

Luiz Carlos Bresser Pereira

# **A crise do Estado**

Ensaio sobre a economia brasileira



© 1992 Livraria Nobel S.A.

**Livraria Nobel S.A.**

DEPARTAMENTO EDITORIAL

Rua Maria Antônia, 108 — 01222 — São Paulo, SP — Fone: (011) 257-2744  
Fax: (011) 34-7134

ADMINISTRAÇÃO E VENDAS

Rua da Balsa, 559 — 02910 — São Paulo, SP — Fone: (011) 876-2822  
Telex: 1181092 LNOB BR — Fax: (011) 876-6988

*Preparação:* Adriana Wrege Praga

*Revisão:* Maria Aparecida Salmeron e Wagner Gomes dos Santos

*Capa:* Evana Clícia Lisbôa Sutilo

*Composição:* Compupress

*Impressão:* Gráfica e Editora FCA

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)  
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

---

Pereira, Luiz Carlos Bresser, 1934-

A crise do Estado : ensaios sobre a economia brasileira / Luiz  
Carlos Bresser Pereira. — São Paulo : Nobel, 1992.

ISBN 85-213-0721-7

1. Brasil - Condições econômicas I. Título. II. Título: Ensaio sobre  
a economia brasileira.

92-0213

CDD - 330.981

---

Índices para catálogo sistemático:

1. Brasil : Condições econômicas 330.981
2. Brasil : Economia 330.981

**É PROIBIDA A REPRODUÇÃO**

Nenhuma parte desta obra poderá ser reproduzida sem a permissão por escrito dos editores por quaisquer meios: xerox, fotocópia, fotográfico, fotomecânico. Tampouco poderá ser copiada ou transcrita, nem mesmo transmitida por meios eletrônicos ou gravações. Os infratores serão punidos pela lei 5988, de 14 de dezembro de 1973, artigos 122-130.

Impresso no Brasil / Printed in Brazil

1 3 5 7 9 8 6 4 2  
93 95 97 99 98 96 94 92

# Sumário

Prefácio .....	7
----------------	---

## PARTE I — A CRISE FISCAL

1. A crise da América Latina: consenso de Washington ou crise fiscal? .....	13
2. A mudança no padrão de financiamento dos investimentos .....	35
3. A crise fiscal .....	55
4. A macroeconomia perversa da estagnação: dívida, déficit e inflação no Brasil .....	71

## PARTE II — O ESGOTAMENTO DA ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO

5. Crise e renovação da esquerda na América Latina .....	101
6. Os ciclos do Estado e a crise brasileira .....	113
7. A mudança do papel do Estado na economia brasileira .....	125
8. Uma abordagem pragmática para a intervenção do Estado .....	131

## PARTE III — AS NOVAS ESTRATÉGIAS

9. A estratégia da competitividade e do interesse nacional .....	147
10. Congelamento preparado e âncora nominal .....	163
11. As transformações internacionais e o interesse nacional .....	177
12. Integração latino-americana ou americana? .....	185

# Prefácio

Este livro reúne uma série de ensaios sobre a economia brasileira, nos quais procurei formular um diagnóstico global da crise em que vivemos desde o início dos anos 80 e apresentar as principais estratégias para superação dessa crise. Todos os capítulos, com exceção do segundo, “A mudança no padrão de financiamento dos investimentos”, foram escritos depois de minha passagem pelo Ministério da Fazenda, e traduzem uma série de convicções que formei a respeito da crise brasileira a partir dessa experiência. A publicação do trabalho anterior, sobre o financiamento dos investimentos, justifica-se porque foi escrito às vésperas de eu assumir o Ministério, tendo servido como uma das bases para o Plano de Controle Macroeconômico, documento no qual, em conjunto com minha equipe de economistas, formulamos as linhas fundamentais do diagnóstico sobre a crise da economia brasileira — uma crise estrutural de caráter essencialmente fiscal.

Embora tenham sido escritos no decorrer de três anos e meio, estes artigos formam um todo coerente, na medida em que se apóiam em algumas idéias básicas: (1) a crise fiscal do Estado levando à inflação e à estagnação; (2) o esgotamento da estratégia, de substituição de importações e superação do nacional-desenvolvimentismo; (3) a necessidade de se definir uma nova estratégia, a qual, embora baseada na redução do papel do Estado e da abertura comercial, não se confunde com a perspectiva neoliberal na medida em que afirma o caráter cíclico da intervenção estatal e prevê novas funções para o Estado, não apenas na área social e do meio ambiente, mas também no campo econômico e tecnológico, visando maior competitividade internacional; (4) a definição do conceito de interesse nacional em substituição tanto ao do nacionalismo quanto do cosmopolitismo.

Em qualquer sociedade, o Estado é o princípio da ordem e do direito. Nas sociedades modernas, em que a moeda é por ele garantida, é também a base da estabilidade macroeconômica. Hobbes chamou o Estado de *Leviatã*. Para ele, a alternativa ao Estado era a guerra civil e a desordem, o que continua sendo hoje

mais verdade do que nunca. Um Estado fraco, embora superdimensionado, quebrado financeiramente, vítima do populismo e da corrupção, desorientado, está na base da crise brasileira e latino-americana. É a causa fundamental da inflação e da estagnação econômica. Este livro procura fazer o diagnóstico econômico do Estado brasileiro em crise e apontar algumas estratégias de superação da crise.

O livro foi dividido em três partes. Na primeira parte faço a análise da crise brasileira e latino-americana, a partir do conceito de crise fiscal e do decorrente regime hiperinflacionário. Procuro, então, demonstrar o caráter perverso das tentativas de ajustamento macroeconômico que não levam em consideração a superação da crise fiscal e a recuperação do crédito público. Os problemas de inflação e estabilização, embora não sejam objeto central deste livro, são tratados no terceiro capítulo.

Na segunda parte examino mais diretamente a crise do Estado brasileiro a partir da hipótese de que a intervenção do Estado tende a assumir um caráter cíclico. Examino também a mudança do papel do Estado, que de agente do desenvolvimento se transforma em obstáculo ao mesmo, a partir do momento em que é paralisado pela crise fiscal. Reavalio as posições ideológicas a respeito do Estado, tomando como tema a crise e a renovação da esquerda na América Latina. E termino essa parte com uma análise do caráter pragmático da intervenção estatal, a partir da experiência dos países do Leste asiático.

A terceira parte contém as propostas de política econômica. Enquanto me pareceu mais adequado deixar os capítulos das duas partes anteriores basicamente na forma que foram originalmente escritos, os artigos desta parte ou foram escritos especialmente para este livro ou foram amplamente atualizados. Examino, então, a estratégia geral da competitividade e do interesse nacional, a política industrial, a estratégia de estabilização, e a inserção do Brasil no sistema econômico internacional.

Embora orientado para políticas públicas, espero que este seja antes de mais nada um livro de reflexão. Um livro no qual pretendi analisar dialética e sistematicamente a crise brasileira e suas contradições. Um livro que evite as soluções fáceis e lineares, os lugares comuns e a ideologia rasteira. Um livro que nos ajude a pensar e a agir sobre uma crise sem precedentes na história do Brasil.

Este livro exigiu muito tempo e trabalho para ser escrito. Foi fruto de muitos debates. As idéias e análises aqui contidas, algumas das quais felizmente já vão se tornando consenso, como é o caso da identificação da crise fiscal como sendo o problema central da economia brasileira, surgiram, entretanto, principalmente nos sete meses e meio nos quais ocupei o Ministério da

Fazenda do Brasil. Meu agradecimento, portanto, deve ser dirigido aos membros da minha equipe no Ministério que me ajudaram a formular essas idéias: a Fernão Botelho Bracher, Yoshiaki Nakano, Fernando Milliet de Oliveira, Francisco Lafayette Lopes, Ricardo Santiago, Fernando Maida Dall'Acqua, Alkimar Moura, Rubens Barbosa, Mailson da Nóbrega, Robert Cajado Nicol, Geraldo Gardenalli, Andréa Calabi, Antônio Augusto Mesquita Netto, Adroaldo Moura da Silva, José Tavares de Araujo Jr., Pedro Malan, Alexandre Kafka, Luiz Octávio Motta Veiga, Luiz Aranha Corrêa do Lago, André Montoro Filho, Gilda Portugal Gouvêa, Eduardo Teixeira, Arthur Barrionuevo Filho, Heloisa Camargo, Carlos Eduardo de Freitas, Daniel Oliveira, João do Carmo e Raul Velloso. Agradeço também a alguns amigos que, embora não participando da equipe, assessoraram-me durante o período em que estive no Ministério: André Lara Resende, Pérsio Arida, Abílio Diniz, Sylvio Luiz Bresser Pereira, Gilberto Dupas e Roberto Giannetti Fonseca. Agradeço finalmente à minha mulher, Vera Cecília, a meus filhos e a meus pais, que me apoiaram durante todo esse tempo, e à minha secretária Martha Jalkauskas, que acompanhou a elaboração deste livro passo a passo.

# 1. A crise da América Latina: consenso de Washington ou crise fiscal?\*

*History knows many periods of dark times in which the public realm has been obscured and the world becomes so dubious that people have ceased to ask any more that it show due consideration for their vital interests and personal liberty (Hannah Arendt).*

A América Latina atravessa a pior crise de sua história — uma crise marcada por estagnação econômica e por altas taxas de inflação. O desempenho dos países, porém, não é uniforme. Uns poucos estão crescendo. Um número um pouco maior logrou uma relativa estabilidade de preços. Mas, na média, prevalecem a paralisação, senão o retrocesso, da renda por habitante e taxas de inflação muito elevadas. Muitos desses países vivem nos últimos anos um processo de espiral inflacionária intermitentemente interrompido por congelamentos de preços. Em alguns momentos, na Bolívia (1985), no Peru (1988-90), na Nicarágua (1988-89), na Argentina (1989-90) e no Brasil (1990) a taxa de inflação superou a taxa de 50% mensais, configurando-se a hiperinflação. Nunca antes isto havia acontecido na América Latina.

Por que tamanha crise? Por que a renda por habitante da América Latina caiu 8,3% entre 1980 e 1989? Por que a inflação, que era, para a média dos países latino-americanos, de 54,9% em 1980 subiu para 1157,6% em 1989? Por que a taxa de investimento em relação ao PIB caiu de 24,2 para 16,2% no período? Estes dados, que aparecem na tabela 1, são impressionantes. E exigem uma explicação mais geral. Esta explicação estará simplesmente no populismo dos políticos e no excesso de intervenção do Estado, como é comum ouvir? Ou, adicional e alternativamente, é preciso reconhecer uma crise fiscal dos Estados

---

\* Aula magna no XVIII Encontro Nacional de Economia da Anpec (Associação Nacional de Centros de Pós-Graduação em Economia). Brasília, 4 de dezembro de 1990. Publicada in *Pesquisa e Planejamento Econômico*, v. 21, n. 1, abril de 1991.

latino-americanos? Por outro lado, o que fazer para superar essa crise? Basta estabilizar a economia que o crescimento será retomado automaticamente? Ou, mais precisamente, basta estabilizar e liberalizar? Ou será, além disso, necessário recuperar a capacidade de poupança do Estado?

**Tabela 1 - América Latina: variáveis macroeconômicas nos anos 80**

	1980	1985	1989
PIB cresc. (ind.)	100,0	103,5	113,1
PIB <i>per capita</i> (ind.)	100,0	92,2	91,7
Invest./PIB	24,2	16,3	16,2
Dívida/exp.	2,1	3,5	3,2
Inflação (%)	54,9	274,7	1157,6

*Fonte:* CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina das Nações Unidas, Santiago, Chile).

Neste trabalho proponho que duas teorias explicativas e duas propostas de reforma, em parte complementares, em parte alternativas, busquem definir as causas da crise e determinar as reformas necessárias. Como as soluções ou as políticas econômicas a serem adotadas dependem do diagnóstico, formando com o mesmo uma unidade, chamarei a essa unidade de “abordagem”. As duas abordagens alternativas são a “abordagem de Washington” e a “abordagem da crise fiscal”. Na primeira seção examinarei a abordagem ou o “consenso de Washington”; na segunda, definirei a abordagem da crise fiscal, e na terceira verificarei o que vem acontecendo nos países latino-americanos a partir dessas interpretações. Na quarta seção examinarei as reformas necessárias segundo a abordagem de Washington (disciplina fiscal, liberalização e privatização) e as reformas adicionais requeridas pela abordagem da crise fiscal (redução ou cancelamento da dívida pública e definição de uma nova política industrial e tecnológica, além das políticas social e do meio ambiente que já são também previstas na abordagem de Washington). Na última seção examinarei as limitações políticas: o problema da recuperação da confiança, da distribuição dos custos das reformas e da obtenção — ou da antecipação — do consenso em torno das reformas a serem realizadas.

## A abordagem de Washington

A abordagem de Washington para a crise da América Latina vem se definindo e solidificando através dos anos 80. Recentemente John Williamson (1990), um proeminente economista do Institute for International Economics, escreveu um artigo que serviu de base para um seminário internacional e para a publicação de um livro, no qual definiu o que chamou de “consenso de Washington”. Talvez a expressão “consenso” seja forte demais<sup>1</sup>. Mas o fato é que existe, em Washington e mais amplamente nos países desenvolvidos da OECD, uma espécie de consenso sobre a natureza da crise latino-americana e sobre as reformas que são necessárias para superá-la.

O consenso de Washington formou-se a partir da crise do consenso keynesiano (Hicks, 1974; Bleaney, 1985) e da correspondente crise da teoria do desenvolvimento econômico elaborada nos anos 40 e 50 (Hirschman, 1979). Por outro lado essa perspectiva é influenciada pelo surgimento e afirmação, como tendência dominante, de uma nova direita, neoliberal, a partir das contribuições da escola austríaca (Hayek, Von Mises), dos monetaristas (Friedman, Phelps, Johnson), dos novos clássicos relacionados com as expectativas racionais (Lucas e Sargent) e da escola da escolha pública (Buchanan, Olson, Tullock, Niskanen). Essas visões teóricas, temperadas com um certo grau de pragmatismo, próprio dos economistas que trabalham nas grandes burocracias internacionais, são partilhadas pelas agências multilaterais em Washington, pelo Tesouro, pelo FED e pelo Departamento de Estado dos Estados Unidos, pelos ministérios das finanças dos demais países do Grupo dos Sete e pelos presidentes dos vinte maiores bancos internacionais constantemente ouvidos em Washington<sup>2</sup>. Essa abordagem dominante em Washington exerce poderosa influência sobre os governos e as elites da América Latina.

De acordo com a abordagem de Washington, as causas da crise latino-americana são basicamente duas: (1) o excessivo crescimento do Estado, traduzido em protecionismo (o modelo de substituição de importações), excesso de regulação, e empresas estatais ineficientes e em número excessivo; e (2) o populismo econômico, definido pela incapacidade de se controlar o déficit público e de se manter sob controle as demandas salariais tanto do setor privado quanto do setor público.

A partir dessa avaliação, as reformas no curto prazo deveriam combater o populismo econômico e lograr o equilíbrio fiscal e a estabilização. A médio prazo ou estruturalmente a receita é adotar uma estratégia de crescimento *market oriented*, ou seja, uma estratégia baseada na redução do tamanho do Estado, na

liberalização do comércio internacional e na promoção das exportações.

Segundo John Williamson (1990: 8-17), o “consenso de Washington” é constituído de dez reformas: (1) disciplina fiscal visando eliminar o déficit público; (2) mudança das prioridades em relação às despesas públicas, eliminando subsídios e aumentando gastos com saúde e educação; (3) reforma tributária, aumentando os impostos se isso for inevitável, mas “a base tributária deveria ser ampla e as taxas marginais deveriam ser moderadas”; (4) as taxas de juros deveriam ser positivas e determinadas pelo mercado; (5) a taxa de câmbio deveria ser também determinada pelo mercado, garantindo-se ao mesmo tempo que fosse competitiva; (6) o comércio deveria ser liberalizado e orientado para o exterior (não se atribui prioridade à liberalização do fluxo de capitais); (7) os investimentos diretos não deveriam sofrer restrições; (8) as empresas públicas deveriam ser privatizadas; (9) as atividades econômicas deveriam ser desreguladas; (10) o direito de propriedade deve ser tornado mais seguro.

Observe-se que as cinco primeiras reformas poderiam ser resumidas em uma: promover a estabilização da economia através do ajuste fiscal e da adoção de políticas econômicas ortodoxas em que o mercado desempenhe o papel fundamental. As cinco restantes são formas diferentes de afirmar que o Estado deveria ser fortemente reduzido. Esta lista de reformas é, portanto, perfeitamente coerente com o diagnóstico de que a crise latino-americana origina-se na indisciplina fiscal (populismo econômico) e no estatismo (protecionismo nacionalista).

Observe-se, por outro lado, que o consenso de Washington nada diz a respeito da dívida externa ou, mais amplamente, da dívida pública<sup>3</sup>. Não tem, por outro lado, qualquer caráter histórico, ou seja, não situa a intervenção do Estado e o populismo econômico no plano da história, sugerindo implicitamente que esses problemas foram sempre, aistoricamente, causas de crise.

Finalmente, a abordagem de Washington sugere que é suficiente estabilizar a economia, liberalizá-la e privatizá-la, para que o país retome o desenvolvimento. As evidências, entretanto, não comprovam a hipótese. Países que lograram estabilizar-se e empreenderam reformas liberalizantes, como a Bolívia e, mais recentemente, o México, não retomaram o crescimento (Tabela 2). Rudiger Dornbusch (1989) analisou este fato, e Pedro Malan (1990) observou que tal situação está criando um claro mal-estar em Washington. A razão do mal-estar é evidente: a estagnação após a implementação das reformas desafia a abordagem de Washington, ao mesmo tempo que confirma a abordagem da crise fiscal.

## A abordagem da crise fiscal

A abordagem da crise fiscal parte da hipótese de que o desenvolvimento não é retomado depois da estabilização porque esta foi alcançada às custas da poupança pública e do investimento. Depois da crise da dívida, os esforços de ajustamento patrocinados por Washington buscaram o equilíbrio do orçamento público frequentemente através da redução dos investimentos. A alternativa de alcançar a eliminação do déficit público através da redução das despesas correntes e do aumento dos impostos recebeu atenção muito menor. Dessa forma as poupanças do Estado foram fortemente reduzidas. O Estado perdeu sua capacidade de investir e de promover política de longo prazo de forma a estimular os desenvolvimentos industrial, agrícola e tecnológico.

**Tabela 2 - América Latina: PIB *per capita* e inflação nos anos 80. Países selecionados**

<i>Países</i>	<i>PIB per capita</i>		<i>Inflação</i>	
	<i>1985-89</i>	<i>1989</i>	<i>1985-89</i>	<i>1989</i>
Argentina	-2,2	-6,1	468,7	4928,6
Brasil	2,4	1,5	489,4	2337,6
Bolívia	-1,9	-0,4	192,8	16,6
Chile	4,0	7,6	19,8	21,4
Colômbia	2,6	1,4	24,5	26,1
México	0,7	-1,4	73,8	19,7
Peru	-2,8	-13,1	443,2	2775,3
Venezuela	-1,2	-10,4	32,5	81,0

*Fonte:* CEPAL.

A abordagem de Washington esperaria, naturalmente, que os investimentos privados substituíssem os investimentos públicos.<sup>4</sup> Historicamente não há dúvida quanto à existência e ao benefício dessa tendência. Na Alemanha e no Japão, no final do século XIX, o Estado desempenhou um papel fundamental promovendo diretamente a industrialização. Desde então, porém, esse papel não parou de ser reduzido e de se transformar. Não é, todavia, realista imaginar que essa mudança ocorra abruptamente. A substituição dos investimentos diretos do Estado por investimentos privados deverá ser necessariamente gradual. De acordo com a abordagem da crise fiscal, o Estado, particularmente no estágio de desenvolvimento em que a América Latina se encontra, tem um papel suplementar (em relação ao mercado)

mas certamente estratégico, na coordenação da economia e na promoção do desenvolvimento. Quando o Estado é imobilizado por uma crise fiscal, toda a economia é imobilizada.

Esta perspectiva não é necessariamente oposta à dominante. A abordagem de fato alternativa é a “abordagem nacional-populista”, que ainda existe de forma espalhada e endêmica na América Latina, mas, como perdeu credibilidade e apoio nos últimos anos, não lhe daremos atenção nesta aula.<sup>5</sup> A abordagem da crise fiscal aceita a necessidade da redução do tamanho do Estado, que cresceu de forma exorbitante, concorda que esse crescimento provocou distorções na medida em que o Estado se tornou presa dos interesses especiais dos *rent-seekers*, mas salienta que a crise deve-se menos ao tamanho do Estado e mais ao fato de que a sua forma de intervenção — a estratégia de substituição de importações — esgotou-se. Por outro lado não aceita o lema neoliberal segundo o qual, se as falhas do Estado podem ser mais graves do que as do mercado, a solução é eliminar ou reduzir ao mínimo a intervenção.

Com essas ressalvas, a abordagem da crise fiscal concorda basicamente com as propostas do consenso de Washington. Considera-as, entretanto, insuficientes, porque o diagnóstico da crise é incompleto e em parte equivocado. Porque não respeita a concepção de “fato novo” para explicar os fenômenos econômicos e sociais. Só é possível explicar um fato novo, como é a crise da América Latina nos anos 80, através de outros fatos também novos.

A crise da América Latina não pode ser explicada pelo populismo econômico, porque este sempre existiu e, não obstante, a região se desenvolveu. Não se explica tampouco pela inexistência de estabilização, porque esta, de um lado, é conseqüência da crise, e, de outro, ao ser alcançada, não garante a retomada do desenvolvimento. Não se explica, finalmente, pela natureza intrinsecamente equivocada da intervenção do Estado, porque esta, durante muitos anos, foi muito bem-sucedida. A América Latina jamais teria tido o desenvolvimento que teve entre 1930 e 1980 não fosse essa intervenção. Explica-se, entretanto, pelo crescimento excessivo e distorcido do Estado e pelo esgotamento da estratégia de intervenção. E explica-se, principalmente, pela crise fiscal a que foi levado o Estado na América Latina nos anos 80, uma crise que imobiliza o Estado e o transforma em obstáculo em vez de promotor de desenvolvimento.

O conceito de crise fiscal do Estado deve ser claramente distinguido da mera indisciplina fiscal e do correspondente déficit público. Trata-se de um problema estrutural, e não um

simples problema conjuntural. Déficits públicos persistentes tendem naturalmente a levar a uma crise fiscal, mas uma vez que esta se define, passamos a ter um problema muito mais grave do que a ocorrência de um mero déficit público. James O'Connor (1973) desenvolveu originalmente o conceito de crise fiscal do Estado. Em rigor existe na expressão uma redundância, já que uma crise fiscal é sempre uma crise do Estado. Mas a expressão é adequada ao salientar que é o Estado que está em crise — uma crise que tem no profundo desequilíbrio fiscal sua expressão econômica mais forte. O'Connor relacionou essa crise à impossibilidade e incapacidade do Estado de atender às crescentes demandas dos diversos setores da economia, particularmente dos setores mais “modernos” que tendem a se aliar: as grandes empresas oligopolistas, inclusive as grandes empresas que produzem para o Estado e os seus trabalhadores organizados sindicalmente.

Na América Latina a crise fiscal do Estado tem cinco ingredientes: (1) o déficit público; (2) poupança pública negativa ou muito pequena; (3) uma dívida pública — externa e interna — excessivamente grande; (4) falta de crédito do Estado, expressa na sua incapacidade de constituir uma dívida pública interna voluntária ou no prazo excessivamente curto dessa dívida (o *overnight* brasileiro); e (5) a falta de credibilidade dos governos (que não deve ser confundida com a falta de crédito do Estado).

O déficit público e a insuficiência da poupança pública são características de fluxo da crise fiscal, enquanto que o tamanho da dívida pública, um problema de estoque. O componente de estoque da crise fiscal é essencial. A falta de crédito e de credibilidade são problemas psicossociais diretamente relacionados com as três características reais anteriores, mas que possuem um certo grau de autonomia em relação a elas. Um país pode ter um déficit público elevado e uma dívida pública também elevada, mas seu Estado pode ainda não ter perdido o crédito e seu governo a credibilidade. É o caso atual dos Estados Unidos e da Itália, onde ainda não se pode falar de uma crise fiscal propriamente dita.

A maioria das características da crise fiscal são auto-explicativas. Não necessitam de maior elaboração. Parece-me, entretanto, importante salientar o problema da insuficiência de poupança pública, porque, especialmente em um país em desenvolvimento, esse fator tem uma importância estratégica fundamental.

A poupança pública,  $S_G$ , é igual à receita corrente,  $T$ , menos a despesa corrente,  $C_G$ , na qual estão incluídos os juros da dívida.<sup>6</sup>

$$S_G = T - C_G$$

A poupança pública distingue-se, assim, do déficit público,  $D_G$ , que é igual à receita corrente do governo menos todos os seus gastos, inclusive os de investimento,  $I_G$ :

$$D_G = T - C_G - I_G$$

Nesses termos, os investimentos do Estado são financiados, ou por poupança pública ou por déficit público:

$$I_G = S_G + D_G$$

Esse conceito é muito simples e de extraordinária importância, mas muito pouco usado. Poucos economistas o utilizam, embora, excluídas as empresas estatais, faça parte do sistema de contas nacionais.<sup>7</sup> Sob a influência do consenso de Washington e particularmente do enfoque de ajustamento fiscal adotado pelo Fundo, só se fala no déficit público, embora a poupança pública tenha tanta ou maior importância.

A poupança pública será especialmente importante se adotarmos um conceito amplo de investimento público. De acordo com esse conceito os investimentos públicos abrangem: de um lado, (1) os investimentos propriamente ditos, que incluem (1.1) os investimentos em infra-estrutura que o setor privado não tem interesse em realizar (estradas, ruas, águas, esgotos, comunicações, transportes, energia), (1.2) os investimentos sociais (escolas, hospitais, equipamentos culturais) e (1.3) os investimentos de segurança (delegacias, penitenciárias); e de outro lado, (2) os subsídios ou incentivos aos investimentos privados (política agrícola e industrial). No momento em que a poupança pública se aproximar de zero o Estado só terá uma alternativa, caso queira manter esses investimentos: financiá-los através do déficit público. Entretanto, caso o objetivo seja eliminar o déficit público — o que é em princípio essencial para superar a crise fiscal —, a condição será eliminar também o investimento público. Na primeira hipótese de poupança pública zero, em que o déficit público é mantido, o Estado continua a poder investir, mas estará agravando seu endividamento e perdendo crédito; na segunda de poupança pública zero, em que o déficit público é eliminado, o Estado terá também que zerar seus investimentos. No caso de a poupança pública ser negativa, mesmo que os investimentos públicos tenham sido zerados, haverá déficit público, que financiará uma parte dos gastos correntes. Em qualquer uma das hipóteses o Estado estará sendo imobilizado, estará se tornando incapaz de definir e implementar política econômica. Ora, é essa, mais do que qualquer outra, a característica definidora da crise fiscal.

**Tabela 3 - Investimento, poupança e déficit público na América Latina. Países selecionados**

<i>Países</i>	<i>Invest. público (% PIB)(1)</i>		<i>Poupança pública (% PIB)(1)</i>		<i>Déficit público (% PIB)(2)</i>	
	<i>1980</i>	<i>1988</i>	<i>1980</i>	<i>1988</i>	<i>1980</i>	<i>1988</i>
Argentina	8,9	7,9	1,7	-1,2	-7,5	-4,1
Brasil	2,4	3,0	1,1	-12,6	-6,7	-4,3
Bolívia	1,2	2,7	-6,7	-2,0	-9,1	-4,2
Chile	2,6	3,5	6,4	11,4	5,5	3,6
Colômbia	6,6	7,7	3,7	5,2	-2,0	-1,5
México	9,6	4,4	3,6	—	-8,3	-0,7
Peru	3,0	0,5	2,0	-3,6	-6,5	-13,5
Venezuela	1,3	3,2	7,3	-0,4	0,0	-7,4

1. Bolívia, Peru e Venezuela: apenas Governo Central; Chile: Governo Central, entidades descentralizadas e municípios; Brasil: não inclui empresas estatais. Argentina, Bolívia, Chile e Venezuela: investimento público não inclui transferências de capital.

2. Bolívia, Colômbia e Venezuela: apenas Governo Central.

*Fonte:* Banco Interamericano de Desenvolvimento. Para as NFSPs também Banco Central do Brasil, Banco de México.

Os Estados latino-americanos, que no passado tiveram um papel decisivo em estruturar o interesse nacional e em promover o desenvolvimento econômico através da apropriação e utilização de poupanças públicas forçadas, foram atingidos pela crise fiscal no início dos anos 80 e progressivamente imobilizados. A tabela 3, apesar de suas deficiências, é muito clara a respeito.<sup>8</sup> Na maioria dos países o investimento público se mantém aproximadamente ao nível do início da década; cai fortemente nos casos do México e do Peru. Os dados sobre a poupança pública são mais impressionantes. Em 1980, entre os oito países selecionados, apenas a Bolívia apresentava poupança pública negativa; em

1988 apenas o Chile e a Colômbia (exatamente os dois países que já não enfrentam a crise fiscal) apresentavam poupança pública positiva.<sup>9</sup> Em relação ao déficit público, cai em praticamente todos os países, mas continua elevado. A única exceção é o Chile, que apresenta superávit público desde o início da década. O déficit da Colômbia é pequeno. O do México continua alto, não obstante o brutal esforço de ajustamento fiscal realizado por esse país.

Com relação a este país o que houve, na verdade, foi um aumento do déficit público até 1982, quando alcançou 8,3% do PIB e depois uma diminuição, em função de um ajustamento particularmente forte. Em 1989 o déficit público no México baixou para 4%. Os dados sobre o déficit público operacional (NFSP) não são, entretanto, geralmente mencionados pelos proponentes da abordagem de Washington, quando falam do México. Usam invariavelmente o conceito de déficit primário (déficit público exclusive juros), que em 1980 era de 3,1% do PIB, em 1982 subiu para 7,4, mas que a partir de 1983 começa a cair substancialmente, transformando-se em um superávit primário de 7,0% do PIB em 1988. O superávit primário mostra, sem dúvida, o grande esforço realizado pelo México, mas a permanência do déficit público, ainda que bastante reduzido, é uma indicação clara de que o problema da dívida pública, particularmente da dívida pública externa, não foi de fato resolvido, obrigando o Estado mexicano a pagar um volume enorme de juros.

A tabela 4 apresenta alguns índices para os oito países selecionados: dívida externa em relação às exportações, e, em relação ao PIB, a transferência real de recursos para o exterior e a carga de juros do Governo Central referente à dívida externa e interna.<sup>10</sup> Este quadro mostra com clareza que, exceto para a Colômbia e o Chile, os índices de endividamento continuam elevados. Em todos os países selecionados, exclusive o Brasil, o índice dívida externa/exportação deteriorou-se entre 1980 e 1988. A transferência real de recursos continua elevada, mas quando a transferência é pequena, como foi o caso do Peru, e mesmo negativa, como ocorreu com a Venezuela em 1988, isto pode simplesmente significar um mau desempenho da balança comercial e de serviços e um grande déficit em conta corrente. Os dados relativos aos juros não são inteiramente confiáveis. Os juros pagos pelo Governo Central Mexicano parecem excessivos, embora sejam coerentes com um superávit primário de 7% e um déficit público de 5% do PIB. Em todos os países selecionados uma tendência, entretanto, fica clara: os juros pagos pelo Estado aumentam em relação ao PIB.

**Tabela 4 - Dívida externa e juros pagos na América Latina. Países selecionados**

Países	Dívida externa / export.		Transf. recursos (% PIB)		Juros Gov. Centr. (% PIB)	
	1980	1988	1980	1988	1980	1988
Argentina	2,8	5,3	-2,2	5,2	0,1	1,2
Brasil	3,2	3,1	-2,2	6,7	3,0	5,8
Bolívia	2,6	5,9	5,4	8,3	1,4	3,8
Chile	1,9	2,3	-4,2	5,6	0,8	2,4
Colômbia	1,3	2,6	0,6	6,7	0,0	1,4
México	2,2	3,5	-2,3	8,4	1,7	12,0
Peru	2,1	4,9	0,0	1,9	3,6	4,3
Venezuela	1,5	3,0	7,0	-4,8	1,2	2,7

Fonte: Banco Interamericano de Desenvolvimento. Os dados referentes ao Brasil incluem as empresas estatais (fonte: Banco Central do Brasil).

## Ajustamento, populismo e crise fiscal

Conforme é possível inferir a partir das tabelas 3 e 4, o esforço de ajustamento dos países latino-americanos nos anos 80 foi substancial, embora nem sempre contínuo. Buscou-se não apenas o ajustamento fiscal e do balanço de pagamentos, mas também, a partir da segunda metade dos anos 80, a implementação de reformas estruturais, de acordo com a receita da abordagem de Washington. Os resultados, em termos de equilíbrio de balanço de pagamentos (excluído o problema da dívida), foram bons; em termos de estabilização dos preços, medíocres; em termos de retomada do crescimento, com exceção do Chile, praticamente nulos.

Os defensores do consenso de Washington certamente dirão que “o esforço não foi suficiente”, que políticas populistas afinal prevaleceram. O ajustamento fiscal deveria ter sido mais rígido e mais sistemático; a política monetária, mais firme; a taxa de juros, mais alta; a taxa de câmbio, mais desvalorizada; as falências, em maior número.

A abordagem da crise fiscal concorda que os esforços poderiam e deveriam ser maiores e adota uma posição igualmente crítica do populismo econômico.<sup>11</sup> É impossível estabilizar sem incorrer

em custos. Mas os esforços devem ter um retorno. De acordo com a abordagem da crise fiscal esses esforços, particularmente as iniciativas de estabilização, demonstram-se na maioria dos casos perversos ou autoderrotantes (*self-defeating*), na medida em que eles não foram acompanhados de um ataque direto ao coração da crise fiscal: às dívidas públicas internas e externas excessivamente altas, que implicam em juros excessivamente elevados a serem pagos pelo setor público, e à insuficiência de poupança pública (Bresser Pereira, 1989). Por outro lado, o outro núcleo duro da crise fiscal — o esgotamento da estratégia de substituição de importações — não foi devidamente enfrentado em função da própria imobilização do Estado.

A crise fiscal na América Latina foi o resultado de dois fatores: de um lado, do excessivo endividamento externo dos anos 70; de outro, do atraso em abandonar a estratégia de substituição de importações e adotar uma estratégia orientada para as exportações. As duas causas podem se fundir em uma única se dissermos que o excessivo endividamento dos anos 70 foi a forma perversa que os governos e as empresas latino-americanos encontraram para financiar uma estratégia de desenvolvimento que já havia se desgastado e perdido funcionalidade nos anos 60.

Fanelli, Frenkel e Rozenwurcel, que escreveram uma notável crítica ao “consenso de Washington”, observaram que a crise da América Latina “não se origina na fraqueza da estratégia de substituição de importações e sim na dinâmica do ajustamento aos choques externos que ocorreram no começo dos anos 80. Na verdade, nós consideramos que a principal limitação ao crescimento hoje existente origina-se nas características de longo prazo dos desequilíbrios externos e fiscais induzidos pela crise da dívida externa, que até hoje, depois de dez anos de ajustamento, não foram resolvidos” (1990: 1). Os três economistas argentinos subestimam a exaustão da estratégia de substituição de importações, mas sua definição das origens e da natureza da crise é um excelente exemplo da abordagem da crise fiscal.<sup>12</sup>

De acordo com esta abordagem, a crise fiscal não pode ser explicada, no plano político, pelo populismo econômico, como se pensa em Washington. Sem dúvida políticas econômicas populistas desempenharam e desempenham um papel na crise, mas o populismo sempre existiu na América Latina. Antes de 1980, entretanto, não representou um obstáculo intransponível a uma razoável estabilidade de preços e ao crescimento econômico. O fato histórico novo que levou as economias da América Latina a uma crise fiscal sem precedentes foi a decisão tomada nos anos 70 por governos não-populistas — geralmente militares e autoritários —, com o apoio dos bancos credores, de contrair uma enorme dívida externa e em seguida estatizá-la. O populismo é assim

acusado pela abordagem de Washington de uma culpa que não lhe pertence (Bresser Pereira e Dall'Acqua, 1989; Cardoso e Helwege, 1990). Não é por acaso que o único país da América Latina que apresentou durante os anos 80 como um todo um crescimento satisfatório foi a Colômbia — um país que não contraiu uma enorme dívida externa.<sup>13</sup>

É preciso, entretanto, salientar que a incapacidade dos Estados latino-americanos de se financiarem através de impostos, particularmente do imposto de renda, é uma característica populista dos países da região que enfrentam uma crise fiscal. O Estado na América Latina foi inicialmente financiado por impostos sobre as exportações. Em um segundo momento, quando as rendas econômicas (*rents*) dos exportadores de produtos primários reduziram-se ou desapareceram, os Estados se financiaram através de impostos indiretos e através do excedente inicial proporcionado pelos fundos de previdência social, e pela constituição de fundos fiscais com destino específico. Em um terceiro momento, quando essas fontes de financiamento se esgotaram ou se demonstraram insuficientes, o endividamento externo revelou-se uma alternativa fácil. Com a suspensão dessa fonte de financiamento, restou o endividamento interno e o imposto inflacionário, cujo papel no financiamento do Estado aumentou. Em todo esse processo o imposto de renda sempre representou uma fração pouco significativa do financiamento do Estado. Conforme observa Przerworski: “a pergunta fundamental é se um determinado Estado é capaz, política e administrativamente, de cobrar impostos daqueles que podem pagar: em vários países latino-americanos, especialmente na Argentina, o Estado está de tal forma falido que a única forma pela qual ele pode sobreviver no dia a dia é tomando emprestado daqueles que deveriam ser os contribuintes de impostos” (1990: 20-21). Essa característica pode ser atribuída exclusivamente ao populismo, mas eu antes a identificaria com o caráter autoritário e elitista do capitalismo na América Latina, que tem como consequência a subordinação do Estado aos ricos.

## **As reformas necessárias**

Se a abordagem da crise fiscal contém uma análise das causas da crise da América Latina mais adequada ou correta do que a abordagem de Washington, as respectivas reformas econômicas deverão ser também de alguma forma diferentes. A diferença fundamental é que não basta estabilizar e liberalizar, não basta combater o populismo econômico e reduzir a dimensão do Estado. A intervenção do Estado não é nociva por natureza. O Estado se

tornou um obstáculo ao desenvolvimento da América Latina depois de ter sido um promotor estratégico desse mesmo desenvolvimento, quando, no quadro de um processo cíclico, a estratégia de substituição de importações esgotou-se, quando as distorções provocadas pela intervenção superaram seus objetivos corretores, quando a crise fiscal se desencadeou. Em consequência, a reforma econômica fundamental consiste em resolver a crise fiscal, em reduzir — na prática em encontrar diversas formas de cancelar — a dívida pública. Através do cancelamento da dívida que não pode ser paga e de um ajuste fiscal que contemple redução de despesas e aumento de impostos sobre aqueles que podem pagar, será possível recuperar a capacidade de poupança do Estado, para que este possa, no curto prazo, executar uma política macroeconômica, e, no médio prazo, definir uma política de retomada do desenvolvimento, da qual faça parte uma política industrial e tecnológica, uma política social e uma política para o ambiente.

Certamente as reformas deverão continuar a ser *market oriented* (orientadas para o mercado), mas o significado da expressão deveria ser tornado mais claro e preciso. Nos anos 80 a expressão “*market oriented*” transformou-se em uma espécie de expressão mágica para o pensamento neoliberal e para a abordagem de Washington. Mas o que é uma economia orientada para o mercado? É sinônimo de uma economia coordenada pelo mercado, de uma economia em que o Estado desempenha um papel econômico menor? Certamente não. Para esclarecer esta questão é necessário distinguir com clareza uma economia “orientada para o mercado” de uma economia “coordenada pelo mercado”. A identificação dos dois conceitos pode ser retoricamente interessante para os neoliberais e útil para quem deseja pragmaticamente evitar discussões ideológicas, mas é certamente uma identificação espúria. Orientação para o mercado e coordenação pelo mercado são dois fenômenos bem diferentes.

Economias capitalistas são por definição orientadas para o mercado. Elas podem ser orientadas para dentro, para o mercado interno, como foi o caso da América Latina no período da estratégia de substituição de importações, ou orientadas para fora, para o mercado externo, para as exportações, como foi o caso dos “tigres” asiáticos a partir dos anos 60. Apenas economias estatistas, como a União Soviética, não são orientadas para o mercado, não produzem principalmente em função do mercado mas em função do plano. As economias capitalistas não são, entretanto, necessariamente coordenadas de forma integral pelo mercado. O mercado, o sistema de preços, tem sempre o papel coordenativo essencial, mas o Estado pode desempenhar um papel também importante ao definir políticas econômicas, ao

intervir de alguma forma na economia. Todas as economias capitalistas são o resultado misto da coordenação pelo mercado e pelo Estado. Dependendo, entretanto, da importância maior ou menor que o Estado tenha na coordenação da economia, podemos classificá-las em “mistas” ou “coordenadas pelo mercado”.<sup>14</sup>

De acordo com a abordagem de Washington, que não faz essa distinção entre orientação e coordenação, as economias latino-americanas deveriam simplesmente deixar de ser orientadas/coordenadas pelo Estado e passar a ser orientadas/coordenadas pelo mercado. De acordo com a abordagem da crise fiscal, essas economias devem deixar de se voltar principalmente para o mercado interno e voltar-se crescentemente para o mercado externo. A coordenação da economia, entretanto, deve ser mista.

Dado o caráter cíclico da intervenção do Estado na economia,<sup>15</sup> o Estado cresceu excessivamente. Nesses termos, segundo a abordagem da crise fiscal, não há dúvida de que esse crescimento foi acompanhado de distorções crescentes; não há dúvida de que a principal forma de intervenção — a estratégia de substituição de importações — esgotou-se nos anos 60 e só logrou uma sobrevida graças ao endividamento externo dos anos 70; não há dúvida, portanto, de que é necessário privatizar as empresas estatais e liberalizar o comércio. Mas isto não significa que o Estado deva deixar de ter um papel importante na promoção do desenvolvimento econômico e social dos países da América Latina. O Estado precisa ser reformado. Privatização e liberalização fazem parte dessa reforma, da mesma maneira que disciplina fiscal e recuperação da sua capacidade de poupança. Uma vez isto feito, entretanto, o Estado deverá ver restituída sua capacidade de formular e implementar políticas econômicas e sociais, intervindo de forma moderada mas eficiente. Os mercados não funcionam no vácuo. Eles são instituições, que dependem de outras instituições, particularmente de um Estado forte (ainda que pequeno) e de um governo respeitado.

## **As limitações políticas**

As reformas necessárias de acordo com a abordagem da crise fiscal são, portanto, mais profundas e abrangentes do que aquelas previstas pelo consenso de Washington. Não basta (1) estabilizar através de disciplina fiscal e (2) reduzir o papel do Estado, liberalizando e privatizando. É necessário, adicionalmente, (3) superar a crise fiscal, reduzindo ou cancelando a dívida pública e recuperando a capacidade de poupança do Estado, e (4) definir uma nova estratégia de desenvolvimento ou um novo padrão de intervenção, no qual o Estado desempenhe um papel menor mas

significativo, promovendo o desenvolvimento tecnológico, protegendo o ambiente e aumentando seus gastos na área social.

A abordagem de Washington não reconhece a crise fiscal. Pode admitir a redução da dívida externa, mas de uma forma muito limitada, nos termos do Plano Brady. Ignora a necessidade de recuperar a poupança pública. E só admite a intervenção do Estado na área social e do meio ambiente, rejeitando qualquer idéia de política industrial e tecnológica.

As reformas econômicas previstas pela abordagem da crise fiscal constituem uma prioridade política fundamental para os governos latino-americanos. Entre os oito países selecionados, apenas no Chile elas foram razoavelmente completadas. E este país, cujo ajustamento ocorreu nos anos 70, não chegou propriamente a ser vítima de uma crise fiscal. O endividamento externo foi principalmente privado e não chegou a se estatizar. Por outro lado o Chile, ao contrário dos países onde as exportações são controladas quase integralmente pelo setor privado, tem a grande vantagem de poder desvalorizar sua moeda sem prejudicar sua situação fiscal, porque o Estado continua controlando as minas de cobre e sua exportação.<sup>16</sup> Na Colômbia as reformas nunca foram colocadas em prática porque esse país não se endividou excessivamente e, em consequência, não chegou a submergir em uma crise fiscal. Entre os demais países — todos ainda vítimas de grave crise fiscal — temos dois casos: (1) aqueles que realizaram apenas reformas previstas pela abordagem de Washington (México e Bolívia) e (2) os que estão procurando realizar essas reformas (Brasil, Argentina, Peru e Venezuela).

Por que não se completam as reformas? Quais os obstáculos que os formuladores de política econômica latino-americanos enfrentam? Em especial, quais são os obstáculos políticos? São obstáculos apenas internos ou também externos? É apenas um problema de populismo, ou uma definição mais abrangente de obstáculos políticos deveria ser procurada?<sup>17</sup>

De acordo com a abordagem de Washington a resposta a essas perguntas é simples. O obstáculo é basicamente interno e concentra-se no populismo econômico. Políticos populistas, que dominam os parlamentos latino-americanos e freqüentemente controlam o poder executivo, constituem a principal razão pela qual o déficit público não é eliminado e a inflação controlada.

A abordagem da crise fiscal aceita que o populismo econômico é parte da explicação, mas não seu componente essencial. A causa mais geral da não adoção das reformas necessárias é a falta de um consenso político e social mínimo sobre o que deve ser feito. Imbricado nesta questão está o problema de como os ônus da superação da crise devem ser distribuídos. Quais as classes e grupos sociais que devem pagar a maior parte da conta? Devem

os sacrifícios ser suportados apenas internamente ou partilhados com os credores externos?

Em última análise, o objetivo das reformas é restabelecer a confiança dos agentes econômicos (1) na moeda nacional, (2) no Estado que garante essa moeda, e, mais amplamente, (3) na economia do país. A confiança na moeda significa estabilização, a confiança no país, novos investimentos e retomada do desenvolvimento. Como pode ser estabelecida essa confiança? Qual sua relação com o consenso sobre as reformas a serem realizadas?

Existem basicamente duas estratégias alternativas que poderão levar ao restabelecimento da confiança. A primeira consiste em atacar diretamente os focos da crise — o tamanho excessivo do Estado e a crise fiscal —, enfrentando as resistências dos diversos setores a quem couber pagar a conta; a segunda, em obter o apoio dos credores e dos capitalistas locais (obter um consenso limitado à parte dominante da sociedade, portanto), poupando-os, naturalmente, do pagamento da conta do ajuste. No primeiro caso a crise fiscal será eliminada distribuindo-se os sacrifícios entre todos os setores: os credores, que terão seus créditos reduzidos; a classe média tecnoburocrática ou assalariada que terá o número de cargos à sua disposição e os respectivos ordenados diminuídos; os capitalistas, que pagarão mais impostos e que terão seus créditos junto ao Estado parcialmente cancelados; os trabalhadores, cujos salários serão temporariamente diminuídos, por menores que já sejam. No segundo caso, o impacto da crise fiscal será diminuído mas dificilmente eliminado, já que aqueles que têm melhores condições de pagar a conta do ajuste — os credores e os capitalistas locais — são poupados ou deles se exige muito pouco.

A primeira alternativa é politicamente muito difícil. Depende da formação de um amplo consenso político sobre a necessidade das reformas e a inevitabilidade dos sacrifícios. Esse consenso em princípio só é viável quando a crise atinge uma intensidade insuportável. Quando os tempos tornam-se tão negros e o interesse público tão pouco claro para cada pessoa, ao ponto de todos estarem dispostos a ceder seus interesses de curto prazo em troca de uma solução mais duradoura. Mas mesmo nessas condições nada garante que o consenso se realize. A crise pode arrastar-se por anos, como vem acontecendo com a Argentina.

Certamente um estadista pode antecipar o consenso. O estadista é, por definição, o chefe de Estado dotado de coragem e visão que é capaz de antecipar o consenso, que é capaz de tomar as medidas necessárias sem contar com todos os apoios políticos necessários, e obter esse apoio *a posteriori*, em função do êxito que as reformas afinal alcancem. No primeiro caso o consenso é obtido de baixo para cima, no segundo, de cima para baixo. O

primeiro caso é lento, o segundo, arriscado. Os casos intermediários serão aqueles em que os chefes de Estado combinam as qualidades pessoais da coragem e da visão, que usarão de forma limitada para antecipar o consenso, com a capacidade de negociar com os diversos grupos sem transigir em demasia, e assim obter apoios políticos minimamente necessários para a realização das reformas.

A segunda alternativa é politicamente mais fácil, especialmente se o regime político for autoritário. Dos setores economicamente poderosos, dos quais depende diretamente a estabilização e a retomada do desenvolvimento, exige-se pouco. Se não for possível cobrar todo o sacrifício do restante da sociedade, a crise fiscal não é de fato resolvida. Mas, em troca, busca-se, de todas as formas, obter a confiança dos setores dominantes, adotando todas as recomendações de seus representantes políticos e intelectuais, muitas delas muito razoáveis, embora por definição incompletas: reduzir as despesas públicas, privatizar, liberalizar, desregular, negociar a dívida nos termos definidos pelo Plano Brady.

O México vem seguindo, claramente, a segunda alternativa. Até agora não logrou êxito. A economia mexicana continua estagnada. Mas não é impossível que afinal a crise fiscal seja superada graças aos investimentos e ao retorno de capitais que a estratégia de *confidence building* está proporcionando. O México está seguindo um caminho sobre o fio da navalha. Suas reservas estão diminuindo devido a um déficit comercial crescente — originado na sobrevalorização cambial e na excessiva liberalização comercial — e aos elevadíssimos juros que deve pagar sobre a dívida externa. Entretanto, se o preço do petróleo continuar elevado e se os investimentos diretos externos e o retorno de capitais forem mantidos, a perda de reservas poderá ser neutralizada. E o aumento da produtividade resultante dos investimentos poderá restabelecer o equilíbrio da taxa de câmbio.

A Argentina, a Venezuela, o Peru procuram seguir o exemplo do México. Por enquanto também sem êxito. O Brasil, na medida em que enfrenta os credores externos e os capitalistas internos, parece procurar a primeira alternativa — a alternativa de reduzir ou cancelar parte da dívida distribuindo o ônus da superação da crise fiscal entre todos os setores da sociedade. Parece existir, da parte do novo governo iniciado em março de 1990, a determinação e a firmeza para enfrentar a crise fiscal. Em contrapartida, as indicações até agora são de que não sabe como enfrentar essa crise e nem tem a habilidade política necessária para isto. De um lado revela incapacidade de controlar a inflação, que já se aproxima dos 20% mensais, apesar da estagnação da economia e do início de uma grave recessão; de outro, demonstra

incapacidade de negociar e obter os apoios políticos mínimos para as reformas necessárias, na medida em que insiste em manter uma relação plebiscitária com as massas populares.

É certo que as pressões que o novo governo vem sofrendo para negociar podem também lhe ser fatais, porque poderão implicar em concessões que afinal inviabilizem a superação da crise fiscal. Da mesma forma, sua incapacidade de estabilizar a economia, apesar dos sacrifícios que está impondo à sociedade, pode levá-lo a curto prazo a uma crise política grave. É essencial, portanto, que o governo consiga minimamente estabilizar a economia, para poder prosseguir no caminho difícil e pedregoso de superação da crise fiscal e de retomada do desenvolvimento. Este caminho deverá ser, necessariamente, o de antecipar o consenso, através de uma combinação delicada e contraditória de visão, coragem e habilidade política. Sem a antecipação deste consenso, a realização das reformas só será viável depois de o país mergulhar na hiperinflação e em profundo retrocesso econômico.

## Referências bibliográficas

- AMSDEN, A. H. *Asia's next giant*. New York, Oxford University Press, 1989.
- ARENDDT, H. "On humanity in dark times: thoughts about Lessing", Hamburg, 1960. In Hannah Arendt, *Men in dark times*. New York, Harcourt Brace Jovanovich Publishers, 1968.
- ARIDA, P. & RESENDE, A. L. "Inertial inflation and monetary reform". In Williamson, J. (org.), 1985.
- BANCO CENTRAL DO BRASIL. *Brazilian Economic Program*, v.7, maio/1985.
- BECKERMAN, P. "Recent 'heterodox' stabilization experience". Trabalho apresentado ao seminário "The economic crisis in Latin America in the 1980s and the opportunities of the 1990s". Urbana-Champaign, University of Illinois, set./1990.
- BLEANEY, M. *The rise and fall of keynesian economics*. Londres, Macmillan, 1985.
- BRESSER PEREIRA, L. C. "Changing patterns of financing investment in Brazil". *Bulletin of Latin American Research* (University of Glasgow), v.7, n.2, 1987.
- . "O caráter cíclico da intervenção estatal". *Revista de Economia Política*, v.9, n.3, jul./1989. Trabalho apresentado ao seminário "Democratizing Economics", patrocinado pela Universidade de São Paulo e pelo Wilson Center, São Paulo, jul./1988a.
- . "Da crise fiscal à redução da dívida". In Bresser Pereira (org.), 1989. *Dívida externa: crise e soluções*. São Paulo, Ed. Brasiliense. Trabalho apresentado ao Fórum Nacional, Rio de Janeiro, nov./1988b.
- BRESSER PEREIRA, L. C. "Ideologias econômicas e democracia no Brasil". *Estudos Avançados* (USP), maio/1989, v. 3, n. 6. Trabalho apresentado ao seminário, 1988c. "L'Internationalization de la Démocratie Politique", Universidade de Montreal, 28 set. a 5 out./1988. Revisado em 1990 para ser publicado in Bresser Pereira (org.), *Populismo econômico* (São Paulo, Nobel, 1991).
- BRESSER PEREIRA, L. C. "The perverse macroeconomics of debt, deficit and inflation in Brazil" (1989). In Fukushi & Kagami (1990).

- . “A pragmatic approach to State intervention”. *Revista de la CEPAL*, n.41, ago./1990.
- BRESSER PEREIRA, L. C. & DALL’ACQUA, F. M. “Economic populism x Keynes: reinterpreting budget deficit in Latin America”. São Paulo, Fundação Getúlio Vargas (mimeo.), 1989. Publicado in Bresser Pereira (org.), 1991.
- BRESSER PEREIRA, L. C. & FERRER, A. “Dolarização crônica: Argentina e Brasil”. *Revista de Economia Política*, v.11, n.1, jan./1991.
- BRESSER PEREIRA, L. & NAKANO, Y. *The theory of inertial inflation*. Boulder, Lynne Rienner Publishers, 1987.
- CANITROT, A. “La experiencia populista de redistribución de ingreso”. *Desarrollo Económico*, n.15, outubro 1975. Republicado in Bresser Pereira (org.), *Populismo econômico* (São Paulo, Nobel, 1991).
- CARDOSO, E. & HELWEGE, A. “Populism, profligacy and redistribution”. Boston, Tufts University, 1990 (mimeo.). Publicado in Bresser Pereira (org.), *Populismo econômico* (São Paulo, Nobel, 1991).
- CLINE, W. & WEINTRAUB, S. *Economic stabilization in developing countries*. Washington, The Brookings Institution, 1981.
- CORBO, V., GOLDESTEIN, M. & KHAN, M. (orgs.), *Growth oriented programs*. Washington, IMF-World Bank.
- DÍAZ-ALEJANDRO, C. “Southern cone stabilization plans”. In Cline & Weintraub (orgs.), 1981. Republicado in Bresser Pereira (org.), *Populismo econômico* (São Paulo, Nobel, 1991).
- DORNBUSCH, R. “From stabilization to growth”. Trabalho apresentado à conferência “Economic reconstruction of Latin America”. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, ago./1989.
- DORNBUSCH, R. & EDWARDS, S. “The macroeconomics of populism”. Trabalho apresentado à segunda reunião do IASE, Bogotá, 30 mar. e 1º abr./1989. Publicado in Bresser Pereira (org.), *Populismo econômico* (São Paulo, Nobel, 1991).
- FANELLI, J. & FRENKEL, R. “Desequilibrios, políticas de estabilización e hiperinflación en Argentina”. In Fanelli, J. & Frenkel, R., *Políticas de estabilización y gobierno en Argentina*. Buenos Aires, Editorial Thesis, 1990. CEDES Working Paper, november 1989.
- FANELLI, J., FRENKEL, R. & ROZENWURCEL, G. “Growth and structural reform in Latin America. Where we stand”. Relatório preparado para a UNCTAD. Buenos Aires, CEDES, out./1990.
- FEINBERG, R. E. “Comment”. In John Williamson (org.), 1990.
- MINISTÉRIO DA FAZENDA DO BRASIL. Plano de controle macroeconômico. Brasília, Ministério da Fazenda, Secretaria Especial de Assuntos Econômicos, jul./1987.
- FUKUSHI, T. & KAGAMI, M. “Perspectives on the pacific basin economy: a comparison of Asia and Latin America”. Tóquio, Institute of Developing Economies, 1990.
- GEORGE, S. “Global economic security and the political implications of the debt” (mimeo.). Trabalho apresentado ao seminário “International Security, Third World Foundation”, South Magazine, Moscou, ago./1988.
- HEILBRONER, R. “Reflections after communism”. *The New Yorker*, set./1990.
- HICKS, J. *The crisis of keynesian economics*. Oxford, Basil Blackwell, 1974.
- HIRSCHMAN, A. “The rise and decline of development economics”, *Essays in trespassing*, Cambridge University Press, 1981. Trabalho originalmente apresentado em 1979.
- KRASNER, S. D. *Structural conflict: the third world against global liberalism*. Berkeley, California University Press, 1985.
- LOPES, F. L. *O desafio da hiperinflação*. Rio de Janeiro: Ed. Campus, 1989.
- LUSTIG, N. “Agreement signed by Mexico and its commercial banks”. Depoimento perante o Banking Committee of the U.S. House of Representatives. Washington, fev./1990.

- MALAN, P. (1989) *Revista de Economia Política*, v.11, n.2, abr./1991.
- O'DONNELL, G. "Estado y alianzas en Argentina, 1956-1976". *Desarrollo Económico*, jan./1977. Republicado in *Estudios CEBRAP*, n.21, jul./1977, e in Bresser Pereira (org.), *Populismo econômico* (São Paulo, Nobel, 1991).
- PRZEWORSKI, A. "Why are children starving when we could feed the world? The irrationality of capitalism and the infeasibility of socialism". Chicago, University of Chicago, out./1989 (mimeo.).
- . "East-South system transformation". Chicago, University of Chicago, fev./1990 (mimeo.).
- REISEN, H. & TROTSENBURG, A. *Developing country debt: the budgetary and transfer problem*. Paris, Development Centre of the OECD, 1988.
- SACHS, J. "Trade and exchange rate policies in growth-oriented adjustment programs". National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA, Working Paper n. 2226, abr./1987. In Corbo et al. (orgs.), 1987.
- . "Conflito social e políticas populistas na América Latina", 1988. *Revista de economia política*, v.10, n.1, jan./1990. Publicado in Bresser Pereira (org.), *Populismo econômico* (São Paulo, Nobel, 1991).
- WERNECK, R. F. *Empresas estatais e política macroeconômica*. Rio de Janeiro, Ed. Campus, 1987.
- WILLIAMSON, J. (org.). *Inflation and indexation: Argentina, Brazil and Israel*. Washington, Institute for International Economics, 1985.
- . "What Washington means by policy reform" e "The progress of policy reform in Latin America". In Williamson, John (org.), 1990.
- . *Latin American adjustment*. Washington, Institute of International Economics, 1990.

## Notas

1. Richard Feinberg, por exemplo, presente ao seminário, comentando o artigo de Williamson, deixou claro que, embora exista em Washington um movimento em direção a "um consenso de centro", restam muitas dúvidas a respeito: "Por exemplo, sobre o papel do Estado. Concordamos que deva existir um certo grau de emagrecimento e de reorganização. Mas nós queremos como produto final uma onça esbelta e com alta capacidade de *performance* ou um mínimo?" (1990: 22).
2. Em relação à administração da crise da dívida externa esse grupo forma o que Susan George chamou de "o sistema" (1988). A cabeça política do sistema cabe ao Tesouro dos Estados Unidos.
3. Isto não foi mero esquecimento. Embora Washington reconheça a existência da crise da dívida, a versão corrente é a de que o problema tem sido *grossly overestimated*.
4. Na primeira análise que fiz da crise fiscal no Brasil, observei, seguindo essa linha de raciocínio, que, embora fosse essencial recuperar a capacidade de poupança do Estado, essa recuperação não precisaria ser total, já que seria de se esperar que a participação do setor privado na poupança e no investimento aumentasse (Bresser Pereira, 1987). A mesma linha de raciocínio orientou o Plano de Controle Macroeconômico (Ministério da Fazenda, 1987). Uma análise pioneira sobre a crise fiscal derivada da dívida externa foi feita por Jeffrey Sachs (1987).
5. A abordagem nacional-populista rejeita qualquer tipo de ajustamento, propõe que o déficit público e salários mais elevados podem freqüentemente ser funcionais para sustentar a demanda agregada cronicamente debilitada e promover o desenvolvimento, nega que a intervenção do Estado foi grande

- demaís e que a estratégia de substituição de importações se esgotou. Embora o número de defensores dessa abordagem tenha diminuído drasticamente, as práticas correspondentes continuam a ser amplamente adotadas.
6. Poderíamos considerar que na despesa e na receita correntes não estão incluídas as empresas estatais. Nesse caso a forma mais simples de levar em conta a poupança (ou a despoupança) dessas empresas é adicionar à fórmula definidora da poupança pública os lucros (poupança das empresas estatais) ou subtrair os prejuízos (despoupança dessas empresas).
  7. Não tenho conhecimento de nenhum estudo sobre a poupança pública nos países latino-americanos. Em relação ao Brasil as informações existem, mas excluem as empresas estatais. Quem usou de forma pioneira o conceito de poupança pública em seus estudos do Estado brasileiro foi Rogério Werneck (1987).
  8. Na maioria dos casos os dados relativos às empresas estatais não estão incluídos.
  9. Embora não tenhamos conseguido dados fidedignos, há indicações de que também o México, depois de um período de poupança pública negativa, voltava a ter poupança pública positiva em 1988.
  10. Os três índices, conjuntamente com o déficit público, e principalmente a poupança pública, são excelentes indicadores da crise fiscal. Seria necessário ainda o índice de endividamento público total (externo e interno, inclusive das empresas estatais), mas esses dados, como aliás a maioria dos dados consolidados do setor público, em que as empresas estatais são consideradas, não são disponíveis. Devido ao interesse do FMI as NFSPs constituem uma exceção.
  11. Os principais textos sobre o populismo econômico, a partir dos trabalhos clássicos de Adolfo Canitrot (1975), Guillermo O'Donnell (1977) e Carlos Díaz-Alejandro (1981), até as contribuições recentes de Jeffrey Sachs (1988), Rudiger Dornbusch (1988), Eliana Cardoso e Ann Helwege (1990), além de minhas próprias contribuições isoladamente (1988c) e com Fernando Dall'Acqua (1989), foram reunidos por mim em um livro, *Populismo econômico*, publicado em 1991 pela Editora Nobel.
  12. Sobre o caráter fiscal da crise, ver também Jeffrey Sachs (1987), Bresser Pereira (1987, 1988b), Fanelli e Frenkel (1989) e Helmut Reisen e Axel Van Trotsenburg (1988).
  13. O Chile só passou a crescer a partir de meados dos anos 80.
  14. Jeffrey Sachs (1987), criticando a abordagem de Washington, demonstrou que o êxito dos países do Leste da Ásia não podia ser atribuído à liberalização comercial, que o Japão, a Coreia e Formosa só adotaram muito recentemente. O que esses países fizeram foi adotar uma firme orientação para as exportações e disciplina fiscal, ao mesmo tempo que se beneficiavam das reformas agrárias realizadas após a Segunda Guerra Mundial e do auxílio dos Estados Unidos.
  15. Sobre o caráter cíclico da intervenção do Estado, ver Bresser Pereira (1988a).
  16. Devo a André Lara Resende a observação de que o Chile provavelmente não chegou a enfrentar uma verdadeira crise fiscal. A Roberto Frenkel e a Eliana Cardoso, a segunda observação, sobre o caráter não-perverso fiscalmente das desvalorizações cambiais no Chile. O mesmo fenômeno é, aliás, válido para o México.
  17. Minha primeira tentativa sistemática de responder a essa pergunta encontra-se em Bresser Pereira (1988c).

## 2. A mudança no padrão de financiamento dos investimentos\*

O padrão de financiamento dos investimentos tem sofrido mudanças no Brasil. Durante os anos 70, estava baseado no padrão clássico que prevalece nos primeiros estágios de desenvolvimento, ou seja, através do financiamento proveniente do Estado ou do financiamento externo. Mas, na segunda metade dos anos 80, dada a queda na capacidade de poupança do setor público, o papel do setor privado provavelmente crescerá.

Este capítulo está dividido em oito seções. Na seção 1 é desenvolvido um modelo demonstrando que nos primeiros estágios de desenvolvimento, além do financiamento externo, a poupança compulsória é imposta pelo Estado e os recursos resultantes são usados tanto para financiar ou subsidiar o investimento privado, como para financiar o investimento estatal. Numa segunda fase, depois de se ter formado um estoque básico de capital, o setor privado — através de aumentos regulares de produtividade e de realização de lucros no mercado — assume um papel mais importante no investimento.

A seção 2 analisa a queda da capacidade de poupar e de investir. A seção 3 demonstra que, durante os anos 70, o investimento total era função das poupanças externa e estatal. O Estado não apenas investia diretamente, como era também responsável pelo financiamento e subsídio do investimento privado. A seção 4 é uma análise do fim dos empréstimos externos como uma fonte de financiamento dos investimentos. A seção 5 analisa a deterioração das finanças públicas ou a perda crescente da capacidade do Estado em realizar poupança compulsória. A redução da carga tributária, os controles artificiais de preço das empresas estatais, o aumento do endividamento do Estado,

---

\* Trabalho apresentado ao simpósio "Brazil in transition", Center of Latin American Studies, Cambridge University, 3 a 5 de abril de 1987, e publicado no *Bulletin of Latin American Research*, Glasgow University, v.7, n.2, 1987. Traduzido por Edison de Freitas e Maria Lúcia Pádua Lima. Publicado na *Revista de Economia Política*, v.7, n.4, outubro de 1987.

agravado por taxas de juros mais altas, a pressão para diminuir o déficit público e a debilidade política da tecnoburocracia estatal são também examinados nesta seção.

A seção 6 é uma análise da tendência declinante da taxa de lucro das empresas estatais, das privadas nacionais e das multinacionais. Esta queda está relacionada com o processo de ajustamento, com a perda da capacidade do Estado de subsidiar o setor privado e com o crescimento da composição orgânica do capital ou a redução da relação marginal produto-capital devido aos investimentos capital-intensivos para substituição de importação. A seção 7 apresenta uma breve análise da relação existente entre salários e produtividade. Finalmente, na seção 8 há uma discussão sobre os padrões mais prováveis de financiamento dos investimentos na segunda metade dos anos 80. Duas questões são colocadas: qual será o novo padrão de investimento e quais serão os seus resultados. Um artigo de Rogério Furquim Werneck sobre o assunto é revisto. Apesar de haver uma clara necessidade de recuperar a capacidade de poupança e investimento do Estado, não é razoável tentar um retorno ao padrão de financiamento dos investimentos dos anos 70. O endividamento do Estado, a nova força do setor privado, a existência de um mercado financeiro que não existia antes e de um estoque de capital muito maior sugerem uma nova estratégia baseada na exportação de produtos manufaturados e no crescimento da relação marginal produto-capital.

## **Padrões de financiamento dos investimentos**

A variável básica em qualquer processo de industrialização é a taxa de investimento ou de acumulação de capital. Dada a produtividade dos investimentos, que pode ser medida através da 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 freqüente que o Estado e as empresas estatais assumam o papel dominante no processo de investimento. Este foi o caso do Japão e da Alemanha. Em outros casos, empresas nacionais iniciam o processo e o Estado e as corporações multinacionais surgem no cenário mais tarde.

De qualquer forma, a inter-relação desses três ou quatro agentes — caso façamos distinção entre o Estado e as empresas estatais — é essencial para se entender um dado padrão de desenvolvimento industrial.

A taxa de investimento é definida pela razão entre o total dos investimentos e o Produto Interno Bruto (PIB). Esta relação, no longo prazo, depende: (1) da capacidade de autofinanciamento das empresas através de altas taxas de lucro; (2) da obtenção de financiamento interno e externo, incluindo-se capital novo; e (3) da capacidade de promover poupança compulsória, excluindo-se o Estado. No curto prazo, a taxa de investimento depende, ainda, das flutuações cíclicas da expectativa da taxa de lucro, a qual está diretamente vinculada à relação entre a oferta agregada e a demanda agregada. 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. Desta forma, ainda que não atribua prioridade à análise de curto prazo, esta será levada em consideração. Apesar de a decisão de investir depender essencialmente da expectativa de lucro, depende também do receio de se perder segmentos de mercado ou do perigo de ser derrotado pela concorrência tecnológica. Se há uma expectativa de lucros positiva ou se os receios mencionados acima (de perder participação de mercado e 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, através do multiplicador, que irá determinar 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 financiamento interno e externo, e da capacidade do Estado em impor poupança compulsória.

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,  $R/K$ , poderá ser consistente com uma baixa taxa de acumulação,  $I/Y$  (neste caso igual a  $R/Y$ ), caso a relação total capital-produto,  $K/Y$ , seja baixa. Neste caso a taxa de mais-valia,  $R/Y$ , que é igual à taxa de acumulação de capital, será baixa, indicando distribuição de renda equilibrada.

$$R/K = \frac{R/Y}{K/Y} = \frac{I/Y}{K/Y}$$

Uma vez que, nos primeiros estágios do desenvolvimento, o total do estoque de capital é pequeno em relação à renda, a relação total capital-produto tenderá a ser baixa. Isto não significa eficiência dos investimentos, significa apenas baixa capitalização da economia. Para capitalizá-la será necessário aumentar a taxa de investimento  $I/R$ , o que só será possível mediante uma elevada taxa de lucro. Só assim será viável o autofinanciamento dos investimentos. Esta 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. Nós discutimos as primeiras duas variáveis em um trabalho anterior (Bresser Pereira, 1986). A acumulação primitiva compreende todas as formas de apropriação de excedente ou da realização de lucros pelos capitalistas fora do processo regular de mercado. Marx disse que nos estágios iniciais do desenvolvimento a acumulação primitiva era essencial para a formação do estoque básico de capital. Somente após isto poderia o processo da mais-valia, o qual pressupõe a existência de um estoque de capital, ser capaz de funcionar como um meio de apropriação do excedente através dos mecanismos de mercado (1867 : 24). A acumulação primitiva é obtida nos tempos modernos através de estratégias monopolistas e especialmente através dos subsídios estatais.

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>1</sup> Externamente, a possibilidade de financiamento depende da disponibilidade de crédito internacional e da credibilidade do país. Uma vez que nos primeiros estágios de desenvolvimento a classe rentista tende a ser pequena, a poupança compulsória imposta pelo Estado através de tributos ou inflação usualmente torna-se um importante substituto.

A poupança compulsória imposta pelo Estado pode ser canalizada para as empresas privadas através do financiamento concedido pelos bancos estatais ou através de vários tipos de subsídios (acumulação primitiva). Essa poupança pode ainda ser investida diretamente pelo Estado ou transferida para as empresas estatais. De qualquer forma, a poupança compulsória e a acumulação primitiva deverão ter um papel decisivo no financiamento dos investimentos nos estágios iniciais do desenvolvimento, desde que o estoque de capital em mãos das empresas privadas e dos rentistas seja necessariamente pequeno em relação à produção. Depois de um curto período de desenvolvi-

mento, dado o crescimento da relação total capital-produto, esses mecanismos extramercado deverão ter menos importância, e o processo de acumulação de capital poderá ser capaz de prosseguir baseado no progresso tecnológico e no mecanismo da mais-valia, com lucros extraordinários sendo obtidos, eventualmente, através de inovação, especulação ou poder de monopólio.

## A queda da capacidade de poupar e de investir

No Brasil, podemos examinar comparativamente o padrão de financiamento dos investimentos na década de 70 e primeira metade dos anos 80. Durante este século as taxas de poupança e investimento declinaram, enquanto que a taxa de crescimento do produto flutuou acentuadamente (Tabela 1).

**Tabela 1 - Poupança e investimento (%)**

Anos	PIB	Poupança (% PIB)**				Invest.(% PIB)**		
		Priv.	Estat.	Total	Ext.	Priv.	Estat.	Total
1970	8,3			24,1	1,4			25,5
1971	11,3			23,4	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	12,8	5,7	17,5	4,5	8,2	14,0	22,0
1980	9,1	14,3	2,9	17,2	5,1	12,6	9,0	23,3
1981	-3,4	15,8	1,0	16,8	4,3	11,0	10,1	21,1
1982	0,9	15,1	0,3	15,4	5,8	12,3	8,9	21,2
1983	-2,5	14,3	-0,7	13,6	3,3	9,8	7,1	16,9
1984	5,7	16,5	—	16,5	-0,1	nd	7,4	16,4
1985	8,3	nd	nd	nd	nd	nd	nd	17,5*
1986	7,7	nd	nd	nd	nd	nd	nd	19,0*

\* Estimado

\*\*Formação bruta de capital fixo = poupança, consumo, investimento.

Fonte: Contas Nacionais, SEST e 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 16,4% em 1984; neste período a poupança externa declinou de 5,3% para menos 0,1% e a poupança

do Estado passou de 8,2% do PIB para zero, enquanto a poupança privada permaneceu relativamente estável. Os investimentos caíram correspondentemente de 31,7% do PIB em 1975 para 16,9% 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 comportamento da poupança, 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 deste setor.

O aumento no endividamento do setor público pode ser visto através da elevação da relação entre o 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 Werneck, 1985: 12, baseado nos dados da SEST — Secretaria de Controle das Empresas Estatais). Esse aumento do endividamento do setor público pode ainda ser observado através da relação entre o déficit público real (Variação da Necessidade de Financiamento do Setor Público — NFSP — durante o ano, exclusive 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 5). A dívida pública interna, de acordo com a definição do Banco Central, cresceu 81% em termos reais (dólar) de dezembro de 1981 a dezembro de 1985, e a dívida total, incluindo-se a dívida externa, aumentou 78% no período.

Neste momento, a questão básica do desenvolvimento de longo prazo do país é saber se um crescimento razoável do PIB de, digamos, 6% a.a., é compatível com esta redução da poupança e do investimento, bem como com o crescimento da dívida pública. Se não for compatível, uma questão adicional que se coloca é saber se o decréscimo da poupança e do investimento é reversível. Para responder a estas questões analisarei o padrão de financiamento dos investimentos no Brasil nas décadas de 70 e 80.

## **O financiamento dos investimentos nos anos 70**

No Brasil, durante a década de 70, o processo de financiamento dos investimentos seguiu o padrão clássico dos primeiros estágios de desenvolvimento. O investimento total era função do endividamento externo e do investimento estatal. Se nós tomarmos, por exemplo, o período 1974-76, a poupança externa respondia por 32% do total da poupança, e o investimento estatal correspondia a 30% do total dos investimentos.

De fato, a contribuição do investimento estatal foi maior que os 30%, dado o processo de acumulação primitiva. Além de investir diretamente ou através das empresas estatais, o Estado subsidiou pesadamente o investimento privado. Não há dados exatos sobre esses subsídios. Durante os anos 70 havia toda sorte de subsídios: subsídios para exportação, crédito subsidiado, subsídios fiscais (incentivos fiscais) para setores industriais e para regiões, e preços artificialmente baixos de bens e serviços produzidos pelas empresas estatais. Se tomarmos apenas o custo do crédito subsidiado, este representou em média 3,5% do PIB durante o período de 1980-82 (Banco Mundial, 1984: 52). Se acrescentarmos os subsídios fiscais e os preços artificialmente baixos das empresas estatais, especialmente os preços de aço e energia elétrica, teremos, provavelmente, pelo menos o dobro desta cifra: em torno de 7% do PIB para subsidiar o setor privado. Estes subsídios como um todo representam acumulação primitiva (uma vez que não estou considerando consumo subsidiado). Eles representam um acréscimo aos lucros do setor privado, e uma parte indeterminada desse total — digamos 5% — representou investimento adicional.

Assim, ao lado dos 30% de investimento direto feito pelo Estado e as empresas estatais, temos cerca de 20% do total dos investimentos que foram financiados pela acumulação primitiva, ou seja, através dos subsídios estatais.

A participação do Estado no processo geral de promoção (financiamento em seu sentido mais amplo) do investimento é, todavia, bem maior, pois é necessário incluir o financiamento específico dos investimentos que, no Brasil, na década de 70, foi feito pelo Estado e por empréstimos externos. É bastante conhecido 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 através do 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 de capital fixo industrial (1984b: XIX). A maior parte desse crédito foi subsidiada ou concedida a baixas taxas de juros reais mais a correção monetária.

## **O colapso do financiamento externo: 1979**

Esse padrão de investimento, baseado no financiamento externo e estatal, com investimento direto do Estado ou com

investimento privado subsidiado que prevaleceu durante a década de 70, entrou em crise quando o fluxo de financiamento externo líquido estancou em 1982, e o Estado foi perdendo sua capacidade de realizar poupança compulsória.

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 a coluna 2 com a coluna 4 da tabela 2. A partir de então, novos empréstimos foram feitos apenas para pagar juros. De 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.

**Tabela 2 - Dívida externa e transferência de recursos (US\$ milhões)**

<i>Anos</i>	<i>Dívida externa</i>	<i>Aumento da dívida externa</i>	<i>Juros</i>	<i>Transferência de recursos reais* (% PIB)</i>
1970	6,049	—	—	-0,4
1971	7,947	1,898	302	-1,7
1972	11,026	3,079	359	-1,6
1973	13,962	2,936	514	-1,2
1974	18,871	4,909	652	-5,9
1975	24,186	5,315	1,498	-4,0
1976	30,970	6,784	1,809	-2,4
1977	36,736	5,776	2,103	-0,6
1978	50,143	13,407	2,696	-1,2
1979	53,986	3,843	4,185	-2,0
1980	62,765	8,779	6,311	-2,1
1981	71,878	9,113	9,161	-0,4
1982	83,265	11,387	11,353	-0,6
1983	91,632	8,367	9,555	2,3
1984	99,765	8,133	10,203	5,6
1985	100,773	1,008	9,589	5,2

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

*Fonte:* Banco Central e Paulo Nogueira Batista (1987) para coluna 4.

À transferência de recursos reais, que atingiu cerca de 5% do PIB em 1984 e 1985, poderíamos acrescentar o afluxo de moeda estrangeira representado pelo excesso de remessas de lucros e dividendos em relação aos investimentos diretos externos (Tabela 3). Este afluxo líquido de moeda estrangeira alcançou a cifra de 1430 milhões de dólares em 1986 e representou 0,5% do PIB.

## A deterioração das finanças públicas

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

É possível ter um quadro claro desse processo de deterioração através da análise da carga tributária. A carga tributária líquida caiu de 15,5% do PIB em 1970 para 6,4% em 1984 (Tabela 4). Em 1974, a carga tributária bruta alcançou uma alta de 17% e tem caído desde então. A deterioração da carga fiscal acelerou-se em 1984 e 1985, quando recessão, políticas monetárias e aceleração da inflação causaram respectivamente um aumento de transferência para o setor privado, um aumento da taxa de juro sobre a dívida interna e uma perda na receita dos impostos. Por outro lado, os subsídios fiscais, que alcançaram 3,5% do PIB em 1980, caíram para 1,5% em 1984. A explicação geral para essa queda consistente da carga tributária é a aceleração da inflação. O imposto inflacionário é de fato menor que a perda dos impostos devido à inflação do período entre o momento em que o imposto é incorrido e o momento em que ele é pago. O artifício da indexação desenvolvido no Brasil não foi capaz de evitar essa perda financeira para o Estado.

Por outro lado, desde 1979, o déficit público real tem tido uma tendência a cair. A diminuição do déficit público em 1981, 1983 e 1984 esteve claramente relacionada ao processo de ajustamento feito no país (Tabela 5). Se 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 3, a carga tributária começou a decrescer já em 1975; a tabela 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 3 - Balanço do investimento estrangeiro (US\$ milhões)**

<i>Discriminação</i>	<i>1983</i>	<i>1984</i>	<i>1985</i>	<i>1986</i>
1. Investimento direto (líquido)	664	1 077	710	70
2. Conversão de empréstimos em investimento	425	731	537	400
3. Novos investimentos (3 = 1 - 2)	239	346	173	-330
4. Remessas de lucros e dividendos	758	796	1 059	1 100
5. Fluxo líquido de moeda (5 = 3 - 4)	-519	-450	-886	-1 430

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

Realmente, a deterioração da capacidade de poupança e investimento do Estado começou em 1975, quando uma grande campanha contra o intervencionismo estatal foi iniciada pela burguesia. Apesar de a burguesia ter sido a principal beneficiária do regime autoritário e do intervencionismo do Estado, ela passou a temer o poder da tecnoburocracia estatal, ou pelo menos a não sentir-se à vontade com ele. A campanha contra o intervencionismo do Estado foi o primeiro sinal de ruptura da aliança entre a burguesia e a tecnoburocracia (ver Bresser Pereira, 1978b e 1985). A razão econômica básica para esta 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 dividida entre a burguesia e a tecnoburocracia (ver Bresser Pereira, 1978a). Essa campanha política foi iniciada depois de o II PND (Plano de Desenvolvimento Nacional) ter sido lançado e concorreu para a sua suspensão parcial a partir de 1976. Os objetivos extremamente ambiciosos desse 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 preparada para sustentar.

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 esses 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.

Como o Estado perdeu parte de sua capacidade para realizar poupança compulsória, ele diminuiu seus subsídios ao setor privado. Em outras palavras, o processo de financiamento do investimento privado através da acumulação primitiva começou a perder importância. Como se pode ver na tabela 4, os subsídios, que alcançaram 3,5% do PIB em 1980, caíram para 1,5% em 1984.

Uma razão mais mediata para a deterioração da capacidade de poupança do Estado foi o controle dos preços das empresas estatais. De fato, a administração dos preços das grandes empresas — principalmente das estatais e das multinacionais — feita pelo governo foi uma constante no Brasil nos anos 70, mas tem sido acentuada desde agosto de 1979<sup>2</sup>, com a única exceção de 1981, quando os preços foram liberados. A utilização do CIP (Conselho Interministerial de Preços) como um estratagema para controlar a inflação foi, na realidade, um poderoso instrumento para reduzir os lucros das grandes empresas estatais e multi-

nacionais. As empresas privadas nacionais também foram submetidas aos controles de preço, mas, como eram menores e politicamente mais influentes, sofreram menos.

**Tabela 4 - Carga tributária (% do PIB)**

Anos	Carga trib. bruta	Juros div. públ. int.	Assist. e previd.	Sub-sídios	Outros	Total transf. 2+3+4+5	Carga trib. líqu. (1-6)
	(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	24,4	1,1	8,2	2,7	1,1	13,1	11,3
1982	26,5	1,2	9,0	2,6	1,3	14,1	12,4
1983	24,9	1,9	8,3	2,6	1,5	14,3	10,6
1984	21,7	2,7	7,7	1,6	0,7	12,7	9,0
1985	22,2	3,7	7,1	1,6	0,9	13,3	8,9

Fonte: Banco Central.

**Tabela 5 - Déficit público operacional (NFSP) (% do PIB)**

1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
8,3	6,7	6,0	7,3	4,4	2,7	4,3	2,9

Fonte: Banco Central.

## A tendência declinante da taxa de lucro

A diminuição da lucratividade das empresas estatais a partir de 1978 é tanto uma causa quanto uma consequência da deterioração da capacidade de poupança e investimento do Estado. Na realidade, a taxa de lucro de todas as empresas diminuiu agudamente durante esse período (Tabela 6). Existe uma clara razão

entre a perda de lucratividade das empresas e o ciclo econômico. A taxa de lucro das mil maiores empresas (sociedades anônimas) foi mais baixa em 1983, o ano da mais profunda recessão na história industrial do Brasil. Mas, a recuperação da taxa de lucro em 1984 e 1985 é claramente insuficiente. Em 1985, um 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 e multinacionais, essa queda esteve relacionada com o controle de preços. Para as empresas privadas nacionais, a influência dos controles de preço foi menos importante, enquanto que a redução dos subsídios cumpriu um papel decisivo.

**Tabela 6 - Taxa de lucro das mil sociedades anônimas (% do patrimônio líquido)**

<i>Anos</i>	<i>Privado nacional</i>	<i>Estatais</i>	<i>Multina- cionais</i>	<i>Total</i>
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	11,1	4,0	11,1	6,9

*Fonte:* Fundação Getúlio Vargas, Grupo de Análise Contábil, *in Conjuntura Econômica*, nov./1986.

Para todas as empresas, essa 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. Esses 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, portanto, a um crescimento da composição orgânica do capital. No primeiro estágio, eles representam progresso técnico dispendioso de capital, definido pela redução da relação marginal produto-capital, e fazem declinar a taxa de lucro (ver Bresser Pereira, 1986). Apenas no segundo estágio, depois de

esses projetos de substituição de importação terem sido realizados, é que os investimentos em fabricação orientada para exportação podem ser tocados. O progresso técnico, assim, tende 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 (1985) e Jorge Chame Batista (1987) demonstraram que o II PND, lançado em 1974, ao contrário de muitas análises superficiais, foi uma audaciosa e bem-sucedida estratégia para consolidar o desenvolvimento industrial brasileiro num momento de crise e recessão econômica mundiais. Os largos superávits comerciais obtidos depois de 1983 são devidos em grande parte aos grandes projetos de investimento do II PND. Entretanto, o custo não foi apenas o aumento da dívida externa, mas também o crescimento da composição orgânica do capital e a queda da taxa de lucro.

## Salários e produtividade

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

**Tabela 7 - Salários e produtividade (1970 - 100)**

Ano	Salário médio real	Produtividade*
1970	100	100
1971	102	109
1972	106	118
1973	111	130
1974	111	139
1975	120	143
1976	127	152
1977	129	157
1978	139	160
1979	142	165
1980	137	176
1981	133	171
1982	152	169
1983	134	159
1984**	115	162

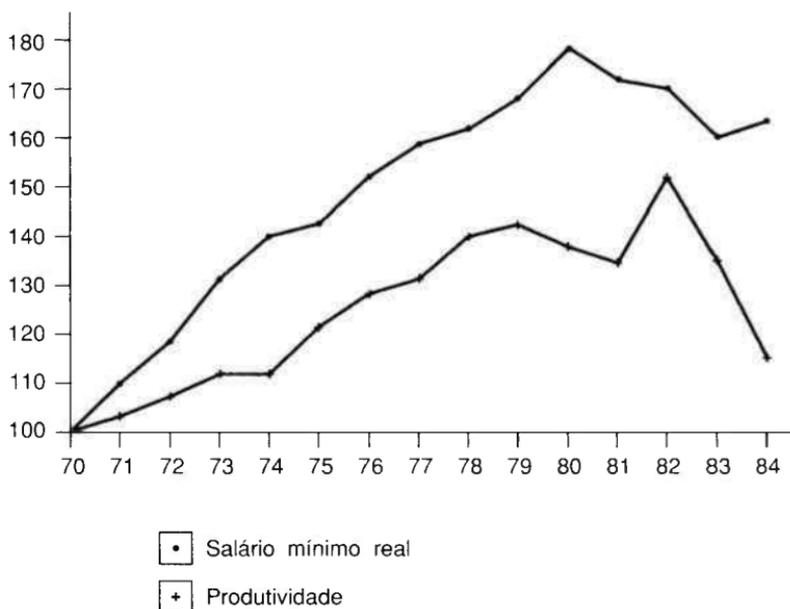
\* Produtividade = aumento na renda *per capita*.

\*\*Dados para o primeiro semestre de 1984.

Fonte: Domingo Zurrón Ocio (1986) para salário médio real e Fundação Getúlio Vargas para produtividade.

Como se pode ver na tabela 7, e mais facilmente no gráfico 1, durante o “milagre” entre 1971 e 1974, a produtividade aumentou mais rapidamente e os salários aumentaram mais devagar. 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-se e os salários aumentaram sua taxa de crescimento. Como conseqüência, as duas 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 provavelmente estabilizada no período 1974-79, começou a decrescer nesse último ano, ou, como mostram os dados da tabela 6, já vinha declinando desde 1978.

**Gráfico 1**  
**Salários e produtividade**



Por essa razão, durante os quinze anos que estou examinando, apenas nos primeiros quatro anos (1970-74) a relação lucro-salário, ou produtividade-salário, foi altamente favorável ao capital. Desde 1975, a relação entre capital e trabalho parece ter estado mais ou menos estabilizada. A diminuição da taxa de lucro desde 1978 não pode ser explicada pelos aumentos de salários acima da produtividade.

## Perspectivas

Resumindo, desde o final dos anos 70, a economia brasileira tem sofrido uma forte deterioração da sua capacidade de poupar e investir. A deterioração da capacidade de poupar está relacionada com a perda da capacidade do Estado em realizar poupança compulsória e subsidiar o setor privado; com a diminuição da carga tributária; com a necessidade de ajustamento externo e de reduzir o déficit público; com a diminuição da taxa de lucro causada pela desaceleração da taxa de crescimento, pela imposição de controles de preços com o objetivo de combater a inflação, e pelo crescimento da composição orgânica do capital derivado dos investimentos do II PND para substituição de importações.

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

A questão agora é saber, em primeiro lugar, qual será o padrão de investimento na segunda metade dos anos 80, depois da crise de transição da primeira metade, e, em segundo lugar, se este novo padrão será capaz de produzir uma taxa aceitável de crescimento.

Rogério Furquim Werneck (1986) desenvolveu um modelo para analisar as várias alternativas para se conseguir um aumento na taxa total de poupança do país de 16% do PIB, prevalente em 1984, para 24%. Esta taxa seria necessária para assegurar uma taxa de crescimento de 7% do PIB no ano seguinte (relação marginal produto-capital de 0,3). Teoricamente ele mostrou que um aumento da taxa agregada de poupança pode originar-se de (1) um aumento na propensão a poupar dos capitalistas e dos trabalhadores e uma concentração de renda em benefício dos capitalistas; de (2) um aumento na carga tributária e na relação investimento-consumo do Estado; de (3) um aumento na taxa de lucro das empresas estatais; de (4) uma redução na taxa de juros sobre a dívida externa e sobre a dívida interna pública, inclusive a dívida das empresas estatais (1986: 11). Depois de fazer várias simulações com essas variáveis e de rejeitar parcialmente a proposição keynesiana de que o investimento gera a 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 arrematador 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 basicamente corretas. Não há dúvida de que é irreal basear a estratégia brasileira de desenvolvimento exclusivamente num aumento da propensão a poupar do setor privado. Dada a impossibilidade de se obter recursos externos, o aumento da capacidade de poupança e investimento do Estado, através de um aumento da carga fiscal, o controle dos gastos de consumo (salários dos empregados civis) e a colocação de preços realistas para as empresas estatais é uma estratégia mais eficiente e socialmente mais equitativa para assegurar o crescimento requerido da poupança. Assim, a instituição do Fundo Nacional de Desenvolvimento, em julho de 1986, e o aumento dos impostos decidido pelo governo em dezembro de 1985 e novembro de 1986 são medidas tomadas na direção correta.

É importante, entretanto, tentar não retornar ao padrão de investimento que prevaleceu desde os anos 50 e que teve o seu último momento na estratégia do II PND. Esta estratégia, que está quase que 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 é, hoje, muito alto. A dívida interna do Estado, incluindo as empresas estatais, representa 48,1% do PIB em 1985. O setor privado, por outro lado, está capitalizado. Se tomarmos as quinhentas e cinquenta empresas estudadas em “Melhores e Maiores” da revista *Exame* (São Paulo, Ed. Abril, set./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) vem insistindo em que é 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 esse objetivo, ele deveria propor um aumento na carga tributária, mas, no lugar disso, ele insiste na privatização dos serviços públicos. Essa estratégia pode ser também irrealista, mas enfatiza a existência de capacidade de poupança não utilizada no setor privado que poderia ser acionada tanto através do aumento da carga tributária quanto pela abertura de novas oportunidades rentáveis para investimento no setor privado.

Por outro lado, não é razoável 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, em substituição de importação têm sido feitos, é razoável admitir que a relação marginal produto-capital crescerá. É verdade que grandes investimentos terão que 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 baixa relação capital-intensificante e alta relação produto-capital.

Nos últimos vinte anos, o Brasil desenvolveu uma indústria de produtos manufaturados internacionalmente competitiva. Em 1967, ela representava cerca de 6% do total das exportações brasileiras; agora, ela representa dez vezes mais. A exportação brasileira de bens manufaturados, dando conta de 0,35% das exportações de bens manufaturados do mundo, de 5,03% dos países em desenvolvimento e de 33,34% dos países da ALALC em 1973, aumentou a sua quota para, respectivamente, 0,69%, 6,33% e 54,88% em 1982 (conforme Chame Batista, 1987, baseado em dados das Nações Unidas). Esse extraordinário aumento da exportação de bens manufaturados em relação a outros países latino-americanos é uma explicação básica para o desempenho a longo prazo superior 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 a estratégias de exportação bem-sucedidas de países como Coréia, Taiwan, Cingapura e Hong Kong.

Concomitantemente à recuperação da capacidade de poupança do Estado, uma estratégia básica para a economia brasileira, que aumentará as poupanças privadas e principalmente aumentará a relação produto-capital, é a estimulação da 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 de produção orientada para exportação são compatíveis com uma distribuição de renda mais equitativa que investimentos em substituição de importação (Little: 142).

Além disso, o Brasil tem que enfrentar objetivamente sua grande dívida externa. Desde que a dívida não possa crescer indefinidamente pelo montante dos juros devidos a cada ano, uma dada transferência de recursos reais é inevitável. O importante para o Brasil é negociar uma redução na taxa de juros —

especificamente uma redução dos *spreads* — e conseguir obter grandes superávits comerciais, que tornem consistente o pagamento de parte dos juros sobre a dívida externa e o crescimento do PIB. Somente uma estratégia orientada para exportação será capaz de atingir esse objetivo.

Finalmente, poder-se-ia considerar que na próxima 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 uma vantagem competitiva que pode e deve ser aproveitada a fim de aumentar o nível de emprego interno e obter superávits externos. Assim que a demanda por trabalho mais especializado aumenta, os salários reais tenderão a aumentar internamente. Como os lucros das indústrias brasileiras de produtos manufaturados 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 um importante papel na condução dos investimentos, mas as empresas privadas nacionais e multinacionais provavelmente ampliarão seu papel. O Estado, que inicialmente financiou e subsidiou o investimento privado, está agora endividado e, através de operações de *open market*, está sendo financiado pelo setor privado. Um objetivo adequado de política econômica seria recuperar a capacidade do Estado e das empresas estatais de autofinanciar seus investimentos, enquanto as empresas privadas nacionais e multinacionais poderiam ter uma taxa de lucro suficientemente atrativa para estimular seus investimentos. Os sistemas financeiros que hoje financiam o Estado dariam prioridade ao financiamento do investimento privado. Assim, tanto as empresas privadas sentem-se estimuladas a investir quanto poupanças surgirão para financiar investimentos.

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 investimentos, 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, pode agora, definitivamente, ter um papel secundário. Já existe no Brasil um estoque básico de capital que permita que o investimento e crescimento sejam baseados na mais-valia relativa, isto é, nos lucros regularmente realizados no mercado por um setor privado que incorpore sistematicamente progresso técnico.

## Referências bibliográficas

- ASIMAKOPOULOS, A. "Kalecki and Keynes on finance, investment and saving". *Cambridge Journal of Economics*, v.7, n.3/4, set./1983.
- . "Finance, liquidity, saving and investment". *Journal of Post-Keynesian Economics*, v.9, n.1, out./1986.
- BATISTA, J. C. "A estratégia de ajustamento externo do Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento". *Revista de Economia Política*, v.7, n.2, abr./1987.
- BATISTA JR., P. N. "Formação de capital e transferência de recursos ao exterior". *Revista de Economia Política*, v.7, n.1, jan./1987.
- BRESSER PEREIRA, L. C. "Os desequilíbrios da economia brasileira e o excedente". *Estudos Econômicos*, v.8, n.3, set./1978a.
- . *O colapso de uma aliança de classes*. São Paulo, Ed. Brasiliense, 1978c.
- . *Pactos políticos*. São Paulo, Ed. Brasiliense, 1985.
- . *Lucro, acumulação e crise*. São Paulo, Ed. Brasiliense, 1986.
- CASTRO, A. B. & SOUZA, F. P. *A economia brasileira em marcha forçada*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1985.
- DAVIDSON, P. "Finance, funding, saving and investment". *Journal of Post-Keynesian Economics*, v.9, n.1, out./1986.
- KALECKI, M. "Outline of a theory of the business cycle". Michael Kalecki (1971), publicado originalmente em polonês em 1933.
- . *Selected essays on the dynamics of the capitalist economy*. Cambridge, Cambridge University Press, 1971.
- KEYNES, J. M. "The 'Ex-Ante' Theory of the rate of interest". *The general theory and after*. Parte II: *Defense and development*, volume 14 de *The Collected writings of Keynes*, Londres, Macmillan, 1973 (publicado originalmente in *Economic Journal*, dez./1937).
- KREGEL, J. A. "Constraints in the expansion of output and employment: real or monetary". *Journal of Post-Keynesian Economics*, v.7, n.2, inverno/1984-85.
- . "A note on finance, liquidity, saving and investment". *Journal of Post-Keynesian Economics*, v.9, n.1, outono/1986.
- LITTLE, I. M. D. *Economic development: theory, policy and international relations*. New York, Basic Books, 1982.
- MARX, K. *Capital*, Londres, Penguin Books, 1976, v.1, ed. inglesa (1ª ed. alemã, 1867).
- RANGEL, I. Posfácio da 3ª ed. de *A inflação brasileira*. São Paulo, Ed. Brasiliense, 1978.
- SCHUMPETER, J. *The Theory of Economic Development*. Cambridge: Harvard University Press, 1962 (1ª edição alemã, 1911).
- WERNECK, L. R. "Uma análise do financiamento e dos investimentos das empresas estatais federais no Brasil, 1980-83". *Revista Brasileira de Economia*, v. 39, n.1, jan./1985.
- . "Retomada do crescimento e esforço de poupança: limitações e possibilidades" Rio de Janeiro, Pontifícia Universidade Católica, texto para discussão n. 133, jul./1986.
- WILLMORE, L. N. "Estudo comparativo das empresas estrangeiras e nacionais". *Pesquisa e Planejamento Econômico*, v. 15, n. 3, dez./1985.
- WORLD BANK. *Brazil: Economic Memorandum*. Washington, The World Bank, 1984a.
- . *Brazil: Economic Memorandum*. Washington, The World Bank, 1984b.

## Notas

1. Joseph Schumpeter atribuiu ao sistema financeiro um papel decisivo 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 foi reconhecido desde os primeiros estudos de desenvolvimento econômico na década de 40. Neste capítulo a importância do financiamento foi aceita como um pressuposto. Adicionalmente enfatizei o papel da acumulação primitiva e das poupanças compulsórias nos estágios iniciais de desenvolvimento.
2. Nesse mês, Antonio Delfim Netto, que foi o responsável pela criação do CIP em 1968, assumiu o Ministério do Planejamento.

### 3. A crise fiscal\*

A economia brasileira enfrenta nos anos 80 a mais grave crise de sua história industrial — uma crise definida a longo prazo pela estagnação da renda por habitante nesta década e, a curto prazo, por taxas de inflação que, no momento em que este capítulo está sendo escrito (novembro de 1988), aproximam-se perigosamente da hiperinflação. Neste capítulo concentrarei minha atenção sobre a análise da crise fiscal, mas, dada a dimensão do problema, acabarei examinando a economia brasileira de forma global. Mais do que um trabalho de análise econômica, este será um capítulo de política econômica, no qual pretendo deixar claro (1) que as duas condições fundamentais para a retomada do desenvolvimento são a estabilização da economia, ou seja, o controle efetivo da inflação, e a recuperação da taxa de poupança e investimento; (2) que essas duas condições dependem basicamente da superação da crise fiscal em que está imerso o Estado brasileiro, a qual tem como condicionante importante, embora não exclusivo, uma dívida externa excessiva; e (3) que essa crise fiscal só poderá ser resolvida desde que a política econômica combine medidas internas de ajustamento com a redução da dívida externa, de forma a se lograr a eliminação do déficit público e a redução da transferência de recursos reais para o exterior. A eliminação do déficit público será lograda através da combinação de ajustamento com a redução da dívida, enquanto que a diminuição da transferência real de recursos depende apenas da redução da dívida.

---

\* Este capítulo foi apresentado no Fórum Nacional: *Idéias para a modernização do Brasil*, Rio de Janeiro, outubro de 1988, e publicado in *Dívida Externa: crise e soluções*. São Paulo, Ed. Brasiliense, 1989.

## A crise definida

A crise que a economia brasileira enfrenta nos anos 80 é provavelmente a mais grave crise da história de seu desenvolvimento capitalista. De fato, salvo pequenas flutuações, a economia do país não parou de crescer desde aproximadamente os anos 40 do século XIX, quando o desenvolvimento da cultura do café permitiu a superação de uma crise de longo prazo vigente desde meados do século anterior, quando se esgotara o ciclo do ouro. Foram cento e cinquenta anos de extraordinário crescimento. De acordo com um estudo recente de Angus Maddison (1988), o Brasil foi o país que apresentou maiores taxas de crescimento do PIB desde 1870, em comparação com um número selecionado de países entre os quais os Estados Unidos, o Japão e a União Soviética. A partir de 1981, porém, a economia brasileira entra em um longo período de estagnação que dura até hoje. A renda por habitante, que nos oito anos anteriores (1973-1980) crescera 52,7%, permanece praticamente constante (aumento de cerca de 2,8%) entre 1981 e 1988. E observe-se que não há sinal de mudança nesse quadro. A estimativa para este último ano é a de uma redução da renda por habitante de 1%. Para 1989 as autoridades econômicas previam, segundo informação da *Gazeta Mercantil*, crescimento zero do PIB (Cláudia Safatle, 1988). Afinal houve um crescimento de 3%, ao mesmo tempo que a inflação acelerava-se dramaticamente, prenunciando grandes ajustes para o futuro.

Essa redução da taxa de crescimento da economia brasileira para uma média muito próxima do crescimento da população nos últimos oito anos (cerca de 2,6% ao ano de crescimento do PIB), quando sua taxa histórica de crescimento tem sido aproximadamente de 7% ao ano desde os anos 40, não pode ser considerada acidental ou temporária, já que está diretamente relacionada com a queda na taxa de investimento do país. Esta, que foi em média de 22,9% nos anos 70, baixou para 17,4% a partir de 1981. Estamos na verdade diante de uma crise estrutural, cujos sintomas básicos são a estagnação da renda por habitante e a drástica redução da capacidade de poupar e investir do país (ver tabela 1).

É certo que com uma taxa de investimento próxima a 17%, e dada a relação capital/produto geralmente utilizada nos estudos macroeconômicos brasileiros de 3, poderíamos ainda ter uma taxa de crescimento do produto de 5% ao ano, ou seja, um crescimento consideravelmente superior ao que o país está obtendo.

**Tabela 1 - Variáveis macroeconômicas internas (%)**

Anos	PIB	Invest. /PIB	Transf. Rec. /PIB	Inflação (IPC)
1979	7,2	23,0	(2,1)	77,2
1980	9,1	22,5	(2,2)	99,7
1981	(3,1)	21,0	(0,4)	93,5
1982	1,1	20,4	(0,7)	100,3
1983	(2,8)	16,1	2,4	178,0
1984	5,7	15,5	5,6	209,1
1985	8,4	16,7	5,1	239,1
1986	8,0	18,5	2,6	59,2
1987	2,9	19,7	3,0	394,0
1988*	1,0	17,0	5,0	900,0

Fonte: IBGE, *Conjuntura Econômica*, n.42, set./1988.

\* Estimado.

Neste momento é necessário introduzir o terceiro sintoma da crise econômica brasileira dos anos 80: a taxa de inflação. Uma relação capital/produto de 3 pode ser até conservadora em condições de estabilidade de preços ou de uma taxa moderada de inflação. Nos anos 70, por exemplo, o crescimento foi possível com uma taxa de inflação média (IGP) de 32,6% ao ano — uma taxa moderada, portanto. Já em 1980, entretanto, a inflação sobe para cerca de 100%; em 1983 para a casa dos 200%, e finalmente, depois do interregno do Plano Cruzado, vai a quase 400% em 1987, e, em 1988, está próxima de 1000%. Na verdade, se anualizarmos a taxa de inflação de agosto a outubro, teremos uma taxa de inflação hoje no Brasil de 1200%.

Ora, com taxas de inflação dessa ordem é inteiramente inviável pensar em crescimento econômico. A relação capital/produto perde sentido, não porque os empresários, diante da situação de incerteza provocada pelas altíssimas taxas de inflação, reduzem seus investimentos — este é um fator de redução da taxa de acumulação, não da perda de eficiência dos investimentos —, mas porque a economia se desorganiza, não obstante a indexação, que pretende neutralizar os efeitos desestruturadores da inflação. Esta desorganização da economia assume duas dimensões: de um lado, provoca distorções na alocação dos fatores de produção, desorienta os agentes econômicos, estimula os mais a especular e a se defender dos efeitos distributivos perversos da inflação do que a produzir, provoca desperdícios de toda ordem; de outro, leva o governo a tomar medidas contracionistas de ajustamento econômico que, embora malsucedidas em controlar a inflação, são efetivas em reduzir as taxas de crescimento e em equilibrar o fluxo do balanço de pagamentos.

Temos, assim, três sintomas básicos da grande crise econômica que o Brasil enfrenta na presente década: estagnação sem precedente da renda por habitante, redução de aproximadamente seis pontos percentuais na taxa de investimento, e taxas de inflação altíssimas.

A gravidade da crise parece hoje óbvia, especialmente devido à elevação da taxa de inflação. É preciso assinalar, entretanto, que a tomada de consciência da crise estrutural em que está imersa a economia brasileira é um fenômeno recente e ainda não inteiramente absorvido.<sup>1</sup>

## **A crise fiscal**

A causa fundamental da crise econômica brasileira é a crise fiscal, é o desequilíbrio financeiro estrutural do setor público, o qual, por sua vez, tem como uma de suas causas fundamentais o tamanho excessivo da dívida externa pública. Afirmo na introdução deste capítulo que a crise fiscal seria um pressuposto da presente análise, porque o assunto já foi amplamente discutido (Rogério Werneck, 1983,1987; Bresser Pereira, 1987a; Ministério da Fazenda, 1987). É um equívoco, no entanto, imaginar que essa crise resume-se a um elevado déficit público, como é possível depreender da discussão corrente sobre a economia brasileira. Na verdade, a crise fiscal tem três dimensões: (1) uma dimensão de fluxo: o próprio déficit público e a redução da poupança pública; (2) uma dimensão de estoque: a dívida pública interna e externa; e (3) uma dimensão psicossocial: a falta de crédito do Estado, que pode ser definida em termos objetivos pela incapacidade de financiar seu déficit em prazo maior que o do *overnight*.

A dimensão de fluxo da crise fiscal é a mais usualmente analisada. Pode ser medida de duas maneiras, que aparecem na Tabela 2: através do déficit público operacional e através da capacidade de poupança do setor público. A primeira inclui as empresas estatais e corresponde ao aumento do endividamento ou das necessidades de financiamento do setor público como um todo. Além de medir o desequilíbrio financeiro do Estado, seria também uma indicação de excesso de demanda. Na verdade, como o déficit público tem um substancial componente financeiro, e como pode ocorrer ao mesmo tempo em que o setor privado reduz seus investimentos ao preferir financiar o setor público, ele pode ocorrer em condições de clara insuficiência de demanda global (ver Dall'Acqua e Bresser Pereira, 1987). O déficit público no Brasil é muito alto. Foi reduzido, a partir de 1983, graças a um severo corte no investimento público e nas despesas sociais. Nos

últimos anos tem girado em torno de 3 a 4% do PIB. Se considerarmos muito conservadoramente as necessidades mínimas de aumento de investimento e de despesa social do Estado, seria razoável afirmar que o déficit público “potencial” no Brasil é consideravelmente maior.

A segunda medida de fluxo do desequilíbrio financeiro do Estado está na sua capacidade de poupança. Esta medida não pode ser comparada diretamente com a de déficit público porque as contas nacionais no Brasil excluem do setor público as empresas estatais. Mas as duas medidas estão relacionadas. A poupança pública, que estava em torno de 5% do PIB em meados dos anos 70, já havia sido reduzida para 3,8% em 1979 e transformou-se em uma poupança negativa de 1,2% do PIB em 1987. Isso significa que nos anos 70 o setor público era capaz de recolher poupança forçada e investi-la — ou seja, de realizar o papel por excelência do Estado no processo de desenvolvimento —, enquanto que nos anos 80, embora continuasse obrigado a investir, já que continua responsável por boa parte da infra-estrutura produtiva do país, passava a despoupar e portanto a aumentar seu financiamento junto ao setor privado (déficit público) para manter minimamente seu nível de investimentos.

**Tabela 2 - Contas do setor público (% do PIB)**

Anos	Carga tribut.	Despesa 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*	22,1	7,8	1,48	1,85	(1,9)	4,0

Fonte: Primeiras quatro colunas, IPEA; última, Banco Central. Observação: as cinco primeiras colunas referem-se ao setor público *stricto sensu*; a última inclui as empresas estatais.

\* Estimado.

Esses dois desequilíbrios de fluxo têm como conseqüência um crescente desequilíbrio de estoque do Estado: a dívida pública. Esta, nos anos 70, começou sendo fundamentalmente externa. No final dos anos 70 e início dos 80, a partir do momento em que os bancos internacionais começam a reduzir (1979/8) para final-

mente suspender definitivamente (1982) a rolagem da dívida externa, a dívida interna passa a crescer explosivamente. A própria dívida externa pública, entretanto, continua a crescer, na medida em que o setor público vai pagando ou pré-pagando em cruzados seus compromissos externos, que passam a ser dívida pública externa. Hoje, para um PIB de cerca de 320 bilhões de dólares, temos uma dívida pública externa de aproximadamente 100 bilhões de dólares (quase 85% da dívida externa total), que, somada a uma dívida interna mobiliária de 41 bilhões de dólares e de aproximadamente 30 bilhões de dólares de dívida interna não mobiliária nos dá um total de cerca de 170 bilhões de dólares de dívida pública, correspondente a algo mais do que 50% do PIB.

Tanto o desequilíbrio de fluxo quanto o desequilíbrio de estoque são muito altos em relação ao PIB. Não implicam, entretanto, necessariamente uma crise fiscal. Para tomarmos um extremo, a Itália tem um déficit público de quase 10% do PIB e sua dívida pública é quase igual ao seu PIB, e não obstante não se pode dizer que o Estado italiano esteja quebrado. O máximo que podemos dizer é que existe ali uma crise fiscal potencial grave. E no Japão, onde o déficit público estava até em 7% do PIB, tendo recentemente baixado para 3%, definitivamente não se pode falar em crise fiscal. Por que no caso do Brasil temos uma situação de insolvência do setor público, enquanto nos outros não, embora no caso da Itália os índices quantitativos do desequilíbrio fiscal são maiores? Porque naqueles países o Estado ainda tem crédito. Consegue se financiar junto ao setor privado a um prazo de um a dois anos no caso da Itália e de pelo menos dez anos no caso do Japão, enquanto no Brasil o Estado não tem praticamente crédito algum. Seu “financiamento” interno mobiliário realiza-se em quase sua totalidade pelo prazo de uma noite, no *overnight*. Na verdade, nestes termos a diferença entre financiamento via emissão de moeda e via LBCs (Letras do Banco Central) é quase inexistente.

## Origens da crise fiscal

O desequilíbrio financeiro estrutural do setor público originou-se na política de crescimento com endividamento dos anos 70. Entretanto, conforme observei em um trabalho anterior (1988), podia-se justificar essa estratégia até 1978, quando o índice dívida/exportação do Brasil aproximava-se do limite de 2. Torna-se, entretanto, totalmente injustificável nos dois anos seguintes (1979-80), não apenas porque a dívida já era então muito alta, mas também porque quatro choques externos que afetavam diretamente a economia brasileira exigiam que o Brasil

iniciasse imediatamente o ajuste de sua economia: (1) o segundo choque do petróleo, que aumentava nossas importações; (2) a recessão nos Estados Unidos, que reduzia nossas exportações; (3) a elevação da taxa nominal, devido à inflação nos Estados Unidos, e (4) a elevação da taxa real de juros, devido à política monetarista de ajuste naquele país, as duas elevações provocando aumento dos pagamentos de juros do Brasil aos credores.

Entretanto, em vez de ajustar-se, o Brasil, com a substituição de Mário Henrique Simonsen por Antônio Delfim Netto (agosto de 1989), engajou-se nesse ano e em 1980 em uma política populista irresponsável de expansão econômica, que elevou a taxa de inflação de 50 para 100% ao ano, e, ao aumentar o volume da dívida, de aproximadamente 40 para 60 bilhões de dólares em dois anos, enquanto as exportações permaneciam em torno de 20 bilhões de dólares, elevou o índice de endividamento externo do Brasil (dívida/exportação) para 3. Dessa forma, quando no final de 1980 o Brasil inicia seu primeiro esforço de ajustamento, já era tarde demais. A dívida externa já se tornara alta demais para ser paga. De fato, o desequilíbrio financeiro estrutural do setor público agravara-se de forma muito séria; a dimensão de estoque (a dívida interna e principalmente a dívida externa pública) desse desequilíbrio assumira proporções tais que simples medidas de ajustamento macroeconômico não tinham mais condições de resolver o problema, a não ser que as condições internacionais se tornassem extraordinariamente favoráveis.

Não obstante, a partir de 1981 e até 1983 o país entrou em um profundo processo de ajustamento, que, através da desvalorização cambial real e da redução do déficit público (via cortes profundos no consumo e no investimento público) logrou reequilibrar a conta corrente externa do país. O ajustamento, entretanto, não conseguiu reduzir a inflação, que, pelo contrário, continuou a crescer, nem garantiu a retomada do crescimento econômico, porque o ajustamento trazia embutidos nele próprio os fatores do seu fracasso: (1) havia sido realizado à custa da redução da taxa de investimentos, e (2) não foi suficiente para lograr a eliminação do déficit público que a dívida externa cada vez maior só tendia a agravar.

Na verdade, entre 1984 e 1986 há um crescimento da economia (Tabela 1), mas esse crescimento, em 1985 e 1986, irá se basear não na recuperação da taxa de acumulação de capital, que declinara, mas no aproveitamento de capacidade ociosa. E a partir de 1987 voltamos à estagnação da renda por habitante. O déficit público, que foi reduzido a partir do ajustamento iniciado em 1981, não chega a zerar (contradizendo as afirmações do presidente do Banco Central, que em 1984 publica no boletim *Brazilian Economic Program*, criado para fazer o acompanha-

mento das cartas de intenção do Brasil ao FMI, a informação de que o déficit havia sido zerado, que se lograra mesmo um superávit de 0,2% do PIB).

A tendência declinante do déficit público, lograda principalmente devido à redução dos investimentos públicos, sofre um processo de reversão a partir de 1985, com a Nova República. A política econômica assume então novamente um caráter populista, ao ser condicionada pelas pressões sociais liberadas com a redemocratização. O déficit público volta a se elevar, desta vez via aumento dos gastos correntes ou de consumo do Estado. Ocorre então um extraordinário aumento dos gastos de pessoal do setor público, conforme podemos ver pela Tabela 2, e também um forte aumento do gasto em bens e serviços, com graves conseqüências sobre a poupança pública.

No início de 1986 o governo lança o Plano Cruzado, que irá se transformar na grande oportunidade perdida da Nova República e dos economistas que tanto haviam criticado a ortodoxia do período 1981-84. Embora muito bem delineado, porque baseado provavelmente na mais importante contribuição dos economistas latino-americanos à teoria econômica — a teoria da inflação inercial —, o plano fracassa. As causas imediatas do seu fracasso foram (1) a incapacidade do governo de conter a demanda agregada, na medida em que não reduziu o déficit público nem praticou uma política monetária rígida que garantisse taxas de juros positivas, e (2) a recusa em corrigir os preços relativos necessariamente distorcidos no momento do choque. Mas a causa imediata da crise foi a continuidade de uma dívida externa já muito alta e que só se elevava, conforme se verifica na tabela 3. No momento em que o Plano Cruzado foi decidido pelo ministro Dilson Funaro não havia ainda a consciência clara, por parte dos economistas brasileiros que desenvolveram a teoria da inflação inercial, da incompatibilidade entre a dimensão da dívida externa brasileira e a estabilidade de preços, de forma que muito naturalmente não se pensou então em moratória. A declaração da moratória só veio a ocorrer um ano depois, em fevereiro de 1987, quando o Plano Cruzado já havia fracassado.

Embora tenha sido em parte uma contingência da perda de reservas que o país estava sofrendo devido ao desequilíbrio macroeconômico provocado pelo Plano Cruzado, a moratória brasileira constituiu-se em um ato de coragem do então Ministro da Fazenda, que serviu de base não apenas para a estratégia brasileira de redução da dívida via securitização, que teve lugar no segundo semestre de 1987 (ver Fernão Bracher, 1988; Bresser Pereira, 1988b), mas também constituiu-se em um fator importante para levar setores significativos das elites dirigentes nos países credores a rever sua posição sobre a dívida externa e a

considerar mais seriamente esquemas de alívio ou redução da dívida dos países altamente endividados.<sup>2</sup> A afirmação do Ministro da Fazenda do Brasil em fevereiro de 1988 de que a moratória do Brasil havia trazido mais prejuízos do que vantagens ao país, na medida em que o ganho de reservas obtido pela suspensão de pagamentos dos juros teria sido mais do que compensado pela perda decorrente de várias formas de retaliação (redução dos créditos de curto prazo, redução dos desembolsos do Banco Mundial, aumento de repatriamento de capitais), é totalmente infundada. Explica-se apenas pelo interesse do ministro em justificar sua decisão de suspender a moratória e fazer um acordo convencional com os bancos. Essa afirmação, entretanto, teve repercussão mundial, foi difundida por toda a grande imprensa dos países credores, e confundiu as elites desses países.<sup>3</sup>

**Tabela 3 - Contas externas do Brasil (US\$ milhões)**

<i>Anos</i>	<i>Transf. reais</i>	<i>Conta corrente</i>	<i>Dívida</i>	<i>Dívida ext. / export.</i>
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*	16.170,0	4.570,0	106.052	320,6

*Fonte:* Banco Central.

\* Estimado (saldo comercial de US\$ 19,0 bilhões em 1988).

## **Dívida e desequilíbrio interno**

Na verdade a dívida externa é o pano de fundo da crise econômica brasileira. A redução da taxa de crescimento da economia brasileira nos anos 80 para uma média muito próxima ao crescimento da população explica-se, em termos de causalidade direta, de um lado pela redução da taxa de investimentos e de outro, pela aceleração da inflação, que desorganiza ou torna mais ineficiente o investimento. O desequilíbrio financeiro estrutural do setor público e a dívida externa, interligados, são por sua vez a causa da redução dos investimentos e da inflação.

Poderíamos encontrar outras razões para o aumento da relação capital/produto, especialmente a redução dos subsídios

aos investimentos, que no passado rebaixavam artificialmente essa relação. Essa redução da produtividade dos investimentos é sem dúvida uma das causas da crise brasileira. Existem muitas outras. No presente trabalho, entretanto, quero concentrar minha atenção sobre as relações entre a dívida externa e a redução dos investimentos, o aumento do déficit público e o aumento da taxa de inflação. Obviamente a dívida externa não é a única causa desses desequilíbrios. O populismo interno, por exemplo, levando a gastos públicos excessivos e a tributação insuficiente, é também um componente fundamental por trás da crise.

Veremos nesta seção que a necessidade de servir (especificamente, pagar os juros) a uma dívida excessivamente alta leva à redução da capacidade de poupança e investimento do país, ao aumento do déficit público e à inflação. Na verdade, o próprio processo de ajustamento exigido pelos credores para tornar viável o pagamento dos juros torna-se perverso ou *self-defeating*. Quanto mais o país procura se ajustar, em condições de uma dívida excessivamente alta, maiores são as distorções em que a economia do país se vê imersa.

A queda na taxa de investimentos está óbvia e diretamente relacionada com a dívida externa. Mais precisamente, com o aumento da transferência real de recursos (ver Nogueira Batista, 1987; Dornbusch, 1988; Bacha, 1988a).<sup>4</sup> Não apenas no Brasil, mas em todos os países altamente endividados, à medida que aumentava a transferência real de recursos, diminuía a taxa de investimentos. Em vez de investir (ou de consumir internamente) o país passa a alcançar elevados superávits em transações reais (superávit comercial menos serviços reais ou não fatores). Em relação ao Brasil esse fenômeno pode ser observado claramente na Tabela 3. Em relação aos quinze países mais endividados (identificados no Plano Baker de outubro de 1985) ocorre o mesmo fenômeno de aumento da transferência real de recursos, de redução dos investimentos e de queda na taxa de crescimento do PIB, demonstrando a clara relação entre a dívida excessiva e a estagnação econômica. Esse fato pode ser observado na tabela 4, que mostra para os quinze principais devedores o que demonstraremos para o Brasil mais adiante: que a crise fiscal, representada pelo déficit público, não é resolvida pelos esforços de ajustamento. Da mesma forma que os índices de endividamento continuam a crescer (ver tabela 4), o déficit público não diminui, não obstante, conforme reconhece o FMI, “esse grupo de países registrasse um importante ajustamento externo entre 1981-82 e 1984-85, já que a conta corrente desses países passou de um déficit de 33% das exportações para praticamente equilíbrio” (1988: 40).

**Tabela 4 — Variáveis macroeconômicas dos quinze principais devedores**

Anos	Cresc. PIB	Invest. / PIB	Infl.	Déf. públ. (% PIB)	C.corr. / export.
70-79	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	(5,1)	(6,4)

Fonte: FMI, *World Economic Outlook*, out./1988.

De uma forma menos direta, mas não menos importante, a dívida externa está relacionada com a queda na taxa de investimentos através do desequilíbrio financeiro do setor público. Esse desequilíbrio pode ser medido (Tabela 2) seja pela redução da poupança pública, seja através do déficit público operacional. A queda na taxa de investimentos está relacionada com a queda da poupança pública, já que o aumento do investimento público aumenta o déficit público, mas não diminui a poupança pública. Quando a poupança pública deixa de ser positiva para se tornar negativa, ou o governo reduz seus investimentos (e seu consumo), ou aumenta o déficit público. Mas a redução dos investimentos pode ser também relacionada diretamente com a redução do déficit público. Foi o que ocorreu em 1983 e 1984, quando a redução do déficit foi obtida principalmente através da diminuição do investimento público.

Ora, de um lado a redução da poupança pública e o aumento do déficit público, e de outro lado, o movimento inverso de diminuição do déficit público em função do corte dos investimentos, estão diretamente relacionados com a dívida externa. Este segundo caso é mais evidente. Diante do desequilíbrio de suas contas externas o país é obrigado a realizar um ajustamento, que invariavelmente acaba se realizando à custa não apenas do consumo mas também do investimento. No caso do Brasil esse fenômeno foi claríssimo. Entretanto, se a crise fosse simplesmente de liquidez, como pretendiam nossos credores, a transferência real de recursos poderia ser em pouco tempo reduzida e o nível dos investimentos seria logo recuperado, assim que o equilíbrio externo o fosse também. Não foi isso o que ocorreu no Brasil exatamente porque a dívida externa, ao assumir um

tamanho exagerado em relação às exportações — ou seja, à capacidade de pagar do país — continuou a pressionar para baixo os investimentos, além de, como veremos, desequilibrar as finanças públicas.

O desequilíbrio das finanças públicas em função da dívida externa ocorre através de vários mecanismos, todos levando à diminuição da capacidade de poupança pública e por conseqüência ao aumento do déficit público. Em primeiro lugar temos o volume sempre crescente de juros a serem pagos sobre a dívida externa pública. Na tabela 2 temos os juros da dívida externa do setor público *stricto sensu*. Seu crescimento é constante, alcançando 1,85% do PIB em 1988. Na tabela 5 temos os juros totais pagos pelo setor público, inclusive empresas estatais. Os juros totais incorridos pelo setor público alcançarão, em 1988, 5,73% do PIB, correspondendo praticamente ao total do déficit público operacional desse ano. Em alguns dos anos anteriores os juros pagos pelo setor público foram maiores do que o déficit público. Os juros sobre a dívida externa correspondem a cerca da metade dos juros totais pagos. Em 1988 alcançarão, segundo a estimativa do Banco Central, 2,85% do PIB. Dada a estimativa de um déficit público de 4% do PIB, isto significa que os juros da dívida externa corresponderão a cerca de 70% do déficit público deste ano. Foi esse fato, além de uma série de considerações teóricas relacionando a crise fiscal com a dívida externa, que levou Jeffrey Sachs a afirmar que o problema da dívida externa é eminentemente um problema fiscal e a observar que:

*“Por não associar a crise da dívida com a crise fiscal, muitos observadores ficaram perplexos ao verificarem que a crise não se resolveu, a despeito dos grandes saldos comerciais em muitos dos países devedores” (1987: 35).*

**Tabela 5 - Juros incorridos pelo setor público (% do PIB)**

Anos	S/dívida externa	S/dívida interna	Anos
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

Fonte: Banco Central, DEPEC.

\* Estimado.

Por outro lado, conforme observaram com base em ampla evidência empírica Rogério Werneck (1987) e Boitempo (1988), o setor público arcou com todo o ônus do ajustamento, ao continuar a subsidiar, sob as mais diversas formas, o setor privado, ao promover a estatização da dívida externa, permitindo que as dívidas em dólares do setor privado nacional e multinacional fossem pagas em cruzados pelo setor privado frequentemente nas vésperas das desvalorizações cambiais, e ao reduzir sua arrecadação real de impostos através do efeito Oliveira-Tanzi. Nesses termos, indiretamente, a dívida externa agravou ainda mais o problema fiscal.

A crise fiscal tem duas conseqüências. Não apenas reduz a capacidade de poupança do Estado e portanto a capacidade de investimento do país, mas, ao levar o setor público a emitir moeda para financiar os juros crescentes sobre sua dívida externa e interna, provoca a aceleração da inflação. Inclui a dívida interna no raciocínio porque, com a suspensão de novos financiamentos internacionais, o Estado não tem outra alternativa para financiar seu déficit senão através da emissão de moeda e do aumento da dívida mobiliária interna, a qual passa a crescer rapidamente. Isso acontece porque o ajustamento externo do país definido pela obtenção de elevados superávits comerciais não resolve o problema fiscal, na medida em que os superávits são realizados pelo setor privado, enquanto que o responsável pelo pagamento da dívida é o setor público (ver Arida, 1985; Fraga Neto e Lara Resende, 1985; Lundberg, 1986). Na verdade o problema é agravado na medida em que o governo recorre ao financiamento interno e às emissões para fazer frente ao problema (ver Boitempo, 1988, que realizou um completo levantamento a respeito).

Poder-se-ia argumentar que apenas a emissão de moeda seria inflacionária, enquanto que o aumento da dívida interna, embora agravando a médio prazo a situação financeira do setor público, estaria compensatoriamente reduzindo a quantidade de moeda em poder do setor privado. Esse raciocínio, entretanto, não se sustenta quando toda a dívida interna passa a ser financiada no *overnight*, ou seja, o setor privado “empresta” para o Estado por uma noite, através das Letras do Banco Central (LBCs). Nessas circunstâncias a liquidez das LBCs é tal, que na verdade pouco se diferencia da pura e simples emissão de moeda. De forma que o efeito sancionador da inflação do aumento da quantidade de LBCs é praticamente o mesmo do aumento da base monetária e dos meios de pagamento (M1).

Os efeitos perversos da cadeia dívida externa — estatização da dívida — aumento da dívida interna — aumento do déficit público completam-se com o aumento da taxa de juros interna, que, além de desestimular os investimentos privados, constitui-

se em um fator acelerador de custos da inflação (ver Eliana Cardoso, 1988a) e provoca um aumento ainda maior do déficit público interno. Em breve a taxa de juros real torna-se maior que a taxa de crescimento do PIB, levando também por essa via a um crescimento explosivo da dívida interna (ver Rossi, 1987).

Uma outra forma através da qual a dívida externa excessiva do Brasil pressiona a inflação é através das desvalorizações cambiais. Neste caso temos dois efeitos: um efeito déficit público, já que a desvalorização cambial recai sobre uma dívida externa que é quase inteiramente pública (ver Eliana Cardoso, 1988b), e um óbvio efeito custo, na medida em que as desvalorizações cambiais reais constituem-se em um efeito acelerador da inflação poderoso.

Elevadas taxas de inflação, por sua vez, têm como consequência, além (1) do aumento da relação capital/produto, na medida em que desorganiza a economia, distorcendo a alocação de recursos, e (2) da redução do estímulo a investir do setor privado nacional e multinacional, (3) o aumento do déficit público através do efeito Oliveira-Tanzi, ou seja, através da perda de receita fiscal real devido à defasagem entre o aumento em que se incorre no imposto e o momento em que este é recolhido aos cofres do Tesouro.

Por todas essas razões espero ter deixado claro que, quando a dívida externa atinge um nível excessivamente alto, como foi o caso do Brasil a partir do final de 1980, o processo de ajustamento torna-se perverso, *self defeating*, tem embutidos nele próprio os fatores que o levarão ao fracasso.<sup>5</sup> É isto o que vem acontecendo no Brasil desde 1981, quando começou seu processo de ajustamento. De um modo geral é o que vem ocorrendo em toda a América Latina durante os anos 80. Esse caráter perverso das tentativas de ajustamento só não se concretizaria se imaginássemos que a política econômica pode ser reduzida a uma engenharia econômica, de forma que seria viável promover enormes reduções de salários e de consumo, e ao mesmo tempo lograr significativos aumentos de exportação.<sup>6</sup>

No próximo capítulo examinarei mais detidamente esse caráter perverso das tentativas de ajustamento quando a dívida pública interna e externa é muito alta e a inflação crônica ou inercial.

## Referências bibliográficas

ARIDA, P. "Déficit, dívida e ajustamento: uma nota sobre o caso brasileiro". *Revista de Economia Política*, v.5, n.4, out./1985.

- BOITEMPO, H. C. "Transferências externas e financiamento do governo federal e autoridades monetárias". *Pesquisa e Planejamento Econômico*, v.18, n.1, abr./1988.
- BRESSER PEREIRA, L. C. "Mudanças no padrão de financiamento dos investimentos no Brasil" (1987a). *Revista de Economia Política*, v.7, n.4, out./1987. Capítulo 2 deste livro.
- CARDOSO, E. "O processo inflacionário no Brasil e suas relações com o déficit e a dívida do setor público" (1988a). *Revista de Economia Política*, v.8, n.2, abr./1988.
- . "Seignorage and repression: monetary rhythms of Latin America". Trabalho apresentado ao XIV International Congress of the Latin American Studies Association, New Orleans, mar./1988b.
- CARNEIRO, D. & WERNECK, R. F. "External debt, economic growth and fiscal adjustment". Rio de Janeiro: Pontifícia Universidade Católica, texto para discussão n.202, ago./1988.
- CASTRO, A. B. & SOUZA, F. E. *A economia brasileira em marcha forçada*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1985.
- . "O saldo e a dívida". *Revista de Economia Política*, v.8, n.2, abr./1988.
- CLINE, W. R. "Dívida internacional: progresso e estratégia", in *Finanças e desenvolvimento*, Washington, FMI e Banco Mundial, v.8, n.2, jun./1988.
- DALL'ACQUA, F. M. & BRESSER PEREIRA, L. C. "A composição financeira do déficit público" (1987). *Revista de Economia Política*, v.7, n.2, abr./1988.
- FRAGA NETO, A. & RESENDE, A. "O déficit público: um modelo simples". *Revista de Economia Política*, v.5, n.4, out./1985.
- FRENKEL, R. & ROZENWURCEL, G. "Restricion externa y generacion de recursos para el crecimiento en America Latina". Trabalho apresentado à conferência "Beyond the debt crisis: Latin America strategies for the 90s", Caracas, 28 a 30 jun./1988 (cópia).
- LUNDBERG, E. L. "O desequilíbrio financeiro do setor público — restrição externa, restrição orçamentária e restrição monetária — uma nota". *Estudos Econômicos*, v.16, n.2, mai./1986.
- MADDISON, A. "Brasil tem o crescimento mais rápido do PIB desde 1870". *Folha de S. Paulo*, 27 out./1988, p.B-6.
- MINISTÉRIO DA FAZENDA. *Plano de controle macroeconômico*. Brasília, Ministério da Fazenda, jul./1987.
- ROETT, R. "Latin America's debt: problems and prospects" (1988a), Washington, abr./1988 (cópia). A ser publicado in *International Journal*, verão/1988.
- . "How the 'Haves' manage the 'Have-Nots': Latin America and the debt crisis" (1988b). Washington (cópia). A ser publicado em *Debt and democracy in Latin America*, organizado por Barbara Stallings & Robert Kaufman (Boulder, Westview Press).
- ROSSI, J.W. "A dívida pública no Brasil e a aritmética da instabilidade". *Pesquisa e Planejamento Econômico*, v.17, n.2, ago./1987.
- SACHS, J. "Política comercial e cambial em programas de ajustamento voltados para o crescimento". *Revista de Economia Política*, v.8, n.2, abr./1988 (versão original em inglês, 1987).
- SAFATLE, C. "Crescimento zero em 1989". *Gazeta Mercantil*, 11 nov./1988 (reportagem baseada em informações obtidas junto à equipe técnica da área econômica do governo então elaborando o programa macroeconômico para 1989).
- SALAMA, P. *Dolarização*. São Paulo, Ed. Nobel, 1989.
- WERNECK, R. F. "A armadilha financeira do setor público e as empresas estatais", in Adroaldo Moura da Silva et al 1983.
- . *Empresas estatais e política macroeconômica*. Rio de Janeiro, Ed. Campus, 1987.

## Notas

1. Examinarei esse problema mais detidamente no próximo capítulo.
2. Sobre os méritos da moratória brasileira de fevereiro de 1987, quando Dilson Funaro era o Ministro da Fazenda, ver Nogueira Batista Jr. (1988b). Entretanto, embora publicado no final de 1988, esse livro não faz qualquer menção à decisão de redução unilateral da dívida tomada no final de novembro de 1987 pelo governo, logo após ter assinado o acordo provisório, e divulgada com detalhes já no final de dezembro, logo após meu pedido de demissão do Ministério da Fazenda. Limita-se a criticar o acordo provisório com os bancos, que visava demonstrar a boa fé do Brasil em negociar, confundindo-o indevidamente com a suspensão da moratória (1988b: 199). O fato de que a moratória não estava então sendo suspensa foi inclusive comunicado por escrito em uma carta ao Secretário do Tesouro dos Estados Unidos, James Baker. A moratória só seria realmente suspensa se o acordo final com os bancos fosse fechado até o dia 29 de janeiro de 1988. Logo após a assinatura do acordo ficou demonstrado que os bancos não estavam realmente dispostos a negociar. Nesse momento foi decidido que, esgotado aquele prazo, seriam tomadas as medidas necessárias para completar a moratória através da redução unilateral da dívida.
3. Ver, por exemplo, Riordan Roett (1988: 15), Cline (1988: 10). Coerente com essas declarações o Ministro Mailson da Nóbrega firmou, em julho de 1988, um “acordo convencional”, logrando assim suspender a moratória. Este acordo não consultava os interesses do Brasil e levou o mesmo ministro, por falta de divisas, a entrar em nova moratória a partir de agosto de 1989.
4. Bacha (1988a) demonstra que a transferência real de recursos da América Latina foi o principal fator para a redução da formação bruta de capital do continente de 23,4% do PIB em 1979 para 18,8% em 1986, já que a poupança interna permaneceu praticamente constante no período.
5. Jeffrey Sachs foi um dos primeiros economistas a chamar a atenção para as consequências fiscais perversas (*self-defeating*) de uma dívida externa excessivamente alta. Dionísio Carneiro e Rogério Werneck desenvolveram um modelo formal para demonstrar esse ponto e assinalar os benefícios da redução da dívida nesses casos (1988). Pierre Salama (1989) acaba de terminar um livro em que concentra sua análise nos efeitos perversos do ajustamento em países altamente endividados.
6. Quando preparamos o Plano de Controle Macroeconômico, em junho/julho de 1987, tentando compatibilizar crescimento com o simples financiamento de 60% dos juros, as simulações macroeconômicas então realizadas deixaram evidente a necessidade de uma redução pouco realista do consumo. Esta verificação foi um fato decisivo para a mudança da estratégia brasileira. Frenkel e Rosenwurcel fizeram simulações macroeconômicas que chegaram a conclusões semelhantes. Segundo os dois economistas, “o ajuste exigira simultaneamente um aumento muito sustentado do coeficiente de exportações e da taxa de poupança interna por períodos muito prolongados (mais de uma década em nosso cenário base) e, ao mesmo tempo, um consumo *per capita* estancado ou declinante (1988: 58).

## 4. A macroeconomia perversa da estagnação: dívida, déficit e inflação no Brasil\*

A estagnação e as altas taxas de inflação são as principais características da economia brasileira nos anos 80. Um país que nos últimos cem anos se desenvolveu a taxas muito elevadas teve o seu caminho de crescimento subitamente interrompido 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; desde 1987, porém, a crise está de volta. Naquele ano, o PIB cresceu à mesma taxa do crescimento populacional; a taxa de crescimento do PIB em 1988 foi negativa (0,1%). Em 1989 a economia voltou a apresentar um crescimento positivo, embora modesto (3%) ao mesmo tempo que a inflação cresceu para 50% mensais no final do ano, ou seja, para a hiperinflação.

A crise pode ser explicada de várias maneiras. Está bem clara sua relação com a dívida externa. A crise fiscal que se desenvolveu a partir da dívida está, obviamente, no centro da estagnação econômica. A aceleração da inflação que se verificou durante os anos 80 pode ser parcialmente explicada pela crise fiscal, mas já era certamente o conflito distributivo, que caracteriza uma economia em que a renda é tão desigualmente distribuída como a brasileira, a causa fundamental da inflação e sua aceleração. A dívida externa, à medida que agiu agravando direta ou indiretamente o conflito distributivo, desempenhou, obviamente, um papel importante na aceleração da inflação. Esta, por sua vez, realimenta a crise no setor real da economia na

---

\* Trabalho preparado para o simpósio "*The present and the future of the pacific basin economy: a comparison of Asia and Latin America*", patrocinado pelo Institute of Developing Economies, Tóquio, julho de 1989. Traduzido por Ricardo Borges Costa.

medida em que agrava o déficit público, afasta os investimentos e diminui a produtividade do capital. A inflação é tão danosa e perturba de tal forma a atividade econômica que, entre 1984 e 1986, quando se alcançou o equilíbrio na conta corrente, tornou-se popular no Brasil a crença de que a crise da dívida havia sido superada, de que o déficit orçamentário estava sob controle e de que a única causa dos problemas do país era a inflação.

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 trabalho, tentarei descrever e formalizar essa lógica. Tentarei definir a macroeconomia perversa da estagnação no Brasil. Na primeira parte, discuto a dívida externa, a qual está na origem da atual crise — uma crise definida pela crise fiscal do Estado, pela redução da taxa de investimentos e pela perda de eficiência do estoque de capital. Na segunda parte, defino esta crise como uma crise de estoque, além de ser uma crise de fluxo, e, na terceira, analisa-se o caráter perverso do ajustamento sob tais circunstâncias. Na quarta seção, discute-se a crise fiscal em termos de déficit público e redução da poupança pública; é mostrada a relação entre os dois fenômenos. Na quinta parte veremos como a crise da dívida torna-se uma crise fiscal. A sexta seção consiste de uma análise das altas taxas de inflação que predominam em tais circunstâncias; a inflação torna-se inercial ou autônoma, enquanto tende necessariamente a um lento porém firme processo de aceleração. A moeda, nesse processo, desempenha um papel passivo; esse é o assunto tratado na sétima parte. A imobilização do Estado devido à crise fiscal é discutida na oitava seção. Na nona seção estaremos prontos para discutir a lógica global da estagnação num país afligido pelo endividamento, pelo déficit e pela inflação. Mas como a estagnação não pode ser uma situação permanente, finalizo o trabalho, em sua décima seção, com uma discussão a respeito do padrão de financiamento de investimentos. Nessa seção, são rapidamente apresentados os requisitos para a superação da crise e a retomada do crescimento.

## **A lógica perversa da dívida externa**

A crise da economia brasileira tem início claramente 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 Coréia 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,<sup>1</sup> já era muito tarde. A dívida tornara-se alta demais para ser paga.

A lógica perversa da dívida externa aparece quando ela se torna “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 seu reescalonamento — 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 (com consumo ou, preferencialmente, com investimentos). Depois de algum tempo, contudo, os juros devidos se tornam tão elevados que o financiamento destes é interrompido. Na realidade, o processo de endividamento passa por fases consecutivas: primeiro, os empréstimos servem para financiar despesas adicionais; em seguida, despesas adicionais e juros; depois, somente os juros; em quarto lugar, apenas uma parte dos juros a serem pagos sobre empréstimos antigos; finalmente, os novos empréstimos são definitivamente suspensos.

A suspensão de novos empréstimos para o Brasil, em 1982, certamente fazia parte de uma decisão mais geral dos banqueiros face ao *default* do México de agosto daquele ano. Está, 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 esta 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

$$\text{se } D_x/X > 2 \quad \blacklozenge \quad j < x'$$

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 ela é alta demais se, mesmo depois de um processo razoável de ajustamento interno,

continua impossível cumprir integralmente com o seu serviço. 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 através de um superávit comercial,  $R$ , bastante elevado. Um superávit comercial “bastante elevado” é aquele que implica uma transferência real de recursos para os países credores, o qual, para ser alcançado, 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,  $C$ . Nessa situação, o superávit comercial efetivo,  $R$ , é maior do que o superávit potencial,  $R^x$ , já que se define superávit potencial como o superávit comercial que pode ser conseguido mantendo-se o nível “necessário” de investimentos,  $I^x$ .

Uma terceira situação em que a dívida é elevada demais é aquela em que a dívida é quase que 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 através do aumento da dívida externa, passa-se a financiá-lo pelo aumento da dívida interna ou através da 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 devidos a ela, temos:

$$(1) D_{xt+1} > D_{xt} \quad \text{e/ou}$$

$$(2) R > R^x \quad \text{e} \quad I < I_x \quad \text{e/ou quando}$$

$$(3) D_{xGt} \text{ versus } X_{pr}$$

No Brasil, durante os anos 80, as três condições estão presentes. Tomemos como base o ano de 1980, já que foi no final desse ano que se deu início ao processo de ajustamento no Brasil devido à crise da dívida. A partir de então, (1) o total da dívida externa praticamente dobrou, (2) a taxa de investimentos caiu por volta de cinco pontos percentuais abaixo do nível anterior, e (3) a dívida externa pública, que representava, em 1979, 68% do total da dívida externa, hoje perfaz 87% desse total, enquanto continuam 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.<sup>2</sup> Suponhamos que, na primeira metade dos anos 70, as variáveis macroeconômicas brasileiras estivessem basicamente equilibradas, isto é, a demanda agregada era igual à oferta agregada, de maneira que

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

onde G representa as despesas do Estado, incluindo as despesas das empresas estatais, S, a poupança privada e T, as receitas do Estado (impostos e vendas das empresas estatais).

Esse agradável equilíbrio, no qual não se consideram os juros<sup>3</sup>, 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 ajustamento de livro-texto, convencional — tão e mal usada por formuladores de políticas em toda parte —, 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 um equilíbrio na conta corrente e, internamente, o de eliminar o déficit público, E. Supõe-se que ambos os objetivos teriam sido alcançados simultaneamente. Reduzindo ou, eventualmente, eliminando o déficit público, o país alcançaria o equilíbrio na conta corrente.

$$E = G + J_x - T = 0 \quad \text{e então}$$

$$M + J_x = X$$

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, através 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 através da redução de 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>4</sup>

Por outro lado, o objetivo mais importante para os credores — o equilíbrio na conta corrente — foi basicamente alcançado, ou quase, no início de 1984.

**Tabela 1 - Variáveis macroeconômicas internas (%)**

Anos	PIB	Invest. / PIB (preços corr.)	Invest. / PIB (preços const.)	Poupança bruta / PIB (preços corr.)
1979	6,8	23,4	22,9	18,3
1980	9,3	22,9	22,9	17,9
1981	(4,4)	22,8	21,0	18,6
1982	0,6	21,4	19,5	15,3
1983	(3,5)	17,9	16,9	13,2
1984	5,1	16,4	16,2	15,0
1985	8,3	17,0	16,7	16,9
1986	7,6	19,2	19,0	17,3
1987	3,6	22,2	18,3	21,8
1988*	(0,3)	23,2	17,5	—

Fonte: IBGE.

\* Dados preliminares.

É interessante observar, contudo, que, ao contrário dos modelos de ajustamento convencionais, o equilíbrio da conta corrente não implicou um equilíbrio orçamentário; ou, em outras palavras, a permanência 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 convencionais de ajustamento macroeconômico são apenas “modelos de fluxo”. Levam em consideração apenas os fluxos básicos de uma economia. Esta é uma abordagem razoável quando o estoque de dívida (particularmente de dívida pública e dívida externa, que, a propósito, podem ter uma grande intersecção, 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 de 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 pode permanecer elevado.

Nessas circunstâncias, a equação macroeconômica fundamental terá que 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 permanecer no país um déficit de conta corrente ( $X < M + J_x$ ). E 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, de várias formas, 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 a redução da poupança pública e o aumento do déficit público — uma vez que as despesas correntes e os investimentos públicos têm que 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 exposições em relação aos países altamente endividados, o financiamento do

déficit público, causado pela necessidade de pagar juros sobre uma dívida externa elevada, teve que ser realizado à custa do aumento do endividamento interno ou da emissão de moeda.

Teoricamente, o déficit público,  $E$ , pode ser financiado através do aumento do endividamento externo do setor público,  $dD_{xG}$ , do aumento do endividamento interno do setor público,  $dD_{iG}$ , e da emissão de moeda pelo Estado,  $dB$ , isto é, provocando um aumento da base monetária:

$$E = dD_{xG} + dD_{iG} + dB$$

Durante os anos 70 e início dos 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 que 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>5</sup> O aumento da dívida interna só poderia ser conseguido através 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>6</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 no sentido de reduzir esse déficit<sup>7</sup>, a suspensão do financiamento externo para o déficit público, que não foi eliminado pelo ajustamento de 1981-83, levou a um aumento do endividamento interno, a uma elevação das taxas de juros internas — o que agravou o déficit público, já que o principal pagador de juros era o próprio Estado — e a uma redução dos prazos de vencimento dos débitos públicos.

## A poupança do setor público e o déficit público

Além do aumento do déficit público, uma outra conseqüência do fardo representado por taxas de juros cada vez mais elevadas é a diminuição da poupança do setor público. A poupança pública, ou o consumo do governo,  $C_G$ . O déficit público, por sua vez, é igual à receita menos a despesa pública total  $G$ . A diferença entre  $G$  e  $C_G$  é o investimento público,  $I_G$ .

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

**Tabela 2 - Contas do setor público (% do PIB)**

Anos	Receita impostos	Despesas pessoal	Investi- mentos	Poupança pública	Déficit público
1979	24,6	7,0	2,4	3,8	8,3
1980	24,7	6,3	2,3	2,2	6,7
1981	24,5	6,4	2,6	2,3	6,0
1982	25,0	7,0	2,4	1,8	7,3
1983	24,7	6,5	1,8	0,6	4,4
1984	21,4	5,5	1,9	0,8	3,0
1985	22,0	6,8	2,3	0,3	4,3
1986	25,0	7,2	2,9	1,9	3,6
1987	22,2	7,5	3,2	(1,2)	5,9
1988*	21,7	7,6	—	(1,9)	4,3

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

Nota: As primeiras quatro colunas referem-se ao setor público *stricto sensu*; as últimas incluem as corporações estatais.

\* Dados preliminares.

A poupança pública deveria servir para financiar os investimentos públicos. O déficit público, E, é igual a  $G - T$  ou então à diferença entre a poupança pública e os investimentos públicos.

$$E = I_G - S_G$$

Durante os anos 70, a poupança pública era fortemente positiva no Brasil, financiando os investimentos. Em 1987, dado o nível de pagamento de juros pelo Estado (veja tabela 3) e a redução da carga tributária bruta (veja tabela 2), ela se aproxima de zero.<sup>8</sup>

A poupança pública deveria financiar os investimentos públicos. Quando esta poupança está em torno de zero — como no caso de um país altamente endividado em que se desenvolveu uma crise fiscal — o déficit público é igual aos investimentos públicos que têm que ser feitos, que não podem ser reduzidos. Nesse caso, podemos falar num déficit público estrutural. A causa real do déficit é o fardo representado pelos juros que tem origem nas dívidas externa e interna; mas enquanto 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), dado o fato de que o Estado é responsável, diretamente ou através 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 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, com forte rigidez para baixo.

Isso não significa que é impossível reduzir e eventualmente eliminar o déficit público. Enfatiza, porém, em primeiro lugar, que reduzir o déficit público sem aumentar a poupança pública não faz sentido; que essa redução 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.

**Tabela 3 - Juros pagos pelo setor público (% do PIB)**

<i>Anos</i>	<i>Dívida Externa</i>	<i>Dívida Interna</i>	<i>Total</i>
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

Fonte: Banco Central, DEPEC.

\* Estimado.

## **Crise da dívida e crise fiscal**

A discussão anterior demonstra de várias maneiras como, a partir da crise da dívida, desenvolveu-se uma crise fiscal. 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.<sup>9</sup>

O processo de ajustamento de 1981-83 reduziu o déficit público (de uma maneira pouco satisfatória) mas não o eliminou. Internamente, sua principal conseqüência foi acelerar a redução da poupança pública enquanto estimulava a nacionalização da dívida externa. A redução do déficit público foi obtida graças à redução dos investimentos e não à redução das despesas correntes (o que levaria a um aumento da poupança pública). A limitada redução das despesas correntes entre 1981 e 1983 — conseguida principalmente pela diminuição dos salários e ordenados em vez da desregulamentação da economia e redução da força de trabalho no setor público — foi compensada pelo aumento da conta de juros, aumento esse que se verificou, em primeiro lugar, devido ao aumento da dívida externa pública e, em segundo, devido à dívida pública interna.

**Tabela 4 - Crescimento da inflação e da moeda (%)**

Anos	Inflação INPC	IGP	Base monet.	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	352,6	531,2
1988 <sup>2</sup>	993,3	1037,6	622,3	571,7	1019,6	1275,2
Acum. <sup>3</sup>	33101,0	47437,4	18142,7	13820,8	55485,4	67773,3

Fonte: Boletim do Banco Central. v.20 — Abr./1984.

Programa Econômico — Banco Central. v.20, mar./1989.

1. Dívida interna representa as obrigações e títulos federais fora do Banco Central.
2. Dados preliminares.
3. Vezes em lugar de percentual.

À medida que a dívida pública interna aumentava como consequência da impossibilidade de se obter fundos externos adicionais, a taxa de juros sobre a dívida interna e o déficit público aumentou ou tendeu a aumentar.<sup>10</sup> O déficit público, reduzido de maneira pouco recomendável durante o processo de ajustamento (corte dos 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 em que se encontravam anteriormente ao processo.

Não é minha intenção discutir neste trabalho as soluções para as crises fiscal e da dívida externa aqui descritas. A crise fiscal é claramente uma consequência da crise da dívida. A cada dia que passa, aquela se agrava, enquanto esta permanece a mesma, dada a quase ausência de novos empréstimos externos. Está claro, contudo, que, para que se possa superá-la, serão necessários uma redução da dívida externa em torno de 50% do seu valor atual e um ajuste fiscal radical. O déficit fiscal é hoje estrutural no Brasil, o que não significa, entretanto, que seja impossível eliminá-lo. A redução unilateral da dívida externa irá legitimar internamente o ajuste fiscal, enquanto que, externamente, a eliminação do déficit público irá legitimar as medidas unilaterais necessárias à redução da dívida externa no contexto do Plano Brady (veja Bresser Pereira, 1988d e 1989b).

## **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 esse déficit é através do aumento do endividamento interno e/ou da emissão de moeda.

A macroeconomia perversa do ajustamento, quando o setor público está interna e externamente altamente endividado, levamos agora à inflação. A dívida externa contraída nos anos 70 foi a causa básica da crise fiscal dos anos 80. Tanto a dívida externa quanto a crise fiscal estarão, 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 autônoma ou inercial. Níveis de inflação altos e em aceleração, 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 conseqüências perversas. Antes, algumas palavras sobre a teoria da inflação inercial ou autônoma.<sup>11</sup>

De acordo com a teoria da inflação inercial ou autônoma, definimos a taxa de inflação,  $p'$ , como sendo o resultado da soma entre a inflação passada,  $p^{t-1}$  (onde o I sobrescrito representa os diferentes indexadores utilizados pelos agentes econômicos para medir a inflação passada), e a ação dos choques de oferta exógenos,  $G^z$  (onde o Z sobrescrito representa as várias possibilidades de choques de oferta), e/ou a 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 (novamente a este 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 formular a teoria da inflação inercial. Altas taxas de inflação são sempre taxas de inflação em aceleração. Apesar do nome, a inflação inercial está sempre condicionada a um lento processo de aceleração.<sup>12</sup> 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 este 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 os fatores

“exógenos” de aceleração da inflação (“exógenos” apenas porque não baseados na inflação passada). Num primeiro momento, enquanto a inflação autônoma é ainda considerada relativamente baixa, os agentes econômicos definem a “inflação passada” como sendo seus aumentos de custo; num segundo momento, ao perceberem uma taxa de inflação maior — estando de fato 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 se 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 (veja Bresser Pereira, 1988c), somando-se aos choques exógenos de demanda e oferta, que são essenciais para o mecanismo acelerador endógeno de mudança de indexadores. Além desse mecanismo endógeno *stricto sensu* de aceleração da inflação, todos os fatores analisados neste trabalho, relacionando a aceleração da inflação com as dívidas públicas interna e externa e com o déficit público, são também fatores endógenos de aceleração da inflação.<sup>13</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, coincide 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 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% (veja tabela 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, cujas primeiras apresentações sistemáticas foram de Bresser Pereira e Nakano, 1983; Resende e Arida, 1984, e Lopes, 1984b. A segunda recessão, a propor como solução um congelamento geral de preços, o qual chamamos de “solução

heróica para controlar a inflação” (Bresser Pereira e Nakano, 1984b) e que veio a ser chamado de “choque heterodoxo” (Lopes, 1984a). O Plano Cruzado, de fevereiro de 1986, foi o resultado dessa proposição teórica. O seu subsequente fracasso resultou da administração populista que lhe foi dada e não com sua concepção original.

Esse plano, assim como o Plano Bresser (junho de 1987) e o Plano Verão (janeiro de 1989), não foi capaz de eliminar a inflação. Como um plano emergencial, adotado para enfrentar a crise aguda decorrente do Plano Cruzado, o Plano Bresser não tinha esse objetivo (veja Bresser Pereira, 1988a), 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 um 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 ortodoxa no segundo.<sup>14</sup>

Se procurarmos as razões básicas por que somente um congelamento de preços combinado com política monetária é incapaz de controlar a inflação autônoma existente no Brasil, a resposta é simples: enquanto não se encontrar uma solução definitiva para a crise da dívida e para a crise fiscal a ela associada, a inflação não será controlada no Brasil. A solução para a crise da dívida significa reduzi-la a algo em torno de 50% de seu valor atual; a solução para a crise fiscal significa — ao lado da redução da dívida pública — eliminar o déficit orçamentário.

Contudo, enquanto não é controlada, a inflação, além de ser uma conseqüência, é também causa da crise fiscal e, de modo mais amplo, da crise econômica.

O efeito Oliveira-Tanzi, pela redução das receitas estatais à medida que a inflação se acelera, é uma causa básica do déficit público. Altas taxas de inflação — juntamente com o déficit público e com a dimensão assumida pela dívida pública 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 recente 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 artificialmente elevado.

## **O financiamento do déficit público: endividamento interno e senhoriagem**

Nesse tipo de economia, em que prevalecem altas taxas inflacionárias e que teve cortada a fonte de financiamento externo, o financiamento do déficit público nominal (as necessidades de empréstimos 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 será dividido entre o incremento da base monetária e o endividamento interno. De acordo com a visão monetarista, o aumento de endividamento interno seria a variável independente. O limite ao endividamento interno seria a expulsão dos aplicadores (*crowding out*) causada pelo aumento dos juros sobre 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 em aceleração.

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 empresas privadas estiverem líquidas e pouco interessadas em investir mais 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 por moeda.

Neste modelo, a demanda real por moeda,  $Bd/p$ , 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). Conseqüentemente, à medida que cresce o produto interno bruto nominal,  $Y_p$ , a demanda nominal por moeda cresce menos que proporcionalmente. A demanda real por moeda é uma função decrescente da taxa de inflação e a demanda nominal por moeda é uma função decrescente da renda nominal.

Isto porque, à medida que a inflação se acelera, os agentes econômicos reduzem sua preferência por liquidez, verificando-se um processo de desmonetização. Essas relações podem ser expressas pelas equações de demanda por moeda de Cagan (1956):

$$B_d/p = aYp/p e^{-bp}$$

$$B_d/Yp = a e^{-bp}$$

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 à taxa de inflação; e  $e$  é a base do logaritmo neperiano (2,7182).<sup>15</sup>

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 (veja Tabela 5). 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 este aumento e o déficit público nominal mais a variação nas reservas externas irá determinar o aumento residual do endividamento interno.

**Tabela 5 - Moeda e dívida interna**

Anos	Base monetária		Dívida interna <sup>1</sup>	
	Saldo <sup>2</sup> NCz\$ milhões	% PIB	Saldo <sup>2</sup> NCz\$ milhões	% 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	5,1
1982	1,4	2,8	3,4	6,7
1983	2,4	2,0	6,6	5,6
1984	5,8	1,5	19,1	4,9
1985	17,8	1,3	128,9	9,1
1986	120,6	3,3	354,9	9,6
1987	170,1	1,4	1145,9	9,6
1988 <sup>3</sup>	911,0	1,0	7599,0	8,2

Fonte: Relatório Anual do Banco Central, 1983/85/87.

Programa Econômico — Banco Central. v. 20, mar./1989.

1. Dívida interna representa as obrigações e títulos federais fora do Banco Central.
2. Saldo em 30 de junho.
3. Dados preliminares.

De acordo com esse ponto de vista, a tentativa de controlar a inflação inercial com política monetária é *self-defeating*. Não só

porque a oferta de moeda é endógena e já está decrescendo em termos reais à medida que se acelera a inflação (veja tabela 5), 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 prevalece a inflação autônoma, é o Estado o grande endividado, e não o setor privado. É o Estado quem paga juros. Quando estes sobem, aumentam o déficit público e a dívida interna.

Se a taxa de juros reais for maior que a taxa de crescimento do PIB (o que é muito fácil acontecer dado que o país está estagnado) e se ela tiver que ser financiada através do 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 conseqüentes 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 (a desvalorização dos saldos de caixa), à medida que se acelera a inflação. Os recursos reais obtidos pelo setor público através da 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>16</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 (veja Tabela 5). Assim, a redução da base monetária ( $d(M/p)$ ) é cada vez mais acentuada. Inversamente, a tendência é de que o endividamento interno cresça em relação ao PIB (veja também a Tabela 5). A redução da base monetária real constitui seguramente uma fonte de ineficácia da política monetária. Entretanto, também é uma possível, embora discutível, fonte de hiperinflação. À medida que a inflação se acelera, a emissão de moeda — o processo de senhoriagem — tem que 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 que 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.

A inflação desempenha um papel direto e decisivo na crise econômica global da economia brasileira — uma crise definida pela estagnação econômica. Antes, porém, de examinar a lógica perversa da estagnação, temos que entender a imobilização do Estado no tocante a reformas estruturais.

## **A imobilização do Estado no tocante a reformas estruturais**

A crise fiscal e o seu produto mais perverso — a inflação inercial ou autônoma — têm como conseqüência a imobilização do Estado com relação a uma política econômica de longo prazo. E não há nada mais importante para os países menos desenvolvidos que uma estratégia global de desenvolvimento econômico.

Uma crise econômica profunda, como a crise dos anos 80 no Brasil, é um claro sinal de que a antiga estratégia de desenvolvimento econômico se esgotou. A crise fiscal é uma indicação de que o modelo de Estado no Brasil também está esgotado. Em outras palavras, se é fato que as crises são sempre sinais de doença, oferecendo a oportunidade da mudança, está claro hoje no Brasil que a forma de intervenção estatal — que foi crucial para o ritmo extraordinário da industrialização brasileira entre os anos 30 e 70 — deve agora sofrer uma reavaliação completa.

Essa crise também é um sinal de que, mais do que o modelo de Estado, também o modelo de sociedade no Brasil se esgotou. 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 — um conflito que está na base do déficit público e da aceleração da inflação. A tradução em termos práticos da necessidade de mudança na estratégia de desenvolvimento ou na forma de intervenção estatal foi batizada, particularmente por economistas do Banco Mundial, de “reformas estruturais”, e tem um tom claramente liberalizante. As reformas baseiam-se na liberalização do comércio, desregulamentação e privatização, embora não seja este o momento de discutir tais propostas.<sup>17</sup> Contudo, não há dúvida de que a orientação geral dessas propostas é correta, já que correspondem, no padrão cíclico e em constante transformação da intervenção

estatal, a um momento em que a intervenção estatal cresceu demasiadamente, provocou distorções e precisa agora ser reduzida e modificada.<sup>18</sup>

As três estratégias básicas do Estado brasileiro na promoção da industrialização foram (1) a proteção ao comércio, (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, agora, está necessariamente voltada para (1) a eliminação dos subsídios para 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>19</sup> Dado o fato de o Brasil ser um país grande, a liberalização do comércio será necessariamente limitada, se comparada à de países menores, mas não há dúvida de que um nível substancial de liberalização 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 quando o Estado tem uma necessidade urgente de recursos para equilibrar suas contas, a privatização é a solução natural.

Está-se chegando a um consenso cada vez maior no Brasil em relação à necessidade dessas reformas estruturais. Elas, no entanto, não se materializam. Por quê? É possível enumerar várias razões — a resistência de industriais e antigos nacionalistas que têm medo de perder subsídios, isenções fiscais e proteção administrativa e tarifária contra a importação de similares, a resistência de burocratas e da esquerda tradicional que insistem em defender as empresas estatais —, mas a razão fundamental por que pouco ou nada tenha sido conseguido nessa área é a imobilização do governo devido à crise.

O governo tenta estabelecer uma nova estratégia industrial e de desenvolvimento de longo prazo, realiza acordos com o Banco Mundial em torno de reformas estruturais, mas os resultados são claramente insatisfatórios. As reformas não são completadas e postas em funcionamento porque uma das principais características de uma crise econômica, e particularmente de uma crise fiscal, é a imobilização da política econômica. Uma crise fiscal significa que o Estado não tem fundos para financiar uma política econômica nova; os formuladores de políticas não têm tempo nem tranquilidade para formular e implementar a nova estratégia. Se a uma crise fiscal sobrepõe-se uma crise social devido à excessiva concentração da renda, o resultado é que uma crise de legitimidade estará permanentemente ameaçando o sistema político e agravando a imobilização 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.

Uma dívida externa que se tornou alta demais para ser paga — isto é, inconsistente com o crescimento e com a estabilidade de preços no país endividado — leva a uma transferência de recursos reais (superávit na balança comercial e 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, à medida que se torna de responsabilidade basicamente do Estado, provoca a redução da poupança pública e conseqüentemente a redução do investimento público.

O aumento da dívida externa pública, na medida em 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 é agravada no momento em que o déficit público não pode mais ser financiado por empréstimos externos e tem que 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 conseqüência, 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 elas são rígidas para baixo, têm um mecanismo de aceleração endógeno e estão sujeitas a choques de demanda e oferta exógenos. Como conseqüência, a inflação tende a ser cada vez maior (Tabela 6).

**Tabela 6 - Contas externas brasileiras (US\$ milhões)**

<i>Anos</i>	<i>Export. FOB</i>	<i>Import. FOB</i>	<i>Transf. reais</i>	<i>Conta corrente</i>	<i>Dívida regist.</i>
1979	15.244	18.084	(5.200)	(10.742)	49.904
1980	20.132	22.955	(5.775)	(12.807)	53.847
1981	23.293	22.091	(1.463)	(11.734)	61.411
1982	20.175	19.395	(2.816)	(14.755)	70.198
1983	21.899	15.429	3.956	(6.837)	81.319
1984	27.005	13.916	11.175	45	91.091
1985	25.639	13.153	11.718	(242)	95.857
1986	22.349	14.044	5.649	(5.304)	101.759
1987	26.224	15.052	8.742	(819)	107.514
1988*	33.784	14.688	16.004	4.819	102.367

Fonte: Boletim do Banco Central, v. 25, jan./1989.

\* Dados preliminares.

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. A fuga de capitais, que costumava ser pouco expressiva no Brasil, tornou-se substancial nos últimos anos.<sup>20</sup> Todos esses fatores têm, obviamente, um efeito depressivo sobre a taxa de investimento (já deprimida pela transferência real de recursos, pelo desaparecimento de poupanças externas e pela redução da poupança pública).

**Tabela 7 - Contas externas brasileiras (%)**

Anos	Transf. real / PIB	Poupança externa / PIB	Dívida externa / PIB	Dívida externa / export.	Dív. públ. externa / Dív. total	Preço mercado secund.
1979	(2,1)	4,8	0,2	3,3	68,2	—
1980	(2,2)	5,4	0,2	2,7	69,2	—
1981	(0,3)	4,4	0,2	2,6	68,0	—
1982	(0,7)	5,7	0,3	3,5	67,5	—
1983	2,3	3,3	0,4	3,7	74,1	—
1984	5,4	0,0	0,4	3,4	78,8	—
1985	5,1	0,1	0,4	3,7	82,1	78,0
1986	2,5	1,9	0,4	4,6	85,6	75,7
1987	3,2	0,5	0,3	4,1	86,6	54,2
1988*	5,0	(1,3)	0,3	3,0	87,4 jan.	47,6

Fonte: Boletim do Banco Central. v. 25, jan./1989. Relatório Anual do Banco Central, 1984/85/86. Banco Garantia.

\* Dados preliminares.

Finalmente, os novos investimentos e o estoque de capital existente perderam eficiência, como se pode ver pelo crescimento da relação capital/produto. Esse crescimento é muito acentuado se a relação de investimento for calculada a preços correntes; é menor se o investimento for medido com base em preços constantes.<sup>21</sup> A preços correntes, o crescimento da relação capital/produto é maior porque os preços dos 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 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. É comum dizer-se que a economia brasileira está acostuada à inflação e que a indexação neutraliza a maior parte de

seus males. Isso, que já não era verdadeiro quando a inflação estava em torno de 40 a 50% ao ano, passa a ser falso quando a inflação não é mais contada 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 estão muito mais preocupadas 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**

Está bem claro hoje que, para superar essa crise econômica, além da redução do fardo da dívida externa e da superação da crise fiscal, é preciso encontrar um novo padrão de acumulação de capital ou, em outras palavras, um novo esquema de financiamento de investimentos no Brasil.

Um padrão de acumulação é definido pela maneira como são financiados os investimentos.

Podemos definir financiamento em termos das fontes de poupança:

$$I = S_p + S_G + S_x$$

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

O padrão de financiamento de investimentos sofreu profundas transformações no Brasil (veja Bresser Pereira, 1987). Anteriormente aos anos 70, a poupança externa era pouco significativa, estando a poupança dividida, *grossa modo*, entre o setor público e o setor 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 muito grosseiros:

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

Nos anos 80, as poupanças pública e externa praticamente desaparecem, 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 atual de financiamento de investimentos é 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 um terço do total dos investimentos (5 a 6% do PIB). Uma poupança assim baixa, se não for zero, significa necessariamente déficit público, crise fiscal e estagnação.

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. Este será o desafio dos anos 90. Os anos 80 representaram uma década perdida para o Brasil. Mas, na medida em que compreendemos agora muito melhor do que compreendíamos no início da década a lógica de um quadro de dívida, déficit, inflação e estagnação no Brasil, na medida em que tenhamos sido capazes de criticar o populismo e a ortodoxia liberal, há uma esperança de que o círculo vicioso venha a ser quebrado.

## Referências bibliográficas

- ARIDA, P. "Déficit, dívida e ajustamento: uma nota sobre o caso brasileiro". *Revista de Economia Política*, v.5, n.4, out./1985.
- BRESSER PEREIRA, L.C. *Encontros com a civilização brasileira*, n.21, mar./1980. Reproduzido in Bresser Pereira & Nakano (1984b).
- . "Dinheiro novo e déficit público". *Gazeta Mercantil*, 3 e 4 set./1985.
- . "Mudanças no padrão de financiamento dos investimentos no Brasil". *Revista de Economia Política*, v.7, n.4, out./1987. Capítulo 2 deste livro.
- . "Os dois congelamentos de preços no Brasil". *Revista de Economia Política*, v.8, n.4, out./1988a.
- . "O caráter cíclico da intervenção estatal". *Revista de Economia Política*, v.9, n.3, jul./1988b.

- . “A aceleração da inflação inercial”. *Folha de S. Paulo*, 1º set./1988c. Republicado in José Márcio Rego (editor), 1989.
- . “Da crise fiscal à redução da dívida”. In L. Bresser Pereira, org. 1989. Trabalho apresentado ao Fórum Nacional, Rio de Janeiro, nov./1988. (Capítulos 3 e 12 deste livro.)
- . “A teoria da inflação inercial reexaminada”. In José Márcio Rego, (org.), 1989a.
- . “Os limites do Plano Brady”. *Exame*, 3 mai./1989b.
- . *Dívida externa: crise e soluções*. São Paulo, Ed. Brasiliense, 1989c.
- BRESSER PEREIRA, L. C. & NAKANO, Y. *Fatores aceleradores, mantenedores e sancionadores da inflação* (1983). Belém, ANPEC, dezembro. X Encontro Nacional de Economia (anais). *Revista de Economia Política*, v.4, n.1, jan./1984. *El Trimestre Económico*, V. LII (3), jul-set/1985, n.207. Reproduzido in *Inflação e recessão*.
- . “Política administrativa de controle da inflação” (1984a). *Revista de Economia Política*, v.4, n.3, julho. Republicado in Bresser Pereira & Nakano (1984b).
- . *Inflação e recessão* (1984b). São Paulo, Ed. Brasiliense, 1984.
- CAGAN, P. “The monetary dynamics of hyperinflation”. In Milton Friedman, (editor), 1956.
- CARDOSO, E. “O processo inflacionário no Brasil e suas relações com o déficit e a dívida do setor público”. *Revista de Economia Política*, v.8, n.2, abr./1988.
- DALL’ACQUA, F. M. “Imposto inflacionário: uma análise para a economia brasileira”. *Revista de Economia Política*, v.9, n.3, jul./1989.
- FRIEDMAN, M. (ed.). *Studies in the quantity theory of money*. Chicago: The University of Chicago Press, 1956.
- FRAGANETO, A. & A. LARA RESENDE, “O déficit público: um modelo simples”. *Revista de Economia Política*, v.5, n.4, out./1985.
- KALDOR, N. “The new monetarism”. *Lloyds Bank Review*, jul./1970.
- KANDIR, A. *A Dinâmica da inflação*. São Paulo, Ed. Nobel, 1989. Dissertação de doutoramento apresentada na Universidade Estadual de Campinas, 1988.
- LARA RESENDE, A. & P. ARIDA, “Inertial inflation and monetary reform”. In Williamson, J. (ed.), 1985. Originalmente apresentado em seminário em Washington, Institute of International Economics, nov./1984.
- LOPES, F. L. “Só um choque heterodoxo pode derrubar a inflação” (1984a), *Economia em Perspectiva* (Conselho Regional de Economia de São Paulo), ago.
- . “Inflação inercial, hiperinflação e desinflação”. (1984b). *Revista da ANPEC*, n.7, dez.
- MEIER, G. M. *International economics: the theory of policy*. New York, Oxford University Press, 1980.
- RANGEL, I. *A inflação brasileira*. Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, 1963.
- . Posfácio da terceira edição de *A inflação brasileira*, São Paulo, Ed. Brasiliense, 1978.
- REGO, J. M. *A aceleração da inflação recente*. São Paulo, Ed. Bial, 1989.
- SACHS, J. “Políticas comercial e cambial em programas de ajustamento voltados para o crescimento”. *Revista de Economia Política*, v.8, n.2, abr./1988.
- SÖDERSTEN, B. *International Economics*. 2ª ed. Londres, Macmillan, 1980.

## Notas

1. Uma política econômica populista-desenvolvimentista, adotada pelo governo direitista e autoritário durante esses 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 na direita. Seus resultados não são muito diferentes no que se refere aos desajustamentos interno e externo.
2. Veja-se, por exemplo, Meier (1980, chap. 5-7), Södersten (1980, chap. 25). São excelentes textos, mas apresentam o equilíbrio do balanço de pagamentos na forma convencional criticada nesta seção.
  3. Sem dúvida é possível considerar que em T já estão incluídos os juros. Para fechar o modelo isto é necessário. Mas o livro-texto, devido a sua necessária simplicidade, ignora o problema, na prática eliminando os juros.
  4. 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 7,80% do PIB. É interessante notar, entretanto, que uma parcela considerável dessa redução foi conseguida nos níveis municipal e estadual, nos quais a participação das despesas com pessoal caiu de 2,71% para 2,39% do PIB entre 1980 e 1984, subindo para 3,30% em 1988.
  5. Os economistas brasileiros se dão conta disso no início de 1985. Veja Arida, 1985, Fraga Neto e Lara Resende, 1985, e Bresser Pereira, 1985.
  6. A respeito do caráter de validação da oferta de moeda no processo inflacionário brasileiro, veja Rangel (1963); Bresser Pereira (1980); 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).
  7. 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, 3% do PIB (veja tabela 2 no apêndice).
  8. Não há números a respeito do total da poupança pública no Brasil. Os números publicados, de acordo com a metodologia adotada pelas contas nacionais, são limitados ao setor público *stricto sensu*, excluindo as empresas estatais (veja tabela 2). De acordo com esses números, a poupança pública estava em torno de 6% em meados dos anos 70, tornando-se quase 2% negativos em 1987. Se acrescentarmos a poupança das empresas estatais (lucros menos depreciação), a tendência de queda será a mesma e a poupança pública estará provavelmente em torno de zero.
  9. As empresas privadas pagavam seus débitos externos em cruzeiros — geralmente antes de uma desvalorização real da moeda — depositando-os junto ao Banco Central.
  10. 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 termo 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.
  11. Para uma apresentação geral desta teoria, incluindo um levantamento das suas principais contribuições iniciais, veja Bresser Pereira e Nakano (1984); para uma reavaliação da mesma, veja Bresser Pereira (1989a).

12. Em realidade, a expressão “inercial” não é a melhor para definir este tipo de inflação alta e crônica. Em nossos primeiros trabalhos sobre o assunto (meus e de Nakano), utilizamos a expressão inflação “autônoma”.
13. Para uma análise da aceleração endógena da inflação baseada numa abordagem de expectativas racionais (porém não monetarista), veja Antonio 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).
14. A concepção ortodoxa do segundo plano transpareceu não apenas no discurso das autoridades econômicas, mas também na decisão de estabelecer uma taxa de juros real absurdamente alta (16% mensais). Dada a dimensão da dívida interna, essa taxa revelou-se incompatível com o equilíbrio fiscal, apontando, na verdade, para a total quebra do Estado.
15. Essas equações foram originalmente desenvolvidas no clássico trabalho sobre a hiperinflação de Phillip Cagan (1956). Dessas relações, porém, não chegou a concluir sobre o caráter essencialmente endógeno da oferta de moeda.
16. A taxa de inflação,  $p'$ , pode também ser expressa na forma  $dp/p$ . Se definirmos a senhoriagem real como sendo  $dM/p$ , temos  $dM/p = (dM/M) (M/p) = d(M/p) + p'M/p$ .
17. Para uma crítica, veja, por exemplo, Jeffrey Sachs (1987).
18. Para a teoria do padrão cíclico e em constante transformação da intervenção estatal veja Bresser Pereira (1988b).
19. 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, está defendendo, 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.
20. 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 estava em torno de 1 bilhão de dólares nos anos 70, passou a somar em torno de 3 bilhões de dólares desde que, em 1983, a crise da dívida se tornou evidente; em 1988, ela teria dobrado e em 1989 seria maior que 10 bilhões de dólares. De acordo com o *World Financial Markets* (dez./1988), a fuga acumulada de ativos no Brasil seria, em 1980, 1982 e 1987, de 6, 8 e 31%, respectivamente. A partir de um nível relativamente baixo, a fuga de capitais no Brasil estaria crescendo mais rapidamente que, por exemplo, no México, cujos valores foram 19, 44 e 84 bilhões de dólares, respectivamente. Em 1980, a fuga acumulada de capitais era mais que três vezes mais alta no México, enquanto que, 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.
21. 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.

## 5. Crise e renovação da esquerda na América Latina\*

Há hoje uma crise na América Latina, para a qual se tornou repetitiva a afirmação de que os anos 80 foram uma década perdida. Por outro lado, há hoje uma crise da esquerda em todo o mundo — uma crise que começou há quase vinte anos e provavelmente está agora chegando ao seu auge e também ao seu final. Nos países desenvolvidos esta crise da esquerda é a crise do Estado do bem-estar e do keynesianismo. Nos antigos países comunistas é a crise do Estado e do estatismo. Na América Latina é também a crise do populismo e do nacional-desenvolvimentismo. É preciso repensar a esquerda na América Latina, como é preciso repensar a esquerda em todo o mundo. Na verdade é preciso repensar toda a América Latina, cuja crise, marcada pelo retrocesso da renda por habitante e pela explosão das taxas de inflação, levou à sua relativa marginalização pelo Primeiro Mundo.

### A crise das três esquerdas

Entre os anos 30 e os anos 60 quem estava em crise era a direita. As duas guerras mundiais, o poder crescente dos sindicatos e a grande depressão dos anos 30 indicavam que o liberalismo econômico e o conservadorismo político eram incapazes de promover o desenvolvimento e garantir a paz social e internacional.

O velho conservadorismo liberal era uma filosofia social baseada nos princípios da tradição e da ordem social. Defendia a desigualdade em nome de direitos herdados. Era elitista quando não simplesmente racista. Esse conservadorismo morreu. Era também baseado na crença de que o mercado seria capaz de

---

\* Trabalho escrito para o livro *Cinq-cents ans après la Conquête: les Latino-Américains parlent aux Européens* (Paris, Editions La Découverte, 1992). Versão anterior foi publicada em Lua Nova, n. 21, outubro de 1990.

regular de forma ótima a economia. Entretanto, essa crença liberal, que fora obrigada a passar para a defensiva a partir dos anos 30, renasceu nos anos 70 com grande força, modernizada, intelectualmente sofisticada. Surgia assim o neoliberalismo, exprimindo um pensamento de direita renovado e agressivo. Essa nova direita é a direita dos monetaristas, dos economistas das expectativas racionais e dos economistas e politólogos da escola da escolha racional. É uma direita que passa a adotar uma retórica baseada na eficiência e na competitividade. Que continua a colocar a ordem acima da justiça. Que mantém sua defesa da desigualdade, não mais, entretanto, em nome de direitos herdados, mas em nome do estímulo ao trabalho e em nome da eficiência.

Enquanto a direita recobrava forças, era a vez da esquerda de entrar em crise, a partir dos anos 70, depois do grande espasmo renovador representado pelos anos 60 e pela revolução da juventude em 1968. Essa crise terá uma causa básica: a estratégia de desenvolvimento da esquerda, que fora bem sucedida entre os anos 30 e os anos 60, deixara de sê-lo a partir aproximadamente dos anos 70.

Entre os anos 30 e os anos 60 a estratégia de desenvolvimento da esquerda foi dominante no mundo e particularmente na América Latina.<sup>1</sup> São três as esquerdas relevantes nesse período para a análise histórica: na União Soviética, a partir de 1917, a esquerda comunista é dominante; nos países capitalistas desenvolvidos a esquerda social-democrata e a esquerda keynesiana (progressista ou “liberal” segundo a terminologia norte-americana) do Estado do bem-estar definem os rumos fundamentais da sociedade; nos países subdesenvolvidos em fase inicial de industrialização é a esquerda intervencionista e protecionista, nacional-desenvolvimentista, que estabelece a estratégia básica de desenvolvimento.

Essas três esquerdas, todas marcadas por um forte componente social tecnoburocrático<sup>2</sup>, haviam substituído, a partir dos anos 30, a direita no papel de definir as linhas mestras da estratégia econômico-social. Elas foram inicialmente bem sucedidas. A crise econômica, que permitira que chegassem ao poder, foi superada durante a Segunda Guerra Mundial; os países se desenvolveram, avanços sociais foram alcançados, especialmente nos dois primeiros casos. Mas no final dos anos 60 os problemas já começavam a se acumular. E nos anos 70 o modelo de desenvolvimento patrocinado pela esquerda esgotou-se em todo o mundo.

Estamos descrevendo um ciclo político, mas a ele se soma um ciclo econômico — as ondas longas de Kondratieff — e um ciclo de intervenção do Estado na economia. São esses ciclos que

chegam ao auge e iniciam a reversão cíclica no início dos anos 70. Nos países capitalistas o crescimento do produto *per capita* entra em desaceleração. A taxa de crescimento da renda por habitante reduz-se para a metade do que era nos vinte anos anteriores. As taxas de desemprego aumentam. No outro extremo, o estatismo do tipo soviético, que se pretendia socialista porque eliminara a propriedade privada dos bens de produção, revela-se incapaz de prosseguir o crescimento inicial — um crescimento baseado fundamentalmente na mobilização forçada de recursos. A crise do estatismo é desencadeada pelo lançamento da *perestroika* em 1986 e alcança o auge em 1989, com a revolução democrática da Europa Oriental, quando o comunismo entra em decomposição. Finalmente, o protecionismo intervencionista do Terceiro Mundo e particularmente da América Latina, que fora bem sucedido em estabelecer as bases da industrialização, esgota-se durante os anos 60, mas, através do endividamento externo, terá uma sobrevida nos anos 70. A estagnação, se não o retrocesso da renda por habitante e as altas taxas de inflação, que dominam a América Latina nos anos 80, demonstram o fracasso definitivo do velho modelo populista nacional-desenvolvimentista.

A crise das esquerdas é também a crise das estratégias de desenvolvimentos por elas patrocinadas. De repente as esquerdas se vêem sem um projeto claro de desenvolvimento. A estratégia do Estado do bem-estar nos países do Primeiro Mundo, a estratégia da mobilização industrial dos países comunistas, e a estratégia protecionista do Terceiro Mundo haviam-se esgotado.

Para superar sua crise a esquerda precisa de uma nova estratégia de desenvolvimento. Deve definir um novo projeto. Neste artigo examinarei esse problema concentrando minha atenção na América Latina.

## **O velho diagnóstico e a velha estratégia**

Na América Latina a grande depressão dos anos 30 marca a crise do domínio oligárquico, conservador, de direita, e a ascensão ao poder de governos e partidos políticos populistas nacional-desenvolvimentistas. O populismo não é exatamente uma ideologia e uma prática política de esquerda, mas os partidos de esquerda na América Latina participaram dos governos populistas e com eles em grande parte se confundiram, ainda que alguns setores mais radicais da esquerda fossem freqüentemente reprimidos por esses governos. A relativa identificação da esquerda latino-americana com o populismo nacional-desenvolvimentista é válida tanto para os setores políticos de esquerda moderados, reformistas, como para a esquerda comunista.

Nos termos do pacto populista essa esquerda aliava-se aos empresários industriais, a setores modernizantes da oligarquia agrário-comercial, às classes médias tecnoburocráticas e intelectualizadas (onde residia a força da esquerda) e aos trabalhadores urbanos. E cabia a ela a liderança intelectual na definição do diagnóstico do subdesenvolvimento latino-americano e no estabelecimento da estratégia de desenvolvimento.

O diagnóstico que, entre os anos 30 e os anos 50, o populismo nacional-desenvolvimentista fez da América Latina era muito simples e basicamente correto. A América Latina era uma região subdesenvolvida, agroexportadora, em transição do pré-capitalismo ou do capitalismo mercantil para o capitalismo industrial. A causa do subdesenvolvimento ou, mais precisamente, o obstáculo principal ao desenvolvimento estava no caráter primário-exportador das economias latino-americanas e na troca desigual que se estabelecia entre os produtos industrializados do centro e os produtos agrícolas e minerais da periferia. A indústria na América Latina era uma indústria infante, permanentemente ameaçada pela concorrência dos países industriais. A burguesia agrário-mercantil, aliada ao imperialismo inicialmente inglês e depois norte-americano, opunha-se à industrialização, que prejudicava seus interesses, usando de argumentos liberais, particularmente da lei das vantagens comparativas do comércio internacional, para justificar sua oposição à industrialização, considerada “artificial”.

A partir desse diagnóstico econômico e político a estratégia populista nacional-desenvolvimentista era muito simples e coerente. A industrialização foi definida como o objetivo fundamental. Para industrializar era preciso adotar uma posição basicamente nacionalista de proteção contra o imperialismo, ou, mais diretamente, contra a concorrência estrangeira. Uma indústria infante, nascente, sugeria o protecionismo como estratégia fundamental para promover a industrialização. Já existia um mercado interno em cada país, que variava em tamanho de acordo com a população e a renda por habitante do país. Esse mercado, desde que devidamente protegido, poderia ser suprido pela indústria nacional. Daí o modelo de industrialização substitutiva de importações. Nos casos em que o simples levantamento de barreiras contra a importação não fosse suficiente para estimular o investimento privado — especialmente nos setores infra-estruturais intensivos em capital, como energia, transporte e insumos básicos — o Estado investiria diretamente.

Essa estratégia de longo prazo era completada por uma tendência populista a, no curto prazo, ignorar ou minimizar os limites impostos pelo orçamento público. Ajustamento, estabilização eram palavras proibidas ou malvistas. O déficit público era

entendido como uma forma “keynesiana” de estimular a demanda efetiva e combater o desemprego e a capacidade ociosa. Também os aumentos nominais de salários (que afinal não se transformavam em aumentos reais devido à aceleração da inflação) eram entendidos como formas “keynesianas” de estimular a demanda efetiva. O endividamento externo era visto como uma forma mais adequada de financiamento do desenvolvimento do que os investimentos diretos das empresas multinacionais. Como, entretanto, não havia capitais de empréstimo prontos para serem tomados, a América Latina contentava-se com os investimentos das multinacionais. Estas sofriam a oposição dos setores nacionalistas mais extremados do pacto populista, mas eram em princípio aceitas pela corrente dominante. O nacionalismo era apenas protecionista: protegia a indústria local contra a concorrência das importações, não se opondo aos investimentos diretos das empresas multinacionais.

Esse modelo estava sujeito a crises recorrentes, devido ao caráter populista das políticas econômicas. O ciclo populista caracterizava-se, inicialmente, pelo aumento dos salários e pela expansão da economia, em um segundo momento pela inflação e pelo desequilíbrio do balanço de pagamentos, e finalmente por uma crise política, pela mudança das autoridades econômicas, e pela adoção de programas ortodoxos de estabilização.

Apesar disso a estratégia populista nacional-desenvolvimentista foi dominante e basicamente bem-sucedida na América Latina entre os anos 30 e os anos 60. O pacto populista que presidia essa estratégia teve, naturalmente, suas dissensões internas. A esquerda tendia a ser mais estatizante e nacionalista que os empresários industriais. Estes nem sempre estavam dispostos a aceitar o diagnóstico e a estratégia propostos por considerá-los estatizantes ou nacionalistas, mas, na prática, se incorporavam e se beneficiavam do nacional-desenvolvimentismo populista. E os resultados foram positivos. A industrialização teve um grande impulso na América Latina a partir dos anos 30. E até os anos 60 o êxito da estratégia foi indiscutível. Basta examinar os dados sobre o crescimento do produto e sobre o aumento da participação da indústria nesse produto em crescimento acelerado.

Curiosa ou significativamente essa estratégia da esquerda não promovia a distribuição de renda. O nacionalismo, o desenvolvimentismo, o protecionismo, a prioridade ao mercado interno, a poupança forçada realizada pelo Estado e sua aplicação seja na constituição de empresas estatais seja no subsídio às empresas privadas eram pontos básicos da política econômica da esquerda, mas favoreciam fundamentalmente a acumulação privada. Isso explica como foi possível que essa estratégia, a

partir dos anos 60, deixasse de ser de esquerda para ser a estratégia de desenvolvimento nacional da própria direita latino-americana.

## **O autoritarismo e a exclusão da esquerda**

Nos anos 60 já temos os primeiros sintomas claros da crise da estratégia de desenvolvimento populista. Os regimes tecnoburocrático-capitalistas autoritários que se instalam então, a partir e tendo como modelo a Revolução de 1964 no Brasil, são uma resposta a essa crise. Na verdade, são uma tentativa de prolongar o modelo de industrialização nacional-desenvolvimentista com a exclusão radical da esquerda e dos trabalhadores, que no período populista ainda tinham alguma voz. É significativo, entretanto, que a direita, que agora assume o poder sozinha, sem dividi-lo com a esquerda como ocorrera na fase anterior, não tem nenhuma proposta alternativa a fazer. O objetivo continua sendo a industrialização; a estratégia básica, a substituição de importações e o desenvolvimento das empresas estatais. Esta última característica aliás se acentua, já que os regimes autoritários eram fruto da aliança da burguesia com a tecnoburocracia estatal, cujo poder se origina por definição no Estado.

Há apenas uma grande novidade na estratégia de desenvolvimento da direita autoritária além do seu caráter “modernizante” pretendidamente antipopulista: o endividamento externo. Esse endividamento, que não fora possível nos decênios anteriores, agora se tornou viável. A formação financeira do eurodólar e a necessidade de reciclagem dos petrodólares tornam a oferta de capitais de empréstimos abundante nos anos 70. Todos os países latino-americanos se endividam. O endividamento dos anos 70 foi a forma por excelência através da qual os regimes autoritários associados ao capitalismo internacional garantiram uma sobrevida à velha estratégia de desenvolvimento inicialmente proposta pela esquerda.

A esquerda, nesse período, particularmente nos anos 70, procura fazer a sua autocrítica. Mas essa autocrítica é muito limitada. Percebe que até os anos 60 não dera a importância devida à democracia, e passa a fazê-lo. Percebe também que as empresas multinacionais não eram necessariamente contrárias ao desenvolvimento, e passa a admiti-las mais francamente. Percebe, finalmente, o caráter altamente concentrador do modelo de industrialização vigente, mas atribui esse fato às políticas autoritárias, particularmente às tentativas de promoção das exportações de manufaturados que então ocorrem, em vez de perceber sua relação direta com o modelo de substituição de importações.

A autocrítica pára aí. O próprio modelo de substituição de importações e o protecionismo em que se baseia não são criticados. O mercado interno continua a ser prioritário. A competitividade internacional, ignorada. O desenvolvimento tecnológico, que recebe corretamente crescente prioridade, é vítima de uma analogia com o modelo de substituição de importações. O objetivo no plano científico e tecnológico é também a autarquia, a competência — na verdade inviável — em todos os setores, em lugar da excelência em alguns setores em que pode haver competitividade internacional. Por outro lado, no plano da política econômica de curto prazo, as idéias de estabilização econômica, de ajustamento fiscal, de eliminação do déficit público, de austeridade continuam proscritas. São invenções “monetaristas”, são propostas do Fundo Monetário Internacional, são criações da direita. Keynes é invocado de forma espúria para justificar essas posições, como economistas tão díspares quanto Marx e Schumpeter haviam sido invocados para justificar o diagnóstico do subdesenvolvimento e a estratégia mais geral de desenvolvimento.

## **Um diagnóstico e uma estratégia superados**

A estratégia populista nacional-desenvolvimentista já estava, nos anos 70, em plena crise, porque o seu diagnóstico e a sua estratégia de desenvolvimento haviam perdido validade. A esquerda, entretanto, não se dava conta de sua própria crise porque o projeto legítimo de redemocratização mobilizava todas as suas forças. Nos anos 70 não apenas a esquerda, mas também a direita não haviam percebido que o velho diagnóstico não mais explicava a América Latina e que portanto era necessária uma nova estratégia para estabilizar a economia e retomar o desenvolvimento.

O diagnóstico deixara de ser correto porque fora superado pelos fatos. A América Latina já não era mais um continente em transição para o capitalismo; tornara-se plenamente capitalista, ainda que seu capitalismo fosse excludente e arcaico. A indústria na América Latina já não era mais uma indústria infante, mas uma indústria madura, ainda que apenas alguns setores em alguns países fossem internacionalmente competitivos. A falta de competitividade internacional de muitas empresas não se devia ao caráter nascente da indústria, mas às dimensões insuficientes do mercado nacional e ao desestímulo em incorporar progresso técnico e aumentar a produtividade que um mercado interno excessivamente protegido representava para os empresários e administradores locais.

Em conseqüência, a velha estratégia de desenvolvimento perdera funcionalidade. Se o modelo de substituição de importações se esgotara nos anos 60 era preciso agora voltar as economias latino-americanas para as exportações e para a competitividade internacional. Se o Estado fora o principal agente da poupança forçada e da acumulação de capital, agora era preciso transferir essas funções para o setor privado. Sabemos historicamente que tanto o modelo de substituição de importações quanto o processo de forte intervenção do Estado na economia são efetivos nos primeiros estágios da industrialização, mas sabemos também que, em uma segunda fase, os países devem adotar uma estratégia orientada para o mercado, voltada para as exportações, uma estratégia voltada mais para a eficiência na utilização dos recursos que para a mobilização dos mesmos.

Entretanto, graças ao endividamento externo, foi possível para os regimes autoritários adiar a mudança da estratégia de desenvolvimento e a adoção de medidas de ajustamento fiscal. Esse adiamento levou ao agravamento do desequilíbrio das economias latino-americanas altamente endividadas. Na verdade, terminado o processo de endividamento, no final dos anos 70, o Estado tornara-se não apenas excessivamente grande, mas também vítima de uma crise fiscal. Terminava um ciclo de crescimento do Estado e agora era necessário reduzi-lo, era necessário realizar o ajuste fiscal, sanear as finanças públicas, privatizar, desregular, liberalizar o comércio, para, em seguida, dar condições a um Estado renovado de intervir em outras áreas — na área do desenvolvimento tecnológico voltado para a competitividade internacional e na área social.<sup>3</sup>

## **Nos anos 80 uma esquerda dos anos 50**

Nos anos 80, entretanto, quando a crise das economias latino-americanas afinal se desencadeou, a partir da crise da dívida externa, era o momento de a esquerda tomar consciência da superação do diagnóstico e da estratégia nacional-desenvolvimentista de cuja definição fora a principal responsável entre os anos 30 e os anos 50. Essa tomada de consciência vem ocorrendo, mas de forma muito lenta. Há ainda amplos setores da esquerda que continuam a pensar em termos das idéias nacionalistas e estatizantes dos anos 50. É uma esquerda arcaica, que confunde o que é essencial na esquerda, o que é essencial para uma política socialmente progressista, com uma estratégia de desenvolvimento que deve mudar porque mudaram as condições objetivas que lhe deram origem.

A direita latino-americana, que no poder havia também adotado a estratégia nacional-desenvolvimentista, compreendeu mais depressa. Era mais fácil para ela, já que a crítica sobre a forma e a intensidade da intervenção do Estado é natural para a direita. E também porque o nacionalismo é sempre uma violência para a direita em virtude de sua vinculação ideológica com o capitalismo internacional.<sup>4</sup> O pensamento da direita, entretanto, tende a ser aistórico. Em vez de entender que um modelo inicialmente eficiente de desenvolvimento — um modelo baseado no protecionismo e na intervenção do Estado — se esgotara, a direita afirmará que ele sempre fora errado. Em vez de compreender que a intervenção do Estado tem um caráter cíclico, tendendo a reduzir a sua intensidade e a mudar o seu caráter a cada ciclo, a direita dirá que chegou agora a vez do Estado mínimo. Dessa forma a direita latino-americana não fará outra coisa senão repetir a retórica da direita internacional, a retórica do neoliberalismo, que sabemos vazia, porque não representa uma alternativa real ao Estado do bem-estar que a esquerda social-democrata construiu nos países desenvolvidos.

Desde meados dos anos 80, entretanto, estamos assistindo a um crescente processo de tomada de consciência da esquerda moderada, social-democrata, da sua própria crise e da necessidade de se modernizar. À crise da velha estratégia de desenvolvimento soma-se a crise da esquerda em nível mundial, marcada pela falência do comunismo e pela comprovação de que a simples eliminação da propriedade privada está longe de conduzir ao socialismo.

Uma nova esquerda já vinha surgindo desde os anos 70 nos países centrais, da qual a revista *New Left Review* é apenas um dos sintomas. De um lado as distorções estatismo-comunistas e a redução do pensamento de Marx a uma ortodoxia são fortemente criticados. De outro, temos novas realidades: os movimentos ecológicos, o movimento feminino, o entendimento da democracia como um processo radical de transformação, a luta por condições de trabalho menos alienantes nas quais, através da participação, se estimule a criatividade dos trabalhadores. De outro lado ainda temos a compreensão por parte dos partidos social-democratas que chegavam ao poder que o seu desafio fundamental no plano da política econômica estava em administrar o capitalismo, que por muito tempo ainda será a nossa realidade, de forma mais competente que os capitalistas. Resultava daí a adoção pela esquerda de políticas macroeconômicas modernas, geralmente de origem keynesiana, mas autenticamente keynesiana e não keynesiana espúria, populista, como fizera a velha esquerda.

Todas essas novas idéias e tendências, vindas de muitos lados, se incorporaram à nova esquerda. Em consequência surge uma nova esquerda no mundo e na América Latina. Uma esquerda moderna, em oposição à esquerda arcaica, à esquerda latino-americana dos anos 50.

A velha esquerda e o populismo nacional-desenvolvimentista continuam, porém, a existir. A existir não apenas nos partidos políticos, mas também nas mentes de muitos que se pretendem de esquerda ou que, sendo de direita, criticam a esquerda identificando-a com a esquerda arcaica. Essa velha esquerda não compreende as mudanças na América Latina, não compreende que a estratégia da esquerda mudou ou precisa mudar, e acusa aqueles que já mudaram de serem conservadores, de pertencerem à direita. Minha experiência pessoal no Ministério da Fazenda, em 1987, foi muito clara nesse sentido.<sup>5</sup> Por outro lado, intelectuais e políticos de direita não percebem que a esquerda mudou ou está mudando e continuam a defini-la em termos da esquerda arcaica.

A nova esquerda, entretanto, já é uma realidade. É uma realidade que governa na França, que governa na Espanha, que governou em Portugal. Na América Latina ainda não governou, mas o fará mais cedo ou mais tarde. No Chile talvez tenhamos a primeira experiência latino-americana de um governo de esquerda moderno. A nova esquerda rejeita o populismo, rejeita o nacionalismo, rejeita a estratégia protecionista, rejeita o desequilíbrio crônico das finanças públicas que definiam a velha esquerda. Rejeita por outro lado o cosmopolitismo, a crença na boa vontade permanente dos países desenvolvidos, rejeita o neoliberalismo defensor retórico do Estado mínimo, rejeita o individualismo e o pessimismo radical quanto à possibilidade de solidariedade social, rejeita o produtivismo impiedoso da nova direita. A nova esquerda afirma o valor transformador da democracia, estabelece como objetivo fundamental uma distribuição de renda mais justa, está pronta para arriscar a ordem em nome da democracia e da justiça social, afirma a superioridade do mercado na coordenação da economia mas não dispensa a ação complementar do Estado na área social e na promoção da ciência e da tecnologia, propõe a adoção de novas formas participativas de trabalho nas empresas, dispõe-se a administrar e julga-se capaz de administrar o capitalismo melhor que os próprios capitalistas. A nova esquerda sabe que a social-democracia não é a resposta para todos os problemas do mundo ou da própria esquerda, mas está convicta de que através do desenvolvimento de um capitalismo social-democrata será possível um dia chegar ao socialismo democrático.

## Notas

1. A expressão “esquerda” na América Latina é muitas vezes confundida com extrema-esquerda. Neste trabalho temos apenas esquerda e direita (não temos “centro”, que geralmente é um eufemismo para esconder a direita). E a esquerda inclui desde a extrema-esquerda até a centro-esquerda.
2. A esquerda sempre pretendeu ter como base social os trabalhadores, os proletários, mas em menor ou maior grau os intelectuais ou, mais amplamente, os tecnoburocratas que sempre constituíram a base e a liderança da esquerda.
3. Estamos supondo que o Estado se desenvolva através de um processo cíclico semelhante aos ciclos econômicos longos. Estado e mercado são fatores complementares na coordenação de uma economia. Diante das limitações do mercado o Estado tende a aumentar sua intervenção na economia. Esta intervenção é inicialmente bem-sucedida, mas em seguida começam a surgir as distorções que acabam produzindo uma crise fiscal e a necessidade da redução do Estado.
4. É o oposto do que acontecia com a esquerda, que tendia muitas vezes a ser nacionalista a partir do fato de que os países “imperialistas” são também capitalistas. Afinal o nacionalismo da esquerda (e também o da direita) se transformava em um antiamericanismo, da mesma forma que o “entreguismo” ou cosmopolitismo da direita era a forma que esta encontrava de se identificar com o capitalismo dos países centrais.
5. A partir de meu discurso de posse (29-4-1987), em plena crise do Plano Cruzado, quando declarei a necessidade de um ajustamento da economia brasileira e de um aumento de exportações, comecei a ser chamado de “conservador”. A partir daquele mesmo dia ficou claro para mim que uma das tarefas importantes da esquerda na América Latina era definir o que era um pensamento e uma política econômica progressistas.

## 6. Os ciclos do Estado e a crise brasileira\*

A onda neoliberal conservadora, o processo generalizado de privatizações e de desregulação nos países capitalistas, a crise do estatismo do tipo soviético, a crise da estratégia de substituição de importações na América Latina são manifestações de um fenômeno mais geral: depois de um forte crescimento relativo do Estado ocorrido até o final dos anos 60, o mundo passa por uma fase de retração cíclica da intervenção do Estado.

Apresentei inicialmente a hipótese do caráter cíclico do crescimento do Estado em um seminário patrocinado pela Universidade de São Paulo e pelo Wilson Center (1988). Uma teoria como essa nos ajuda a analisar e compreender o atual movimento de contração do aparelho estatal tanto nos países capitalistas quanto nos países comunistas. Permite-nos, por outro lado, perceber quais os limites das transformações econômicas que podem ocorrer.

Da mesma maneira que existem ciclos na economia, existem ciclos de crescimento do Estado. O Estado tende a crescer de forma absoluta, na medida em que cresce a população e a renda, mas isso não implica em aumento de sua participação relativa. O primeiro movimento relaciona-se ao fato das relações econômicas e sociais tornarem-se mais complexas à medida que a população e a renda *per capita* aumentam (lei de Wagner). Em termos relativos, contudo, inexiste razão para prever um crescimento contínuo do Estado, qualquer que seja a forma de medida (participação do orçamento público no PIB, peso das empresas estatais na produção, grau de regulação). Na verdade, o grau de intervenção estatal aumenta e diminui de modo cíclico.

---

\* Conferência pronunciada no Centre de Recherches sur le Brésil Contemporain da Ecole d'Hautes Etudes en Sciences Sociales/Maison de Sciences de l'Homme, sob o título geral "Le Brésil à la derive du monde". Paris, janeiro de 1990. Publicada originalmente neste livro.

Nesta conferência vou inicialmente fazer uma análise do caráter cíclico da intervenção do Estado na economia, para, em seguida, com auxílio dessa ferramenta teórica, analisar a crise do Estado e da economia brasileira.

## **Estado e mercado no capitalismo tecnoburocrático**

O Estado e o mercado estão no centro das transformações recentes do mundo. Por isso torna-se muito difícil compreendê-las se não contarmos com uma teoria sobre a intervenção do Estado no mercado. Existem diversas interpretações sobre qual o papel que o Estado teve e sobre o papel que ainda pode desempenhar no plano econômico. Mas, mesmo que partam de premissas diferentes, tanto a esquerda quanto a direita, hoje, criticam a ação estatal.

Os neoliberais dizem que a ação coletiva é impossível, que o Estado é necessariamente ineficiente porque é vítima de interesses particulares, que a sua proteção desestimula o trabalho e tende a favorecer determinados grupos de uma maneira irracional. Dizem, ainda, que a eficiência identifica-se com o mercado. As falhas do mercado seriam muito menores que as falhas do Estado. Em consequência propõem o “Estado mínimo”.

A esquerda moderna também considera a intervenção do Estado ineficiente. Esta não desestimula necessariamente o trabalho, mas, com certeza, favorece os grandes grupos, o capital oligopolista. Por outro lado, o Estado é facilmente vítima da ineficiência e dos interesses particulares, que o privatizam na medida em que o colocam a seu serviço.

No entanto, a esquerda não aceita que o mercado seja intrinsecamente eficiente. As falhas do mercado já foram amplamente comprovadas e teoricamente analisadas. Por outro lado o Estado deve ser objeto de reformas permanentes, uma vez que não existe no Estado um sistema de correção quase automático semelhante ao existente no mercado. A administração das organizações burocráticas — entre as quais o Estado é a mais importante — é um processo permanente de correção de rotas e de reformas. Não há administração sem correções permanentes.

Quando falo em Estado refiro-me apenas ao aparelho, à organização burocrática estatal, que tem o poder particular de fazer leis e tributar os habitantes de um território. Não se trata do Estado-nação, que se identifica com a idéia de país. Não devemos confundir-lo com regime político — “o Estado autoritário” — ou sistema econômico — “o Estado capitalista”. O Estado, no sentido estrito que estou usando, é uma organização dirigida por um governo e dotada de uma burocracia pública e de uma força

pública, que tem o poder exclusivo de legislar e tributar sobre a população de um determinado território.

Esse Estado existe no quadro do capitalismo contemporâneo, ou seja, de uma formação social que proponho chamar de capitalismo tecnoburocrático. Nesta formação social o capitalismo é dominante. Isso significa que o sistema econômico é coordenado basicamente pelo mercado e regulado pelo Estado. Ao mercado, ao sistema de preços, cabe o papel fundamental de coordenação econômica. O capitalismo é, entretanto, tecnoburocrático, tem um forte componente estatal. Se, em termos abstratos, o capitalismo é o sistema econômico coordenado pelo mercado, o estatismo é o sistema econômico onde o Estado substitui quase que inteiramente o mercado na coordenação da economia, onde a propriedade estatal domina todas as demais formas de propriedade, inclusive a propriedade privada.

Embora o fracasso dos regimes do tipo soviético tenham demonstrado a inviabilidade de um modelo quase puro de estatismo tecnoburocrático, como havia na Europa Oriental, o capitalismo “puro”, em que as empresas seriam apenas coordenadas pelo mercado, sem a participação do Estado, é igualmente inviável. O Estado, no capitalismo tecnoburocrático, não apenas regula as empresas, mas também o mercado e ele próprio. O capital é a propriedade privada de bens de produção. Não existe capital sem um Estado que garanta a sua propriedade.

O capitalismo tecnoburocrático tem se caracterizado de forma crescente no século XX pela regulação social-democrática do mercado. Esta regulação realizada pelo Estado, através de um processo de permanente entendimento social com os capitalistas e os trabalhadores, visa tornar compatível a manutenção da taxa de lucro e a continuidade dos investimentos, com uma distribuição de renda mais equânime. Esta intervenção é indispensável porque a taxa de salário de equilíbrio no mercado dos trabalhadores não especializados é muito baixa (John Roemer, 1990). É uma taxa de salário economicamente viável, mas politicamente inviável. A regulamentação social-democrática do *welfare state* impõe um tributo sobre os capitalistas e os tecnoburocratas, sobre a classe alta e a classe média,<sup>1</sup> que possibilita aumentarem-se indiretamente os salários dos trabalhadores não especializados.

Nestes termos fica claro que é equivocada a distinção segundo a qual “a economia estuda o mercado, a ciência política, o poder e o Estado”. Na verdade, sem o Estado, não existe nem capital, nem moeda; e portanto nem a produção nem a troca em grande escala das sociedades modernas é possível. O mercado e o Estado são responsáveis pela coordenação de cada economia nacional, operando de uma forma complementar. É impossível pensar em

coordenação econômica somente pelo mercado ou somente pelo Estado.

## **O crescimento cíclico do Estado**

Como todo processo cíclico, o grau de intervenção do Estado na economia tem um caráter endógeno e pendular. Fatores exógenos podem exercer influência importante sobre a forma e intensidade desse processo, mas, por definição, são fatores aleatórios.

A fase de crescimento relativo do Estado tem sua origem na verificação que a sociedade faz da incapacidade do mercado de produzir a estabilidade, o desenvolvimento e a distribuição de renda por ela desejados. Em outras palavras, reconhece-se que o mercado está falhando na coordenação ótima da economia. Para realizar uma coordenação complementar e corretiva o Estado é chamado a intervir.

Em um primeiro momento a intervenção é bem-sucedida. Se o objetivo é aumentar os investimentos e a produção, eles aumentam. Se é distribuir a renda, esta distribuição é alcançada. Se se deseja proteger os consumidores ou aumentar a oferta de serviços públicos, no início, tudo funciona relativamente bem. Por conseguinte, continua-se a aumentar a intervenção do Estado. Entretanto, depois de um certo tempo de contínua e crescente intervenção, começam a surgir disfunções e distorções inerentes à administração estatal. Essas distorções têm várias origens. A causa mais geral da intervenção do Estado é o interesse ou a necessidade de proteger determinado setor ou atividade econômica. Suponhamos que esta necessidade seja real, que os interesses daquele setor coincidam com os interesses gerais. Entretanto é muito difícil determinar o momento em que a intervenção deve cessar. Em princípio, todas as intervenções estatais deveriam ser limitadas no tempo, mas, normalmente, isso não ocorre. É comum vermos formas de intervenção e suas respectivas burocracias continuarem a existir muito tempo depois de terem perdido a sua razão de ser. O grupo ou setor protegido continua a pressionar por proteção permanente, embora os fatos que a justificavam tenham desaparecido. A adição continuada de novas formas de intervenção sem eliminação das precedentes provoca o inchaço, o crescimento doentio do Estado. A intervenção torna-se, assim, cada vez mais ineficiente, o Estado cada vez mais prisioneiro dos grupos de interesse, que podem ser externos (empresas ou consumidores subsidiados ou protegidos) ou internos (setores da burocracia).

As conseqüências do crescimento exagerado e distorcido do Estado são o déficit público, o crescimento da dívida pública e a

crise fiscal. Como consequência da crise fiscal, o Estado perde a sua capacidade real de intervenção. Ele se imobiliza, não é mais capaz de assegurar um mínimo de eficiência e efetividade de suas políticas. A economia e o sistema político entram em crise. Recessão e inflação aparecem ao mesmo tempo. As críticas aumentam. O governo responsável pela intervenção, que pode ser tanto de direita quanto de esquerda, perde as eleições. Ou, se o regime for autoritário, este entra em crise, como foi o caso do Brasil na primeira metade dos anos 80. O momento para início da fase cíclica de retração do Estado está amadurecendo. Quando essa fase afinal se desencadeia, a redução do grau de intervenção do Estado ocorre através da diminuição das despesas, da eliminação de departamentos públicos, de privatizações de empresas, eliminação de todo tipo de incentivos fiscais e subsídios, da desregulamentação.

Da mesma forma que na fase de expansão os estatistas estavam triunfantes, agora os neoliberais, defensores ideológicos do mercado, estão eufóricos. Imaginam que, finalmente, se aproximam de seu objetivo — o Estado mínimo. Esse objetivo, entretanto, não é realista. O Estado mínimo serve à retórica neoliberal, faz parte da ideologia conservadora, mas não da prática de seus representantes. Os governos conservadores se utilizam da retórica neoliberal, mas na prática estão muito distantes do ideal de Estado mínimo. Margareth Thatcher, que recentemente melhor encarnou o conservadorismo neoliberal, logrou reduzir a intervenção do Estado, mas muito limitadamente.

Depois da fase de diminuição relativa do Estado, de saneamento ou ajustamento fiscal, o Estado, menor e mais forte porque fiscalmente sadio, torna-se de novo eficiente e eficaz, capaz de voltar a complementar a ação do mercado de forma satisfatória. Por outro lado, a percepção por parte da sociedade das limitações do mercado reaparecem. É o momento para definir novas formas de intervenção em novos setores. O ciclo recomeça, ao mesmo tempo que a intervenção muda de caráter.

Esta hipótese sobre o caráter cíclico da intervenção do Estado contém implicitamente uma crítica tanto às idéias neoliberais do Estado mínimo como às propostas estatizantes de uma economia planificada. Significa que não existe um nível ideal, ótimo, de intervenção do Estado. O nível de intervenção será pragmaticamente definido, aumentando ou diminuindo segundo as fases do ciclo.

Hoje, é perfeitamente compreensível que se deseje reduzir, privatizar e desregulamentar. O crescimento do Estado até o início dos anos 70 foi excessivo. Entretanto, a presente redução do Estado será uma redução cíclica, e não um redução em direção ao Estado mínimo.

## O desencadear-se da crise no Brasil

No Primeiro Mundo, a última fase de expansão do Estado terminou no início dos anos 70. A América Latina, inclusive Brasil, e a Europa Oriental tentaram prolongar o crescimento durante os anos 70 através do endividamento externo. Os resultados foram desastrosos.

No Primeiro Mundo pode-se falar em uma crise, na medida em que as taxas de crescimento a partir dos anos 70 foram aproximadamente a metade da verificada nos vinte anos anteriores, mas essa crise é relativa, moderada. Está relacionada com os dois choques do preço do petróleo, com o esgotamento do modelo taylorista de relações de trabalho, com o declínio dos Estados Unidos, com o aumento das taxas de desemprego, com a diminuição das taxas de crescimento do PIB durante os anos 70 e 80 quando comparadas com os anos 50 e 60. Esses fatos indicam que estamos na fase descendente do quarto ciclo longo de Kondratieff, que, em princípio, deve terminar na metade dos anos 90. A crise foi moderada porque os governos dos países desenvolvidos foram capazes de realizar políticas fiscais austeras e de coordenar minimamente suas ações. Porque as empresas usaram a crise para incorporar progresso técnico e aumentar seu grau de competitividade internacional.

Na América Latina em geral, e no Brasil em particular, o ajustamento fiscal e de balanço de pagamentos não foi iniciado nem em 1974, depois do primeiro choque do petróleo, nem mesmo em 1979, depois dos três choques que aconteceram nesse ano: o segundo choque do petróleo, o impacto da recessão americana e a elevação das taxas de juros internacionais. Durante todo esse período o país cresceu artificialmente através do endividamento externo. O ajustamento do Brasil só começou no início de 1981, quando já era muito tarde, quando a dívida externa já tinha se tornado muito grande para ser paga. No início de 1979, quando era absolutamente necessário começar o ajustamento, a relação dívida/exportações estava ainda sob controle (aproximadamente 2); no início de 1981, esta relação já tinha chegado a 3.

O ajustamento, entre 1981 e 1983, foi forte, mas insuficiente e distorcido. Insuficiente porque foi incompleto: o déficit público reduziu-se de 8% para mais ou menos 3% do PIB. Distorcido porque a redução do déficit público apoiou-se excessivamente na diminuição dos investimentos, e não na das despesas correntes. Distorcido, porque o financiamento do déficit público, entre 1983 e 1986, teve como custo a estatização da dívida externa: as empresas privadas (e em alguns casos também as públicas) pagavam em cruzeiros suas dívidas, mas o Banco Central, não dispondo de divisas, não fazia as remessas. Os credores não recebiam o pa-

gamento, mas o Estado se financiava. Financiava-se perversamente. Através desse mecanismo foi possível estatizar quase que por completo a dívida externa brasileira (nos anos 70, o endividamento público representava cerca de 50% do endividamento total, hoje ele representa 90%).

O ajustamento iniciado em 1981 tinha dois objetivos: o equilíbrio do balanço de pagamentos e o controle da inflação. O combate à inflação sofreu um grande revés com a forte desvalorização do cruzeiro em 1983. Esta medida era coerente em relação à crise da dívida externa, mas teve como consequência uma brutal aceleração da inflação. Esta, que girara inercialmente em torno de 100% ao ano entre 1979 e 1982, sobe para 200% em 1983, ano em que o país estava engajado em um duro e recessivo programa de ajustamento externo monitorado pelo Fundo Monetário Internacional. A política ortodoxa de controle da inflação desenvolvida em 1983 e 1984 revelou-se completamente incapaz de explicar ou controlar a inflação. Foi nesse momento que um grupo de economistas brasileiros completou o desenvolvimento da teoria da inflação inercial, que depois serviria de base aos sucessivos, e também malsucedidos, congelamentos de preços.<sup>2</sup>

Na verdade o Brasil, nos anos 80, a partir do endividamento externo e da equivocada política populista de 1979-80, havia se tornado vítima de uma crise fiscal. O Estado, que antes era o financiador básico do desenvolvimento, mostrava-se agora financeiramente quebrado. A dívida pública externa e, depois, a interna, não paravam de aumentar. O processo era auto-alimentado: o incremento da dívida pública, ou seja, o déficit público, era constituído fundamentalmente pelos juros sobre o estoque existente de dívida.

## **A tomada de consciência da crise**

Mas essa crise fiscal estava longe de estar clara para os brasileiros em 1985 ou 1986. Aceitava-se no Brasil, basicamente, o diagnóstico dos credores de que a crise era conjuntural, uma crise de caixa, que poderia ser facilmente superada pelo ajustamento fiscal e de balanço de pagamentos. Por outro lado, o ajustamento fiscal, que desaquecia a demanda interna, e a desvalorização do cruzeiro, ajudados por um forte crescimento da economia mundial em 1984, levaram a uma significativa expansão das exportações brasileiras nesse ano. Assim, Antônio Barros de Castro (1985), não considerando a redução dos investimentos e a crise fiscal, e reportando-se de uma maneira convincente aos investimentos realizados durante os anos 70, publicou

um livro muito influente, dizendo que a economia brasileira estava “em marcha forçada em direção ao desenvolvimento”. O superávit comercial de 14 bilhões de dólares obtidos nesse ano seria estrutural, indicando que o Brasil poderia pagar sua dívida e se desenvolver.

Ao mesmo tempo (1984), o governo autoritário brasileiro informava, através do boletim de acompanhamento das cartas de intenção do Brasil ao FMI (*Brazilian Economic Program*), que o déficit público fora zerado, que se lograra mesmo um superávit público de 0,2% do PIB. Essa informação era falsa. O déficit público girava em torno de 3% do PIB, mas tornava todos otimistas em relação à superação da crise.

Nesse quadro, alguns economistas brasileiros, no Rio de Janeiro e em São Paulo, desenvolveram, na primeira metade dos anos 80, a teoria da inflação inercial ou da inflação autônoma (“inflação autônoma” foi o primeiro nome que nós utilizamos para esse tipo de inflação, ainda em 1981). Esta teoria afirmava (1) que podiam ocorrer inflações elevadas e crônicas mesmo sem déficit público; (2) que para compreender esse fenômeno é necessário diferenciar claramente os fatores aceleradores da inflação (que são objeto de toda a literatura econômica sobre a inflação) dos fatores mantenedores da mesma (que são permanentemente esquecidos nessa literatura); (3) que o fator mantenedor da inflação é a indexação formal ou informal dos preços à inflação passada; (4) que a moeda é basicamente um fator sancionador, e portanto passivo, nesse processo inflacionário; e, finalmente, (5) que o remédio mais eficaz para esse tipo de inflação é uma política de rendas, ou, mais precisamente, um congelamento de preços, combinada com as políticas fiscais e monetárias convencionais. Estava então claro para nós que os custos econômicos e políticos de controlar uma inflação elevada e inercial como a brasileira seriam enormes senão insuportáveis se não houvesse essa combinação de políticas “ortodoxas” e “heterodoxas”.

Nesses termos, a falsa informação de que o equilíbrio fiscal tinha sido obtido e o surgimento de uma justificativa teórica sólida (a teoria da inflação inercial) para a adoção de políticas de renda e particularmente um congelamento geral e temporário de preços e salários abriam novas perspectivas para o controle da inflação no Brasil sem muita dor. Por outro lado, a análise de Castro sobre o caráter estrutural do superávit comercial brasileiro estava bem viva para todos.

Finalmente, o longo processo de redemocratização do país estava naquele exato momento (segundo semestre de 1984) chegando ao final. As elites brasileiras tinham assim fatores de sobra para levá-las ao otimismo. Ignorando completamente que

o Brasil já estava imerso em uma gravíssima crise fiscal, parecia-lhes que o ajustamento realizado em 1983-84 fora suficiente para reequilibrar a economia brasileira e recolocá-la na rota do desenvolvimento. Bastava agora controlar a inflação, o que não seria difícil dadas as perspectivas abertas pela combinação de políticas convencionais e políticas de renda.

A democratização, as pressões sociais decorrentes, o otimismo das elites, sua ignorância em relação à gravidade da crise fiscal tiveram como resultado concreto o “populismo econômico” dos anos 1985-86. O Plano Cruzado, em 1986, representa o ápice desse otimismo e desse populismo econômico, que nega as limitações intrínsecas do orçamento público.

Depois do Plano Cruzado, o Brasil imergiu numa crise fiscal profunda, marcada pela estagnação econômica e por uma taxa de inflação que não parava de crescer. Entrávamos, na verdade, em um regime hiperinflacionário, que sempre ocorre quando o crédito público desaparece, quando os agentes econômicos percebem que o Estado está financeiramente quebrado.

Meu papel, como Ministro da Fazenda, em 1987, foi, em primeiro lugar, introduzir um plano de emergência — o chamado Plano Bresser, de junho de 1987 — para fazer face à crise econômica e financeira oriunda do fracasso do Plano Cruzado (não era possível fazer um plano definitivo para terminar a inflação em meio àquela crise aguda). Em segundo lugar, auxiliado pela minha equipe, procurei realizar o diagnóstico sobre a gravidade da crise econômica (estagnação da renda por habitante desde 1980) e da natureza fiscal dessa crise. Isso foi feito através do Plano de Controle Macroeconômico, de julho de 1987, provavelmente a primeira análise sistemática da crise fiscal brasileira.<sup>3</sup> Em terceiro lugar, propus um novo tratamento para a dívida externa, elemento essencial da crise fiscal. Em uma primeira fase, através de duas idéias então novas: (1) redução da dívida através da securitização voluntária e (2) desvinculação das negociações com os bancos privados em relação ao acordo com o FMI. Em uma segunda fase, depois de verificar a falta de interesse dos bancos privados em aceitar a redução acordada da dívida, obtive o apoio do Presidente para a proposta de securitização forçada, quase-unilateral, da dívida brasileira. Finalmente, procurei formular uma proposta geral sobre o ajustamento profundo de que a economia brasileira já naquele momento necessitava. Esta proposta implicava em um verdadeiro tratamento de choque. Constituía o que eu chamei então de “a política dos três choques”: (1) choque fiscal de 5% do PIB (hoje o ajustamento deve ser mais forte), com redução de despesas e aumento da carga tributária; (2) choque da dívida externa, complementar ao primeiro, com a redução quase-unilateral da dívida externa; e (3)

um novo choque de preços, um congelamento definitivo e parado de preços, sem nenhum caráter de emergência, portanto. Esse choque de preços, precedido pelo alinhamento dos preços do setor público e da taxa de câmbio, que realizei cuidadosamente após o congelamento emergencial de junho, e somado ao ajustamento fiscal, à redução da dívida pública externa, à completa desindexação da economia, e à estabilização da taxa de câmbio, teria condições de controlar a inflação, transformando a inflação alta e inercial em uma inflação moderada, como existe nos países centrais.

Sai do governo, no fim de 1987, quando ficou claro que não tinha o apoio necessário do Presidente para o ajuste fiscal proposto. O Plano Bresser não terminou em crise. A inflação, como estava previsto desde o início, voltou a acelerar-se gradualmente, na medida em que, em um regime hiperinflacionário, os agentes econômicos indexam seus preços de acordo com a inflação passada mais um delta que dê conta da aceleração prevista da inflação.

Os últimos dois anos (1988 e 1989) foram, simplesmente, a continuação de uma crise já iniciada. O Plano Verão, de janeiro de 1989, desencadeou definitivamente a hiperinflação no Brasil, que, neste mês (janeiro de 1990), já é uma realidade. O fato novo positivo foi, finalmente, a percepção crescente, por parte da sociedade brasileira, da gravidade da crise fiscal. Mas ainda não há um consenso sobre a profundidade do ajuste fiscal necessário. Procura-se talvez um truque (por exemplo, a moratória da dívida interna; a liberação total da economia incluindo a taxa de câmbio; um novo congelamento de preços disfarçado com o nome de “acordo social”), através do qual se evitem os sacrifícios que a estabilização inevitavelmente acarretará. O novo governo, a se instalar em março, terá a palavra sobre o assunto.

## **Conclusão**

Existe uma correlação entre os ciclos de crescimento do Estado que se verificam nos diversos países. O mundo é cada vez mais interdependente. Mesmo as políticas macroeconômicas, no nível do Grupo dos Sete, são hoje razoavelmente articuladas. Os novos tempos coadunam-se com a disciplina fiscal, a redução do Estado, a privatização e desregulação.

Quando, entretanto, a crise fiscal é muito grave, como é o caso do Brasil, e, em geral, da América Latina, essas práticas devem ser complementadas pela visão e a coragem de um homem de Estado, que seja capaz de enfrentar com firmeza e determinação a crise do Estado.

Em momentos como este, a tentação de adotar velhas soluções, de restabelecer antigas alianças políticas, de sustentar idéias antigas, de insistir num modelo de desenvolvimento ultrapassado é muito forte. Essa tentação precisa ser evitada. Na França, por exemplo, o General De Gaulle foi capaz, em 1958, de vencer uma grande crise política e garantir o desenvolvimento da França ao mesmo ritmo do alemão, porque foi capaz de romper com as velhas alianças e idéias ultrapassadas.

O erro do Brasil, a partir dos anos 60, foi insistir em um modelo de desenvolvimento que era arcaico. Um modelo apoiado no protecionismo e na excessiva intervenção do Estado. O problema é que, cada vez que se atrasa a abertura da economia brasileira, sua orientação em direção às exportações e a redução do Estado (do qual o ajuste fiscal é uma parte fundamental), torna-se mais difícil levar a cabo essas reformas.

Reconhecer a natureza cíclica da intervenção do Estado ajuda-nos a compreender a crise atual e os remédios para essa crise. Ajuda-nos a discernir a mera ideologia das propostas realistas de políticas públicas. Estamos agora na fase de privatizar, liberalizar e desregular. Essas reformas, entretanto, não visam o Estado mínimo, mas superar a crise fiscal, restabelecer a poupança pública, recuperar a capacidade do Estado de garantir a moeda nacional, de estabilizar os preços, e de se tornar novamente um agente de desenvolvimento econômico e agora, também, do desenvolvimento social.

Não compreender isso pode levar ao fracasso. Foi exatamente o que ocorreu na Argentina no primeiro ano do governo Menem. Ele assumiu, fez um novo congelamento de preços, começou um processo de privatização e de desregulamentação, ao mesmo tempo que adotava toda a retórica neoliberal. Alcançou um grande apoio internacional. A inflação foi baixa durante quatro meses, mas ele não fez o ajuste fiscal nem a redução quase-unilateral da dívida externa pública. Quatro meses depois a hiperinflação estava de volta.

No Brasil, a mesma coisa pode ocorrer. A resposta à natureza cíclica da intervenção do Estado não pode ser ideológica. Ela deve implicar a coragem de enfrentar e resolver a crise fiscal.

## Referências bibliográficas

BRESSER PEREIRA, L. C. "Mudanças no padrão de financiamento dos investimentos no Brasil". *Revista de Economia Política*, v.7 n.4, out./1987. (Capítulo 2 deste livro.)

———. "O caráter cíclico da intervenção estatal". *Revista de Economia Política*, v.9, n.3, jul./1989. Trabalho apresentado ao simpósio "Democratizing Economics", Universidade de São Paulo e Wilson Center, São Paulo, jul./1988.

- CASTRO, A. B. de & PIRES DE SOUZA, F. E. *A economia brasileira em marcha forçada*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1985.
- MINISTÉRIO DA FAZENDA DO BRASIL. *Plano de controle macroeconômico*. Brasília, Ministério da Fazenda, Secretaria Especial de Assuntos Econômicos, jul./1987.
- ROEMER, J. "Laissez faire capitalism, trade union capitalism, social-democratic capitalism and market socialism". University of Chicago, Department of Political Science, *East South System Transformations Project*, Working Paper n.4, october 1990.

## Notas

1. Observe-se que não estamos identificando capitalistas com classe alta e tecnoburocratas com classe média. Há muitos capitalistas de classe média e um número crescente de tecnoburocratas de classe alta.
2. Apenas em Israel, em 1985, e no México, em 1987, congelamentos de preços foram bem sucedidos em controlar a inflação. Além de coerentes enquanto políticas de renda, esses congelamentos foram complementados por políticas fiscais e monetárias convencionais e por uma âncora cambial firme.
3. Este plano, muito mais importante que o Plano Bresser, é o primeiro documento em que a crise fiscal brasileira é analisada. Baseava-se parcialmente em um artigo que apresentara um pouco antes (início de 1987), em Cambridge, sobre a mudança do padrão de financiamento dos investimentos no Brasil a partir da queda da poupança pública brasileira.

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

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

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

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

---

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

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

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

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

## **A crise fiscal do Estado**

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

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

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

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

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

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

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

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

## **Imobilização do Estado**

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

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

## Referências bibliográficas

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

## 8. Uma abordagem pragmática para a intervenção do Estado\*

A intervenção estatal é certamente um dos assuntos de economia e política mais intensamente debatidos neste século. Há duas razões para isso: uma factual e outra ideológica. Por razões factuais, a intervenção estatal na economia é relevante porque os governos, em todo o mundo, em países ricos ou pobres, em países capitalistas ou comunistas, estão permanentemente intervindo no mercado. Por razões ideológicas, porque os diversos graus de intervenção estatal são um critério básico para distinguir a direita da esquerda, o conservador do liberal, os economistas neoclássicos ou neoliberais dos progressistas ou keynesianos.

Há momentos em que a intervenção estatal limitada se torna uma prática relativamente aceitável. Foi o que certamente ocorreu nas décadas de 50 e 60, quando prevaleceu um consenso keynesiano. Em outros momentos o ataque conservador à intervenção do Estado torna-se dominante. Foi o que ocorreu nos últimos vinte anos. Enquanto no passado as falhas do mercado eram contrastadas com as possibilidades promissoras da política econômica e do planejamento, agora, um tipo inverso de raciocínio passou a ser a nova verdade da “nova direita”. As idéias desta nova direita neoliberal estão baseadas na teoria econômica e no mercado, distinguindo-se da “velha direita” que se apoiava em uma filosofia política baseada na tradição e na hierarquia (veja Bosanquet, 1983: 1).

Na macroeconomia o surgimento do monetarismo, nos anos 60, e da “nova escola clássica” baseada nas expectativas racionais, nos anos 70, são os sintomas mais claros dessa onda conservadora. Como pano de fundo da ascensão da nova direita no plano da macroeconomia temos o colapso do consenso keynesiano: de um lado o Estado havia-se tornado excessivamente grande e

---

\* Trabalho apresentado ao XV Congresso Internacional da Latin American Studies Association, Miami, dezembro de 1989. *Dados*, v.34, n.1, 1991.

ineficiente; de outro as políticas econômicas de caráter keynesiano, baseadas na suposição de insuficiência crônica de demanda, não conseguiram mais vencer as taxas crescentes de desemprego e de inflação. Na teoria do desenvolvimento econômico, o esgotamento da estratégia de industrialização baseada na teoria do “grande impulso” (*bigpush*), e portanto do modelo de industrialização substitutiva de importações dominante nos anos 50 e 60, originou, nos anos 70, uma teoria de crescimento orientado para o mercado e para as exportações, cujos princípios básicos eram, e continuam sendo, a privatização e a liberalização comercial. O fato de os países que adotaram a estratégia orientada para exportação, como Coréia e Formosa, terem-na combinado com políticas industriais agressivas, em vez de deixarem para o mercado o destino da economia, não tem impedido que os seguidores desse novo credo utilizem esses países como exemplos de suas idéias. Por fim, no campo da teoria econômica comparativa, o fracasso das economias estatistas, que não lograram manter, durante os anos 70 e 80, os elevados níveis de crescimento alcançados nos anos 50 e 60, serviu como um poderoso argumento ideológico a favor da teoria neoliberal. O lançamento da *perestroika* e da *glasnost* na União Soviética e o subsequente desmoronamento dos regimes comunistas na Europa Oriental foram apresentados como a demonstração empírica da validade das idéias neoliberais. A estratégia retórica do neoliberalismo consistiu em considerar a intervenção estatal limitada vigente nos países capitalistas da mesma maneira que o controle estatal quase total da economia que prevalecia nos países estatais.

Essa onda neoliberal, mais recentemente, começou a ser criticada. As insuficiências do monetarismo e das expectativas racionais estão se tornando evidentes. A avaliação da intervenção do Estado está novamente mudando entre os economistas. A idéia simplista de que “o mercado é bom, o governo, mau”, adotada pela nova direita, não pode ser sustentada em termos teóricos e práticos.

As mudanças de visão a respeito do mercado e da intervenção estatal estão diretamente relacionadas aos seus repetidos sucessos e fracassos. Enquanto a prática da intervenção estatal for bem sucedida, as teorias que admitem uma intervenção limitada estarão fortalecidas; assim que elas deixam de funcionar, ou por alguma razão se provem não ter bom êxito, as vozes conservadoras ou neoliberais se tornam mais fortes. Em outro trabalho (Bresser Pereira, 1988a), discuti o caráter cíclico e sempre mutável da intervenção do Estado. Neste trabalho, eu aplicarei a teoria ao caso brasileiro. E, tomando economistas asiáticos como ponto de referência, proporei uma abordagem mais prática ou dialética

sobre a intervenção do Estado em economias orientadas para o mercado.

## **As formas de intervenção do Estado**

Contemporaneamente a intervenção estatal assumiu três formas, que correspondem aos três modelos históricos de desenvolvimento: (1) o Estado como o substituto do mercado na coordenação da economia (estatismo ou modelo soviético); (2) o Estado como um agente decisivo na promoção da acumulação de capital e do desenvolvimento tecnológico (o modelo histórico de industrialização japonês e alemão, adotado neste século em variados graus pela maioria dos países em desenvolvimento); (3) o Estado como agente da política macroeconômica, promotor do bem-estar, regulador microeconômico da ação das empresas sobre o mercado, estimulador via medidas fiscais e creditícias do crescimento tecnológico voltado para a competitividade internacional, e agente de barganha no comércio internacional em nome de seus respectivos países (atual modelo dos países da OECD). O primeiro modelo histórico de intervenção estatal foge do objetivo deste artigo. Discutirei a intervenção do Estado no Brasil, considerando que estamos tratando de um sistema econômico capitalista orientado para o mercado em transição do segundo para o terceiro modelo de intervenção.

Entendo que certo grau de intervenção do Estado é necessário para administrar os países capitalistas. Sem ela, o crescimento econômico e social sustentado será prejudicado. O mercado é em grande escala o melhor coordenador da economia; contudo, ele não é capaz de sozinho alocar recursos e garantir um crescimento satisfatório. Por outro lado, o mercado é uma instituição incapaz de garantir a distribuição da renda. Por isso podemos afirmar que a atitude neoliberal contra a intervenção estatal é essencialmente ideológica. Isso não quer dizer, entretanto, que essa posição está simplesmente incorreta. Ao contrário, essa visão conservadora é em muitos casos muito útil. Seu argumento de que a intervenção estatal, ao tentar corrigir as insuficiências da coordenação da economia pelo mercado, acaba provocando distorções ainda piores, não pode ser facilmente descartado.

Em termos práticos a intervenção do Estado em um determinado setor da economia tende a ser inicialmente eficaz, isto é, tende a corrigir as insuficiências coordenativas do mercado. Todavia, uma vez que os políticos, os funcionários e os empresários diretamente interessados na intervenção raramente concordam sobre quando deve cessar o processo de intervenção, este tende a se prolongar no tempo e acaba afinal sendo ineficiente. As

regulações se tornam casuísticas; a proteção a certas indústrias deixa de ser provisória, como deveria ser, e tende a se tornar permanente; os gastos estatais e as renúncias fiscais tendem a aumentar a uma taxa mais alta do que as receitas do Estado; o déficit e a dívida públicos crescem; a ameaça de uma crise fiscal se torna iminente.<sup>1</sup>

Se a intervenção estatal não fosse necessária e eficiente em seus primeiros estágios, ela não ocorreria com tamanha frequência. É frequentemente possível explicarmos a intervenção estatal como o resultado irracional das pressões que determinados grupos de interesse exercem ao procurar algum tipo de proteção, mas as políticas governamentais resultantes são apenas um tipo de intervenção estatal. Mesmo se admitirmos, seguindo a sugestão de Mancur Olson (1975, 1982), que na produção de bens públicos as organizações que representam os grandes grupos são menos eficazes que as que representam os pequenos grupos de interesse, o fato é que a maioria das regulações estatais são orientadas antes para interesses gerais que para particulares ou setoriais. Esse é um claro avanço alcançado pelas democracias modernas que não deveria ser ignorado pelo pensamento conservador.

Dizer, em princípio, que a intervenção estatal é eficaz ou ineficaz não tem sentido. Ela pode ser eficiente ou ineficiente, necessária ou desnecessária, reduzida ou crescente, dependendo de cada situação específica. Em termos gerais, a intervenção do Estado será necessária e eficiente na fase inicial de seu ciclo, e excessiva e ineficiente em sua fase final. Nesse momento o Estado provavelmente já se terá tornado inchado e incapaz de agir devido a grupos de interesses externos ao Estado (*lobbying*) e internos (tecnoburocráticos), que o levam a ter problemas fiscais crescentes, senão a uma crise fiscal.

## **Os ciclos do Estado no Brasil**

No caso do Brasil o caráter cíclico e mutável da intervenção estatal é bastante evidente. No período 1930-70, o Estado cumpriu o papel decisivo de promotor do crescimento econômico; nos anos 80, em função da crise fiscal, o Estado perdeu sua capacidade de promover o crescimento econômico, transformando-se num obstáculo básico a ele.<sup>2</sup>

Alguns economistas e cientistas políticos progressistas no Brasil, que antes apoiaram a intervenção com a finalidade de proteger a indústria local e permitir a criação e o desenvolvimento das empresas estatais nos setores onde os capitalistas privados eram incapazes ou relutantes em investir, hoje se colocam a favor

da liberalização comercial e da privatização. Isso não significa que eles se tornaram conservadores. Significa apenas que o Brasil está em uma fase diferente do ciclo de intervenção estatal — na qual é necessário reduzir, emagrecer e tornar mais eficiente a organização estatal a fim de superar a crise fiscal e criar condições para um novo estágio de desenvolvimento econômico. Nesse novo estágio o Estado terá uma função econômica diferente, mas necessariamente importante.

Entre 1930 e 1970, o modelo de intervenção estatal no Brasil sofreu constantemente mudança, mas foi eficiente na medida em que promoveu o desenvolvimento econômico. Os dados do crescimento do PIB nesse período demonstram claramente esse fato. Nos anos 30, o Estado introduz uma inicialmente bem-sucedida política industrial de substituição de importações. Nos anos 40 e 50, são estabelecidas empresas estatais em setores básicos da economia: aço, petróleo, energia elétrica e transporte.

Os anos 60 são um período de transição e ajustamento fiscal, mas as mudanças na política industrial são bastante limitadas. A inovação básica implementada então pela tecnoburocracia e pelo governo autoritário é uma política claramente orientada para as exportações. O objetivo é exportar bens manufaturados. Mas a proteção à indústria local, uma característica básica da industrialização substitutiva de importações, é mantida. O investimento estatal direto é retomado: nacionaliza-se a indústria de telefonia e completa-se a nacionalização da indústria de energia elétrica.

Os anos 70, por fim, trazem o “milagre” econômico (1968-78) e o II PND (Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento, 1974-79). Esse plano se caracterizava pela promoção de uma nova onda de substituição de importações nos setores básicos da economia (aço, metais não-ferrosos, petróleo, petroquímicas) sob o controle direto das empresas estatais, e também pela decisão de promover intensamente a substituição de importações na maioria das indústrias privadas nacionais de bens de capital. Durante os anos 70 o Brasil contrai a sua imensa dívida externa e o Estado começa também a se endividar internamente.

Durante esses cinqüenta anos, podemos distinguir dois ciclos. O primeiro termina em meados dos anos 60, quando o governo militar, resultante do golpe militar de 1964, consegue superar a crise fiscal e a recessão que sucederam os excessos do Plano de Metas do Presidente Kubitschek. Entre 1964 e 1967, o Estado brasileiro foi submetido a um ajustamento macroeconômico fiscal e a reformas estruturais (sistema de indexação e reformas fiscal, financeira e no Sistema Financeiro da Habitação) que recuperaram a capacidade de o Estado promover poupança forçada e canalizá-la para investimentos estatais diretos ou para

investimentos privados subsidiados. O segundo ciclo ainda não está completo, uma vez que o país ainda não foi capaz de superar a crise fiscal e econômica dos anos 80.

## O erro estratégico

A crise dos anos 80, definida pela estagnação da renda *per capita* e por taxas extraordinariamente altas de inflação<sup>3</sup>, é o resultado de uma série de erros cometidos pelo governo, particularmente no final dos anos 70, combinados com as mudanças adversas na economia internacional em 1979 (segundo choque do petróleo, choque dos juros e recessão nos Estados Unidos). Entre 1967 (ano que poderia ser escolhido como o primeiro ano do novo ciclo de expansão) e 1973, a intervenção estatal foi bem-sucedida na medida em que promoveu o crescimento econômico. Os erros começaram em 1974, e se tornaram muito sérios em 1979.

Em 1974, logo após o choque do petróleo de 1973, que fez com que a maioria dos países industrializados tivessem que se submeter a sérios processos de ajustamento, o governo brasileiro decidiu se empenhar num ambicioso programa de desenvolvimento econômico: o II PND. A decisão de crescer aproveitando-se da enorme oferta de empréstimos internacionais com taxas de juros muito baixas era compreensível, ainda que arriscada. Hoje parece claro que a decisão de usar esse dinheiro primeiramente para investimentos em indústrias substitutivas de importação e capital-intensivas foi um erro estratégico. Como foi um erro, também, manter uma excessiva proteção à indústria local já implantada. Aquele era o momento de usar os empréstimos para aumentar a competitividade internacional da indústria brasileira. Era o momento de se promover um modelo de crescimento orientado para exportação ao mesmo tempo que intensivo em tecnologia, enquanto se começava a liberalizar gradualmente o comércio exterior.

Nesse mesmo período a Coreia cometia exatamente os mesmos erros, contraindo empréstimos internacionais para investir em indústrias substitutivas de importação de insumos básicos (veja Koo e Nan, 1989). Mas, naquele mesmo momento, o governo coreano estava também voltado para as exportações e começava um processo de liberalização comercial que favoreceria seu modelo básico de industrialização orientada para exportação. E, em 1979, exatamente o ano em que o Brasil se engajava em um novo — e breve — “milagre” populista, o governo coreano foi capaz de corrigir sua política industrial enquanto promovia um rigoroso ajustamento fiscal, que, em 1980, provocou uma redução do PIB de 5%.

Depois das políticas populistas de 1979-80, os esforços no sentido de ajustar a economia, de 1981 e 1984 e de 1987 até hoje, foram inúteis. Suas únicas conseqüências foram reduzir a taxa de investimento e agravar a crise fiscal. Entre esses dois períodos, tivemos um novo ciclo de políticas populistas, começando em 1985 com a Nova República e terminando em 1986 com o fracasso do Plano Cruzado<sup>4</sup>.

## **Um modelo de intervenção superado**

Uma profunda crise econômica semelhante à dos anos 80 é um claro sinal de que a velha estratégia de desenvolvimento econômico está esgotada. A crise fiscal é uma indicação de que o modelo de intervenção estatal no Brasil está também esgotado. Em outras palavras, se as crises são sempre sinais de enfermidade e uma oportunidade de mudança, é evidente, hoje, que a forma de intervenção estatal — que foi crucial para alcançarmos no Brasil um extraordinário nível de industrialização entre os anos 30 e 70 — deve agora ser completamente reformulada.

Esta crise é também um sinal de que, mais que o modelo de intervenção estatal, o modelo de sociedade no Brasil está esgotado. A sociedade brasileira se caracteriza por um elevado grau de concentração de renda. Enquanto o país se desenvolvia rapidamente, a concentração de renda não era o seu maior problema. Mas, uma vez que esse desenvolvimento cessou, ela se tornou uma das maiores responsáveis pelo contínuo e cada vez mais grave conflito social — um conflito que gera déficit público e aceleração da inflação.

As três estratégias básicas que o Estado brasileiro usou para promover a industrialização foram (1) proteção comercial, (2) subsídios orientados para a substituição de importações e para promoção de exportações, e (3) investimentos estatais diretos em serviços públicos e em indústrias de insumos básicos (eletricidade, petróleo, aço, comunicações, estradas de ferro). Como essas estratégias deixaram de promover o crescimento econômico, está se formando um crescente consenso no sentido de uma nova estratégia de desenvolvimento, que estaria baseada em três políticas fundamentais: (1) eliminação de subsídios e incentivos generalizados, (2) liberalização comercial e subsídios ao desenvolvimento tecnológico a fim de estimular a competitividade internacional, e (3) privatização, que, além de aumentar a eficiência na alocação de recursos, ajudaria a resolver a crise fiscal do Estado.<sup>5</sup>

Dado que o Brasil é um país de grande extensão, a liberalização comercial terá que ser necessariamente limitada em com-

paração com países menores, mas não há dúvidas de que um grau substancial de liberalização será um aspecto essencial a qualquer política industrial futura. As empresas estatais tiveram um papel decisivo na primeira fase de industrialização; agora, quando a eficiência se torna decisiva e quando o Estado necessita urgentemente de recursos financeiros para equilibrar suas contas, a privatização é uma solução natural. A eliminação de subsídios é essencial para podermos superar a crise fiscal, mas, uma vez alcançada a estabilização, será necessário definir uma nova política industrial orientada para exportação, que deverá estar apoiada em novos subsídios diretos e indiretos ao desenvolvimento tecnológico.

No Brasil no final dos anos 80 estava se formando um crescente consenso em torno da necessidade dessas reformas estruturais. Porém, elas não se materializavam. Por quê? É possível enumerar várias razões: a resistência dos empresários industriais, que têm medo de perder, de um lado, as renúncias, as isenções e os incentivos fiscais, e de outro a proteção tarifária e principalmente de controles administrativos da importação; a resistência dos burocratas e da velha esquerda nacionalista que insistem em defender as empresas estatais. Mas a razão fundamental, por que pouco ou quase nada foi conseguido nessa área, era a paralisia do governo Sarney em função da crise. O governo tentava estabelecer uma estratégia industrial e de desenvolvimento de longo prazo, fazia acordos com o Banco Mundial no sentido de novas reformas, mas os resultados eram claramente insatisfatórios. As reformas não eram concluídas e nem postas em prática porque uma das características básicas de uma crise econômica, e particularmente de uma crise fiscal, é a paralisia da política econômica.

## **As respostas estatistas e neoliberais à crise**

A questão, agora, depois de quase dez anos de estagnação econômica e de altas taxas inflacionárias, é como sair da crise. O que nós estamos discutindo especificamente neste trabalho é o papel que a intervenção estatal representa na superação da crise e na retomada do crescimento.

Os neoliberais responderiam a essas duas questões de uma forma muito simples. Supera-se a crise através de um ajustamento fiscal. Para alcançá-lo é necessário privatizar as empresas estatais e desregular a economia, enxugando o aparelho estatal. O objetivo é um Estado mínimo, uma vez que “o Estado exerce um duplo papel: reforça a ordem constitucional e fornece bens públicos” (Buchanan, 1974: IX). Sendo eles conservadores e geral-

mente incapazes de distinguir o velho nacionalismo dos interesses nacionais, sua opinião é que a dívida externa deveria ser totalmente paga.<sup>6</sup>

A resposta dos estatistas, ou da velha esquerda, a esta pergunta seria completamente diferente. Eles afirmariam que, para superar a crise fiscal, é necessário aumentar os impostos e reformar a organização do Estado e as empresas estatais, eliminando ineficiências, combatendo a corrupção, mas não reduzindo o tamanho do aparelho estatal. Ao contrário, ele seria aumentado com o objetivo de retomar o crescimento e alcançar uma distribuição de renda menos desigual do que aquela existente no Brasil. A redução da dívida seria uma condição para o seu pagamento.

## **A estratégia pragmática e dialética**

A resposta dos economistas pragmáticos e dialéticos seria também diferente. Por pragmáticos eu defino os economistas-tecnocratas que trabalham dentro das organizações estatais e definem atualmente a política econômica na maioria dos países. Eles não são economistas teóricos, nem economistas ideológicos.<sup>7</sup> São economistas práticos, diretamente ligados ao governo.

Esses economistas-tecnocratas existem há muito tempo. No Brasil, entretanto, eles têm sido alvo de críticas desde os anos 70.<sup>8</sup> Para se defender, eles tendem a se disfarçar, fazendo sua existência a mais discreta possível. Entretanto, em um seminário internacional em Tóquio, em julho de 1989<sup>9</sup>, no qual a maioria dos participantes eram economistas asiáticos membros de seus respectivos governos, e eles se autodefiniam, sem nenhum embaraço — ao contrário, eles pareciam orgulhosos de sua condição —, como “tecnocratas pragmáticos” em oposição aos economistas teóricos e ideológicos.<sup>10</sup>

É reconhecido o fato de que o papel do Estado no desenvolvimento dos países do Leste e Sudeste asiático, começando pelo Japão, e depois a Coreia, Formosa, Singapura, a Malásia, e, mais recentemente, a Tailândia e a Indonésia, foi e continua sendo muito importante.<sup>11</sup> Durante os anos 80, enquanto os países latino-americanos continuaram estagnados, os países do Leste e Sudeste asiático prosperaram rapidamente. Enquanto a renda *per capita* nessa década diminuiu de fato nos países latino-americanos, ela chega a crescer, anualmente, cerca de 4% naqueles países asiáticos.

Uma explicação para essa diferença no desempenho econômico é que os economistas pragmáticos asiáticos combinam uma rígida disciplina fiscal com um alto grau de intervenção estatal.

Mas, cuidadosamente, em seu discurso evitam se referir à intervenção estatal, exaltando mais que podem o caráter de suas economias “orientadas para o mercado”. Eles de fato acreditam numa economia orientada para o mercado, mas eles também acreditam, e praticam, uma contínua intervenção estatal. Um bom exemplo dessa atitude é expressada por Seiji Naya:

“Os NICs asiáticos permitem amplamente que o mercado funcione e adotam uma estratégia baseada no setor privado para o desenvolvimento econômico... Isto não significa que elas sejam economias do *laissez-faire*; de fato, os governos intervêm em grande escala... No Leste Asiático há um relacionamento hierárquico de maneira que o governo possa influenciar diretamente a conduta das empresas privadas para o benefício do bem público; ao mesmo tempo que espera-se que o mesmo Estado as assista e as proteja” (1989: 5 e 7).

Esse pragmatismo econômico oriental inclui um certo grau de dissimulação pragmática. A classe dominante capitalista quer ouvir que suas economias são orientadas para o mercado e eles confirmam isso. No Japão, por exemplo, economistas governamentais insistem que o papel do governo é geralmente muito pequeno. Somente depois de algum questionamento eles admitirão que o Estado japonês dispõe de grande soma de dinheiro para subsidiar o desenvolvimento tecnológico. Ainda que dissimulada, entretanto, essa atitude é dialética. Eles efetivamente acreditam nos benefícios de uma economia orientada para o mercado, ao mesmo tempo que eles sabem muito bem que o Estado continua a desempenhar um papel decisivo no desenvolvimento econômico e na distribuição de renda — distribuição de renda que, aliás, é muito menos desigual nos países do Leste Asiático que na América Latina.

A resposta que os economistas pragmáticos e dialéticos dariam para a superação da crise econômica brasileira é muito clara. No curto prazo, considerando-se que a crise econômica é essencialmente uma crise fiscal, eles pediriam disciplina fiscal, um ajustamento fiscal efetivo que eliminasse o déficit público. Entretanto, uma vez que a origem da crise fiscal é a crise da dívida externa e que é praticamente impossível eliminar o déficit público enquanto honrarmos todos os juros a ele relacionados, eles exigiriam a redução da dívida, que só seria alcançada pela combinação de negociações e medidas unilaterais. A médio prazo, eles privatizariam o maior número possível de empresas estatais e começariam um processo de liberalização comercial. Mas seu objetivo, oposto ao dos neoliberais, não seria o “Estado mínimo”,

mas reformar o Estado de maneira que este se torne novamente capaz de formular e implementar políticas econômicas efetivas.

A nova estratégia adotada pelos economistas pragmáticos não seria baseada no investimento estatal direto, muito menos na proteção às indústrias substitutivas de importações, mas, ao contrário, se apoiaria no desenvolvimento tecnológico voltado para a competitividade internacional. Por outro lado, eles promoveriam a distribuição de renda aumentando de maneira descentralizada os gastos com educação e saúde. Torna-se cada vez mais evidente que o alto grau de concentração de renda existente hoje no Brasil é um grande obstáculo ao crescimento econômico e à estabilidade dos preços, na medida em que alimenta permanentemente um alto grau de conflito distributivo.

Essa estratégia para a intervenção estatal e para a superação da crise econômica brasileira é ao mesmo tempo dialética e pragmática por duas razões: (1) porque apóia simultaneamente uma economia fortemente orientada para o mercado e uma intervenção estatal em áreas críticas que o mercado é incapaz de coordenar, e (2) porque reconhece o caráter cíclico da intervenção estatal. Algumas vezes, como no presente momento, é necessário reduzir o Estado e transformá-lo, a fim de que ele se torne mais efetivo (capaz de implementar políticas econômicas) e mais eficiente (capaz de implementar essas políticas a um custo baixo).

Em última análise seria recomendável antes a adoção de uma estratégia dialética que de uma estratégia pragmática para a intervenção estatal. Seria desejável a substituição do tom ideológico tanto dos economistas neoliberais quanto dos estatistas, por uma análise e uma política econômicas caracterizadas pela transparência das influências ideológicas. Uma estratégia dialética rejeita a dissimulação da intervenção estatal bem como a afirmação radical ou a negação radical dessa intervenção que domina respectivamente o discurso dos estatistas e dos neoliberais.

## Referências bibliográficas

- BINDERT, C. B. (ed.), *Solving the global crisis*. New York, Harper & Row, 1974.
- BOSANQUET, N. *After the new right*. Londres, Heinemann.
- BRESSER PEREIRA, L.C. "O caráter cíclico da intervenção estatal". Trabalho apresentado ao seminário "Democratizing Economics", patrocinado pelo Wilson Center e pela Universidade de São Paulo. São Paulo, jul./1988. (1988a). *Revista de Economia Política*, v.9, n.3, jul./1989.
- . *O colapso de uma aliança de classes*. São Paulo, Ed. Brasiliense, 1979.
- . "A debtor's approach to the external debt" (1988). In Christine B. Bindert (1989).
- BUCHANAN, J. B. *The limits of liberty*. Chicago, The University of Chicago Press, 1974.

- EVANS, P. *The alliance of multinational, state and local capital in Brazil*. New Jersey, Princeton University Press, 1979.
- FUKUSHI, T. & KAGAMI, M. "Perspectives on the Pacific basin economy: a comparison of Asia and Latin America". Tóquio, Institute of Developing Economies. Anais do seminário com o mesmo título patrocinado pelo Institute of Developing Economies, Tóquio, jul./1989.
- KOO, B. & NAN, S. "Economic development in resource poor countries". Trabalho apresentado ao simpósio "The present and future of the Pacific basin economy: a comparison of Asia and Latin America", patrocinado pelo Institute of Developing Economies, Tóquio, jul./1989. In Fukushi & Kagami (1990).
- LESSA, C. *A estratégia de desenvolvimento 1974-1976: sonho ou fracasso*. Rio de Janeiro, Universidade Federal do Rio de Janeiro. Tese de doutorado, 1978.
- MARTINS, L. *Estado capitalista e burocracia no Brasil pós-64*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1985.
- NAYA, S. (1989) "Economic performance: NICs and beyond". Trabalho apresentado ao simpósio "The present and future of the Pacific basin economy: a comparison of Asia and Latin America", patrocinado pelo Institute of Developing Economies, Tóquio, jul./1989. In Fukushi & Kagami (1990).
- O'CONNOR, J. *The fiscal crisis of the State*. New York, St. Martin's Press, 1973.
- OLSON, M. A. *The logic of collective action — public goods and the theory of groups*. Massachusetts, Harvard University Press, 1975.
- . *The rise and decline of nations*. New Haven, Yale University Press, 1982.
- RANGEL, I. Posfácio da terceira edição de *A inflação Brasileira*. São Paulo, Ed. Brasiliense, 1978.
- REZENDE DA SILVA, F. *Avaliação do setor público na economia brasileira*. Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1972.
- SACHS, J. "Trade and exchange rate policies in growth-oriented adjustment programs". National Bureau of Economic Research. Cambridge, MA, Working Paper n. 2226, abr./1987.
- . "Conflito social e políticas populistas na América Latina". Trabalho preparado para a conferência "Markets, institutions, and cooperation: labour relations and economic performances", Veneza, out./1988. *Revista de Economia Política*, v.10, n.1, jan./1990.
- SUZIGAN, W. "As empresas do governo e o papel do Estado na economia brasileira". In *Aspectos da participação do governo na economia*. Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1976.
- . "Estado e industrialização no Brasil" (1988). *Revista de Economia Política*, v.8, n.4, out./1989.

## Notas

1. A análise clássica da tendência das economias capitalistas modernas a entrarem em crise fiscal foi feita por James O'Connor (1973).
2. A literatura a respeito da intervenção estatal no Brasil é muito extensa. Veja, por exemplo, Wilson Suzigan (1976, 1988), Luciano Martins (1985), Peter Evans (1979) e Fernando Rezende da Silva (1972).
3. Realizei duas extensas análises dessa crise: uma enfatiza seus aspectos fiscais e as origens externas da dívida (1988c), a outra procura construir um modelo macroeconômico para sair dela (1989).

4. Veja a análise de Jeffrey Sachs (1988) sobre a natureza populista do Plano Cruzado.
5. É importante salientar que Ignácio Rangel, um dos mais notáveis economistas brasileiros que ajudou a formular a estratégia de industrialização via proteção e investimento estatal direto, já havia se colocado a favor da privatização dos serviços públicos com o objetivo de promover os investimentos necessários nessa área desde que escreveu o Posfácio à terceira edição de *A Inflação Brasileira* (1978).
6. No Brasil, essa postura é bem representada pelas colunas semanais que os ex-ministros Roberto Campos e Delfim Netto escrevem em *O Estado de S. Paulo* e *Folha de S. Paulo*, respectivamente.
7. É necessário lembrar que é muito difícil distinguir os economistas teóricos dos ideológicos.
8. Esse ataque à tecnoburocracia fez parte da longa transição para a democracia no Brasil. A aliança entre a burguesia e os tecnoburocratas civis e militares foi primeiramente desfeita em meados dos anos 70. Em meu livro *O colapso de uma aliança de classes* (1979) eu analisei esse processo político.
9. Simpósio "The present and the future of the Pacific basic economy: a comparison of Asia and Latin America", patrocinado pelo Institute of Developing Economies, Tóquio, 25 a 27 de julho de 1989. Seus anais, inclusive os debates, foram publicados por Fukushi e Kagami (1990).
10. Na verdade alguns deles eram também economistas teóricos muito competentes.
11. Sobre esse assunto veja, entre outros, Seiji Naya (1989).

## 9. A estratégia da competitividade e do interesse nacional\*

Nunca o Brasil enfrentou uma crise econômica tão profunda quanto a atual. Nunca foi submetido a uma cirurgia tão radical e ambiciosa quanto àquela do Plano Collor I. Entretanto, embora esteja muito claro para mim que a estabilização da economia brasileira é condição para a retomada do desenvolvimento, não me preocuparei, neste artigo, com os problemas da inflação e da dívida pública. Não farei também a análise da crise econômica brasileira, desencadeada a partir de uma dívida externa contraída nos anos 70 e do correspondente desequilíbrio das contas públicas.

Minha tentativa neste trabalho será a de fazer uma análise mais geral da economia e da sociedade brasileira. Será a de discutir uma estratégia para o Brasil — uma estratégia econômica e política — a partir de uma discussão dos grandes diagnósticos que se fizeram e ainda se fazem sobre nosso país. Diagnósticos econômicos, diagnósticos políticos, diagnósticos com um forte componente ideológico, diagnósticos que acabaram invariavelmente sendo superados pelos fatos, mas diagnósticos que foram ou ainda são essenciais para a formulação de uma estratégia para o Brasil.

A estratégia de que falarei aqui será necessariamente uma estratégia de desenvolvimento no sentido mais amplo da palavra, e será também uma estratégia de inserção do Brasil no quadro internacional. Será uma estratégia baseada em dois conceitos-chave: o do interesse nacional, em oposição tanto ao nacionalismo quanto ao internacionalismo, e da competitividade, em oposição tanto ao protecionismo quanto à crença de que podemos contar com a boa vontade e a ajuda dos países desenvolvidos. Será

---

\* Trabalho apresentado ao Cedec, Centro de Estudos de Cultura Contemporânea, São Paulo, em 27 de abril de 1990, como parte do ciclo de conferências "Brasil anos 90: diagnóstico e alternativas estratégicas". Publicado originalmente neste livro.

baseada em um diagnóstico básico: o Brasil já não tem uma indústria infante mas uma indústria madura, não está mais em transição para o capitalismo mas já é capitalista, não depende mais precipuamente da acumulação primitiva, via concentração de renda e investimento direto do Estado para se desenvolver, porque já estabeleceu uma base de acumulação privada e agora necessita desenvolver o consumo de massa, além de lograr crescente competitividade internacional.

## Os diagnósticos

Discutirei inicialmente os diagnósticos alternativos sobre o Brasil e só depois proporei uma estratégia de desenvolvimento interno e de inserção internacional. No apêndice a estratégia aparecerá de uma forma ordenada, por itens. No texto a estratégia e o diagnóstico muitas vezes aparecerão entremeados.

Os diagnósticos sobre o Brasil podem ser apresentados a partir de um critério histórico e ideológico. Talvez fosse possível enumerar esses diagnósticos, seguindo esses dois critérios, da seguinte forma:

1. diagnóstico liberal-oligárquico;
2. diagnóstico nacional-populista protecionista;
3. diagnóstico conservador protecionista internacionalista;
4. diagnóstico neoliberal;
5. diagnóstico progressista moderno.

Esses diagnósticos, aos quais correspondem estratégias de desenvolvimento, em parte se sucedem, em parte se digladiam entre si. O diagnóstico liberal-oligárquico entrou em crise nos anos 30. O diagnóstico nacional-populista (ou nacional-desenvolvimentista) protecionista, cuja origem está na esquerda, teve seu grande momento nos anos 50 e ressurgiu como uma sombra do passado para embasar economicamente a luta pela redemocratização entre 1977 e 1984. Sua inadequação aos tempos atuais se revela quando volta ao governo em 1985 e 1986. O diagnóstico conservador-protecionista marca o regime tecnoburocrático-capitalista de 1964 a 1984. O diagnóstico neoliberal, de direita, começa a ganhar força nos anos 70, quando em nível mundial o neoliberalismo volta a se afirmar como ideologia dominante, e se torna dominante com o fracasso do diagnóstico e da estratégia conservadores-protecionistas. O diagnóstico progressista moderno, que começa a se afirmar entre a esquerda a partir do fracasso, em 1986, da sobrevida do nacional-populismo protecionista, representa hoje a alternativa social-democrática ao neoliberalismo. Ambos os diagnósticos e respectivas estratégias têm caráter

internacionalista, mas o primeiro está baseado no pressuposto de interesses internacionais comuns enquanto que o segundo se apóia no princípio do interesse nacional.

## **Os diagnósticos da direita**

O diagnóstico liberal-oligárquico foi dominante no Brasil até os anos 30. Depois perdeu espaço, primeiro para o desenvolvimentismo populista protecionista e depois para o desenvolvimentismo protecionista conservador. A partir de meados dos anos 70 começou a ser substituído, entre os setores de direita, pelo neoliberalismo. É possível distinguir o diagnóstico oligárquico-liberal do diagnóstico neoliberal, (1) na medida em que seu liberalismo e seu individualismo eram muito mais retóricos que reais, (2) porque sua crítica à intervenção do Estado era baseada apenas nas vantagens do mercado e não na negação filosófica pessimista da possibilidade de ação coletiva, (3) na medida em que seu conservadorismo era baseado antes no autoritarismo e na tradição que na afirmação positiva da modernidade identificada com o mercado, (4) porque propunha uma estratégia de desenvolvimento do país baseada na agricultura exportadora em vez de em uma indústria moderna e em um mercado financeiro sofisticado e cada vez mais internacionalizado.

O diagnóstico liberal-oligárquico reconhecia o caráter subdesenvolvido do Brasil e sua dependência econômica e cultural em relação aos países industrializados. Via o Brasil em um processo de modernização, transitando de uma sociedade tradicional para uma moderna e capitalista. Essa transição deveria basear-se nas vantagens comparativas do Brasil, que residiriam basicamente na agricultura. Os países centrais eram vistos como entidades superiores cujos interesses coincidiam basicamente com os do Brasil. Qualquer tipo de nacionalismo era rejeitado em nome de um internacionalismo que acreditava ser sempre possível contar com boa vontade do mundo desenvolvido.

O diagnóstico liberal-oligárquico desmoralizou-se na medida em que uma industrialização bem-sucedida, a partir dos anos 30, desmentiu a estratégia agrário-exportadora. O diagnóstico nacional-populista protecionista, que também pode ser chamado de nacional-desenvolvimentista, torna-se dominante. Os setores conservadores que adotavam o diagnóstico liberal-oligárquico foram aos poucos aderindo à estratégia industrializante e ao desenvolvimentismo protecionista para se constituir na sua vertente de direita: o protecionismo desenvolvimentista conservador. A partir do golpe de Estado de 1964, esse tipo de desenvolvimentismo de direita, internacionalista e modernizante mas contradi-

toriamente protecionista, torna-se dominante no Brasil, em conflito com o velho nacional-desenvolvimentismo populista e sempre protecionista de esquerda.

## **O nacional-populismo protecionista**

O nacional-populismo protecionista torna-se dominante no Brasil a partir dos anos 50, embora a realidade que lhe dava lastro — o modelo de industrialização substitutiva de importações — prevalescesse desde os anos 30. O desenvolvimentismo populista foi uma estratégia em grande parte formulada pela esquerda na América Latina, mas jamais foi uma estratégia plena e autenticamente de esquerda. Não podia sê-lo porque partia do reconhecimento realista da fraqueza das forças de esquerda, da inviabilidade de uma revolução de caráter socialista, e propunha a aliança dos trabalhadores e da esquerda tecnoburocrática com os empresários industriais em torno de um projeto nacional de industrialização.

O diagnóstico nacional-populista protecionista e desenvolvimentista era essencialmente nacionalista e moderadamente favorável à intervenção do Estado, na medida em que via na proteção à indústria nacional a estratégia básica de crescimento. Via também o Brasil como um país subdesenvolvido, em transição do capitalismo mercantil para o industrial, no qual uma indústria infante estava permanentemente ameaçada pela concorrência imperialista dos países industrializados, que desejavam manter o Brasil permanentemente primário-exportador. Diante dessas ameaças não restava ao país outra alternativa senão se proteger, senão proteger o mercado interno surgido no período primário-exportador, reservando-o para a indústria nacional. O modelo de industrialização substitutiva de importações impunha-se, assim, naturalmente. Resignar-se a uma vocação agrária seria suicida, dada a troca desigual entre produtores de produtos primários e os produtos industriais ou a tendência à deterioração dos termos de troca para os produtores de produtos primários.

Este diagnóstico revela-se basicamente correto e a correspondente estratégia de desenvolvimento efetiva em promover a industrialização do Brasil até os anos 50. Básico mas não inteiramente correto porque a hipótese de que os países centrais se oporiam à industrialização brasileira foi desmentido pelos fatos: a partir dessa década as empresas multinacionais passam a ter um papel importante na industrialização do país, o que levará a uma primeira cisão entre os formuladores do pacto populista, entre aqueles que passam a admitir a colaboração das empresas multinacionais e aqueles que aprofundam seu nacionalismo.

## O protecionismo conservador e internacionalista

O modelo de substituição de importações é, entretanto, uma estratégia de industrialização essencialmente transitória. É eficiente para proteger uma indústria infante. Na medida, entretanto, em que essa indústria, além dos produtos domésticos ou residentes, produz bens exportáveis mas não alcança padrões de competitividade internacional, o limite desse modelo está na dimensão do mercado interno. Uma vez atingido esse limite, o modelo se esgota, a industrialização passa a depender exclusivamente do próprio crescimento do mercado interno, que tende a crescer pouco devido à baixa produtividade ou à falta de competitividade da indústria excessivamente protegida.

Quando, no início dos anos 60, a economia brasileira entra em crise, o esgotamento do modelo de substituição de importações foi percebido por economistas que haviam ajudado a formular e justificar o modelo substitutivo de importações, mas que compreendiam seu caráter transitório. Conforme observava Celso Furtado, “cabe reconhecer que as possibilidades dinâmicas de substituição de importações já se esgotaram” (1964: 119). O golpe de Estado de 1964, que se tornou possível em grande parte devido à essa crise, foi interpretado por um grande número de autores, inclusive por mim mesmo, como marcando o fim do pacto populista e do modelo de industrialização que lhe fora peculiar. De fato o regime militar-autoritário representou o fim do populismo getulista, na medida em que excluiu os trabalhadores e a esquerda do pacto político, que ficou restrito aos tecnoburocratas civis e militares e ao capitalismo local e internacional. Mas no plano da estratégia de desenvolvimento, representou a retomada da mesma estratégia do nacional-populismo protecionista baseada na substituição de importações, agora, entretanto, sob o comando exclusivo da direita e com uma perspectiva internacionalista em vez de nacionalista. O protecionismo deixava de ser “nacional” e passava a assumir um caráter “internacional”, na medida em que retornava à crença na boa vontade de nossos parceiros internacionais, na medida em que pressupunha que os interesses comuns superavam claramente os conflitos de interesses entre o Brasil e os demais países.

Sem dúvida houve uma modificação importante na estratégia, na medida em que se reconheceu a possibilidade de o Brasil passar a exportar bens industriais e se passou a incentivar fortemente essas exportações. A ênfase da estratégia de industrialização, entretanto, continuou baseada na proteção à indústria nacional e na substituição de importações. A lei impedindo as importações de bens similares aos nacionais e o complexo sistema de controles quantitativos de importação foram inteiramente

mantidos. E a partir de 1974, com o II PND, iniciou-se um ambicioso programa de substituição de importações de bens de capital e insumos básicos, a partir de uma perspectiva tipicamente autarcizante da economia nacional, segundo a qual era preciso “completar” a substituição de importações. Através da FINEP, o desenvolvimento tecnológico passou a receber a necessária atenção. A Financiadora de Estudos e Projetos será o instrumento através do qual o Estado subsidiará o progresso técnico. A orientação da política tecnológica, entretanto, será a mesma da política industrial: substituir importações, visando à proficiência técnica em todos os setores, em vez de procurar competitividade internacional em alguns setores selecionados.<sup>1</sup>

Além de protecionista, essa estratégia era fortemente intervencionista, na medida em que subsidiava fortemente a indústria local de bens de capital (e de exportação) ao mesmo tempo que reservava um papel crescente para as empresas estatais na área dos insumos básicos e da energia. O Estado continuava assim a estratégia iniciada nos anos 30, que sempre se baseara na proteção e no subsídio à indústria local e no investimento direto, sempre que o capital nacional ou multinacional não tivesse capacidade ou interesse em investir.

Esta curiosa sobrevida da estratégia desenvolvimentista protecionista, quando não havia mais justificativas para ela no plano econômico, quando ela apenas representava a defesa dos interesses de amplos setores industriais incapazes de competir internacionalmente, foi possível nos anos 70 graças ao endividamento externo. A sobrevida era, no entanto, claramente artificial. Seu custo foi elevado. A partir desse mesmo endividamento externo o Brasil imergirá, nos anos 80, em uma profunda crise fiscal, que desorganizará e paralisará o Estado, levando a economia à estagnação e à hiperinflação.

## **Populismo econômico**

A crise econômica dos anos 80 levará a esquerda e a direita, os setores progressistas ou social-democratas e os conservadores a reformular seu diagnóstico. A direita não teve maiores dificuldades. Aproveitando a onda conservadora e neoliberal que ganhou impulso nos anos 70 em todo o mundo, a partir da forte redução das taxas de crescimento dos países centrais, da crise do Estado do bem-estar e do colapso do consenso keynesiano, a direita abandonou rápida e retoricamente a estratégia intervencionista, que se consolidara a partir de sua aliança com a tecnoburocracia militar em 1964, e passou a adotar um discurso neoliberal de defesa do Estado mínimo, da desregulação e abertura da

economia brasileira. Na prática, porém, uma parte significativa da direita continuará a apoiar o protecionismo e a se beneficiar da intervenção estatal, restabelecendo-se, assim, embora em um contexto histórico completamente diferente, a clássica contradição entre o discurso e a prática, que, durante todo o século XIX e a primeira metade do século XX, caracterizou o discurso liberal brasileiro, quando ele era adotado como bandeira pelas antigas oligarquias proprietárias de terras.

Para os setores progressistas o abandono do nacional-populismo desenvolvimentista será mais penoso. À crise geral da esquerda em todo o mundo soma-se a crise do nacional-desenvolvimentismo latino-americano, que a esquerda imaginava fazer parte da sua própria e essencial forma de ser. Ao chegar ao poder, em 1985, após o processo vitorioso de redemocratização, os setores progressistas, ou pretensamente progressistas pelo simples fato de que haviam se oposto ou sido excluídos do regime militar, procuram reencetar a política desenvolvimentista e populista que fora bem sucedida muitos anos atrás.

A política econômica de 1985 e 1986, que termina com o grande fracasso do Plano Cruzado, é um exemplo de política econômica populista desenvolvimentista. No caso do Plano Cruzado, o populismo não estava na concepção do plano, que se baseou na inovadora teoria da inflação inercial — talvez a mais importante contribuição que os economistas brasileiros deram à teoria econômica —, mas na administração desastrosa desse plano.

As idéias do populismo econômico, que amplos setores da esquerda pretendiam fazer parte da própria definição de uma política econômica progressista, quando na verdade faziam parte de uma estratégia superada de desenvolvimento, podiam resumir-se em alguns pontos: o mercado interno deve ser prioritário, a proteção à indústria nacional continua sendo a estratégia industrial básica, o desenvolvimento tecnológico é um complemento da política mais geral de substituição de importações, o desenvolvimento deve orientar-se para o mercado interno, uma política orientada para as exportações é política de concentração de renda, déficit público justifica-se enquanto existir desemprego e capacidade ociosa, ajustamento fiscal é sempre política ortodoxa, taxa de juros alta é manobra do capital financeiro e dos especuladores, a recessão deve ser sempre evitada, aumento de salários não causa inflação no Brasil dado o alto grau de concentração de renda, as empresas estatais são basicamente eficientes só não sendo mais lucrativas devido ao rebaixamento de seus preços, a regulação da economia através do Estado tende a ser superior àquela realizada pelo mercado.

É essa ideologia econômica que preside a crítica da oposição democrática ao regime militar autoritário. É com ela que o PMDB

e o PFL assumem o governo, em 1985. O populismo econômico que caracterizará os primeiros dois anos da Nova República será em parte consequência dessa visão da economia e em outra parte resultado das grandes expectativas de melhoria das condições de vida que se formaram no país com a redemocratização.

Idéias desse tipo serão encontradas no Brasil nos partidos de esquerda, como o PT, de centro-esquerda, como o PDT, o PMDB e o PSDB, e também em partidos de centro-direita e direita, como o PFL e o PDS. Não são, portanto, exclusividade da esquerda. No caso da direita, entretanto, elas eram ou são adotadas por motivos meramente fisiológicos ou clientelísticos, enquanto que na esquerda muitos acreditavam e ainda acreditam que elas fazem parte constitutiva dos programas dos respectivos partidos, que uma política de esquerda inclui necessariamente essas idéias.

## **Interesse nacional e competitividade**

A partir de meados dos anos 80, entretanto, começam a surgir na esquerda brasileira setores mais modernos, críticos do populismo desenvolvimentista e distributivista. Segundo essa visão, com a qual me identifico, a prioridade para a democracia e para a distribuição da renda e a convicção de que o mercado precisa ser complementado pela intervenção moderada do Estado no processo de coordenação da economia são os únicos elementos definidores de uma posição progressista. Não há nenhuma razão para considerar a proteção da indústria local, a recusa à adoção de políticas de estabilização e a distribuição de renda via aumento de salários como estratégias progressistas. Essas são, na verdade, estratégias que ou foram superadas historicamente, como é o caso do protecionismo, ou sempre foram equivocadas, como é o distributivismo salarial e o desenvolvimentismo.

Segundo esse diagnóstico, que é compartilhado pelos setores modernos de centro-esquerda e de centro-direita, o Brasil não é mais o país fraco, com uma indústria infante, como pressupunham tanto os diagnósticos populistas de esquerda quanto os de direita. Não está, também, rodeado por países imperialistas, como pretendia o nacional-desenvolvimentismo, nem por países cheios de boa vontade, como pretendiam e pretendem os internacionalistas. Ao invés, o Brasil é um país capitalista medianamente desenvolvido, dono de uma indústria madura e relativamente competitiva, cujo desenvolvimento depende agora do aprofundamento dessa competitividade em nível internacional. O Brasil não está mais em transição para o capitalismo, mas já é uma economia capitalista, que não tem outra alternativa senão

se comportar como tal. O Brasil é ainda um país subdesenvolvido, mas não devido ao estágio de sua indústria e de sua tecnologia, e sim porque continuam a prevalecer no país desigualdades de renda extraordinariamente profundas. As diferenças entre o Brasil moderno e relativamente rico e o Brasil arcaico e muito pobre — embora também capitalista — são enormes.

Nessas condições, a política industrial no Brasil não pode mais limitar-se a estimular o aumento da produção; agora é essencial produzir com mais eficiência. A prioridade não é mais simplesmente aumentar a poupança, geralmente com o apoio do Estado, e acumular capital; é essencial agora aproveitar a capacidade de acumulação já adquirida e garantir uma alocação de recursos a mais racional e seletiva possível e uma distribuição de renda mais equilibrada.

Sem dúvida existe um enorme campo para o desenvolvimento do mercado interno, que, por definição, deve ter prioridade. O objetivo é integrar setores cada vez mais amplos da população ao mercado de consumo de massa. Mas é inútil imaginar que se possa lograr esse objetivo dando-se diretamente estímulo a empreendimentos orientados para o mercado interno. Fernando Fajnzylber está correto quando afirma, referindo-se à América Latina, que “a ampliação inicial do mercado interno, por via da massificação do consumo de bens simples que se sofisticam à medida que aumenta a produtividade, constitui a base insubstituível da aprendizagem industrial-tecnológica, condição essencial para a crescente inserção internacional” (1989: 90). Acontece que essa etapa já foi cumprida pelo Brasil. Os únicos estímulos que se podem dar ao consumo de massa são a própria retomada do desenvolvimento e uma melhor distribuição da renda, principalmente através da elevação em termos reais do salário mínimo. Para esse tipo de indústria já existe competência técnica e capacidade de acumulação. A única coisa que falta é demanda, reprimida pela estagnação da economia e pela concentração da renda.

Segundo essa perspectiva, a marginalização que o Brasil e toda a América Latina sofreram durante os anos 80, a partir da crise da dívida externa e da estagnação da economia, não se resolverá nem com o retorno a posições nacionalistas e protecionistas, nem com a esperança na boa vontade dos nossos parceiros. O protecionismo está superado. O modelo de substituição de importações esgotou-se, seja devido à limitação do mercado interno, seja porque, excluindo a competição internacional, não garante uma utilização ótima de recursos. A crença na boa vontade foi amplamente desmentida nos anos 80 pela atitude dos governos dos países desenvolvidos em relação à dívida externa: deram total prioridade à proteção dos seus bancos, forçando os

países devedores a políticas de ajustamento que se revelavam derrotadas de antemão dado o tamanho da dívida externa. Só quase oito anos depois do desencadeamento da crise reconheceram, através do Plano Brady, a necessidade de redução da dívida externa, mas limitaram o montante da redução ao insistirem em formas voluntárias de mercado.

Em substituição tanto ao nacionalismo quanto à crença na boa vontade internacional, o Brasil deve afirmar uma política pragmática baseada no interesse nacional. Segundo essa perspectiva o Brasil não está rodeado de potências imperialistas nem de amigos cheios de boa vontade, mas de países que também defendem seus interesses nacionais. Em certos momentos os interesses nacionais de dois países coincidem, em outros conflitam. Em cada caso o interesse nacional do Brasil deverá ser verificado.

No plano das relações econômicas do Brasil com o resto do mundo, a política do interesse nacional exclui tanto o protecionismo quanto a expectativa de que seremos ajudados. A única forma de o Brasil inserir-se na economia mundial é através da competitividade. Dizia-me em meados dos anos 80 um economista europeu que o Brasil estava condenado à marginalização porque o Primeiro Mundo não necessitava mais de nossas matérias-primas, substituídas por produtos químicos, nem de nosso mercado. Lembrei-lhe, entretanto, que a marginalização ou a não-marginalização do Brasil não dependia das necessidades desse Primeiro Mundo, mas da nossa capacidade de competir com ele em um número crescente de setores.

O Brasil não pode se fechar e se encolher, como querem os protecionistas, nem pode depender da boa vontade ou das necessidades dos países ricos, como querem os internacionalistas. O Brasil só será capaz de se inserir no Primeiro Mundo se lograr estabilizar sua economia e em seguida retomar o desenvolvimento. Tanto para um quanto para outro objetivo, a capacidade da economia brasileira de abrir-se e de se tornar internacionalmente competitiva é essencial.

Ao mesmo tempo, entretanto, que o Brasil busca a inserção na economia internacional através da abertura controlada do seu mercado e do estímulo seletivo aos setores com capacidade de competir, o país deverá preocupar-se ativamente com a distribuição de renda. A idéia de que é preciso primeiro acumular para depois distribuir está tão superada em termos de estágio de desenvolvimento quanto a estratégia substitutiva de importações. Quando não se havia formado ainda no Brasil uma economia capitalista poderosa era possível pensar que um certo grau de concentração de renda seria inevitável. Agora, entretanto, que essa capacidade de poupar e acumular já está

basicamente criada na economia brasileira, insistir em políticas concentradoras é não apenas socialmente inaceitável, mas também economicamente irracional. O desenvolvimento poderá ser acelerado na medida em que setores cada vez maiores da sociedade sejam incorporados ao consumo de massa, e isso só será possível com uma melhor distribuição de renda, não apenas entre rendimentos do capital e salários, mas também entre altos e baixos salários.

Essa estratégia de desenvolvimento industrial brasileiro deverá basear-se fundamentalmente no setor privado. No passado o investimento direto das empresas estatais teve um papel fundamental no desenvolvimento do país. Só o Estado tinha então a capacidade de realizar poupança forçada no montante necessário para a realização de investimentos na área do aço, da energia elétrica, do petróleo. Realizar essas inversões através do setor privado só teria sido possível através de um subsídio inaudito a empresários capitalistas, levando a uma concentração de renda ainda maior que a existente no Brasil. O papel do Estado, entretanto, que é sempre fundamental nas industrializações tardias, tende a decrescer em importância com o tempo. O Estado é efetivo em promover poupança forçada, em realizar investimentos pesados, mas não tende a ser eficiente na utilização dos recursos disponíveis. Seja por essa razão mais geral, seja porque o Estado brasileiro é hoje vítima de uma crise fiscal sem precedente, não há dúvida que o momento, hoje, é para a privatização das empresas estatais existentes e principalmente por responsabilizar o setor privado nacional e estrangeiro pela maioria dos investimentos a serem realizados.

Suzigan (1988), analisando o papel que o Estado deverá assumir, afirma que a política industrial deverá “liberalizar” a economia brasileira. Ele não usou essa expressão. Mas disse muito firmemente, muito insistentemente, duas coisas em relação à política industrial, com as quais eu concordo plenamente. Uma, que é preciso liberalizar a economia brasileira, liberalizar em parte, reduzir os incentivos e subsídios de todos os tipos e, fundamentalmente, na parte do comércio exterior, proteger a indústria nacional basicamente através de tarifas e não através de controles administrativos. Ao mesmo tempo, é preciso eliminar todas as isenções tarifárias que existem hoje e que tornam o sistema tarifário brasileiro um contra-senso. Isso significa liberalização da economia brasileira, na área de comércio exterior. Isso é fundamental para que haja maior integração da economia brasileira na economia mundial, para que haja mais competitividade. Com cuidado, mas com firmeza, é preciso caminharmos na direção de um esquema em que o mercado funcione mais. A

regulação nesse campo foi excessiva, tornou-se não funcional, tem que ser firmemente diminuída.

Em segundo lugar, Suzigan perguntou: “Qual é agora a prioridade fundamental do Estado?” Sobre isso começa a se formar um consenso no Brasil. A prioridade não é mais proteção à indústria contra a competição externa, mas, fundamentalmente, política industrial de apoio ao desenvolvimento tecnológico. Política que volte a garantir juros privilegiados para os investimentos considerados fundamentais. Investimentos voltados para competição externa e não para um mercado interno protegido. A preocupação com o mercado interno continua sendo fundamental, mas a forma de promovê-lo não é mais fechando-o à competição, mas auxiliando determinados setores a se tornarem internacionalmente competitivos. Quem exporta tem que importar. Quem exporta paga salários e lucros. Quem exporta produtos manufaturados, que possuem alto valor agregado, aumenta o mercado interno.

Em outras palavras o que é necessário é um novo ciclo de investimentos. Estamos neste momento concentrados nos problemas de estabilização, mas é preciso que não percamos de vista o problema do desenvolvimento, cuja base é a retomada dos investimentos. Neste novo ciclo a participação do Estado na economia novamente aumentará. Teremos que sanear o Estado, teremos que reduzir seu tamanho, teremos que desregular a economia, para, em seguida, começar a intervir novamente, mas em outros campos, com novas estratégias.

É o que hoje está fazendo, por exemplo, a Coreia. A Coreia, que os neoliberais dão como exemplo do que eles queriam para o Brasil... Na Coreia o Estado intervém de forma firme. Não são ideológicos, são pragmáticos. A introdução de indústrias de alta tecnologia naquele país, ainda no início dos anos 80, foi novamente feita com o decisivo apoio do Estado.

É importante, entretanto, salientar que isso só foi possível na Coreia nos anos 80 porque os coreanos tiveram a coragem de fazer um ajustamento econômico austero em 1979 e 1980, enquanto nós, no Brasil, nos entregávamos ao populismo desenvolvimentista nesses mesmos anos. Crescemos 8% em 1979 e 8% em 1980, quando um ajustamento era absolutamente essencial.

## **A distribuição da renda**

Existe um velho preconceito na sociedade brasileira de que uma estratégia voltada para a competitividade internacional e para a exportação é concentradora de renda. Na época do período militar tecnoburocrático-capitalista, quando alguém queria se

referir criticamente ao modelo econômico concentrador de renda então dominante falava no “modelo exportador”.

Essa relação entre orientação para as exportações e concentração de renda só faz sentido no curto prazo. No médio e no longo prazo é o inverso que se verifica. No curto prazo o aumento das exportações geralmente se viabiliza graças a uma desvalorização cambial, ou seja, graças a um aumento da relação câmbio/preço e portanto a uma diminuição do salário médio real. Por outro lado, as exportações podem ser uma forma de exportar excedentes de bens de consumo e importar bens de capital, favorecendo os lucros e a acumulação em detrimento dos salários. A médio prazo, entretanto, a relação é inversa. Os países em desenvolvimento geralmente têm vantagem na exportação de bens trabalho-intensivos. Isso significa que, quando aumentam suas exportações, empregam grande quantidade de mão-de-obra. Enquanto os grandes projetos substituidores de importações da estratégia de desenvolvimento voltada para o mercado interno são geralmente muito capital-intensivos e concentradores de renda, os projetos orientados para a exportação são compatíveis com uma relação trabalho/capital e portanto com uma relação salário/lucro muito mais favorável. A experiência dos países do Leste da Ásia, Coréia e Formosa, é muito clara nesse sentido. São países fortemente orientados para a exportação onde a distribuição de renda é extraordinariamente mais equilibrada que no Brasil.

É claro que a estratégia visando a distribuição da renda não pode se basear apenas na orientação para as exportações. Ela deve basear-se, antes de mais nada, na própria maximização do desenvolvimento. Os países capitalistas só lograram ganhos consideráveis na distribuição da renda quando alcançaram um estágio elevado de acumulação e desenvolvimento, que permitiu a elevação da demanda por mão-de-obra e em consequência o aumento dos salários. Em todos esses países, depois que a mão-de-obra nacional foi absorvida, o recurso à mão-de-obra externa, imigrante, foi uma estratégia para evitar a redução da taxa de lucro média que necessariamente adviria do emprego exclusivo de trabalhadores nacionais, cujo nível de salários fora aumentado devido ao desenvolvimento. No Brasil a mão-de-obra “externa” está dentro do Brasil. Sem logarmos um nível razoável de desenvolvimento não será possível absorver essa mão-de-obra excedente e não será possível portanto distribuir mais equilibradamente a renda.

Isso não significa que primeiro seja preciso crescer para depois desenvolver. Isso pode ser verdade para o primeiro estágio do desenvolvimento, quando um processo de acumulação primitiva é inevitável. Essa acumulação original, que geralmen-

te é realizada com o apoio e a participação do Estado, já foi feita no Brasil. Agora, ainda que seja sempre necessário tentar estimular o aumento da poupança, esta pode ser realizada de forma socialmente ampliada. E de qualquer forma, o mais importante, no momento, é a utilização mais eficiente possível da poupança disponível. Ora, para isso, tudo indica que uma difusão cada vez maior dos frutos do desenvolvimento é altamente funcional. Essa difusão se realiza seja através da multiplicação de pequenas empresas, seja através da educação e da capacitação profissional, que torna os trabalhadores mais eficientes.

Com o objetivo de acelerar o processo de distribuição de renda o papel do Estado e de uma visão social-democrática da sociedade é essencial. Nas economias capitalistas o salário de equilíbrio dos trabalhadores não qualificados é muito baixo. O papel do Estado do bem-estar é o de taxar os capitalistas, a classe média tecnoburocrática e os trabalhadores qualificados e distribuir os recursos obtidos principalmente para os trabalhadores não qualificados. Por isso, para a distribuição de renda, é essencial um sistema tributário de caráter progressista e um padrão de despesa pública que seja realmente orientado para os mais pobres. Como sabemos, nem sempre isso é fácil alcançar, porque são os mais pobres, os trabalhadores não qualificados, aqueles que dispõem de menor influência política sobre o aparelho do Estado.

## **Conclusão**

Em síntese, a partir de um novo diagnóstico do Brasil, é preciso definir com clareza uma nova estratégia de desenvolvimento. Esse novo diagnóstico nos diz que o Brasil é um país capitalista industrializado maduro. Seu subdesenvolvimento decorre menos da deficiência de acumulação e de desenvolvimento tecnológico, e mais do fato de que essa acumulação e esse desenvolvimento estão ainda limitados ao setor moderno e minoritário da economia brasileira.

Nesses termos, três estratégias que puderam ter sua explicação no passado — o protecionismo substituidor de importações, a concentração de renda para permitir a acumulação capitalista primitiva, e o investimento direto estatal — estão superadas. Em seu lugar deveremos ter uma política industrial voltada para as exportações e para a competitividade internacional, baseada no investimento privado, e apoiada em uma política de distribuição de renda voltada para a ampliação do consumo de massa e a absorção dos setores marginalizados da sociedade brasileira.

No plano internacional, o nacionalismo protecionista e o internacionalismo baseado na crença da boa vontade de nossos

parceiros internacionais deverá ser substituído por uma política baseada no interesse nacional. Interesse nacional que deverá ser examinado pontualmente, caso a caso. Interesse que parte do pressuposto de que o Brasil já é um país suficientemente grande e forte para defender seus próprios interesses, sem necessidade de recorrer aos expedientes da proteção ou do pedido de ajuda.

## Referências bibliográficas

- FAJNZYLBER, F. "Sobre la impostergable transformación productiva de América Latina". *Pensamiento Iberoamericano*, n.16, jul.-dez./1989.
- FURTADO, C. *Dialética do desenvolvimento*. Rio de Janeiro, Ed. Fundo de Cultura, 1964.
- SUZIGAN, W. "Estado e industrialização no Brasil". *Revista de Economia Política*, v.9, n.4, dez./1988.

## Nota

1. Essa política continuava em prática no final dos anos 80, apesar de toda a crítica ao modelo de substituição de importações. Na segunda metade dos anos 80 a FINEP realizou uma pesquisa para determinar "os setores em que o desenvolvimento tecnológico brasileiro era deficiente". Essa pesquisa destinava-se a orientar as aplicações da FINEP. Uma política tecnológica orientada para as exportações, como a japonesa ou a coreana, teria, ao invés, selecionado alguns setores onde o país tivesse uma possibilidade de competir pela liderança tecnológica internacional.

## 10. Congelamento preparado e âncora nominal\*

A estabilização dos preços continua a ser a condição fundamental da retomada do desenvolvimento brasileiro. Os sucessivos planos de estabilização, entretanto, sejam eles ortodoxos ou heterodoxos, não têm logrado controlar a inflação no Brasil. Tivemos políticas ortodoxas puras em 1981, 1983 e de maio a dezembro de 1990. Tivemos cinco congelamentos “heterodoxos”, que foram combinados, em diferentes proporções, com medidas ortodoxas. E nenhum deles foi capaz de controlar a inflação. Neste artigo, depois de fazer uma sumária análise da natureza inercial ou autônoma da inflação brasileira, farei uma proposta de política inflacionária que combina uma política fiscal muito dura e uma âncora nominal com um congelamento preparado e negociado ou aberto.

### **Inércia e espiral inflacionária**

Desde 1987, mais especificamente desde a crise do Plano Cruzado, a economia brasileira convive com “um regime hiperinflacionário”. A inflação deixou de ser meramente autônoma ou inercial, entrando em um processo de transição para a hiperinflação. Os agentes econômicos deixaram de apenas indexar seus preços de acordo com a inflação passada e passaram a acrescentar a seus preços sua expectativa de aceleração da inflação, levando a economia gradualmente para a hiperinflação (Nakano, 1990; Bresser Pereira, 1990). André Lara Resende (1990) entende que, a partir aproximadamente desse momento, a economia brasileira entrava em um “processo hiperinflacionário” do qual até hoje não saiu. A expressão é adequada porque indica que, embora não haja propriamente hiperinflação, temos uma situa-

---

\* Trabalho apresentado à reunião do Fórum Nacional, Rio de Janeiro, 28 de novembro de 1990, e revisado em junho de 1991 para este livro.

ção muito próxima à mesma. Talvez, porém, seja melhor falar em um “regime hiperinflacionário”, já que não se trata exatamente de uma transição para a hiperinflação mas de uma situação na qual quase todos os males dela estão presentes.

O pano de fundo do regime hiperinflacionário é a crise fiscal. É a desconfiança na moeda nacional baseada na capacidade do Estado de honrar suas dívidas, entre as quais a moeda é a mais importante. Os sucessivos planos de estabilização — o Plano Bresser (junho/1987), o Plano Verão (janeiro/1989) e o Plano Collor I (março/1990), este implementado quando a economia acabara de entrar em hiperinflação propriamente dita — não lograram êxito fundamentalmente porque não foram acompanhados de medidas capazes de superar a crise financeira do Estado, de forma a devolver à moeda nacional a confiança sem a qual a estabilização é impossível. Uma segunda razão para o fracasso de alguns desses planos, porém, foi também o fato de não haverem reconhecido com clareza a natureza inercial da inflação brasileira. Isso ficou especialmente claro com a segunda fase, monetarista, do Plano Collor I, entre maio e dezembro de 1990.

O Plano Collor I foi um plano de emergência. Foi posto em execução em meio a uma crise aguda, no primeiro dia do novo governo. Foi bem sucedido em interromper provisoriamente a inflação através de um rápido congelamento de preços (pouco cuidadoso, porque não contou com uma tabela de conversão de créditos) e do seqüestro, inicialmente, de 70% dos ativos financeiros. Na medida, entretanto, em que era um plano de emergência, na medida em que não pôde ser devidamente preparado, esse plano não tinha condições de eliminar de vez a inflação.

Desde maio, quando foi publicado o índice de inflação de ponta a ponta do FIPE relativo a abril (3,29%), ficou claro para quem conhece o caráter autônomo ou inercial da inflação brasileira que esta estava de volta. Pior, que a espiral inflacionária, que caracteriza o regime hiperinflacionário, fora retomada. E, portanto, que a taxa de inflação tenderia somente a crescer.<sup>1</sup> Esse fato, entretanto, não foi reconhecido pelas autoridades econômicas, muito menos pela grande maioria dos economistas nacionais e internacionais que analisam a economia brasileira.

A partir de maio teve início a segunda fase do Plano Collor I; a sua fase monetarista. Na segunda quinzena desse mês o governo suspendeu a prefixação dos salários, que estava prevista no Plano, tentou impedir qualquer reindexação salarial, e estabeleceu uma meta monetária extremamente rígida: 9% de crescimento da base monetária no segundo semestre. Dada a inflação em curso, que, medida pelo IPC/IBGE, já subira em maio para 7,87%, esperava-se que a desindexação dos salários (ou seja, a manutenção dos salários constantes em termos nominais) pro-

movesse sua redução em termos reais, provocando a desaceleração da inflação seja pelo lado da oferta, na medida em que os custos das empresas não subiriam, seja pelo lado da demanda em função da queda do consumo.

Naquela ocasião, procurei demonstrar ao governo que essa política não tinha a menor condição de êxito em uma economia em que a inflação inercial se transformara em uma espiral inflacionária — ou seja, em um processo no qual os agentes econômicos formam expectativas de que a inflação, além de crônica, é ascendente. Tornam-se, assim, convictos de que a inflação deste mês não será igual à inflação do mês passado mas maior, e, conseqüentemente, indexam informalmente seus preços, de acordo com a inflação passada mais um delta que os proteja dessa expectativa de aceleração inflacionária.

As autoridades governamentais, entretanto, através dessas medidas, de caráter tipicamente monetarista, acompanhadas por um grande esforço em reduzir o déficit público, esperavam que a inflação acabasse cedendo. Em julho a inflação de fato caiu, parecendo confirmar essas esperanças. Em agosto a missão do FMI visitou o Brasil, aplaudiu a estratégia monetarista contra a inflação, e limitou-se a alterar a meta monetária para 14%. Mês após mês os economistas do governo e os economistas monetaristas fora do governo previam que “no próximo mês” a inflação cairia, dada a dureza da política fiscal e monetária. Confirmando, entretanto, a capacidade preditiva da teoria da inflação inercial, a inflação, a partir de agosto, não parou de crescer. Em novembro, o IPC alcançou 15,58%, levando muitos economistas a finalmente reconhecer que essa política não tinha condições de controlar a inflação.<sup>2</sup> No final de dezembro, quando o governo tomou conhecimento de que o IPC/IBGE, ao invés de cair, havia novamente subido, para 18,30%, foi sua vez de reconhecer o fracasso da estratégia baseada na meta monetária e começar a preparar o Plano Collor II, que seria editado em 31 de janeiro de 1991.

A tentativa monetarista iniciada em maio de controlar a inflação inercial falhou, como anteriormente, falharam as experiências de 1983/84 e de 1989. Os monetaristas inveterados dirão que o fracasso decorreu de o governo não ter executado uma política fiscal e monetária suficientemente rígidas.<sup>3</sup> Essa crítica não procede. O novo governo apresentou superávits de caixa do Tesouro desde o seu início e foi extremamente ortodoxo em sua política monetária. As taxas de juros extremamente altas são a demonstração desse fato. Teoricamente, sempre se poderia ser ainda mais rígido. Mas, na verdade, tudo o que era razoável esperar do governo nessa área foi feito.

## A alternativa possível

No final de maio, em entrevista com a Ministra da Economia e depois através de diversos artigos nos jornais,<sup>4</sup> ofereci como alternativa a essa política monetarista a adoção de uma série de medidas visando preparar um novo congelamento de preços e salários, a ser realizado logo após as eleições de outubro. Toda a experiência disponível nos demais países demonstra que só é possível paralisar inflações elevadas, de dois dígitos mensais, de duas maneiras: (1) ou deixar que o processo hiperinflacionário se complete, através da destruição da dívida pública interna, do perdão ou cancelamento da dívida pública externa, e da legitimação política de uma política fiscal extremamente dura (foi o caso das hiperinflações européias após a Primeira Guerra Mundial e da Bolívia em 1985); ou (2) alternativamente, combinar uma política fiscal rígida com um congelamento temporário de preços (foi o caso de Israel, 1985; México, 1987). Esta última é uma alternativa que suspende o processo hiperinflacionário, que não permite que este seja levado às suas últimas conseqüências. A terceira alternativa de suspender e reverter a espiral inflacionária através de medidas fiscais e monetárias não é realista quando a inflação está nesse nível. Em tempos recentes teve êxito apenas no Chile, depois de um processo de ajuste que durou anos e implicou em enormes sacrifícios. E no Chile a inflação jamais teve um componente inercial tão arraigado.

É certo que no Brasil já havíamos tido, até aquele momento, quatro congelamentos de preços e nenhum deles lograra controlar a inflação. Devemos, entretanto, distinguir com clareza os quatro casos. Dois congelamentos foram de emergência (os planos Bresser e Collor). Não puderam ser preparados, foram realizados com um déficit público alto, preços relativos muito desequilibrados, e sem um acordo social. Só poderiam interromper temporariamente a inflação. Deveriam ser complementados por um congelamento definitivo, devidamente preparado. O Plano Verão não foi de emergência, mas falhou porque, quando foi implementado, o governo já perdera qualquer condição de governabilidade. O Plano Cruzado foi a nossa melhor oportunidade perdida. Houve tempo para prepará-lo e a crise financeira do Estado — a crise fiscal — embora já desencadeada, talvez ainda pudesse ser superada sem excessivo sacrifício. O plano, entretanto, fracassou por dois motivos: porque os responsáveis pelo plano não tinham ainda avaliado a dimensão da crise fiscal já existente em 1986, e porque sua administração acabou sendo populista.

O novo congelamento — o Plano Collor II — que propusemos ser decidido no início de junho e colocado em prática, depois de

devidamente preparado, em outubro de 1990, foi afinal decidido no final de dezembro ou início de janeiro e colocado em prática, sem nenhuma preparação, em 31 de janeiro de 1991. A falta de preparação traduziu-se na sua conjugação com um “tarifaço”, ou seja, um violento aumento dos preços públicos no dia do congelamento, quando uma elemento essencial da sua preparação seria a correção gradual dos preços públicos nos meses anteriores. Outra indicação de que o Plano Collor II era novamente um plano de emergência — e portanto um plano fadado a não controlar a inflação — foi a falta de um mínimo de acordo social anterior ao plano. Em abril de 1991, não havia qualquer dúvida que o Plano Collor, partindo de um “resíduo inflacionário não-estatístico” muito alto (ver Bresser Pereira e Nakano, 1991), fracassaria. O tarifaço que acompanhou o plano deixou um resíduo inflacionário ou um patamar inflacionário, a partir do qual a inflação inercial se desenvolve, alto demais. Desmoralizava-se, assim, mais uma vez a estratégia de acabar com a inflação inercial através da combinação de um congelamento preparado e negociado com uma política fiscal extremamente dura e com uma âncora cambial. Essa alternativa, entretanto, continua a ser preferível, seja à hiperinflação, seja a mais uma tentativa de adoção de apenas medidas fiscais e monetárias duras.

## **Um congelamento aberto**

No plano da política de estabilização, foi na área fiscal que mais se avançou, mas ainda não está garantido o equilíbrio fiscal. É verdade que só foi possível chegar próximo a esse equilíbrio graças a uma enorme redução do investimento público. O Estado brasileiro está hoje limitado a pagar salários, juros e despesas essenciais. Isso significa que estamos longe de ter recuperado a poupança pública, e, com isso, a liberdade do Estado de promover política social e de desenvolvimento.

De qualquer forma, porém, para se alcançar a estabilização é essencial zerar o déficit público e mesmo produzir um superávit público. Se o Estado não tem como se financiar; se perdeu o crédito; uma forma básica de recuperá-lo e começar a superar a crise fiscal é demonstrar que não precisa mais se endividar. Que já está inclusive pagando liquidamente suas dívidas, como um superávit público demonstra. Se o custo desse ajuste fiscal é a redução temporária do investimento público, este é um dos custos inevitáveis da estabilização.

O ajuste fiscal e uma firme política monetária e cambial, entretanto, não são suficientes quando temos inflação inercial, quando preços e salários são informalmente indexados, através

de um mecanismo defensivo dos agentes econômicos. Qualquer novo plano de estabilização, após o previsível fracasso do Plano Collor II, deverá, portanto, prever um novo congelamento, que seja, ao mesmo tempo, estritamente temporário quanto à sua duração, e definitivo quanto a seus efeitos. Um novo congelamento cuidadosamente preparado e realizado às claras, de forma negociada e aberta. Um congelamento fruto de um pacto social, em lugar de um congelamento que imponha artificialmente esse pacto. E um congelamento acompanhado por medidas que assegurem uma âncora nominal à moeda: uma taxa de câmbio estável e razoavelmente conversível.

Sei muito bem que depois de cada congelamento fracassado a palavra congelamento torna-se tabu, a idéia de congelamento passa a ser recusada por quase todos. Acusa-se o congelamento de violentar o mercado, de ser um tipo de intervenção autoritária. Por outro lado se afirma que o elemento surpresa, que seria essencial a um plano desse tipo, tornou-se inviável. Finalmente declara-se que é fácil congelar; difícil é sair do congelamento.

Estou também convencido de que um congelamento de preços e salários, ainda que rápido, é uma péssima solução. O problema é que as demais soluções são piores ou simplesmente falsas. É verdade que o congelamento violenta o mercado, mas a inércia inflacionária é outra violência ainda maior ao próprio mercado. É verdade que há um elemento autoritário no congelamento, mas é perfeitamente possível ter-se um congelamento razoavelmente democrático. Para isso basta antes discutir com a sociedade.

É verdade que não se pode mais contar com o elemento surpresa, mas será o elemento surpresa tão essencial? Sempre que a inflação atinge um determinado nível, superior a 15%, as empresas começam a se preparar para um novo congelamento. De nada adiantam os desmentidos. Mais importante é a experiência das empresas. Se o governo, em vez de desmentir, admitir sua intenção de, dentro de alguns meses, adotar novo congelamento, será que os agentes econômicos se lançarão em uma louca corrida de preços, para se prepararem para ele? É pouco provável, porque sabem que sua ação será autoderrotante (*self-defeating*). É mais provável que continuem a se preparar como sempre fizeram.

É verdade que o grande problema do congelamento é sair dele. Mas se um congelamento for bem-preparado, sendo precedido inclusive de um acordo social (por isso é necessário anunciar a intenção de congelar), o descongelamento torna-se relativamente mais fácil.

Em que consiste a preparação de um congelamento? Em primeiro lugar, consiste em completar o ajuste fiscal, garantindo-se um superávit público operacional. Em segundo lugar,

implica corrigir os preços relativos caso estes estejam atrasados. Os preços públicos, os salários dos setores menos organizados sindicalmente, que não foram capazes de indexar informalmente seus salários, e a taxa de câmbio são os preços-chave que devem ser corrigidos gradualmente antes do congelamento, de forma a se evitar um “tarifaço” no dia do plano. Em terceiro lugar, implica em um acordo político-social a respeito de preços e salários.

O objetivo da preparação do congelamento é permitir que este, quando decretado, deixe, em seguida, “um resíduo inflacionário não-estatístico” o menor possível. Este resíduo inflacionário não-estatístico pode ser definido como a inflação pós-congelamento excluído o resíduo inflacionário estatístico ou “efeito Alfonsín”. Se esse resíduo inflacionário for relativamente alto, porque o plano não foi devidamente preparado e deixou desequilíbrios de preços relativos muito altos, ele funcionará como uma espécie de patamar a partir do qual os mecanismos da inflação inercial, particularmente a necessidade que os agentes sentem de recompor seus preços relativos, levarão a inflação em pouco tempo ao nível anterior ao congelamento.

## **O acordo social**

Esta última condição é essencial. E exige que o congelamento seja aberto e negociado. O governo anuncia que sua prioridade continua sendo eliminar a inflação. Que, com esse objetivo, manterá inalteradas suas rígidas políticas fiscais e monetárias. Entretanto, o governo admite que essa estratégia apresenta custos econômicos e sociais muito elevados. Que seus efeitos são muito demorados. Por isso oferece uma alternativa complementar: um novo e definitivo (embora de curta duração) congelamento de preços. Essa medida, porém, só será tomada se antes a sociedade — os empresários, os líderes sindicais, o Congresso, a imprensa, a Justiça do Trabalho — participarem de uma grande negociação nacional coordenada diretamente pelo Presidente da República, que terá como seus principais assessores o Ministro da Economia, o Ministro da Justiça e o Ministro do Trabalho.

Para preparar o acordo social — e também para evitar a explosão inflacionária que tende a ocorrer quando temos altas taxas de inflação (superiores a 10% ao mês) e não temos os contratos financeiros e os salários formalmente indexados — seria conveniente indexar provisoriamente os salários. Essa indexação deverá ser feita de acordo com o IPC do próprio mês,<sup>5</sup> de forma a desaparecer o problema do “roubo” de um mês de inflação (os 84% de inflação de março de 1990, por exemplo), sempre alegado pelos trabalhadores nos congelamentos precedentes. A

indexação baseava-se na inflação do mês passado por uma questão de conveniência. Entendia-se que a inflação do mês anterior era uma razoável representante da inflação do mês em curso. É complicado para as empresas preparar folhas de pagamento utilizando um índice que só é publicado nos últimos dias do mês. Durante alguns meses, enquanto durar esse tipo de indexação preparatória da estabilização, as empresas serão obrigadas a fazer uma folha de pagamento provisória e uma definitiva.

Mesmo adotando-se essa estratégia de indexar de acordo com a inflação do próprio mês, continuarão a existir muitos problemas a serem decididos no pacto social, antes que o congelamento temporário possa ser decretado. O congelamento deixará certamente um resíduo inflacionário estatístico, já que os índices de inflação são índices de média dos preços de um mês contra a média dos preços do mês anterior. Em abril de 1990 esse resíduo, no caso do IPC, foi de 44%. É necessário, portanto, acertar que no primeiro mês após o congelamento o índice de indexação a ser utilizado excluirá o resíduo inflacionário estatístico ou “efeito Alfonsín”. Em seguida toda indexação de salários será formalmente proibida.

Haverá também o problema das perdas. Em princípio o governo deverá evitar discuti-las, embora elas possam existir, argumentando que é preciso uma trégua de salários de um ano. Depois de um ano de estabilização será razoável que se voltem a discutir salários reais.

Evitará discutir as perdas por três razões. Primeiro porque é muito difícil senão impossível chegar-se a uma fórmula geral para seu cálculo que seja aceitável por todas as partes. Segundo, porque algumas perdas salariais serão inevitáveis. É impossível estabilizar os preços no Brasil sem que haja alguma redução, sem dúvida temporária mas real, de salários. Argumentar-se-á que os salários são em geral muito baixos no Brasil. Mas não será no momento de estabilizar que se distribuirá renda. O máximo que se pode esperar nessa área é suspender o processo de concentração causado pelas altas taxas de inflação. Por outro lado, o essencial é reduzir o desemprego, que será altíssimo na ausência de um congelamento bem-sucedido. Terceiro, porque esgotado o prazo do acordo, a livre negociação se encarregará de corrigir as distorções salariais mais graves.

É fundamental, entretanto, que antes do congelamento haja um acordo. Caso contrário a saída do congelamento será muito difícil. E o governo, a quem cabe propor os termos básicos do acordo, deverá deixar muito claro para a sociedade que só fará o congelamento se antes houver o acordo social. Em qualquer hipótese a política monetária e principalmente a política fiscal

será mantida. Mas seus efeitos recessivos serão muito menores se essas políticas forem combinadas com o congelamento.

Os congelamentos vêm se desmoralizando porque foram de emergência ou porque não foram bem preparados e administrados. Quando a inflação se aproxima dos 20% mensais, porém, as autoridades econômicas, por falta de outra alternativa, são na prática forçadas a congelar. Nesse caso, é melhor que esse congelamento seja bem feito, tanto do ponto de vista econômico quanto político. Pode-se, inclusive, não usar a palavra “congelamento”, como fizeram os mexicanos em dezembro de 1987, e se a economia já estiver fortemente dolarizada, pode-se substituir parcialmente a política de rendas pela estabilização da taxa de câmbio, garantindo-se sua conversibilidade. O que não faz sentido, entretanto, é, não havendo uma emergência, esperar-se que surja essa emergência para então congelar-se de forma desastrada, mal preparada.

## **A âncora nominal**

Um congelamento terá condições de controlar a inflação inercial se, além de preparado e aberto, for combinado com uma política fiscal e monetária muito firmes. A política fiscal, especialmente, não poderá ter começado no dia do congelamento, mas será apenas aprofundada nesse dia. Deverá ficar claro que o governo tem clara noção da crise fiscal que enfrenta e de sua determinação de vencê-la.

A política monetária deverá garantir uma taxa de juros positiva e relativamente alta nos primeiros meses do congelamento. Nada parecido, entretanto, com a taxa de juros do Plano Verão (16% reais no primeiro mês após o congelamento), já que uma taxa de juros excessivamente elevada levará os agentes econômicos a prever que o Estado — que afinal é o principal devedor quando existe uma crise fiscal — não terá condições de suportar esses juros e quebrará.

No curto prazo, entretanto, a política mais importante de complementação do congelamento é a definição da taxa de câmbio como uma âncora nominal para a moeda. As hiperinflações clássicas terminaram quando foi possível estabilizar o câmbio. Da mesma forma, o regime hiperinflacionário brasileiro só se estancará quando for possível estabilizar a taxa de câmbio, tornando-a relativamente conversível em relação às demais moedas. A rigor, estabilidade cambial e estabilidade de preços são indissociáveis. O único problema está em a qual dessas variáveis, que por definição influenciam-se mutuamente, se dará maior ênfase na política econômica.

O que é necessário para se conseguir essa âncora cambial? Francisco Lopes vem afirmando, em números seguidos da *Macrométrica*, que só a dolarização poderá acabar com a inflação no Brasil. André Lara Resende (1991) sugeriu recentemente uma fórmula de provocar artificialmente essa dolarização: as reservas internacionais brasileiras, que deveriam ser crescentes, dariam, gradualmente, lastro a um título do governo indexado em dólares. Esse título seria emitido à medida que as reservas do país aumentassem, e, aos poucos, se transformaria na nova moeda nacional. A idéia é engenhosa. Está relacionada com a sugestão que ele próprio e Pérsio Arida fizeram de uma moeda indexada (1984).<sup>6</sup> E está obviamente relacionada com o Plano Cavallo, que, em março de 1991, estabeleceu uma espécie de padrão ouro (na verdade, “padrão dólar”), ao garantir a conversibilidade do austral por uma taxa máxima de câmbio. É conveniente lembrar, entretanto, que, embora não tenha havido um congelamento na Argentina, houve a desindexação formal de toda a economia, tomou-se uma série de medidas administrativas e foram estabelecidos acordos de preços que formam uma política de rendas.

Por outro lado, na medida em que na Argentina a economia já estava quase inteiramente dolarizada, a fixação da taxa de câmbio tem o papel semelhante ao de um congelamento temporário no Brasil. Se praticamente todos os preços estão indexados pelo dólar ou já são diretamente em dólar, quando o dólar é congelado ou, mais precisamente, firmemente estabilizado pelo governo, os preços deixam de crescer.

A fórmula argentina, entretanto, não é nenhuma fórmula mágica, como também não o é o congelamento. Na Argentina não se dolarizou. Usou-se a dolarização já existente para, através da garantia de conversibilidade, se paralisar a inflação. Na verdade o que está havendo é uma tentativa de australizar a economia argentina. Uma tentativa que só funcionará se, como no caso de um congelamento, além de se haverem neutralizado razoavelmente os conflitos distributivos inerciais derivados de defasagens nos aumentos de preços, se houver alcançado o equilíbrio fiscal.

A proposta de dolarizar a economia através dos anos, portanto, não faz sentido. Não apenas porque é uma fórmula muito demorada, mas também porque nada garante que afinal dê certo. Só dará certo se todos os demais *fundamentals*, particularmente o déficit público, estiverem controlados. Por outro lado, não são necessárias reservas tão grandes para se estabilizar a taxa de câmbio. A estabilidade da taxa de câmbio pós-congelamento depende, de um lado, da capacidade do congelamento de ser o mais neutro possível do ponto de vista distributivo, de forma a deixar um resíduo inflacionário não-estatístico mínimo, e, de outro, da capacidade da economia de gerar um superávit no

balanço de pagamentos que lhe permita aumentar suas reservas internacionais. As duas condições devem, naturalmente, ser percebidas pelos agentes econômicos, de forma que eles formem suas expectativas correspondentemente.

Para que haja garantia de que o país gerará um saldo positivo no balanço de pagamentos será preciso ter assegurado um superávit em conta corrente e estar protegido contra a fuga de capitais. Para isso é necessário que a taxa de câmbio seja suficientemente desvalorizada de forma a garantir um superávit comercial capaz (1) de cobrir os serviços reais e os juros (superávit em conta corrente), e (2) de fazer frente a eventuais fugas de capitais traduzidas na elevação da taxa de câmbio paralela (supondo-se que a taxa de câmbio oficial, relativamente alta ou desvalorizada, esteja sob controle do Banco Central).

Dado que os juros sobre a dívida a longo prazo estão incluídos nessa equação, é preciso que o país tenha definido com clareza, seja através de negociações, seja quase-unilateralmente, a porcentagem dos juros que poderá pagar. Se essa porcentagem é, por exemplo, de 40% em relação aos empréstimos de longo prazo para os bancos comerciais, isso deve ficar cristalino para os agentes econômicos. Nesse sentido é conveniente que os restantes 60% sejam excluídos do cálculo da conta corrente do país e lançados em uma conta diferida. O mesmo se deverá fazer no cálculo do déficit público operacional. Com isto não se está negando a dívida ou os respectivos juros. Simplesmente a parte que não pode ser paga, que não é compatível com a estabilidade de preços e a retomada do desenvolvimento do país estará sendo colocada à parte, para que não distorça os dados referentes ao déficit público e a conta corrente externa do país.

Para que se possa dotar a economia de uma âncora cambial firme é necessário, portanto, além do equilíbrio fiscal e de um congelamento preparado e aberto, que a taxa de câmbio seja consistente com um pequeno superávit em conta corrente, que, admitido um saldo na conta de capitais do balanço de pagamentos próximo de zero, permitirá que as reservas do país cresçam gradualmente. Tanto para o superávit em conta corrente quanto para o equilíbrio da conta de capitais é necessário supor que o país, de alguma forma, tenha definitivamente resolvido quanto está disposto (ou quanto pode) pagar aos credores internacionais.

## **Conclusão**

O controle da inflação no Brasil, portanto, só será viável através de uma combinação da política fiscal visando um superávit público, com congelamento preparado e aberto visando

interromper temporariamente o processo inercial, e com a estabilidade da taxa de câmbio.

O equilíbrio ou preferivelmente o superávit público é necessário porque o Estado, sem crédito, só logra financiar o déficit público através de emissão de moeda. A âncora cambial ou a estabilidade da taxa de câmbio não deve, de forma alguma, ser confundida com um tabelamento do câmbio. O que é necessário é deixar claro que o Estado tem condições de defender a moeda nacional contra ataques especulativos. Essas condições incluem um mínimo de reservas e a perspectiva segura de um saldo positivo no balanço de pagamentos.

Finalmente, deve ter ficado claro que o congelamento aqui novamente proposto não é nenhuma panacéia. É apenas uma política de rendas que aplica um choque na economia. Que suspende o processo inflacionário inercial e o próprio funcionamento perverso do mercado. Que permite que o mercado encontre um novo equilíbrio em um novo muito mais baixo de preços, desde que os preços relativos estejam razoavelmente balanceados no momento do congelamento, desde que o déficit público esteja sob controle, desde que haja reservas cambiais e equilíbrio em conta corrente que permitam manter estável a taxa de câmbio, desde que a política monetária tenha uma razoável autonomia, e desde que haja um acordo social mínimo.

## Referências bibliográficas

- ARIDA, P. (org.) *Inflação zero: Brasil, Argentina, Israel*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1986. Trabalhos apresentados originalmente no seminário patrocinado pelo Institute of International Economics, Washington, nov./1984.
- BRESSER PEREIRA, L. C. "Da inflação à hiperinflação: uma abordagem estruturalista". In Rego, J. M. (org.), *Inflação e hiperinflação*. São Paulo, Ed. Bional, 1990.
- BRESSER PEREIRA, L. & NAKANO, Y. "Hyperinflation and stabilization in Brazil: the first Collor Plan". In Paul Davidson & Jan Kregel (org.), 1991. Trabalho apresentado em Knoxville, Tennessee, jun./1990.
- . "Resíduo inflacionário: pós-congelamento e política monetária". In Clóvis de Faro (org.), *A economia pós-Plano Collor II*. Rio de Janeiro, Livros Técnicos e Científicos, 1991.
- DAVIDSON, P. & KREGEL, J. (orgs.), 1990. *Economic problems of the 1990s*. Londres, Edward Elgar, 1991. Livro reunindo os trabalhos apresentados em seminário com esse título, Knoxville, Tennessee, jun./1990.
- FONSECA, E. G. "A teoria e a prática na expansão monetária de 1990 — Brasil novo?". *Gazeta Mercantil*, 6 mar./1991.
- LARA RESENDE, A. "Da inflação crônica à hiperinflação: observações sobre o quadro atual". *Revista de Economia Política*, v.9, n.1, jan./1991. Trabalho apresentado ao Fórum Nacional, IBMEC, Rio de Janeiro, nov./1988.
- . "Confiança na moeda". Entrevista a Cláudia de Souza, *Gazeta Mercantil*, 23 mar./1991.

- LARA RESENDE, A. & ARIDA, P. "Inflação inercial e reforma monetária". In Arida (org.), 1986. Trabalho apresentado originalmente em Washington, nov./1984.
- LOPES, F. L. "Só um choque heterodoxo pode derrubar a inflação". *Economia em Perspectiva* (Conselho Regional de Economia de São Paulo), ago./1984.
- NAKANO, Y. "Da inércia inflacionária à hiperinflação". In Rego, J.M. (org.), 1989. *A aceleração recente da inflação*. São Paulo, Ed. Bional, 1989.

## Notas

1. Em junho de 1990, quando as esperanças no êxito do monetarismo estavam extremamente altas, apresentamos nos Estados Unidos um trabalho cujo título era, significativamente, "Hyperinflation and stabilization in Brazil: the first Collor Plan" (Bresser Pereira e Nakano, 1990). Empregando com rigor os princípios da teoria da inflação inercial, na sua versão neo-estruturalista, não havia dúvida para nós que a alta inflação estava de volta e só tenderia a crescer.
2. No final de novembro de 1990, na reunião do Fórum Nacional, no Rio de Janeiro, Mário Henrique Simonsen e Afonso Celso Pastore reconheceram que, dada a natureza da inflação brasileira e a falta de crédito do Estado, a política monetária do governo, embora dura, como a taxa de juros e o início de recessão demonstravam, não tinha condições de controlar a inflação. Adotando uma posição, nesse momento, própria do inercialismo neo-estruturalista, admitiram que apenas a combinação de política fiscal com política de rendas poderia ter êxito em controlar a inflação.
3. Argumentou-se, principalmente, que a política monetária não foi suficientemente dura, na medida em que a meta monetária não foi atingida (ver, por exemplo, Fonseca, 1991). O argumento, que naturalmente foi adotado pelos economistas monetaristas, é equivocado. A previsão de que a meta monetária não seria cumprida por ser incompatível com a indexação informal da economia foi feita pelos inercialistas, quando a meta monetária foi anunciada, enquanto os monetaristas imaginavam ser ela viável. A dureza da política monetária deve ser avaliada por suas conseqüências — a elevadíssima taxa de juros e a subsequente recessão — e não pela falta de cumprimento da meta monetária. O fato de que essa meta não foi cumprida apenas confirma o argumento e a previsão inercialista (neo-estruturalista) que afirmava ser impossível atingi-la, dada a natureza endógena da oferta de moeda quando a inflação é inercial.
4. Esses artigos foram reunidos no livro *Os tempos heróicos de Collor e Zélia: aventura da modernidade e desventura da ortodoxia* (1991).
5. O IPC/IBGE foi extinto em 31 de janeiro de 1991, no bojo do Plano Collor II. Queria-se, com isso, dar mais força à desindexação, já que era esse o indexador oficial. É conveniente, entretanto, restabelecê-lo já que, medindo a inflação do dia 15 de um mês ao dia 15 do outro, ele tem a vantagem de poder ser anunciado nos últimos dias do mês a que se refere.
6. Essa idéia, que vem sendo discutida há algum tempo por Francisco Lopes, André Lara Resende, Pérsio Arida e Edmar Bacha, reflete seu natural desapontamento com os cinco congelamentos até hoje realizados no Brasil. Embora tenham participado de forma decisiva da formulação da teoria da inflação inercial e da definição do Plano Cruzado, deixaram de acreditar na possibilidade de um congelamento ajudar a controlar a inflação em função das sucessivas tentativas fracassadas nesse sentido.

# 11. As transformações internacionais e o interesse nacional\*

Tornou-se lugar-comum dizer que os anos 80 foram perdidos para a América Latina, inclusive Brasil. Ao mesmo tempo vemos a América Latina marginalizada pelo Primeiro Mundo, que hoje se interessa principalmente pela Europa Oriental e Leste Asiático. Diante dessa situação procurarei compreender porque isso aconteceu e quais as saídas que se apresentam.

Para alcançar esses dois objetivos dividirei esta conferência em duas partes. Na primeira examinarei as transformações internacionais, na segunda, a estratégia possível de inserção do Brasil na nova ordem que está se formando.

## As transformações mundiais

Durante a década de 60, a humanidade passou por uma verdadeira revolução política e cultural. Em seguida, entretanto, após o *boom* econômico, o crescimento arrefeceu; após a revolução política e cultural, que teve seu ápice em maio de 1968, sobreveio a ordem, o conservadorismo, afinal, a contra-revolução neoliberal.

A desaceleração do crescimento nos países capitalistas do Primeiro Mundo e a crise econômica nos países comunistas ou do “socialismo real” desempenharam um papel fundamental nas transformações dessa contra-revolução. Nos países capitalistas desapareceu o consenso keynesiano, surgindo em seu lugar um conservadorismo neoliberal, que se manifestou na teoria econômica através do monetarismo, da escola das expectativas racionais e da escola da escolha pública. O *welfare state* entrou em

---

\* Conferência pronunciada no Centre de Recherches sur le Brésil Contemporain da Ecole d'Hautes Etudes en Sciences Sociales/Maison de Sciences de l'Homme, sob o título geral “Le Brésil à la derive du monde”. Paris, janeiro de 1990. Publicada originalmente neste livro.

crise, atacado tanto pela direita quanto pela esquerda. O Estado, que havia crescido excessivamente nos cinquenta anos anteriores, torna-se o objeto de um grande reexame, que leva a privatizações e à desregulamentação de mercados. Já nos países comunistas o estatismo do tipo soviético foi posto inexoravelmente em xeque, primeiro através de iniciativas internas ao próprio regime — a *glasnost* e a *perestroika* — depois, em 1989, através da revolução democrática dos países do Leste Europeu.

O fim da guerra fria e a perda relativa de importância dos Estados Unidos fortaleceu a tendência à formação de blocos econômicos mundiais, dos quais somente a Comunidade Econômica Européia existe de fato.

Esse processo, paradoxalmente, gerou o retorno ao nacionalismo, cujos sinais mais evidentes são o protecionismo europeu, o conflito Japão—Estados Unidos, a reunificação alemã e os conflitos nas repúblicas soviéticas.

Do ponto de vista microeconômico, viu-se o aumento contínuo, em número e poder, dos tecnoburocratas públicos e privados (*professional managers*), cujos objetivos e razão de ser são o incremento de eficiência e a manutenção das taxas de lucro. Para alcançar esse objetivo orientam-se para o mercado, ao mesmo tempo que procuram controlá-lo sob todas as formas. Administram internamente suas empresas usando de todas as técnicas do planejamento, ao mesmo tempo que usam uma retórica em relação ao mercado que lembra o liberalismo do século XIX. Assim, em vez de conflitarem com a burguesia, consolidam sua aliança econômica e ideológica com ela.

Nessa remodelação do capitalismo tecnoburocrático contemporâneo, os operários, que no final dos anos 60 pareciam extremamente fortes e logravam, através de aumentos de salários acima da produtividade, estrangular os lucros, representam hoje, vinte anos depois, uma parcela decrescente da força de trabalho. O número de trabalhadores sindicalizados diminuiu, exceto na área dos serviços, sua participação na renda caiu, ao mesmo tempo que o poder relativo dos sindicatos em relação às empresas foi consideravelmente reduzido.<sup>1</sup>

Nos anos 80, a América Latina e, significativamente, os países da Europa Oriental onde começou a revolução democrática (Hungria, Polônia, Iugoslávia e Romênia) foram vítimas da crise da dívida externa. Para a América Latina essa crise significou a estagnação da renda por habitante e uma crise social que se agravava a cada ano. Significou também a transição para a democracia, já que a dívida externa foi contraída por regimes militares autoritários. Significou finalmente a marginalização internacional da América Latina. A partir de meados dos anos 80 o Primeiro Mundo passou a se interessar cada vez menos pela

região e nela investir em proporção cada vez menor de suas disponibilidades, enquanto seus bancos insistiam em cobrar uma dívida que não pode ser paga.

## **A estratégia internacional brasileira**

Diante dessas transformações ocorridas no plano mundial houve mudança na posição internacional assumida pelo Brasil, ou a estratégia de inserção internacional brasileira continua basicamente a mesma? Na verdade, não é possível encontrar nenhuma mudança significativa nos últimos vinte anos — ou, talvez, nos últimos cinquenta anos. Devemos, portanto, em primeiro lugar, tentar definir qual tem sido essa estratégia.

A estratégia internacional tradicional do Brasil, que serviu de suporte entre 1930 e 1980 para um bem-sucedido processo de industrialização, poderia ser chamada de “estratégia nacional desenvolvimentista”. Ela partiu de um diagnóstico bastante preciso: a partir particularmente dos anos 30 a economia brasileira passou a transitar do capitalismo mercantil (ou, para muitos, do pré-capitalismo) para o capitalismo industrial; apresentava uma indústria nascente e em pleno processo de desenvolvimento; economicamente era dependente dos Estados Unidos, mas culturalmente a influência maior era européia, em particular francesa. A modernização implicava industrialização substitutiva de importações e mudança da influência cultural para os Estados Unidos.

A partir dessas premissas, pode-se traçar a estratégia que norteou os alinhamentos políticos e ideológicos do Brasil. No plano puramente diplomático procurou-se uma aproximação com os Estados Unidos. Isso não impedia, porém, a adoção de posições terceiro-mundistas e latino-americanistas moderadas, nem representava um obstáculo ao apoio à estratégia de desenvolvimento do país.

O desenvolvimento econômico estava baseado, de um lado, no protecionismo comercial, que viabilizava o processo de desenvolvimento industrial por substituição de importações, e, de outro, na procura incessante de financiamentos internacionais para investimentos em infra-estrutura e bens de capital. Esses financiamentos, entretanto, só começaram a se tornar possíveis a partir do final da década de 60, com o *boom* do mercado de “eurodólares”, e principalmente nos anos 70, com a reciclagem dos “petrodólares”.

A estratégia brasileira era o vetor de um conflito ideológico interno entre os “nacionalistas” e “cosmopolitas”.<sup>2</sup> Os nacionalistas, em última análise dominantes inclusive no período da

ditadura militar (1964-84), afirmavam que o Brasil era um país fraco, indefeso, viam o imperialismo em todos os lugares, e propunham que os países do Terceiro Mundo se unissem e se protegessem. Os “cosmopolitas” também acreditavam na fraqueza do país, mas consideravam que os interesses do Primeiro Mundo eram basicamente coincidentes com os do Brasil e, dessa forma, contavam com a boa vontade desses países para com o Brasil, desde que nós “nos comportássemos bem”.

O nacional-desenvolvimentismo vigorou até os anos 60, enquanto o modelo de substituição de importações era a única alternativa possível de industrialização para o Brasil. Paradoxalmente, nos anos 70, quando essa estratégia já estava esgotada e já vinha sendo objeto de constantes ataques dos representantes do novo regime autoritário instalado no Brasil a partir de 1964, ela teve uma sobrevida artificial graças ao endividamento externo. Nesse momento a influência política da indústria, que continuava interessada no protecionismo, foi preponderante.

Entretanto, após a crise e a estagnação dos anos 80, o nacional-desenvolvimentismo tornou-se inviável, incompatível com o estágio de desenvolvimento do Brasil. A economia brasileira já não era tão débil como fora anteriormente, não se podia mais falar em uma indústria nascente. Começava a ficar claro para todos que o protecionismo generalizado só é eficiente no início da industrialização.

Por outro lado, o cosmopolitismo, que se apresentava como alternativa ao nacionalismo, mostra-se irrealista ou uma simples retórica vazia. Alguns fatos deixaram bastante claro que a coincidência de interesses entre o Brasil e os países do Primeiro Mundo era bastante limitada: a união dos governos credores com os seus bancos a partir de 1982; os conflitos com os Estados Unidos sobre a política de informática e sobre os direitos de propriedade intelectual na indústria farmacêutica; a discriminação comercial da CEE contra o Brasil, ou, mais amplamente, contra a América Latina. Essa discriminação é a favor da África, o que é compreensível, mas também a favor da Ásia: tarifas de importações mais altas e um número maior de restrições não tarifárias.

Mais genericamente, as duas ideologias e as estratégias subjacentes revelaram-se incapazes de oferecer instrumentos para vencer a estagnação econômica dos anos 80 e controlar a inflação, que, no início de 1990, transformou-se em hiperinflação.

## **Por uma nova estratégia internacional**

Diante da nova realidade, caracterizada pela estagnação e por um processo hiperinflacionário, é necessário rever o diagnóstico

básico sobre o Brasil e propor uma nova estratégia de inserção no contexto mundial. Sugiro que essa estratégia deva ser baseada em duas alianças e duas idéias-chave.

A aliança política deveria ser com os Estados Unidos, já que a CEE e o Japão não estão interessados. Existe um problema com os Estados Unidos. Trata-se de um país endividado e relativamente decadente, mas é preciso escolher. O que não é uma postura inteligente é tentar ser simpático a todos os países. O Japão fez uma aliança política com os Estados Unidos após a Segunda Guerra Mundial que lhe foi muito útil. A aliança política consiste em solidarizar-se com os Estados Unidos no plano político internacional. Não exclui a competição com os próprios Estados Unidos, nem a prioridade aos interesses nacionais.

A segunda aliança deve ser com a Argentina. Uma aliança regional mas intensa. Uma aliança política e econômica. A integração econômica da América Latina não é viável por enquanto. As economias latino-americanas não são complementares e estão excessivamente distantes entre si. Uma integração política é mais factível. A integração com a Argentina não apenas é possível como já começou. No início caracterizou-se pelo excessivo burocratismo. Foram firmados vinte e dois protocolos, que procuravam regulamentar tudo e proteger todos os interesses. A estratégia era obviamente inviável. Em 1987 propus oficialmente que se procedesse a um processo de redução de tarifas gradual e linear. A proposta, depois de alguma consideração da parte da Argentina, foi aceita. Ainda, em 1987, começaram as negociações nesse sentido. Mais cedo ou mais tarde esse caminho terá que ser seguido.

Duas idéias-chave estão na base da nova estratégia proposta: o “interesse nacional” em substituição ao velho nacionalismo e ao eterno cosmopolitismo; e a “competitividade”, em substituição ao protecionismo e à esperança na boa vontade de nossos parceiros internacionais.

Existe uma relação entre essas duas idéias, como existia entre as idéias concorrentes. A competitividade está ligada ao interesse nacional, da mesma maneira que o protecionismo é uma consequência do nacionalismo, e a esperança na boa vontade dos países ricos, a expressão do cosmopolitismo.

A competitividade é a única forma de romper a marginalização à qual o Primeiro Mundo condenou o Brasil. Trata-se de buscar a capacitação técnica necessária para a produção de certos bens e serviços com qualidade e preço tão bons ou melhores que os dos concorrentes internacionais. Isso é perfeitamente

possível. O Brasil já é competitivo em diversos setores. Não é possível ser competitivo em todos os setores.

É certo que uma política orientada para a autarquia sobrevive ainda hoje no Brasil. Trata-se de uma idéia perfeitamente compatível com a estratégia de substituição de importações. Essa estratégia, adotada oficialmente, por exemplo, pelo órgão financiador do desenvolvimento tecnológico brasileiro — a FINEP — parte do princípio que o Brasil deve dar prioridade ao desenvolvimento dos setores em que é tecnologicamente deficiente. As tecnologias de ponta são invariavelmente citadas: informática, química fina, novos materiais. No final dos anos 80 a FINEP, que conta com verbas obviamente limitadas, passou a orientar seus investimentos na área do apoio à tecnologia exatamente para aqueles setores em que o Brasil era tecnologicamente deficiente. Essa estratégia é claramente inviável. A consequência dela só poderá ser sermos incompetentes em todos os setores.

O que estamos propondo como estratégia alternativa é a escolha de um número de setores nos quais o país seja potencialmente capaz. Esses setores, desde que apresentem projetos visando competitividade internacional em alguns anos, deverão ser fortemente promovidos. A base fundamental de qualquer política tecnológica e industrial deverá ser essa.

Basear a política internacional do Brasil na idéia de interesse nacional é muito mais pragmático, é muito menos ideológico que ter como referência o nacionalismo ou o cosmopolitismo. A partir dessa estratégia, os países do Primeiro Mundo não são em princípio nem bons e nem maus. Os interesses do Brasil podem coincidir eventualmente com os interesses de outros países, mas cada caso é um caso a ser estudado, assim, mesmo as alianças estarão subordinadas ao princípio do interesse nacional.

Uma ressalva: falo apenas do médio prazo. No curto prazo, deve-se estabilizar a economia. Terminar com a inflação que, em janeiro de 1990, superou 50% e em março alcançou 84% transformando-se em hiperinflação, que depois do Plano Collor I e do Plano Collor II, em março de 1990 e janeiro de 1991, voltou a se acelerar fortemente. Para alcançar esse objetivo, pode-se utilizar medidas mais ou menos inteligentes, mas é impossível fazer milagres e acabar com a inflação sem incorrer nos sacrifícios necessários. O que é certo é que a estabilização é condição para a retomada do desenvolvimento — condição necessária embora não suficiente. Uma estabilização desastrosa, ao destruir a base industrial do país, pode muito bem transformar-se em um obstáculo à retomada do desenvolvimento.

## Referências bibliográficas

- BOWLES, S., GORDON, D. & WEISSKOPF, T. “Business ascendancy and economic impasse: a structural retrospective on conservative economics, 1979-87”. *The Journal of Economic Perspectives*, v.3, n.1, inverno/1989.
- JAGUARIBE, H. *O nacionalismo na atualidade brasileira*. Rio de Janeiro, Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB), 1958.

## Notas

1. Bowles, Gordon e Weisskopf (1989) escreveram uma notável análise dessa perda relativa de poder dos trabalhadores em relação às empresas.
2. Uso uma expressão cunhada há muitos anos por Hélio Jaguaribe (1958) para servir de alternativa à expressão pejorativa “entreguistas”, então muito usada.

## 12. Integração latino-americana ou americana?\*

A estratégia de alianças econômicas de um país está diretamente relacionada com sua estratégia de desenvolvimento. No caso do Brasil e da América Latina isso é muito claro. A dependência da região em relação à Inglaterra e depois aos Estados Unidos esteve sempre relacionada com o caráter primário-exportador de seu desenvolvimento. Quando, a partir dos anos 30, a estratégia de substituição de importações tornou-se dominante, a relação com os países centrais também mudou. Era necessário proteger o mercado nacional da concorrência dos países industrializados. Isso foi feito primeiro em nível nacional, e, a partir dos anos 50, surgiu a idéia da integração da América Latina como uma forma de ampliar os mercados onde se daria a substituição de importações. Para os países pequenos essa integração era essencial e urgente. Para os países maiores, como o Brasil, apenas essencial se se quisesse prolongar no tempo a estratégia de substituição de importações. A consequência inevitável desse tipo de política era um certo grau de nacionalismo. O regime militar no Brasil, que em 1964 se apresentou com uma retórica antinacionalista, afinal acabou adotando uma política externa essencialmente nacionalista ao manter a estratégia de substituição de importações. No momento, entretanto, em que se tornou claro para todos que essa estratégia de desenvolvimento havia se esgotado, mesmo para os grandes países latino-americanos, tornou-se urgente rever a estratégia de relações internacionais do Brasil.

Neste artigo argumentaremos a favor de uma maior integração do Brasil com os Estados Unidos, ao mesmo tempo que a idéia da integração econômica com a América Latina, excetuado o caso do Merco-Sul, deverá ser deixada para segundo plano. É preciso, entretanto, que fique claro que essa maior aproximação

---

\* Capítulo escrito para este livro com base em artigo publicado na *Folha de S. Paulo*, 12 de maio de 1991, em depoimento no Senado, em 7 de maio de 1991.

com os Estados Unidos não pode ser confundida com submissão, nem com os velhos termos da dependência primário-exportadora. Deixaremos de ser nacionalistas, deixaremos de adotar uma atitude genérica de desconfiança e receio em relação aos países centrais, mas estaremos, em cada momento, avaliando o interesse nacional do Brasil. Aproximar-nos-emos o mais possível dos Estados Unidos, mas, quando o interesse nacional é decisivo, como ocorre com a dívida externa, deveremos saber defendê-lo.

O pressuposto mais geral dessa mudança de estratégia nas relações internacionais do Brasil deve ser o de reconhecermos que já temos capacidade para negociar e defender os nossos interesses. Não precisamos de uma atitude permanentemente “anti”, defensiva, cautelosa, em relação às grandes potências e em particular aos Estados Unidos. Nossos interesses comuns são muito maiores que nossos conflitos, mas, quando estes existirem, temos todas as condições de negociar.

## **Abertura e integração**

Não existe coerência entre a política de liberalização comercial que o Brasil vem adotando e sua política de relações econômicas internacionais, que continua, em última análise, atrelada às idéias de proteção da indústria nacional em nível regional. A retórica da integração da América Latina foi colocada em segundo plano, na medida em que se revelava inviável, mas nada a substituiu em nível mais amplo. A substituição apenas ocorreu em nível mais limitado, definindo-se corretamente a prioridade da integração com a Argentina. Nada, entretanto, foi definido em relação ao resto do mundo.

A abertura da economia brasileira é coerente, ou com uma estratégia multilateral de comercializar com todo o mundo, ou com uma opção pela “integração americana”, na mesma linha definida pelo México. Entretanto, na medida em que a Europa e o Japão estão basicamente fechados para o Brasil, não nos resta outra alternativa senão substituir a integração latino-americana pela estratégia e a retórica da integração americana.

Uma decisão que se impunha há muito no Brasil, desde o momento em que a estratégia de industrialização por substituição de importações esgotou suas virtualidades, era a de abrir a economia brasileira. Essa decisão, afinal tomada pelo governo Collor, depois de diversas vezes ensaiada e abortada no governo anterior, parte do pressuposto de que não há melhor proteção à indústria nacional que expô-la à competitividade internacional. Há hoje um quase consenso entre os economistas quanto à

correção dessa política. Os empresários industriais, embora naturalmente receosos, estão cada vez mais convencidos de que encontrarão formas de competir em uma economia mais aberta. Resultados mais positivos sobre a liberalização comercial ainda não se manifestaram porque a crise fiscal mantém a economia em permanente regime hiperinflacionário, que desorganiza os mercados e imobiliza o Estado.

No plano da política internacional do Brasil, entretanto, a retórica da integração latino-americana continua viva, enquanto a prática está confusa, hesitando entre uma opção multilateral e o reforço da integração com a Argentina. A opção por uma integração americana, na qual os Estados Unidos se tornem o nosso principal aliado político e parceiro comercial, nem sequer se coloca, embora seja aquela que melhor consulta aos interesses nacionais.

A idéia da integração da América Latina, na sua forma contemporânea, nasceu no final dos anos 50, na CEPAL. Através dela se pretendia ampliar para nível regional o processo de substituição de importações. No plano econômico, portanto, a integração latino-americana está indissolúvelmente ligada a uma estratégia de industrialização ultrapassada. Em contrapartida, a idéia da integração americana deveria estar hoje na ordem do dia da discussão brasileira, na medida em que é coerente com a estratégia de abertura e desregulação comercial do país.

## **Opção multilateral ou integração americana**

Sem dúvida a opção multilateral, segundo a qual o Brasil procuraria comerciar com qualquer país, independentemente da região em que ele se encontre, também é coerente com a liberalização comercial. Aliás, mais coerente. A opção multilateral, entretanto, só faria sentido se o resto do mundo, particularmente a Europa e o Japão, e, em segundo plano, também o México, igualmente a adotassem. Não é isso o que ocorre. O protecionismo da Europa e do Japão são muito fortes. Além disso, a Europa está interessada na Europa, o Japão, no Leste e no Sudeste da Ásia. Seus demais interesses são secundários.

Os Estados Unidos, em contrapartida, estão sem dúvida muito mais abertos (basta ver nossas exportações de manufaturados para onde vão) e mais interessados no Brasil, e, mais amplamente, na América Latina. Ora, só é possível fazer acordos com quem se interessa por nós.

Esse interesse é entretanto matizado. A primeira prioridade dos Estados Unidos continua a ser os demais países do Primeiro Mundo. Mas também esses países estão cada vez mais fechados

para os Estados Unidos. O fracasso da Rodada Uruguai deixou isso evidente. Está claro que a segunda prioridade dos Estados Unidos é o México. Não apenas por um problema de fronteiras e de imigração, mas também porque o comércio do México com os Estados Unidos já é muito grande. O restante da América Latina está em terceiro lugar nas prioridades dos Estados Unidos. Mas é melhor estar em terceiro lugar que estar em lugar nenhum, como acontece com a América Latina em relação à Comunidade Européia e o Japão.

## **A iniciativa Bush**

A demonstração desse interesse dos Estados Unidos foi manifestada através da iniciativa Bush (“the American Enterprise”), de junho de 1990. Através dessa iniciativa o governo americano abriu três frentes de negociação: redução da dívida externa pública, apoio ao desenvolvimento tecnológico e formação de uma zona de livre comércio com os países da América Latina.

A reação de “cautela” do Brasil em relação a essa iniciativa, o diagnóstico de que “falta conteúdo real” a ela, a decisão de negociar limitadamente e “aguardar uma melhor definição” da iniciativa Bush são uma prova dramática de que o Itamarati não soube compreender os novos tempos, que a idéia da integração americana continua ainda afastada por velhos fantasmas nacionalistas e desenvolvimentistas. Não há dúvida que a redução da dívida é tímida, que os recursos comprometidos com o plano são pequenos, que a proposta de zona de livre comércio é muito vaga. Mas isso não justifica nos mantermos tolamente na defensiva.

Entre as alternativas abertas, a última, em particular, sobre a criação de uma zona de livre comércio é muito importante. O México já está avançando nessa direção. A partir da iniciativa Bush cabe ao Brasil, através de uma firme retórica de integração americana, dar-lhe o conteúdo. A retórica interamericana foi sempre dos Estados Unidos. A retórica e a prática da integração americana pode ser nossa. Ou pode ter no Brasil um agente ativo ao invés de passivo. Temos mais interesse em nos associar com os Estados Unidos do que eles conosco. Associação com um parceiro maior não significa perda de soberania. Significa afirmá-la, tendo o interesse nacional do Brasil como critério básico.

É necessário, entretanto, fazer uma distinção entre a retórica e a prática. A retórica brasileira deve ser a da integração americana; a da prática, a defesa dessa integração ao mesmo tempo que se busca o interesse nacional em cada caso. Esse interesse

nacional coincide basicamente com a idéia de integração americana, mas não se identifica com ela.

A iniciativa Bush (“the American Enterprise”) pode carecer de conteúdo, na medida em que os Estados Unidos não estão de fato interessados em estabelecer uma zona de livre comércio com o Brasil. Pode ser uma forma para legitimar o acordo com o México. Pode ser uma estratégia para aumentar o poder de barganha dos Estados Unidos com a Europa e o Japão. Pode ser uma forma através da qual os Estados Unidos nos ameacem com o fechamento comercial caso não lhes façamos concessões comerciais. Essas são suposições que podem corresponder basicamente à realidade. Mas não é razoável que tomemos a posição “cautelosa” que tomamos em relação à iniciativa Bush em função dessas suposições. Ao contrário, deveríamos aproveitá-la para adotar uma retórica decidida de integração da América a partir da integração não apenas do México mas também do Brasil com os Estados Unidos.

## **O fim da bipolaridade**

Com o colapso dos regimes comunistas e o fim definitivo da guerra fria, surgiu um campo extenso para a análise do novo padrão de relações internacionais. O Brasil, naturalmente, preocupou-se com o assunto, como o demonstra a conferência do Ministro das Relações Exteriores do Brasil, Francisco Rezek, na Escola Superior de Guerra (1991). Entretanto, a multipolaridade daí resultante pode levar o Brasil a aprofundar uma política multilateral, que acaba por ser uma política de confrontação com os Estados Unidos, a partir da “constatação” de que, se a União Soviética perdeu grande parte de sua importância, o mesmo é em grande parte verdade em relação aos Estados Unidos. De fato, os Estados Unidos vêm perdendo, desde praticamente a Segunda Guerra Mundial, sua posição de hegemonia, a partir do enorme crescimento do Japão e da Europa Ocidental. Mas, a partir desse fato, concluir que os Estados Unidos perderam importância, e que o Brasil deve reforçar sua posição de independência em relação a todos os países, vai uma distância muito grande.

Ao contrário, agora, mais do que antes, é importante que o Brasil faça uma escolha entre os Estados Unidos, a Europa ou o Japão. Tentar equilibrar-se, independentemente, no meio deles pode ser tentador, mas não é sábio. A competição entre esses três blocos vai aumentar enormemente nos próximos anos. É preciso que cada um saiba com quem pode contar.

Isso, obviamente, não significa qualquer rompimento ou qualquer atitude agressiva em relação à Europa e ao Japão. Muito pelo contrário. Temos todo o interesse em ter as melhores re-

lações possíveis com esses países. Estamos apenas priorizando nossas relações com os Estados Unidos, porque tudo indica que temos um maior número de interesses comuns com esse país que com os países europeus e o Japão. Essa mensagem está clara para o Japão, quando prioriza o Leste e o Sudeste asiático, está clara para a Europa, quando prioriza o Leste Europeu e também a Ásia. É preciso que fique clara também para nós e para os Estados Unidos.

## O “realismo periférico”

Carlos Escudé (1991), que vem fazendo há algum tempo uma crítica ao caráter de confrontação da política de relações internacionais da Argentina anterior ao Presidente Carlos Menem, definiu a política alternativa de “realismo periférico”. E enumerou os seguintes princípios que essa política deveria seguir: (1) reduzir as confrontações com as grandes potências apenas aos assuntos “materiais” relacionados diretamente com seu bem-estar e sua 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 confrontação pelo de custos relativos da ação autônoma; e (4) abandonar as concepções antropomórficas de “dignidade” ou “orgulho” nacional, orientando as relações externas para o interesse dos cidadãos mais que para o interesse do Estado nacional.

Esses princípios do “realismo periférico” trazem, sem dúvida, implícita mais uma crítica às relações internacionais da Argentina que às do Brasil. É difícil, entretanto, não perceber que elas também se aplicam ao Brasil.

É preciso, entretanto, fazer uma distinção entre as idéias que estou apresentando e as de Escudé. O analista argentino faz sua análise a partir da constatação de que a Argentina é “um país dependente, vulnerável, empobrecido e pouco estratégico para os interesses dos Estados Unidos”. Daí deriva a necessidade de se reduzir a confrontação com as grandes potências. Eu parto de um tipo de consideração oposta. Ainda que possa reconhecer também no Brasil empobrecimento relativo e vulnerabilidade, a mudança fundamental que houve do Brasil dos anos 50 para o dos anos 90 é a de que hoje o Brasil é um país já industrializado, em estágio médio de desenvolvimento, que tem uma capacidade de defender seus próprios interesses, de negociar com as grandes potências, sem medo, sem precisar estar sempre na defensiva.

O que há de comum entre Escudé e o que estou apresentando é o pragmatismo. É evitar a confrontação inútil. É evitar as discussões de princípio, quando o que interessa são os resultados.

O modelo desse tipo de análise, entretanto, não se encontra na América Latina, mas no Japão, após a Segunda Guerra Mundial. Derrotado na guerra, o Japão estabeleceu uma aliança política absolutamente sólida com os Estados Unidos. Essa aliança não o impediu de atingir seus objetivos econômicos. Pelo contrário, essa aliança lhe valeu, nos primeiros tempos, generosos auxílios. E em nenhum momento impediu que o Japão tivesse sempre como critério de suas decisões o seu interesse nacional.

Vemos agora esse processo se repetir nos demais países do Leste e Sudeste Asiático. Analisei em um outro artigo (Bresser Pereira, 1989) o caráter pragmático dos economistas e governantes desses países no que diz respeito ao problema da intervenção do Estado. Sua prática é de um forte intervencionismo, mas sua retórica é a de afirmar, imperturbavelmente, que suas economias são *market oriented*, já que essa afirmação facilita suas relações internacionais.

### **“Choque externo positivo”**

Da mesma forma que as idéias aqui expostas não se identificam com o realismo periférico de Escudé, não devem ser confundidas com a submissão aos países centrais derivada da crença de que basta um bom comportamento da parte do Brasil para que contemos com o seu apoio.

Essa crença traduziu-se recentemente, no final do primeiro semestre de 1991, na idéia do “choque externo positivo”. Através de uma forte aproximação com os Estados Unidos e com as agências multilaterais, o governo brasileiro recuperaria sua credibilidade no exterior, e com isso se produziria uma “externalidade positiva” que facilitaria o processo de estabilização e retomada do desenvolvimento do país.

Essa aproximação se realizaria, fundamentalmente, através de uma negociação da dívida externa muito mais “flexível” com os credores, de forma a permitir um rápido acordo *stand by* com o Fundo Monetário Internacional.

Não há dúvida que um acordo com os credores e o FMI seria muito útil para o processo de estabilização. É preciso, entretanto, não entender linearmente a necessidade de aproximação com os Estados Unidos e com as agências multilaterais, e acabar assinando um acordo sobre a dívida que não ajude a resolver mas agrave a crise fiscal brasileira.

Na véspera da mudança de chefia do Ministério da Economia do Brasil prestei um depoimento à Comissão de Assuntos Econômicos do Senado com o objetivo específico de apoiar o acordo provisório firmado pelo Brasil com os bancos comerciais, impli-

cando o pagamento de cerca de um quarto de juros atrasados (dois bilhões de dólares) desde a moratória iniciada por Mailson da Nóbrega em agosto de 1989.

Nesse depoimento procurei responder a uma pergunta: por que o Brasil está concordando em fazer mais esse acordo provisório? Por que, para pagar qualquer coisa, não exige que o acordo sobre o principal seja firmado?

A resposta mais geral para essa pergunta é simples: dado o apoio que os bancos comerciais obtiveram dos seus governos e particularmente do governo dos Estados Unidos, a alternativa que mais consultava os interesses nacionais era fazer este acordo. É preciso recuperar minimamente a confiança internacional. Um acordo *stand by* com o FMI contribuiria substancialmente nesse sentido. O acordo provisório com os bancos comerciais foi um fato positivo nessa direção. Em certos momentos é preciso defender o interesse nacional confrontando os interesses dos demais países. Em outros momentos, é preciso conciliar, fazer concessões. Estamos tipicamente em um desses momentos.

Trata-se, portanto, de um recuo, de uma concessão? Sem dúvida. Mas às vezes recuos estratégicos são fundamentais, especialmente se os adversários, no caso os bancos comerciais, forem capazes, naquele momento, de reunir forças extraordinárias.

Mas por que lograram os bancos esse apoio tão forte de seus governos? Por que o FMI recusou-se em 1990 a assinar um acordo com o Brasil apesar de ter aprovado a carta de intenção brasileira? Por que o Grupo dos Sete tomou a decisão em sua última reunião, de pressionar o Brasil, através das agências multilaterais, a ceder aos bancos? Por que o BID, a partir do voto do representante dos Estados Unidos, recusou um empréstimo ao Brasil?

A razão fundamental está na perda de credibilidade do governo brasileiro. Essa perda de credibilidade, que vem ocorrendo de forma dramática no plano interno, ocorreu também em nível internacional. No primeiro semestre de 1990 a posição do Primeiro Mundo era muito mais favorável ao Brasil. Estive em Washington em julho de 1990 e em abril de 1991. A mudança de atitude dos dirigentes das agências multilaterais e mais amplamente do Primeiro Mundo em relação ao Brasil foi enorme. Por quê?

Em 1990 havia grandes esperanças em relação ao novo governo brasileiro. O discurso moderno. As reformas liberalizantes. A coragem e a firmeza do ajuste fiscal falavam a favor do governo. E esse apoio tornou-se completo quando, em maio, o governo brasileiro adotou uma estratégia monetarista, rigorosamente ortodoxa, em relação à inflação. Esse equívoco das autori-

dades brasileiras foi também um equívoco das autoridades de Washington. O FMI, em setembro de 1990, aprovou a estratégia brasileira de combate à inflação praticamente *in totum*.

Previsivelmente a estratégia fracassou, porque era uma estratégia equivocada. Entretanto, quando ocorreu o fracasso, quando ficou claro que a inflação estava de volta, a culpa coube exclusivamente ao governo brasileiro. Em vez de admitirem que a estratégia estava equivocada, que não se combate inflação inercial, indexação informal da economia com metas monetárias, passou-se a dizer em Washington que o governo brasileiro fracassou porque foi populista, porque não teve suficiente firmeza no controle monetário, porque não quebrou maior número de empresas e bancos (em setembro houve um pequeno afrouxamento da política monetária em função da quebra de bancos). As taxas de juros altíssimas de 1991, causa fundamental da recessão atual, foram esquecidas.

Os norte-americanos têm um provérbio: “Nothing succeeds like success”. O inverso é verdadeiro. O fracasso tem um efeito multiplicador. E o culpado é sempre quem fracassou. Nunca quem apoiou as estratégias equivocadas.

Por outro lado, nas suas relações internacionais, a estranha inabilidade dialogal do Brasil conflitou com o discurso moderno, tão ao agrado do Primeiro Mundo, do governo Collor. Já vimos o equívoco que representou a reação cautelosa à iniciativa Bush. Em um momento histórico em que o Presidente dos Estados Unidos oferecia a oportunidade da criação de uma zona de livre comércio com a América Latina, o Brasil, em vez de apoiar com firmeza a iniciativa, concluiu que “faltava conteúdo” à sugestão norte-americana, que era preciso esperar. Não soubemos aproveitar a guerra do Golfo para melhorar nossas relações com os Estados Unidos. Não precisávamos chegar ao ponto da Argentina, mas é claro que uma atitude de apoio mais firme só nos teria fortalecido. Nossa proposta em relação à dívida externa, de outubro de 1990, embora absolutamente correta, pareceu ao Primeiro Mundo excessivamente ousada senão arrogante. Os bancos internacionais, a partir dessa proposta e da continuidade da moratória, conseguiram, inclusive, convencer as autoridades de Washington de uma óbvia inverdade: que o Brasil não pretendia pagar nada de sua dívida externa.

Dessa forma, ao mesmo tempo que fracassava internamente a política de estabilização, desgastava-se a imagem moderna do novo governo, na medida em que suas relações internacionais lembravam muito o velho nacionalismo revestido de modernismo que marcou o regime militar brasileiro.

Por outro lado, está claro que o desgaste do governo internamente afeta a credibilidade externa e vice-versa. A perda de

apoio da sociedade civil ao governo, nestes últimos meses, vem ocorrendo de forma acelerada e preocupante. A profunda recessão e a retomada da inflação estão na base desse fenômeno, mas, da mesma forma que ocorre em nível internacional, em que a deterioração das relações e o enfraquecimento do governo decorreu também da sua inabilidade, em nível interno a crise do governo, sua perda de apoio junto à sociedade civil, está diretamente relacionada com a incapacidade desse governo de ouvir e dialogar.

O governo parecia assim disposto a entrar em conflito com todos os setores. E, quando sofria críticas, respondia com agressões. Imaginava dessa forma afirmar a sua autoridade, mas, na verdade, a enfraquecia. Afastava empresários, intelectuais, jornalistas, líderes sindicais, líderes políticos do governo. Em consequência, o governo perdia credibilidade. A crise assumia caráter cada vez mais político. O governo sentia-se perseguido, e falava em conspiração, quando não havia qualquer conspiração, há apenas perplexidade.

Foi nesse quadro que os negociadores da dívida externa brasileira, enfraquecidos pela perda de credibilidade do governo em nível nacional e internacional, fecharam esse acordo provisório. Trata-se de um bom acordo. Do acordo possível neste momento. Foi provavelmente em função desse quadro que, logo em seguida, em maio, a equipe econômica foi mudada. A escolha do embaixador do Brasil nos Estados Unidos, Marcílio Marques Moreira, para assumir o Ministério da Economia, indicou uma clara decisão do Presidente Collor de rever suas relações com o resto do mundo.

O problema, agora, entretanto, é não dar a guinada na direção oposta. Particularmente em relação à dívida, onde as restrições cambiais e fiscais são evidentes, será um erro fazer excessivas concessões aos credores, com a esperança de que, em contrapartida, ocorra um grande fluxo de capitais para o Brasil — investimentos diretos e retorno de capitais — como ocorreu com o México. Esse fluxo, de fato, está ocorrendo no México, e está, no plano cambial, compensando o péssimo acordo sobre a dívida que firmou em 1989. É preciso, entretanto, lembrar que o ajuste fiscal realizado pelo México foi profundo, que a estabilização foi lograda através de um congelamento de preços bem preparado, bem negociado e bem administrado, que as reformas estruturais no México vêm sendo profundas, e, finalmente, que o México goza de uma relação privilegiada com os Estados Unidos devido às fronteiras entre os dois países. No Brasil essas condições não estão presentes, de forma que esperar de um “choque positivo externo” o milagre da multiplicação dos pães é um equívoco. Em vez disso, poderemos ter um aprofundamento da

crise, na medida em que nos comprometamos a pagar o que não é possível nem cambial nem fiscalmente.

A integração americana é uma prioridade nas relações internacionais com o Brasil. Essa integração, entretanto, só fará sentido se duas condições forem cumpridas: que internamente nos mostremos capazes de resolver nossos problemas, particularmente a crise fiscal e a reorientação da estratégia de desenvolvimento do Brasil; e que, externamente, sejamos capazes de negociar com competência e sem medo, em função do interesse nacional do Brasil.

## Referências bibliográficas

- BRESSER PEREIRA, L. C. "A pragmatic approach to state intervention". *Revista de la CEPAL*, n.41, ago./1990. Trabalho apresentado ao XV Congresso da Latin American Studies Association, Miami, dez./1989. (Capítulo 8 deste livro.)
- . "O acordo sobre a dívida externa e a crise do governo." Depoimento perante a Comissão de Finanças do Senado. Brasília, 7 de maio, 1991. In Bresser Pereira, *Os tempos heróicos de Collor e Zélia*. São Paulo, Ed. Nobel, 1991.
- ESCUDE, C. "Relaciones internacionales de Argentina". *América Latina / Internacional* (FLACSO), v.8, n.27, jan./1991.
- REZEK, F. "Política externa do Brasil", (1991). *Revista da Escola Superior de Guerra*, ano 6, n.16, nov./1990. Conferência pronunciada em 23 de julho de 1990.