

Tornou-se lugar comum no Brasil dizer que “a causa da crise brasileira é política”. E que as soluções também são “políticas”. Há sempre alguma verdade em uma sabedoria convencional como essa. Mas, essencialmente, essa é uma tese tecnocrática e elitista, que entende que os técnicos e os empresários são racionais e sabem o que é bom para o país, enquanto os políticos apenas cuidam dos seus interesses. Na verdade, todos cuidam de seus próprios interesses — empresários, rentistas, técnicos, trabalhadores, políticos — mas todos podem também, sob determinadas circunstâncias, cuidar do interesse público. A virtude cívica é rara mas existe, os sentimentos de solidariedade e a preocupação com o interesse público são menos raros, porque cada um de nós sabe que a vida em comum é impossível se apenas o auto-interesse for levado em conta. Tanto as virtudes cívicas quanto os mais modestos sentimentos de solidariedade e de preocupação com o interesse público não são, porém, exclusividade de ninguém.

Os políticos, mais do que qualquer outro grupo, podem possuir essas qualidades, porque, em uma democracia, eles serão premiados ou punidos por seus eleitores em função delas. É verdade que os políticos brasileiros vivem todos os dias uma contradição. Espera-se que eles apóiem sólidas e racionais políticas, que garantam o equilíbrio macroeconômico e promovam as reformas institucionais necessárias, mas eles têm seus próprios interesses, e são eleitos por uma massa de eleitores que é incapaz sequer de fiscalizar suas ações nessa direção. Em consequência, ou eles praticam políticas populistas para agradar os eleitores ou se tornam reféns de grupos privilegiados que pressionam o Congresso. Os demais grupos sociais, porém, defendem seus próprios interesses de forma muito mais direta e sem controle, embora sempre afirmando que estão defendendo o interesse público, de modo que não faz sentido atribuir aos políticos ou à política os males do país.

Dizer que a principal causa da crise brasileira é política remete o país a um círculo vicioso insuperável. Como é possível ter estabilidade e desenvolvimento sem bom governo? E como é possível ter bom governo na democracia sem bons políticos? Se essa explicação de caráter político fosse verdadeira, o desenvolvimento econômico e político teria sido impossível no Brasil

em períodos democráticos. Ora, sabemos pela experiência universal que o regime político mais compatível com o desenvolvimento econômico é a democracia. Em países onde a acumulação primitiva de capital não foi ainda obtida e onde o sistema capitalista não está consolidado, ou seja, onde ainda não aconteceu a revolução capitalista, a existência de um regime político democrático é improvável. Mas uma vez completada a revolução capitalista — e o Brasil já a completou há muito —, o país contará com uma classe de empresários, com uma ampla classe média tanto burguesa quanto profissional e com uma classe trabalhadora suficientemente protegida nos seus direitos, que, em conjunto, garantirão a estabilidade democrática do país.

O Brasil já completou sua revolução capitalista, mas não completou sua revolução nacional: continua a ter uma enorme dificuldade de avaliar as questões a partir do interesse nacional do país. O Brasil é um país democrático, em processo de consolidação de sua democracia, mas continua a contar com uma sociedade profundamente heterogênea. Muitos dos cidadãos são meio-cidadãos, incapazes de fazer valer seus direitos e de participar da vida pública. De acordo com Aspásia Camargo:

A crise brasileira é, em grande parte, fruto do pesado tributo que até hoje rendemos ao nosso passado arcaico... O primeiro grande tributo consiste no que denominamos hoje a nossa 'dívida social', que resultou de uma tradição cultural escravocrata, calcada no desprezo pelo trabalho produtivo e na rígida hierarquia das relações sociais.¹

A “dívida social” é outra forma — bastante consolidada no Brasil — de expressar a extrema concentração de renda existente no Brasil. Se há no país um consenso sobre a característica básica da sociedade brasileira, este consenso é que o Brasil é uma sociedade dual, extremamente heterogênea. Em consequência, os governantes facilmente carecem de legitimidade e enfrentam crise de governabilidade.

Enquanto esta heterogeneidade persistir, enquanto as diferenças sociais não forem reduzidas, enquanto a sociedade não se tornar mais homogênea, apenas um pacto político orientado ao desenvolvimento, que dê um sentido à ação política, será capaz de dar legitimidade aos governantes. Países industrializados, para serem governados, normalmente não necessitam de uma coalizão política explícita. Suas sociedades são suficientemente homogêneas

¹ Camargo, 1990: 51-52.

e coesas para que um amplo contrato social, conforme definido por Hobbes e pelos filósofos políticos do século XVIII, seja suficiente. Um contrato social que defina os limites da sociedade civil e do Estado. Entretanto, no Brasil, apenas um contrato social básico seria um arranjo político muito frágil. Devido ao caráter dual de sua sociedade e, mais amplamente, à heterogeneidade social que a caracteriza, torna-se necessário algum tipo de coalizão de classes em torno de um projeto nacional de desenvolvimento. No Brasil, os momentos de grande desenvolvimento, como o período 1930-1960, foram aqueles nos quais um pacto dessa natureza existia. Ou então, existia um pacto em torno da idéia da democracia, como foi o caso do Pacto Popular-Democrático de 1977.

Dizer que a consolidação da democracia depende da existência de instituições políticas fortes, acompanhada de uma sociedade civil organizada, é tão verdadeiro quanto óbvio. Quando fazemos uma afirmação desse tipo, estamos no campo das definições e não no da procura de causas para os fenômenos políticos. Uma democracia consolidada é um sistema político em que a sociedade civil e as instituições são fortes. Onde os partidos políticos são representativos, onde o sistema constitucional, a lei e todas as outras instituições estatais são bem organizadas. Quando a democracia não está consolidada, as instituições, por definição, serão fracas e ineficientes. Os países em desenvolvimento, onde o Estado é fraco, onde a democracia não está nunca completamente consolidada, necessariamente terão instituições frágeis.

O problema, portanto, não é apenas saber como reformar as instituições, mas também é desenvolver a sociedade civil, ampliar o debate público, fortalecer a opinião pública e aumentar a representatividade do sistema político como um todo. Para isso, construir uma coalizão política orientada para o desenvolvimento é ainda essencial no Brasil. Se, em um momento de crise do Estado, o principal problema é construir capacidade de governar, Juan Carlos Torre observa que:

A resposta mais geral a essa questão tem sido propor estratégias cooperativas entre os atores políticos e sociais (...). Esses pactos ou acordos políticos geram capacidade de governar, pois conduzem a uma forma negociada de selecionar e reduzir as demandas políticas, de forma a torná-las consistentes com o ciclo político e econômico.²

² Torre, 1990: 3.

O problema básico é encurtar a distância política existente entre a coalizão eleitoral, que elege o governo, e a coalizão governante ou de sustentação, que, em uma sociedade radicalmente heterogênea como a brasileira, são muito diferenciadas.

PACTO BUROCRÁTICO-LIBERAL

Antes do Plano Real e após o primeiro encantamento das elites empresariais e da classe média profissional haver-se desfeito, a sociedade brasileira percebia que a crise, além de econômica, era política, e era possível perceber uma série de iniciativas tentando restabelecer um amplo pacto político. Uma aproximação entre a comunidade empresarial e os trabalhadores estava ocorrendo em várias esferas. Pelo lado dos empresários, a Fiesp estava mais aberta ao diálogo. Novas organizações, como o PNBE, lutavam vigorosamente em favor de uma nova coalizão política.³ Pelo lado dos trabalhadores, as centrais sindicais, inclusive a própria CUT, tornaram-se menos radicais, demonstrando uma nova abertura ao diálogo. Por parte da burocracia e da intelectualidade, havia tentativas de organização em torno de partidos próximos à centro-esquerda, como é o caso do PSDB, e de aproximações de empresários com o PT, de forma a tornar suas posições políticas mais próximas à social-democracia.

Entretanto, depois que a estabilização foi alcançada e Fernando Henrique Cardoso eleito presidente, essa preocupação com um pacto político esvaeceu-se. Subitamente, pareceu a uma grande maioria da população e a quase toda a elite brasileira que os problemas políticos estruturais do Brasil haviam desaparecido. Que afinal o país rumava para o desenvolvimento e, para isso, bastava que se promovessem as reformas institucionais que modernizassem o país, inclusive a reforma política. Esta, que deveria instituir o sistema distrital misto e criar barreiras para a existência de pequenos partidos, seria suficiente para resolver os maiores problemas políticos do país. Não se falava mais em pacto político.

O que não percebiam as elites burocráticas e burguesas brasileiras de então, inclusive este autor, é que, ao adotarem tal perspectiva, estavam na prática constituindo entre elas um pacto político. Um pacto informal mas

³ O PNBE — Plano Nacional das Bases Empresariais — reunia jovens empresários e chegou a ter alguma influência nos anos 1980 até meados dos anos 1990.

efetivo, voltado para a modernidade, cuja liderança cabia agora aos políticos e economistas que haviam logrado a estabilização dos preços. Um pacto, portanto, excludente dos trabalhadores e dos pobres: um Pacto Burocrático-Liberal. Burocrático porque a liderança política cabia a setores da classe média profissional, associada naturalmente à classe capitalista. Liberal porque comprometida com as reformas orientadas para o mercado.

O fato do novo pacto social excluir os trabalhadores e os pobres não significava que fosse contra eles. Pelo contrário, essa elite burocrática e intelectual no governo, do qual este autor fez parte, estava genuinamente comprometida com uma sociedade menos injusta. Sua concepção de modernidade envolvia uma distribuição de renda menos desigual, que deveria ser alcançada principalmente através de uma política social ativa. O compromisso não era retórico. Basta ver a prioridade que os orçamentos dos ministérios sociais tiveram no governo Fernando Henrique.

Entretanto, não se imagine que uma situação dessa natureza seja sem custos. A exclusão dos trabalhadores não foi voluntária, mas, ao não lográla, o governo ficava sem as bases na terra. Ou, colocando o problema em outros termos, a ausência dos setores populares permitia que aumentasse muito a influência dos grupos liberal-conservadores, formalmente representados pelo PFL mas, na verdade, muito mais espalhados dentro do governo e do próprio PSDB. Esses grupos adotavam uma perspectiva que — se distinguirmos neo de ultraliberal — era neoliberal e, por isso, não estavam comprometidos com uma política industrial e tecnológica mais ativa. E assim, dificultavam a ação do governo, no qual havia grupos, como os que se reuniram em torno da política de educação, de saúde e de ciência e tecnologia, preocupados em dar ao Estado um papel mais ativo e realizador.

O aumento da influência dos grupos liberal-conservadores, facilitada pela ausência dos trabalhadores, levou amplos setores do governo a aceitar a ideologia globalista do fim do Estado-Nação. Já vimos o que aconteceu com a política macroeconômica, que se rendeu ao Segundo Consenso de Washington. Já vimos como dominou, entre os formuladores de política econômica, a política do *confidence building*, segundo a qual, deve-se adotar todas as políticas propostas ou sugeridas por Washington e Nova York, mesmo se conflitantes com o interesse nacional e os fundamentos macroeconômicos, para assim, se obter confiança junto ao mercado financeiro internacional. Além disso, tornou-se corrente a noção propagada pelos países ricos de que não existe diferença entre empresa nacional e multinacional. Embora nenhum desses países acredite nisso — basta ver a ação de seus governos defendendo “suas” empresas multinacionais —, seus ideólogos foram capazes de convencer nossas

elites dessa tese. O processo acelerado de desnacionalização da indústria brasileira, que ocorreu nos anos 1990, está diretamente associado a essa concepção.

A democracia brasileira, entretanto, estava em pleno processo de consolidação. Apesar de todas as dificuldades, a cultura democrática progrediu no Brasil. Como observava José Álvaro Moisés no início dos anos 1990, as evidências empíricas demonstram que, no Brasil, existe uma reserva de legitimidade para a democracia. Apesar dos cidadãos apresentarem dúvidas constantes em relação ao trabalho dos políticos, a maioria deles aceita os princípios normativos da democracia.⁴ O governo Fernando Henrique teve um papel impecável na afirmação dos direitos humanos e dos valores democráticos. No plano político, o Brasil de 2002 era outro, quando comparado com o de 1995, quando começou o governo. A democracia brasileira estava consolidada, como as eleições desse ano deixaram claro.

PACTO POPULAR-NACIONAL

Em termos políticos, significa a eleição de Luís Inácio Lula da Silva uma mudança de pacto? Acredito que sim. Tenho dúvidas, entretanto, se será popular-nacional, burocrático-nacional ou meramente a reprodução do Pacto Burocrático-Liberal. As origens operárias do presidente, as bases sindicais do PT e os compromissos ideológicos desse partido apontam na direção de um pacto popular. O fato, porém, do PT ser um partido principalmente de classe média, como demonstrou de forma definitiva Leôncio Martins Rodrigues, sugere que poderá ser um pacto burocrático.⁵ Pela história de Lula, seria de se esperar que esse pacto, popular ou burocrático, fosse nacional, ou seja, estivesse comprometido com a defesa do trabalho e do capital nacionais. Entretanto, as decisões tomadas nos quatro primeiros meses do governo não sugerem essa prioridade, mas uma simples continuidade do Pacto Burocrático-Liberal de 1990.

Não é fácil definir um pacto político popular e nacional entre capitalistas, classe média profissional e trabalhadores. Dentre os obstáculos a uma coalizão social, o primeiro é o fato de que um pacto político orientado ao desenvolvimento só poderá realizar-se quando o desenvolvimento econômico já estiver em marcha. Há aqui, o clássico problema do ovo e da galinha.

⁴ José Álvaro Moisés, 1995.

⁵ Rodrigues, 1990.

Mais importante, porém, são as resistências ideológicas de uma elite alienada, que perdeu a noção do interesse nacional. Mas, se há obstáculos, existem também fatores positivos que favorecem um novo pacto político. A estrutura social brasileira foi submetida a profundas transformações nos últimos trinta anos. Como nota Wanderley Guilherme dos Santos, os quatro principais atores sociais no Brasil — empresários, operariado, trabalhadores rurais e a classe média heterogênea — são atualmente muito diferentes do que eram antes de 1964. Os empresários são representados por uma miríade de associações representativas paralelas ao sistema corporativo oficial. O mesmo ocorre com os operários. Os trabalhadores rurais se submeteram a um grande processo de sindicalização. A classe média — dentro da qual eu distingo uma classe média burguesa e uma profissional — cresceu. Sua parte profissional massificou-se e está se organizando em sindicatos. Em estudo posterior, Santos percebeu um crescimento significativo no número de associações de defesa de interesses no Brasil. Essa extrema fragmentação é uma “causa básica para a desordem”, pois ela torna a representação política difícil e complexa, mas também demonstra a vitalidade da sociedade civil.⁶

A classe capitalista, principalmente a industrial, está pronta para participar de um novo pacto político. Ela não está temerosa com relação a ameaças comunistas ou subversivas. Além disso, sua experiência recente, desde que a transição para a democracia foi alcançada em 1985, demonstrou que ela não tem nenhuma condição de, sozinha, conduzir politicamente o país. Ou bem ela adere a uma coalizão de classes, onde necessariamente terá um papel de liderança, embora limitado, ou não terá liderança alguma. No vácuo político, apenas grupos de interesses específicos, particularistas e corporativistas de toda sorte irão prevalecer, como ocorre atualmente.

A classe trabalhadora está melhor preparada para participar de um pacto político que anteriormente. Ela conta agora com três centrais sindicais: a CUT, a Força Sindical e a CGT, e também com uma grande quantidade de associações civis. O nível de educação e de preparo técnico de seus líderes melhorou extraordinariamente. Ao contrário do que acontecia ainda nos anos 1970, muitos dos seus líderes já têm amplas qualificações para participar do debate nacional. Eles continuam a protestar contra os baixos salários e contra a pobreza, mas sabem que a crise econômica é mais séria do que acreditavam e que o aumento de salários e a distribuição de renda somente serão possíveis se a completa estabilização macroeconômica for obtida e o crescimento retomado. Sua disposição para participar de um acordo social e político, que

⁶ Santos, 1985, 1993.

era quase nula ainda em 1985-1986, é hoje muito maior. O aparecimento do “sindicalismo de resultados”, como a Força Sindical, é apenas um dos indicadores desse fato. As mudanças que ocorreram na CUT e no Partido do Trabalhadores são também sintomas claros da mudança.

O problema da classe média profissional é mais complexo. Primeiro, porque as pessoas, incluindo os intelectuais e os políticos, normalmente insistem em ignorar a existência dessa classe. Eu não repetirei meus argumentos sobre esse tema.⁷ Segundo, porque essa classe social emergente, que usualmente utiliza a estratégia de dissimulação ou de autonegação, passou a adotar essa estratégia ainda mais ativamente desde meados dos anos 1970, quando um de seus setores — a alta burocracia estatal — estava sob o ataque das forças políticas democráticas que lutavam contra o regime autoritário. Terceiro, porque a crise do Estado dos anos 1980, da mesma forma que o neoliberalismo dos anos 1990, significou, para a classe média profissional do Estado, o aumento da instabilidade, desorganização e perda de prestígio e salários.⁸

Sabemos há muito, porém, que, no capitalismo global, o fator estratégico de produção é o conhecimento técnico e organizacional. É esse conhecimento que dá à classe média profissional um papel decisivo no “capitalismo dos técnicos” de hoje. É impossível ocorrer uma efetiva coalizão de classes com papel dirigente sem a participação da classe média burocratizada, particularmente da alta burocracia estatal. Esta teve um papel fundamental no desenvolvimento do país entre 1930 e 1980.⁹ Terá, portanto, um papel decisivo em qualquer novo pacto que surja, embora perca poder relativo em comparação com o prestígio e o poder que deteve nos anos 1990.

Qual será o conteúdo desse novo pacto político que estaria surgindo? Caso o governo Lula seja capaz, por um lado, de evitar a tendência de reproduzir um pacto burocrático e, por outro, de fazer frente a Washington e ao mercado financeiro, e mudar a equação econômica perversa apoiada pelo Segundo Consenso de Washington (taxa de juros alta, taxa de câmbio baixa ou valorizada), poderemos pensar em um pacto popular-nacional. Teríamos, então, uma combinação da social-democracia européia com o nacionalismo

⁷ Bresser-Pereira 1972, 1981d.

⁸ Quando promovi a reforma da gestão pública, entre 1995 e 1998, logrei reduzir a estabilidade constitucional dos servidores públicos, mas em compensação procurei aumentar os salários das carreiras típicas de Estado e recuperar seu prestígio.

⁹ Para uma análise da burocracia estatal brasileira, ver, dentre outros, Luciano Martins (1973, 1985), Sérgio Abranches (1978), Edson de Oliveira Nunes (1984) e Ben Ross Schneider (1991).

e o pragmatismo dos países do Leste Asiático. A afirmação dos direitos sociais dos trabalhadores e dos pobres seria completada por uma política econômica austera no plano fiscal e afirmativa do planejamento estratégico da economia, que, ao baixar a taxa de juros e elevar a de câmbio, estaria dando prioridade às exportações e à autonomia nacional.

Neste quadro, o Ministério da Fazenda deveria dar prioridade ao estabelecimento de uma meta informal para a taxa de câmbio. Manteria o câmbio flutuante, mas saberia que todos os países que adotam esse regime cambial devem realizar uma administração “suja” dessa taxa, de forma a manter um câmbio relativamente desvalorizado e estável. Por outro lado, assim que voltasse o crédito internacional, o Banco Central deveria iniciar a baixa programada da taxa de juros real básica do Banco Central do atual nível estratosférico, em torno de 11%, para uma taxa semelhante às taxas pagas pelos bancos centrais de outros países com classificação de risco igual ou pior do que a do Brasil, ou seja, cerca de 3%.

A determinação de baixar a taxa de juros básica encontrará oposição do mercado financeiro e de Washington (Tesouro, FMI e Banco Mundial). Ambos, além de usarem uma teoria econômica convencional e padronizada, são conservadores: dirão que, “primeiro”, é preciso começar a baixar ou pelo menos estabilizar o endividamento interno em termos reais, e, “depois”, baixar os juros. Não percebem que o Brasil encontra-se há muitos anos em uma armadilha da taxa de juros básica alta e que, para escapar dela, é preciso adotar estratégias que, embora prudentes, envolvam determinação e coragem.

O fato de “o mercado” financeiro estar contra não impedirá o êxito da política. É preciso distinguir dois mercados. Há um mercado financeiro personalizado, subjetivado, que “acha”, que “é contra”, que “gosta”, e há o verdadeiro mercado — um espaço institucional competitivo onde se trocam informações e se compram e vendem títulos de acordo com determinadas regras. O “mercado subjetivado” é dominado por alguns economistas e operadores que usam uma teoria convencional compartilhada pelos demais agentes, e que se aproveitam da rapidez das comunicações não apenas de fatos mas também de opiniões que a tecnologia das informações permitiu. Ainda que esse “mercado personalizado” se sobreponha e, em parte, se confunda com o mercado verdadeiro, este último, constituído pelos que realmente compram e vendem no mercado, e por princípios de racionalidade que o dirigem, continua a ser o que vale. Por outro lado, o mercado personalizado é pragmático: quando vê que as políticas às quais se opôs começam a funcionar, seus líderes de opinião mudam rapidamente de posição. Com frequência, esse mercado está equivocado, mas jamais é dogmático em seus erros.

A política que asseguraria êxito ao governo Lula, porque permitiria que o país afinal recuperasse a estabilidade macroeconômica, parte da crítica ao Segundo Consenso de Washington, inspirado em teorias neoclássicas e neoliberais. Existem duas explicações opostas para o desempenho econômico frustrante do Brasil nos anos 1990. De acordo com a esquerda tradicional, a região permaneceu novamente quase-estagnada porque adotou as reformas, voltadas para o mercado, previstas no Consenso de Washington. É uma explicação pouco convincente, dada a óbvia necessidade de muitas das reformas. Do lado oposto, a direita neoliberal e Washington afirmam, como o faz o *The Economist*, que “o principal erro do Consenso foi não haver pressionado suficientemente o Brasil para que fosse mais adiante nas reformas”.¹⁰ Como é próprio de toda ideologia dominante, essa explicação parece mais razoável. E, no entanto, é tão equivocada quanto a primeira.

O Brasil, a América Latina e todos os países altamente endividados não cresceram nos anos 1990 não porque fizeram as reformas previstas no Consenso de Washington, nem porque deixaram de fazê-las, mas porque adotaram propostas posteriores, constitutivas de um segundo Consenso, as quais, embora igualmente liberais, eram opostas às do primeiro Consenso. O Primeiro Consenso de Washington foi um fenômeno dos anos 1980. Diante da crise da dívida externa, Washington — ou seja, o governo americano, o FMI, o Banco Mundial e os *think tanks* locais — concebeu uma estratégia de ajuste fiscal, de ajuste das contas externas e de reformas orientadas para o mercado. Essa estratégia podia ser resumida em dez pontos, entre os quais estavam o ajuste fiscal, o ajuste das contas externas, a privatização e as reformas comercial, tributária, previdenciária e trabalhista.

Fiz a crítica sistemática desse Consenso ainda em 1990.¹¹ O que eu criticava, porém, não eram os dez pontos de reforma, mas o que estava implícito no Consenso: o neoliberalismo, a proposta de reduzir o Estado ao mínimo, o desejo de torná-lo mero garantidor da propriedade e dos contratos, a crença de que o mercado poderia automaticamente regular toda a economia desde que o ajuste fiscal fosse garantido e, assim, a inflação fosse evitada. Tudo isso era mera ideologia. Uma violência contra a experiência histórica do desenvolvimento. Ainda que algumas reformas tenham sido levadas longe de-

¹⁰ *The Economist*, 26 de abril de 2003.

¹¹ Bresser-Pereira, 1991.

mais, especialmente na Argentina, ainda que outras tenham sido equivocadas, como a privatização do setor elétrico no Brasil, não foram as reformas, muito menos o ajuste fiscal e o ajuste das contas externas realizado nos anos 1980, que provocaram a semi-estagnação dos anos 1990. Como também não foi sua falta. Afinal, o país que mais fez reformas nessa década, que mais elogios recebeu de Washington, foi a Argentina. Após a crise, porém, os ultraliberais de Washington e os *confidence builders*, em busca de credibilidade, que, em toda parte, se inclinam perante os poderosos, lembraram que a Argentina deveria ter feito mais ajuste fiscal, mais reformas... Puro *nonsense*.

Qual foi então o erro? Foi a estratégia definida por Washington no início dos anos 1990 para legitimar o grande fluxo de capitais que então começava. Foi o que tenho chamado de Segundo Consenso de Washington. Quatro pontos o caracterizam: (1) o uso de âncoras cambiais combinadas com altas taxas de juro para controlar a inflação e atrair capitais; (2) a exigência de abertura da conta capital (reforma não prevista no primeiro Consenso); (3) a afirmação que os países altamente endividados não tinham mais recursos para financiar seu próprio desenvolvimento e, portanto, só poderiam se desenvolver se contassem com poupança externa; e (4) a sugestão que, para obter essa poupança, os governos dos países deveriam ter “credibilidade”, ou seja, aceitar as recomendações vindas de Washington.

Enquanto aqueles que recusaram esse conselho, como a China, a Índia e o Chile, continuaram a crescer solidamente, aqueles que o aceitaram foram levados a crises financeiras e à semi-estagnação. Primeiro, porque esses países não podiam ter uma conta de capitais completamente aberta: dada a alta mobilidade dos capitais, a taxa de câmbio se torna incontrolável. Segundo, porque não é verdade que os países latino-americanos não tenham recursos para financiar seu desenvolvimento. Terceiro, porque, no sistema de contas nacionais, “poupança externa” é sinônimo de déficit em conta corrente e, portanto, de aumento de endividamento externo. Quarto, porque além de causar aumento da dívida, déficit em conta corrente significa moeda local relativamente valorizada, salários e consumo artificialmente altos, populismo cambial, resultando mais cedo ou mais tarde em crise de balanço de pagamentos. Quinto, porque não faz sentido que países altamente endividados adotem uma estratégia de endividamento ainda maior. Sexto, porque faz ainda menos sentido atrair capitais através de altas taxas de juros locais, que inviabilizavam o investimento produtivo e levam ao aumento do déficit público. Sétimo, porque ainda que parte da poupança externa venha na forma de investimentos produtivos, o destino do aumento do endividamento externo feito com valorização cambial e taxa de juros alta só pode

ser o aumento do consumo doméstico: a poupança externa é compensada pela despoupança interna.

O primeiro e o segundo Consenso são opostos. O primeiro era duro e assim, mal ou bem, promovia o necessário ajustamento do país. O segundo é frouxo: através do câmbio valorizado, promove o populismo cambial com a chancela do FMI, anulando, inclusive, o necessário ajuste fiscal. A combinação perversa de crescimento através da poupança externa com a busca de “credibilidade”, que caracteriza o segundo Consenso, resulta em uma equação macroeconômica mortal: alta taxa de juros e taxa de câmbio baixa — a primeira, inviabilizando o investimento, a segunda, favorecendo o endividamento e o consumo. Em sua busca de credibilidade ou de confiança, o país renuncia a pensar com a própria cabeça.

CONTINUIDADE NAS PRIMEIRAS MEDIDAS

Embora ainda seja possível pensar na formação de um pacto populacional, as primeiras medidas tomadas pelo governo Lula não indicam que se orientará nessa direção. Pelo contrário, o que vemos, com grandes aplausos de Washington e Nova York, é a continuidade da política econômica do governo anterior. A impressão que fica é a de que o Brasil não aprendeu com seus erros e se dispõe a voltar a praticá-los. Ao invés de dar prioridade à estabilização macroeconômica, que não significa apenas estabilidade de preços, mas também das contas externas, e ao razoável pleno emprego, o governo volta a dar prioridade às reformas tributária e previdenciária — reformas sem dúvida necessárias, mas que só produzirão efeitos a médio prazo. Ao invés de buscar inverter a equação macroeconômica apoiada pelo Segundo Consenso de Washington, reconduz ao Banco Central a diretoria antiga, exceto o presidente, dispõe-se a dar independência política à autoridade monetária para determinar como alcançará a meta de inflação.¹² Assim, como assinala o próprio *The Economist*, o governo brasileiro, que foi eleito com o compromisso de mudar a política econômica, está seguindo fielmente o receituário de Washington.

A política adotada pelo novo governo brasileiro foi a do “choque de credibilidade”. Em um primeiro momento, estava correto na medida em que havia ainda uma crise de balanço de pagamentos, e o crédito do Brasil, ex-

¹² A própria meta de inflação será decidida pelo governo.

presso no risco-Brasil, encontrava-se elevadíssimo. Entretanto, a política de acalmar os credores externos, além dos grandes superávits comerciais resultantes da desvalorização de 2002, permitiram que o risco-Brasil caísse verticalmente e o crédito externo voltasse.¹³

Era a hora do governo preparar a mudança do “regime de política econômica”, visando inverter a equação macroeconômica perversa, porém, manteve a política de altas taxas de juros, ao mesmo tempo que não intervinha na taxa de câmbio. Não se trata apenas de começar a baixar a taxa de juros, mas deixar claro para o mercado que o regime de política econômica como um todo seria mudado. Que o ajuste fiscal continuaria a ter prioridade, mas que se buscava uma taxa de juros muito mais baixa do que a atual, enquanto se manteria a taxa de câmbio em nível relativamente desvalorizado, compatível com superávits comerciais em torno de US\$ 20 bilhões.

Não é isso, porém, o que está acontecendo. O Ministério da Fazenda publicou um documento em abril de 2003, “Política Econômica e Reformas Estruturais”, que é um primor de raciocínio macroeconômico convencional, próprio do Segundo Consenso de Washington. Segundo o documento, “no que se refere à política macroeconômica, é essencial estabelecer o equilíbrio de longo prazo das contas públicas”. Eu concordaria com essa afirmação — de fato, é essencial aprofundar o ajuste fiscal — se o documento não dissesse em seguida que, alcançada essa meta, tudo o mais automaticamente se resolveria. Mas é isso mesmo que o documento afirma:

A diminuição da necessidade de financiamento do setor público implicará a redução do prêmio de risco dos títulos da dívida pública, permitindo a queda da taxa de juros, assim como o aumento dos recursos disponíveis para o setor privado. O ajuste das contas públicas vai aumentar a taxa de poupança doméstica, hoje muito abaixo da observada em economias que têm obtido maiores taxas de crescimento econômico.

O problema da taxa de juros fica assim automaticamente resolvido, sem necessidade do Banco Central adotar uma política firme de mudança do regime de política econômica. Nada mais caro ao Segundo Consenso de Washing-

¹³ O risco-Brasil, ou seja, a diferença entre as taxas de juros pagas no exterior, em dólares, pelo Brasil, em relação à taxa dos títulos do Tesouro americano, que estavam em torno de 750 pontos em abril de 2002, chegaram a um pico de 2.400 em setembro desse ano, mas no início de maio de 2003 já haviam voltado ao nível inicial.

ton. Para que não fique dúvida de que também o problema da taxa de câmbio se resolve a partir da política fiscal, basta ler quais são as medidas adicionais que o documento considera necessárias para a retomada do desenvolvimento:

Políticas específicas de incentivo ao desenvolvimento tecnológico e à inovação, de redução dos incentivos à informalidade, de redução dos custos de logística e transporte no País, de unificação e coordenação das políticas de comércio exterior, e de retomada do investimento em infra-estrutura.¹⁴

Ou seja, não se diz uma palavra sobre o problema fundamental: a taxa de câmbio. Mais adiante no documento, mostra-se com um gráfico que a taxa de câmbio sobe e desce proporcionalmente à subida e descida do risco-Brasil. A revalorização do real, portanto, é um fato esperado, que faz a economia retornar ao seu estado “normal”, anterior à crise de balanço de pagamentos de 2002. “Normal” com uma taxa de juros real tão alta quanto a brasileira? “Normal” para garantir qual superávit comercial? Não há respostas. A única afirmação do ministro é que o governo respeitará a liberdade de flutuação do câmbio: não interferirá no mercado.

De fato, com a restauração do crédito e a queda do risco-Brasil, voltaram os fluxos de capital especulativos, atraídos pela alta taxa de juros. A taxa de câmbio voltou a cair. Queda livre, hoje já muito abaixo do nível de equilíbrio, de no mínimo R\$ 3,20 por dólar, que poderá garantir os altos superávits comerciais de que o país necessita. A inflação cai, o endividamento público medido em dólares cai, os salários sobem, o superávit comercial anual alcança em abril o recorde de US\$ 17 bilhões. Elogios de Washington e Nova York (os poderosos sempre foram competentes em seu processo de cooptação). Deslumbramento com o poder e com “os bons resultados”. Euforia geral. Voltamos aos braços do Segundo Consenso de Washington e do populismo cambial. Logo o superávit comercial começará a cair e, um pouco mais tarde, o crédito internacional voltará a desaparecer. A economia, que permanece em recessão devido à paralisação dos investimentos ocorrida anteriormente, não chegará sequer a ter um alento. Apesar do aumento da demanda de consumo decorrente da valorização cambial, os empresários não se sentirão seguros para investir. O país estará novamente no caminho do consumo artifi-

¹⁴ Ministério da Fazenda do Brasil, 2003: 6. “Política Econômica e Reformas Estruturais”. Brasília, abril de 2003.

cial, da crise de balanço de pagamentos, do desemprego e da semi-estagnação econômica.

Mas, em compensação, não estaria o governo iniciando um programa de política industrial, que, acoplado ao competente programa de ciência e tecnologia desenvolvido no governo anterior e ao financiamento do BNDES, criariam as condições necessárias para a retomada do desenvolvimento? De fato, há esforços nesse sentido, como há vozes discordantes dentro do governo, mas é preciso ter claro que, enquanto não houver uma mudança de regime de política macroeconômica, não haverá possibilidade de desenvolvimento para o Brasil. Políticas industriais e tecnológicas afetam a oferta agregada mas, enquanto as taxas de juros forem mantidas altas e a taxa de câmbio baixa e instável, não serão realizados os grandes investimentos necessários para estimular a demanda agregada e, em um segundo momento, o aumento da oferta e da produtividade — ou seja, o desenvolvimento econômico. A política macroeconômica anticíclica, de redução do desemprego, buscando manter sempre a demanda em tensão com a oferta agregada, é parte essencial de qualquer política de desenvolvimento econômico.

Mas não haveria possibilidade de mudança na política de juros e de câmbio? Felizmente, existe. Há importantes líderes do governo que não aceitam a política econômica que está sendo conduzida pelo Ministério da Fazenda e pelo Banco Central. Há vozes críticas no Brasil, fora do governo. Existe uma crescente consciência de que a taxa de câmbio não pode ser mantida sem intervenção. Um dos mais respeitados banqueiros do Brasil, Fernão Bracher, que raramente se pronuncia publicamente, deixou este fato claro em artigo recente.¹⁵ A demanda de câmbio estável e relativamente depreciado já não é mais uma mera demanda de exportadores interessados em obter mais lucros. Dada a elevada dívida externa do Brasil e a necessidade de limitar o consumo e aumentar o investimento voltado para a exportação, já existem hoje forças significativas, na sociedade civil brasileira, favoráveis a uma taxa de câmbio competitiva. E mesmo no exterior, vemos o economista que identificou o Primeiro Consenso de Washington, John Williamson, declarar que é importante que o Brasil controle o fluxo de capitais que entram no país, inclusive taxando os capitais entrados de curto prazo, para evitar que a taxa de câmbio se valorize.¹⁶ No dia 1º de maio de 2003, Lula declarou que “o

¹⁵ Bracher, 2003. Fernão Bracher manifestou-se também, no segundo semestre de 1998, a favor da flutuação do real, quando pouca gente tinha coragem de defender essa tese.

¹⁶ Entrevista à *Folha de S. Paulo*, 4 de maio de 2003.

dólar não pode cair demais”. Ele já tem se indignado com a taxa de juros. Resta, portanto, uma esperança. No dia seguinte, porém, o presidente, repetindo as afirmações reiteradas de seu ministro da Fazenda e de seu presidente do Banco Central, afirmou que a taxa de câmbio é flutuante e não deve sofrer interferência do governo.

Por outro lado, é preciso não esquecer que Lula foi eleito com o decisivo apoio dos mais pobres. Embora mesmo eles se beneficiem no curto prazo de uma taxa de câmbio baixa, já que consomem gás de cozinha, beneficiam-se muito pouco. Embora os políticos populistas brasileiros continuem a perseguir a meta de um salário mínimo igual a US\$ 100,00, essa meta não faz sentido, já que depende da taxa de câmbio, e esta pouco influencia a capacidade aquisitiva do povo brasileiro.¹⁷ Quem mais se beneficia é a alta classe média, que consome importados, e os ricos, cuja riqueza em dólares aumenta na proporção da taxa de câmbio. Quem mais se prejudica, a curto prazo, são os empresários de bens comercializáveis, que reduzem sua capacidade de exportar ou se vêem expostos à competição estrangeira. E a médio prazo, toda a economia brasileira, que só crescerá com taxas de câmbio competitivas.

Em contrapartida, a tentação populista de deixar o câmbio subir e, assim, reduzir ainda mais a inflação enquanto aumentam os salários, é grande. E os mercados financeiros e Washington continuam contrários à intervenção no câmbio, em função de seus interesses em exportar mais para o Brasil e de sua velha convicção livre-cambista. Ora, o poder de cooptação desses grupos é muito grande.

Por outro lado, é grande a pressão de rentistas e desse mesmo mercado financeiro pela manutenção da taxa de juros em níveis altos. Dentro do Brasil, existe uma demanda generalizada por taxas de juros mais baixas, que não tem sido atendida. O argumento apresentado pelos economistas convencionais é a de que com taxa de juros alta se combate a inflação. Na verdade, taxas de juros mais altas combatem a inflação quando existe excesso de demanda em relação à oferta e, portanto, pleno emprego. Fora dessa situação

¹⁷ Dado o atual salário mínimo de R\$ 240,00, “bastaria” que a taxa de câmbio baixasse para R\$ 2,4 por dólar para que se alcançassem os US\$ 100,00. A mesma ilusão é cometida quando se mede o endividamento público brasileiro em dólares como uma porcentagem do PIB. Quando baixa a taxa de câmbio, a dívida como porcentagem do PIB cai, embora nada tenha ocorrido em relação à despesa ou à receita do Estado que justificasse essa queda. Nem mesmo aquela parte da dívida pública que está em dólares, ou é indexada em dólares, tornou-se mais fácil de pagar. Pelo contrário, como cairão as exportações, seu pagamento provavelmente ficará prejudicado.

cíclica, elevação da taxa de juros aumenta custos e provoca aumento da inflação administrada ou de custos. Em qualquer hipótese, mesmo nos raros momentos de pleno emprego, não faz o menor sentido econômico o país manter a taxa de juros básica, de curto prazo, definida pelo Banco Central, em um nível três a quatro vezes maior do que a taxa praticada por países com igual ou pior classificação de risco. A taxa de juros de longo prazo é definida pelo mercado, mas mesmo essa taxa é pressionada para cima pela prática de altas taxas de juros pelo Banco Central. Entretanto, o caráter perverso dessa política está aos poucos ficando claro para a sociedade brasileira, de forma que, no momento em que o governo Lula, eventualmente, decidir enfrentar o mercado financeiro e seus economistas, poderá contar com apoios significativos.

Será, porém, possível derrotar o Segundo Consenso de Washington e os mercados financeiros? Se houver determinação e competência, estou seguro que sim. Já o fizemos antes, com o Plano Real, em 1994, e com a flutuação do câmbio, em 1999. Nem Washington nem Nova York estão envolvidos em uma conspiração contra o Brasil. Pelo contrário, gostariam que o país se estabilizasse e apresentasse altas taxas de crescimento. Para alcançar esses objetivos, porém, adotam diagnósticos e políticas equivocadas, que interessam mais a eles do que a nós. No momento, porém, que tivermos coragem de pensar com nossa própria cabeça e que as decisões assim tomadas tiverem êxito, os economistas e burocratas de Washington e os operadores financeiros de Nova York e de São Paulo não terão dúvida em apoiá-las. Isso já aconteceu no passado e poderá acontecer no futuro.