

## Uma interpretação da América Latina: a crise do Estado

Luiz Carlos Bresser-Pereira

*Novos Estudos CEBRAP* 37, Novembro 1993:  
37-57.

**Summary.** After the II World War a first paradigmatic interpretation of Latin America emerged: the developmentalist national-bourgeois model of industrialization. With the crisis in the 1960s, the new dependency theory criticized the previous interpretation. Following the 1980s' crisis and the advance of neoliberalism, I offer my fiscal crisis of the state interpretation, which is a social-democratic alternative to the neoliberal interpretation.

**Keywords:** Latin America; national-bourgeois interpretation; fiscal crisis of the state interpretation.

Houve uma grave crise na América Latina nos anos 80. A renda *per capita* caiu 10% e as taxas de inflação dispararam, os salários reais e os padrões de consumo foram reduzidos, as poupanças e o investimento caíram e as transferências reais aos países credores tornaram-se altamente positivas. Nos anos 90 a maioria dos países está retomando timidamente o crescimento, embora os problemas que deram origem à crise estejam longe de terem sido resolvidos plenamente. O grande país latino-americano que não foi capaz de estabilizar sua economia e retomar o desenvolvimento é o Brasil. Em 1992 a renda para a região como um todo cresceu 2,4%; excluído o Brasil, cresceu 4,3%. Por outro lado, a inflação, que estava em torno de 900% na América Latina em 1990, caiu para cerca de 20% em 1992, se excluirmos o Brasil, onde a inflação alcançou mais de 1000% naquele ano.

Entretanto, é cedo demais para afirmar que a região, com exclusão do Brasil, superou a crise. As taxas de investimento, os níveis de salários reais e de consumo ainda não alcançaram os níveis anteriores à crise. A crise da dívida externa e o esgotamento da estratégia de substituição de importações, que deram origem à crise econômica dos anos 80, são questões ainda não plenamente resolvidas. Em muitos países a crise fiscal do Estado continua a ser um problema fundamental, ao mesmo tempo que um novo modelo de desenvolvimento orientado para as exportações ainda não se consolidou.

Alguns países da América Latina, entretanto, não viveram propriamente uma crise. É o caso da Colômbia, país que conseguiu evitar uma verdadeira crise econômica. Outros a superaram plenamente, como é o caso do Chile, cuja verdadeira crise ocorreu nos anos 70. Outros ainda, particularmente México, Costa Rica, Bolívia e Venezuela, estão próximos de superá-la. Pelo menos estabilizaram suas economias. A Argentina continua a ser um grande ponto de interrogação, apesar de dois anos e meio de estabilização bem-sucedida.

Desde 1991, quando alguns países latino-americanos começaram a apresentar bons resultados – o PIB aumentou 3% nesse ano – enquanto as reformas econômicas no Leste europeu demonstravam-se mais difíceis do que inicialmente se imaginava, os países latino-americanos passaram a ser vistos de forma positiva no Primeiro Mundo, particularmente em seus mercados financeiros. Por serem as taxas de juros muito baixas nos países desenvolvidos e muito elevadas na América Latina, grandes fluxos de capital começaram a ocorrer não apenas para México e Chile, mas também para Venezuela, Brasil e Argentina, cujas economias estavam longe de estarem ajustadas. Esse novo otimismo, que se tornou dominante em Washington, baseava-se na suposição de que os países da América Latina tinham finalmente adotado as reformas econômicas necessárias, firmado acordos para suas dívidas segundo o Plano Brady, estabilizado suas economias, e estavam novamente no caminho do crescimento econômico. Tal otimismo, contudo, não parece ser bem fundamentado. Países como Venezuela e Peru, que em 1991 eram vistos como tendo adotado as reformas econômicas neoliberais, estando a caminho da recuperação, passaram a enfrentar sérios problemas políticos. No Peru, um novo governo autoritário estabeleceu-se em 1992. Na Venezuela, uma das democracias mais antigas e estáveis da região foi ameaçada. O crescimento *per capita* ficou muito próximo de zero na maioria dos países. De fato, a maioria dos países latino-americanos ainda enfrenta uma profunda crise fiscal.

Diante desses fatos, algumas questões são óbvias. Por que a crise foi tão profunda? Por que o desempenho apresentado na Tabela 1 é tão ruim? Por que a renda *per capita* na América Latina caiu 8,1% nos anos 80 e a participação do investimento no PIB despencou de 23,2% para 16,0% no mesmo período? Por que a renda *per capita* de 1991 ficou no nível da de 1977? Por que a inflação, cuja média em 1980 era de 54,9%, subiu para 1186,0% em 1990 e caiu para 202,4% em 1991? Por que alguns países conseguiram escapar da crise e outros conseguiram superá-la? Quais interpretações da América Latina são importantes para entender a crise e as estratégias para superá-la? As práticas populistas dos políticos e uma intervenção estatal exagerada, como comumente argumentado, são suficientes para explicá-la?

Por outro lado, o que é necessário fazer para superar essa crise? É suficiente estabilizar, privatizar e liberalizar para que o crescimento seja automaticamente retomado? O relativo êxito que algumas economias estão conhecendo é devido à pura e simples adoção da “abordagem neoliberal”, ou o credo neo-conservador está sendo adotado apenas parcialmente, e aos poucos está se definindo na América Latina o que proponho chamar de “abordagem da crise do Estado” ou “abordagem social-democrática”? Privatizar, liberalizar o comércio, desregular é prerrogativa dos conservadores, ou pode também ser adotado por políticos e formuladores de políticas progressistas ou de esquerda?

A crise da América Latina foi desencadeada pela crise da dívida. Sua causa básica foi a crise fiscal do Estado: o fato de o Estado ter ido à falência, perdido o crédito e ficado imobilizado. Uma causa complementar foi a exaustão de uma estratégia de desenvolvimento, até então bem-sucedida, e da correspondente interpretação dos problemas da América Latina: a abordagem nacional-desenvolvimentista, baseada na substituição de importações e numa intervenção ativa do Estado no setor produtivo da economia.

Duas abordagens ou interpretações concorrentes procuram hoje definir essa crise e oferecer-lhe soluções: por um lado, a abordagem neoliberal ou do “consenso de Washington” e, por outro, a abordagem social-democrática ou da crise do Estado.<sup>1</sup> Essas abordagens têm vários diagnósticos e recomendações em comum. Em particular, as duas criticam o populismo e o nacional-desenvolvimentismo que prevaleceu na América Latina por um longo período, e concordam que o Estado cresceu demais na região. Contudo, têm uma visão essencialmente distinta sobre a causa básica da crise e sobre como remediá-la. Enquanto a abordagem neoliberal afirma que a causa básica da crise é a força excessiva de um Estado que cresceu demais, a abordagem da crise do Estado argumenta que a causa básica é o enfraquecimento de um Estado que foi à falência, ao mesmo tempo que se esgotava o seu modo de intervenção: a estratégia de substituição de importações. As duas concordam que é necessário reduzir o Estado, privatizar e liberalizar, e adotar reformas orientadas pelo mercado, mas o objetivo da abordagem neoliberal é reduzir o papel de coordenação do Estado, ao passo que o objetivo da abordagem social-democrática é recuperar este papel. A abordagem da crise do Estado apresenta um diagnóstico mais realista da crise latino-americana, e propostas menos dogmáticas com relação às políticas a serem seguidas. Incorpora os aspectos positivos da interpretação neoliberal, mas não se deixa contaminar pelo neo-conservadorismo radical que está na sua base. Entretanto, dado que a abordagem neoliberal emana de Washington — a principal fonte de poder político externo sobre a região —, a política efetivamente adotada consistirá muito provavelmente em uma mistura das duas abordagens. E a retórica das elites latino-americanas será de que o consenso de Washington é que está sendo adotado.

Tabela 1  
Variáveis macroeconômicas nos anos 80

	1980	1985	1989	1990
Crescimento do PIB (ind.)	100,0	102,3	111,6	111,5
PIB <i>per capita</i> (ind.)	100,0	92,3	92,6	90,6
Investimento/PIB	23,2	16,2	16,0	15,6
Trarisf. de res./PIB	-5,9	2,7	3,2	2,5
Dívida/exportações	2,2	3,5	3,0	2,9
Inflação (%)	54,9	274,7	1157,6	1260,1

Fontes: CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina): *Panorama Económico de América Latina*, 1990 e 1991. The World Bank: várias edições do *World Development Report*. Interamerican Development Bank: *Economic and Social Progress in Latin America: 1990 Report*.

## 1. As interpretações anteriores

Enquanto os países da América Latina estavam se desenvolvendo – entre os anos 30 e os anos 70 –, as interpretações concorrentes de então sobre o desenvolvimento da região tentavam responder por que nossos países eram atrasados, subdesenvolvidos. Não estavam interessados em saber as causas da estagnação e da crise pela simples razão de que estavam exibindo altas taxas de crescimento.

Competiam três teorias básicas do subdesenvolvimento: a teoria marxista radical do imperialismo, a teoria reformista da nova dependência e a teoria conservadora da modernização. Entretanto, apesar do debate ideológico, esses países se desenvolveram segundo uma mesma e bem-sucedida estratégia econômica: a estratégia de industrialização através da substituição de importações, voltada para dentro e conduzida pelo Estado. Estas visões políticas alternativas acompanhavam tal estratégia: uma, populista-burocrática, e outra, autoritário-burocrática. A primeira tendia à esquerda, a segunda, à direita. A retórica democrática era compartilhada por quase todos, incluindo os autoritários. A exceção limitava-se aos radicais de esquerda e de direita – minorias bem definidas. O capitalismo não era desafiado a não ser pela esquerda radical. A estratégia de substituição de importações conduzida pelo Estado sofria uma oposição retórica por parte dos conservadores e de Washington, mas, na prática, os empresários e os governos sempre a apoiavam enquanto fosse bem-sucedida. Em Washington, o governo americano e as agências multilaterais, bem como as empresas e os bancos comerciais, faziam uma crítica suave à estratégia de substituição de importações, mas, na prática, apoiavam e financiavam a mesma. O Banco Mundial, até o final dos anos 70, permanecia fiel à “teoria do desenvolvimento econômico” (*development economics*) que fora formulada por economistas keynesianos e estruturalistas nos anos 50 e 60, e à correspondente estratégia de industrialização que não estava longe do nacional-desenvolvimentismo.<sup>2</sup>

## 2. A crise

A estratégia de substituição de importações esgotou suas potencialidades nos anos 60. Sua sobrevivência foi artificialmente estendida até os anos 70 devido à disponibilidade de financiamento externo. Os preços reais, entretanto, estavam cada vez mais dissociados dos preços de equilíbrio de mercado devido às distorções implicadas no processo de intervenção estatal. Os subsídios a empresas privadas e, com muito menos intensidade, ao consumo, foram mantidos muito além do momento em que perderam sua justificativa original, agravando a alocação ineficiente de recursos. O Estado pagou a conta. A poupança pública, que era elevada nos anos 70, começou a desaparecer. No início dos anos 80, a dívida externa pública crescente, que financiava déficits públicos cada vez maiores, transformou-se em crise fiscal do Estado.

A crise latino-americana que então explodiu era essencialmente consequência de duas decisões tomadas no início dos anos 70: pelo lado da América Latina, a decisão de continuar com uma estratégia de crescimento e com um modo de intervenção estatal (a substituição de importações) que não mais funcionavam; pelo lado dos países credores, a decisão de financiar essa estratégia, assegurando assim sua sobrevivência artificial.

Essas duas decisões, num primeiro momento, aumentaram o endividamento dos países; num segundo, levaram o Estado de cada país latino-americano à falência, à crise fiscal, com o aumento do déficit público, o encolhimento das poupanças públicas, a explosão dos níveis da dívida pública e a evaporação do crédito público. Inicialmente, a dívida externa não era predominantemente pública. Nos anos 70, os empréstimos tomados pelo Estado respondiam por aproximadamente 50% da dívida. No início dos anos 80, contudo, à medida que as empresas privadas pagavam suas dívidas a seus respectivos bancos centrais em moeda local, financiando com isso o déficit público, a dívida externa rapidamente se

tornava pública. As poupanças externas foram usadas pelos governos latino-americanos, particularmente pelo Brasil, para financiar pesados projetos de substituição de importações, e também para financiar o consumo (populismo econômico). Em meados dos anos 80, com o processo de nacionalização completa da dívida externa, aproximadamente 90% da dívida tornou-se obrigação do Estado. A “estatização” da dívida externa era uma forma perversa de financiamento do déficit público que se casava com a falta de moeda estrangeira para pagá-la. Nos anos 70, o déficit público foi financiado principalmente por empréstimos externos; na primeira metade dos anos 80, pelas empresas privadas que pagaram suas dívidas em moeda local ao Estado (normalmente em condições privilegiadas), o qual, não dispondo de moeda estrangeira para pagar aos bancos, assumia a dívida privada.<sup>3</sup>

No final dos anos 80, alguns países conseguiram reduzir drasticamente seus déficits públicos através da redução dos salários e do consumo interno, como no caso de Chile e México, outros aprofundaram suas crises fiscais, como aconteceu com a maioria dos países latino-americanos. Praticamente todos os países latino-americanos estavam comprometidos com políticas apertadas de ajuste fiscal. O déficit fiscal, entretanto, era muito elevado, e seu componente de juros relacionado à dívida pública já era muito pesado, de maneira que não foram capazes de ajustar suas economias. Ademais, a possibilidade de estatização da dívida antiga era uma maneira fácil de financiar os déficits correntes. Assim, os empréstimos estrangeiros, que nos anos 70 sustentaram a estratégia de substituição de importações conduzida pelo Estado e a indisciplina fiscal, continuaram a ter esse efeito na primeira metade dos anos 80 na medida em que a estatização da dívida fomentava a indisciplina fiscal, e estabelecia as bases de uma profunda crise fiscal do Estado.

### **3. Conceito de crise fiscal**

James O'Connor (1973) introduziu o conceito de crise fiscal do Estado<sup>4</sup>, explicando-a como a crescente incapacidade do Estado de atender às demandas cada vez maiores dos vários setores da economia e grupos sociais correspondentes. O conceito que estou utilizando aqui baseia-se naquelas idéias. A própria expressão “crise fiscal do Estado” é redundante, afinal, toda crise fiscal é do Estado. Mas decidi utilizá-la para compreender a crise latino-americana, porque assim ficava claro o papel central do Estado nessa crise.

A crise fiscal do Estado, que se manifestou na América Latina nos anos 80, tem cinco ingredientes: (1) déficit orçamentário, (2) poupanças públicas negativas ou muito pequenas, (3) dívida pública externa e interna excessiva, (4) falta de crédito do Estado, refletida na falta de confiança na moeda nacional e nos vencimentos de curto prazo da dívida interna (no Brasil, o mercado “overnight” para as obrigações do Tesouro)<sup>5</sup> e (5) a falta de credibilidade do governo e sua imobilização, que não deve ser confundida com a falta de crédito do Estado.

O déficit público e a insuficiência de poupanças públicas são características de fluxo da crise fiscal, ao passo que o tamanho da dívida pública – seja ela interna ou externa – é uma propriedade de estoque. A falta de crédito e de credibilidade são fenômenos sócio-psicológicos diretamente ligados às características reais, mas com autonomia em relação a

elas. Na verdade, a falta de crédito público é a característica fundamental de uma crise fiscal do Estado. Um país pode ter um déficit público elevado e também uma dívida pública elevada, mas o Estado não precisa necessariamente perder crédito, nem seu governo, credibilidade. Essa é a situação atual dos Estados Unidos e da Itália, países em que, apesar do déficit e da dívida, não há crise fiscal, ou pelo menos há uma bem mais suave do que as que prevalecem na América Latina. A perda de crédito por parte do Estado – sua incapacidade de financiar-se sem ser através da senhoriagem (criação de moeda) – é a mais pura demonstração da crise fiscal. Quando a falta de crédito público torna-se total, ou, em outras palavras, quando a crise fiscal se torna aguda, o Estado perde capacidade de dar sustentação à sua moeda e a hiperinflação se desencadeia.

A maioria das características da crise fiscal é auto-explicativa. Contudo, quero enfatizar a questão da poupança pública. A característica de fluxo fundamental da crise fiscal não é o déficit público, mas a poupança pública negativa. Especialmente num país em desenvolvimento, esse fator desempenha um papel estratégico fundamental. Poupança pública negativa tende a ser uma causa direta de baixas taxas de investimento e da estagnação das rendas *per capita*.

A poupança pública,  $S_G$ , é igual à receita corrente,  $T$ , menos os gastos correntes,  $C_G$ , onde se incluem os juros<sup>6</sup>:

$$S_G = T - C_G.$$

Poupança pública é um conceito distinto de déficit público,  $D_G$ , que é igual à receita corrente do Estado menos todos os gastos, incluindo os investimentos,  $I_G$  e corresponde ao aumento da dívida pública:

$$D_G = T - C_G - I_G$$

Dadas essas definições, e não levando em conta a senhoriagem real, os investimentos públicos são financiados ou por poupança pública, ou pelo déficit público:

$$I_G = S_G + D_G$$

Essas distinções são importantes. Fazem parte do sistema padronizado de contas nacionais, porém com uma ressalva: as empresas estatais são excluídas do cálculo das poupanças públicas.<sup>7</sup> Poucos economistas incluem as poupanças públicas entre seus instrumentos.<sup>8</sup> Na abordagem de ajuste fiscal e monetário adotada pelo FMI, e, em geral, na literatura sobre estabilização, o conceito fiscal utilizado é quase que exclusivamente o déficit público. Contudo, para que se possa analisar a economia de qualquer país, a poupança pública é um conceito pelo menos tão importante quanto o conceito de déficit público.

A poupança pública torna-se um conceito particularmente importante quando se adota um conceito mais amplo de investimento público. De acordo com esse conceito, os investimentos públicos cobrem, não apenas (1) o investimento propriamente dito, que inclui (1.1) investimentos em projetos em que o setor privado não demonstrou interesse (infra-estrutura), (1.2) investimentos sociais (prédios e equipamentos para educação,

saúde) e (1.3) investimentos em segurança (prédios, veículos e armamentos para os tribunais, a polícia e os presídios); mas também (2) os gastos livres do Estado — livres porque não estão comprometidos com o pagamento de pessoal e a prestação dos serviços regulares do Estado — que aumentam a competitividade do país, que incluem (2.1) subsídios ou incentivos ao investimento privado (política agrícola e industrial) e (2.2) gastos em desenvolvimento tecnológico a ser colocado à disposição do setor privado.

Quando a poupança pública está próxima de zero, o Estado tem apenas uma alternativa se deseja investir: financiar os investimentos via déficit público. Nesse caso, se o objetivo é reduzir o déficit público — a parte intrínseca de qualquer programa destinado a resolver a crise fiscal — não haverá outra alternativa senão cortar os investimentos públicos. Reduzir a despesa pública corrente implicaria recuperar a poupança pública, que estamos supondo ser zero. Se o Estado mantém o investimento, seu endividamento estará crescendo e seu crédito, diminuindo. Na hipótese mais grave de a poupança pública ser negativa, o Estado terá um déficit mesmo se os investimentos públicos forem zero. O déficit servirá para financiar parte dos gastos correntes, a maioria dos quais é, tipicamente, juros. Seja qual for o caso, o Estado estará paralisado, incapaz de formular e implementar políticas que promovam o crescimento. E essa paralisia, mais do que qualquer outra coisa, revela a relação entre crise fiscal e a estagnação econômica que se implantou na América Latina nos anos 80.

#### **4. A interpretação de Washington para a crise**

Quando eclodiu a crise da América Latina, a interpretação dos credores sobre suas causas e remédios passou por duas fases. Numa primeira, entre 1982 e 1984, a crise foi minimizada, considerada apenas como uma crise de liquidez. Numa segunda fase, começando por volta de 1985, a crise passou a ser levada mais a sério. Admitiu-se finalmente que a dívida externa era um problema grave, exigindo um esquema de redução. Mas, tão logo foi definido o Plano Brady, em 1989, o assunto foi considerado equacionado, e Washington voltou a atribuir a crise a problemas exclusivamente internos e a cobrar dos países latino-americanos reformas internas: o ajustamento fiscal e do balanço de pagamentos e as reformas estruturais orientadas pelo mercado. O consenso de Washington estava finalmente sendo definido, impulsionado por uma onda conservadora neoliberal que vinha ocorrendo no Primeiro Mundo desde meados dos anos 70. Este consenso foi identificado e nomeado por John Williamson (1990). Admitiu-se a existência da crise, mas de uma maneira limitada. Suas causas foram definidas: (1) indisciplina fiscal (ou populismo econômico), resultando em déficit público; e (2) intervenção estatal excessiva, particularmente através das empresas estatais, de restrições comerciais e vários tipos de subsídios ao investimento e ao consumo. Os remédios foram listados: (1) ajuste fiscal, visando a eliminação do déficit público; (2) reformas estruturais ou orientadas pelo mercado (particularmente a liberalização do comércio e a privatização), visando a desregulamentação e a redução do aparato estatal; e (3) uma redução limitada da dívida (o Plano Brady, 1989).

A crise da dívida não era considerada como a causa mais importante da crise. As causas internas receberam muito mais atenção. Quando se formulou o Plano Brady, em fevereiro de 1989, a maioria das análises demonstrava que o plano estava na direção certa,

mas que a redução da dívida nele implícita era insuficiente. O fardo do ajustamento e das reformas cairia quase que exclusivamente sobre a população dos países devedores. Contudo, logo depois de o México assinar o primeiro acordo da dívida segundo o plano, os fluxos de capital aumentaram e o México começou a apresentar resultados econômicos cada vez mais animadores, embora as taxas de crescimento continuassem modestas. Estabeleceu-se imediatamente uma falsa correlação entre o acordo Brady e os fluxos de capital para o México. Na verdade, empréstimos de curto prazo estavam chegando à região não porque a América Latina tivesse resolvido seus problemas e voltasse a crescer, mas sim porque tais empréstimos eram atraídos por altas taxas de juros, consequência perversa da falta de confiança provocada pela crise da dívida. Não obstante, Washington e os Bancos se convenceram de que a crise da dívida havia sido solucionada. A motivação para uma solução efetiva desapareceu. Desde 1990, a frase padrão ouvida em Washington, essencial à abordagem neoliberal, é que “a crise da dívida foi superestimada”.

Fanelli, Frenkel e Rozenwurcel (1990), em sua crítica pioneira ao consenso de Washington, observaram que a crise latino-americana tem origem nas características de longa duração dos desequilíbrios fiscal e externo induzidos pela crise da dívida externa, que ainda não foram revertidos depois de dez anos de ajustamento.<sup>9</sup>

As origens políticas dessa crise não se devem principalmente ao populismo econômico, como usualmente se pensa em Washington.<sup>10</sup> Políticas populistas sem dúvida desempenham um papel, mas o populismo sempre existiu na América Latina e, antes dos anos 80, não representou um empecilho insuperável a uma razoável estabilidade de preços e ao crescimento. O fato histórico novo que levou as economias latino-americanas a uma crise fiscal nunca antes vivida foi uma decisão não populista tomada nos anos 70, principalmente pelos regimes militares, de subscrever uma enorme dívida externa, e, subsequentemente, de nacionalizá-la. A abordagem neoliberal responsabiliza o populismo por algo que originariamente ele não provocou.<sup>11</sup> Não foi por acaso que o único país da América Latina que apresentou taxas de crescimento satisfatórias nos anos 80 foi aquele que não se comprometeu previamente com uma grande dívida externa, a Colômbia.

A incapacidade de financiar o Estado via impostos, particularmente do imposto sobre a renda, é uma característica essencial dos países latino-americanos que atravessam uma crise fiscal. Os ricos não pagam impostos na América Latina. A carga tributária tende a ser sistematicamente baixa, não apenas em comparação com os países desenvolvidos, mas também em relação aos países asiáticos que apresentam aproximadamente o mesmo nível de desenvolvimento (Kagami, 1989). Os sistemas tributários tendem a ser sistematicamente regressivos na América Latina, uma vez que se baseiam principalmente nos impostos indiretos.

O Estado na América Latina foi originariamente financiado por impostos sobre as exportações. Em um segundo período, quando se reduziram as rendas geradas a partir da exportação de produtos primários, os impostos indiretos, os impostos vinculados e os recursos iniciais provenientes de fundos de seguridade passaram a assumir esse papel. No terceiro período, nos anos 70, quando essas fontes de receita se exauriram, particularmente os fundos de seguridade, ou demonstraram ser insuficientes, o endividamento externo provou ser uma alternativa fácil para financiar o Estado. Com a suspensão dessa fonte de

financiamento, o imposto inflacionário passou a desempenhar um papel maior no financiamento do Estado. Os impostos sobre a renda sempre representaram uma fração menor da arrecadação.<sup>12</sup>

Conforme observa Przeworski:

O ponto crucial consiste em saber se um dado Estado é política e administrativamente capaz de arrecadar receitas tributárias daqueles que podem pagar: em vários países latino-americanos, notadamente na Argentina, o Estado está tão falido que a única forma de ele sobreviver no dia-a-dia é tomar emprestado daqueles que poderiam ser contribuintes (1990, pp. 20-1).

Essa característica poderia ser atribuída ao populismo, mas eu a identificaria com o caráter autoritário do Estado capitalista latino-americano, que envolve uma sujeição do Estado aos ricos. O fato de que os governos na América Latina normalmente taxam de maneira insuficiente ao mesmo tempo em que incorrem em déficits orçamentários, financiados inicialmente por empréstimos e depois pelo imposto inflacionário, pode ter uma terceira explicação além do populismo e do governo autoritário. Alguns autores, ligados a uma “nova economia política”, relacionam esse fenômeno à instabilidade e à polarização políticas. A perspectiva da alternância política (instabilidade) e os sistemas sociais altamente conflitantes (polarização) existentes na América Latina como consequência de uma distribuição de renda extremamente desigual induzem os governos a incorrer em déficits, no presente, que serão pagos, no futuro, por outro governo, provavelmente representando outros grupos de interesse (Alesina e Tabellini, 1988; Alesina e Edwards, 1989; Edwards e Tabellini, 1990).

## **5. A abordagem da crise do Estado**

O consenso de Washington se arroga a condição de única alternativa à estratégia de substituição de importações e à interpretação nacional-desenvolvimentista da América Latina. Isso não é verdade. Fatos novos pedem novas abordagens. A abordagem nacional-desenvolvimentista, que Prebisch (1949) formula em Santiago do Chile, a partir da CEPAL, foi um primeiro momento paradigmático de interpretação da América Latina. Celso Furtado (1950) será o pioneiro brasileiro dessa visão do desenvolvimento latino-americano. A teoria da nova dependência, que logrou sua melhor conceituação em Cardoso e Faletto (1969), foi uma segunda interpretação paradigmática latino-americana, e dominou os anos 70.<sup>13</sup> As duas, intima-mente relacionadas, perderam sua capacidade de explicar a crise latino-americana e de propor soluções. A crítica neoliberal surgiu e prosperou no vácuo produzido pela crise das abordagens anteriores. Contudo, como todas as interpretações ideológicas, logo se mostrou dogmática e não realista. Uma nova síntese está a caminho. Tenho-a identificado como a abordagem da crise do Estado ou social-democrática.

A abordagem da crise do Estado, quando comparada com os dois momentos paradigmáticos anteriores, representa um passo adiante em direção a reformas orientadas para o mercado, ao mesmo tempo que reafirma a necessidade de coordenação complementar da economia pelo Estado. A nova interpretação reconhece a existência de um problema de indisciplina fiscal, populista. Critica as interpretações anteriores por

terem sido lenientes com o déficit público. Mas afirma que o problema fiscal é mais grave do que um simples problema de indisciplina fiscal. Na verdade, a maioria dos países latino-americanos enfrenta uma crise fiscal do Estado.

A abordagem da crise do Estado define a crise fiscal como sendo reflexo não só do déficit público, mas de um endividamento público excessivo, da transição para uma situação em que a poupança pública é negativa, e, em consequência, da falta de crédito do Estado, que se traduz no prazo curtíssimo da dívida pública, nas altas taxas de juros que a oneram, e na incapacidade do Estado de financiar-se a não ser através da senhoriagem. A consequência – e não a causa, como muitas vezes se pretende – é a falta de credibilidade dos governos e sua imobilização.

Esta abordagem reconhece que o Estado tornou-se grande demais, que as empresas estatais tendem a ser ineficientes, e que o processo de regulação estatal foi distorcido, protegendo os interesses particulares de burocratas e de capitalistas. Assim, sustenta as reformas orientadas pelo mercado, particularmente voltadas para a competitividade externa, e a industrialização conduzida pelas exportações. Contudo, essa abordagem não confunde reformas *orientadas* pelo mercado com reformas *coordenadas* pelo mercado. A economia deve ser fortemente orientada para o mercado, ou, seja, deve ser sempre o mais competitiva possível, interna e externamente. A coordenação da economia, entretanto, deve ser mista. Ao mercado cabe o papel básico de alocação de recursos, mas o Estado, depois de renovado, fiscalmente ajustado, deverá assumir novas e importantes funções coordenativas não apenas no campo social e do meio ambiente, mas também no campo tecnológico e de comércio externo, além de continuar a realizar os principais investimentos na infra-estrutura.

A idéia de que a crise é consequência de um Estado fraco demais, e não forte demais, é essencial à abordagem da crise do Estado. A crise não é consequência de um Estado que cresceu demais e se tornou muito forte, mas de um Estado que cresceu demais e se tornou muito fraco, incapaz de encaminhar suas próprias funções específicas e de complementar o mercado como deveria. O Estado foi enfraquecido e imobilizado pela crise fiscal, que foi o resultado de um crescimento desordenado e distorcido do aparato estatal. O objetivo das reformas estruturais não deveria ser o de se chegar a um “Estado mínimo”, como querem os neoliberais, mas o de fortalecer o Estado e definir uma nova estratégia de desenvolvimento, coerente com novas e limitadas formas de intervenção estatal.

A suposição de que é suficiente estabilizar e reduzir a intervenção estatal para que o crescimento naturalmente aconteça é falsa. Apesar de as reformas liberalizantes estimularem a coordenação do mercado e melhorarem a alocação de recursos, o ato de tornar o sistema econômico mais eficiente não basta para gerar o crescimento. Se se deseja que o crescimento seja retomado, é necessário combater a crise fiscal, e não apenas eliminar o déficit fiscal, mas principalmente recuperar a capacidade do Estado de realizar poupança pública.<sup>14</sup> O nacional-desenvolvimentismo e a teoria da nova dependência valorizavam o papel do Estado, mas, imaginando adotar uma posição “keynesiana”, aceitavam sem crítica, senão defendiam, déficits públicos crônicos. Com isso, contraditoriamente, enfraqueciam o Estado que pretendiam fortalecer. Poupança pública é a diferença entre a receita corrente do Estado e sua despesa de consumo. Um Estado só é

forte e capaz de assumir um papel estratégico no desenvolvimento se for capaz de financiar seus investimentos e suas políticas de promoção econômica e social principalmente através de poupança pública ao invés de aumento do endividamento público, ou seja, do déficit público.

A abordagem da crise do Estado ou social-democrática relaciona as dificuldades econômicas da América Latina tanto ao problema da dívida externa quanto ao populismo econômico.<sup>15</sup> Ambos tiveram como consequência uma crise fiscal do Estado, que está na base das altas taxas de inflação e da estagnação econômica ou das baixas taxas de crescimento.

As inflações crônicas, que há muito caracterizam a América Latina e particularmente o Brasil, agravaram-se com a crise fiscal. Uma vez que preços e salários tendem a ser informalmente indexados, essa inflação elevada assume um caráter inercial. À luz da abordagem social-democrática, que é eminentemente pragmática, os programas de estabilização, além de adotarem políticas ortodoxas nas áreas fiscal e monetária, deveriam incluir políticas de rendas e adotar medidas para reduzir, consolidar ou cancelar a dívida pública. O cancelamento é inevitável nos casos mais graves. Uma vez alcançada a estabilização, as reformas orientadas pelo mercado deveriam seguir-se, mas o Estado que emerge dessas reformas, embora menor e reorganizado, deveria ter não apenas um papel político e de bem-estar, mas também um papel econômico, particularmente na definição dos alvos de uma política industrial orientada para a promoção das exportações.<sup>16</sup>

A abordagem da crise do Estado ou pragmática tem como antecedente a abordagem da nova dependência, dominante no final dos anos 60 e durante os anos 70. Uma diferença importante reside no fato de que a abordagem da nova dependência considerou como estruturais as causas do subdesenvolvimento, ao passo que a abordagem social-democrática as considera como sendo, em certa medida, estratégicas. Para a abordagem da crise do Estado o subdesenvolvimento não tem o caráter de uma fatalidade, podendo ser superado desde que se adotem as estratégias adequadas, particularmente desde que um Estado saneado fiscalmente, dispondo de ampla poupança pública, possa aliar-se ao setor privado e definir uma estratégia de desenvolvimento. As duas, contudo, recusam a tese do Estado mínimo; as duas atribuem importância às variáveis internacionais – especificamente à crise da dívida externa e ao protecionismo dos países desenvolvidos; e as duas criticam os diagnósticos e receitas que ignoram as especificidades dos países latino-americanos.

Desde a eclosão da crise da dívida, os programas de ajustamento patrocinados por Washington defendiam o equilíbrio orçamentário através da redução tanto dos gastos correntes quanto do investimento. A alternativa de eliminar o déficit orçamentário através de um aumento de impostos e de uma redução e consolidação da dívida pública recebeu menos atenção.<sup>17</sup> Em termos práticos, os ajustes de preços e de balanço de pagamentos são considerados tão importantes que a qualidade do ajuste fiscal não é levada em conta. O ajuste fiscal que penaliza os investimentos é considerado tão bom quanto aquele que corta gastos correntes. Os cortes nos gastos são tratados como sendo superiores aos aumentos de impostos, ignorando que tais cortes serão normalmente regressivos, ao passo que os aumentos de impostos podem ser um instrumento de distribuição de renda.<sup>18</sup> A redução e

consolidação da dívida pública externa e interna é sistematicamente deixada de lado como último recurso. E a idéia de a recuperação das poupanças públicas ser uma parte essencial das reformas é normalmente desconsiderada.

Em contraste, a abordagem da crise do Estado parte da hipótese de que o crescimento não é automaticamente retomado depois da estabilização, seja porque a estabilização é conseguida às custas do investimento público, seja porque as reformas não atacam a questão das poupanças públicas. Essa abordagem afirma que o crescimento só será retomado se a estabilização e as reformas orientadas pelo mercado forem complementadas pela recuperação da capacidade das poupanças públicas e por políticas que definam um novo papel estratégico para o Estado. A crise fiscal significa não somente que o Estado não tem crédito, sendo incapaz de financiar suas atividades, mas também que ele perdeu a capacidade de poupar e investir e de levar adiante políticas de longo prazo orientadas para o desenvolvimento industrial, agrícola e tecnológico. Superar a crise fiscal significa restabelecer a poupança pública, com a qual se financiará uma estratégia de desenvolvimento.<sup>19</sup>

A abordagem neoliberal assume que as poupanças e os investimentos privados substituirão o investimento público. De fato, essa tem sido a tendência histórica no plano dos investimentos no setor produtivo. Apesar de o Estado ter desempenhado um papel decisivo na Alemanha e no Japão no final do século XIX, investindo diretamente na indústria, de lá para cá, esse papel vem sendo continuamente reduzido e transformado. Nesses países, entretanto, o Estado continuou a desempenhar um papel fundamental no plano social e no da promoção econômica do desenvolvimento. Na América Latina não seria realista esperar que a privatização do setor produtivo ocorresse de forma abrupta. A substituição dos investimentos empreendidos diretamente pelo Estado, ou induzidos por ele, por investimentos privados deve ser necessariamente um processo gradual. Através dela a economia torna-se mais eficiente. A motivação fundamental que está por trás dos processos de privatização, entretanto, é a solução da crise fiscal do Estado. Através da venda das empresas estatais o Estado logra – ou deve lograr – reduzir a sua dívida para com o setor privado.

No plano social e da promoção do desenvolvimento, entretanto, o Estado continua a ter um papel fundamental nos países desenvolvidos. De acordo com a interpretação da crise do Estado ou social-democrática, na América Latina o Estado também terá que desempenhar um papel complementar, porém estratégico na coordenação da economia e na promoção do crescimento econômico, semelhante ao que ocorreu no Japão e vem acontecendo no Leste e no Sudeste asiático. Essas regiões, cujo desenvolvimento vem sendo extraordinário, contam com um Estado fiscalmente sadio, que utiliza sua poupança na promoção do desenvolvimento.

A abordagem social-democrática defende pragmaticamente a liberalização do comércio, mas não a vê como uma fórmula mágica. Como observou por Collin Bradford Jr. (1991: 88), a literatura recente sobre estratégias de desenvolvimento apresenta duas alternativas para adquirir competitividade internacional: (1) “reforma estrutural da economia nacional visando a competitividade interna, resultando em crescimento dinâmico e aumento da oferta de exportações” ou (2) “reforma da política comercial

visando a competitividade internacional, permitindo à economia responder à demanda externa”. A última alternativa é típica da abordagem de Washington. Seus representantes enumeram vários “pré-requisitos para uma bem-sucedida estratégia voltada para fora” (Krueger, 1985), mas está bem claro que o pré-requisito essencial segundo eles é a liberalização do comércio e a abertura da economia. A primeira alternativa é preferível à luz da abordagem pragmática<sup>20</sup>. Enquanto a liberalização do comércio pode ser, por si só, uma estratégia apropriada para países pequenos como Singapura, Hong Kong ou Uruguai, para os países grandes da América Latina, a liberalização do comércio deve ser apenas um dos ingredientes de uma estratégia de desenvolvimento que inclua as poupanças públicas, os investimentos em educação e em tecnologia e também a promoção das exportações. A estratégia de substituição de importações acabou, tendo seu potencial esgotado já há muito tempo. Essa estratégia não assegura a competitividade internacional. Não faz sentido, entretanto, acreditar que é suficiente que o Estado estabilize, liberalize o comércio e promova o ensino público para que o crescimento seja automaticamente retomado. Nas palavras de Bradford Jr.:

A idéia [neoliberal] de crescimento impulsionado pelas exportações baseia-se na noção de que, se as condições estão corretas, as exportações ocorrerão, mas a teoria não especifica os agentes do crescimento dinâmico das exportações além dos ganhos de eficiência decorrentes dos efeitos alocativos estáticos de preços corretos. A idéia [pragmática] de exportações impulsionadas pelo crescimento baseia-se numa gama mais rica de elementos que ativam o processo de crescimento. Estes estão focalizados no processo de geração de conhecimento, tanto internamente, através da educação, treinamento, alfabetização, apoio à P&D etc., quanto na crucial absorção de tecnologias estrangeiras através de políticas de abertura da economia (1991, p. 93).

A abordagem social-democrática ou pragmática não deve ser vista como uma rejeição total, mas sim como uma alternativa ao consenso de Washington, com o qual compartilha muitos pontos de vista. Ambos se opõem à postura “nacional-populista” que ainda existe na América Latina, embora com cada vez menos credibilidade e sustentação.<sup>21</sup> A abordagem social-democrática aceita a necessidade de reduzir o tamanho do Estado, que cresceu de maneira exorbitante nos últimos cinquenta anos, e concorda que essa expansão gerou sérias distorções, dada a tendência de o Estado ser apropriado por interesses particulares de “rent-seekers” (beneficiários de rendas monopolistas). Enfatiza, contudo, que a crise do Estado Latino-americano é função da crise fiscal, que enfraqueceu o Estado, e do fato de o modo de intervenção estatal – a estratégia de industrialização baseada na substituição de importações – ter-se esgotado. Não aceita o axioma neoliberal que diz: “já que as falhas do Estado são piores do que as do mercado, a solução é reduzir a intervenção estatal a um mínimo”. Na verdade as falhas do Estado dependem do momento cíclico de crescimento do próprio Estado. Quando for dominado pelos interesses de grupos especiais e tornou-se vítima de uma crise fiscal, suas falhas serão muito grandes. As reformas orientadas para o mercado não são outra coisa senão reformas do Estado. Uma vez lograda essa reforma, que é semelhante à reestruturação de uma grande empresa, as políticas econômicas, ou, mais amplamente, as políticas públicas, tornar-se-ão muito mais eficientes, e o Estado voltará a ser capaz de coordenar complementarmente e estrategicamente a economia.

A partir dessa perspectiva, de que é necessário reformar o Estado, a abordagem social-democrática ou da crise do Estado defende as reformas visando a liberalização comercial, a desregulação e a redução do Estado, que» portanto, não são exclusividade da visão neoliberal, Assinala, contudo, que a avaliação neoliberal sobre as causas da crise é incompleta e parcialmente equivocada, particularmente porque confunde uma profunda crise fiscal com uma concepção voluntarista de “indisciplina” fiscal. E ressalta que as soluções neoliberais, baseadas na concepção de Estado mínimo, são irrealistas e inefetivas.

De acordo com a abordagem da crise do Estado, a crise latino-americana pode ser explicada pelas distorções cumulativas provocadas por anos de populismo e nacional-desenvolvimentismo, pelo crescimento excessivo e distorcido do Estado, pela exaustão da estratégia de substituição de importações e pela principal conseqüência de todas essas tendências acumuladas, a crise financeira do Estado – uma crise que imobiliza o Estado, transformando-o num obstáculo em vez de um agente efetivo do crescimento. E preciso, entretanto, fazer a distinção clara entre o conceito de crise fiscal do Estado e a mera laxidão fiscal ou déficit orçamentário. A crise fiscal é um fenômeno estrutural e não um fenômeno circunstancial de curto prazo. Déficits públicos persistentes certamente produzem uma crise fiscal, mas, uma vez eliminados os déficits, o país se defronta com um problema mais sério.

Figura 1:  
Quatro abordagens

Coordenação mercado-Estado	Disciplina fiscal	
	Baixa	Alta
Mista	Populista	Social-democrática
Mercado	Reaganomics	Neoliberal

Uma matriz de duas entradas (Figura 1) ajudará a resumir as diferenças entre a abordagem social-democrática ou da crise do aparelho do Estado, a neoliberal ou ortodoxa, e a versão populista das abordagens nacional-desenvolvimentistas. De um lado temos a disciplina fiscal (alta e baixa), e de outro, a coordenação mercado-Estado (mista e mercado). A primeira célula, a partir do canto superior esquerdo (indisciplina fiscal-coordenação mista) corresponde à abordagem nacional-desenvolvimentista populista. A segunda célula (alta disciplina fiscal-coordenação mista) corresponde à abordagem social-democrática, já que é típica da social-democracia europeia. Poderia ser chamada também de abordagem leste-asiática, já que a disciplina fiscal e a intervenção do Estado foram as pedras de toque das políticas econômicas japonesa, coreana e taiwanesa. A diferença entre a abordagem social-democrática e a leste-asiática é que a primeira acentua a função de distribuição de renda do Estado, enquanto a segunda não o faz.<sup>22</sup> A terceira célula (alta disciplina fiscal-coordenação de mercado exclusiva) corresponde à abordagem neoliberal ou a visões econômicas ortodoxas. Finalmente, a quarta célula (indisciplina fiscal-coordenação de mercado exclusiva) corresponde ao neo-conservadorismo populista, cujo

melhor exemplo foi a verdadeira “reaganomics” – as políticas econômicas que caracterizaram a administração Reagan nos Estados Unidos (1980-8). Não há exemplo desse tipo de abordagem na América Latina.

## 6. Oito países

Tendo em mente este quadro de referência geral, passemos a examinar os oito maiores países da América Latina (ver Tabela 2). Dois deles estão se desenvolvendo muito bem já há algum tempo: Chile e Colômbia. A Colômbia nunca atravessou uma verdadeira crise fiscal nem enfrentou altas taxas de inflação. O Chile foi capaz de resolver sua crise fiscal e estabilizar sua economia nos anos 70 adotando políticas econômicas ortodoxas, onerosas e ineficientes, mas que finalmente obtiveram sucesso. A Colômbia não empreendeu reformas modernizantes ou liberalizantes como o Chile, mas até mesmo o Chile não privatizou as minas de cobre. Ambos os países apresentam grandes poupanças públicas. O Chile, em especial, dispõe hoje de uma poupança pública em torno de 10% do PIB. Por isso é a economia latino-americana mais bem ajustada e dinâmica.

**Tabela 2**  
América Latina: Crescimento do PIB *per capita* e inflação nos anos 80.  
Países selecionados

	PIB per capital			Inflação		
	1985-89	1989	1990	1985-89	1989	1990
Argentina	-2,1	-5,6	-1,8	468,6	4.923,8	1.344,4
Brasil	2,2	1,2	-5,9	489,4	2.337,6	1.585,2
Bolívia	-1,8	-0,1	-0,2	192,8	16,6	18,0
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 (Economic Commission for Latin America): *Panorama Económico de América Latina*, 1990 e 1991.

Um país – o México – adotou um programa rigoroso de ajuste fiscal desde 1985, implementou reformas econômicas corajosas desde 1987, liberalizando e privatizando sua economia, e estabilizou sua inflação em dezembro de 1987, quando preços e salários foram congelados e o governo mediou um acordo social – o “Pacto de Solidariedad Social” – entre empresas e trabalhadores. O México não resolveu de fato sua crise da dívida, já que a negociação de sua dívida externa segundo o Plano Brady produziu uma

redução apenas limitada de sua dívida (por volta de 15%). O esforço fiscal interno, contudo, foi enorme. O choque heterodoxo de dezembro de 1987 foi bem preparado e bem implementado, e as reformas estruturais foram radicais. Esse esforço interno e a perspectiva de que o México fará parte da Associação de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA – North American Free Trade Association), somados um fluxo crescente de investimentos estrangeiros, criaram expectativas positivas em relação ao México. A partir de 1991, o México retomou o crescimento, mas a taxas moderadas, incompatíveis com os altos níveis de investimento externo. Uma indicação de que sua crise fiscal não foi plenamente superada é o fato de que o ônus inclusive cambial do pagamento dos juros da dívida pública continua muito pesado no México.

Os outros cinco países estão ainda lutando com suas crises fiscais. A inflação da Bolívia foi estabilizada em 1985, mas sua economia permanece estagnada ou se desenvolvendo muito lentamente. A Venezuela e o Peru adotaram reformas econômicas radicais em 1991, mas tropeçaram em graves crises políticas no ano seguinte. No Peru, em 1992, os democratas caíram, e o recém-eleito presidente assumiu poderes ditatoriais. Na Venezuela, o presidente Andrés Perez e as reformas econômicas ortodoxas sofreram ataques sérios por parte de todos os setores da sociedade. Perez acabou sofrendo um *impeachment*, mas as taxas de crescimento são animadoras e a inflação permanece sob controle. Na Argentina, país que, como Bolívia, Peru e Brasil, passou pela hiperinflação, um choque cambial decidido em abril de 1991 – Plano Cavallo – somado a um forte ajuste fiscal e a reformas econômicas, permitiu que a economia estabilizasse e retomasse o crescimento. Mas, da mesma forma que no México, e com maior intensidade, a taxa de câmbio está valorizada na Argentina, o que provoca crescentes déficits Comerciais e coloca o plano de estabilização em risco.

É preciso assinalar que os governos dos países latino-americanos que apresentaram êxito, especialmente do Chile e da Colômbia, e, em menor grau, dos demais analisados, embora tenham utilizado uma retórica neoliberal, e, alguns, políticas fortemente ortodoxas, estão longe de terem adotado o receituário neoliberal. As minas de cobre continuam estatizadas no Chile. A Colômbia realizou poucas reformas liberalizadoras. O México estabilizou graças a um choque heterodoxo e continua a controlar firmemente os preços dos setores monopolísticos. Em todos os países o Estado, que vai aos poucos sendo recuperado, desempenha um papel decisivo.

Finalmente, o Brasil está há muito tempo tentando implementar um ajuste fiscal e reformas econômicas. No início de 1990, um ataque frontal à inflação foi empreendido – o Plano Collor 1. A iniciativa, entretanto, fracassou. Em 1992 um programa ortodoxo e gradualista, monitorado pelo FMI, levou a taxa de juros real para cerca de 36% ao ano e levou a economia a uma recessão profunda, sem no entanto conseguir reduzir a inflação. Apenas a manteve estável em torno de 20% ao mês. No final do ano o presidente, acusado de corrupção, sofreu *impeachment*. O novo presidente, Itamar Franco, não revelou, até o momento em que este trabalho está sendo escrito (julho de 1993), capacidade de enfrentar de frente a inflação crônica ou inercial, que já se encontra acima de 30% ao mês.

## **7. Ataque frontal ou gradualismo**

As duas abordagens da crise latino-americana – a neoliberal do consenso de Washington e a social-democrática da crise do Estado – são compatíveis com duas estratégias alternativas de solução: ataque frontal à inflação e à crise fiscal, ou construção gradual de um clima de confiança. As duas têm objetivos comuns. As duas envolvem a disciplina fiscal, o equilíbrio no balanço de pagamentos e reformas econômicas orientadas pelo mercado, particularmente a liberalização do comércio e a privatização. As duas preocupam-se em eliminar os subsídios e os controles administrativos, visando também acertar os preços, estimular a competição interna e externa, assegurar uma alocação eficiente de recursos e reduzir o tamanho do Estado.

Dependendo da gravidade da crise fiscal, recomenda-se ou a estratégia de ataque frontal ou a estratégia de construção gradual de um clima de confiança. Se a crise fiscal se transformou em hiperinflação, se o Estado foi praticamente destruído, a única alternativa será um arriscado ataque frontal à crise fiscal. Se a situação econômica não se deteriorou tanto, uma estratégia de construção gradual de um clima de confiança será viável.

Por ataque frontal, entenda-se: (1) o cancelamento da dívida pública interna via reforma monetária; e (2) a redução da dívida pública externa de maneira unilateral ou quase-unilateral para níveis condizentes com as restrições fiscais e do balanço de pagamentos. Todos os países que enfrentam a hiperinflação têm que adotar alguma combinação dessas duas medidas. O problema com essa estratégia é que ela é arriscada. Em caso de fracasso, o quadro resultante será ainda pior. É por essa razão que uma estratégia de construção gradual de um clima de confiança deve ser utilizada caso haja espaço para isso.

Bolívia, Peru e Argentina, onde a crise fiscal foi mais grave, chegando a ponto da hiperinflação, não tiveram outra alternativa senão o ataque frontal. O Brasil tentou uma estratégia de ataque frontal em 1990, mas fracassou. O caso clássico de uma estratégia gradual de construção de um clima de confiança é o México, embora também no México a inflação tenha sido eliminada através de um choque. No México, porém, como na Venezuela, não houve cancelamento da dívida pública, e o ajuste fiscal baseou-se mais na redução dos gastos e na redução dos salários do que em um aumento de impostos; um Plano Brady convencional foi assinado em agosto de 1989, seis meses depois de o plano ser anunciado pelo secretário do Tesouro norte-americano; houve uma recuperação apenas limitada das poupanças públicas; as reformas estruturais orientadas pelo mercado foram integralmente compreendidas. Em outras palavras, os custos do ajustamento e da superação da crise fiscal foram preferencialmente impostos sobre os trabalhadores e sobre a classe média. Os credores locais e estrangeiros foram eximidos de uma redução substancial da dívida, e os ricos, exonerados do pagamento de impostos mais elevados. Em compensação, restaurou-se a confiança entre os investidores. O investimento estrangeiro e a repatriação de capital começaram a ocorrer.

## **8. A alternativa realista**

A alternativa realista para a América Latina encontra-se em algum lugar entre as estratégias de ataque frontal e de construção de um clima de confiança. Na realidade, o

que é necessário é uma estratégia pragmática e dialética que reconheça: (1) o peso da crise fiscal; (2) a necessidade de reformas estruturais orientadas pelo mercado e de disciplina fiscal; (3) a necessidade de uma redução da dívida pública interna e externa; (4) o caráter hegemônico (e conservador) dos Estados Unidos na América Latina; (5) as visões conflitantes das elites latino-americanas, que enxergam a crise fiscal, mas, por razões econômicas e ideológicas, têm fortes vínculos com a economia americana; (6) as visões conflitantes das elites norte-americanas, excetuando-se os bancos credores, que sabem que a dívida não pode ser paga e que a transferência de recursos reais prejudica as possibilidades das exportações norte-americanas para a América Latina, mas insistem em deter a iniciativa (e os limites) do perdão da dívida.

Pessoalmente acredito que os interesses nacionais dos países latino-americanos e dos Estados Unidos têm muito em comum. Estou bem ciente de que os Estados Unidos são muito mais importantes para a América Latina do que a América Latina o é para os Estados Unidos, mas estou convencido de que muitas oportunidades estão abertas aos Estados Unidos e a cada Estado latino-americano se todos forem capazes de um entendimento mútuo e de administrar suas diferenças de maneira produtiva. Enquanto a hegemonia econômica dos Estados Unidos não se limitava à América Latina, mas estendia-se para todo o mundo, as possibilidades de cooperação entre os Estados Unidos e a América Latina eram limitadas. Entretanto, no momento em que essa hegemonia global foi perdida para o Japão e para a Europa, abriram-se novas possibilidades de alianças internacionais.<sup>23</sup>

Os conflitos entre os Estados Unidos, ou, de uma maneira mais geral, entre o Primeiro Mundo e a América Latina podem ter, em algumas ocasiões, razões fatuais ou reais. A crise da dívida é um caso paradigmático. A disputa sobre os direitos de propriedade poderia ser outro. Na maioria dos casos, entretanto, os interesses nacionais dos países latino-americanos e dos países do Primeiro Mundo coincidem. Contudo, em muitos casos, as posições ideológicas e as abordagens conflitantes dos problemas e das soluções para a crise latino-americana obscurecem os interesses comuns. As abordagens conflitantes que acabei de analisar são um caso em questão. Em termos práticos, a abordagem da crise que se baseia na crise do Estado e as respectivas estratégias social-democráticas para solucioná-la são preferidas pelos países latino-americanos, enquanto o Primeiro Mundo é ainda dominado pela abordagem neoliberal ou pelo consenso de Washington. Por razões políticas, os políticos latino-americanos são frequentemente forçados a usar uma retórica neoliberal, mas sua prática não pode sê-lo. Os países que conseguiram evitar a crise fiscal, como a Colômbia, ou superá-la, como Chile e o México, adotaram reformas orientadas pelo mercado, mas não seguiram efetivamente o consenso de Washington. As políticas industriais e tecnológicas continuam ativas nesses países, embora em transformação, da mesma forma como são ativas no Primeiro Mundo. O populismo econômico é uma ameaça permanente aos países latino-americanos, como o são as visões ortodoxas e neoliberais dogmáticas. Os choques heterodoxos fracassaram em controlar a inflação na América Latina quando eram vítimas do populismo. Em muitas ocasiões, entretanto, as políticas ortodoxas provaram ser extremamente ineficientes no combate à inflação na América Latina, particularmente quando não levavam em conta o caráter inercial da inflação. A liberalização do comércio, que é essencial para uma alocação mais eficiente de recursos na América Latina, pode ser bloqueada pelo populismo econômico, da mesma

forma que pode ser indevidamente apressada pelo neoliberalismo dogmático. A abordagem da crise do Estado ou pragmática não é o meio caminho entre esses dois extremos, mas é a afirmação de que a crise fiscal do Estado é a causa básica da crise latino-americana, de que essa crise fiscal foi de fato causada por um crescimento excessivo e distorcido do Estado e de que o remédio consiste, conseqüentemente, em manter a disciplina fiscal, em privatizar e liberalizar, mas que o objetivo não é um Estado mínimo – um Estado incapaz de intervir –, mas um Estado que seja capaz de complementar o mercado e compensar suas falhas, já que a crise fiscal é particularmente danosa porque imobiliza o Estado, inibindo-o de desempenhar seus papéis de institucionalização e regulação do mercado.

## REFERÊNCIAS

- Alesina, A. and S. Edwards (1989) “External debt, capital flights and political risk” in *Journal of International Economics*, 27 (3-4), novembro.
- Alesina, A. and Tabellini, G. (1988) “Credibility and politics” in *European Economic Review*, 32.
- Arida, P. and A. L. Resende (1984) “Inertial inflation and monetary reform” in Williamson, J., ed., 1985. Originalmente apresentado em seminário, Washington, Institute of International Economics, novembro 1984.
- Baer, Werner (1987) “The resurgence of inflation in Brazil, 1974-1986”. *World Development* 15 (8), agosto.
- Bradford Jr., Colin I. (1991) “New theories on old issues perspectives on the prospects for restoring economic growth in Latin America in the nineties”. in Emmerij, L. and H. Iglesias, orgs., 1991.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos (1989) “The cyclical pattern of state intervention”. *Revista de Economia Política*, 9 (3), julho.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos (1990) “A crise da América Latina: Consenso de Washington ou crise fiscal?”. *Pesquisa e Planejamento Econômico* 21 (1), abril 1991. Aula Magna no XVIII Encontro Nacional de Economia da ANPEC, Brasília, 4 dezembro 1990.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos (1993a) “Economic reforms and economic growth: efficiency and politics in Latin America” in Bresser-Pereira, Maravall and Przeworski, *Economic Reforms in New Democracies*; Cambridge: Cambridge University Press.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos (1993b) “World Bank’s two identity crisis”. Trabalho apresentado à The Brookings Institution, Washington, como parte de “World Bank History Project” que aquela instituição está patrocinando sob a coordenação de John Lewis and Richard Webb (a ser publicado em 1994).
- Bresser-Pereira, L.; Y. Nakano (1987) “The theory of inertial or autonomous initiation”. Chapitre 3 de Bresser-Pereira and Nakano, 1987. Originalmente publicado em português em 1983.
- Bresser-Pereira, L.; F. Dall’Acqua (1991) “Populismo econômico Versus Keynes a reinterpretation do déficit público na América Latina” in Bresser-Pereira, org., *Populismo Econômico*, São Paulo, Nobel. 1991.
- Bresser-Pereira, L. C.; V. Thorstensen (1992) “Do Mercosul à integração americana” in *Política Externa* 1(3) dezembro.
- Canitrot, Adolfo (1975) “La experiencia populista de redistribucion de ingresos”. *Desarrollo Económico* 15 (59) outubro.

- Cardoso, E. e Helwege, A. (1991) “Populismo, ganância e redistribuição”. in Luiz Carlos Bresser-Pereira, org. *Populismo Econômico*, São Paulo. Nobel, 1991.
- Cardoso, F. H. e E. Faletto (1969) *Dependencia y desarrollo en America Latina Ensayo de Interpretation Sociológica*. Mexico, Siglo Veinteuno Editores.
- Cheibub, José Antonio (1991) *Taxation in Latin America a preliminarv report*. Department of Political Science of the University of Chicago, julho.
- Cline, W. e S. Weintraub (1981) *Economic Stabilization in Developing Countries*. Washington, The Brookings Institution.
- Corbo, V., A. Krueger e F. Ossa, eds. (1985) *Export Oriented Development Strategies*. Boulder, Westview Press.
- Dall’Acqua, Fernando M. (1989) “Imposto inflacionário: uma análise para a economia brasileira”, *Revista de Economia Política* 9 (3), julho.
- Díaz-Alejandro, Carlos (1981) “Southern Cone stabilization plans”. In Cline, W. e S. Weintraub, orgs., 1981.
- Dornbusch, R. e S. Edwards (1989) ‘The macroeconomics of populism’. *Journal of Development Economics*, 32 (2), abril 1990. Apresentado em Bogotá., 30 março-1 abril 1989.
- Dornbusch, R., F. Sturzenegger e H. Wolf (1990) “Extreme inflation dynamics and stabilization”, *Brookings Papers on Economic Activity* n. 2.
- Dornbusch, Rudiger (199) “Policies to move from stabilization to growth”. *Proceedings of The World Bank Annual Conference on Development Economics - 1990* (Supplement to *The World Bank Economic Review*).
- Edwards, S. e G. Tabellini (1990) “Explaining fiscal policies and inflation in developing countries”, Cambridge, Mass., *NBER Working Paper* n. 3493, outubro.
- Emmerij, L. e H. Iglesias (1991) *Restoring Financial Flows to Latin America*, Paris and Washington, OECD and Inter-American Development Bank.
- Fajnzylbet, Fernando, coord (1990) *Changing Production Patterns with Social Equity*. Santiago de Chile, Economic Commission for Latin America and the Caribbean – ECLA.
- Fanelli, J. e R. Frenkel (1989) “Desequilibrios, políticas de estabilización e hiperinflación in Argentina” in Fanelli. J. e R. Frenkel, CEDES Working Paper, novembro.
- Fanelli, J., R. Frenkel e G. Rozenwurcel (1990) “Growth and structural reform in Latin America Where we stand”. Relatório preparado para UNCTAD. Buenos Aires, CEDES outubro. Publicado em Alvaro Zini, org. *The Market and the State in Economic Developmment in the 1990’s*, Amsterdam: North Holland.
- Fukuchi, T. e Kagami, M. (1989) *Perpectives on the Pacific Basin Economy : a comparison of Asia and Latin America*, Tokyo, Institute of Developing Economies.
- Furtado, Celso, (195) “Características gerais da economia brasileira” in *Revista de Economia Brasileira* 4 (1) março.
- Kagami, Mitsuhiro (1989) ‘A fiscal comparison of Asia and Latin America’ in Fukuchi and Kagami, 1989.
- Krueger, Anne O. (1985) “The experience and lesson of Asia’s super exporters” in Corbo, V., A.Krueger e F. Ossa, eds., 1985.
- O’Connor, James (1973) *The Fiscal Crisis of the State*, New York: St. Martin Press.

- O'Donnell, Guillermo (1977) "Estado y alianzas de classe en Argentina, 1956-1976", *Desarrollo Económico*, 16 (64), janeiro.
- Passos, Felipe (1973) *Chronic Inflation in Latin America*, New York, Praeger Publishers.
- Reisen, H. e A. Trotsenburg (1988) *Developing Country Debt: The Budgetary and Transfer Problem*. Paris: Development Centre of the OECD.
- Sachs, Jeffrey D. (1987) "Trade and exchange rate policies in growth-oriented adjustment programs". In Corbo, V., M. Goldstein e M. Khan, eds, *Growth-Oriented Adjustment Programs*. Washington, International Monetary Fund and The World Bank.
- Sachs, Jeffrey D. (1988) "Social conflict and populist policies in Latin America". In Brunetta, R. e Dell-Aranga, C., orgs., 1989. Apresentado na conferência "Markets, Institutions and Cooperation", Venise, outubro 1988.
- Stallings, Barbara (1991) "International influence on economic policy, debt, stabilization and structural reforms", 1990. Publicado in Haggard e Kaufman, orgs. 1992 *The Politics of Economic Adjustment, International Constraints, Distributive Policies, and the State*. Princeton, Princeton University Press.
- Tanzi, Vito (1989) "Fiscal policy, stabilization and growth" in Blejer, M. e K. Chu, 1989.
- Werneck, Rogério F. (1987) *Empresas Estatais e Política Macroeconômica*. Rio de Janeiro: Campus.
- Williamson, John (1990) "What Washington means by policy reform" e "The progress of policy reform in 'Latin America'". In Williamson, J., org, *Latin America Adjustment*. Washington, Institute of International Economics.

---

<sup>1</sup> Dois nomes alternativos para a mesma abordagem ou interpretação derivam do fato de que, quando falo em "abordagem da crise do Estado" estou dando ênfase às causas da crise, ao seu diagnóstico, enquanto quando falo em "abordagem social-democrática" minha preocupação é com as políticas econômicas que caracterizam a nova interpretação. Analisei originalmente este problema em Bresser-Pereira (1990 e 1993) onde adotei a expressão "abordagem da crise fiscal" a invés de "abordagem da crise do Estado". Decidi por essa mudança para incluir o segundo aspecto básico dessa crise, além da fiscal: a crise do modo de intervenção do Estado – no caso da América Latina, a estratégia substitutiva de importações. Uma terceira denominação que às vezes também tenho usado é "abordagem pragmática", para opor ao caráter ideológico e dogmático mesmo de que usualmente se reveste a abordagem neoliberal.

<sup>2</sup> Ver meu trabalho sobre o Banco Mundial e sua crise de identidade nos anos 80 (Bresser-Pereira, 1993b).

<sup>3</sup> Vale observar que a Coreia, que no início dos anos 80 enfrentou uma dívida extremamente elevada, procedeu de forma inversa. Ao invés de estatizar a dívida, privatizou-a. Já que era o setor privado, através do *chaebols*, que tinha capacidade de produzir divisas, tiveram eles também que assumir a dívida. Com isso a crise fiscal foi evitada na Coreia.

<sup>4</sup> "Crise financeira do Estado" é uma expressão alternativa com o mesmo significado.

<sup>5</sup> O Estado no Brasil é internamente financiado pelo "mercado overnight". Todos os dias, os agentes econômicos transformam suas contas bancárias em empréstimos ao Estado com vencimento de um dia. Desse modo, os ativos financeiros são indexados e protegidos contra a

---

inflação, ao passo que o Estado é financiado com uma obrigação que é quase-moeda. O Plano Collor 1 (março de 1990) foi uma tentativa de atacar esse problema.

<sup>6</sup> Poderíamos excluir as empresas estatais da receita e dos gastos correntes. Nesse caso, a maneira mais simples de considerar suas poupanças (ou despoupanças) é adicionar à unidade os lucros (poupanças) ou deduzir as perdas (despoupanças).

<sup>7</sup> Essa exclusão, que inicialmente lamentei, na verdade é justificada. As empresas estatais não fazem, de fato, parte do Estado propriamente dito. Suas poupanças ou lucros, quando existem, destinam-se exclusivamente a financiar sua própria expansão.

<sup>8</sup> Não tenho conhecimento de qualquer estudo sobre as poupanças públicas nos países latino-americanos. Quanto ao Brasil, a informação existe, mas, como em todo lugar, exclui as empresas estatais. Um economista que utilizou o conceito de poupanças públicas de modo pioneiro foi Rogério Werneck (1987) em seu estudo sobre a economia do Estado brasileiro.

<sup>9</sup> Este foi provavelmente o primeiro trabalho crítico sobre o Consenso de Washington. Na mesma linha dei nesse mesmo ano minha aula magna no XVIII Encontro anual da Anpec, Brasília 1990. Sobre o caráter fiscal da crise, veja também Jeffrey Sachs (1987), Fanelli e Frenkel (1989), e Reisen e Trotsenburg (1988).

<sup>10</sup> O populismo econômico tem algumas contribuições clássicas: Canitrot (1975), O'Donnell (1977) e Díaz-Alejandro (1979). Esses trabalhos, mais as contribuições de Sachs (1988), Dornbusch e Edwards (1989), Eliana Cardoso e Ann Helwege (1991) e minhas com Fernando Dall'Acqua (1991), foram reunidas em um livro, *Populismo Económico* (São Paulo: Editora Nobel, 1991).

<sup>11</sup> Ver a respeito Bresser-Pereira e Dall'Acqua (1991), Cardoso e Helwege (1991).

<sup>12</sup> O imposto de renda médio na América Latina representava, em 1988, apenas 23% do total das receitas do governo. E esse valor está inflacionado por conta dos produtores de petróleo, como Equador e México (Cheibub, 1991).

<sup>13</sup> Sobre a perda de interesse na teoria da dependência os anos 80, exatamente no momento em que aumentou extraordinariamente a influência estrangeira na América Latina, veja Stallings (1991).

<sup>14</sup> A eliminação do déficit público só é necessária transitoriamente, devido à falta de crédito público. Uma vez este recuperado, será aceitável um déficit público que, combinado com uma taxa de crescimento do PIB maior do que a taxa de juros sobre a dívida pública interna, não provoque o aumento da relação dívida pública/PIB.

<sup>15</sup> Ao contrário do caso da abordagem de Washington, não é tão fácil definir os patrocinadores daquilo que estou denominando, na falta de outro nome estabelecido, de abordagem da “crise fiscal” ou “pragmática”: “crise fiscal” para enfatizar a causa básica da crise latino-americana e “pragmática” para não dar margem a qualquer tipo de dogmatismo. Como precursores diretos deste ensaio, devo citar Sachs (1987), Dornbusch (1990) e Fanelli, Frenkel e Rozenwurcel (1990). Cito aqui vários economistas, na apenas da América Latina e da Ásia, mas também dos Estados Unidos e da Europa, que compartilham os princípios básicos desta abordagem. Somente os economistas citados neste artigo poderiam ser indicados como autores que compartilham as visões da abordagem da crise do Estado ou pragmática: Adolfo Canitrot, Albert Hirschman, Alice Amsden, André Lara Resende, Bárbara Stallings, Edmar Bacha, Collin Bradford Jr., Elhanan Helpman, Eliana Cardoso, Felipe Passos, Fernando Fajnzulber, Gene Grossman, Guillermo Rozenwurcel, Jeffrey Sachs, José Maria Fanelli, Joseph Ramos, Michael Bruno, Miguel Kiguel,

---

Mitsuhiro Kagami, Nora Lustig, Paul Beckerman, Paul Krugman, Pedro Malan, Pécio Arida, Richard Feinberg, Roberto Frenkel, Rogério Werneck, Rudiger Dornbusch, Sebastian Edwards, Werner Baer e Yoshiaki Nakano.

<sup>16</sup> A literatura sobre a teoria da inflação inercial já é bastante abundante. É parte essencial da abordagem da crise do Estado, uma vez que representa a crítica tórica latino-americana mais importante à teoria econômica convencional adotada pelo Consenso de Washington. Sobre o assunto, veja Passos (1972), Bresser-Pereira e Nakano (1983), Arida e Resende (1984), Baer (1987), Dornbusch, Sturzenegger e Wolf (1990).

<sup>17</sup> Esse ponto não é consensual em Washington. Ultimamente, o Banco Mundial tem enfatizado a importância de se aumentarem os impostos para equilibrar o orçamento e também para financiar programas de combate à pobreza que tornariam o ajustamento fiscal e as reformas estruturais compatíveis com a democracia. O FMI está cada vez mais preocupado com a questão de como alcançar a estabilização com crescimento. Veja particularmente o trabalho de Vito Tanzi (1989) no livro do FMI editado por Mario Blejer e Ke-young Chu, *Fiscal Policy, Stabilization and Growth in Developing Countries* (1989).

<sup>18</sup> Essa crítica deve-se originalmente a Sachs (1987).

<sup>19</sup> Existe, obviamente, uma alternativa: financiar o crescimento com poupanças externas, particularmente com o investimento estrangeiro direto. Esse é, em parte, o caminho atualmente seguido pelo México. O investimento estrangeiro e a repatriação de capital permitiram ao México superar a estagnação e dar início à recuperação econômica.

<sup>20</sup> Está presente, por exemplo, em Fajnzilber (1990).

<sup>21</sup> A abordagem nacionalista e populista rejeita qualquer tipo de ajustamento, defende que os déficits fiscais e salários mais altos são funcionais no fortalecimento da demanda agregada e do crescimento, nega que a intervenção estatal fosse grande demais e que a estratégia protecionista de substituição de importações tenha se esgotado. O número de defensores dessas idéias na América Latina se reduziu drasticamente nos últimos anos. As práticas correspondentes, contudo, continuam amplamente difundidas.

<sup>22</sup> Sobre o tema ver Bresser-Pereira e Thortensen (1992).

<sup>23</sup> Sobre o tema ver Bresser-Pereira e Thortensen (1992).