

# 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 consequência 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 (*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).