

REFORMAS ECONÔMICAS EM TEMPOS ANORMAIS

Luiz Carlos Bresser Pereira

Revista da USP n. 17, março 1993: 114-121.
Artigo originalmente escrito em inglês e
publicado em *Harvard International Review*,
outono 1992. Tradução de Martha Jalkauskas.

O problema básico que envolve os recentes programas de ajustamentos do FMI e as reformas estruturais do Banco Mundial origina-se no fato dessas instituições terem sido planejadas para lidar com situações de normalidade, enquanto a maioria dos países em desenvolvimento, particularmente na América Latina e no Leste Europeu, enfrenta hoje tempos anormais. A crítica padrão contra os programas

A crítica padrão contra os programas de estabilização do FMI era a que não se levava em devida consideração as especificidades dos países em desenvolvimento. Os economistas de Washington assumiam a existência de uma única teoria econômica, válida para qualquer lugar, e dela derivavam recomendações-padrão de política. Essa crítica ainda é válida, mas é necessário admitir que o desenvolvimento econômico que ocorreu no mundo nos últimos cinquenta anos reduziu sua importância. As economias onde o capitalismo estava apenas sendo introduzido àquela época são hoje sociedades capitalistas industriais bem estabelecidas, embora ainda subdesenvolvidas.

Uma segunda crítica diz respeito à tendência, particularmente do FMI e, mais recentemente, do Banco Mundial, a utilizarem teorias econômicas inadequadas e dela derivar políticas econômicas igualmente inadequadas. A teoria econômica - microeconomia neoclássica, macroeconomia monetarista, - seria inadequada não apenas por se basear em hipóteses falsas acerca do comportamento e da eficiência dos mercados, mas também porque tende frequentemente a refletir as ideologias neoliberais sobre o estado mínimo, que a prática dos países bem sucedidos renega dia a dia.

A terceira crítica relaciona-se ao imperialismo, ou, de forma mais ampla e amena, aos interesses conflitantes. O FMI e outras instituições de assistência no Primeiro Mundo representariam os interesses e as ideologias das nações desenvolvidas, habitualmente em conflito com os interesses nacionais dos países em desenvolvimento. Este fato pode ainda ser válido em algumas circunstâncias, como evidenciou a crise da dívida, mas a tese geral de que os interesses nacionais dos países desenvolvidos são essencialmente conflitantes com os interesses dos países em desenvolvimento é falsa. Os interesses mútuos são mais comuns que os conflitantes.

Todavia, no esforço de ajudar os países em desenvolvimento - e agora os ex-comunistas - os representantes do mundo desenvolvido, e particularmente as instituições como o FMI e o Banco Mundial que se destinam a desempenhar esta tarefa, podem cometer sérios enganos. Estes podem originar-se na hipótese

"monoeconômica", que a teoria do desenvolvimento econômico tão bem criticou; podem derivar da adoção ideológica de políticas que não se provaram eficazes mesmo nos países desenvolvidos; podem emanar de interesses conflitantes entre o Norte e o Sul. Nos anos 80 e início dos 90, entretanto, uma quarta e mais importante fonte de recomendações equivocadas de política econômica derivou do fato da América Latina e o Leste Europeu enfrentarem tempos anormais.

A crise com que essas duas regiões se defrontam hoje não pode ser explicada apenas pela "indisciplina fiscal" e pelo "excesso de intervenção do Estado", como afirma o consenso neoliberal de Washington. De fato, a indisciplina fiscal ou o populismo econômico são um problema, mas um problema normal, que na América Latina coexistiu com crescimento durante muitos anos. Desde o início dos anos 80, no entanto, o problema que surgiu foi muito mais sério: o da crise fiscal do Estado e o colapso da estratégia anterior de desenvolvimento. O Estado perdeu o crédito e se mostra incapaz de garantir a moeda nacional. O modelo de intervenção estatal - a estratégia de substituição de importações -, que por muito tempo se mostrou eficaz ao promover a industrialização e o crescimento, esgotou suas virtualidades e tornou-se um obstáculo maior para a alocação eficaz de recursos. Sem dúvida, o Estado

Sem dúvida, o Estado cresceu muito na América Latina e particularmente no Leste Europeu, mas o problema hoje não é o excesso de intervenção estatal, mas a incapacidade do Estado de desempenhar seu papel econômico. O crescimento excessivo e distorcido do Estado, o surgimento de uma crise fiscal, a exaustão da velha estratégia de desenvolvimento levaram a uma profunda crise do Estado. De repente os governos que administram o Estado na América Latina foram paralisados, vítimas de uma crise política cuja origem estava essencialmente no âmbito econômico - ou, mais especificamente, na esfera econômico-institucional. O Estado perdeu a capacidade de desempenhar adequadamente seu papel político e econômico. Em especial já não era mais capaz de garantir o dinheiro que cria, de assegurar o funcionamento saudável dos mercados, de regulá-los e suprir suas falhas.

O resultado foi uma profunda crise econômica, cuja causa é freqüentemente relacionada pelo conservadorismo neoliberal ao excesso de intervenção. Na verdade ela se deve à ação debilitada e ineficiente do Estado, que não logra realizar as funções econômicas que lhe são próprias. Na América Latina, o país que sofreu mais profundamente com a crise foi o Peru, um caso paradigmático de crise do Estado. Um processo informal e indesejado de privatização reduziu a menos da metade a magnitude do aparato estatal, uma vez que o governo se tornou incapaz de arrecadar impostos e administrar as empresas estatais. Para um neoliberal esta redução perversa do Estado deveria, a rigor, ser bem vinda. Seria um caminho para o Estado mínimo que ele tanto almeja. Ela demonstra, no entanto, como é importante ter um estado forte e atuante, ainda que mais reduzido.

A crise do Estado na América Latina e no Leste Europeu traduziu-se em estagnação econômica, altas taxas de inflação, e, em casos extremos, em hiperinflação. Uma crise como essa significa que o sistema econômico nessas regiões enfrenta tempos anormais. Enfrenta dificuldades absolutamente

extraordinárias. O Estado precisa de reforma. A crise fiscal precisa ser superada. A disciplina fiscal deve ser recuperada. Tornam-se urgentes reformas estruturais com o objetivo de reduzir o Estado, privatizar, liberalizar o comércio, desregular. Estas são reformas orientadas para o mercado, mas não são necessariamente neoliberais. Só o serão se tiverem como objetivo eliminar o Estado de qualquer ação no plano econômico. Se não pretenderem, dogmaticamente, afirmar que o mercado é capaz de resolver todos os problemas econômicos. Se não levarem em consideração que o objetivo dessas reformas é recuperar a situação financeira do Estado e reduzir suas distorções para que ele possa voltar a intervir e a complementar o mercado sob novas formas, com novas estratégias. Por outro lado, essas reformas deverão partir da premissa de que as soluções para tempos normais não podem ser as mesmas que para os tempos anormais.

A explicação padrão

Em tempos anormais soluções normais serão muito provavelmente ineficientes, muito custosas, ou simplesmente ineficazes. Os resultados que apresentam, se é que existem, não são proporcionais em relação à austeridade que impõem. Em alguns casos, essas políticas serão perversas, produzindo efeitos opostos aos desejados. Assim, não é de se surpreender que as reformas fracassem ou sejam freqüentemente abandonadas. Todavia, quando isso acontece, surge uma explicação padrão: os ajustamentos fiscais e as reformas estruturais fracassaram por razões políticas. Os programas econômicos são sólidos, mas fracassaram porque foram obstruídos por políticos populistas e nacionalistas. Ou porque lhes faltou credibilidade. Na verdade, essa é apenas uma parte da verdade. É evidente que existem os problemas políticos, mas estes não representam o problema maior. O

O argumento de que os problemas econômicos têm origem essencialmente política provém de diversas fontes. Contudo, eu enfatizaria aqui apenas duas, inter-relacionadas: o monopólio arrogante da racionalidade e a confusão ingênua de economia com engenharia social.

É reassegurador acreditar e dizer que temos o monopólio da racionalidade - a racionalidade intrínseca à teoria econômica. É racional manter a disciplina fiscal, limitar as despesas ao que é produzido, agir com parcimônia e poupar, limitar a intervenção do Estado e preservar a alocação eficiente de recursos pelo mercado. Assim, quando esses princípios não são cumpridos, é fácil atribuir o mau comportamento a interesses políticos iníquos.

Os políticos têm certamente sua parcela de responsabilidade pela crise, mas algumas coisas devem ser questionadas. Primeiro, quem representa esses interesses políticos? Não são normalmente cartéis de grandes empresas, sindicatos, ou de grupos de interesse da classe média? E nesse caso, esses cartéis ou coalizões econômicas não são agentes a serem considerados pela teoria econômica ou política? Segundo, mesmo quando as decisões de política econômica do governo atendem a interesses políticos, quando refletem interesses eleitorais, isto significa que são simplesmente errados ou inaceitáveis, como assume a atitude do monopólio arrogante de racionalidade? Ou então poderíamos oferecer uma outra explicação: a

resistência pode perfeitamente refletir a inconformidade das pessoas com a ineficiência, isto é, com os custos indevidamente altos envolvidos nas reformas econômicas propostas.

Esse questionamento nos conduz à hipótese da engenharia social. Todos os problemas econômicos serão de fato políticos caso a política econômica possa ser equiparada ou reduzida a um ramo da engenharia - na verdade, da má engenharia. Ao reduzir a ciência social a engenharia, conseguiremos subtrair dela as pessoas. Ao reduzi-la a má engenharia, conseguiremos ignorar os custos envolvidos. O importante são os resultados: honrar as dívidas, alcançar uma estabilidade de preços e do balanço de pagamentos, e, por último, retomar o crescimento sempre que possível. O ex-ditador da Romênia, Ceaucescu, por exemplo, não tinha dúvidas sobre a natureza de engenharia da política econômica. Foi essa crença, aliada aos poderes ditatoriais absolutos, que possibilitou que a Romênia pagasse sua dívida integralmente antes da revolução democrática de 1989 no Leste Europeu.

De fato, quando os custos envolvidos numa determinada política econômica são muito altos, a decisão de não adotá-la será uma decisão racional ao invés de "política". As reformas ineficientes - cujos custos são maiores que suas recompensas - são completamente equivocadas. Em tempos recentes, a ineficiência de reformas econômicas monitoradas na América Latina e no Leste Europeu tem sido notável. Essa ineficiência, senão ineficácia, provém de muitas fontes, mas uma maior é a limitada capacidade dos economistas de Washington de reconhecer a prevalência de tempos anormais.

Três exemplos ajudarão a compreender meu ponto-de-vista. Primeiro, a crise da dívida. Segundo, a estabilização de altas inflações. E, terceiro, a estratégia "big bang" para o Leste Europeu. Nesses três casos, o FMI, o Banco Mundial, e mais genericamente, os economistas ortodoxos, são incapazes de propor políticas apropriadas, uma vez que tentam oferecer soluções-padrão para situações excepcionais. O fracasso dos economistas de Washington ao dimensionar o peso da

O fracasso dos economistas de Washington ao dimensionar o peso da crise da dívida quando de seu surgimento no início dos anos 80 e ao propor soluções é bem conhecido. Ainda em 1984, alguns economistas respeitáveis continuavam a insistir que se tratava de uma crise de liquidez, quando estava absolutamente claro que se tratava de um sério problema de balanço de pagamentos aliado a uma crise fiscal do Estado. Ainda em 1988 os mesmos economistas em Washington advogavam uma solução totalmente voluntária visando a redução da dívida ativa, quando estava evidente, como parcialmente admitiu o Plano Brady, que a redução da dívida deveria ser administrativamente negociada. A inabilidade dos economistas de Washington em dimensionar e propor soluções apropriadas para a dívida derivou essencialmente de interesses conflitantes dos países credores e devedores, mas, adicionalmente, originou-se no conservadorismo burocrático das instituições multilaterais e no seu despreparo para lidar com situações excepcionais.

A incapacidade desses economistas de confrontar as altas inflações que se originam da crise fiscal do Estado é um outro exemplo. Se adotarmos como critério a intensidade da taxa de inflação, três tipos de inflação podem ser considerados: a

inflação baixa ou comum, a inflação alta ou inercial, e a hiperinflação. A teoria econômica padrão, ensinada nas universidades do Primeiro Mundo e utilizada de forma acrítica pelas instituições multilaterais, tem solução apenas para a inflação comum: invariavelmente uma combinação de política fiscal e monetária. Eles conhecem a hiperinflação, mas não têm nada a dizer a respeito, a não ser que o remédio é essencialmente o mesmo recomendado para a inflação regular, com diferença apenas na intensidade do tratamento. Quanto à inflação inercial, taxas renitentes em torno de 5, 10 ou mesmo 20 por cento ao mês por longo tempo, o fenômeno apenas começou a ser reconhecido pelos melhores macroeconomistas no Primeiro Mundo no final dos anos 80, enquanto na América Latina tal teoria foi totalmente desenvolvida no início da década. Mas Washington e particularmente o FMI continuam oficialmente a ignorar o fato.

A hiperinflação está sempre relacionada à crise fiscal extrema. O Estado está literalmente falido, a dívida pública muito alta e o crédito público, inexistente. Nessas circunstâncias, a única alternativa para erradicar a hiperinflação é, além da adoção de uma disciplina fiscal rígida, introduzir uma reforma monetária que inclua o cancelamento e/consolidação de longo prazo de grande parte da dívida pública, uma reforma monetária e a conversibilidade da nova moeda. Todavia, esse tipo de tratamento de choque não é encontrado nos livros texto. Não fará parte das recomendações de Washington, particularmente o aspecto do cancelamento da dívida.

Por outro lado, a característica essencial da inflação inercial é que esta deriva-se exclusivamente do caráter defasado das decisões de preços numa economia em que a inflação já é alta. A teoria padrão da inflação em geral relaciona a inflação ao excesso de demanda e ao aumento da oferta de dinheiro. A teoria neo-estruturalista da inflação atribui-a à indexação informal da economia, que os agentes econômicos tendem a racionalmente adotar para se protegerem da inflação em curso; afirma que ela é autônoma em relação à demanda; e que a oferta de dinheiro, nesse contexto, é endógena. Coerentemente com estas afirmações, declara que além da política fiscal e monetária, será necessário influenciar diretamente as decisões de preços através de algum tipo de política de rendas. Quando a inflação, além de inercial é alta, caracterizando a predominância de tempos anormais, um choque, que passou a ser conhecido como "choque heterodoxo", será inevitável. Hoje isto já é bem conhecido. A alta inflação inercial terminou em Israel (1985), no México (1987) e na Argentina (1991) dessa forma. No último caso, como havia uma combinação de inflação inercial com hiperinflação, foi necessário incluir no choque heterodoxo o cancelamento da dívida pública e o congelamento (conversibilidade legal) da taxa de câmbio. No Brasil, os diversos choques fracassaram essencialmente por não terem sido acompanhados de um ajustamento fiscal nem respaldados por um acordo social mínimo sobre salários.

Contudo, o FMI continua a ignorar esses fatos elementares. No Brasil, onde a inflação inercial é particularmente forte, a instituição apoiou informalmente em 1990 e formalmente em 1992 um plano ortodoxo de estabilização que apenas levou à recessão, e não à diminuição da taxa de inflação, que, de acordo com o programa aprovado, deveria obedientemente desacelerar para 10 por cento em agosto e 2 por cento em dezembro de 1992, mas que, na verdade, permaneceu estável no patamar

de 20 por cento por vários meses graças a uma enorme recessão e afinal, como acontece sempre com a inflação inercial, voltou a se acelerar a partir de setembro. Posteriormente, os economistas do Fundo e do Banco atribuíram o fracasso de 1990 à inabilidade do governo em cumprir as metas monetárias, e o fracasso de 1992 ao insuficiente ajustamento fiscal. No caso de 1990 não era razoável esperar mais do governo em matéria de firmeza na condução da política monetária. Em 1992, com certeza, o ajustamento fiscal poderia (e deveria) ter sido mais estrito do que foi. Há muito a fazer na área fiscal. Mas é importante observar que entre março de 1990 e hoje (outubro de 1992), o Tesouro brasileiro apresentou superávit de caixa, e que a meta de déficit orçamentário com o FMI foi cumprida no primeiro quadrimestre de 1992.

Em outras palavras, o atual programa brasileiro de estabilização econômica apoiado pelo FMI foi extremamente ineficiente, uma vez que seus custos foram e têm sido muito altos em termos de uma profunda recessão, sem apresentar qualquer resultado. Além disso, revelou-se inconsistente, como demonstram os resultados contraditórios em termos de inflação e déficit orçamentário.

“Big Bang”

O terceiro exemplo, relacionado às reformas econômicas no Leste Europeu, merece uma seção especial. Aqui mais uma vez o fracasso dos programas de reforma que têm sido propostos aos países ex-comunistas deriva essencialmente da inabilidade de entender e encontrar soluções quando as economias dos países a serem assistidos enfrentam tempos anormais. Mas, enquanto no caso da dívida externa e da inflação inercial e hiperinflação o fracasso provém do receio em adotar medidas mais radicais, no caso do Leste Europeu o problema reside precisamente na tentação - facilmente compreensível sob o ponto de vista ideológico - de retomar o capitalismo com um único golpe. O Leste Europeu, assim como a América Latina,

O Leste Europeu, assim como a América Latina, enfrenta uma crise da dívida que se transformou em crise fiscal do Estado. A exaustão de uma estratégia estatista de industrialização ocorreu tanto na América Latina como no Leste Europeu. Assim, seria possível imaginar o êxito de reformas econômicas semelhantes em as duas regiões. A única diferença estaria no fato de que o estatismo foi muito mais longe no Leste Europeu que na América Latina. Dessa forma, as reformas liberais visando privatizar, liberalizar e desregular deveriam ser ali mais radicais. Deveriam consistir um "big bang".

Há pelo menos dois erros básicos aqui. Primeiro, embora a crise nas duas regiões seja na essência uma crise do Estado, no Leste Europeu essa crise é mais profunda. É falso afirmar que a diferença na intervenção estatal seja apenas uma questão de grau. Há a diferença de qualidade. Na América Latina, com exceção de Cuba, o sistema econômico sempre foi capitalista, no Leste Europeu, estatista. Nesta região, o modo de produção não era socialista ou capitalista, mas estatista. A propriedade do meio de produção pertencia coletivamente à classe burocrática que controlava o Estado. Diferentemente da América Latina, onde sempre foi clara a

distinção entre o Estado e a sociedade civil, no Leste Europeu tudo se confunde. Não apenas a produção mas toda a sociedade era estatista.

Enquanto em tempos anormais as reformas macroeconômicas, visando estabilizar os preços e o balanço de pagamentos, bem como as reformas políticas destinadas a restabelecer a democracia devam normalmente ser radicais para lograrem êxito, as reformas microeconômicas, destinadas a mudar completa e abruptamente toda a economia e o sistema social, não fazem sentido. A transição do estatismo para o capitalismo que ocorre no Leste Europeu é revolucionária. Muda as estruturas da economia e da sociedade. Nesse contexto, as reformas estruturais devem compreender o sentido e o compasso da revolução que está acontecendo e portanto devem ser graduais.

O objetivo é estabilizar o sistema capitalista na região, mas isso não pode ser feito da noite para o dia. É necessário, em primeiro lugar, separar claramente o Estado das empresas. Criar um Estado e uma sociedade civil. Isso pode eventualmente ser feito através de privatização, mas, pelo menos num primeiro estágio, seria mais prudente e menos conflituoso transformar as empresas estatais em corporações controladas por instituições autônomas ou fundações que representassem a sociedade civil. Em segundo lugar, é necessário aumentar - e não diminuir - a força do Estado, que ficará muito menor depois das empresas estatais terem sido excluídas do Estado antigo. Assim, será particularmente importante criar a capacidade do Estado de desenvolver seus próprios insumos: a habilidade de tributar, a capacidade de abrigar uma burocracia pequena e competente e uma elite política representativa. Um Estado forte será essencial não apenas para garantir a justiça e a ordem, garantir a moeda local, assegurar o equilíbrio do balanço de pagamentos, fornecer educação e serviços médicos, promover progresso tecnológico, mas também institucionalizar os mercados onde as empresas deverão operar. Como não havia capitalismo no Leste Europeu, não havia Estado no sentido capitalista, muito menos mercados. O Estado deve ser reformado, os mercados, construídos do zero. Esse é um processo longo, que um “big bang” pode apenas confundir.

Conclusão

As agências multilaterais em Washington desempenham um papel decisivo sobre os países em desenvolvimento e agora sobre o Leste Europeu. É um papel duplo: o de financiar e o de aconselhar esses países a caminho da estabilização e do crescimento. É, entretanto, um papel repleto de falhas. É necessário para os países em desenvolvimento ter claro essas falhas. Suas elites econômicas, entretanto, tendem a ser tão subordinadas às idéias dominantes nos países desenvolvidos, que é difícil para eles criticar as visões neoliberais de Washington.

Neste trabalho acrescentei uma crítica às críticas tão conhecidas feitas às políticas de recomendações provenientes de Washington: a enorme dificuldade que têm de lidar com tempos anormais. Essa crítica é particularmente relevante hoje porque a América Latina e o Leste Europeu enfrentam uma profunda crise do Estado

- uma crise fiscal e uma crise de estratégia de intervenção estatal - que levou a altas taxas de inflação e estagnação econômica.

Para demonstrar esse fato, apresentei três exemplos: a atitude das agências multilaterais em relação à crise da dívida, à alta inflação na América Latina e à transição do estatismo para o capitalismo no Leste Europeu. Na América Latina, onde a crise fiscal do Estado e a inflação alta demandam um tratamento de choque, o cancelamento ou a consolidação da dívida, e o acordo social, os economistas de Washington limitam-se a propor disciplina fiscal e política monetária restritiva. Contraditoriamente, no Leste Europeu, onde a transição do estatismo para o capitalismo implica uma revolução estrutural, Washington tenta resolver os problemas com uma macroeconomia-padrão aliada à ao choque de privatização e à liberalização comercial abrupta, ignorando que a verdadeira necessidade é, primeiro, definir os limites entre um Estado menor e o resto da economia, e, segundo, fortalecer esse Estado, de forma que os mercados possam finalmente ser criados e desenvolvidos.