

Examinei neste livro a crise que o Brasil e, mais genericamente, a América Latina enfrentaram nos anos 80 — uma crise que ainda não foi totalmente superada. A resposta necessária a essa crise foram as reformas estruturais e os planos de estabilização. Muitas reformas fracassaram ou permanecem incompletas. Para explicar este fato, sugiro, neste capítulo, uma estrutura teórica diversa da sabedoria convencional sobre o assunto. Para fundamentar meu argumento, utilizo um exemplo da América Latina e outro do Leste Europeu, cujos problemas podem, em muitas instâncias, ser paradigmáticos em relação àqueles da América Latina.

As políticas de estabilização de preços e os ajustes de balanço de pagamentos tiveram início na América Latina imediatamente após a crise da dívida ter-se tornado aparente, no início dos anos 80, enquanto as reformas econômicas estruturais foram introduzidas apenas no final da década. Quando muitas dessas tentativas fracassaram, a explicação-padrão foi a falta ou insuficiência de apoio político. No Capítulo 9, examinei os obstáculos políticos. Neste capítulo, proponho uma explicação adicional para os fracassos em estabilizar e reformar: a incompetência e ineficiência dessas reformas, em consequência da incapacidade dos *policymakers* em reconhecer que a América Latina enfrentava tempos anormais. Um problema básico envolvido nas políticas de estabilização e nas reformas orientadas para o mercado está no fato de que elas foram pensadas para lidar com situações normais, e, nos anos 80, os países em desenvolvimento na América Latina e no Leste Europeu passaram por tempos excepcionais que demandavam soluções também excepcionais.

Até muito recentemente, a crítica-padrão aos programas de estabilização do FMI e às reformas estruturais propostas pelo Banco Mundial era que esses órgãos não consideravam adequadamente as especificidades dos países em desenvolvimento. Os economistas de Washington assumiam a existência de apenas um tipo de teoria econômica, válida em qualquer lugar, e dela provinham as recomendações de políticas-padrão. Esta crítica ainda faz sentido, mas é necessário admitir que o desenvolvimento econômico que o mundo experimentou nos últimos 50 anos reduziu o peso dessa crítica. As economias

nas quais o capitalismo estava apenas sendo introduzido há 50 anos são hoje sociedades capitalistas industriais bem estabelecidas, mesmo que ainda sub-desenvolvidas.

Uma segunda crítica diz respeito ao fato de que o FMI e, mais recentemente, também o Banco Mundial tendem a utilizar teorias econômicas inadequadas e delas derivar políticas econômicas não-apropriadas. As teorias econômicas dominantes — microeconomia neoclássica do equilíbrio geral e principalmente a macroeconomia monetarista — são inadequadas não só por se basearem em suposições falsas acerca do comportamento e da eficiência dos mercados, mas também por refletirem as ideologias neoliberais sobre o Estado mínimo, algo que a prática diária nega.

A terceira crítica diz respeito ao imperialismo ou, de forma mais branda e ampla, ao conflito de interesses. O FMI e outras instituições de auxílio ao Primeiro Mundo sempre representaram os interesses e as ideologias das nações desenvolvidas, que freqüentemente conflitavam com os interesses nacionais dos países em desenvolvimento. Isto pode ainda valer em algumas circunstâncias, como a crise da dívida recentemente demonstrou, mas a proposição de que os interesses nacionais dos países desenvolvidos sejam essencialmente opostos aos dos países em desenvolvimento é falsa. Os interesses mútuos são mais comuns que os conflitantes.

Na tentativa de aconselhar os países em desenvolvimento, os representantes dos países desenvolvidos cometeram graves enganos. Esses enganos podem ter-se originado da suposição “monoeconômica” que a teoria do desenvolvimento econômico tanto criticou; podem ter-se originado também no vezo ideológico da teoria econômica dominante; podem ainda ter surgido do conflito de interesses entre o Norte e o Sul. No entanto, uma quarta e — a meu ver — mais importante fonte de políticas errôneas recomendadas aos países em desenvolvimento está no fato de a América Latina e o Leste Europeu terem enfrentado tempos anormais.

## TEMPOS ANORMAIS

Já vimos que a crise que essas duas regiões enfrentaram não pode ser explicada meramente pela “indisciplina fiscal” e pela “intervenção estatal excessiva”, como o Consenso de Washington estabeleceu. De fato, o populismo econômico é um problema, mas um problema normal que na América Latina coexistiu com o crescimento econômico por muitos anos. Desde o início dos anos 80, no entanto, um problema muito mais sério do que a

simples indisciplina fiscal surgiu: a crise fiscal do Estado e o colapso da antiga estratégia de desenvolvimento. Em muitos países latino-americanos, o Estado perdeu crédito e provou-se incapaz de garantir a moeda nacional. A crise econômica resultante estava relacionada ao excesso de intervenção estatal, mas sua causa real era a ação estatal equivocada ou ineficaz. Na América Latina, o país que mais sofreu foi o Peru: um caso paradigmático de crise do Estado. No auge da crise, no final do governo populista de Alan Garcia, um processo informal de “privatização” reduziu o aparelho do Estado a menos da metade, uma vez que o governo não conseguia mais recolher impostos ou administrar suas empresas estatais.

A crise do Estado na América Latina e no Leste Europeu traduziu-se em estagnação econômica, altas taxas de inflação e, em muitos casos, em hiperinflação. Em ambas as regiões tivemos tempos anormais. Os desafios enfrentados eram extremamente graves. O Estado tinha de ser reformado, a crise fiscal, superada, e a disciplina fiscal, recuperada. As reformas estruturais no sentido de reduzir o Estado — privatização, liberalização comercial e desregulamentação — tornaram-se urgentes. Mas essas reformas deveriam partir da premissa de que em tempos anormais as soluções devem ser diferentes daquelas adequadas aos períodos normais.

#### A EXPLICAÇÃO PADRÃO

Em tempos anormais, as soluções normais serão provavelmente ineficientes — isto é, altamente custosas ou simplesmente ineficazes. As compensações que oferecem não são proporcionais aos sacrifícios que impõem. Em alguns casos, as políticas adotadas serão perversas, produzindo resultados contrários aos desejados. Dessa forma, não é de se surpreender que as reformas freqüentemente fracassem e sejam abandonadas. Quando isso acontece, surge uma explicação-padrão: o ajuste fiscal e as reformas estruturais fracassaram por razões políticas. Os programas econômicos propostos seriam competentes ou adequados, fracassando em função da resistência dos políticos populistas ou nacionalistas. Isto é apenas parte da verdade: os obstáculos políticos às reformas econômicas são óbvios, mas não constituem o principal problema.

A afirmativa de que os problemas econômicos têm origem essencialmente política provém de diversas fontes. Aqui, ênfase apenas duas, as quais estão inter-relacionadas: o monopólio arrogante da racionalidade e a confusão ingênua de economia com engenharia social.

É arrogância acreditar e dizer que detemos o monopólio da racionalidade — a racionalidade entranhada na teoria econômica. É racional manter a disciplina fiscal, limitar os gastos às receitas, comportar-se de forma parcimoniosa e poupar, limitar a intervenção estatal ao necessário e reservar a alocação sempre que possível para o mercado. Assim, quando esses princípios não são seguidos, é fácil atribuir a culpa pelo comportamento distorcido aos interesses políticos nocivos.

Com certeza, os políticos são parcialmente culpados pela crise. Mas algumas perguntas devem ser colocadas. Primeiro, o que representam os interesses desses políticos? Não são eles normalmente os representantes dos cartéis de grandes empresários, sindicatos ou grupos de interesse da classe média? E esses cartéis ou coalizões econômicas não são agentes econômicos a serem considerados pela política e pela teoria econômica? Segundo, mesmo quando as decisões de política econômica do governo representam os interesses políticos, quando refletem políticas eleitorais, isto significa simplesmente que sejam erradas e inaceitáveis, conforme assume o monopólio arrogante da racionalidade? Ou podemos dizer que também refletem a resistência, se não a indignação, da população em vista da freqüente ineficiência dessas políticas supostamente racionais, nas quais os custos envolvidos são muito altos e os resultados, modestos?

Esta questão leva ao pressuposto da engenharia social. Todos os problemas econômicos serão de fato políticos se a política econômica puder ser equiparada ou reduzida a um ramo da engenharia. Reduzindo a ciência social à engenharia, conseguimos subtrair dela as pessoas. Ao rebaixá-la à má engenharia, conseguimos ignorar os custos envolvidos. O que importa são os resultados: honrar as dívidas, estabilizar os preços e equilibrar o balanço de pagamentos; e, finalmente, quando possível, retomar o crescimento. O antigo ditador da Romênia, Nicolae Ceaucescu, por exemplo, não duvidou do conteúdo de engenharia da política econômica. Foi essa crença, aliada a seus poderes ditatoriais absolutos, que o levou a pagar integralmente a dívida do país antes da revolução democrática de 1989 no Leste Europeu, ignorando o sacrifício imposto à população romena.

Quando os custos envolvidos em uma determinada política econômica são muito altos, a decisão de não adotá-la pode ser racional em vez de política. As reformas ineficientes — cujos custos são mais altos que os resultados — são simplesmente equivocadas.

Três exemplos irão ilustrar meu ponto de vista: primeiro, a crise da dívida; segundo, a estabilização de economias com altas taxas de inflação; e terceiro, a estratégia do “*big bang*” aplicada no Leste Europeu. Nesses três casos, o FMI, o Banco Mundial e, mais genericamente, os economistas ortodoxos foram incapazes de fornecer políticas apropriadas, uma vez que tentaram oferecer soluções-padrão mesmo ao enfrentarem situações excepcionais.

O fracasso dos economistas de Washington em perceber a gravidade da crise da dívida, quando ela surgiu no início dos anos 80, e em propor soluções é bem conhecido. Ainda em 1984, alguns economistas respeitados continuavam insistindo que a crise da dívida era essencialmente uma crise de liquidez quando era óbvio que se tratava de um sério problema de balanço de pagamentos associado à crise fiscal do Estado. E, em 1988, os mesmos economistas advogavam uma solução totalmente voluntária para a redução da dívida, embora afinal tenham sido obrigados a reconhecer, com o Plano Brady, que a redução da dívida teria de ser negociada administrativamente. A incapacidade desses economistas em avaliar e oferecer soluções apropriadas para a crise da dívida derivava essencialmente dos interesses conflitantes dos países credores e devedores, mas provinha também do conservadorismo burocrático das instituições multilaterais mal preparadas para lidar com situações excepcionais.

A incapacidade dos economistas de Washington de enfrentar a alta inflação que surgiu da crise fiscal do Estado é outro exemplo. Se adotarmos como parâmetro a intensidade da taxa de inflação, podemos constatar que há três tipos de inflação: normal ou baixa; alta, crônica ou inercial; e hiperinflação. A teoria econômica padrão, ensinada nas universidades do Primeiro Mundo e utilizada acriticamente pelas instituições multilaterais, só tem soluções para a inflação normal, consistindo invariavelmente em uma combinação de política fiscal e monetária. Os economistas também sabem algo sobre hiperinflação mas têm muito pouco a dizer a respeito: em princípio, supõem que a solução é essencialmente a mesma recomendada para a inflação normal, sendo a única diferença a intensidade do tratamento. Com relação à inflação inercial — taxas de inflação que permanecem cronicamente em 5%, 10% ou mesmo em 20% ao mês por muito tempo —, este fenômeno apenas passou a ser reconhecido pelos melhores macroeconomistas no Primeiro Mundo no final dos anos 80, enquanto na América Latina a teoria foi totalmente desenvolvida no início dessa década. Mas, apesar do êxito dessa teoria em propor soluções para a inflação em Israel (1985) e no México (1987), Washington e particularmente

o FMI continuam a oficialmente ignorá-la, pelo menos até que fosse aplicada com extraordinária inventividade no Plano Real brasileiro (1994).

A hiperinflação está sempre vinculada a crises fiscais extremas. O Estado está literalmente falido, a dívida pública é muito alta e o crédito público inexistente. Nessas circunstâncias, a única alternativa à hiperinflação, além da adoção de disciplina fiscal radical, é introduzir uma reforma monetária que inclua o cancelamento ou a consolidação a longo prazo de grande parte da dívida pública e a conversibilidade da nova moeda ao dólar. Entretanto, um tratamento de choque como esse não é encontrado nos livros-texto. Não faz parte das recomendações de Washington, particularmente o aspecto do cancelamento da dívida. Ao invés, insiste-se na importância da “credibilidade” das políticas econômicas. Ora, a credibilidade do governo e sua fidelidade às regras que estabeleceu é obviamente um ativo econômico fundamental, na medida em que assegura previsibilidade para as decisões dos agentes econômicos. Em situações anormais, porém, como a da hiperinflação, pretender que as políticas econômicas sejam previsíveis e seguras é um contra-senso. Para tempos anormais são inevitáveis soluções heróicas, extraordinárias.

A inflação inercial ou crônica é também uma situação anormal. A teoria-padrão de inflação a relaciona à demanda excessiva e a um aumento na oferta de moeda. A teoria neo-estruturalista da inflação inercial atribui o aumento crônico dos preços à indexação informal da economia, que os agentes econômicos tendem a adotar, racionalmente, para se protegerem da inflação futura. A teoria assegura que esse tipo de inflação é autônoma em relação à demanda e afirma que a oferta de moeda, nesse contexto, é endógena. Consistentemente, assegura que além da política monetária e fiscal, será necessário influenciar as decisões de preços diretamente por meio de algum tipo de política de rendas, que neutralize a inércia. Quando a inflação, além de inercial, é alta — caracterizando o predomínio de tempos anormais —, um choque, que passou a ser conhecido como “choque heterodoxo”, é inevitável. Isto é bem conhecido hoje em dia. A inflação alta, inercial, em Israel (1985), no México (1987) e na Argentina (1991), foi solucionada por um choque desse tipo. Na Argentina, onde a inflação inercial combinava-se com hiperinflação, foi necessário cancelar a dívida pública e congelar a taxa de câmbio, além de dar plena conversibilidade à moeda nacional. No Brasil, todos os choques fracassaram, essencialmente porque não foram acompanhados de um ajuste fiscal nem fundamentados em um acordo social mínimo sobre os salários. Quando, afinal, em 1994, o Plano Real foi bem-sucedido, adotou uma estratégia de neutralização da inércia rigorosamente heterodoxa, acompanhada de medidas fiscais e monetárias clássicas.

Contudo, o FMI continuou a ignorar esses fatos simples. No Brasil, onde a inflação inercial era particularmente forte, o FMI apoiou — informalmente, em 1990, e formalmente, em 1992 — planos ortodoxos de estabilização que apenas causaram recessão e não controlaram a taxa de inflação. Segundo o programa de metas de 1992 do FMI, a inflação deveria ter-se reduzido de 25% em janeiro para 2% em dezembro. No entanto, como a teoria da inflação inercial previa, a inflação permaneceu mais ou menos estável na casa dos 20% durante todo o ano (Tabela 12.1). A culpa pelo fracasso em baixar a inflação foi então atribuída à incapacidade do governo em cumprir as metas monetárias e ao ajuste fiscal insuficiente. Admitidamente, o ajuste fiscal poderia (e deveria) ter sido mais rigoroso do que foi. Mas é importante observar que, entre 1990 e 1992, o Tesouro Brasileiro teve um superávit de caixa. Em 1992, embora a inflação se mantivesse em torno de 20% ao mês — contradizendo a meta do FMI —, a meta de déficit orçamentário (Necessidades de Financiamento do Setor Público em termos reais) acordada com a instituição foi atingida. O déficit público foi de US\$ 11,384 bilhões; a meta do FMI era de US\$ 11,400 bilhões.

Em essência, o programa de estabilização econômica em 1992 no Brasil, endossado pelo FMI, foi extremamente ineficiente, na medida em que não levou em conta o caráter inercial da inflação brasileira. Seus custos foram muito altos em termos de uma profunda recessão, enquanto seus resultados, próximos a nada.

### “BIG BANG”

Meu terceiro exemplo diz respeito às reformas econômicas no Leste Europeu. Aqui, novamente o fracasso ou o alto custo dos programas de reforma propostos para os antigos países comunistas deveriam-se essencialmente à incapacidade de entender e encontrar soluções próprias para um período em que as economias dos países que deveriam ser ajudados enfrentavam tempos anormais. Mas, enquanto no caso da dívida externa e da inflação inercial e hiperinflação esse fracasso surgiu do receio de adotar medidas mais radicais, no caso do Leste Europeu o problema reside na tentação — perfeitamente fácil de entender de um ponto de vista ideológico — de implantar o capitalismo com um único golpe.

Tabela 12.1: Brasil: Metas de Inflação do FMI e Realidade, 1992 (%)

	Meta	Real
Janeiro	26	26,5
Fevereiro	23	24,8
Março	20	20,7
Abril	17	18,5
Maiο	14	22,5
Junho	12	21,4
Julho	10	21,7
Agosto	8	22,5
Setembro	6	27,4
Outubro	5	24,9
Novembro	3	24,2
Dezembro	2	23,7

Fonte: Para a meta: Carta de Intenções do Brasil ao FMI, dezembro 1991. Para inflação, Índice Geral de Preços da Fundação Getúlio Vargas.

O Leste Europeu, assim como a América Latina, enfrentava uma crise econômica que se acabou transformando numa crise fiscal do Estado. A estratégia estatista de industrialização estava esgotada tanto na América Latina como no Leste Europeu. Em consequência, podia-se imaginar que reformas econômicas semelhantes funcionariam em ambas as regiões. A única diferença seria o fato de o estatismo ser muito mais arraigado no Leste Europeu do que na América Latina. Dessa forma, reformas liberais visando privatizar, liberalizar e desregulamentar a economia deveriam ser mais radicais; deveriam consistir em um tipo de “*big bang*”.

Há aqui pelo menos dois enganos. Primeiro, embora a crise em ambas as regiões tenha sido e continue sendo uma crise fiscal do Estado, no Leste Europeu a crise é mais profunda. As diferenças na intervenção do Estado não são somente uma questão de grau: há também uma diferença de qualidade. Na América Latina, exceto Cuba, o sistema econômico sempre foi capitalista; no Leste Europeu, sempre estatista. No Leste Europeu, o modo de produção não era nem socialista nem capitalista, mas estatista. A propriedade dos meios de produção pertencia coletivamente à classe burocrática que controlava o Estado. Diferentemente da América Latina, onde a distinção entre o Estado e a sociedade civil sempre foi clara, no Leste Europeu não havia tal distinção. A produção e a própria organização social eram controladas pelo Estado.<sup>1</sup>

Em tempos anormais, as reformas macroeconômicas com o objetivo de estabilizar os preços e o balanço de pagamentos, bem como as reformas políticas no sentido de restabelecer a democracia, devem ser radicais para conseguirem sucesso. Já reformas microeconômicas — relacionadas com o sistema de propriedade e de alocação de recursos — que pretendam mudar completa e abruptamente toda a economia e a estrutura social não fazem sentido. A transição do Leste Europeu do estatismo para o capitalismo foi revolucionária. Mudou as estruturas tanto da economia como da sociedade. Neste contexto, reformas estruturais, como a privatização, devem ser implementadas de forma gradual.

O objetivo — estabelecer um sistema capitalista na região — não pode ser alcançado da noite para o dia. Primeiro, é necessário separar claramente o Estado das empresas privadas. A finalidade não é só criar um setor privado, uma sociedade civil, mas também construir um Estado — um aparelho estatal que efetivamente proteja a propriedade e os contratos, e promova o bem-estar social e o desenvolvimento econômico. Uma sociedade civil e um sistema de mercado nascerão da privatização, mas esta não precisa ser universal. No caso de corporações muito grandes e monopolistas, particularmente na área dos serviços públicos, é mais conveniente, e menos conflituoso, transferir seu controle para fundações em cujos conselhos de administração esteja representada a sociedade civil.

Com relação ao Estado, é necessário aumentar — ao invés de diminuir — sua força depois que as empresas estatais forem dele excluídas. O novo Estado emergente no Leste Europeu, porém, tem-se revelado muito mais fraco que seus correspondentes nos países desenvolvidos porque permanece mergulhado em uma crise fiscal e porque não está claro seu novo papel na economia. Esses países precisam de um Estado com uma burocracia pequena, mas competente, capaz de arrecadar os impostos na medida necessária para impulsionar as reformas econômicas e sociais. Precisam de um Estado cujo governo seja representativo da sociedade civil. Um Estado forte é essencial não apenas para garantir a justiça e a ordem, garantir a moeda local, assegurar o equilíbrio do balanço de pagamentos, propiciar serviços de educação e saúde e promover progresso tecnológico, mas também para institucionalizar os mercados em que as empresas privadas irão operar. Em função de não ter havido capitalismo no Leste Europeu, não houve Estado no sentido capitalista, muito menos mercados do tipo encontrados no Ocidente. O Estado deve ser reformado, e os mercados construídos do zero. É um processo longo, durante o qual uma estratégia do tipo “*big bang*” apenas aumentaria o risco de fracasso.

Concluindo, para entender por que as reformas econômicas e as políticas de estabilização tiveram custos tão altos e normalmente fracassaram na América Latina desde o aparecimento da crise econômica no início dos anos 80, é necessário considerar que a falta de apoio político foi um problema, mas não o único e provavelmente não o principal. Outra explicação é que essas reformas foram incompetente ou ineficientemente definidas porque ignoravam os tempos anormais que a América Latina (e também o Leste Europeu) enfrentava.

As agências multilaterais em Washington desempenharam um papel decisivo nessas reformas. Tiveram um papel duplo: tanto o de financiar como o de aconselhar os países em desenvolvimento sobre como alcançar a estabilização e o crescimento. Este papel foi exercido com muitas deficiências, na medida em que essas instituições tinham dificuldade de reconhecer os tempos anormais em que vivíamos. Cabe aos países em desenvolvimento recusar conselhos inadequados. Suas elites econômicas, entretanto, tendem a se subordinar de tal forma às idéias dominantes nos países desenvolvidos que lhes é difícil criticar essas visões.

Neste capítulo, eu acrescentei uma crítica adicional às tão conhecidas críticas às recomendações políticas advindas de Washington: a de que falharam ao tratar com tempos anormais. Esta crítica é particularmente relevante porque a América Latina enfrentou uma profunda crise do Estado — uma crise fiscal e uma crise da estratégia de intervenção do Estado — que levou às altas taxas de inflação e à estagnação econômica.

Para fundamentar esta minha afirmação, apresentei três exemplos de políticas das agências multilaterais: (1) em relação à da crise da dívida; (2) em relação à alta inflação na América Latina; e (3) em relação à transição do estatismo para o capitalismo no Leste Europeu. Na América Latina, onde a crise fiscal do Estado e a inflação alta exigiam um tratamento de choque e uma redução substancial da dívida, os *policymakers* de Washington limitaram-se a propor a disciplina fiscal e uma política monetária apertada. Contraditoriamente, no Leste Europeu, onde a transição do estatismo para o capitalismo implicava uma revolução estrutural, Washington tentou resolver o problema com políticas macroeconômicas padrão combinadas com a privatização “*big bang*”, ignorando o fato de que é necessário primeiro reconstruir o Estado, fortalecê-lo, para que possa assegurar a propriedade e os contratos e permitir que os mercados sejam criados e desenvolvidos.