

A MODERNIZAÇÃO INTERROMPIDA

Luiz Carlos Bresser-Pereira

In João Paulo dos Reis Velloso, org. *Brasil: A Superação da Crise*. São Paulo: Editora Nobel, 1993: 81-90.

INTRODUÇÃO

A modernização do Brasil está interrompida há mais de dez anos. A crise por que passa o Brasil é decorrente basicamente do fracasso da sociedade brasileira em fazer avançar um processo de modernização do país.

Mas, antes de prosseguir, é necessário qualificar a idéia de modernidade. Entendemos que uma sociedade é moderna quando, no plano econômico, aloca os recursos de forma eficiente e incorpora continuamente progresso técnico; no plano político, é democrática e possui um Estado capaz de regular a economia e a sociedade de forma efetiva e pouco dispendiosa; no plano social, a sociedade civil é equilibrada em termos econômicos (distribuição de renda razoavelmente equitativa) e políticos (distribuição de poderes razoavelmente equilibrada). Assim, a modernização deve ser entendida como um processo complexo muito distante da simples adoção de medidas liberalizantes na economia, com a qual é, não por acaso, freqüentemente confundida. E a superação da atual crise somente ocorrerá quando a sociedade brasileira conseguir encontrar meios que a conduzam na direção da modernidade nos planos econômico, político e social.

O objetivo deste texto é justamente analisar a crise brasileira a partir desse ponto de vista, ou seja, de que ela é decorrente da interrupção do processo de estruturação

de uma sociedade globalmente moderna, tal como descrita antes. Para tanto, faremos inicialmente uma breve exposição sobre as origens e evolução da crise desde o final dos governos militares. A seguir, comentaremos as explicações mais comumente encontradas sobre as causas da crise e explicitaremos quais, sob nosso ponto de vista, são as essenciais. Após isso, apontaremos estratégias possíveis para a superação da crise, através da ruptura do que denominamos círculos viciosos político-econômico e sociopolítico. Na seção posterior exporemos alguns pontos de uma política de estabilização da economia, que serviria de ponto de ruptura do círculo vicioso político-econômico e de condição fundamental para uma retomada do crescimento econômico. Finalizando o texto, faremos uma breve conclusão a respeito dos tópicos abordados.

ORIGENS E EVOLUÇÃO DA CRISE

O Brasil enfrenta a pior crise da sua história. Essa crise é, ao mesmo tempo, econômica e política. Em seu aspecto econômico, a crise se manifesta pela estagnação econômica dos últimos 13 anos e pelo crônico processo hiperinflacionário existente desde pelo menos meados da década passada. Quanto ao seu aspecto político, a crise é definida pelo fosso existente entre uma cidadania massificada, dotada de direito de voto mas sem participação efetiva na vida política, e uma elite incapaz de definir um pacto político e um projeto nacional para o Brasil.

As origens dessa crise devem ser buscadas no final do regime militar, quando se iniciou o processo de redemocratização do país e, simultaneamente, houve o agravamento de problemas econômicos já existentes. Nos anos 70, o Brasil modernizava a passos acelerados sua economia e seu Estado, mas mantinha um regime político autoritário e via agravadas as desigualdades econômicas e sociais. Nos anos 80, a democracia foi recuperada, mas fatores econômicos fizeram com que a modernização da economia fosse interrompida. Logo no início da década, o desequilíbrio externo, resultante do endividamento externo estatal e privado e da

elevação das taxas de juros internacionais, tornou-se agudo. O equilíbrio foi obtido com a desvalorização da moeda e com a estatização da dívida externa privada. As conseqüências econômicas imediatas dessa política de ajuste externo foram a interrupção do desenvolvimento econômico e o agravamento da situação fiscal do Estado, que se tornou responsável por todo o serviço da dívida externa brasileira.

Com a Nova República, como um desdobramento do populismo econômico então vigente, a situação fiscal piorou ainda mais. Em conseqüência da crise fiscal, o aparelho de Estado se desorganizou, e o Estado foi imobilizado pela crise. Também durante a Nova República, a inflação, que vinha continuamente se acelerando, transformou-se em uma hiperinflação indexada. Para completar o quadro, tivemos ainda um agravamento das desigualdades sociais e dos níveis de pobreza do país.

Nos anos 90, Collor tentou enfrentar a crise fiscal do Estado e reformular a estratégia brasileira de desenvolvimento. Seu esforço modernizador, entretanto, esbarrou na incompetência com que a estabilização foi implementada e na corrupção do seu próprio governo.

O governo Itamar, desde setembro de 1992 no poder, busca voltar às velhas idéias desenvolvimentistas e nacionalistas dos anos 50, mas percebe que não há um mínimo de espaço econômico para o populismo. E fica, assim, paralisado. A escolha recente (maio de 1993) de Fernando Henrique Cardoso para o Ministério da Fazenda representa uma nova esperança — a esperança de que o governo Itamar descubra o rumo da modernidade, pois a crise econômica e política do Brasil é fundamentalmente uma crise de modernização, cuja origem é a crise do Estado brasileiro.

EXPLICAÇÕES PARA A CRISE

Para entendermos por que o Brasil não consegue retomar o caminho da modernização de sua sociedade é interessante analisar algumas das razões que normalmente são levantadas para a existência da atual crise. Muitas razões podem

ser apontadas para a modernização interrompida. Todas são corretas, embora algumas sejam tautológicas.

Há as explicações morais, que vêm como causa da crise a existência de comportamentos sociais disfuncionais. Assim, a crise brasileira persiste porque os políticos são corruptos, os empresários são ávidos de dinheiro, ou porque os trabalhadores são irracionais em suas demandas.

Há as explicações legais, que atribuem à Constituição de 1988 grande parte da responsabilidade pela crise. Segundo esse tipo de análise, a Constituição de 1988 dificulta a superação da crise porque, primeiro, tem marcas nacionalistas e populistas, e, segundo, porque não garantiu representatividade para os políticos eleitos, pois não implantou o voto distrital misto e não corrigiu a desproporcionalidade da representação entre os estados.

Há as explicações sociopolíticas. O Brasil não avança rumo à modernidade porque é uma sociedade excessivamente heterogênea, dual, marcada pelo privilégio e pelo gueto social. Essa heterogeneidade implicaria uma falta de legitimidade para as elites, que, não conseguindo representar uma sociedade tão ampla e heterogênea, não logram definir uma nova coalizão de classes e um novo projeto nacional.

Há, ainda, as explicações político-econômicas, que enfatizam a destruição da capacidade de ação do Estado, imerso em uma crise fiscal imobilizadora, e o contínuo processo de desmoralização da burocracia pública e dos políticos.

E há, finalmente, as explicações de cunho eminentemente econômico. A crise persiste porque o Estado é vítima de uma crise fiscal e está paralisado. Assim, não se logrou substituir o modelo substituidor de importações por um novo modelo de desenvolvimento, nem se conseguiu completar as necessárias reformas econômicas do Estado. Além disso, a inércia inflacionária, após inúmeras fracassadas tentativas de estabilização, revela-se mais resistente do que geralmente se imaginava.

Como já foi dito, essas explicações têm, todas elas, algo de verdadeiro. Entretanto, do meu ponto de vista, duas causas são essenciais para a existência da crise brasileira. Uma é econômica, a crise do Estado, e outra é política, a crise da

cidadania. A causa econômica da crise, ou seja, a crise do Estado, é uma crise do modo de intervenção do Estado, que torna a alocação de recursos ineficiente. É, além disso, uma crise fiscal do Estado, que destrói a moeda nacional e inviabiliza o desenvolvimento do país. A crise da cidadania ocorre em função da contradição entre a heterogeneidade radical e crescente da sociedade brasileira e o aumento radical da cidadania formal, ou seja, o aumento absoluto e relativo (à população) do eleitorado. Esse processo cria duas enormes dificuldades políticas. Primeiro, priva as elites de legitimidade política para atuar como representantes de seus eleitores, e, em consequência, dificulta a formação de um pacto político voltado para a consolidação de um projeto nacional.

CAMINHOS PARA A SUPERAÇÃO DA CRISE

Sérgio Abranches, na inauguração deste Fórum, descreveu, inspirado em conceitos retirados da teoria da administração, três possíveis estratégias coletivas de comportamento em face da crise: controle de tensão, *muddling through* e mobilidade sustentável.

A mobilidade sustentável corresponde ao grande acordo nacional. Seria a adoção de um “projeto coletivo majoritário, com objetivos a longo prazo claramente definidos e contemplando o ataque, ainda que gradual e seletivo, às causas inerentes à crise”. Esse seria claramente o comportamento ideal, necessário para que se retome o caminho da modernidade. Porém, vivemos entre o *controle da tensão* — o esforço para evitar a hiperinflação (e agora também o esforço para evitar a volta do autoritarismo) — e o *muddling through*, a tentativa de empurrar a crise com a barriga.

Infelizmente, a atitude da sociedade brasileira perante a crise tem sido de imobilismo e de não-enfrentamento de problemas essenciais que emperram o avanço da modernização. Vivemos, na verdade, dois círculos viciosos: o círculo vicioso político-econômico e o círculo vicioso sociopolítico.

O círculo vicioso político-econômico parte da crise fiscal do Estado, que gera uma alta inflação, uma alta taxa de juros, baixos investimentos, estagnação econômica, queda da receita e da poupança pública e aumento do déficit e da dívida pública. Tudo isso novamente desembocando na crise fiscal do Estado.

O círculo vicioso sociopolítico parte daquilo que já havíamos apontado como sendo a crise da cidadania, ou seja, a existência de uma sociedade radicalmente heterogênea (com alto grau de miséria e de analfabetismo) aliada a uma mudança política estrutural, que foi a democratização do voto. Da coexistência desses dois elementos decorrem a falta de legitimidade das elites e a dificuldade de celebração de um pacto político, o que faz com que qualquer governo tenha também pouca legitimidade e que não exista um projeto nacional definido. Com isso, há, por um lado, uma paralisação das ações do Estado, que passa a agir unicamente em função de interesses privados e regionalistas, e, por outro lado, a manutenção do dualismo social em contradição com a extensão da cidadania formal.

Perante os processos descritos acima, uma questão que se coloca é: onde quebrar esses círculos viciosos? Qual o elo mais fraco e, ao mesmo tempo, mais estratégico em cada um deles? Para quebrar o círculo vicioso sociopolítico, o elo mais fraco é o do analfabetismo e do baixo nível do ensino primário. Trata-se, porém, de uma tarefa relativamente demorada, embora plenamente factível. Uma mobilização nacional, acompanhada de uma definitiva priorização orçamentária nos três níveis de governo, poderia, em dez anos, mudar o quadro educacional brasileiro de forma radical.

Para quebrar o círculo vicioso político-econômico, o elo mais fraco, aquele que pode ser rompido com maior rapidez, é o da inflação. Isso não significa que seja fácil quebrar esse elo. Mas não há dúvida de que é mais fácil controlar a inflação do que, por exemplo, resolver o problema da heterogeneidade estrutural da sociedade brasileira; definir um projeto nacional; recuperar a capacidade de intervenção do Estado, através do seu saneamento fiscal e da definição de uma nova estratégia de intervenção estatal; melhorar substancialmente a saúde pública; ou, ainda, distribuir de forma mais eqüitativa a renda.

A ESTABILIZAÇÃO ECONÔMICA

Apesar de a inflação ser, a nosso juízo, o elo mais fraco no círculo vicioso político-econômico, ela vem resistindo às mais diferentes políticas de estabilização. Nos últimos 13 anos já foram realizadas, sem êxito, doze tentativas de estabilização, inclusive uma comandada por mim. Quais seriam as razões desses fracassos?

Em um outro artigo, “The failure to stabilize” (Bresser-Pereira, 1993), afirmei que o fracasso em estabilizar pode ter três tipos de explicação: crise extrema, falta de apoio político para as reformas ou ineficiência das reformas (ou incompetência dos reformadores). Em algumas dessas tentativas de estabilização houve uma razão preponderante para o fracasso; em outras, uma combinação das três explicações contribuiu para tanto.

Com relação à crise extrema, vemos que ela diminuiu depois do Plano Collor I, quando a dívida pública interna foi reduzida em US\$ 28 bilhões. No entanto, essa dívida vem crescendo novamente devido aos juros excessivos que o Estado paga. Isso pode fazer com que, em algum tempo, a situação se torne, novamente, tão crítica quanto a existente no final do governo Sarney. Mas, se fizermos uma retrospectiva histórica, veremos que outros países com crises ainda mais graves que a brasileira foram capazes de ajustar e estabilizar as suas economias. Talvez nosso problema seja justamente a falta de uma crise mais extrema — a hiperinflação aberta. Há muitos argumentos no sentido de que só a experiência extremamente dolorosa de uma hiperinflação aberta forçará o país a enfrentar os seus graves problemas.

Quanto à falta de apoio político, ela é um fato, que, entretanto, já foi mais grave no passado. Nos últimos anos houve grande progresso junto aos agentes políticos quanto à compreensão da gravidade da crise econômica e das medidas necessárias para superá-la. Por exemplo, a necessidade de um ajuste fiscal é consensual. As necessidades de privatizar empresas estatais e liberalizar a economia são também aceitas pela grande maioria dos políticos. Além disso, os trabalhadores, até em função da enorme recessão vivida pelo país nos últimos três anos, estão atualmente muito mais dispostos a negociar.

No plano político, o grande problema hoje está no fato de que as elites ficaram traumatizadas com os últimos choques, particularmente com o Plano Collor I, e não apenas não querem pensar em novos planos, mas pressionam ou censuram de forma branda aqueles que falam em choques ortodoxos ou heterodoxos, ou seja, em qualquer ataque mais radical à inflação.

A ineficiência das reformas ou a incompetência das equipes econômicas será sempre um problema potencial, mas a atual equipe é de primeira qualidade e tem a vantagem de já conhecer todas as tentativas anteriores de estabilização. Afinal, o mínimo que se pode esperar dos economistas é que já tenham aprendido algo com seus erros passados.

De fato, já deve estar claro para todos que prevalece no Brasil uma hiperinflação (indexada) que faz com que não exista mais uma moeda nacional. Portanto, o objetivo fundamental de um programa de estabilização deve ser recuperar o valor da moeda. Para tanto, como sugeriu Adroaldo Moura da Silva (1992), durante algum tempo deveremos adotar um sistema monetário mais primitivo, onde a moeda deixe de ser uma moeda fiduciária e passe a ser uma moeda-mercadoria (convertível em dólar).

Quanto à política de estabilização, é sabido que o gradualismo é inviável para combater inflações elevadas do tipo da brasileira. Em nenhum país do mundo a passagem da hiperinflação para a estabilização foi obtida através de medidas econômicas gradualistas. A hiperinflação acaba sempre de uma forma abrupta. Assim, somente algum tipo de choque será eficiente para derrubar a inflação brasileira. Esse choque deve combinar vários elementos. Deverá conter elementos ortodoxos que atuam sobre as expectativas dos agentes econômicos, tais como uma política fiscal realista e uma âncora monetária. Deverá conter também elementos heterodoxos, como um acordo social sobre preços e salários, cujo objetivo seria o de ordenar o conflito distributivo, facilitando o rompimento da inércia inflacionária. Um acordo social mínimo (coisa muito diferente de um projeto nacional comum, algo muito mais complexo) reduzirá grandemente os custos da estabilização.

Outro tipo de medidas que deverão estar presentes no programa de estabilização pode ser chamado de misto, pois combina elementos ortodoxos com heterodoxos. Tais medidas seriam a âncora cambial, que, fixando um preço chave para toda a economia, faria com que os outros preços seguissem o comportamento do câmbio; e uma reforma monetária que estabelecesse provisoriamente uma moeda-mercadoria em substituição à moeda fiduciária.

Finalmente, ao menos uma medida institucional é essencial, a independência do Banco Central, que deverá ser transformado em uma instituição cuja única finalidade seja o controle dos ativos monetários do país. Em seu novo desenho organizacional, o Banco Central deve perder suas funções de fiscalização e de fomento.

A preparação para o choque deve incluir preços relativos equilibrados e um ajuste fiscal bem encaminhado. É importante salientar que o ajuste fiscal, tanto política quanto economicamente, será muito facilitado pelo choque, uma vez que se estabeleçam condições mais favoráveis na economia. Dessa forma, para que o choque seja implementado, não é necessário que o ajuste fiscal tenha sido realizado em toda a sua extensão, mas que esteja em andamento e que não seja esquecido após o choque.

CONCLUSÃO

Entendemos que a grave crise brasileira, refletindo a debilidade do Estado brasileiro, é fruto da incapacidade da nossa sociedade em fazer avançar um processo de modernização do país. Essa crise de modernidade não é superada porque não se consegue quebrar dois círculos viciosos: o círculo vicioso político-econômico e o círculo vicioso sociopolítico. A melhor estratégia para romper os círculos viciosos é atacá-los em seus elos mais frágeis. Um programa de erradicação do analfabetismo e de melhoria do nível de qualidade do ensino primário é a maneira mais adequada de romper o círculo vicioso sociopolítico. Quanto ao círculo vicioso político-econômico, a inflação é o elo mais frágil, pois,

após várias tentativas frustradas de estabilização da economia, há um certo consenso a respeito das medidas essenciais que um plano de combate à inflação deve conter.

Uma vez estabilizada a economia, haverá uma imediata retomada do desenvolvimento. Esse desenvolvimento, entretanto, não estará assegurado, como não estará assegurada a democracia, se não for acompanhado de medidas que tragam alterações estruturais da sociedade brasileira que a coloquem no caminho da modernização econômica, política e social. Tais medidas incluem: (i) fortalecer um Estado mais reduzido e mais atuante; (ii) garantir a ação coordenadora do mercado, sempre que for possível; (iii) reduzir a heterogeneidade social através de medidas de distribuição da renda (médio prazo) e de democratização da sociedade civil (curto prazo); (iv) constituir uma grande coalizão de classes voltada para essas idéias de desenvolvimento e para a modernidade.

É impossível, entretanto, construir um projeto de desenvolvimento e modernização sem que antes o próprio processo ganhe um mínimo de impulso. A vitória sobre a inflação dará esse impulso inicial.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Bresser-Pereira, L. C. “The failure to stabilize”. Trabalho apresentado na conferência “Brazil: economic, political and social reform”, patrocinada pelo Institute of Latin American Studies da University of London, 18 e 19 fevereiro, 1993.

Moura da Silva, A. “Em busca da estabilidade de preços”. Informações FIPE nº 145, set. 1992.