

Brasil e Argentina nos anos 1990

Resenha por Luiz Carlos Bresser-Pereira de três *papers* apresentados ao XXIV Congresso da Latin American Studies Association, Dallas, 30 de março de 2003, por Philippe Faucher e Leslie Armijo, “Currency crises and decision-making frameworks: the politics of bouncing back in Argentina and Brazil”; David Samuels, “Fiscal straitjacket: The politics of macroeconomic reform in Brazil, 1995-2002”; Carlos Gevarsoni, “Debilidad política y crisis financieras: una explicación del fracaso de De la Rúa en Argentina”. (março 2003).

Os três *papers* têm em comum a análise das crises econômicas por que passaram Brasil e Argentina nos anos 1990 e início dos anos 2000. Samuels concentra sua atenção no aspecto fiscal da economia brasileira, Gevarsoni centra sua atenção na análise da crise financeira da Argentina em 2001, e Faucher e Armijo procuram explicar por que a crise no Brasil foi menos severa do que no país vizinho. Embora Samuels privilegie o lado fiscal, os três têm claro para si mesmos que o problema central que essas duas economias enfrentaram foi cambial, decorrendo da sobrevalorização do câmbio.

Samuels mostra o enorme aumento da dívida pública ocorrido entre 1995 e 2002, e busca suas causas. Em 1994 a dívida pública era de 28,1% do PIB, em 2001, subira para 56%. E salienta que essa dívida, além de ser de curto prazo, é em boa parte indexada ao dólar. A dívida cresceu especialmente nos primeiros quatro anos do governo Cardoso, quando o déficit público permaneceu em níveis elevados, passando a crescer mais moderadamente nos quatro anos seguintes, quando o aumento da receita e o melhor controle da despesa permitiram que o governo alcançasse superávits primários substanciais. O déficit público acumulado no período deveria explicar todo o aumento da dívida. Desse déficit público uma parte importante foram os juros, que correspondem hoje a 20,5% da receita do governo e a 8% do PIB. Entretanto, além dele é preciso considerar o reconhecimento de dívidas que não estavam contabilizadas, e o refinanciamento dos débitos dos estados e municípios pelo governo federal. Quando se fala dívida como porcentagem do PIB deve-se considerar, ainda, as variações da taxa de câmbio dado o fato de que uma parte dessa dívida é denominada ou indexada no dólar. Desconsiderando-se esta última variável, pode-se dizer que, de um modo geral pode-se dizer, um terço do aumento da dívida deveu-se a déficits públicos acumulados, um terço a reconhecimento de dívidas não contabilizadas, e um terço a refinanciamento das unidades subnacionais.

Uma falha de seu trabalho é não haver dado qualquer explicação para o equilíbrio fiscal alcançado nos primeiros cinco anos dos anos 90, perdidos nos segundos. É verdade que limitou o período de análise a partir de 1995, mas houve

uma mudança dramática de superávit público em 1994 para déficit nesse ano. Se buscasse as causas dessa mudança, verificaria que o aumento dos salários reais dos servidores públicos ocorrido no segundo semestre em 1994, e o aumento da taxa de juros no início de 1995 respondem por boa parte do déficit.

Samuels critica o governo por não haver logrado realizar a prometida reforma tributária, mas reconhece que a arrecadação de impostos aumentou substancialmente no período. Mostra, por outro lado, as dificuldades que o governo teve com os estados e municípios, embora reconheça que avanços importantes foram alcançados.

Gevarsoni analisa a crise financeira argentina de 2001 usando o modelo Kindleberger-Minsky, desenvolvido pelo primeiro em *Manias, Panics and Crashes* (1989) com base em trabalhos do segundo. O texto é claro e bem argumentado. Corretamente ele mostra que crise derivou, fundamentalmente, dos elevados investimentos diretos e financiamentos externos combinados com uma taxa de câmbio valorizada. Fala também em aumento da dívida pública como causa da crise, deixando de se referir ao aumento da dívida externa. E não salienta o fato de que foi a suspensão da rolagem desta, mais do que da dívida interna, que provocou a crise.

Como é um cientista político, o autor está interessado em saber se há causas políticas para a crise. Quanto às causas remotas, não tem dúvida que o populismo cambial teve um papel importante. Busca, entretanto, uma causa política desencadeante de caráter político, e vai encontrá-la em uma série de eventos políticos ocorridos a partir de 2000, como demissão do vice-presidente da república ainda nesse ano, as demissões sucessivas de dois ministros da economia (Machinea e Lopes Murphy) em março de 2001, e a decisão do novo ministro, Cavallo, em julho desse ano, de realizar uma ‘mega troca’ de títulos e aprovar uma convertibilidade ampliada.

Confesso que tenho dificuldade em ver relevância para esses eventos. A grande decisão que nenhum dos ministros de De la Rúa teve coragem de tomar foi a de fazer o mais depressa possível fazer flutuar o câmbio. Todas as dificuldades que adviessem dessa decisão seriam menos graves do que aquelas que derivaram do irresponsável adiamento da flutuação, que afinal só ocorreu em meio à própria crise.

Finalmente, Faucher e Armijo apresentam uma explicação original e instigante para o melhor desempenho do Brasil em comparação com a Argentina no enfrentamento da crise. Sugerem eles que isto se deveu ao fato de que as instituições políticas brasileiras têm muitos *policy-players* e poucos *veto-players*

enquanto na Argentina o oposto ocorreria. Ao fazerem essa análise, os dois cientistas políticos vão contra a literatura da ingovernabilidade, muito desenvolvida entre os brasilianistas, segundo a qual as instituições políticas flexíveis e descentralizadas, com poder elevado para os governadores, excesso de partidos políticos, falta de disciplina dos mesmos, e dificuldade do presidente da república de estabelecer maioria sólida – características todas relacionadas com o voto proporcional com listas abertas – tornariam o Brasil ingovernável. Pelo contrário, argumentam Faucher e Armijo, essas instituições aparentemente desorganizadas existentes no Brasil ajudaram o presidente a fazer frente aos desafios apresentados pela necessária desvalorização do real.

A explicação é inovativa. Não creio que seja a principal explicação para os melhores resultados alcançados pelo Brasil em comparação com a Argentina. Mais importante, a meu ver, foi o ponto de partida. O Brasil partia de um sistema cambial de ‘crawling peg’, bem menos rígido do que o ‘currency board’ que, na Argentina, havia se transformado em um verdadeiro tabu, em algo que não podia ser discutido, devido ao êxito que tivera em terminar a hiperinflação. Hiperinflação que o Brasil nunca teve, e que foi terrível para a Argentina, durando quase dois anos.

Entretanto, essa explicação coincide com o fato de que tem havido no Brasil substancial desenvolvimento político desde a democratização em 1985. A partir de então o governo brasileiro foi capaz de aprovar uma constituição democrática, e, em seguida, emendá-la, corrigindo eventuais erros. Foi capaz de realizar ou iniciar diversas reformas institucionais importantes, ao mesmo tempo que sua sociedade se diversificava, e as organizações da sociedade civil, cujo papel foi apoiado pela Constituição de 1988, se multiplicaram e ganharam força. Em função disto o Brasil tem hoje um sistema político ainda com enormes problemas, mas que tornou os políticos mais representativos, e as decisões políticas mais responsabilizáveis.

Luiz Carlos Bresser-Pereira