

O reconhecimento da não-neutralidade do plano de estabilização e das restrições político-institucionais à sua implementação já seriam condições suficientes para recomendar a realização de um pacto social para a obtenção de resultados positivos. Todavia, a construção teórica do programa econômico do governo Collor, à medida que contém elementos de visões ideológicas diferentes, exige sua negociação com os diferentes segmentos da sociedade. Foi assim que obtiveram sucesso os governos socialistas da Europa Ocidental nos seus planos de ajustamento, no início dos anos 80, quando utilizaram instrumentos de política econômica liberal.

Esta necessidade fundamental esbarra em dois obstáculos. De um lado, o conflito social e as enormes carências de parcela ponderável da população brasileira dificultam o adiamento da execução de programas de gastos públicos. De outro lado, o distanciamento político entre o Governo e as instituições representativas da sociedade civil torna difícil a realização de um pacto social que permita concretizar a estabilidade monetária com a absorção de parte dos custos, em termos de salário real, por parte dos trabalhadores e, como consequência, com níveis de desemprego mais baixos. O insucesso na construção de um pacto social poderá impedir que o Governo administre coerentemente seu plano econômico, face às pressões que se originam do conflito social. Uma alternativa seria optar por dar maior ênfase ao componente liberal do Plano, aumentando o controle da demanda, o corte de gastos públicos e a desregulação da economia. As restrições institucionais poderão inviabilizar este caminho, a não ser que se fizesse pela via autoritária.

Na falta de um pacto social gerado na sustentação política ao programa econômico, restaria, ainda, buscar apoio popular, monitorado por pesquisas de opinião pública, que não

refletem adequadamente a racionalidade econômica. Neste caso, medidas de impacto, como manutenção de congelamento de preços, controle policial sobre o mercado, redução de gastos com impacto sobre a opinião pública, mas de efeitos duvidosos sobre as contas públicas, levariam o ecletismo do programa Collor à via populista. Assim sendo, voltaria a inflação, possivelmente associada ao aumento do desemprego, devido à queda no nível de atividade.

Referências Bibliográficas

1. BRESSER PEREIRA, Luiz C. — *Os Limites da Política Econômica*. Revista de Economia Política, 8(3): 5-21, 1988.
2. COLLOR DE MELLO, Fernando — *Diretrizes de Ação do Governo*. Brasília, 1989.
3. — — *Discurso de posse*, pronunciado no Congresso Nacional, 15 de março de 1990.
4. — — *Discurso proferido na primeira Reunião Ministerial*, Palácio do Planalto, 16 de março de 1990.
5. DINIZ, Abílio — *Reforma Econômica para o Brasil*. São Paulo, Nobel, 1990.
6. FERREIRA DA SILVA, José Cláudio — *Retrospecto do Desempenho Macroeconômico*. In: IPEA/INPES, *Perspectivas da Economia Brasileira*. Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 27-43, 1989.
7. LEMGRUBER, Antonio Carlos — *A Reforma Monetária*. Folha de São Paulo, 01 de abril de 1990, p. B- 2.
8. RABELO DE CASTRO, Paulo — *A Nova Dívida Externa do Plano Collor*. Folha de São Paulo, 30 de março de 1990, p. B-2.
9. REIS, Eustáquio J.; BONELLI, Regis, MARKWALD, Ricardo e VARSANO, Ricardo — *In: Introdução*. In: IPEA/INPES, *Perspectivas da Economia Brasileira 1989*. Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1-23, 1989.
10. SACHS, Jeffrey — *Conflito Social e Políticas Populistas na América Latina*. Revista de Economia Política, 10(1): 5-31, 1990.