

1. Reformas econômicas e crescimento econômico: eficiência e política na América Latina

LUIZ CARLOS BRESSER PEREIRA

*Um pragmatista afasta-se da abstração e da insuficiência das soluções verbais, das deficientes razões a priori, dos princípios estabelecidos, dos sistemas fechados e dos pretensos absolutos e origens...
Pragmatismo quer dizer ar livre e as possibilidades da natureza, em oposição ao dogma, à artificialidade e à pretensão da finalidade na verdade.*
William James, "Pragmatism", in: *Pragmatism and the meaning of truth* (Cambridge, Harvard University Press, 1975)

Introdução

A estabilização e as demais reformas econômicas orientadas para o mercado enfrentam, nas democracias novas, um duplo desafio: têm de ser economicamente eficientes e politicamente viáveis. Os economistas em geral enfatizam o primeiro aspecto, e os cientistas políticos, o segundo, embora sejam interdependentes e igualmente importantes. É um erro acreditar, como fazem os cientistas políticos com frequência, que os economistas sabem como as reformas devem ser concebidas, e também é um engano pressupor, como gostam de pensar os economistas, que tudo o que é necessário para o sucesso das reformas é um programa tecnicamente correto. Por um lado, alguns programas econômicos são incorretos justamente porque começam por uma falsa avaliação do problema a ser resolvido, ou porque acarretam custos econômicos e sociais desnecessariamente altos. Por outro lado, os obstáculos políticos, em particular o populismo e todos os tipos de dogmatismo, repetidas vezes impediram reformas extremamente necessárias. A recente crise latino-americana é eloquente nos dois sentidos. Os obstáculos políticos são em especial perturbadores para as democracias novas, nas quais o risco do populismo está sempre presente, mas é importante lembrar que a crise atual é a herança do autoritarismo.

Na década de 80, a América Latina enfrentou a pior crise econômica de sua história — uma crise caracterizada pela estagnação econômica e altas taxas de inflação. Em meio a essa crise, diversos países se converteram à democracia, e desde então têm lutado para reformar suas economias. No início dos anos 90, alguns países começaram a superar a crise, embora ainda seja prematuro afirmar que uma nova onda de crescimento esteja em curso. Em 1991, o crescimento da região foi negativo; para 1992, o prognóstico das agências multilaterais é que ocorra um modesto aumento do PIB, inferior ao crescimento populacional.

Tabela 1. *Variáveis macroeconômicas na década de 80*

	1980	1985	1989	1990
Crescimento do PIB (índice)	100,0	102,3	111,6	111,5
PIB per capita (índice)	100,0	92,3	92,6	90,6
Investimento/PIB	23,2	16,2	16,0	15,6
Transferência de recursos/PIB	-5,9	2,7	3,2	2,5
Dívida/exportações	2,2	3,5	3,0	2,9
Inflação (%)	54,9	274,7	1 157,6	1 260,1

Fontes: ECLA (Economic Commission for Latin America), *Panorama econômico de América Latina 1990 e 1991*; Banco Mundial, *World Development Report*, vários números; Banco Interamericano de Desenvolvimento, *Economic and social progress in Latin America: 1990 report*.

A crise afetou a América Latina como um todo (v. a tabela 1). Contudo, o desempenho dos países, em termos individuais, não tem sido homogêneo. Alguns já estavam crescendo. Outros alcançaram a estabilidade de preços, mas não retomaram o crescimento. O que tem predominado é a estagnação, e até mesmo o declínio, das rendas per capita. Além disso, nos últimos anos diversos países entraram numa espiral hiperinflacionária, interrompida com frequência por congelamentos de preços. Na Bolívia (1985), no Peru (1988-9), na Nicarágua (1988-9), na Argentina (1989-90) e no Brasil (1990), a taxa de inflação em algumas ocasiões passou de 50% ao mês, chegando assim à hiperinflação — um fenômeno sem precedentes na América Latina.

Por que a crise foi tão profunda? Por que a renda per capita na América Latina diminuiu cerca de 7,4%, entre 1980 e 1989? Por que a inflação, que teve em 1980 uma média de 54,9%, subiu para 1 157,6% em 1989? Por que a parcela de investimento no PIB caiu de 23,2% para 16,0%, no mesmo período? Será que uma explicação satisfatória pode ser encontrada apenas nas práticas populistas dos políticos e na excessiva intervenção estatal, como frequentemente se diz? O que é necessário fazer para superar a crise? Para que se retome automaticamente o crescimento, será suficiente alcançar a estabilização, privatizar e liberalizar?

Para entender a crise e formular soluções, podem-se distinguir duas interpretações alternativas: de um lado, a abordagem neoliberal, ou do consenso de Washington; do outro, a abordagem pragmática, que se concentra na crise fiscal do Estado. Essas abordagens têm em comum diversos diagnósticos e al-

gumas recomendações. Em particular, ambas criticam o populismo e o nacional-desenvolvimentismo que prevaleceu por tanto tempo na América Latina. Ainda assim, acredito que a abordagem pragmática apresenta uma visão mais realista da crise latino-americana, que ela é menos dogmática com relação às políticas a serem adotadas, e que é mais eficiente, uma vez que realiza as reformas com um custo menor do que o da abordagem neoliberal. Todavia, como a abordagem neoliberal tem sua origem em Washington — a fonte hegemônica do poder político externo na região — a política econômica futura será constituída mais provavelmente por uma mistura das duas abordagens.

Embora o foco desse ensaio sejam as novas democracias, não limitarei minha análise a estas. Examino aqui oito países, cinco dos quais (Peru, Bolívia, Argentina, Brasil e Chile) passaram por uma transição para a democracia na última década, dois (Colômbia e Venezuela) são democracias estáveis há um longo tempo, e um, o México, é um regime semi-autoritário, que recentemente tem exibido alguns sinais de democratização. Em todos esses países, os custos de transição provocados pelo ajuste e pela reforma eram altos, quando a crise irrompeu em 1982. Uma questão que tento responder é se e de que maneira as novas democracias reagiram de modo diferente das antigas democracias, do regime que continuou autoritário (México) e do país onde a transição para a democracia ocorreu depois que as reformas haviam sido completadas (Chile). Isso significa que discuto não apenas a parte econômica das reformas — a sua eficácia —, mas também os aspectos políticos envolvidos no processo.

O capítulo está dividido em três partes. Na parte 1, faço uma revisão da crise econômica latino-americana, vista da perspectiva das duas abordagens. Nas primeiras duas seções, defino a abordagem neoliberal da crise latino-americana — o “Consenso de Washington” — e a abordagem pragmática; na terceira e quarta seções, analiso a crise fiscal latino-americana e suas origens. A quinta seção traça a distinção entre *orientação para o mercado* e *coordenação pelo mercado*; a sexta seção resume as reformas apropriadas.

As reformas empreendidas em oito países latino-americanos são analisadas na parte 2. Esses estudos de países permitem uma avaliação das vantagens de cada uma das abordagens.

A parte 3 enfoca a questão política das reformas e sua eficácia. A primeira seção analisa o dilema entre um ataque frontal à crise fiscal e a estratégia da construção de confiança, na qual os setores mais poderosos da sociedade são poupados dos custos de transição envolvidos no ajuste fiscal. A segunda seção discute a ameaça populista que é endêmica às reformas, diferenciando o populismo em geral e o “pacto populista” do populismo econômico. Na terceira seção, é discutida a compatibilidade entre a democracia e as reformas. Essa seção questiona o freqüente pressuposto de que os economistas sabem o que deve ser feito, e que o único problema é mobilizar os recursos políticos necessários. Na quarta seção, um modelo é construído para discutir os custos de transição no momento em que as reformas são empreendidas; os custos do ajustamento são comparados com os custos de “empurrar a crise com a barriga”. O problema

fundamental tratado nessa parte é o poder político que os governos precisam obter para que consigam reformar o Estado e recuperar a confiança na moeda nacional, garantida pelo Estado.¹

Na conclusão, além de fazer um resumo, mostro que, embora as abordagens neoliberal e pragmática coincidam em vários aspectos, a ênfase na crise fiscal do Estado leva a um conjunto diferente de recomendações. Enquanto a abordagem neoliberal atribui a crise econômica na América Latina à existência de um Estado demasiado grande e forte, a abordagem pragmática reconhece que o Estado cresceu muito — e de uma maneira distorcida —, porém explica a crise mais pela debilidade do Estado, garroteado pela crise fiscal, do que por sua força excessiva. O Estado foi mutilado pela crise fiscal e perdeu a capacidade de desempenhar seu papel, complementar ao do mercado, na coordenação da economia. A abordagem neoliberal, adotada pelas principais *policy-making* do mundo, paradoxalmente limita a política econômica a um papel negativo: ao da redução do aparato estatal. Além disso, ignora uma característica essencial da inflação latino-americana desde a década de 70: seu caráter inercial. Como conseqüência, os programas de estabilização que seguem a abordagem ortodoxa, quando não são simplesmente ineficazes, tendem a gerar altos custos e, uma vez alcançada a estabilização, o crescimento é retomado com dificuldade. Essa ineficácia é agravada pela dependência das agências multilaterais com relação ao mundo desenvolvido, particularmente aos Estados Unidos, cujos interesses nem sempre coincidem com os dos países latino-americanos. Essa dependência torna-se particularmente clara na abordagem amena que dão à crise da dívida.² Em contraste, a abordagem pragmática enfatiza a necessidade — posta pela gravidade da crise fiscal — de reduzir ou cancelar a dívida pública, e destaca a importância da recuperação das poupanças públicas. Sendo uma abordagem pragmática, ela dá ênfase à elaboração de políticas econômicas, descartando a visão pessimista neoliberal de que a intervenção estatal é sempre feita para gerar benefícios pessoais aos *policy-makers*. Assinala ainda a necessidade, uma vez alcançada a estabilização, de se ter uma política de desenvolvimento ampla e flexível: uma estratégia na qual a coordenação estatal tenha um papel subsidiário, mas significativo, e na qual o critério do interesse nacional tome o lugar do nacionalismo.³

1. Não emprego as palavras *governo* e *Estado* como sinônimos, como é costume nos países anglo-saxões. Nesse capítulo, são conceitos distintos. O *governo* é o corpo que dirige o Estado (o presidente e seus ministros, o Legislativo, o Tribunal Superior). O *Estado* é a organização burocrática, o aparato que detém o poder exclusivo de legislar e tributar a população que vive num dado território. Desse modo, o Estado é uma entidade mais ampla, da qual o governo é um aspecto essencial. Mais amplo ainda é o conceito de *Estado-nação* — o país ou nação soberana —, que não deve ser confundido com o Estado.

2. Embora dominada por idéias neoliberais, Washington continua muito preocupada com a concentração de renda e de riqueza na América Latina. Eles sabem que a desigualdade não é somente o principal problema social, mas também um obstáculo crucial à efetiva modernização da região.

3. Sobre o aspecto pragmático da abordagem que estou propondo, v. meu ensaio "A pragmatic approach to state intervention" (1990), no qual analiso a abordagem pragmática que os economistas do Leste e do Sudeste Asiático empregaram para lidar com os problemas que enfrentavam.

Abordagem neoliberal ou pragmática?

A abordagem de Washington

A abordagem de Washington à crise latino-americana cristalizou-se nos últimos dez anos. John Williamson (1990a) publicou recentemente um ensaio no qual definia o que ele chamava de "Consenso de Washington" — e, embora a palavra *consenso* possa ser demasiado forte,⁴ está bem claro que algum tipo de concordância sobre a crise latino-americana de fato existe em Washington e, de modo ainda mais amplo, nos países da OCDE.

As origens dessa perspectiva são razoavelmente claras. Suas raízes se assentam no colapso do consenso keynesiano (Hicks, 1974; Bleaney, 1985) e na crise da Teoria do Desenvolvimento Econômico (Hirschman, 1979). Ela é caracterizada pela ascensão de uma nova direita — o neoliberalismo —, representada, no âmbito da economia, pela escola austríaca (Hayek, Von Mises), pelos monetaristas (Friedman), pelos novos clássicos (Lucas, Sargent), pelos livre-cambistas (Krueger, Balassa), e pela escola da escolha pública (Buchanan, Olson, Tullock, Niskanen). Essas concepções, moderadas por algum grau de pragmatismo, são esposadas pelas agências multilaterais em Washington, pelo Federal Reserve, pelo Tesouro americano, pelos ministros das Finanças dos países do G-7 e pelos presidentes dos vinte bancos comerciais mais importantes.⁵ Elas formam o consenso de Washington: a abordagem neoliberal que, tendo Washington como sua origem geográfica, tem uma poderosa influência sobre os governos e as elites da América Latina.

De acordo com essa abordagem, as causas da crise econômica latino-americana são basicamente duas: (1) a excessiva intervenção estatal, que se expressa no protecionismo, na regulamentação exagerada e num setor público superdimensionado, e (2) o populismo econômico, caracterizado como indisciplina fiscal: falta de vontade de eliminar o déficit orçamentário. Segundo esse julgamento, as reformas econômicas deveriam, no curto prazo, combater o populismo econômico e controlar o déficit orçamentário; no médio prazo, deveriam seguir uma estratégia de crescimento orientada para o mercado, isto é, reduzir a intervenção estatal, liberalizar o comércio exterior e incentivar as exportações.

4. A "abordagem de Washington" é a abordagem dominante em Washington e de maneira geral nos países industrializados, mas não é necessariamente uma abordagem consensual. Richard Feinberg, ao comentar o ensaio de Williamson, deixou claro que, embora haja um movimento na direção de um "consenso centrista" em Washington, existem muitas dúvidas: "Por exemplo, sobre o papel do Estado. Estamos de acordo que este deva ser enxugado e remodelado. Mas queremos que o produto final seja um Jaguar de alta performance ou um Yugo minimalista?" (1990: 22).

5. Em relação à administração da crise da dívida externa, esse grupo forma o que Susan George chamou de o "sistema" (1988). Esse sistema é comandado pelo Tesouro americano, e tem como braços fundamentais o Fundo para o Desenvolvimento Internacional e o Banco Mundial. Completam o sistema, por um lado, os ministros das Finanças dos demais países do G-7, e, por outro, os presidentes dos bancos internacionais mais importantes (são cerca de vinte). Na fase inicial da crise da dívida, o Federal Reserve Bank, na época dirigido por Paul Volcker, representava o governo dos Estados Unidos. Depois do anúncio do Plano Baker (1985), a influência do FRB começou a diminuir, e praticamente desapareceu depois que Volcker deixou a sua direção, em 1987.

Na versão de Williamson (1990a: 8-17), o consenso de Washington compreende dez medidas: (1) uma disciplina fiscal deve ser imposta, para eliminar o déficit fiscal, (2) devem ser alteradas as prioridades nos gastos estatais, eliminando-se os subsídios e aumentando-se os gastos em educação e em saúde, (3) uma reforma tributária deve ser implementada, com aumento da carga tributária, se inevitável, mas com a advertência de que “a base tributária deve ser ampla e as taxas marginais de tributação devem ser moderadas”, (4) as taxas de juros devem ser positivas e determinadas pelo mercado, (5) a taxa de câmbio deve ser determinada pelo mercado, (6) o comércio deve ser liberalizado e orientado para o exterior (não há prioridade na liberalização dos fluxos de capitais internacionais), (7) não deve haver restrições para o investimento direto, (8) as empresas estatais devem ser privatizadas, (9) as atividades econômicas devem ser desregulamentadas, (10) devem-se prover melhores garantias para os direitos de propriedade. Note-se que as cinco primeiras reformas podem ser resumidas numa só: estabilização por meio de políticas fiscal e monetária ortodoxas, ao estilo do FMI, em que o mercado desempenha o papel principal. As cinco reformas restantes constituem maneiras diferentes de dizer que o tamanho e o papel do Estado deve ser severamente reduzido. Assim, o diagnóstico é transparente: a crise latino-americana origina-se da indisciplina fiscal (populismo) e no estatismo (proteccionismo e nacionalismo).

É digno de nota que o consenso de Washington nada diz sobre a crise do endividamento externo e ignora o problema das poupanças públicas,⁶ ao mesmo tempo em que o populismo econômico e a intervenção estatal não são situados historicamente. Fica implícita a sugestão de que esses problemas sempre foram uma séria desvantagem para a América Latina.

A abordagem de Washington pressupõe que o crescimento será automaticamente retomado depois que forem feitas a estabilização macroeconômica, a liberalização comercial e a privatização. Não há nenhuma dúvida sobre a prioridade da estabilização. Além disso, as reformas orientadas para o mercado provavelmente melhorarão a alocação dos recursos e aumentarão a eficiência do sistema econômico. Mas em nenhum lugar da América Latina se chegou à idéia neoliberal do Estado mínimo. Mesmo na Bolívia e no Chile, onde mais se avançou nessa direção, o papel econômico do Estado continua crucial. Na Colômbia, não se fez nenhuma reforma estrutural, e ainda assim se chegou à disciplina fiscal: em 1980, o país apresentou o melhor desempenho do grupo. Por outro lado, os países que foram bem-sucedidos na estabilização e que estão implementando as reformas estruturais liberais, como a Bolívia e o México, têm apresentado taxas de crescimento insatisfatórias (v. tabela 2). Williamson e Rüdiger Dornbusch (1989) analisaram esse fato, enquanto Pedro Malan (1990) observou que tal situação tem provocado um nítido mal-estar em Washington.

6. Essa omissão da dívida externa não é casual. Embora Washington reconheça a existência da crise da dívida — ou melhor, do “problema” da dívida —, seu ponto de vista atual é que esse problema tem sido muito superestimado.

Tabela 2. *América Latina: inflação e crescimento do PIB per capita na década de 80, em países selecionados (%)*

	PIB per capita			Inflação		
	1985-9	1989	1990	1985-9	1989	1990
Argentina	-2,1	-5,6	-1,8	468,6	4 923,8	1 344,4
Bolívia	-1,8	-0,1	-0,2	192,8	16,6	18,0
Brasil	2,2	1,2	-5,9	489,4	2 337,6	1 585,2
Chile	4,4	8,0	0,3	19,8	21,4	27,3
Colômbia	2,7	1,5	2,1	24,5	26,1	32,4
México	-1,3	0,9	1,7	73,8	19,7	29,9
Peru	-2,6	-13,2	-6,8	443,2	2 775,8	7 649,7
Venezuela	-1,1	-10,1	3,2	32,5	81,0	36,5

Fonte: ECLA, *Panorama econômico de América Latina 1990 e 1991*.

A abordagem da crise fiscal, ou abordagem pragmática

O pressuposto de que basta alcançar a estabilização e reduzir a intervenção estatal para que se retome o crescimento é falso. Embora as reformas liberalizantes de fato aperfeiçoem a coordenação do mercado e melhorem a alocação de recursos, tornar o sistema econômico mais eficiente não basta para que se tenha crescimento. Para tanto, é necessário combater a crise fiscal, recuperar a capacidade de poupança pública e definir-se um novo papel estratégico para o Estado, de modo que a poupança total seja aumentada e o progresso tecnológico possa ser incentivado.

A abordagem da crise fiscal, ou abordagem pragmática, relaciona as dificuldades econômicas da América Latina tanto ao problema do endividamento externo, quanto ao populismo econômico.⁷ Ambos têm como consequência uma crise fiscal do Estado que se expressa em altas taxas de inflação. À medida que os preços e os salários tendem a ser informalmente indexados, essa alta inflação adquire um caráter crônico, ou inercial. À luz dessa abordagem, os programas de estabilização, além de adotar políticas fiscal e monetária ortodoxas, precisam incluir políticas de renda e reduzir a dívida pública pendente. Alcançada a estabilização, devem entrar em cena as reformas orientadas para o mercado; contudo, o Estado que emerge dessas reformas, embora menor e

7. Não é tão fácil como no caso da abordagem de Washington definir os responsáveis pelo que estou chamando, na falta de um nome estabelecido, de abordagem da crise fiscal, ou abordagem pragmática: "crise fiscal" para salientar a causa básica da crise latino-americana, e "pragmática" para afastar qualquer tipo de dogmatismo. Como antecessores diretos das idéias do presente capítulo, eu citaria Sachs, 1987; Dornbusch, 1989; Fanelli, Frenkel e Rozenwurcel, 1990; e meu ensaio "A pragmatic approach to state intervention" (Bresser Pereira, 1990). Citarei aqui diversos economistas, não apenas da América Latina e da Ásia, como também dos Estados Unidos e da Europa, que partilham dos mesmos princípios dessa abordagem. Entre os economistas citados neste ensaio, além dos outros dois co-autores deste livro, Adam Przeworski e José María Maravall, eu apontaria Adolfo Canitrot, Albert Hirschman, Alice Amsden, André Lara Resende, Edmar Bacha, Colin I. Bradford Jr., Elhanan Helpman, Eliana Cardoso, Felipe Passos, Fernando Fajnzylber, Gene Grossman, Guillermo Rozenwurcel, Jeffrey Sachs, José María Fanelli, Joseph Ramos, Michael Bruno, Miguel Kiguel, Mitsuhiro Kagami, Nora Lustig, Paul Beckerman, Paul Krugman, Pedro Malan, Pêrsio Arida, Richard Feinberg, Roberto Frenkel, Rogério Werneck, Rüdiger Dornbusch, Sebastian Edwards, Werner Baer e Yoshiaki Nakano, como aqueles que compartilham minha adoção da abordagem da crise fiscal, ou abordagem pragmática.

reorganizado, deve ter não apenas um papel político e de bem-estar, mas também um papel econômico, particularmente na área de metas de uma política industrial orientada para a promoção da exportação.

A abordagem pragmática tem como antecessora a abordagem da dependência, que foi dominante no final dos anos 60 e ao longo da década de 70. A principal diferença entre elas reside no fato de a abordagem da dependência tomar as causas do subdesenvolvimento como sendo estruturais, ao passo que a abordagem pragmática pressupõe que elas são, em alguma medida, estratégicas. Ainda assim, as duas abordagens se preocupam com a importância das variáveis externas — no caso, a crise da dívida — e ambas criticam os diagnósticos e receitas que ignoram as especificidades dos países latino-americanos.⁸

Desde a eclosão da crise da dívida, os programas de ajuste patrocinados por Washington tinham como exigência o equilíbrio orçamentário, por meio da redução tanto dos gastos correntes quanto dos investimentos. A alternativa de eliminar o déficit orçamentário através do aumento dos impostos e da redução da dívida pública recebeu uma atenção menor.⁹ Em termos práticos, o ajuste no balanço de pagamentos e nos preços são considerados de tanta importância que a qualidade do ajuste fiscal não é levada em consideração. Ajustes fiscais que afetam negativamente os investimentos são encarados da mesma maneira que ajustes que cortam os gastos correntes. Cortes nos gastos públicos são considerados preferíveis a aumento nos impostos, ignorando o fato de que os cortes nos gastos são em geral regressivos, enquanto aumentos de impostos podem ser um instrumento de distribuição de renda.¹⁰ A redução na dívida externa é sistematicamente deixada de lado, colocada como último recurso. E a idéia de que a recuperação das poupanças públicas seja uma parte essencial das reformas é em geral descartada.

Em contraste, a abordagem da crise fiscal começa com a hipótese de que o crescimento não é retomado automaticamente após a estabilização, seja porque a estabilização é feita às custas do investimento público, seja porque a reforma não trata da questão das poupanças públicas. Essa abordagem assevera que o crescimento será retomado somente se a estabilização e as reformas orientadas para o mercado forem complementadas pela recuperação das poupanças públicas e pelas políticas que definem um novo papel estratégico para o Estado. Pois por crise fiscal se quer dizer não só que o Estado não tem crédito, tornando-se incapaz de financiar suas atividades, mas também que ele perdeu a

8. Barbara Stallings (1991: 3) recentemente chamou a atenção para o fato de que "as velhas idéias sobre a influência externa foram abandonadas com demasiada rapidez. Ironicamente, justo quando as variáveis externas se tornaram particularmente importantes na década de 80, como um fator-chave das teorias de desenvolvimento, estas variáveis desapareceram".

9. Isso não é consensual em Washington. O Banco Mundial tem ultimamente destacado a importância do aumento dos impostos para equilibrar os orçamentos e também para financiar programas de combate à pobreza que tornariam o ajuste fiscal e as reformas estruturais compatíveis com a democracia. O FMI tem se preocupado cada vez mais em como conseguir a estabilização com crescimento econômico. V. em especial o trabalho de Vito Tanzi (1989) no livro do FMI, organizado por Mario Blejer e Ke-young Chu, *Fiscal policy, stabilization and growth in developing countries* (1989).

10. Essa crítica foi originalmente feita por Sachs (1987).

capacidade de investir e levar adiante políticas de longo prazo orientadas para o desenvolvimento industrial, agrícola e tecnológico. Uma vez superada a crise fiscal, as poupanças públicas terão de ser recuperadas, para que possam financiar uma estratégia de crescimento.¹¹

A abordagem neoliberal pressupõe que as poupanças e os investimentos privados substituirão o investimento público. É verdade que, em termos históricos, essa tem sido a tendência. Embora o Estado tenha desempenhado um papel decisivo na Alemanha e no Japão, no final do século XIX, investindo diretamente na indústria, esse papel desde então tem se reduzido e transformado. Ainda assim, não é realista esperar que uma transformação desse tipo ocorra abruptamente. A substituição pelo investimento privado do investimento feito pelo Estado, diretamente ou de maneira induzida, deve necessariamente ser um processo gradual. O Estado, especialmente no atual estágio de desenvolvimento na América Latina, desempenha um papel suplementar, mas ainda assim estratégico, na coordenação da economia e na promoção do crescimento econômico. Quando o Estado fica paralisado por causa da crise fiscal, a economia como um todo tende a ficar imobilizada.

A abordagem pragmática apóia a liberalização, mas não como uma fórmula mágica. Como observa Colin I. Bradford Jr. (1991: 88), a literatura recente sobre as estratégias de desenvolvimento apresenta alternativas para se conseguir competitividade internacional: (1) "reforma estrutural da economia nacional com vistas à competitividade interna, que resulta em crescimento dinâmico e em aumento da oferta de produtos exportáveis" ou (2) "reforma da política de comércio com vistas à competitividade internacional, que permita a economia responder às demandas externas". A segunda alternativa é característica da abordagem de Washington. Seus proponentes enumeram diversos pré-requisitos para que uma estratégia orientada para o exterior seja bem-sucedida (Krueger, 1985), mas fica bem claro que o pré-requisito essencial na visão deles é a liberalização do comércio e a abertura da economia ao investimento estrangeiro. A primeira alternativa é preferível, sob o ângulo da abordagem pragmática.¹² Enquanto a liberalização comercial por si só pode ser uma estratégia adequada para países pequenos como Cingapura, Hong Kong ou Uruguai, para os países de maior dimensão, como são os da América Latina, a liberalização do comércio deve ser apenas um dos ingredientes de uma estratégia de desenvolvimento, abrangendo as poupanças públicas e os investimentos em educação e tecnologia, assim como o incentivo às exportações. A estratégia de substituição de importações, tendo esgotado seu potencial há muito tempo, foi posta de lado, porque não garante a competitividade internacional. Mas não faz muito sentido acreditar que basta ao Estado estabilizar, liberalizar o comércio e incen-

11. Existe obviamente uma alternativa: financiar o crescimento com poupanças externas, em especial com investimento estrangeiro direto. Em parte, esta tem sido a direção seguida pelo México. O investimento estrangeiro e o repatriamento de capitais permitiram ao México superar a estagnação e iniciar sua recuperação econômica.

12. Ela é apresentada, por exemplo, por Fajnzylber, 1990.

tivar a educação pública para que o crescimento seja automaticamente retomado. Nas palavras de Bradford (1991: 93):

A idéia [neoliberal] de um crescimento conduzido pelas exportações baseia-se na noção de que, se as condições estiverem certas, as exportações irão se realizar, mas a teoria não especifica os agentes responsáveis pelo crescimento dinâmico das exportações, apontando apenas os ganhos de eficiência resultantes dos efeitos alocativos e estáticos que decorrem do alinhamento de preços. A idéia pragmática do crescimento conduzido pelas exportações baseia-se num conjunto mais rico de elementos que ativam o processo de crescimento. Esta abordagem enfoca o processo de geração de conhecimento tanto internamente, por meio da educação, treinamento, alfabetização, apoio à pesquisa e desenvolvimento e coisas do gênero, assim como do ponto de vista da crucial absorção das tecnologias do exterior, por meio de políticas econômicas abertas ao exterior.

A abordagem pragmática não deve ser vista como uma rejeição do consenso de Washington, mas como uma alternativa que com ele compartilha muitas concepções. Ambas se opõem à postura "nacional-populista" que ainda existe na América Latina, embora com credibilidade e apoio progressivamente menores.¹³ A abordagem pragmática aceita a necessidade de reduzir o tamanho do Estado, que cresceu de modo exorbitante nos últimos cinquenta anos, e concorda que essa expansão gerou sérias distorções, já que o Estado passou a ser capturado pelos interesses particulares dos "caça-rendas" (*rent-seekers*). Nossa abordagem, contudo, enfatiza que a crise do Estado latino-americano se deve à exaustão da forma da intervenção estatal — a estratégia de industrialização por substituição de importações — mais do que ao tamanho em si do Estado. Essa abordagem não aceita o axioma neoliberal de que "sendo as falhas do Estado piores do que as falhas do mercado, a solução é reduzir a intervenção estatal ao mínimo". Embora as falhas do Estado possam ser tão ruins quanto as falhas do mercado, as reformas econômicas, e as políticas econômicas de uma maneira mais geral, representam uma tentativa de limitar e superar essas falhas. Algumas vezes, as reformas implicam uma redução da intervenção do Estado, outras vezes sua ampliação.

Assim, com essas advertências em mente, a abordagem pragmática apóia as reformas liberalizantes e as que visam a redução do Estado, tal como representadas na postura neoliberal. Ainda assim, a avaliação neoliberal das causas da crise é incompleta e parcialmente equivocada, em particular quando confunde uma aguda crise fiscal com uma concepção voluntarista de "indisciplina" fiscal. Como resultado, as reformas decorrentes do consenso de Washington são insuficientes.

O diagnóstico neoliberal acerca das origens da crise latino-americana da década de 80 é historicamente incorreto. A crise não pode ser atribuída unicamente ao populismo econômico, já que o populismo sempre existiu na Amé-

13. A abordagem populista e nacionalista rejeita qualquer tipo de ajuste, considera os déficits fiscais e os salários mais altos como funcionais na reativação da demanda agregada e do crescimento, e discorda em que a intervenção estatal tenha sido excessiva e que a estratégia de substituição de importações esteja esgotada. Nos últimos anos, o número de defensores dessas idéias na América Latina reduziu-se drasticamente. Essas práticas, contudo, continuam disseminadas.

rica Latina. Tampouco pode ser imputada à estratégia de substituição de importações, já que por muitos anos essa estratégia produziu excelentes resultados econômicos. Não pode ser atribuída ao caráter intrinsecamente equivocado da intervenção estatal, porque por muitos anos essa intervenção foi bem-sucedida. O desenvolvimento econômico latino-americano entre 1930 e 1980 nunca teria sido tão intenso se não fosse pelo papel ativo do Estado.

De acordo com a abordagem pragmática, a crise latino-americana pode ser explicada pelo acúmulo de distorções resultantes de anos de populismo e de nacional-desenvolvimentismo, pelo crescimento excessivo e distorcido do Estado, pela exaustão da estratégia de substituição de importações, e pela consequência final do acúmulo de todas essas tendências acumuladas: a crise financeira do Estado — uma crise que o imobilizou, transformando-o em um obstáculo, mais do que em um agente eficaz do crescimento.

O conceito de crise fiscal do Estado deve ser distinguido claramente da mera indisciplina fiscal ou dos déficits orçamentários. A crise fiscal é um fenômeno estrutural, e não um fenômeno de curto prazo e circunstancial. Déficits públicos persistentes com certeza provocam uma crise fiscal, mas, uma vez eliminados os déficits, o país se defronta com um problema mais sério. James O'Connor (1973) apresentou o conceito de crise fiscal do Estado,¹⁴ explicando essa crise pela crescente incapacidade do Estado de dar conta das demandas crescentes de diversos setores da economia e dos grupos sociais correspondentes.

Na década de 80, a crise fiscal do Estado na América Latina tinha cinco ingredientes: (1) déficit orçamentário, (2) poupança pública negativa, ou muito pequena, (3) dívida externa e interna excessivamente grande, (4) baixa credibilidade do Estado, que se expressava na falta de confiança na moeda nacional e no vencimento de curto prazo da dívida interna (por exemplo, o mercado *overnight* brasileiro de títulos do Tesouro Nacional),¹⁵ e (5) falta de credibilidade do governo.

O déficit público e a insuficiência de poupanças públicas são componentes de fluxo da crise fiscal; o tamanho da dívida pública — seja ela interna ou externa — é o componente de estoque. A falta de crédito e de credibilidade são fenômenos sociopolíticos relacionados diretamente com as causas reais, mas com alguma autonomia em relação a estas. Um país pode ter um grande déficit público e também uma grande dívida pública, sem que o Estado perca o crédito ou sua credibilidade enquanto governo. Esse é atualmente caso dos Estados Unidos e da Itália, onde, a despeito do déficit e da dívida, não há crise fiscal, ou pelo menos esta é de natureza muito mais branda do que as crises predo-

14. Há uma redundância nesta expressão: uma crise fiscal é sempre uma crise do Estado. "Crise financeira do Estado" seria uma expressão alternativa, significando a mesma coisa. A expressão "crise fiscal do Estado", entretanto, serve para ressaltar que o Estado está em crise.

15. O Estado no Brasil é financiado internamente pelo mercado *overnight*. Diariamente, os agentes econômicos convertem o depósito que possuem nas contas bancárias em empréstimos ao Estado, com vencimento de um dia. Dessa maneira, os ativos financeiros são indexados e protegidos da inflação, e o Estado se financia com um título que é uma quase-moeda. O Plano Collor I representou uma tentativa de enfrentar esse problema (Bresser Pereira e Nakano, 1990).

minantes na América Latina. A perda de crédito por parte do Estado — sua incapacidade de se financiar, exceto através de senhoriagem (criação de moeda) — é a característica fundamental das crises fiscais. Existe, desse modo, uma relação direta entre uma crise fiscal e o regime hiperinflacionário que tende a prevalecer, como sua consequência.

A maioria das características da crise fiscal é evidente por si só. Mas acredito que seja importante salientar a questão da insuficiência das poupanças públicas. Especialmente nos países em desenvolvimento, esse fator tem um papel estratégico fundamental. Poupanças públicas negativas tendem a ser uma causa direta das baixas taxas de investimento e da estagnação da renda per capita. As poupanças públicas (S_c) são iguais à receita corrente (T) menos os gastos correntes (C_c), onde o juro está incluído:¹⁶

$$S_c = T - C_c$$

Poupanças públicas é um conceito distinto do déficit público (D_c), que é igual às receitas estatais correntes menos todas as despesas, inclusive investimentos (I_c), e corresponde ao aumento da dívida pública:

$$-D_c = T - C_c - I_c$$

Dadas essas definições, e sem considerar a senhoriagem real, o investimento público é financiado ou pelas poupanças públicas ou pelo déficit público:

$$I_c = S_c + D_c$$

Essas distinções são importantes. Elas fazem parte do sistema padrão de contabilidade nacional, mas com uma lacuna: as empresas estatais são excluídas do cálculo de poupanças públicas. Poucos economistas incluem as poupanças públicas entre os conceitos que manejam.¹⁷ Em consonância com a abordagem do ajuste fiscal e monetário adotada pelo FMI, a literatura sobre estabilização se refere quase que exclusivamente ao déficit público. Ainda assim, para analisar a economia de qualquer país, as poupanças públicas são um conceito pelo menos tão importante quanto o conceito de déficit público.

As poupanças públicas serão um instrumento particularmente importante se adotarmos uma concepção ampla de investimento público. De acordo com esse conceito, o investimento público engloba, por um lado, (1) o investimento propriamente dito, que inclui (a) investimentos em projetos nos quais o setor privado não demonstrou interesse (infra-estrutura), (b) investimentos sociais (educação, saúde) e (c) investimentos na segurança (polícia, prisões) e, de outro lado, (2) subsídios ou incentivos ao investimento privado (política agrícola e industrial).

16. Poderíamos excluir as empresas estatais das receitas e gastos correntes. Nesse caso, a maneira mais simples de considerar a poupança (ou despoupança) delas é adicionando a cada identidade os lucros (poupanças), ou deduzindo as perdas (despoupanças).

17. Não tenho conhecimento de nenhum estudo sobre poupanças públicas nos países da América Latina. Existem informações disponíveis sobre o Brasil mas, como em outros lugares, elas não incluem as empresas estatais. Um economista que usou o conceito de poupanças públicas de uma maneira pioneira foi Rogério Werneck, em seu estudo sobre a economia do Estado brasileiro (1987).

Quando as poupanças públicas estão próximas de zero, o Estado terá somente uma alternativa, se quiser investir: financiar projetos por meio de déficit público. Contudo, se o objetivo é reduzir o déficit público — o que é parte intrínseca de qualquer programa para solucionar uma crise fiscal —, um desfecho provável será um corte no investimento público. Se o Estado investe, seu endividamento estará crescendo e seu crédito diminuindo; se o déficit público é eliminado, o investimento será cortado. E, se as poupanças públicas são negativas, o Estado terá um déficit mesmo que o investimento público seja zero. O déficit irá financiar os gastos correntes, dos quais a maior parte é constituída pelos juros. Em qualquer situação, o Estado estará paralisado, incapaz de formular ou implementar as políticas que promovam o crescimento. E essa paralisia, mais do que qualquer coisa, revela a relação entre a crise fiscal e a estagnação econômica.

A crise fiscal na América Latina

Desde o início da década de 80, quando irrompeu a crise da dívida externa, os países da América Latina se envolveram em estratégias de ajuste e de reformas de acordo com a abordagem neoliberal. Os resultados em termos de estabilização econômica são modestos; em termos de crescimento, praticamente nulos, com a exceção do Chile. Os defensores da abordagem neoliberal certamente dirão que esses esforços não foram suficientes: o ajuste fiscal deveria ter sido mais rígido, a política monetária, mais firme, e as taxas de juros, mais altas. Admito que é impossível realizar a estabilização sem incorrer em custos. Mas os esforços feitos devem exibir um retorno. Ainda assim, em muitos casos esses esforços, especialmente as iniciativas de estabilização, provaram-se perversos, conduzindo à própria derrota, uma vez que não atacaram o âmago da crise: a crise fiscal e a conseqüente imobilização do Estado (Bresser Pereira, 1989). E o outro cerne da crise — a exaustão da estratégia de substituição de importações — também não foi resolvido, porque o Estado estava paralisado.

Os governos na América Latina, que entre as décadas de 30 e de 70 desempenharam um papel decisivo na estruturação do interesse nacional e na promoção do crescimento econômico por meio da apropriação e da utilização da poupança pública forçada, foram atingidos pela crise fiscal e por fim imobilizados. A tabela 3 apresenta os números para oito países latino-americanos. Apesar de suas deficiências, a tabela é bem clara no que diz respeito à crise fiscal.¹⁸ Na maioria dos países, o investimento público foi mantido pelo menos no nível do início da década de 80; nos casos do México e do Peru, caiu acentuadamente. Os dados sobre a poupança pública são impressionantes. Em 1980, entre os oito países escolhidos, somente a Bolívia apresentava poupança pública negativa; em 1988, apenas o Chile e a Colômbia (exatamente os dois países que não enfrentaram uma crise fiscal) apresentavam poupanças públicas positivas.

18. Como assinalam as notas da tabela 3, os critérios não foram os mesmos para todos os países. Para alguns deles, foram incluídas as empresas estatais; para outros, elas não foram incluídas.

O déficit público foi reduzido em praticamente todos os países, mas continuou alto. A única exceção foi o Chile, que apresentou um superávit desde o início da década. O déficit na Colômbia é pequeno. O México, que na tabela ainda exhibe um déficit, foi por fim capaz de controlar suas finanças públicas, ao conseguir um superávit primário extraordinariamente elevado.¹⁹

Tabela 3. *América Latina: investimento, poupança e déficit público em países escolhidos*

	Investimento público (% PIB) ^a		Poupanças públicas (% PIB) ^a		Déficit público (% PIB) ^b	
	1980	1988	1980	1988	1980	1988
Argentina	8,9	7,9	2,3	-2,2	7,6	8,6
Bolívia	1,2	2,7	-6,7	-2,0	9,1	5,5
Brasil	2,4	3,0	1,1	-2,6	6,7	4,8
Chile	2,6	3,5	6,4	11,4	-5,4	0,5
Colômbia	6,6	7,7	0,7	1,1	2,5	2,2
México	9,6	4,4	1,5	-0,9	3,8	3,5
Peru	3,0	0,5	2,0	-3,6	3,9	7,6
Venezuela	1,3	3,2	7,3	-0,4	-4,0	8,6

a = Bolívia, Peru e Venezuela: somente o governo central; Chile: governo central, entidades descentralizadas e municipalidades; Brasil: empresas estatais não incluídas. Argentina, Bolívia, Chile e Venezuela: o investimento público não inclui as transferências de capital.

b = Bolívia: 1980, somente o governo central.

Fontes: Banco Interamericano de Desenvolvimento, *Economic and social progress in Latin America: 1990 report*; ECLA, *Panorama econômico de América Latina 1990 e 1991*. Para o déficit público (NFSP), também o Banco Central do Brasil e o Banco do México.

A tabela 4 apresenta alguns dados relacionados às contas externas dos oito países escolhidos: as proporções dívida/exportações e dívida/PIB, e o encargo dos juros pagos pelo governo central (externo e interno)²⁰. A tabela demonstra claramente que as proporções da dívida se deterioraram entre 1980 e 1988. Na média, a transferência real de recursos continuou a ser muito elevada. Quando são pequenas (Peru) ou mesmo negativas (Venezuela em 1988), isso pode indicar apenas uma má performance da balança comercial e de serviços reais, e um déficit de conta corrente significativo. Os dados relativos aos paga-

19. No México, o déficit público cresceu até 1982, quando chegou a 8,3% do PIB, e a partir daí declinou, por causa de um ajuste fiscal particularmente forte. Em 1989, o déficit público mexicano caiu para 1,8%. Em 1990, ele chegou a zero. Contudo, os dados sobre o déficit operacional público (NFSP — Necessidade de Financiamento do Setor Público, em termos reais) em geral não são mencionados pelos defensores do consenso de Washington, quando se referem ao México. Eles normalmente utilizam o conceito de déficit primário (déficit público menos os juros), que em 1983 foi de 3,1% do PIB e subiu para 7,4% em 1982, mas que desde 1983 sofreu forte redução, passando para um superávit primário de 8,0% do PIB em 1988 e 7,8% em 1989. O superávit primário evidencia de modo indubitável o grande esforço realizado pelo México. Mas a persistência de um déficit público considerável, que somente em 1990 chegou a zero, é um sinal de que o problema da dívida pública — especialmente a dívida pública externa — não foi resolvido, o que obriga o governo mexicano a pagar um enorme montante de juros.

20. Essas taxas, em conjunto com os dados da tabela 3 (especialmente as taxas de poupanças públicas), são excelentes indicadores da crise fiscal. Uma informação adicional importante seria a dívida pública total (interna e externa, incluindo as empresas estatais), mas não consegui encontrar esses dados para todos os oito países. O encargo dos juros pagos pelo governo central fornece uma indicação da crise fiscal.

mentos de juros não são de todo confiáveis. Os juros pagos pelo governo central mexicano parecem ser excessivos, mas são compatíveis com um superávit primário de 7% do PIB e um déficit público (NFSP) de 5% do PIB.

Tabela 4. *Proporção da dívida externa pública na América Latina (países escolhidos)*

	Proporção dívida/exportação			Transferência de recursos (% do PIB)		
	1980	1988	1989	1980	1988	1989
Argentina	2,8	5,3	5,4	-2,2	5,2	6,4
Bolívia	2,3	6,1	4,0	5,4	8,3	-3,3
Brasil	3,2	3,1	3,1	-3,3	6,2	4,9
Chile	1,9	2,1	1,7	-4,2	5,6	4,0
Colômbia	1,3	2,4	2,2	0,6	6,7	3,0
México	2,4	3,5	2,9	-2,3	8,4	0,9
Peru	2,1	4,5	3,7	0,0	1,9	3,2
Venezuela	1,5	3,0	2,3	7,0	-4,8	4,4

Fontes: ECLA, *Panorama econômico de América Latina 1990 e 1991*; Banco Interamericano de Desenvolvimento, *Economic and social progress in Latin America: 1990 report*.

As origens da crise fiscal

Como as tabelas 3 e 4 indicam, os esforços de ajustamento das economias latino-americanas durante os anos 80 foram impressionantes. Ainda assim, foram inócuos. O único país capaz de se ajustar e superar a crise fiscal foi o Chile, e isso ocorreu mais cedo, na década de 70. Além disso, durante a década de 80 os países latino-americanos lutaram não apenas para fazer o ajuste, mas também para implementar as reformas estruturais. Porém, os resultados em termos de crescimento foram de novo insatisfatórios, com exceção, mais uma vez, do Chile, e talvez do México. Esses dois países estão sendo apresentados como casos exemplares da abordagem de Washington. Isso pode ser verdadeiro para o Chile, mas mesmo esse país, desde 1983, deixou de seguir estritamente as receitas neoliberais. Com relação ao México, é importante lembrar que a estabilização foi alcançada através de uma combinação de política fiscal e de choque heterodoxo, e que a política industrial continua na agenda do governo. De qualquer modo, o México é usualmente visto como estando mais próximo da visão de Washington do que da abordagem da crise fiscal, especialmente porque o governo mexicano foi o primeiro a assinar um acordo nos termos do Plano Brady.

A crise fiscal do Estado na América Latina foi resultado de dois fatores: de um lado, o excessivo endividamento externo da década de 80; de outro, a demora em trocar a estratégia de industrialização baseada na substituição de importações por outra, conduzida pelas exportações. Essas duas origens podem ser reduzidas a uma só, se notarmos que o elevado endividamento dos anos 70 foi a maneira viciada que os governos latino-americanos e as empresas encon-

taram para prolongar a estratégia de desenvolvimento que já havia se esgotado na década de 60. Fanelli, Frenkel e Rozenwurcel (1990: 1), na crítica que fazem ao consenso de Washington, observam que a crise latino-americana

não se originou na fraqueza da estratégia de substituição de importações, mas, ao contrário, na dinâmica de ajustamento ao choque externo que ocorreu no início da década de 80. Na verdade, consideramos que as principais restrições ao crescimento originam-se hoje em dia nas duradouras características dos desequilíbrios externo e fiscal, induzidos pela crise da dívida, e que ainda não foram revertidos, após dez anos de ajuste.

Os três economistas argentinos subestimaram a exaustão da estratégia de substituição de importações, mas a definição que dão para as origens e a natureza da crise é um excelente exemplo da abordagem da crise fiscal.²¹

Em segundo lugar, as origens políticas dessa crise não estão fundamentalmente no populismo econômico, como geralmente se pensa em Washington.²² Políticas econômicas populistas sem dúvida tiveram seu papel, mas o populismo sempre existiu na América Latina, e antes de 1980 não representava um empecilho a uma razoável estabilidade de preços e de crescimento. O fato histórico novo que levou as economias da América Latina a uma crise fiscal nunca experimentada antes foi a decisão, nada populista, tomada nos anos 70, em sua maioria por governos militares, de contrair uma enorme dívida externa e de tê-la em seguida estatizada. O populismo é acusado pela abordagem neoliberal por algo pelo qual ele não é originalmente culpado (Bresser Pereira e Dall'Acqua, 1989; Cardoso e Helwege, 1990). Não é por acaso que o único país da América Latina que apresentou taxas de crescimento satisfatórias na década de 80 foi um país que não havia previamente acumulado uma grande dívida externa: a Colômbia.

A incapacidade de financiar o Estado através dos impostos, especialmente dos impostos sobre a renda, é uma característica essencial dos países latino-americanos em crise fiscal. Ricos não pagam imposto na América Latina. A carga tributária tende a ser sistematicamente baixa, comparada não apenas à dos países desenvolvidos, mas também à dos países asiáticos de mesmo nível de desenvolvimento (Kagami, 1989). A maioria dos impostos na América Latina é indireta, de modo que o sistema tributário tende a ser regressivo. O Estado na América Latina foi inicialmente financiado pelos impostos de exportação. Na segunda fase, quando os rendimentos dos produtos primários foram reduzidos, o Estado passou a se financiar por meio dos impostos indiretos e impostos provenientes da criação de fundos especiais de investimentos. Na terceira fase, na década de 70, quando essas fontes de receitas para o Estado se exauriram ou se mostraram insuficientes, o endividamento externo mostrou ser uma alternativa

21. Sobre o caráter fiscal da crise, ver também Sachs, 1987; Bresser Pereira, 1987, 1988b; Reisen e Trottsenburg, 1988; Fanelli e Frenkel, 1989.

22. O populismo econômico tem algumas contribuições clássicas: Canitrot, 1975, O'Donnell, 1977, e Díaz-Alejandro, 1981. Esses ensaios, juntamente com contribuições recentes de Sachs (1988), Dornbusch e Edwards (1989), Cardoso e Helwege (1990) e minha própria contribuição, sozinho (1988c) e com Fernando Dall'Acqua (1989), foram reunidos no livro *Populismo econômico*, organizado por Bresser Pereira (São Paulo, Nobel, 1991).

fácil. Quando essa fonte deixou de existir, aumentou a participação do imposto inflacionário no financiamento estatal. O imposto sobre a renda sempre representou uma fração menor do recolhimento de impostos.²³

Como observa Przeworski, "a questão crucial é se um determinado Estado é capaz, política e administrativamente, de arrecadar receitas de impostos daqueles que podem pagá-los: em muitos países latino-americanos, notadamente na Argentina, o Estado está tão falido que a única maneira de conseguir sobreviver no dia-a-dia é tomando dinheiro emprestado daqueles que deveriam ser os contribuintes dos impostos" (1990a: 20-1). Essa característica pode ser atribuída ao populismo, mas eu a identificaria principalmente com o caráter autoritário do Estado capitalista latino-americano, que implica sujeição do Estado aos ricos.

O fato de os governos na América Latina em geral tributarem insuficientemente, ao mesmo tempo que incorrem em déficits orçamentários, no início financiados por empréstimos e depois pelo imposto inflacionário, pode ter uma outra explicação, além do populismo e da existência dos regimes autoritários. Alguns autores, vinculados à "nova economia política", relacionam o fenômeno à instabilidade política e à polarização política. A perspectiva de alternância política (instabilidade) e a existência de sistemas sociais altamente conflituosos (polarização) na América Latina, como consequência de uma distribuição de renda extremamente desigual, induzem os governos, hoje, a incorrer em déficits, que serão pagos no futuro por outro governo, provavelmente representando outro grupo de interesse (Alesina e Tabellini, 1988; Alesina e Edwards, 1989; Edwards e Tabellini, 1990).

Reformas "orientadas para o mercado"

Se a abordagem pragmática representa uma avaliação mais correta das causas e da natureza da crise econômica latino-americana do que a visão neoliberal, as reformas econômicas necessárias também são um tanto diferentes. Não é suficiente combater o populismo e reduzir o tamanho do Estado. Embora a disciplina fiscal seja um objetivo essencial, assim como o é um Estado menor, a intervenção estatal não é intrinsecamente má.

O Estado de fato se tornou um obstáculo ao crescimento na América Latina, mas numa fase anterior ele foi um agente estratégico desse mesmo crescimento: as distorções dessa estratégia de intervenção no final superaram seus benefícios. A consequente ineficiência do Estado, mais os persistentes déficits orçamentários e a decorrente dívida pública levaram as economias latino-americanas à crise fiscal. Desse modo, a reforma econômica fundamental é resolver a crise fiscal, isto é, reduzir a dívida pública e recuperar a capacidade de poupança do Estado. Essa é a condição que permitirá aos países latino-americanos,

23. Em 1988, a receita média do imposto sobre a renda na América Latina significava apenas 23% do total das receitas governamentais. E essa cifra ainda é inflada, por causa dos produtores de petróleo como o Equador e o México (Cheibub, 1991).

no curto prazo, restabelecer a confiança na moeda nacional e estabilizar os preços e, no médio prazo, trocar a estratégia de substituição de importações por uma outra, conduzida pelas exportações e com políticas industriais orientadas para o mercado.

As reformas devem ser “orientadas para o mercado” — mas este conceito precisa ser examinado. Na década de 80, a expressão “orientada para o mercado” tornou-se uma fórmula mágica. Esse fato é expresso em declarações do tipo: “as economias, para serem bem-sucedidas, devem ser orientadas para o mercado”; ou: “somente economias orientadas para o mercado, como o Japão, Coréia e Alemanha, são capazes de manter altas taxas de crescimento econômico e tecnológico”; “economias orientadas para o mercado são economias controladas por um mercado auto-regulável”. Na Ásia, em particular, os *policy-makers*, que na verdade praticam a intervenção estatal, freqüentemente usam a expressão “orientadas para o mercado” para dissimular essas mesmas práticas, pois sabem muito bem que essas práticas não são aceitas nos foros internacionais. Pergunte a um *policy-maker* do Japão, da Coréia ou de Cingapura como ele (ou ela) definiria sua economia, e a resposta será, prontamente, “uma economia orientada para o mercado”. Não obstante, quando eles dizem isso, obviamente não estão pensando numa economia controlada por um mercado auto-regulado. Como é bastante conhecido, o Estado teve no passado, e ainda tem, um papel fundamental no desenvolvimento dos países do Leste e do Sudeste Asiático.²⁴ Ao dizerem que suas economias são orientadas para o mercado, eles estão afirmando algo que é verdade — elas são de fato orientadas para o mercado externo — ao mesmo tempo em que pragmaticamente evitam a discussão ideológica.

Mas o que é uma economia orientada para o mercado? Isso é sinônimo de uma economia coordenada pelo mercado, na qual o Estado praticamente não tem um papel econômico? Certamente não. Para que tornemos mais clara essa questão, com a menor interferência ideológica possível, os conceitos de orientação para o mercado e de coordenação pelo mercado devem ser distinguidos. Orientação para o mercado e coordenação pelo mercado são fenômenos diferentes.

As economias capitalistas são, por definição, orientadas para o mercado. Podem ser orientadas para o mercado interno, como foram as economias da América Latina durante o período da estratégia de substituição de importações, ou orientadas para o mercado externo, como os “tigres” asiáticos têm sido desde a década de 60. Somente economias estatizadas, como as da antiga União Soviética, não são orientadas para o mercado. As empresas estatais nessas economias não produzem primariamente para o mercado, mas para o plano. As economias capitalistas, contudo, são coordenadas não apenas pelo mer-

24. Os defensores da abordagem de Washington tentam com insistência utilizar o exemplo dos NICs (*New Industrializing Countries*) asiáticos para respaldar o argumento deles; mas isto é sem sentido, em vista do papel que neles desempenha o Estado. O livro definitivo sobre o assunto foi escrito por Alice Amsden (1989).

cado, mas também pelo Estado: por meio de políticas públicas, por meio de alguma forma de planejamento.²⁵ Toda economia capitalista é um resultado de um misto de coordenação pelo mercado e pelo Estado.²⁶ Essas idéias estão organizadas na tabela 5.

Tabela 5. *Alguns países classificados de acordo com o critério de orientação para o mercado e de coordenação pelo mercado*

		Orientação para o mercado	
		Interno	Externo
Coordenação pelo mercado	Mista	América Latina	Coréia Japão França/Alemanha
	Mercado		Inglaterra Estados Unidos

Desde os anos 40, quando a Teoria do Desenvolvimento Econômico começou a ser formulada, a estratégia básica de desenvolvimento fundava-se na intervenção estatal. A estratégia do *big push*, a teoria do crescimento desequilibrado, a teoria do excedente de trabalho, a teoria das trocas desiguais, o modelo de dois hiatos e a estratégia de substituição de importações baseavam-se todos em alguma forma de intervenção estatal. Essas teorias acadêmicas foram adotadas amplamente pelos países em desenvolvimento. Washington adotou-as e utilizou o Banco Mundial, uma instituição que supostamente só emprestava a governos, como o instrumento principal para promover o crescimento. Pelo menos por um quarto de século (1945-70), os países em desenvolvimento e o Banco Mundial desafiaram com sucesso a velha ordem internacional liberal. Mas, nos anos 60, alguns países asiáticos perceberam que o componente de substituição de importações da estratégia geral havia se exaurido e o abandonaram. Decidiram copiar o modelo japonês de intervenção que se baseia em uma política industrial caso a caso, no lugar de protecionismo. Mas o papel do Estado na promoção do desenvolvimento continuou crucial.

Na década de 70, no exato momento em que a Teoria do Desenvolvimento Econômico e o consenso keynesiano entravam em colapso, os países em desenvolvimento iniciaram o movimento da Nova Ordem Internacional, um esforço político sistemático de desafiar o sistema internacional liberal. Foi um momento errado. Nessa época, as diversas formas de intervenção estatal ti-

25. Robert Heilbroner (1990: 98) nota que “o capitalismo está, portanto, intimamente imbricado com o planejamento, assim como o mercado. Esse imbricamento não é chamado de planejamento, mas de política econômica, e não é preciso dizer que política econômica é muito diferente de planejamento central. Mas é mesmo assim um planejamento — isto é, um esforço deliberado de provocar um tipo de desfecho diferente do que, de outra maneira, surgiria do processo do mercado”.

26. Sachs (1987), criticando a abordagem de Washington, mostrou que o sucesso econômico do Japão, Coréia e Taiwan não pode ser atribuído à liberalização comercial, dado o caráter misto dessas economias, nas quais o Estado continua a desempenhar um papel decisivo.

nham ido demasiado longe, tinham provocado crescentes distorções e haviam facilitado o surgimento do neoliberalismo.²⁷ O fracasso do movimento pela Nova Ordem Internacional é um bom indicador de que os tempos haviam mudado. E, por volta de 1970, a voga acadêmica do neoliberalismo estava começando, uma voga que, nos anos 80, seria posta em prática por políticos e *policy-makers*.

No início da década de 70, a fase de expansão do Estado, que havia começado nos anos 30, chegava ao fim, e uma nova fase de redução estatal estava iniciando. O padrão cíclico e sempre mutável da intervenção estatal mais uma vez se manifestava (Bresser Pereira, 1988a). As distorções provocadas pelo crescimento excessivo e desorganizado do Estado causaram uma crise fiscal, sinalizando que já chegara a hora da reestruturação e redução da dívida, da privatização, da desregulamentação e da liberalização comercial.

A onda neoliberal tinha, contudo, limites óbvios. A tentativa de afastar o Estado da economia provou ser mais retórica do que real nos países industrializados. Enquanto se pregava o neoliberalismo, o protecionismo aumentava. Na Grã-Bretanha, onde a retórica neoliberal era particularmente desenvolvida, chegou-se a fazer alguma privatização, mas o papel econômico do Estado continuou importante. A Comunidade Européia, controlada por uma burocracia sediada em Bruxelas, é um exemplo contemporâneo de intervenção estatal bem-sucedida. No Leste e no Sudeste Asiático, embora se tenham feito algumas privatizações, o papel do Estado continua sendo fundamental. Essas economias são orientadas para o mercado externo, mas não são coordenadas pelo mercado.

Desse modo, as reformas econômicas na América Latina não têm necessariamente de ser exclusivamente neoliberais, puramente coordenadas pelo mercado. Certamente terão de ser orientadas para o mercado. Mais especificamente, dada a exaustão da estratégia de substituição de importações, tais economias terão de ser orientadas para o mercado externo. Mas sua coordenação deve ser mista, como todas as mais recentes estratégias de crescimento bem-sucedidas. A condição para o sucesso é que as reformas consigam superar a crise fiscal do Estado, de modo que este recupere sua capacidade de intervir, planejar e implementar políticas.

O mesmo é verdadeiro para o Leste Europeu, incluindo a antiga União Soviética. O ano de 1989 foi o ano da revolução democrática. Foi também o ano em que se tornou dramaticamente evidente que as formações sociais estatistas, em que um modo de produção tecnoburocrático é dominante e a economia é de comando central, e não de planejamento central, são incapazes de coordenar a economia no longo prazo. O que não ficou claro é que isto é especialmente verdadeiro se o Estado estiver falido, vítima de uma crise fiscal. É o caso dos

27. Stephen Krasner (1985: 7) observa que "as demandas associadas com as propostas de uma Nova Ordem Internacional, que tiveram maior proeminência em meados dos anos 70, são as manifestações mais claras dos esforços do Terceiro Mundo para reestruturar os regimes internacionais orientados para o mercado".

28. Examinei as formações sociais estatistas e o modo de produção tecnoburocrático em Bresser, 1981a.

antigos Estados comunistas do Leste Europeu.²⁸ Agora, depois que o Leste Europeu teve sua revolução democrática, a estabilização e liberalização estão na ordem do dia. Mas a prioridade será, além da redução do aparato estatal, a superação da crise fiscal, dotando-se o Estado de poderes que lhe permitam assumir um papel positivo no desenvolvimento. Os próximos anos serão tempos de dureza. Se o estatismo é ineficiente e o socialismo irrealizável, o capitalismo, por sua vez, é irracional (Przeworski, 1989).²⁹ Mercados não funcionam a partir do nada. Eles são instituições que dependem de outras instituições, particularmente de um Estado forte e de um governo respeitado.

As reformas adequadas

Dessa maneira, as reformas econômicas apropriadas não são apenas aquelas sugeridas pela abordagem de Washington: (1) a estabilização e (2) a redução do papel do Estado. De acordo com a abordagem pragmática, é necessário adicionar duas outras: (3) superar a crise fiscal e (4) definir uma nova (embora menos abrangente) estratégia de crescimento, isto é, um novo padrão de intervenção estatal.

Estabilizar a economia significa controlar a inflação e o balanço de pagamentos. O requisito essencial é a disciplina fiscal. Os instrumentos básicos para isso são de ordem macroeconômica: política fiscal, política monetária e política de rendas (política salarial e de preços).

Reduzir o aparato estatal significa reduzir seu tamanho e a intensidade de sua intervenção. Os instrumentos básicos para isso são a privatização, a liberalização comercial e a desregulamentação. A privatização é necessária não apenas porque as empresas estatais cresceram em demasia e se mostraram vulneráveis aos interesses políticos externos (à empresa) e aos interesses tecnoburocráticos internos, e não só porque não respondem com a necessária rapidez aos estímulos do mercado, mas também porque a venda dessas empresas pode ajudar a resolver o problema da dívida pública. Leslie Armijo (1991: 34), depois de estudar o processo de privatização na Argentina, no Brasil, no México e na Índia, admite que essa última razão é o verdadeiro motivo para a privatização, mas ela acrescenta que os quatro países agiram na privatização sob uma forte pressão do consenso de Washington. Um motivo destes é obviamente perverso.

A liberalização não é uma panacéia, mas o protecionismo era tão forte na América Latina que um movimento na direção oposta era necessário. Além disso, as experiências de liberalização comercial se mostraram em geral positivas.³⁰ O resultado positivo, contudo, deve ser atribuído não apenas às vantagens intrínsecas do livre comércio — afinal, o livre comércio não é de fato

29. De acordo com Przeworski, "o capitalismo é irracional no sentido de que, neste sistema, não se pode utilizar todo o potencial produtivo sem que se remunerem aqueles que controlam as dotações produtivas". Por seu turno, o socialismo, que ele define como sendo "sinônimo de comando centralizado sobre a alocação de recursos", é inviável, pois no mundo real as pessoas passam fome" (1989: 3, 16, 28).

30. V. em particular o estudo realizado por Michaely, Papageorgiou e Choksi (1991).

praticado entre os países desenvolvidos —, mas também ao fato de essas experiências serem uma resposta ao excessivo protecionismo anterior. O mesmo argumento aplica-se à desregulamentação.

Superar a crise fiscal do Estado significa não só produzir um superávit orçamentário (ou um déficit público muito menor), mas também reduzir a dívida pública (interna ou externa), restabelecer o crédito estatal e a credibilidade do governo e recuperar as poupanças públicas. A reforma essencial é a reestruturação da dívida pública interna e externa e do pagamento de seus juros respectivos, reduzindo o montante total e alongando seu vencimento.

Dado o objetivo de reconstruir a capacidade do Estado de formular e implementar uma estratégia de crescimento, a recuperação das poupanças públicas é uma parte essencial da reforma econômica. Além da redução da dívida pública, uma reforma tributária que vise ao aumento da carga tributária (junto com o aprimoramento da arrecadação de impostos) é a estratégia básica a ser seguida. A resistência interna e externa a essas medidas será grande. O argumento padrão contra a redução da dívida, que pode ser feita internamente por meio de uma taxação sobre o capital e externamente por meio de algum tipo de decisão unilateral, é que tais medidas irão prejudicar o crédito estatal. O argumento contra a reforma tributária é que o aumento dos impostos afetará negativamente os investimentos.

Não há dúvida de que os gastos e os subsídios devem ser reduzidos. Existem gastos que servem apenas para sustentar uma burocracia corrupta e setores empresariais privilegiados, especialmente os fornecedores do Estado. Mas os limites — econômicos e políticos — à redução dos gastos estatais são bastante estritos. Os ordenados e os salários no setor público são em geral muito baixos. O excesso de pessoal em alguns departamentos é contrabalançado pela falta de funcionários públicos em outros. Além de suas funções clássicas de garantir a lei e a ordem, e da promoção social e econômica, o Estado na América Latina sempre desempenhou o papel de manter uma classe média de burocratas. Essa burocracia, em geral protegida por direitos constitucionais, está longe de ser ociosa. Reformas administrativas devem organizar e fazer uso dessa burocracia de maneira mais racional. Mas essa é uma reforma de longo prazo, e não uma medida de curto prazo para superar a atual crise.

Uma vez que se tenham recuperado as poupanças públicas, uma reforma essencial a ser feita é definir um novo padrão de intervenção estatal. O padrão antigo baseava-se na proteção comercial, no investimento direto em empresas estatais e nos subsídios aos investimentos privados. O novo padrão, na medida em que se centra na privatização e na liberalização comercial, provavelmente excluirá o investimento direto e a proteção comercial. Mas não irá excluir todos os tipos de subsídios. O papel principal de coordenação será desempenhado pelo mercado, mas o Estado também terá sua participação. Nas palavras de um relatório de 1990 do Inter-American Dialogue: "O objetivo, em resumo, não deve ser despojar o Estado de seu papel econômico. O desafio, ao contrário, é redesenhar e aprimorar esse papel, expandindo e fortalecendo tanto a

contribuição do setor privado quanto a do mercado” (1990: 29). As poupanças públicas serão empregadas fundamentalmente para estimular os investimentos estratégicos privados e o desenvolvimento tecnológico, para proteger o meio ambiente e assegurar acesso a padrões mínimos de saúde e educação.

O paradigma neoliberal descarta as políticas industriais. Contudo, não só as bem-sucedidas experiências anteriores na América Latina, mas também o desempenho atual na Ásia, e mesmo nos países da OCDE, mostram que nenhum governo, nem mesmo o governo Thatcher na Grã-Bretanha, pode não adotar tais políticas. Políticas industriais, embora dissimuladas, fazem parte da prática cotidiana do mundo desenvolvido, particularmente em associação com a indústria de alta tecnologia. E um número crescente de estudos mostra a necessidade de políticas industriais quando os mercados não são perfeitos, como é a regra nas indústrias de alta tecnologia, nas quais existem grandes custos fixos de entrada, substanciais economias de escala, curvas-aprendizado altas, potenciais benefícios mútuos entre as firmas, decorrentes das externalidades, e assimetria de informações entre produtores e compradores.³¹

A política industrial e tecnológica não se baseará em proteção generalizada e subsídios, mas numa análise, caso a caso, de projetos, buscando atingir a competitividade internacional. Seguindo uma estratégia de orientação para o mercado, os subsídios terão como meta a promoção das exportações e estarão diretamente vinculados ao desempenho individual das empresas. Como mostra Amsden (1991: 185-6),

a evidência do Leste Asiático sugere que, na industrialização baseada em subsídios, o crescimento será tanto mais rápido quanto mais o processo de alocação de subsídios for disciplinado e vinculado a padrões de desempenho — sendo as exportações possivelmente o instrumento de monitoramento mais eficiente[...] Os Estados de Taiwan e da Coreia do Sul só se tornaram desenvolvimentistas por pragmatismo. Quando começaram não apenas a conceder subsídios às empresas, mas também impor-lhes padrões de desempenho (além de metas de exportações), então o crescimento aumentou.

Em suma, embora organizada essencialmente pelo meio do sistema de preços, a alocação de recursos continuará a ser influenciada pelo Estado. Em particular, deve ser objeto de consideração uma taxa de juros subsidiada para financiamento de projetos prioritários. A taxa de juros que é necessária para atrair fluxos de capital, ou para evitar fuga de capital na América Latina, é substancialmente mais alta do que as taxas predominantes nos países desenvolvidos. O spread exigido pelos bancos locais para cobrir os custos operacionais também é substancialmente mais alto do que nos países desenvolvidos. Conseqüentemente, as taxas de juros de mercado para empréstimos são compatíveis apenas com taxas de retorno sobre o investimento bastante elevadas, taxas que podem ser obtidas somente através de uma compressão salarial enorme e provavelmente irrealizável. A alternativa é limitar essas altas taxas de juros de merca-

31. Para um resumo desses estudos, v. Grossman, 1990. Entre os trabalhos pesquisados estão Grossman e Helpman, 1986; Pack e Westphal, 1986; Krugman, 1987; Flam e Staiger, 1989, e Helpman e Krugman, 1989.

do ao financiamento de capital circulante e a investimentos não prioritários, ao mesmo tempo em que subsidiem abertamente as taxas de juros relacionadas a investimentos prioritários.³²

Estudo de países

Introdução

Na perspectiva das duas abordagens à crise latino-americana, examinarei agora o que está efetivamente acontecendo nos oito principais países. Eles têm sido vitimados por crises fiscais? Que reformas eles realizaram — somente aquelas baseadas na abordagem de Washington, ou também as reformas propostas pela abordagem pragmática? Qual tem sido o desempenho destes países?

Até 1990, levando-se em conta somente os oito principais países,³³ a América Latina permaneceu basicamente estagnada. A renda per capita não tem crescido. As exceções são o Chile, a Colômbia e talvez o México.³⁴ Por outro lado, o Brasil, a Argentina e o Peru passaram por hiperinflações, e continuam a enfrentar altas taxas de inflação. A questão óbvia é então analisar se os países que conseguiram a estabilização e o crescimento realizaram previamente as quatro reformas relevantes, e se justamente os países que não foram bem-sucedidos fracassaram em adotar essas reformas. Uma questão à parte é saber por que alguns países foram capazes de empreender as reformas necessárias, e outros não.

Chile e Colômbia

No caso do Chile, a resposta à primeira questão é positiva: a economia foi estabilizada, superou-se a crise fiscal, o aparato estatal foi reduzido e o comércio foi liberalizado. Apenas não está claro qual é o novo padrão de intervenção estatal adotado. O Chile não é um modelo de economia liberal coordenada pelo mercado. De acordo com uma estimativa, durante o período 1982-7, os subsídios às empresas privadas financiados pelo Banco Central chegaram a 4,3% do PIB (Oliveira, 1991). A Codelco, empresa estatal que explora as minas de cobre e continua responsável por 50% das exportações chilenas, não foi privatizada. A empresa foi reestruturada e tornada muito mais eficiente, sendo hoje um exemplo de administração estatal bem-sucedida.

32. Os juros reais pagos aos investidores nos países desenvolvidos se situam em torno de 4%. O spread é de 2%. Dessa maneira, a taxa de juros real para empréstimos fica em torno de 6%, compatível com uma razoável taxa de retorno dos investimentos de cerca de 12%. Na América Latina, a taxa de juros real para atrair capitais fica em cerca de 10%, e o spread exigido pelos bancos, em torno de 5%. Desse modo, a taxa de juros real dos empréstimos — 15% — será compatível apenas com uma taxa média de retorno de investimentos de cerca de 25%. Uma taxa de retorno tão elevada somente seria possível mediante uma concentração de renda ainda maior, numa região onde esse fenômeno já é um dos principais problemas econômicos e políticos.

33. Brasil, México, Argentina, Chile, Venezuela, Colômbia, Peru e Bolívia.

34. As taxas de crescimento per capita do México em 1989 e 1990 foram respectivamente de 0,8% e 0,4%.

O ajuste fiscal e as reformas liberalizantes foram impostas por um regime autoritário, que por muitos anos contou com o apoio político da classe média e dos setores capitalistas. Essas reformas foram bem-sucedidas. Há vários anos a inflação tem permanecido sob controle. Quanto ao crescimento econômico, 1990 foi um ano ruim para a economia chilena. Mas, entre 1985 e 1988, o crescimento per capita do PIB foi em média de 3,3%, e em 1989 atingiu 7,5% (ver tabela 6 a seguir).³⁵

Tabela 6. *Chile: variáveis macroeconômicas na década de 80*

	1980-4	1985-8	1989	1990
Crescimento do PIB	0,1	5,3	9,8	2,0
PIB per capita	-1,3	3,5	8,0	0,3
Investimento/PIB	15,3	14,3	16,9	17,7
Salários (1980 = 100)	102,4	96,1	102,9	104,8
Transferência de recursos/PIB	-0,7	7,0	4,0	2,2
Dívida/exportações	3,4	3,5	1,7	1,7
Déficit público/PIB *	3,0	1,5	-1,2	-0,5
Inflação	22,1	19,4	21,4	27,3

* O sinal negativo indica um superávit.

Fontes: V. tabela 1.

Até 1983, os custos de transição foram muito altos. Em 1974/5, a renda per capita caiu 26%; em 1982/3, 16%. O desemprego rondava os 15% entre 1975 e 1985; em 1983, chegou a 30%. Desse modo, o ônus foi pesado para os trabalhadores. A concentração de renda se acirrou. Em 1988, a renda per capita e os salários reais não eram muito mais altos do que em 1973. A sociedade chilena provavelmente não teria tolerado tais custos de transição se o regime fosse democrático.

Zhiyuan Cui (1991), ao comentar uma versão anterior deste trabalho, observou que “é necessário dividir a história do Chile nos períodos pré e pós-1982”. Citando Sebastian e Alejandra Edwards (1987: 215), segundo os quais “a política macroeconômica de ajuste automático dos primeiros *Chicago boys* ajudou a desencadear a crise de 1982”, e utilizando informações do livro deles, Cui chega à conclusão que “o sucesso chileno do final da década de 80 se deve a uma ativa política estatal de gerenciamento macroeconômico, de estímulo aos investimentos e de programas de conversão. Dessa maneira, o caso do Chile na verdade vem suscitar dúvidas sobre o ‘consenso de Washington’”. A observação de Cui é compatível com as evidências mencionadas acima de que após 1982 as reformas chilenas não foram tão neoliberais como habitualmente se pensa.

A situação da Colômbia é diferente. Primeiro, em que pesem os problemas das drogas e do terrorismo, a Colômbia tem sido uma democracia está-

35. É importante observar que uma parte substancial das altas taxas de crescimento pode ser explicada pela elevação dos preços do cobre no mercado internacional, iniciada em 1985. Esse aumento dos preços foi aproveitado integralmente pela Codelco, enquanto no Peru, por exemplo, o mesmo não aconteceu. Devo essa observação a Roberto Frenkel.

vel por muitos anos. Não houve nenhuma transição política no decorrer da década de 80. Segundo, como a Colômbia não padecia de uma crise fiscal, não havia necessidade de fazer ajustes econômicos. A inflação nunca foi alta. Quando o déficit orçamentário ameaçou sair de controle no início dos anos 80, ele foi reduzido. A sua dívida externa é a menor da América Latina: a Colômbia também sofreu a suspensão dos empréstimos voluntários em 1982 somente porque faz parte da América Latina, e não porque a proporção de seu endividamento a justificasse. Assim como o Chile, a Colômbia não quis se aproveitar do Plano Brady, pressentindo que isto poderia afetar o seu crédito (Bacha, 1991). Foi o único país latino-americano a prescindir do reescalonamento da dívida. É verdade que a taxa de investimento caiu ao longo da década, e que a taxa de crescimento per capita da economia foi moderada. Mesmo assim, foi positiva, em termos comparativos (v. tabela 7). O que nunca ficou definido com clareza foi sua estratégia de industrialização de longo prazo: basicamente, manteve-se uma estratégia de substituição de importações. A liberalização e a privatização, embora tenham ocorrido, foram muito limitadas na Colômbia.

Tabela 7. Colômbia: variáveis macroeconômicas na década de 80

	1980-4	1985-8	1989	1990
Crescimento do PIB	2,6	5,1	3,5	4,1
PIB per capita	0,5	3,0	1,5	2,1
Investimento/PIB	18,0	15,7	15,4	14,6
Salários (1980 = 100)	106,8	117,9	119,4	115,9
Transferência de recursos/PIB	1,4	5,2	3,0	2,2
Dívida/exportações	2,2	2,6	2,2	2,1
Déficit orçamentário/PIB	6,1	1,7	2,4	...
Inflação	22,2	24,0	26,1	32,4

Fontes: V. tabela 1.

Bolívia

A Bolívia é uma das novas democracias que adotaram quase integralmente a abordagem ortodoxa neoliberal. O único desvio importante no programa de estabilização de 1985 foi uma moratória da dívida externa.

A hiperinflação de 1985 foi o resultado de uma crise fiscal. As receitas correntes do Estado boliviano caíram de 13,1% do PIB em 1980 para 4,6% em 1984, enquanto os gastos correntes aumentaram de 16,5% para 25,4%. O Estado estava literalmente falido. A inflação atingiu 11 750% em 1985. Em setembro desse ano, o índice de preços ao consumidor cresceu 56,5%.

Segundo Williamson (1990b: 381), "a Bolívia é talvez o caso mais extremo de adoção das políticas que constituem o 'consenso de Washington'". O programa de estabilização foi um choque fiscal ortodoxo. Os gastos do governo foram fortemente reduzidos, o déficit orçamentário foi controlado, a taxa de juros tornou-se positiva, as minas de estanho propriedade do Estado foram fecha-

das, os subsídios foram eliminados, o comércio internacional foi liberalizado (uma tarifa fixa de 10% foi introduzida) e o sistema tributário foi simplificado, tornando-se menos progressivo.

A inflação tem estado sob controle desde então. Em 1989 e 1990, a inflação foi de 17% em média. Entretanto, a economia permaneceu em estagnação. A renda per capita continuou a cair, após a adoção das reformas neoliberais. O mais provável é que essa ausência de crescimento possa ser explicada pelo fato de a crise fiscal não ter sido superada, nem se definiu uma nova estratégia de crescimento. A taxa de investimentos muito baixa, em torno de 10% do PIB, é um indicador de que as poupanças públicas não se recuperaram. A elevada proporção dívida/exportações fornece outro sinal de que a crise fiscal ainda persiste.

Tabela 8. *Bolívia: variáveis macroeconômicas na década de 80*

	1980-4	1985-8	1989	1990
Crescimento do PIB	-1,9	0,5	2,7	2,6
PIB per capita	-4,5	-2,2	-0,1	-0,2
Investimento/PIB	12,5	13,3	13,7	12,7
Salários (1980 = 100)	105,9	66,0	78,7	...
Transferência de recursos/PIB	6,2	4,3	-3,3	-3,6
Dívida/exportações	3,2	5,6	4,0	3,9
Déficit orçamentário/PIB *	13,0	6,6	4,2	2,6
Inflação	272,1	268,6	16,6	18,0

* O governo central está incluído somente até 1985.

Fontes: V. tabela 1.

México

A herança do governo populista de Echeverria e do governo claudicante de López Portillo foi onerosa. Mas, depois de 1983, com o presidente de la Madrid, o México iniciou o seu ajuste, e desde 1985 tem implementado reformas orientadas para o mercado. A partir dessa época, um grupo estável e competente de economistas tem gerido a política econômica do país. Quando um desses economistas, Salinas de Gortari, foi eleito presidente no final de 1988, a parte mais difícil do trabalho já havia sido completada. Um forte ajuste fiscal estava sendo feito, investimentos públicos e gastos sociais foram severamente reduzidos, obteve-se um superávit primário no orçamento,³⁶ foi feita uma reforma tributária, o comércio internacional foi totalmente liberalizado (com uma tarifa fixa de 10%), as regulamentações restritivas ao investimento estrangeiro foram eliminadas e, em dezembro de 1987, um choque heterodoxo, o Pacto de Solidaridad, congelando preços e salários, estabilizou a economia.

36. O superávit (ou déficit) primário no orçamento é igual ao déficit orçamentário menos os juros da dívida interna e externa.

Com o novo presidente, a privatização foi ampliada, assinou-se um acordo com os bancos comerciais, nos moldes do Plano Brady, e em 1990 o México requereu seu ingresso no Nafta (North American Free Trade Agreement). Ao mesmo tempo, criou-se um elaborado programa social, administrado diretamente pelo presidente, que dedicava um dia da semana a ele. Um aspecto inovador do programa foi sua vinculação oficial com o programa de privatização: uma percentagem fixa das receitas que o governo obtém com cada privatização é reservada para gastos previamente especificados com o programa social. Como consequência dos bons resultados econômicos, e provavelmente por causa do programa social, o partido do governo obteve uma esmagadora vitória nas eleições provinciais de 1991.

Quais foram os resultados dessas reformas? O México está sendo apresentado hoje como o caso exemplar do consenso de Washington: um exemplo para o resto da América Latina.³⁷ E, de fato, os resultados efetivos são positivos. E são positivos porque o ajuste fiscal foi imenso, porque implementaram-se “reformas orientadas para o mercado” e porque a estabilização foi alcançada por meio de um choque heterodoxo. As duas primeiras reformas são propostas tanto pela abordagem neoliberal quanto pela pragmática; a última delas é específica da abordagem pragmática. Ainda assim, os resultados estão longe de serem espetaculares, basicamente porque a redução da dívida externa, obtida sob os auspícios do Plano Brady, foi modesta, e essa dívida continua sendo um pesado encargo para a economia mexicana.

Entre 1986 e 1988, o crescimento do PIB per capita foi negativo; em 1989 e 1990, foi ligeiramente positivo (v. tabela 9). Para 1991, as previsões eram novamente de uma taxa de crescimento em torno de 4%. Os salários reais caíram 40% entre 1982 e 1988, e desde então aumentaram muito pouco. A situação fiscal melhorou muito. Obteve-se um grande superávit primário — cerca de 7% do PIB, — mas, por causa dos enormes pagamentos de juros, o déficit orçamentário (no conceito de NFSP) não se converteu num superávit; mas em 1990 quase chegou a zero. A inflação, que foi contida em dezembro de 1987 por um choque heterodoxo e um acordo social, chegou a quase 30% em 1990, mas a expectativa para 1991 era que caísse para 22%. O peso passou por contínua valorização cambial desde o plano de estabilização de 1987. Como consequência desse fato e de uma liberalização comercial radical, o superávit comercial se converteu num déficit, cuja expectativa para 1991 era que alcançasse US\$ 9 bilhões. A conta corrente do balanço de pagamentos é fortemente negativa, mas um grande fluxo de capital (investimento estrangeiro e repatriação de capital) é atraído por altas taxas de juros e pela nova confiança na economia. As reservas, que atingiram 15 bilhões de dólares em 1987, eram de cerca de 10 bilhões em 1991.

37. David Goldman, por exemplo, escreveu na revista *Forbes* (9 jul. 1990): “O índice da Bolsa de Valores do México praticamente dobrou desde julho de 1989 [...] Com o presidente Carlos Salinas de Gortari, o México está destinado a repetir a história de sucesso da Coreia do Sul, mas numa escala muito maior”.

O México é um caso de credibilidade construída [*confidence building*], em que as máximas concessões possíveis à abordagem de Washington — algumas vezes apenas em termos retóricos —, inclusive, em especial, a aceitação do esquema Brady de reestruturação da dívida externa, tiveram um papel decisivo. Ainda assim, essa confiança não está assentada em bases sólidas. O acordo da dívida foi claramente insatisfatório, envolvendo apenas uma pequena redução efetiva da dívida.³⁸ A dívida pública e os respectivos juros pagos pelo governo mexicano continuaram muito grandes. O déficit orçamentário permanece sob controle apenas por causa de um superávit primário muito alto. As poupanças públicas não se recuperaram. A situação do balanço de pagamentos continua frágil, sendo fortemente dependente dos influxos de capital. Em outras palavras, a crise fiscal do Estado mexicano foi resolvida apenas parcialmente. O ajuste fiscal foi de fato severo, mas o acordo Brady da dívida externa concedeu uma redução da dívida nitidamente aquém das necessidades do México.³⁹ Acredita-se em geral que o principal benefício que o acordo da dívida trouxe ao México foi a obtenção da confiança internacional. Mas é importante lembrar que o México primeiro ajustou sua economia, estabilizou e implementou reformas estruturais, e somente mais tarde, depois que os aspectos fundamentais estavam sob controle, é que assinou o acordo da dívida.

Seja como for, esse acordo ajudou a recuperar a confiança, tanto internacional quanto interna. A questão agora é saber se a estratégia de construção de credibilidade poderá substituir a contento um ataque mais direto ao problema da dívida externa e, de maneira mais geral, à crise fiscal do Estado. Em termos estritos, se o investimento direto estrangeiro e o repatriamento de capitais continuarem fortemente positivos, é possível que essa estratégia funcione. Mas a confiança precisa se basear em fatos concretos. No México, o ajuste fiscal, a liberalização comercial e a privatização são fatos concretos, mas a dívida pública continua muito grande. E, nas palavras do *The Economist* (14 dez. 1991),

para o México, a confiança externa significa tudo. Se existe uma coisa que deixa os economistas sem conseguir dormir à noite, é saberem que 75% do ingresso de capital dirige-se para portfólios de investimentos de alta liquidez, e não para novas fábricas, e que a parte do leão desse capital provém de capital que havia se evadido e foi repatriado pelos mexicanos. Sobre esse dinheiro, uma coisa é certa: ele é volátil. Se houver um choque de confiança, o fluxo de capital pode rapidamente se inverter.

38. A redução da dívida em termos de fluxo de caixa líquido, levando em consideração os novos empréstimos que tiveram de ser dados como garantia aos bancos, foi de cerca de 10%, quando uma redução razoável seria de 60% (v. Lustig, 1990). De acordo com Bacha (1991: 9), a redução do juro anual líquido devido foi de 19%. Mas ele usou uma taxa Libor de 9,125%. "Se os cálculos tivessem sido feitos com a taxa Libor de 1990-1, que foi muito mais baixa, os juros poupados teriam sido correspondentemente reduzidos".

39. Obviamente, as avaliações relativas ao acordo da dívida mexicana são objeto de controvérsias. Wijnbergen (1991: 41), por exemplo, acredita que "o pacote atende às necessidades mexicanas de financiamento, tal como presentemente projetadas, e é compatível com uma recuperação gradual do crescimento do México para os próximos seis anos". Uma visão distinta é sustentada por Islam (1990), para quem o Plano Brady perdeu a oportunidade de abrir espaço para o crescimento. Creio que o desempenho positivo do México é mais bem explicado pela adoção de políticas mais corretas e pelos preços do petróleo mais elevados.

Tabela 9. México: variáveis macroeconômicas na década de 80

	1980-5	1986-8	1989	1990
Crescimento do PIB	3,0	-0,2	3,1	3,9
PIB per capita	0,5	-2,4	0,9	1,7
Investimento/PIB	21,1	16,4	17,3	18,9
Salários (1980 = 100)	89,7	72,4	75,4	72,5
Transferência de recursos/PIB	4,2	9,5	0,9	0,5
Dívidas/exportações	3,2	3,9	2,9	2,6
Déficit orçamentário/PIB	3,0	1,3	1,8	0,0
Inflação	58,1	100,7	19,7	29,9

Fontes: ECLA, *Panorama econômico de América Latina 1990 e 1991*; Banco Mundial, *World Development Report*, vários números; Banco Interamericano de Desenvolvimento, *Economic and social progress in Latin America: 1990 report*; Central Bank of Mexico, *The Mexican Economy 1990*.

Venezuela

A Venezuela também passou por uma crise fiscal de Estado. No início da década de 80, o país empreendeu um severo processo de ajuste, e entre 1985 e 1988 retomou o crescimento, com uma razoável estabilidade de preços. As reformas, contudo, não foram levadas adiante, nem se resolveu o problema da crise fiscal. No final da década, a Venezuela estava de novo em dificuldades, com a inflação subindo e a economia estagnada. Entretanto, assim como na Colômbia, a crise fiscal na Venezuela nunca foi muito profunda, nem a hiperinflação era uma ameaça real. A Venezuela é tão rica em recursos naturais, especialmente petróleo, que um gerenciamento macroeconômico razoável se desincumbirá da tarefa de estabilizar a economia e encetar a retomada do crescimento.

Em 1989, depois que o novo presidente, Carlos Andrés Pérez, assumiu o poder, tomou-se a decisão de adotar uma abordagem inteiramente neoliberal, incluindo um acordo do Plano Brady semelhante ao feito pelo México, e um programa de ajustamento nos moldes do FMI. Como de la Madrid no México, Pérez fez uma crítica à estratégia latino-americana de desenvolvimento de longo prazo. Em certa medida, isso era também uma autocrítica, já que ele já tinha sido presidente da Venezuela num período anterior.⁴⁰ As conseqüências imediatas desse processo de ajustamento foram a eclosão de revoltas sociais, um declínio no PIB de 10,4% e a elevação da inflação para 81%. As indicações, contudo, apontam no sentido de esses serem os custos de transição de um processo de ajuste clássico. Em 1990, a inflação baixou e o crescimento foi retomado. Obviamente, o aumento nos preços do petróleo ajudou a recuperação econômica. Em 1991, apesar do declínio dos preços do petróleo, esperava-se que o crescimento do PIB continuasse alto. A inflação, contudo, voltava a crescer.

40. O presidente Pérez (1990) declarou a um jornalista brasileiro que "há um erro básico no processo de desenvolvimento latino-americano... Os governos desenvolveram uma série de estratégias defensivas contra as práticas abusivas do capital internacional, que na época chamávamos de imperialismo. Isso gerou uma excessiva intervenção estatal, e uma economia artificialmente protegida".

Tabela 10. *Venezuela: variáveis macroeconômicas na década de 80*

	1980-4	1985-8	1989	1990
Crescimento do PIB	-2,4	4,0	-7,8	5,8
PIB per capita	-5,3	1,2	-10,1	8,2
Investimento/PIB	24,0	19,2	15,7	14,4
Salários (1980 = 100)	83,1	60,9	38,0	36,3
Transferência de recursos/PIB	4,8	5,7	4,4	12,1
Dívida/exportações	1,8	2,9	2,3	1,6
Déficit orçamentário/PIB ^a	0,7	3,5	1,1	-0,8
Inflação	12,9	22,6	81,0	36,5

^a O sinal negativo significa um superávit.

Fontes: Ver a tabela 1.

Peru

A transição democrática no Peru ocorreu em 1980, quando Bellaunde retornou à presidência; mas o acontecimento político e econômico crucial foi a eleição do candidato do Apra, Alan García. Depois de sua posse em julho de 1985, o governo de García decidiu adotar um típico pacote de medidas populistas e nacionalistas. A inflação foi controlada por meio da sobrevalorização da moeda nacional, e cuidou-se do balanço de pagamentos por meio de um sistema de taxas de câmbio múltiplas. Ao mesmo tempo, o governo aumentou os salários e os gastos públicos, agravando o déficit público, enquanto limitava o pagamento dos juros da dívida externa a 10% das receitas de exportações. Nos primeiros dois anos, a economia cresceu, a inflação declinou, e os salários e o consumo aumentaram, como classicamente acontece nos ciclos populistas (Díaz-Alejandro, 1981; Sachs, 1988). Mas, depois dessa lua-de-mel, tornou-se inevitável a desvalorização do inti, a inflação voltou e, em 1989, o Peru enfrentou o caos e a hiperinflação. A tabela 11 por si só explica a tragédia pela qual esse país está passando: um agudo declínio do PIB per capita e hiperinflação.

O Peru é o exemplo negativo que Washington habitualmente apresenta, contrastando-o com as suas concepções. Ainda assim, essa retórica ignora o fato de a alternativa real ao neoliberalismo não ser o populismo nacionalista, e sim a abordagem centrada na crise fiscal. Até 1989, o Peru não havia implementado as reformas nos moldes de Washington nem aquelas baseadas na abordagem pragmática: o governo de Alan García era um modelo rematado de populismo.

A eleição do novo presidente, Alberto Fujimori, em 1990, renovou as esperanças. Como o presidente Collor no Brasil, o novo presidente peruano não tinha atrás de si um partido político e uma tradição política. Mesmo assim, a despeito de suas origens populistas, Fujimori adotou imediatamente as reformas nos moldes de Washington. Ainda é muito cedo para tirar conclusões dos planos e realizações efetivas do governo Fujimori. No início de 1991, a economia peruana estava dando sinais de recuperação (com perspectivas de crescimento de 2,5%), e a inflação tinha caído para 400% ao ano.

Tabela 11. *Peru: variáveis macroeconômicas na década de 80*

	1980-5	1986-8	1989	1990
Crescimento do PIB	0,5	2,5	-11,4	-4,9
PIB per capita	-1,9	0,3	-13,2	-6,8
Investimento/PIB	22,4	17,9	16,1	17,7
Salários (1980 = 100)	95,0	91,6	41,5	39,4
Transferência de recursos/ PIB	1,9	2,5	3,2	-0,7
Dívida/exportações	3,0	4,4	3,7	4,2
Déficit orçamentário/PIB	6,0	6,4	6,2	3,0
Inflação	97,3	299,3	2 775,8	7 649,7

Fontes: V. tabela 1.

Argentina

A crise argentina é talvez a mais séria da América Latina. O país é um exemplo extremo de crise fiscal. A Argentina já foi um país rico, mas a cada ano foi se tornando mais pobre. Depois que Perón assumiu o poder, a decadência começou. Os militares, que entraram e saíram do governo diversas vezes, desde o primeiro governo Perón, não foram capazes de enfrentar os problemas econômicos e modernizar a economia. Durante a maior parte desse período, Perón e os peronistas representaram a burguesia industrial orientada para o mercado interno e os trabalhadores urbanos, enquanto os militares se aliaram à oligarquia exportadora de carne e de cereais (a "burguesia pampeana") e a grande burguesia (O'Donnell, 1977). Os peronistas eram populistas; os militares eram conservadores e ortodoxos em termos de política econômica. No final dos anos 70, na gestão do ministro Martínez de Hoz, os militares tentaram adotar uma abordagem neoliberal, combinando liberalização comercial, disciplina fiscal e uma desvalorização cambial anunciada previamente. O fracasso dessas políticas, somado à derrota na guerra das Malvinas, desmoralizou os militares e abriu caminho para a transição democrática: Raúl Alfonsín foi eleito presidente no final de 1983.

O governo Alfonsín não foi populista. Sua derrota nas eleições parlamentares de 1987 é um bom indicador desse fato. O governo não se curvou às demandas dos diversos grupos e classes que formam a sociedade argentina. A equipe que geriu a política econômica em cinco dos seis anos do governo Alfonsín era muito competente. A importância da crise fiscal do Estado provavelmente não estava clara para eles quando assumiram o poder em 1984, mas a administração da economia no dia-a-dia levou-os a identificar as origens da crise na dívida externa e na situação fiscal do Estado.⁴¹ A Argentina foi o primeiro país da América Latina a combinar políticas fiscal e monetária convencionais com um congelamento de preços: o Plano Austral. O fracasso desse choque he-

41. Mario Brodersohn, que era responsável pelas negociações da dívida externa no governo Alfonsín, disse: "Existe hoje na Argentina um amplo consenso de que o setor público enfrenta uma profunda crise estrutural" (1989: 1). Esse consenso não existia em 1984, quando a equipe econômica de Juan Sourouille assumiu. O mesmo aconteceu no Brasil. Somente em 1987, depois do fracasso do Plano Cruzado, é que ficou claro que a origem da crise brasileira estava numa crise fiscal.

terodoxo em estabilizar a economia não pode ser atribuído ao populismo (como no Plano Cruzado brasileiro de 1986), nem ao seu caráter emergencial e provisório (como no Plano Bresser de 1987 e no Plano Collor I), nem à falta de competência (como no Plano Verão de 1989 e no Plano Collor II).

O governo Alfonsín não foi, contudo, capaz de controlar a inflação inercial ou crônica, ou a “dolarização crônica”, um fenômeno econômico peculiar à Argentina.⁴² O governo foi incapaz de resolver a crise da dívida e de superar a crise fiscal. Esse insucesso é intrigante, já que não foi causado por incompetência nem por populismo; um enorme esforço foi feito para reduzir o déficit orçamentário, fizeram-se acordos com o FMI a respeito da estabilização e com o Banco Mundial acerca das reformas estruturais, e tiveram início uma liberalização comercial e a privatização. Do ponto de vista da abordagem neoliberal, a explicação seria a falta de suficiente determinação e liderança do governo Alfonsín. A abordagem da crise fiscal acrescentaria ainda que essa falta de força foi particularmente clara em duas áreas: na incapacidade de reduzir a dívida externa e na incapacidade de taxar as classes proprietárias. O governo Alfonsín não foi capaz de formar um consenso entre as classes dominantes acerca da gravidade da crise fiscal, nem foi capaz de impor sua liderança sobre essas classes. Anos e anos de deterioração econômica haviam debilitado o sentido e a preocupação com o interesse nacional na Argentina. A maciça fuga de capitais é um indicador desse fato. O governo Alfonsín, por causa de suas limitações políticas e pessoais, e padecendo da falta de apoio externo (o interesse nacional dos credores representados pela abordagem neoliberal era oposto aos interesses nacionais da Argentina), foi incapaz de mudar essa situação.

O governo Alfonsín terminou em hiperinflação. O novo presidente, Carlos Menem, eleito pelo populista Partido Peronista, surpreendeu o mundo, e Washington em particular, com sua adesão imediata e completa à abordagem neoliberal. Foi nomeado um ministro da Economia totalmente identificado com essa abordagem e com a burguesia internacionalizada. Foi dada prioridade absoluta à liberalização e à privatização. Uma reforma tributária foi iniciada. Por alguns meses, a aprovação no Primeiro Mundo foi geral e entusiástica. Mas, como a crise fiscal não havia sido efetivamente atacada, nem a inflação inercial e a dolarização crônica haviam sido adequadamente tratadas, quatro meses mais tarde, em dezembro de 1989, um segundo episódio de hiperinflação irrompeu e, dois meses depois, mais outro. A abordagem neoliberal sofreu um sério revés. As reformas baseadas na liberalização e na disciplina fiscal continuaram a ser reforçadas, mas a economia não dava sinais de recuperação. Em 1990, a inflação manteve-se na maior parte do tempo em 10% ao mês, enquanto a produção industrial, que havia caído 4,9% em 1987 e 7,5% em 1989, deveria, segundo previsões, cair cerca de 7,0% em 1990.

42. Sobre esse assunto, v. Bresser Pereira e Ferrer, 1991. Uma dolarização efetiva aconteceu em diversos países por um curto período, juntamente com a hiperinflação. Na Argentina, contudo, houve uma real ou efetiva dolarização da economia por muitos anos, antes, durante e depois da hiperinflação. Esse fato coloca dificuldades adicionais à estabilização da economia.

No início de 1991, um novo plano de estabilização — o Plano Cavallo — tentou controlar a inflação. Como a economia estava crônica e quase totalmente dolarizada, a idéia, simples, consistia em atrelar legalmente a taxa de câmbio ao dólar e se chegar a um acordo com o setor privado a respeito dos preços. Não foi necessário um congelamento generalizado porque, numa economia dolarizada, uma âncora cambial é o suficiente. Esse plano foi erroneamente chamado de plano de dolarização. O que se está efetivamente tentando é adotar algo como um padrão ouro: um padrão dólar. O governo argentino se comprometeu a trocar austrais por dólares a uma taxa de câmbio fixa. Dessa maneira, o governo tenta também se comprometer com uma disciplina fiscal absoluta. O padrão dólar favorece o plano, assim como dois outros fatores: a redução e consolidação da dívida interna obtida por meio de diversas medidas unilaterais, aliadas à disposição da sociedade em aceitar custos de transição mais altos. Contudo, as perspectivas para o Plano Cavallo não são boas. A taxa de câmbio provavelmente foi fixada num patamar sobrevalorizado, e os problemas fiscais não foram resolvidos. A inflação atual é muito baixa, mas ocorre basicamente nos *nontradables*, agravando a cada mês o problema da sobrevalorização cambial. Somente um enorme movimento de confiança, nacional e internacional, poderá salvar o Plano Cavallo.

Tabela 12. *Argentina: variáveis macroeconômicas na década de 80, antes e depois da transição democrática (1983)*

	1980-3	1984-8	1989	1990
Crescimento do PIB	-2,1	0,6	-4,4	-0,5
PIB per capita	-4,2	-0,8	-5,6	-1,8
Investimento/PIB	17,5	12,0	8,7	7,5
Salários (1980 = 100)	92,5	108,9	83,3	78,7
Transferência de recursos/PIB	1,0	4,1	6,4	6,7
Dívida/exportações	3,9	5,7	5,4	5,0
Déficit orçamentário/PIB	12,5	7,9	7,2	4,9
Inflação	191,2	292,6	4 923,8	1 344,4

Fontes: V. tabela 1.

Brasil

Na década de 70, o Brasil era uma das maravilhas do mundo. Na década seguinte, era um país estagnado, e no início de 1990 passou por um episódio de hiperinflação. Como o Brasil é a economia mais pujante e industrializada da América Latina, a crise da dívida foi interpretada inicialmente como um problema de curto prazo, que seria resolvido por meio de um ajuste fiscal, combinado com recursos financeiros adicionais. Essa visão coincidia com o diagnóstico inicial de Washington: trata-se da abordagem que pretendia “empurrar com a barriga” a crise da dívida. Atribuir pouca importância a essa crise era algo generalizado. O governo autoritário e as elites brasileiras compartilhavam essa visão com os credores.

Um enorme esforço de ajustamento foi empreendido em 1981 (antes da moratória mexicana de 1982), e um outro em 1983. A balança de conta corrente foi equilibrada, mas a inflação foi, em média, de 200% ao ano, em 1984 e 1985. A transição democrática ocorreu no início de 1985. Informações errôneas publicadas pelo Banco Central no final de 1984 e início de 1985 levaram o novo governo democrático a acreditar equivocadamente que o déficit orçamentário havia se transformado em superávit.⁴³ Além disso, o grande superávit comercial de 1984 e uma certa recuperação do crescimento em 1984 e 1985 levaram a maioria dos economistas a concluir que a crise havia sido superada e que o país estava pronto para crescer novamente. A inflação, que continuava elevada, seria somente inercial ou autônoma.

O Plano Cruzado foi o resultado dessas visões otimistas. O fracasso do plano pode ser explicado por seu mau (populista) gerenciamento. O pacto social democrático, conduzido pelo Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), que levou Tancredo Neves a ganhar a presidência da República e José Sarney a assumi-la, foi no final um clássico pacto populista: um compromisso abrangente entre as classes sociais, baseado na crença de que democracia e políticas econômicas expansionistas “corretas” resolveriam todos os problemas do Brasil.

Mas o populismo, que dominou os dois primeiros anos do governo Sarney, é apenas uma parte da história.⁴⁴ O motivo básico para o fracasso do Plano Cruzado foi a falta de uma avaliação correta da crise fiscal. A idéia de crise fiscal nessa época não existia no Brasil. Os economistas — com exceção dos economistas populistas — reconheciam que o déficit fiscal era o problema fundamental, mas acreditavam que sua eliminação seria um tarefa relativamente fácil, desde que o governo não fosse populista.

Durante a primeira metade de 1987, no que se seguiu ao Plano Cruzado, a inflação deixou de ter um caráter relativamente estável e predominantemente inercial. O processo hiperinflacionário estava começando. O Plano Bresser foi uma tentativa emergencial de detê-lo. Mas estava claro para a nova equipe econômica que a crise brasileira era muito mais séria do que se havia pensado antes: deter a inflação inercial e eliminar o déficit orçamentário não seria suficiente, uma vez que a crise econômica era basicamente uma crise fiscal do Estado, que tinha sua origem no endividamento externo e no aumento da dívida interna. O Plano de Controle Macroeconômico foi o primeiro diagnóstico oficial compatível com esses fatos (Ministério da Fazenda do Brasil, 1987). Esse diagnóstico distinguia um componente de estoque — a dívida externa e a dívida pública interna, que tinham de ser reduzidas — e um problema de fluxo — a necessidade de recuperar a capacidade de poupança do Estado. Contudo, os autores não encontraram respaldo político para o diagnóstico e a estratégia que haviam estabelecido. Deixaram então o governo em dezembro de 1987, quando a inflação já estava em 14% ao mês e mostrava uma tendência moderada, porém persistente, de crescimento.

43. V. Banco Central do Brasil, 1985: 25.

44. Uma análise do caráter populista dos primeiros anos do governo Sarney pode ser encontrada, por exemplo, em Bresser Pereira, 1988c; Sachs, 1988; e Beckerman, 1990.

Por um ano, a inflação continuou seu curso ascendente. O governo tentou sem sucesso controlá-la através de políticas fiscal e monetária convencionais. Em 1988, foi feito um acordo com os bancos estrangeiros, em moldes convencionais. O acordo foi tão desfavorável ao Brasil, que pouco depois a dívida brasileira passou a ser negociada com deságio no mercado secundário. O Brasil passava agora a enfrentar um regime hiperinflacionário. Um novo congelamento — o Plano Verão (janeiro de 1989) — combinado com taxas de juros extremamente elevadas,⁴⁵ só agravou a situação. Em vez de ajudar a controlar a inflação, a taxa de juros elevada funcionou de maneira perversa, sinalizando aos agentes econômicos que o Estado — o grande devedor — estava falido, e, no final das contas, não honraria os títulos públicos. Como conseqüência, depois do Plano Verão a inflação acelerou-se de maneira explosiva. De nada adiantaram a contenção artificial dos preços públicos e a supervalorização da taxa de câmbio, porque essas medidas foram tomadas como indicações adicionais da fraqueza e da desorientação do governo em final de mandato. Esse processo atingiu a sua culminância em março de 1990, quando a inflação mensal chegou à marca de 84%.

Ao governo Sarney, que deixava o poder naquele mês, faltou determinação e coragem para enfrentar a crise fiscal brasileira. Esse tinha sido um governo fundamentalmente populista — nos primeiros dois anos, de maneira total; nos últimos três, de modo hesitante. Além disso, a sociedade não estava preparada para chegar a um consenso sobre como resolver a crise fiscal. Ainda assim, algum progresso nesse sentido foi feito: o déficit público passou a ser considerado como o maior dos males. Agora, a necessidade de uma redução substancial da dívida — interna e externa — é aceita com muito mais naturalidade.

O novo governo, que assumiu em 15 de março de 1990, beneficiou-se desse consenso crescente e iniciou, um dia após a posse, um plano de estabilização radical: o Plano Collor. Um novo congelamento de preços e salários e o bloqueio de 70% de todos os ativos financeiros foram medidas audaciosas, fortalecendo a impressão de que o novo presidente tinha a determinação e a coragem que haviam faltado a seu antecessor. Sua posição firme em relação à dívida externa transmitia o mesmo sinal positivo. Sua decisão de liberalizar o comércio e acelerar o processo de privatização iam na direção correta. O ajuste fiscal foi empreendido de maneira muito firme: o Tesouro obteve superávits de caixa ao longo do ano, e o déficit público se transformou em um superávit de 1,2%, em termos operacionais reais. Um imposto sobre o capital, que assumiu diversas modalidades, reduziu a dívida interna de maneira substancial. A dívida externa continuou sem uma solução.

O problema, no entanto, é que determinação e coragem não bastam: é preciso ter também visão e capacidade política. Era necessária visão para fazer uma avaliação correta da crise e capacidade política para obter apoio para as reformas. Nenhum desses requisitos esteve presente no primeiro ano da presidência de Collor. Em maio, ficou patente que o plano havia fracassado. Ainda as-

45. No primeiro mês do plano, a taxa de juros real foi de 16% ao mês.

sim, até setembro ou outubro a confiança, fora e dentro do país, continuava alta. Só em dezembro, quando a inflação chegou a 20%, o governo reconheceu o fracasso. Em janeiro, um novo congelamento foi adotado, sem contar com a adequada preparação e sem nenhuma negociação política. Desde o começo, ficou claro que esse plano também fracassaria em controlar a inflação. Os dias da então ministra da Economia estavam contados. Sua agressividade no combate ao déficit público e na redução da dívida pública,⁴⁶ combinados com o fracasso no controle da inflação, fizeram com que as elites internas e externas exigissem a sua demissão. Em maio de 1991, uma nova equipe econômica assumiu. Os tempos heróicos, e muitas vezes obstinados, de Collor e Zélia chegavam ao fim (Bresser Pereira, 1991). O presidente Collor deixou de confrontar a sociedade e começou a negociar e a fazer concessões. Ele adotou um estilo político mais flexível e mais brando. O Brasil, no entanto, em meados de 1991, estava longe da estabilização e da retomada do crescimento.

Tabela 13. *Brasil: variáveis macroeconômicas na década de 80, antes e depois da transição democrática (1985)*

	1980-4	1985-8	1989	1990
Crescimento do PIB	1,3	4,7	3,3	-4,0
PIB per capita	-0,9	2,5	1,2	-5,9
Investimento/PIB	19,3	17,5	16,7	16,0
Salários (1980 = 100)	106,0	112,5	116,0	106,0
Transferência de recursos/PIB	0,7	4,4	4,9	2,8
Dívida/exportações	3,7	4,0	3,1	3,5
Déficit orçamentário/PIB ^a	5,4	4,6	6,9	-1,2
Inflação	131,5	313,3	2 337,6	1 585,2

^a O sinal negativo indica um superávit.

Fontes: Banco Central do Brasil, *Brasil: Programa Econômico*, vários números; ECLA, *Panorama econômico de América Latina 1990 e 1991*.

Ataque frontal versus construção de confiança

Considerando-se as descrições feitas até aqui, podemos agora examinar as duas abordagens da crise latino-americana, de acordo com dois critérios: (1) o *trade-off* entre a decisão de reduzir a dívida unilateralmente, ou quase unilateralmente, e a estratégia da construção direta de confiança e (2) o *trade-off* entre o apoio político para o ajuste e as reformas e os custos de transição envolvidos (tendo em mente que estes custos não estão dados, mas são também variáveis).

Entre os oito países discutidos, somente o Chile implementou todo o conjunto das reformas, e mesmo assim numa escala menor do que em geral se supõe. A Colômbia não precisou fazer o ajuste fiscal, já que sua dívida externa

46. Internamente, Zélia Cardoso de Mello teve sucesso em reduzir a dívida pública. Cerca de 50% (US\$ 30 bilhões) foi suprimido. Ela estava começando a negociar com o setor externo quando deixou o ministério.

não era grande. Entre os demais países — todos eles vitimados por crises fiscais — temos duas situações: aqueles que fizeram o ajuste em termos fiscais, alcançaram a estabilização e vêm implementando as reformas econômicas liberalizantes já há algum tempo, mas não retomaram o crescimento sustentado (México, Bolívia e, talvez, a Venezuela), e os países que têm recentemente tentado implementar as reformas, mas não chegaram ainda à estabilização (Brasil, Argentina e Peru).

Vimos por que os países que conseguiram a estabilização não retomaram o crescimento econômico: nem todos os elementos da crise fiscal foram efetivamente eliminados, e nenhuma nova estratégia ocupou o lugar da substituição de importações. Além disso, os programas de estabilização e as reformas conseguiram restabelecer apenas parcialmente a confiança na economia.

Um dos objetivos centrais das reformas é recuperar a confiança dos agentes econômicos (1) na moeda nacional, que desde o abandono do padrão ouro passou a depender do crédito estatal e (2) na economia do país, que é coordenada e regulada não só pelo mercado, mas também pelo Estado. Confiança na moeda quer dizer estabilização de preços; confiança na economia do país significa novos investimentos e retomada do crescimento. Ambas dependem da confiança no Estado. Como essa confiança pode ser recuperada?

Há duas estratégias possíveis para se chegar ao restabelecimento da confiança. A primeira é o ataque à crise de maneira direta, reduzindo a dívida pública unilateralmente, ou quase unilateralmente, e aumentando os impostos, com isso enfrentando a resistência dos setores mais poderosos da sociedade, que terão de pagar a conta. Isto é, agir sobre os fundamentos. A segunda estratégia consiste em conseguir o apoio dos credores e dos capitalistas do país, ao mesmo tempo em que se estabelece o compromisso com a redução da dívida e com o aumento dos impostos. No primeiro caso, haverá a eliminação da crise fiscal e os custos do ajuste serão distribuídos entre todos os grupos: os credores, que terão seus empréstimos reduzidos; os tecnoburocratas, que terão reduzidos seus ordenados e o número de postos à sua disposição; os capitalistas, que pagarão mais impostos e terão seus empréstimos ao Estado parcialmente cancelados; e os trabalhadores, cujos salários sofrerão temporariamente uma diminuição. No segundo caso, a crise fiscal será reduzida, mas não eliminada, já que aqueles melhores dotados para fazer frente à conta — os credores estrangeiros e os capitalistas locais — serão poupados do ônus do ajuste.

O México adotou claramente a segunda alternativa. O Brasil e a Argentina, açoitados pela hiperinflação, não tiveram outra alternativa a não ser atacar primeiramente a dívida pública interna. Mas a redução conseguida foi insuficiente. Não houve, em nenhum dos casos, um cancelamento total da dívida, como ocorreu em outros programas de reforma monetária,⁴⁷ e não houve aumento de impostos, como teria sido necessário. Em outras palavras, como no esquecido conselho de Maquiavel, o “mal” não foi feito integralmente. A crise

47. Por exemplo, a reforma monetária na Alemanha Ocidental, em 1948.

fiscal não foi eliminada por completo, o que significa que a recuperação plena da confiança foi impossível. Pelo contrário, como a lei foi violada pelo Estado — pelo confisco de fato dos depósitos bancários —, a confiança foi abalada.

Esse dilema — agir agressivamente com relação à crise fiscal, mas correndo o risco de ter de enfrentar a reação dos setores poderosos, ou agir com muito menos agressividade, esforçando-se para ser um parceiro gentil e confiável para a classe capitalista — é um dilema clássico. Keynes, por exemplo, percebeu isso com clareza. Em seu livro *A tract on monetary reform*, ele parte do pressuposto de que a tarefa central dos governos é preservar a confiança na moeda. Mesmo assim, no prefácio à edição francesa do livro, Keynes observava que na França, onde a situação não era tão séria, essa tarefa era possível sem que o governo tivesse de recorrer a medidas extremas; em contrapartida, na Rússia, Áustria e Alemanha, “o problema de equilibrar o orçamento era, durante as fases iniciais, uma virtual impossibilidade. O impulso inicial em direção ao colapso também era, portanto, um impulso persistente” (1923: xix-xx). Tendo claramente essa situação perversa em mente, Keynes enfatizava:

Quando a dívida acumulada ultrapassa uma proporção tolerável, tem-se habitualmente buscado um remédio em um ou dois dos três métodos possíveis. O primeiro deles é o repúdio da dívida [...]. O segundo método é a desvalorização da moeda [...]. O último deles é a instituição de uma taxa sistemática e adequada sobre o capital. [Mas, acrescenta ele] existe uma corrente de opinião respeitável e influente que, repudiando com veemência a adoção de qualquer desses expedientes, fulmina por igual as desvalorizações e as taxações, alegando que elas violam a intocável sacralidade do contrato [...]. Essas pessoas, no entanto, ao desconsiderar a distinção fundamental entre o direito do indivíduo em repudiar um contrato e o direito do Estado em controlar os interesses estabelecidos, são os piores inimigos daquilo que buscam preservar (pp. 54-6).

O problema é saber antes do colapso — não depois — se existe uma alternativa à violação dos contratos. Se não existe, ou se essa alternativa é extremamente injusta, o governo terá de levar em consideração algum tipo de tratamento de choque. Mesmo assim, caso seja preciso romper contratos, é melhor que isto seja feito de uma maneira direta e de uma vez por todas e, se possível, precedido de alguma negociação. Assim, o ato não será unilateral, ou quase unilateral: terá sido precedido e acompanhado de negociações.

O México foi capaz de fazer o ajuste fiscal, iniciando-o em 1985 e, em 1987, quando a inflação havia caído a menos de 200% ao ano, o governo foi capaz de controlá-la através de um choque heterodoxo, conjugado a um acordo social. Desse modo, foi possível ao México restringir as violações aos contratos. Nenhuma reforma monetária, nenhuma taxa sobre o capital e nenhuma redução quase-unilateral da dívida foi levada a cabo. A única violência foi um congelamento de preços. À maneira de um *trade-off*, o México não teve outra alternativa a não ser impor altos custos a seu povo.

Talvez essa estratégia tenha sido possível porque o México nunca enfrentou uma hiperinflação, e porque dispunha de um regime político autoritário. Os casos do Brasil e da Argentina eram exatamente o oposto, isto é, países

que, depois da transição democrática, foram incapazes de fazer o ajuste, tiveram hiperinflações, estiveram próximos ou chegaram ao colapso e, por fim, não tiveram outra alternativa além de reduzir a dívida interna unilateralmente. Mas essa redução foi feita de maneira tão incompleta e inepta, que não se conseguiu alcançar estabilização nem restabelecer a confiança.

A política da reforma econômica na América Latina

Populismo

O consenso de Washington e a abordagem pragmática concordam que é essencial fazer o ajuste e implementar as reformas orientadas para o mercado. Por que não se consegue fazer o ajuste? Por que essas reformas não são concluídas? Quais são os obstáculos que os *policy-makers* latino-americanos enfrentam? Especificamente, quais são os obstáculos políticos? Estes são somente internos? A política é somente um problema populista, ou devemos buscar um entendimento mais amplo a respeito dos obstáculos políticos?⁴⁸ Os países latino-americanos estão condenados a fazer o ajuste fiscal e as reformas econômicas somente quando a crise chega ao fundo do poço, quando eclode a hiperinflação e o caos econômico, ou eles serão capazes de dar início às reformas antes que se chegue a esse ponto?

Para o consenso de Washington, o obstáculo político central é interno: é o populismo econômico. São os políticos populistas, que controlam os parlamentos da América Latina, e às vezes também o Executivo, que constituem o principal motivo de não se conseguir controlar o déficit público nem a inflação. Mas, embora o populismo econômico faça parte do problema, não é a parte essencial. Populismo econômico é apenas outro nome que se dá à indisciplina fiscal: a disposição para satisfazer as demandas excessivas e inconsistentes de todos os setores da sociedade, ignorando, ao mesmo tempo, as restrições que a poupança, a situação fiscal e o intercâmbio com o exterior impõem, assim como a postergação do ajuste, quando os desequilíbrios aparecem. A questão é saber por que o populismo econômico é tão comum na América Latina.

Para responder a essa questão, é necessário fazer uma distinção entre o populismo de uma maneira geral, o "pacto populista" e o populismo econômico. O populismo como prática política é uma estratégia adotada pelos políticos para estabelecer relações diretas com o povo, usando um discurso que enfatiza o interesse nacional, o crescimento econômico e a distribuição de renda. Como prática política, o populismo se vê reforçado pela existência, por toda a América Latina, de regimes presidencialistas e eleições presidenciais diretas. A industrialização na América Latina, da década de 30 até os anos 60, foi em geral empreendida sob a liderança de políticos populistas. Eles formaram "pactos

48. Minha primeira tentativa sistemática de responder essa questão está em Bresser Pereira, 1988c.

populistas”: amplas coalizões de industriais, trabalhadores urbanos, militares e tecnoburocratas civis com setores da velha oligarquia agrária, que promoveram o crescimento e prometeram distribuição de renda, por meio da intervenção estatal e da substituição de importações. Essas coalizões chegaram ao fim na década de 60, surgindo novas coalizões autoritárias entre tecnoburocratas e capitalistas, com a exclusão dos trabalhadores, dando origem ao que O’Donnell chamou de “regimes burocrático-autoritários”.⁴⁹ Mas, na maior parte dos países da América Latina, as políticas econômicas desenvolvimentistas e populistas, baseadas na intervenção estatal, foram mantidas pelos novos regimes militares. Endividamento externo e investimento estrangeiro direto foram as novas fontes de financiamento para essa segunda onda de substituição de importações. Quando essa fonte também secou, no início dos anos 80, os Estados latino-americanos foram à falência e a crise irrompeu.

Assim, existe uma clara diferença entre o populismo em geral, o “pacto populista” que predominou entre a década de 30 e a de 60, e o populismo econômico. Na verdade, o populismo econômico e as políticas ortodoxas tendem a seguir um padrão cíclico nesses países.⁵⁰ A certa altura, o regime populista põe em prática políticas que reduzem a inflação, e ao mesmo tempo, aumentam a demanda agregada e o crescimento econômico. O instrumento básico para isso é a sobrevalorização da taxa de câmbio. Elevar os salários nominais e reais e aumentar os gastos do governo completam a estratégia populista. Por algum tempo, os resultados são maravilhosos: a inflação parece estar sob controle e a economia, saudável. Quando surgem as dificuldades no balanço de pagamentos, fortalecem-se os controles sobre as importações. Quando uma inflação de demanda tem início, o controle sobre os preços são reforçados. Mas esses remédios *ad hoc* não têm efeito duradouro. Em pouco tempo, as exportações caem e as importações sobem, e o país enfrenta uma crise generalizada no balanço de pagamentos. Como as reservas internacionais estão esgotadas, o governo se vê forçado a desvalorizar a moeda nacional, e a inflação reaparece. Quando estoura a crise econômica, geralmente vem em seu rastro uma crise política. No passado, esse era o momento em que acontecia o golpe militar, apoiado pela classe capitalista. O populismo chegava ao fim, pelo menos por algum tempo. Nessa fase, a crise é tão séria que não basta que o novo governo desvalorize a moeda; ele adota um “pacote” completo de medidas econômicas: liberalização de preços, liberalização comercial, corte de despesas, aumento de impostos. Algumas dessas reformas são de fato necessárias; outras, entretanto, são inadequadas para as realidades econômicas e sociais do país. Os custos de transição são altos e os resultados nem sempre brilhantes. Algumas vezes, como na Argentina em 1979 e no Chile em 1980-1, eles podem ser desastrosos. De qualquer modo,

49. Eu prefiro empregar a expressão “regime autoritário tecnoburocrático-capitalista” para definir essa coalizão política, salientando que ela se baseava num acordo fundamental entre os burocratas, especialmente os militares, e os capitalistas. Contudo, a expressão cunhada por O’Donnell foi largamente adotada e é muito útil para definir um tipo de coalizão que foi dominante por vinte anos na América Latina, no início com o apoio de Washington.

50. Sobre esse assunto, v. Canitrot, 1975; O’Donnell, 1977; Díaz-Alejandro, 1981; e Sachs, 1988.

como as políticas econômicas são puramente ortodoxas, o crescimento tende a ser modesto, as desigualdades econômicas tendem a crescer e o descontentamento popular aumenta. Em outras palavras, tem início a gestação de um novo ciclo populista.

O populismo econômico é uma conseqüência da política democrática, em países onde o eleitorado é formado por uma enorme massa de pessoas com baixo nível de educação e precário nível de renda. Sachs (1988), percebendo que na Ásia o populismo econômico é muito menos freqüente, atribuiu o problema ao alto grau de concentração de renda existente na América Latina. De fato, a presença de algum grau de populismo faz parte da experiência democrática na América Latina. Trata-se de um problema de subdesenvolvimento político, com profundas raízes econômicas e culturais. Em termos ideais, a alternativa ao populismo é uma democracia moderna; em termos práticos, porém, essa alternativa com freqüência tem sido os regimes autoritários. É provável que uma abordagem mais realista do tema seja a convivência com algum grau de populismo político, enquanto se critica duramente o populismo econômico. Afinal, os dois fenômenos não são necessariamente correlacionados. No Brasil, o governo Vargas (1930-45 e 1951-4) foi politicamente populista, embora não o tenha sido em termos econômicos. Um episódio clássico de populismo econômico ocorreu no Brasil durante um governo militar e não-populista (1979-80). Como nota Faucher (1991: 1-2), "o populismo não está associado com nenhuma política econômica ou programa específicos [...] O populismo utiliza instrumentos econômicos para fins políticos [...] Governos populistas nem sempre adotam políticas econômicas 'populares'". Menem na Argentina, Collor no Brasil e Fujimori no Peru, todos foram eleitos após clássicas campanhas políticas populistas e, uma vez no governo, adotaram políticas econômicas antipopulistas ortodoxas.

Democracias e reformas

Se o populismo é visto como uma manifestação perversa da democracia nas sociedades subdesenvolvidas, a tentação é atribuir as reformas econômicas e a eficiência econômica aos regimes autoritários. Esses regimes seriam "uma etapa necessária" não apenas entre o subdesenvolvimento e o desenvolvimento, mas também entre os regimes políticos oligárquicos tradicionais e a moderna democracia.

Durante os longos anos em que os regimes autoritários tiveram o apoio de Washington, como uma barreira contra o comunismo, houve também a percepção de que suas políticas econômicas eram corretas. As alternativas que se apresentavam eram, de um lado, os regimes autoritários "modernos", capazes de fazer a estabilização, e, de outro lado, os regimes populistas, sem capacidade para tanto. Essa visão foi expressa num trabalho de Thomas Skidmore, de 1977, sobre os esforços de estabilização econômica ocorridos nas décadas de 50 e 60 na Argentina, no Brasil e no México. Segundo Skidmore, "governos que

atuam em sistemas políticos competitivos consideram *extremamente* difícil reduzir a inflação se esta tiver passado de 10% [...] Todos os casos de estabilizações bem-sucedidas foram realizados por governos autoritários (ou de partido único)" (p. 181).

Por essa razão, pode parecer que em regimes autoritários e em sistemas bipartidários, como o da Colômbia, onde é difícil distinguir uma norma democrática de uma autoritária, a adoção de esforços de ajuste de longo prazo seja mais viável do que em regimes democráticos (Haggard e Kaufman, 1991). Ainda assim, os mesmos autores, juntamente com Webb, tendo encontrado apoio à hipótese de que "os regimes autoritários podem ter maiores chances de promover a estabilização quando a inflação e os conflitos sociais são altos", acrescentam que seus "resultados não fornecem nenhuma evidência que apóie a afirmação geral de que os governos autoritários têm inflação menor do que as democracias, ou que tenham maiores chances de estabilizar a economia" (Haggard, Kaufman e Webb, 1990: 4, 23-27). Uma das razões para isso é que as práticas populista-desenvolvimentistas foram adotadas por muitos dos regimes autoritários latino-americanos.

A percepção da superioridade econômica do autoritarismo foi posta em xeque na década de 80 quando, por um lado, os Estados Unidos mudaram sua política em relação aos regimes autoritários da América Latina e, por outro, esses regimes tornaram-se alvo de duras críticas por parte das elites latino-americanas. Como os regimes autoritários fracassaram na implementação de reformas orientadas para o mercado nas décadas de 60 e 70, e por fim levaram suas economias a uma enorme crise na década de 80,⁵¹ surgiu o pressuposto, que foi compartilhado — por diferentes razões — pelas elites dos Estados Unidos e da América Latina, de que as novas democracias seriam capazes de estabilizar a economia e implementar as reformas. Esse pressuposto é confirmado por diversos novos estudos. Karen Remmer estudou os programas *standby* do FMI na América Latina entre 1954 e 1984 e chegou a conclusão de que o autoritarismo não é uma condição necessária para a estabilização econômica. E acrescentou: "Regimes autoritários podem inspirar maior confiança aos investidores estrangeiros ou podem, por outro lado, superar seus congêneres democráticos em termos de gestão econômica, mas tais regimes não têm uma probabilidade maior de iniciar programas de estabilização, ou de sobreviver às suas reverberações políticas" (1986: 20). Num outro trabalho, em que Remmer apresenta um estudo de 21 eleições competitivas na América Latina, entre 1982 e 1990, a autora concluía (depois de apontar o "paradoxo" de que as transições para a democracia tenham tido lugar em meio a uma aguda crise econômica) que as novas democracias são mais estáveis do que normalmente se pensa: "As chamadas 'novas' democracias não se comportam como um grupo distinto, que possa ser caracterizado como inusitadamente vulnerável a retrocessos econômicos [...] A experiência latino-americana dos anos 80 sugere

51. O México, e o Chile em particular, representam exceções a essa regra geral.

que a crise econômica deve ser descrita menos como uma ameaça à democracia do que como um desafio, que coloca tanto oportunidades quanto riscos" (1991: 28-9).

É provável que Remmer esteja sendo demasiado otimista a respeito da democracia quando acrescenta que "a suposição de que os líderes políticos nas novas democracias estarão particularmente predispostos a sucumbir às tentações do populismo econômico parece, portanto, inadequada" (p. 30). Reformas econômicas de extrema necessidade foram retardadas nas novas democracias latino-americanas, especialmente na Argentina, no Brasil e no Peru. Quando os líderes populistas na Argentina, na Bolívia, na Venezuela, no Peru e no Brasil adotaram políticas não-populistas, foi porque a crise nesses países era já de tal gravidade, que mesmo os custos de curto prazo da manutenção das políticas populistas haviam se tornado mais altos do que os custos do ajuste. Quando não existe outra alternativa senão empreender as reformas, estas são realizadas independentemente do caráter autoritário ou democrático do regime. E, de fato, um regime democrático não é necessariamente menos capaz do que um regime autoritário de introduzir essas reformas.

O poder político de um governo deriva, em larga medida, do apoio que este recebe da sociedade civil, em termos gerais, e das elites do país. Nos regimes democráticos, esse apoio tende a crescer em momentos especiais, particularmente após as eleições. Em tais momentos, os governos recém-eleitos possuem suficiente apoio popular para impor custos de transição à população. Se a crise econômica é particularmente aguda, o poder político do novo governo se torna maior. No Brasil, a posse do governo Collor (março de 1990) e na Argentina, a posse do governo Menem (agosto de 1989) coincidiram com a eclosão da hiperinflação. Nos dois casos, o governo era muito poderoso naquele momento e tomou enérgicas iniciativas de reformas. Ainda assim, ambos fracassaram. Regimes autoritários podem ter maior estabilidade de poder, mas somente enquanto continuarem a receber apoio das elites. Quando perdem esse respaldo, transformam-se em regimes notavelmente fracos.

A eficiência das reformas

Os contínuos fracassos das tentativas de fazer o ajuste e implementar as reformas colocam uma questão a respeito da possível eficácia e eficiência desses esforços. Esse é um problema ao mesmo tempo econômico e político. Os cientistas políticos, quando analisam as restrições que cercam as políticas econômicas, tomam em geral como dado que os economistas (ou o Banco Mundial e o FMI) *sabem* que tipo de políticas devem ser adotadas. Partindo desse pressuposto, eles põem em questão se os governos irão obter o apoio político ou conseguirão mobilizar os *inputs* políticos necessários para implementação das reformas.⁵² Essa questão, que discutimos acima, é sem dúvida alguma

52. Essa atitude está presente, por exemplo, num livro organizado por Joan Nelson, *Economic Crisis and Policy Choice* (1990).

relevante; de fato, tanto os regimes democráticos quanto os autoritários usualmente fracassam em empreender as reformas porque não são capazes de mobilizar os *inputs* políticos necessários para implementá-las. Mas, em especial com relação aos programas de estabilização, eles habitualmente falham — ou produzem custos de transição excessivos — não por falta de poder político, mas porque as reformas são malconcebidas.

A estabilização chilena da década de 70 é um típico caso de sucesso mas sem eficiência, em vista dos exorbitantes custos de transição.⁵³ Por sua vez, o Plano Collor I (março a dezembro de 1990) é um exemplo paradigmático de política ineficaz. Seu fracasso não pode ser atribuído à falta de poder político ou à vontade política insuficiente. O plano fracassou porque foi malconcebido; porque, em sua segunda fase, de maio a dezembro, o governo brasileiro adotou uma estratégia estritamente monetarista, ignorando o fato de o componente inercial da inflação ser, na época, muito elevado.⁵⁴ A primeira fase do Plano Collor I, que durou de 16 de março a 15 de maio, foi uma fase de choque heterodoxo. Consistiu de uma reforma monetária que incluía uma taxação sobre o capital, bloqueio de 70% de todos os ativos financeiros da economia e um congelamento de preços e salários. Essa fase reconhecia o caráter inercial, ou autônomo, da inflação. Depois de maio, contudo, quando ficou claro que a inflação inercial havia retornado, iniciou-se então uma segunda fase, desta vez monetarista. Ignorando a indexação informal da economia e a endogeneidade da oferta monetária nessas circunstâncias, uma meta monetária irrealizável foi estabelecida (crescimento de 9% na base monetária para a segunda metade de 1990), e tudo o mais foi subordinado à consecução dessa meta. Em agosto, uma missão do FMI visitou o Brasil e escreveu uma carta de compromisso, que foi assinada pelo governo brasileiro, apoiando plenamente o programa de estabilização. O acordo não foi assinado pela diretoria do FMI, mas só porque o Brasil estava com dívidas atrasadas e os bancos comerciais estavam pressionando por um acordo. Por sete meses, de maio a novembro, os economistas ortodoxos, ligados ao pensamento econômico dominante, projetavam uma queda da inflação “para o mês seguinte”, em vista do abandono de qualquer tipo de indexação formal, a conseqüente redução nos salários reais, a severidade da política fiscal, o rigor da política monetária, as altas taxas de juros e a conseqüente recessão. Quando a inflação de dezembro chegou a quase 20% e o Banco Central perdeu o controle da base monetária, a predição da teoria neo-estruturalista de uma inflação inercial ou autônoma se confirmou. Mesmo assim, os economistas monetaristas recorreram à clássica explicação que dão quando os programas patrocinados por eles fracassam, argumentando que as medidas fiscais e monetárias não foram duras o suficiente. Mas foram. O Plano Collor I fracassou não por causa de uma política fiscal ou monetária deficiente, mas porque, ao ignorar o

53. A respeito desse assunto, v. Díaz-Alejandro, 1981; Foxley, 1983; Ramos, 1986; e Edwards e Edwards, 1987, entre outros.

54. Sobre o assunto, v. Bresser Pereira e Nakano, 1990 e, para a definição e análise das duas fases, Bresser Pereira, 1991.

caráter inercial da inflação e o regime hiperinflacionário prevalescente desde o fracasso do Plano Cruzado, não fez uso de uma política de rendas e de uma âncora nominal (a taxa de câmbio) — os dois instrumentos essenciais para controlar esse tipo de inflação.

Em geral, quando a inflação é alta e crônica, com um forte componente inercial (o que a torna autônoma em relação à demanda), os planos de estabilização que seguem a abordagem de Washington tendem a fracassar. Esse tipo de inflação, que fica entre a inflação moderada, existente em todo lugar, e a hiperinflação, tem sido denominado das mais variadas maneiras: “autônoma”, “inercial”, “alta” e “crônica”.⁵⁵ Quando a inflação está cronicamente acima de 5% ao mês, uma série de sistemas de indexação formais e informais inevitavelmente aparece, como resultado da luta do agente econômico para proteger sua parcela relativa da renda. Na medida em que os agentes econômicos indexam seus preços a algum índice de inflação passada, elevando-a na fase seguinte, torna-se difícil reprimir a inflação. Por causa da falta de coordenação dos aumentos de preços, os preços relativos passam a oscilar continuamente entre um estado de equilíbrio e desequilíbrio. A indexação informal faz com que a inflação se torne rígida, autônoma com relação à demanda e inercial.

Para controlar esse tipo de inflação, as políticas fiscais e monetárias convencionais não são suficientes. Uma vez que a causa última da inflação é a crise fiscal do Estado, é necessário um choque fiscal. E, dado o componente inercial da inflação, é preciso haver uma política de rendas ou algum tipo de congelamento. Esse fato, que se tornou claro para os estruturalistas latino-americanos, e provavelmente também para os economistas de Israel no início da década de 80, tem sido cada vez mais reconhecido. Na introdução de um livro recente intitulado *Lessons of a recent economic stabilization and its aftermath*, Michael Bruno (1991: 2) resume os resultados a que chegou um grupo de economistas acerca dessa espécie intermediária de inflação, que se tornou tão comum nos últimos tempos:

Em vista da inércia inflacionária, o tratamento ortodoxo é necessário, mas não suficiente. Por si só, a correção dos aspectos fundamentais não elimina a inércia inflacionária, como o exemplo recente do México se incumbiu de demonstrar. Uma intervenção direta suplementar no processo nominal, tal como um congelamento temporário de salários, preços e taxa de câmbio, pode reduzir substancialmente o custo inicial da desinflação.⁵⁶

Esse tipo de inflação é típico da América Latina, em especial no Brasil e na Argentina. O consenso de Washington, em função de suas bases monetaristas, tem uma enorme dificuldade em entender isso. A análise teórica do FMI e

55. A teoria da inflação inercial foi desenvolvida no início da década de 80. Passos, que escreveu um livro pioneiro sobre o assunto (1972), chamou-a de “inflação crônica”. Eu inicialmente a denominei “inflação autônoma” (1981b). Roberto Frenkel (1979) usa a expressão “inflação alta”, mas a expressão dominante veio a ser “inflação inercial”, uma expressão que induz a equívocos, porque é incompatível com a aceleração que em geral está associada a ela. Para um resumo sobre o assunto, v. Bresser Pereira e Nakano, 1987, e Baer, 1987.

56. Uma análise similar pode ser encontrada em Kiguel e Liviatan, 1988, e Beckerman, 1990. É Washington adotando a abordagem pragmática.

os programas de estabilização que daí derivam ignoram a inflação inercial ou autônoma. A consequência disso são políticas de estabilização ineficientes, quando não ineficazes.

Custos de transição e consenso

Como o ajuste e as reformas implicam custos de transição, a razão mais geral para explicar por que essas medidas são postergadas é a ausência de um consenso político mínimo sobre o que deve ser feito. O questionamento começa pelo significado do ajuste e das reformas. Seus objetivos amplos — a estabilização, o crescimento, a distribuição — são de modo geral aceitos, mas disso não se segue que o ajuste fiscal, o ajuste do balanço de pagamentos e a liberalização comercial devam ser adotados. É verdade que, com o descrédito crescente das políticas populistas, a disciplina fiscal e a orientação para o mercado têm sido paulatinamente incluídas entre os pontos de consenso. Mas em geral o consenso pára por aí. Mesmo os economistas têm diferentes pontos de vista sobre como fazer a estabilização e as reformas. Já é tempo de fazer as reformas? Como distribuir os custos de transição entre as classes? Que grupos e setores da sociedade devem pagar a conta? Os sacrifícios devem recair apenas sobre o país, ou devem ser repartidos também com os credores externos?

Essas questões não têm respostas simples. Os políticos estão sempre sob pressão daqueles que representam. Um comportamento econômico racional que fosse compatível com uma preferência relativamente clara pelo consumo futuro corrigiria qualquer distorção, especialmente qualquer aceleração da inflação, tão logo esta se manifestasse. Mas essa postura representa uma certa antecipação dos custos de transição. Na América Latina, as arraigadas crenças populistas fazem com que os agentes econômicos aceitem sacrifícios somente quando a crise se torna intolerável. Usualmente, os agentes econômicos tentam repassar os sacrifícios exigidos para os demais.

A decisão de fazer o ajuste tão logo apareçam as distorções implica um *trade-off* entre os custos de curto prazo, que de certo modo são antecipados, e os benefícios de médio prazo das reformas. Os custos de transição são antecipados na medida em que, nessa fase inicial, os custos das reformas são mais altos do que os de administrar a crise de não implementar as reformas. O conceito de custo de transição está baseado nessa antecipação. Entretanto, se as reformas não são implementadas e a crise continua piorando, mais cedo ou mais tarde os custos desse adiamento se tornam iguais e, por fim, mais altos do que os de se fazer o ajuste e reformar. A essa altura, não é mais apropriado falar de custos de transição como um custo de oportunidade, já que não implementar as reformas implica custos maiores do que fazê-lo.



Fig. 1. O custos de realizar as reformas e de adotar uma estratégia de "Muddling through"

Esse fenômeno pode ser visto de maneira mais fácil com a ajuda da figura 1. No eixo vertical, temos a razão inversa dos custos, tanto das reformas quanto da administração da crise sem as reformas necessárias ($1/\text{custo}$).⁵⁷ A curva do custo da procrastinação declina a uma taxa crescente. Quando ela se torna vertical, ou perfeitamente inelástica em relação ao tempo, isso significa que a economia chegou à fase de desordem econômica ou ao caos, usualmente traduzidos na hiperinflação. A curva dos custos da reforma tem um formato de U: declina por algum tempo a uma taxa decrescente e em seguida sofre uma inflexão e se move para cima, à medida que os benefícios do ajuste aumentam.

A distância vertical entre as curvas, onde o custo do ajuste está à esquerda do custo da imobilidade, representa o custo líquido de transição: os custos antecipados de iniciar as reformas. Os custos líquidos de transição são a diferença entre os custos do ajuste e os custos da procrastinação.

Enquanto o custo do adiamento das reformas é dado e retrospectivo, o custo do ajuste é prospectivo, isto é, ele se materializará somente se as reformas forem implementadas. No gráfico, esse custo vai depender de quando a decisão foi tomada. Para o México, por exemplo, a curva de ajuste seria para cima e para a esquerda. Desse modo, existe uma curva de ajuste para cada país, dependendo do ponto no qual se decide implementar as reformas. Mas, se é assim, que curva de custo do ajuste aparece na figura 1? A curva representada é a curva-“limite” do ajuste — limite porque é a curva cujo ponto mais baixo corresponde, no eixo horizontal, ao momento em que a curva da imobilidade se torna vertical, isto é, corresponde ao ponto em que os custos de não ter feito o ajuste podem crescer infinitamente. A curva-limite corresponde ao último momento em que as reformas podem ser implementadas, antes do caos econômico. É também a curva envelope que abrange todas as possíveis curvas de ajustamento que poderiam ser representadas para cada país, dependendo do momento específico em que se decida fazer o ajuste.

57. Tive a idéia de construir a curva dos custos de transição a partir de Przeworski, 1990b. Eu acrescentei a curva do “não-ajuste”, isto é, da não-implementação das reformas necessárias. Usei a razão inversa dos custos para indicar graficamente a queda para o fundo do poço, à medida que os custos se elevam.

Desse gráfico é possível extrair um conceito racional de “fundo do poço”. Em termos práticos, não existe fundo do poço para uma crise: ela pode continuar indefinidamente. Mas também podemos definir o fundo como o ponto onde as duas curvas se cruzam. Nessa interseção, a curva do não-ajuste se torna vertical, e os custos líquidos de transição são iguais a zero. Depois desse primeiro ponto, é irracional postergar as reformas, mesmo para aqueles que raciocinam em termos de curto prazo. A reforma se torna imperativa. E provavelmente será tão caótica quanto a crise que ela tenta curar.

Podemos localizar nesse gráfico o momento em que o México e a Argentina introduziram as reformas. O México o fez numa fase anterior, e desse modo os custos de transição foram altos. Em compensação, a curva de custo do ajuste logo embicou para cima. Essa curva não está representada na figura, mas pode ser facilmente imaginada. Em contraste, a Argentina postergou as reformas tanto quanto possível. Ela iniciou as reformas diversas vezes depois da posse do governo Alfonsín, mas não foi capaz de efetivamente implementá-las. Somente depois de vários episódios de hiperinflação, e depois que as duas curvas se cruzaram, é que as reformas foram afinal implementadas: inicialmente, em 1990, de uma forma caótica, e mais tarde, em 1991, de um modo mais ordenado, com o Plano Cavallo. O Brasil está numa situação intermediária entre esses dois países. No final de 1990, o país estava provavelmente no ponto em que as duas curvas se cruzam. Ainda assim, em vista da experiência da Argentina, nada garantia que as reformas seriam afinal firmes e bem-sucedidas. O consenso necessário para dar prosseguimento ao processo ainda estava para ser alcançado.

O comportamento econômico coletivo racional implica que as reformas são realizadas assim que as distorções surgem. É preciso que se chegue a um consenso sobre o que deve ser feito tão cedo quanto possível. A política na democracia é essencialmente um processo de negociação e persuasão, que conduz a sociedade ao consenso. Mas este é um processo demorado. E pode ter um custo alto, se as medidas necessárias são adiadas por um longo tempo. A crise pode persistir por anos a fio, enquanto se espera pelo estabelecimento do consenso.

A existência de liderança é importante. Um estadista dotado da *virtù* maquiavélica, com visão e coragem, pode ser capaz de antecipar o consenso. O apoio surgirá *a posteriori*, em vista do sucesso que as reformas por fim alcançarão.⁵⁸ A maneira corajosa como Mario Soares em Portugal e de la Madrid no México enfrentaram as crises de seus respectivos países é exemplo dessa liderança. Mas estadistas são frutos do acaso. Na ausência deles, um país pode ter de enfrentar hiperinflação e caos, antes que as elites econômicas e políticas estejam persuadidas de que não há outra alternativa, a não ser empreender um programa de reformas.

58. Fernandez e Rodrik (1991) especificam algumas condições nas quais isso pode ser verdadeiro. Suponha que, se implementadas, as reformas produzam preços baixos para muitas pessoas e uma grande perda para alguns poucos, sem que os indivíduos saibam *a priori* se irão ganhar ou perder. O valor esperado das reformas será então negativo, mas, desde que elas tenham sido introduzidas haverá um maior número de ganhadores que de perdedores.

Conclusão

Há duas alternativas para que a América Latina consiga superar a crise fiscal. A primeira é atacá-la diretamente, reduzindo a dívida pública interna e externa e aumentando impostos. A segunda é poupar do sacrifício os setores dominantes da economia, enquanto se faz o ajuste fiscal e se implementam as reformas. A primeira alternativa é arriscada. Se o ataque não for bem-feito e suficientemente forte, há grandes chances de a situação posterior ficar ainda pior. A segunda alternativa é politicamente mais fácil, já que pouco exige dos grupos mais poderosos, de quem dependem a estabilização e a retomada do crescimento. O fluxo de medidas fiscais, as reformas e um acordo com os bancos nos moldes do Plano Brady trabalharão no sentido da construção da confiança. Todavia, na medida em que provavelmente será inviável fazer com que os trabalhadores e a classe média aceitem todos os sacrifícios necessários — como salientam os casos da Venezuela e do Peru —, a crise fiscal não será completamente resolvida. Por algum tempo, a ameaça de um colapso em todo o sistema estará presente.

O México tem seguido a segunda alternativa de modo bastante consistente. Até o presente momento, os resultados são ambíguos. A economia mexicana permaneceu estagnada até recentemente, e, embora haja agora algum crescimento per capita, este continua sendo modesto. O México está longe de ter resolvido todos os seus problemas. Ainda assim, é possível que a crise fiscal seja afinal superada, através de novos investimentos e da repatriação de capital. O acordo da dívida nos moldes do Plano Brady resultou numa redução insatisfatória, mas contribuiu positivamente para o processo de construção de confiança. O México vem seguindo essa estratégia andando no fio da navalha. As reservas internacionais são estáveis. O déficit de conta corrente tem sido compensado por vastos afluxos de capital. Os aumentos nos preços de petróleo foram de grande ajuda em 1990. Se os preços do petróleo continuarem altos, se o investimento direto estrangeiro e os afluxos de capital forem mantidos, as contas corrente e comercial, que são negativas, podem vir a ser equilibradas. E, nesse meio tempo, o aumento na produtividade pode levar a taxa de câmbio de novo ao equilíbrio.

A Argentina, a Venezuela e o Peru tentam seguir o exemplo do México por enquanto, sem sucesso evidente. Em 1991, os três países eram apresentados por Washington como exemplos de sucesso. Mas a profunda crise política de fevereiro de 1992 na Venezuela, após um golpe militar abortado, e o golpe dado por Fujimori no Peru, em abril, demonstraram que os custos internos da reforma econômica eram muito altos e que a democracia era ainda frágil e instável. O Brasil, por ter confrontado os credores externos e os capitalistas nacionais com o Plano Collor I, parece ter escolhido a primeira alternativa, de distribuir os sacrifícios necessários para a superação da crise fiscal entre todos os setores da sociedade. Mas o fracasso do plano de estabilização ortodoxo, que em maio de 1990 seguiu o choque heterodoxo de março, deixou a economia brasi-

leira numa situação difícil. Washington, que apoiou o programa de estabilização, agora atribui exclusivamente a Brasília a culpa pelo fracasso. Em maio de 1991 assumiu um novo ministro da Economia, identificado com a visão de Washington. No entanto, um ano depois a inflação continuava em mais de 20% ao mês e a economia permanece estagnada.

A América Latina ainda está atolada na crise econômica. A Colômbia, comprometida com a disciplina fiscal, foi o único país que conseguiu evitar a crise fiscal. Os dois governos autoritários, o Chile e, mais recentemente, o México, superaram ou estão superando a crise. Mas os custos de transição têm sido muito elevados. A economia boliviana continua estabilizada, mas ainda não retomou o crescimento. A Venezuela empreendeu um rigoroso ajuste fiscal em 1989, e é um país tão rico que está retomando o crescimento, a despeito da limitada redução que obteve na dívida, conseguida com o acordo do Plano Brady. As crises do Peru e da Argentina foram tão longe e são tão profundas, e os episódios de hiperinflação e a queda nas rendas tão angustiantes, que no momento os custos de não enfrentar a crise são maiores do que os custos do ajuste, incluindo os de cancelar uma parte da dívida pública interna. A economia brasileira, muito mais poderosa que as demais, em 1991 ainda não havia chegado ao ponto em que a crise se torna intolerável para a sociedade. A maioria dos setores ainda acredita que os custos de transição do ajuste fiscal eram maiores do que os custos do imobilismo — ou então que existe alguma fórmula mágica para evitar os custos de transição, ou ainda que estes custos devem e podem ser transferidos para os demais setores da economia.

A abordagem neoliberal da crise latino-americana combina-se à pressão internacional. Essa pressão implica na imposição de condicionalidades formais, feitas pelas agências multilaterais, e informais, por parte dos governos dos países industriais avançados e da comunidade internacional de negócios. Critiquei aqui essa abordagem de diversos modos: porque não reconhece suficientemente a gravidade da crise fiscal, porque faz concessões demais aos credores internos e externos, porque não estabelece uma razoável repartição do ônus do ajuste, porque se baseia numa avaliação equivocada da natureza da inflação, por propor programas de estabilização com custos excessivos e, mais importante de tudo, porque mesmo que tenha sucesso na estabilização, não oferece estratégias eficazes para a recuperação das poupanças públicas e de incentivo à retomada do crescimento.

Ainda assim, o consenso de Washington, se for combinado com as pressões internas provenientes dos setores modernos e bem-informados da sociedade, se for identificado com os interesses nacionais e se tiver determinação para enfrentar a crise fiscal, para implementar as reformas orientadas para o mercado e para definir uma nova estratégia de crescimento, poderá ser eficaz. Na medida em que essa abordagem descarta o populismo e o nacionalismo, as pressões internas, por rejeitarem o internacionalismo ingênuo e a subordinação ao exterior, poderão ser reforçadas pelas influências externas, desde que os governos locais mantenham uma avaliação crítica dos pressupostos neoliberais

que estão por trás do consenso de Washington e que os governos, agências multilaterais e as sociedades civis dos países mais avançados, especialmente dos Estados Unidos, sejam menos doutrinários e mais pragmáticos.

A política é a arte do compromisso — compromisso que na América Latina tem de ser alcançado não apenas internamente, mas também nas relações internacionais. O neoliberalismo é mais uma retórica do que uma prática efetiva nos países avançados. É usualmente uma retórica doutrinária. Mas é uma retórica que tem de ser levada em consideração, em particular quando propõe medidas extremamente necessárias como a disciplina fiscal e reformas orientadas para o mercado.

O desafio fundamental que a América Latina enfrenta é a crise fiscal. A estabilização, assim como a retomada do crescimento, depende da superação da falência do Estado e da recuperação das poupanças públicas. Washington, embora pressione muito para que se elimine o déficit público, preocupa-se muito menos com a recuperação das poupanças públicas. As reformas estruturais que difundem têm um caráter negativo. Elas devem levar a uma nova estratégia de desenvolvimento, na qual o mercado terá um papel central, mas onde um Estado reorganizado e menor terá uma tarefa de orientação.

A América Latina é uma região dependente. O interesse nacional de cada um de seus países têm muito em comum com o interesse nacional dos países avançados, especialmente com os Estados Unidos. Mas existem também conflitos de interesses e de visões. Será necessário chegar a um acordo sobre uma variedade de questões — acordo que reconheça as diferenças, mas que não as superestime.

REFERÊNCIAS

- ALESINA, A. e EDWARDS, S. "External debt, capital flights and political risk". *Journal of International Economics* 27, 3-4 (novembro), 1989.
- ALESINA, A. e TABELLINI, G. "Credibility and politics". *European Economic Review* 32, 1988.
- AMSDEN, Alice H. *Asia's next giant*. Nova York, Oxford University Press, 1989.
- _____. "The diffusion of development: the late industrialization model and the greater East Asia". *American Economic Review* 81, 2 (maio), 1991.
- ARENDT, Hannah. "On humanity in dark times: thoughts about Lessing" (1960). Publicado em ARENDT, *Men in dark times*. Nova York, Harcourt Barce Jovanovich, 1968.
- ARIDA, P. e RESENDE, A. L. "Inertial inflation and monetary reform". In: WILLIAMSON (ed.), 1985.
- ARMIJO, Leslie Elliot. "Private capital for the public good or surrender of national patrimony? Debating privatization in four semi-industrial countries and the Washington policy community". Trabalho apresentado no Congresso da Latin American Studies Association, Washington, 4 a 7 de abril, 1991.
- BACHA, Edmar L. "The Brady Plan and beyond: new debt management options for Latin America". Texto para discussão n° 257, maio. Departamento de Economia da Pontifícia Universidade Católica (PUC), Rio de Janeiro, 1991.
- BAER, Werner. "The resurgence of inflation in Brazil: 1974-1986". *World Development* 15, 8 (agosto), 1987.
- BANCO CENTRAL DO BRASIL. Programa Econômico Brasileiro, volume 7, maio. Brasília, *Bacen*, 1985.

- BATES, Robert (ed.). *Toward a political economy of development*. Berkeley/Los Angeles. University of California Press, 1988.
- BECKERMAN, Paul. "Recent 'heterodox' stabilization experience". Trabalho apresentado no seminário "The economics crisis in Latin America in the 1980s and the opportunities of the 1990s", University of Illinois, Urbana-Champaign, setembro. Publicado em *Quarterly Review of Economics and Business* 31, 3 (outono), 1990.
- BLEANEY, Michael. *The rise and the fall of keynesian economics*. Londres, Macmillan, 1985.
- BLEJER, M. e CHU, K. (eds.). *Fiscal policy, stabilization and growth in developing countries*. Washington, D. C., FMI, 1989.
- BRADFORD, Colin I., Jr. "New theories on old issues: perspectives on the prospects for restoring economic growth in Latin America in the nineties". In: EMMERICH e IGLESIAS (eds.), 1991.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. *O colapso de uma aliança de classes*. São Paulo, Brasiliense, 1978.
- _____. *A sociedade estatal e a tecnoburocracia*. São Paulo, Brasiliense, 1981a.
- _____. "Inflation in oligopolistic and technobureaucratic capitalism". In: BRESSER e NAKANO, 1987. Publicado originalmente em 1981b.
- _____. "The dialectic of redemocratization and *abertura*". *Development and crisis in Brazil, 1930-1983* (capítulo 9). Boulder, Colorado, Westview, 1984.
- _____. "Changing pattern of financing investment in Brazil". *Bulletin of Latin American Research* (Glasgow) 7, 2, 1987.
- _____. "The cyclical pattern of state intervention". Trabalho apresentado no seminário patrocinado pela Universidade de São Paulo e Wilson Center, "Democratizing Economics", São Paulo, julho. Publicado em português na *Revista de Economia Política* 9, 3 (julho de 1989), 1988a.
- _____. "Da crise fiscal à redução da dívida". Trabalho apresentado no Fórum Nacional, Rio de Janeiro, novembro, 1988b. Publicado em BRESSER PEREIRA (ed.), *Dívida externa: crise e soluções*. São Paulo, Brasiliense, 1989.
- _____. "Economic ideologies and the consolidation of democracy in Brazil". Trabalho apresentado no simpósio "L'internationalisation de la démocratie politique", University of Montreal, outubro, 1988c. Publicado em ETHIER (ed.), 1990.
- _____. "The perverse macroeconomics of debt, deficit and inflation in Brazil". Trabalho apresentado no simpósio "The present and the future of the Pacific Basin economy", Institute of Developing Economies, Tóquio, julho, 1989. Publicado em FUKUSHI e KAGAMI (eds.), 1990.
- _____. "A pragmatic approach to state intervention". *Revista de la CEPAL* 41 (agosto), 1990.
- _____. *Os tempos heróicos de Collor e Zélia*. São Paulo, Nobel, 1991.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos (ed.). *Populismo econômico*. São Paulo, Nobel, 1991.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos e DALL'ACQUA, F. "Economic populism x Keynes: reinterpreting budget deficit in Latin America". Trabalho apresentado na Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 1989. Publicado no *Journal of Post-Keynesian Economics* 14, 1 (outono de 1991).
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos e FERRER, A. "Dolarização crônica: Argentina e Brasil". *Revista de Economia Política* 11, 1 (janeiro), 1991.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos e NAKANO, Y. *The theory of inertial inflation*. Boulder, Colorado, Lynne Rienner, 1987.
- _____. "Hyperinflation and stabilization in Brazil: the first Collor Plan". Trabalho apresentado no seminário "Economic problems of the 1990s", Knoxville, Tennessee, junho, 1990. Publicado In: DAVIDSON e KREGEL (eds.), 1991.
- BRODERSON, Mario. "La deuda externa de Argentina". Texto para discussão. Fundación Centro de Estudios para el Cambio Estructural, Buenos Aires, 1989.
- BRUNO, Michael. "Introduction and overview". In: BRUNO, Fischer, HELPMAN, Liviatan e MERIDOR (eds.), 1991.
- BRUNO, Michael, FISCHER, S., HELPMAN, E., LIVIATAN, N. e MERIDOR, L. (eds.). *Lessons of economic stabilization and its aftermath*. Cambridge, Massachusetts, MIT Press, 1991.
- CANTROT, Adolfo. "La experiencia populista de redistribución de ingreso". *Desarrollo Económico* 15 (outubro), 1975.
- CARDOSO, E., e HELWECE, A. "Populism, profligacy and redistribution". Tufts University, Medford, Massachusetts, 1990. Publicado em BRESSER PEREIRA (ed.), 1991.

- CHEIBUB, José Antônio. "Taxation in Latin America: a preliminary report." Department of Political Science, University of Chicago, julho, 1991.
- CLINE, W. e WEINTRAUB, S. (eds.). *Economic stabilization in developing countries*. Washington, D. C., Brookings Institution, 1991.
- CORBO, V., GOLDSTEIN, M. e KHAN, M. (eds.). *Growth oriented programs*. Washington, D. C., FMI, Banco Mundial, 1987.
- CORBO, V., KRUEGER, A. e OSSA, F. (eds.). *Export oriented development strategies*. Boulder, Colorado, Westview, 1985.
- CUI, Zhiyuan. "Comments on Maravall-Pereira-Przeworski volume on reform". University of Chicago, 1991, Mimeo..
- DAVIDSON, Paul e KREGEL, Jan (eds.). *Economic problems of the 1990s*. Londres, Edward Elgar, 1991. Trabalho apresentado em seminário de mesmo nome em Knoxville, Tennessee, junho de 1990.
- DIÁZ-ALEJANDRO, Carlos. "Southern Cone stabilization plans". In: CLINE e WEINTRAUB (eds.), 1981.
- DORNBUSCH, Rüdiger. "Policies to move from stabilization to growth". Trabalho apresentado na conferência "Economic reconstruction of Latin America", Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, agosto, 1989. Publicado em *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics* — 1990 (suplemento do *World Bank Economic Review*).
- DORNBUSCH, Rüdiger e EDWARDS, S. "The macroeconomics of populism". Trabalho apresentado no segundo encontro do IASE, Bogotá, 30 de março/1^a de abril, 1989. Publicado em *Journal of Development Economics* 32, 2 (abril de 1990).
- EDWARDS, S. e EDWARDS, A. C. *Monetarism and liberalization: the chilean experiment*. Cambridge, Massachusetts, Ballinger, 1987.
- EDWARDS, S. e TABELLINI, G. "Explaining fiscal policies and inflation in developing countries". *National Bureau of Economic Research Working Paper* n^o 3493, outubro. Cambridge, Massachusetts, The Bureau, 1990.
- EMMERIJ, L. e IGLESIAS, H. (eds.). *Restoring financial flows to Latin America*. Paris/Washington, OECD/Banco Interamericano de Desenvolvimento, 1991.
- ETHIER, Dianne (ed.). *Democratic transition and consolidation in Southern Europe, Latin America and Southeast Asia*. Londres, Macmillan, 1990.
- FAJNZYLBER, Fernando (ed.). *Changing production patterns with social equity*. Santiago, Economic Commission for Latin America, 1990.
- FANELLI, J. e FRENKEL, R. "Desequilibrios, políticas de estabilización e hiperinflación en Argentina". Texto para Discussão, Cedes, novembro, 1989. Publicado em FANELLI e FRENKEL (eds.), *Políticas de estabilización y gobierno en Argentina*. Buenos Aires, Editorial Thesis, 1990.
- FANELLI, J., FRENKEL, R. e ROZENWURCEL, G. "Growth and structural reform in Latin America: where we stand". Relatório preparado para o UNCTAD, outubro. Buenos Aires, Cedes, 1990.
- FAUCHER, Philippe. "The improbable stabilization and inconceivable popular market capitalism: Argentina, Brazil, Mexico and Peru". Trabalho apresentado no workshop "States, markets and democracy", Universidade de São Paulo, julho. A ser publicado como parte de um livro com Graciela Ducatenzeiler, 1991.
- FEINBERG, Richard E. "Comment". In: WILLIAMSON (ed.), 1990.
- FERNÁNDEZ, Raquel e RODRIK, Dani. "Resistance to reform: status quo bias in the presence of individual specific uncertainty." *American Economic Review* 81, 1991.
- FLAM, H. e STAIGER, R. "Adverse selection in credit markets and infant industry protection". National Bureau of Economic Research Working paper n^o 2864. Cambridge, Massachusetts, The Bureau, 1989.
- FOXLEY, Alejandro. *Latin American experiments in neo-conservative economics*. Berkeley/Los Angeles, University of California Press, 1983.
- FRENKEL, Roberto. "Decisiones de precios en alta inflación". *Estudios Cedes*, Buenos Aires, 1979
- FUKUSHI, T. e KAGAMI, M. (eds.). *Perspectives on the Pacific Basin economy: a comparison of Asia and Latin America*. Tóquio, Institute of Developing Economies, 1990.
- GEORGE, Susan. "Global economic security and the political implications of the debt". Trabalho apresentado no simpósio "International economic security," organizado pela Third World Foundation e *South Magazine*, Moscou, agosto, 1988, mimeo.

- GROSSMAN, Gene M. "Promoting new industrial activities: a survey of recent arguments and evidence". *OECD Economic Studies* 14 (primavera), 1990.
- GROSSMAN, Gene M. e HELPMAN, H. "Strategic export promotion: a critique". In: KRUGMAN (ed.), 1986.
- HAGGARD, S. e KAUFMAN, R. "Economic adjustment and the prospects for democracy." Trabalho apresentado no workshop "States, markets and democracy". Universidade de São Paulo, julho, 1991. Publicado em HAGGARD e KAUFMAN (eds.), *The politics of adjustment: international constraints, distributive conflicts, and the state*. Princeton, NJ., Princeton University Press, 1992.
- HAGGARD, S., KAUFMAN, R. e WEBB, S. "Politics, inflation and stabilization in middle income countries". Working Paper, Banco Mundial, setembro, 1990.
- HEILBRONER, Robert. "Reflections after communism". *New Yorker*, 10 set, 1990.
- HELPMAN, H. e KRUGMAN, P. *Trade policy and market structure*. Cambridge, Massachusetts, MIT Press, 1969.
- HICKS, John. *The crisis of Keynesian economics*. Oxford, Blackwell Publisher, 1974.
- HIRSCHMAN, Albert. "The rise and decline of development economics". 1979. *Essays in Trespassing*. Cambridge, Cambridge University Press, 1981.
- INTER-AMERICAN DIALOGUE. *The Americas in a new world: the 1990 report on the Inter-American dialogue*. Queenstown, Md., Aspen Institute, 1990.
- ISLAM, S. "Whither the Brady Plan?". *International Economy*, outubro, 1990. (Citado em BACHIA, 1991.)
- KAGAMI, Mitsuhiro. "A fiscal comparison of Asia and Latin America", 1989. Publicado em FUKUSHI e KAGAMI (eds.), 1990.
- KEYNES, John M. *A tract on monetary reform* (1923). In: *Collect Writings*, vol. 4. Londres, Macmillan, 1971.
- KIGUEL, M. e LIVIATAN, N. "Inflationary rigidities and the orthodox stabilization policies: lessons from Latin America". *World Bank Economic Review* 2, 3 (setembro), 1988.
- KRASNER, Stephen D. *Structural conflict: the third world against global liberalism*. Berkeley/Los Angeles, University of California Press, 1985.
- KRUEGER, Anne O. "The experience and lessons of Asia's super exporters". In: CORBO, KRUEGER e OSSA (eds.), 1985.
- KRUGMAN, Paul R. "The narrow moving band, the dutch disease and the competitive consequences of Mrs. Thatcher". *Journal of Development Economics* 27, 1, 1987.
- KRUGMAN, Paul R. (ed.). *Strategic trade policy in new international economics*. Cambridge, Massachusetts, MIT Press, 1986.
- LOPES, Francisco L. *O desafio da hiperinflação*. Rio de Janeiro, Campus, 1989.
- LUSTIG, Nora. "Agreement signed by Mexico and its commercial banks". Depoimento à Comissão de Bancos do U. S. House of Representatives. Washington, 7 fev, 1990.
- _____. *North American free trade: assessing the impact*. Washington, D. C., Brookings Institution, 1992.
- MALAN, Pedro. "Uma crítica ao consenso de Washington". Observações na sessão de encerramento de uma conferência em homenagem ao professor Albert Hirschman. Buenos Aires, 11 nov, 1990. Publicado na *Revista de Economia Política* 11, 3 (julho de 1991).
- MALLOY, James M. (ed.). *Authoritarianism and corporatism in Latin America*. Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1977.
- MICHAELY, M., PAPAGEORGIOU, D. e CHOKSI, A. *Liberalizing foreign trade*. Vol. 7, *Lessons of experience in the developing world*. Cambridge, Massachusetts, Blackwell Publisher, 1991.
- MINISTÉRIO DA FAZENDA DO BRASIL. *Plano de controle macroeconômico*. Brasília, Ministério da Fazenda, Secretaria Especial de Assuntos Econômicos, julho, 1987.
- NELSON, Joan (ed.). *Fragile conditions: the politics of economic adjustment*. New Brunswick, N. J., Transaction, 1989.
- _____. *Economic crisis and policy choice*. Princeton, N. J., Princeton University Press, 1990.
- O'CONNOR, James. *The fiscal crisis of the state*. Nova York, St. Martin Press, 1973.

- O'DONNELL, Guillermo. *Modernization and bureaucratic authoritarianism: studies in South American politics*. Institute of International Studies da University of California, Berkeley, Modernization Series, nº 9. Berkeley/ Los Angeles, University of California Press, 1973.
- _____. "State and alliances in Argentina, 1956-1976". In: BATES (ed.), 1988. Publicado originalmente em *Desarrollo Económico*, jan. 1977.
- OLIVEIRA, Gessner. "Sucesso de modelo do Chile tem alto custo social". *Folha de S. Paulo*, 16 jun, 1991.
- PACK, H. e WESTPHAL, L. "Industrial strategy and technological change: theory versus reality". *Journal of Development Economics* 22, 1, 1986.
- PASSOS, Felipe. *Chronic inflation in Latin America*. Nova York, Praeger, 1972.
- PÉREZ, Carlos Andrés. Entrevista a Clóvis Rossi, *Folha de S. Paulo*, 24 nov, 1990.
- PRZEWORSKI, Adam. "Why are children starving when we could feed the world? The irrationality of capitalism and the infeasibility of socialism". University of Chicago, outubro, 1989, mimeo.
- _____. "East-South system transformation". University of Chicago, fevereiro. Mimeografado, 1990a.
- _____. "Political dynamics of economic reforms". University of Chicago, novembro 1990b. In: *Democracia e mercado: no Leste Europeu e na América Latina*. Editora Relume Dumará, 1994.
- RAMOS, Joseph. *Neoconservative economics in the Southern Cone of Latin America, 1973-1983*. Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1986.
- REISEN, H. e TROTSENBURG, A. *Developing country debt: the budgetary and transfer problem*. Paris, OECD Development Center, 1988.
- REMMER, Karen L. "The politics of economic stabilization: IMF standby programs in Latin America, 1954-1984". *Comparative Politics* 19, 1 (outubro), 1986.
- _____. "Democracy and economic crisis: the Latin American experience". *World Politics* 42, 3 (abril), 1990.
- _____. "The political impact of economic crisis: Latin America, 1982-1990". Trabalho apresentado no encontro anual da American Political Science Association, Washington, D. C., agosto, 1991.
- SACHS, Jeffrey. "Trade and exchange rate policies in growth-oriented adjustment programs". National Bureau of Economic Research Working Paper nº 2 226, abril. Publicado em CORBO, KRUEGER e OSSA (eds.), 1987.
- _____. "Social conflict and populist policies in Latin America". Trabalho apresentado na conferência "Markets, institutions and cooperation", Veneza, outubro. A ser publicado em livro com o mesmo título, organizado por Renato Brunnetta para a International Economic Association, 1988.
- SKIDMORE, Thomas E. "The politics of economic stabilization in postwar Latin America", In: MALLOY (ed.), 1977.
- STALLING, Barbara. "International influence on economic policy, debt, stabilization and structural reform". In: HAGGARD e KAUFMAN (eds.). *The politics of economic adjustment: international constraints, distributive policies, and the state*. Princeton, N. J., Princeton University Press, 1991.
- TANZI, Vito. "Fiscal policy, stabilization and growth". In: BLEJER e CHU (eds.), 1989.
- WERNECK, Rogério Furquim. *Empresas estatais e política macroeconômica*. Rio de Janeiro, Campus, 1987.
- WIJBERGEN, Sweder van. "The Mexican debt deal". *Economic Policy* 6, 2 (abril): 14-56, 1991.
- WILLIAMSON, John. "What Washington means by policy reform". In: WILLIAMSON (ed.), 1990a.
- _____. "The progress of policy reform in Latin America". In: WILLIAMSON (ed.), 1990b.
- WILLIAMSON, John (ed.). *Inflation and indexation: Argentina, Brazil and Israel*. Washington, D. C., Institute of International Economics, 1985.
- _____. *Latin American adjustment: how much has happened?* Washington, D. C., Institute of International Economics, 1990.