

## EM BUSCA DE UMA NOVA INTERPRETAÇÃO PARA O BRASIL E A AMÉRICA LATINA

*Crise Econômica e Reforma do Estado no Brasil* 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. É também um livro sobre 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 que estudar as economias de vários países latino-americanos, particularmente as do México e 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 ou abordagem 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-democrata, e não uma estratégia neoliberal. A orientação ao mercado permanecerá como um prioridade, mas o objetivo não é atingir o Estado mínimo, e sim reconstruir o Estado, devolvendo-lhe capacidade de governar. Por outro lado, além de ser orientada ao mercado, isto é, voltada para a competitividade interna e externa, as reformas deverão considerar cuidadosamente os interesses nacional dos países. O velho nacionalismo - o nacionalismo que estava atrelado à estratégia de

*Summary: Apresenta os principais pontos e abordagens do livro Crise Econômica e Reforma do Estado no Brasil, que analisa as interpretações sobre o Brasil e a América Latina, as correspondentes estratégias de desenvolvimento econômico, e as coalizões de classes ou pactos políticos abrangentes que apoiaram estas estratégias.*

*Origin: Introdução ao livro Economic Crisis and State Reform in Brazil, publicado em 1996 por Lynne Rienner Publishers, Boulder, Colorado. Publicado no caderno Mais!, da Folha de São Paulo, em 28 de janeiro de 1996.*

### **Sections:**

- [Uma Abordagem Abrangente](#)
- [Da Dependência à Crise do Estado](#)
- [A Abordagem](#)
- [As Origens](#)
- [O Livro](#)

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 não apenas orientadas ao mercado mas também orientadas 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 Abordagem Abrangente**

Este livro lida apenas com o Brasil e a América Latina, mas, na sua introdução, eu 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, sugiro que 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 e uma crise do modo de intervenção e de administração do Estado.

O colapso do comunismo foi o ápice de uma longa crise que se iniciou da 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 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 ideologia militar e ideológica. As principais universidades americanas são ainda excepcionais 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 uma força dominante nos campos científico e ideológico, e construíram conceitos teóricos e modelos econômicos e políticos que serviriam 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 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 se 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 - consenso que formalmente limitava-se a afirmar a necessidade de liberalização comercial, privatização e ajuste fiscal, mas que na verdade implicava em 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 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 sub-avaliadas. 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 Estado desenvolvimentista e até mesmo o *Welfare State*. O Estado não deveria desempenhar qualquer 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, dado 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 falta de pragmatismo, apresentou soluções parciais senão equivocadas para esses problemas. O mercado é certamente um mecanismo maravilhoso. Eu não tenho restrições à idéia de que todas as reformas econômicas devem ser orientadas ao mercado. Eu diria até que elas deveriam ser *market-biased* - 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. Na verdade, 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 orientada ao mercado 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 ao 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 sim 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 europeus social-democratas, por um lado, e o Japão e os países do Leste Asiático, por outro lado, são bons exemplos disso.

Partindo dessas observações bastante genéricas, eu cheguei a um conjunto de idéias que eu decidi chamar de “abordagem 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 a partir das idéias de Prebisch (1950). Após a crise dos anos 60, eu 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 as 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 abordagem 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 uma transição do estruturalismo, que estava preocupado principalmente com estratégias de desenvolvimento de longo prazo, para uma abordagem 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 abordagem da crise do Estado”, que eu discuto na introdução deste livro e utilizo na maioria de seus capítulos, corresponda a uma nova interpretação para a região. Neste livro eu proponho que essa interpretação, por sua vez, corresponda a uma estratégia de reformas orientadas ao mercado mas também orientadas aos interesses do Brasil e da América Latina. Proponho que seja uma estratégia pragmática e social-democrata de desenvolvimento. Este livro, na verdade, além de analisar a crise e as reformas no Brasil, pode ser analisado como uma busca de uma nova interpretação e de novas estratégias de desenvolvimento para a América Latina.

## **A Abordagem**

A abordagem da crise fiscal 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 crise do modo de intervenção, e uma crise 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 explosivas as expectativas com relação ao crescimento da dívida pública. 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 tornou-se 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 abordagem, 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 apresentado por Keynes como sendo a explicação para a crise dos anos 30, certamente não se aplica para a atual crise. O colapso do consenso keynesiano nos anos 70, que os economistas normalmente atribuem às falhas da curva de Phillips em explicar a estagflação, foi na verdade causada 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 abordagem da crise fiscal toma 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 da demanda, necessariamente derivar-se-iam outras conseqüências. 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, de modo que a governabilidade e a governança - a legitimidade e a capacidade financeira e administrativa de governar - sejam recuperadas. Só assim Estado e mercado se complementarão, 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.

Historicamente, o papel econômico do Estado está sempre se alterando, 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 econômico positivo que é particularmente importante para o desenvolvimento econômico. Uma condição essencial para o pleno desempenho desse papel, 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 infra-estrutura, as políticas industriais e tecnológicas, e a realização 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 limites, 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 abordagem da crise do Estado, o objetivo é obter um Estado menor porém mais forte e flexível, um Estado que se pareça com um tigre jovem ao invés de um velho elefante balofo. Reformas 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 e não de enfraquecê-lo.

## **As Origens**

Para que se possa compreender essa abordagem 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 idéia 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, eu percebi, pela primeira vez, que o Estado havia se 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 esse século produziu, mas suas idéias 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) 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, eu escrevi meu primeiro *paper* sobre a crise do Estado (1987). O Capítulo 4 deste livro foi baseado nesse *paper*.

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, eu 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 um 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 Sourrouille, naquela época, ministro da economia na Argentina, ajudaram-me a chegar a essa conclusão. Dois meses depois, eu 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 idéias 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. Eu renunciei ao cargo de Ministro da Fazenda em dezembro de 1987. Nos anos posteriores à minha volta à vida acadêmica, eu me dediquei a desenvolver ainda mais idéias sobre o Brasil e a América Latina que fossem consistentes com a abordagem da crise do Estado. Eu escrevi muitos ensaios, participei de muitas conferências nacionais e internacionais, conversei com muita gente, acompanhando as novas idéias que estavam surgindo. O resultado é este livro.

Para que eu pudesse desenvolver a abordagem da crise fiscal, um fator importante foi a minha participação no projeto *East-South System Transformations* conduzido por Adam Przeworski. Como desdobramento do projeto, eu escrevi, com Adam Przeworski e José Maria Maravall um livro, *Economic Reforms in New Democracies* (1993), onde eu fui capaz de, pela primeira vez, dar uma forma consistente a essa interpretação. Inicialmente, denominei-a de “abordagem da crise fiscal”. 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 abordagem da crise fiscal” é um bom nome para uma interpretação da crise, não para indicar quais seriam as políticas apropriadas para solucioná-la. Assim, consideramos outros nomes para a abordagem. Poderia ser “uma estratégia pragmática”, devido à sua recusa a todo tipo de ortodoxia e dogmatismo e a ênfase sobre a política industrial, nas linhas da estratégia de desenvolvimento do Leste Asiático. Poderia ser - e de fato foi esse o subtítulo do livro - “uma abordagem social-democrata”, dada a sua ênfase sobre o Estado e sobre as políticas sociais, como são aplicadas na Europa.

## O Livro

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, onde a abordagem da crise é esboçada, é o capítulo central do livro. A abordagem da crise fiscal 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 porque, depois disso, a disciplina fiscal, a privatização e a liberalização comercial tornaram-se imperiosos. Explica também porque a onda conservadora e neoliberal foi tão forte. 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. Nesses capítulos eu 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 eu denominei “a contradição da cidadania”: a existência de um grande número de cidadãos com direito a voto em uma sociedade radicalmente heterogênea, onde os governos enfrentam permanentemente uma crise de legitimidade, à 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 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, eu discuto primeiro as tentativas de estabilização fracassadas, argumentando que a causa dos fracassos não foi só política. Além dos aspectos políticos, eu 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, eu discuto as reformas bem sucedidas. E eu 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, eu 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 conseqüências 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.

Algumas seções deste livro foram anteriormente publicadas, separadamente, como *papers*. No entanto, como eles foram atualizados e alterados de diversas maneiras, o leitor deve considerá-los apenas como capítulos deste livro.

A minha experiência como Ministro da Fazenda, bem como o meu trabalho como professor de economia na Fundação Getúlio Vargas de São Paulo, e a minha participação em debates sobre o Brasil e sobre a América Latina em muitos seminários e congressos nacionais e internacionais foram essenciais para o desenvolvimento das idéias aqui apresentadas. Eu 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.