

CEDOC/IE



# **A Reforma do Estado na América Latina: Inflexões no debate político-econômico dos anos 90**

**CEDOC/IE**

**CEDOC/IE**

**Autor: Erick Brigante Del Porto**  
**Orientador: Prof. Dr. Jorge Ruben Biton Tapia**  
**Banca: Prof. Dr. Sergio Roberto Rios do Prado**

**MONOGRAFIA**

**A Reforma do Estado na América Latina:  
inflexões no debate político-econômico dos anos 90**

**UNICAMP - novembro de 1996 ✓**

## Resumo

A presente monografia é referente ao projeto "A Reforma do Estado na América Latina: inflexões no debate político-econômico dos anos 90". Ela apresenta, em essência, o debate travado na América Latina na década passada e na virada para esta década, a respeito da falência de um determinado modelo de desenvolvimento, pautado em um Estado profundamente interventor. Assim, critica a adoção inquestionável dos ajustes propostos pelo "Consenso de Washington", vindo de organismos internacionais vinculados às potências centrais, dada à sua fragilidade e profundo envolvimento de interesses provindos do fenômeno da globalização, a fase mais avançada de expansão das forças capitalistas. Finalmente, aponta alguns fatores para poder se caracterizar o que ocorre no Brasil dos anos 90, se há um requestionamento do "consenso" após algumas experiências problemáticas na América Latina.

**“Não há nenhuma razão econômica, política ou filosófica pela qual se deva aceitar a bárbara pretensão do neoliberalismo de reduzir o Estado a uma empresa. Tamanho disparate só pode ser produto do ofuscamento que o interesse exerce sobre a inteligência, pois a ninguém em seu são juízo lhe ocorreria pensar que ambas as instituições cumprem as mesmas tarefas e atuam com referências nos mesmos valores”.**

Atilio Boron **“A Razão Extraviada: a crítica neoliberal e o Estado no Capitalismo Contemporâneo”**, in **“Estado, Mercado e Democracia”**, Paz e Terra, SP, 1994.

**“A modernidade que agora nos é prometida está no passado. Mas não é um é um paradoxo. É apenas o Brasil. O Brasil de Bernardes, de Washington Luís, do regime militar, de Collor, de Fernando Henrique. O mesmo Brasil de uma elite econômico-financeira, e política por consequência, desinteressada do país, do povo, do futuro, e concentrada no seu imediatismo voraz e insaciável”.**

Jânio de Freitas in prefácio de MEIRELES, D. **“As noites das grandes fogueiras”**, Ed.Record, SP, 1995.

## Índice

Agradecimentos.....	pág.05
Apresentação.....	pág.07
1: Da “Crise” ao “Consenso”.....	pág.09
1.1. A “Crise”.....	pág.13
1.2. O “Consenso”.....	pág.33
2: A Implementação das Reformas.....	pág.45
2.1. Panorama dos Condicionantes Políticos e Institucionais.....	pág.45
2.2. Reforma e Privatização.....	pág.55
3 - Brasil.....	pág.63
3.1. 2ºPND, crise da dívida e “estagflação” nos anos 80.....	pág.66
3.2. Anos 90: Collor e FHC.....	pág.71
4 - Conclusão.....	pág.83
5 - Bibliografia.....	pág.89

## Agradecimentos

Esta monografia deve em muito à minha formação que sempre primou pela humanidade nas relações, a não simplificação dos problemas e a não existência de “respostas”. Dessa forma, devo muito ao colégio onde estudei, o Colégio Ave Maria, pela formação pedagógica histórico-crítica que nos aguçou aquela qualidade de contestação, primordial em um ser humano.

Não poderia me esquecer também das pessoas com as quais convivi estes últimos anos neste meio: o professor José Carlos de Souza Kiihl que estimulou-me a pesquisar e também superar os percalços matemáticos desta caminhada. De uma maneira geral, também encontrei no Instituto de Economia da UNICAMP o local no qual a crítica ao “consenso” foi construída, seja pelos textos acadêmicos, seja pela postura política de alguns dos seus membros.

Finalmente, agradeço às pessoas mais importantes de minha vida, sem as quais nada disso faria muito sentido: Eliana, pelo seu

companheirismo nestes últimos anos, Fabíola, pelo seu carinho tão peculiar e pela sua dedicação à universidade e, sobretudo, Beatriz, a quem devo tudo. Não poderia me esquecer também de pessoas que já se foram mas me deixaram um brilhante exemplo que tornou-se minha fé no ser humano: Antônio e Miguel.

## **Apresentação**

Esta monografia referente ao projeto “A Reforma do Estado na América Latina: inflexões no debate político-econômico dos anos 90”, acabou sendo dividida em três capítulos básicos:

Capítulo 1: no qual se discutem razões da crise, qual Estado e também enumera-se descritivamente as medidas do “Consenso de Washington”.

Capítulo 2: onde expusemos condicionantes políticos e institucionais das “reformas” e descrevemos, sucintamente, algumas importantes experiências de privatização no continente latino-americano, para a ilustração do como as “reformas” foram sendo encaminhadas.

Capítulo 3: neste capítulo dedicado ao Brasil, levantamos alguns breves pontos, sem uma análise mais pormenorizada, de algumas particularidades do caso brasileiro em meio à América Latina. Discutimos, sumariamente, no fim do capítulo as incursões pelas quais se encaminha o governo FHC, procurando distingui-lo.

Além dessa estrutura básica, o texto conta com uma conclusão que levanta questões a serem respondidas daqui a algum tempo. Porém, também expõe certos traços que já permitem identificar tendências sobre qual comportamento terá a condução do nosso processo de reforma do Estado.

## 1. Da “Crise” ao “Consenso”

Este primeiro capítulo do trabalho “A Reforma do Estado na América Latina: inflexões no debate político-econômico dos anos 90” procura reconstituir e explicitar o debate travado durante os anos 80 sobre a discussão e as propostas que se colocaram acerca do tema do Estado em crise. Isto, pois, esta discussão é importante sobre diversos aspectos. Nela podemos encontrar condicionantes do avanço e também de um maior questionamento das políticas neoliberais sobre a América Latina, na virada da década de 90. Procuramos essencialmente compreender o porque da avalanche liberal ter caído sobre nosso continente e, assim, demonstrar a evolução do papel histórico que é destinado aos países latino-americanos, que hoje recebem, por parte dos principais organismos internacionais como o FMI e o Banco Mundial, a denominação de “**emerging markets**”.

As reformas estruturais, há anos na pauta de discussão dos problemas da América Latina, encontraram respostas e receituário únicos no que John Williamson batizou o “**Consenso de Washington**”. Este programa, formulado pelos mesmos organismos citados acima, teria três diretrizes básicas:

desregulação, abertura econômica e privatizações. Ademais, o problema se colocou mais complexo pois este processo de liberalização econômica coincidiu com um delicado processo de redemocratização dos países latino-americanos, o que implicou em uma situação paradoxal: ao mesmo tempo que, resultante da liberdade política, muitas novas demandas exigiam a ação do Estado, o debate foi dominado por um discurso totalmente anti-estatal, um discurso de um programa em busca do “Estado mínimo”.

Este debate é conduzido por todos estes últimos anos como se houvesse a existência de um “consenso” em torno de uma certa proposta elaborada fora dos países latino-americanos e que respondesse, com sucesso, aos problemas mais característicos destes países. Nas palavras de Fiori:

“Uma revolução intelectual que avança sustentada na idéia de que não existe outra alternativa e na evidência de que o novo milagre tem ocorrido de forma idêntica em vários países a despeito de que suas economias e seus governos sejam completamente diferentes entre si”.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> FIORI, J. L. “Introdução” em **“Em busca do Dissenso Perdido: ensaios críticos sobre a festejada crise do Estado”**, Insight Editorial, RJ, 1995.

Procuraremos exibir neste primeiro capítulo, portanto, a crise de um determinado Estado, em um determinado momento histórico, o que implicou o avanço das idéias neoliberais pela América Latina.

Desta forma, preparamos a discussão do segundo capítulo quando é colocada a crítica e o questionamento deste modelo de ajuste considerado “consensual”. Novamente nos utilizando do cientista político e economista José Luiz Fiori, queremos demonstrar como este receituário liberal hegemônico avança ignorando:

“...a ruptura de um padrão de financiamento externo, a base sócio-política autoritária de sustentação, o seu uso oligárquico na proteção indébita de interesses privados; e, finalmente, sua estratégia de crescimento invariavelmente excludente do ponto de vista social”.<sup>2</sup>

E, fundamentalmente, a elaboração deste texto acerca desta discussão tem dois propósitos: repudiar o “consenso” enquanto aniquilador do debate e como apologia de uma nova sabedoria incontestável, e, tão importante

---

<sup>2</sup> FIORI, J. L., op.cit., p.XVIII.

quanto, posicionar-me contrário ao processo de liberalização selvagem, o mero desmonte estatal e o abandono à barbárie das populações marginalizadas deste continente. Por não considerar a economia uma ciência exata e sim política é que, portanto, esta é uma leitura crítica de como a “Reforma do Estado” vem sendo tratada nos círculos intelectuais dominantes na América Latina.

Criticá-la, portanto, é dever dos que não compartilham com as receitas, com a transformação da economia em um tratado técnico e com a concepção que não enfatiza a verdadeira cidadania.

## 1.1. A “Crise”

Após décadas de política-econômica dominada pela macroeconomia keynesiana, dois fenômenos que ocorreram nos anos 70 vieram abalar a convicção na eficiência destas políticas. Inflação crescente e declínio na taxa de crescimento não eram equacionados por instrumentos de corte keynesiano, salvo alguns experimentos isolados, que teriam efeito temporal relativamente curto. Durante a “era de ouro”, compreendida *grosso modo* do pós guerra até início dos anos 70, a política fiscal foi um instrumento eficiente para impulsionar o crescimento econômico. Neste período, conviveram inflação e dívida pública baixas, orçamento relativamente equilibrado e crescimento significativo. Foi o momento de construção do Welfare State na Europa Ocidental e do desenvolvimento, ainda que em bases peculiares, das industrializações tardias<sup>3</sup> na América Latina, principalmente. É necessário dizer que o debate econômico dominante girava em torno do instrumental keynesiano, ainda que colocado pela síntese neoclássica.

---

<sup>3</sup> Para o estudo da especificidade das industrializações tardias ver: CARDOSO DE MELO, J. M. “O Capitalismo Tardio”, Brasiliense, SP, 1982.

Porém, em meados dos anos 70, pela primeira vez em décadas, os termos proibidos “depressão” e “recessão” voltariam a ser utilizados (ainda sob suspeita), demonstrando que os “anos dourados” de crescimento estável das economias centrais e, inclusive, de muitas economias latino-americanas como o Brasil, que havia se industrializado nesta época, haviam se esgotado. A política fiscal de cunho keynesiano, que havia imperado durante anos, era questionada sobre sua real eficácia e o déficit público condenado.

O panorama dos anos 70 nos mostra a explosão da dívida pública, o fim do equilíbrio orçamentário e o questionamento da linhagem da política-econômica. Mas, o que acontecia no mundo dos anos 70 que implicou em uma brusca mudança no quadro vigente desde o pós-guerra? De um lado, mudanças estruturais na economia mundial começavam a ser observadas, com a ascensão de um padrão de produção baseado na tecnologia microeletrônica, que transformou:

“...os processos industriais típicos do paradigma tecnológico dominante no século XX, de base eletro-mecânica, através da automação dedicada, repetitiva e não programável”.<sup>4</sup>

De outro lado, uma nova postura dos governos em relação à atuação dos instrumentos de política-econômica, com problemas que não eram mais meramente administráveis como o estoque crescente da dívida pública, o problema cambial decorrente do rompimento do período de taxas fixas de Bretton-Woods, a política de juros norte-americana.

Além disso, observava-se uma mudança no quadro político-econômico internacional: Japão e Alemanha lideravam a ascensão deste novo paradigma produtivo que se tornou uma resposta ao “desafio americano” ocorrido durante a década de ouro, na figura da transnacionalização da economia norte-americana, sob a qual, a propósito, se industrializaram alguns países latino-americanos. Devido a problemas crônicos com seu balanço de pagamentos e a tentativa de manter a hegemonia do dólar como moeda-chave no cenário internacional, os EUA demonstraram não serem mais a potência ocidental absoluta, ainda em quadros da bipolarização da guerra fria. Porém,

---

<sup>4</sup> COUTINHO, L. “A Terceira Revolução Industrial”, Economia e Sociedade, 1, UNICAMP, 1992.

sua resposta a este novo cenário, mais tarde tratado genericamente como **globalização**, o qual trataremos adiante, reiterou seu fantástico poder de influência internacional, ainda que sob novas bases.

Portanto, destas constatações sobre o período, é possível realizar duas importantes colocações: primeiro é que este período de crise era, em princípio, diferente por não significar a implosão da economia mundial capitalista tal como ocorreu nos anos 30, a despeito da magnitude dos problemas ser consideravelmente maior. Segundo, um novo padrão de produção, uma nova divisão internacional do trabalho em consequência, viriam, colocar aos países a necessidade de ajustes decorrentes do rompimento da situação vigente. Isto pois já se observavam em meados dos anos 70, tendências de profundas mudanças na economia mundial.<sup>5</sup>

Então, estes ajustes, necessariamente, passavam pela rearticulação do Estado. Qual Estado? Trataremos mais adiante desta questão. Por ora, digamos que essa necessidade de rearticulação do Estado sob novas

---

<sup>5</sup> Para o estudo deste ponto ver:

HOBSBAWN, E. "**Era dos Extremos**", Companhia das Letras, SP, 1994.

TAVARES, M.C. "**Ajuste e Reestruturação nos países centrais: a modernização conservadora**", Economia e Sociedade, 1, UNICAMP, 1992.

COUTINHO, L., op.cit.

bases, que doravante trataremos de “reforma”, passou a obedecer ao ideário liberal que ganhou força diante dos limites da política-econômica keynesiana nos anos 70, criticando o Estado intervencionista. Tratava-se, portanto, de uma concepção radicalmente distinta. Necessariamente, a discussão acerca da Reforma do Estado passaria por aspectos políticos-ideológicos, além dos econômicos. A discussão envolvia visões de mundo conflitantes. Até fim dos anos 70:

“...foi o keynesianismo que forneceu os fundamentos ideológicos e políticos para o compromisso da democracia capitalista. Ele manteve a expectativa de que o Estado poderia harmonizar a propriedade privada dos meios de produção com a gestão democrática da economia”.<sup>6</sup>

Com a crise deste Estado, observado na Europa Ocidental (o *Welfare State*) e alguns variantes na América Latina, foi questionada a crença de que cabia ao Estado regular o capitalismo, discussão esta muito antiga e conflitante. Com o limite de sua intervenção, demonstrada no âmbito

---

<sup>6</sup> PRZEWORSKI, A. e WALLERSTEIN, M. “O Capitalismo Democrático na encruzilhada”, Novos Estudos, 22, CEBRAP, 1988.<sup>6</sup>

das políticas keynesianas, recolocou-se a questão sobre o papel do Estado, tal como aparecera, ainda que de maneira inversa, nos anos 30. Foi naquele período que Keynes fez a crítica ao liberalismo e defendeu o “ativismo” por parte do Estado para manter os níveis de investimento, renda e emprego. Assim, com a crise reanimara-se a discussão, sob novas bases, da relação Estado e Mercado.

De acordo com tal perspectiva, não é difícil compreender por que autores como Przeworski e Boron não reduzem o problema ao mero desmonte estatal, pois, para eles, a crise deste Estado reflete, acima de tudo, uma crise do capitalismo e de sua sociedade. Ao mesmo tempo que é problemático, é o núcleo no qual devem ser construídas as soluções. Assim, o Estado passou a centrar-se como a fonte dos problemas e soluções.

As opiniões se divergem, no entanto, quanto ao diagnóstico e proposições para a questão da reforma. Basicamente, o debate contrapõe os neoliberais, que surgiram com muita força em meados dos anos 70, apoiados academicamente nas escolas monetarista e novo-clássica. Os neoliberais foram *policy-makers* dos governos conservadores de Reagan (EUA) e Thatcher

(Inglaterra), no início dos anos 80, conduzindo políticas ortodoxas, refletindo um determinado comportamento tendencial da política econômica internacional neste período. Por outro lado, não há como identificar um grupo claro que se contraponha aos neoliberais. Críticos de diversas escolas que discutiam a lógica e a abrangência destas políticas não conseguiram formular e apresentar proposições muito consistentes, ainda “órfãos” que se encontravam dos limites do keynesianismo. Nem por isso suas críticas se demonstraram totalmente equivocadas, perante as reformas liberais, tal como veremos no decorrer do trabalho.

Este “retorno à ortodoxia” corporificou-se nos anos 80, principalmente devido à força dos governos citados anteriormente, que fizeram do discurso anti-estatista, o “carro-chefe” das políticas que redimensionaram o gasto público e o tamanho do Estado. Tratando-o como um problema a ser resolvido, o diagnóstico neoliberal inverteu a lógica estatal na sua relação com o desenvolvimento. Esclarece Boron:

“...o Estado, que desde os anos 30, havia sido um meio idôneo para encarar a crise, foi ideologicamente convertido no “bode expiatório” e concebido como o fator que a origina”.<sup>7</sup>

Mas, porque toda essa discussão em torno do Estado? Qual seu papel na gênese e na solução de seus problemas? Tratem-se de conduzir a discussão de agora em diante para o âmbito da América Latina. Assim, trata-se de compreender o colapso do Estado regulador, empresário e patrono, processo desencadeado após a crise das finanças públicas precipitada pela crise da dívida externa, no início dos anos 80. Mais do que isso, é a crise de uma determinada estratégia de desenvolvimento pautada em um determinado processo de industrialização, que afetou o atendimento e a satisfação de múltiplas demandas tradicionalmente atendidas pelo Estado. Aqui, tal como lá, o debate girou:

“...em torno às insuficiências x eficácia dos mercados e, em consequência, em torno à ação estatal como necessária ou perniciosa para a promoção do crescimento e do bem-estar material (...) e ampliaram

---

<sup>7</sup> BORON, A. “A Razão Extraviada: a crítica neoliberal e o Estado no Capitalismo Contemporâneo” in “Mercado, Estado e Democracia”, Paz e Terra, 1994.

enormemente o campo de observação no sentido de abrir espaço para novos experimentos de liberalização econômica com democratização”.<sup>8</sup>

Caracterizemos o Estado latino-americano. Quais seriam suas múltiplas demandas? Primeiro, a concentração de alta porcentagem da produção e da formação bruta de capital na esfera das empresas estatais. Segundo, não menos importante, foi o fluxo constante de subsídios tributários, financeiros e de preços em favor do setor privado. Isso se configurou no continente latino-americano como a função de “estatização dos riscos” na qual o Estado assumiu o papel de garantir altas taxas de acumulação ao setor privado, sua terceira principal demanda. Denotamos, neste momento, portanto, particularidades dos países latino-americanos na construção de suas economias, que tiveram em um determinado papel do Estado, o suporte fundamental de apoio ao setor privado, distinto do observado nos países centrais. Como citamos inicialmente, o Estado teve seu “uso oligárquico na proteção indébita de interesses privados”. Esta problemática relação público x privado constitui uma de nossas maiores especificidades.

---

<sup>8</sup> SOLA, L. “Estado, transformação econômica e democratização no Brasil”.

Assim, a construção deste capitalismo assistido pelo Estado criou um problema no qual a iniciativa privada era capaz de manter sua alta rentabilidade às custas da expansão do setor público. É compreensível que os neoliberais condenem esta formatação, também combatida por anos pelos opositores a este tipo de convivência do Estado com a iniciativa privada. Formalizando, na América Latina, poderíamos distinguir três setores produtivos: o capitalismo de Estado ou estatal, o capitalismo assistido pelo Estado e o capitalismo independente do setor público estatal.

Além disso, o setor estatal sempre encontrou no movimento financeiro internacional e no seu resultado externo os limites de sua atuação. Configura-se, portanto, um duplo problema: a construção das economias latino-americanas, a industrialização no pós-guerra, foi marcada pelo não rompimento da presença oligárquica que orientou até então o Estado, impedindo o desenvolvimento de forças capitalistas independentes. E, também, pela não independência do comportamento dos países capitalistas dominantes que sempre compuseram um fundamental padrão de financiamento para estas economias e condicionaram seu desenvolvimento tecnológico-produtivo.

Portanto, os países da América Latina trataram de “construir o novo, sem destruir o velho”.

Os fluxos externos de capital representavam, acordados sob parâmetros estáveis, ainda na vigência de Bretton-Woods e ainda de viés não especulativo, a fonte de recursos que resistiu até a eclosão da crise da dívida. Esta explicitou a mudança da natureza destes fluxos e o processo de estatização de grande parte dos passivos externos privados, já em fins dos anos 70, numa clara percepção de que o Estado não fugiu à demanda de alavancar o setor privado, “estatizando” os prejuízos. Isto fica claro quando no Brasil:

“...o desmesurado endividamento externo contraído por tais empresas junto aos bancos privados internacionais nos anos 70, além de constituir uma das peças da administração do balanço de pagamentos promovida pelo governo central, foi o ápice de um processo que atribuiu pesados encargos produtivos ao Estado sem lhe proporcionar bases estáveis de financiamento”.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> DAVIDOFF, P. “Notas sobre o Financiamento de longo prazo na Economia Brasileira”, Economia e Sociedade, 3, UNICAMP, 1994.

Então, levando-se em consideração o período do “dólar forte” (a explosão dos juros internacionais comandada por Volker) e a mudança dos fluxos de capital internacional, concomitante com o fenômeno da liberalização financeira, dois problemas se tornaram relevantes: o rompimento abrupto do padrão de financiamento<sup>10</sup> externo de muitos países latino-americanos até então relativamente estável e a conseqüente e brutal elevação do estoque da dívida externa já estatizada no início dos anos 80, adicionada à obrigação de transferência de recursos reais para o exterior, como serviço desta dívida. Tudo isto sob o impacto da moratória mexicana e graves desequilíbrios de balanço de pagamentos que interromperam a entrada de capitais na América Latina, numa decisão unilateral de um agora “cartel” dos credores internacionais. Os organismos internacionais controlados pelas economias centrais dominantes que hoje propagam o capitalismo nos transformaram naquela época em “**debits countries**”. Isto após anos nos considerando “**developing countries**” e “**new industrialized countries**”. Pois bem, sigamos com a descrição da crise.

---

<sup>10</sup> Para maiores detalhes sobre a questão do padrão de financiamento ver:

GOLDENSTEIN, L. “Repensando a Dependência”, tese de doutorado, cap.2, UNICAMP, 1994

Então, discutamos brevemente o que se configurou a crise fiscal do Estado no início da década passada: a queda nos preços das matérias-primas no comércio internacional (ou seja, a deterioração brutal dos termos de troca das economias latino-americanas), a maturidade de um sistema de seguridade social (ainda que frágil e pouco igualitário) e a evasão de tributos de caráter progressivo. A contrapartida deste cenário de “destruição” do quadro fiscal foi a ampliação das despesas mediante a produção e distribuição crescente de bens públicos, a assistência ao setor privado (como já disse anteriormente, inclusive com a estatização dos passivos em moeda estrangeira no final dos anos 70) e, obviamente, o aumento dos gastos decorrentes do serviço da dívida externa.

Tudo isso convivendo com o processo de liberalização financeira, o que implicou em um agravamento deste quadro. Isto porque a liberalização cambial tornou-nos vulneráveis às variações das moedas-chaves. Quais os efeitos macroeconômicos observados: o desalinhamento das taxas de câmbio, as elevadas variações das reservas cambiais, o problema da liquidez excessiva, volátil e especulativa. Desta forma, o endividamento público interno e externo assumiu um perfil de curto prazo e dependente cada vez mais dos

resultados da balança comercial para fazer frente aos compromissos externos. Na virada dos anos 90, com a retomada dos fluxos de capital para a América Latina poderemos compreender em que novas bases isto foi construído e suas consequências.

Por agora, basta dizer que o caráter de curto prazo da dívida pública no caso do Brasil e o rompimento do financiamento externo (oficialmente após a decretação da moratória mexicana) fizeram com que esse quadro se agravasse ainda mais. Como nos diz Mônica Baer, esse *gap* fiscal foi aberto pois:

“...a crise se explicitou quando o serviço da dívida externa, numa clara situação de *Ponzi Finance*, sofreu restrições de refinanciamento por parte dos credores privados internacionais. Como o Estado era responsável por aproximadamente 70% do passivo externo acumulado até então, o corte do refinanciamento internacional criou simultaneamente um problema cambial e de financiamento do setor público”.<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> BAER, M. “O Rumo Perdido: a crise fiscal e financeira do Estado Brasileiro”, Paz e Terra, 1993.

Se recordarmos, então, das demandas atendidas por este Estado, veremos também que esta crise fiscal possui, portanto, além das dimensões econômicas, uma dimensão institucional e política, na medida em que este Estado, que ao assumir em muito o papel das forças capitalistas, sob condições patrimonialistas e oligárquicas, fez com que ele se encontrasse em uma situação muito delicada. Nas palavras de Gerchunoff e Torre:

“...la combinación de las dimensiones económicas y las dimensiones institucionales de la crisis fiscal ha llevado a una situación marcada por la doble presencia de la penuria financiera y el malestar social”.<sup>12</sup>

Este é um dos fatores da especificidade das economias latino-americanas. Dizemos isso pois, o caráter da crise fiscal e financeira do Estado, descrita brevemente nas páginas anteriores, adicionadas à dimensão institucional do problema, convivem nos anos 80, principalmente, com questões conjunturais decorrentes da aceleração inflacionária e do cumprimento dos compromissos externos. Tudo isto acabou por limitar na década passada o alcance do debate quanto à necessidade das reformas estruturais, levando-se

---

<sup>12</sup> GERCHUNOFF, P. e TORRE, J.C. “Reflexiones sobre el papel del Estado en America Latina”, Instituto Torcuato di Tella, 1989.

em conta toda a carga histórica que diferencia a América Latina. Este se configurou um dos escaninhos, portanto, por onde se insinuaram as idéias neoliberais vindas dos centros dominantes. Assim, o início da década de 80 é marcado, em tese, pelos programas ortodoxos de ajuste ainda mais preocupados com o problema da inflação e do balanço de pagamentos.

Portanto, o debate em torno da Reforma do Estado não realizou nos anos 80 o balanço adequado entre o esgotamento de um determinado Estado e o fracasso de um determinado mercado. Ao contrário, a década de 80 foi marcada mais pela exibição das “novas verdades”, denotadas pelas idéias de ineficiência do aparelho estatal e dos serviços públicos, do que pelas “velhas verdades” da instabilidade e da falta de coordenação resultantes do livre jogo das “forças” de mercado. A nova “mão invisível” de acordo com os ensinamentos dos neoliberais velaria pela compatibilidade entre democratização e liberalização econômica, que ocorreria em escala global. Em princípio, portanto, feitas essas colocações, conclue-se que a década passada na América Latina foi marcada por um debate dominado por três problemas fundamentais: o requerimento de uma política de curto prazo decorrente do problema externo e da escalada inflacionária, a exigência de uma política

consistente de reformas do Estado e a conclusão estável do processo de redemocratização política.

Entretanto, o debate sobre a Reforma do Estado na América Latina nos anos 80 passou basicamente pelos dois problemas mais imediatos: a transição das ditaduras militares para as novas democracias e as políticas de curto prazo de caráter estabilizador. Já nos anos 80, porém, a condução destes dois problemas já evidenciava o caráter de um processo de reformas estruturais pois:

“...lo que en el corto plazo aparece como una mera política defensiva de control inflacionario, en el largo plazo se organiza una nueva estrategia de acumulación y distribución”.<sup>13</sup>

Nesta estratégia de longo prazo evidenciava-se a idéia de deslocamento do Estado da órbita produtiva, rompendo com a demanda de ser formador de capital bruto na esfera das empresas estatais. Isto decorrente do fenômeno da globalização privada dos mercados e da política anti-Estado

---

<sup>13</sup> GERCHUNOFF, P. e TORRE, J.C., op.cit.

tendo-o como fonte de problemas. Esta nova formatação público x privado já estava desenhada na adoção destas políticas oriundas do pensamento ortodoxo dominante, ou simplesmente, neoliberalismo. Para então livrar-se das demandas que, segundo os neoliberais, o Estado não poderia assumir devido ao problema fiscal e financeiro, gerado por elas próprias, haveria de ser relevante a construção de um processo por meio do qual o Estado transferisse estas demandas para serem atendidas pelo setor privado. Logo estamos falando do programa de privatizações. Segundo o diagnóstico neoliberal, este programa de privatizações teria um importante objetivo: solucionar o problema da estagflação conhecido nas economias latino-americanas nos anos 80 devido, segundo ele, à ineficiência do setor público, inapto para desempenhar o papel que seria da iniciativa privada. Isto contraria visões não liberais que não vêem nas empresas estatais e no atendimento de determinadas demandas, o problema do *gap* fiscal e financeiro do Estado, a não ser pelo seu uso impróprio no auxílio indébito ao setor privado. Como enumerei nas páginas anteriores, a análise deste fenômeno possui interpretações bastante distintas. Como veremos nos próximos capítulos, estas idéias contrastam em muito com o diagnóstico neoliberal. Segundo este, o programa de privatizações exerceria além do saneamento das finanças públicas (o caráter fiscal) o suporte não

assistencialista ao setor privado ao abrir novos mercados potenciais com a saída do setor estatal, dito ineficiente e distorsivo, da esfera produtiva.

Além disso, finalizando este breve histórico do debate acerca das reformas orientadas para o mercado no início dos anos 80, o pensamento neoliberal ainda contemplava o setor externo com a necessidade de reformas radicais. Isto pois, ao construir o seu processo de industrialização, os países latino-americanos experimentaram a distorção (de certa forma até necessária para o período) da proteção do mercado interno, ao impor barreiras tarifária à entrada de produtos externos. Era o momento, portanto, de corrigir estas distorções decorrentes do “capitalismo de Estado”. Então, orientava-se para a abertura ao comércio internacional, o que resultaria em um duplo e complementar efeito: por um lado cria oportunidades de negócios sobretudo aos setores negativamente protegidos durante o processo de industrialização, e por outro dá ao mercado o comando da distribuição e alocação, seguindo suas regras como um “ácido corrosivo” que destruiria rendas desenvolvidas em âmbito de comércio exterior relativamente fechado e premiaria os setores “eficientes”. Porém, como tratar desta forma o comércio exterior nos anos 80,

dada a sua utilização como gerador de megasuperávits para o fechamento do pesado déficit de balanço de pagamentos?

Esta questão pode ser discutida mais adiante quando da discussão da virada dos anos 90. Creio que já não há mais como não discutir a formalização deste conjunto de idéias que foram elaboradas e divulgadas durante os anos 80. Passemos, então, a discutir a existência destas medidas que, em princípio e em tese, são plenamente aceitas e bem sucedidas em diversos países latino-americanos. Após sua exposição, trataremos de focar a discussão para a implementação destas reformas, suas inflexões e questionamentos e o caso brasileiro, para contribuir para:

“...desvelar o limite das idéias dominantes e o sentido das contradições objetivas do atual processo de transformação global”.<sup>14</sup>

Passemos ao “**Consenso de Washington**”.

---

<sup>14</sup> FIORI, J.L., op.cit., p.13

## 1.2. “O Consenso”

Ao discutir medidas para o diagnóstico e solução dos problemas apresentados pela América Latina no início dos anos 80, John Williamson procurou, segundo ele, identificar e discutir 10 instrumentos políticos básicos que seriam em Washington, a capital dos EUA, consideradas como necessárias para os ajustes daqueles países. Quando trata de Washington, diz Williamson querer se referir a altos funcionários da administração e da tecnocracia de instituições financeiras internacionais, da agenda econômica do governo norte-americano, do FED e outros. É, porém, com esta afirmação que o autor inicia sua exposição: **“Washington does not, of course, always practice what it preaches to foreigners”**. Mais adiante, define o que chamaria de “consenso”:

“It seemed to me that one could identify 9 or 10 policy area in wich “Washington” could muster something like a **consensus** on what

countries ought to be doing, and i labeled this program the “Washington Consensus” or the “Washington Agenda”.<sup>15</sup>

Os objetivos centrais destas medidas seriam os seguintes: obter o crescimento econômico, inflação baixa, balanço de pagamentos viável e uma distribuição de renda equilibrada. Eles determinariam a disposição das políticas econômicas e no caso dos países latino-americanos, segundo o “consenso”, também haveria de se levar em consideração a promoção da democracia, dos direitos humanos, a repressão ao tráfico de drogas, a preservação do meio ambiente e o controle do crescimento populacional. Apesar de muitos destes preceitos não passarem de mero exercício de retórica, o “consenso” já apresentava uma agenda muito mais ampla que o inicialmente aparente. Digo isto, pois é claro e o próprio John Williamson nos diz que a política ditada por Washington caminha de acordo com os interesses estratégicos e comerciais dos EUA, dizendo, em contraste, que ela visaria a prosperidade do continente latino-americano.

---

<sup>15</sup> WILLIAMSON, J. “What Washington means by Policy Reforms” in “Latin American Adjustment: how much has happened?”, 1990.

Vejamos, de maneira mais sistemática, o receituário proposto pelo “consenso”:

1) Déficit Fiscal: a disciplina fiscal seria o maior de todos os propósitos para se combater o déficit. Países com problemas crônicos teriam ainda de recorrer ao FMI e cumprir seus programas de alta condicionalidade. Isto demonstrava, quanto a esta questão o conflito entre os liberais (right) e os keynesianos (left) sobre a função e condução do déficit fiscal. Segundo o ideário do “consenso” os aumentos dos gastos somente seriam justificados em caso de recessão. O Brasil em 1982 era a demonstração, segundo ele, de que o grande déficit era devido ao problema da inflação que destruía o pagamento nominal da amortização principal. De início, o FMI não aceitava muito este argumento mas passou, com relutância, a aceitá-lo mas exigir, em contrapartida, atenção ao déficit operacional. Isso porque, segundo o “consenso”, o componente inflacionário dos juros do déficit do governo mascarava os principais problemas de desequilíbrio do setor público: gastos com pessoal, impostos/taxas subsidiados, processo de privatização lento e inadequado e um sistema de seguridade social comprometido.

2) Prioridade dos gastos públicos: o “consenso” se baseia na orientação dada pelo governo Reagan para este ponto. Diante do déficit público optou-se pela redução de despesas ao invés de incrementar receitas. Na administração pública quase nada foi feito, pois os gastos teriam de ser direcionados, segundo Williamson, para educação, saúdes e investimentos públicos, de acordo com o papel do Estado, restrito à estas áreas. Este último ponto é o que mais faz suscitar esta discussão quanto ao “tamanho” do Estado, pois segundo o diagnóstico ele estaria com dimensão muito além do necessário, gerando distorções no sistema. Porém, não se trataria de mera eliminação indiscriminada de subsídios estatais, mas da concessão seletiva e rigorosa com uma explícita e convincente justificação.

3) Reforma Tributária: incrementar aleatoriamente impostos é considerado em Washington como incompreensível. Segundo o “consenso” o princípio que deveria pautar esta proposta deveria ser o alargamento da base do imposto, tornando-o moderado (em taxas marginais). Além disso, a América Latina teria de discutir uma taxa adequada sobre o *“flight capital”*.

4) Taxas de Juros: segundo Washington haveria dois princípios que deveriam reger este ponto: primeiro, taxas de juros devem ser determinadas pelo mercado e, segundo, a taxa de juros real deve ser positiva (descontando-se o “*flight capital*”). O “consenso” adverte, porém, que estas taxas devem ser positivas, porém moderadas, pois são o sinalizador que pode promover o investimento produtivo, além de não realizar a “explosão” das contas públicas. Porém, Williamson reconhece a dificuldade de a América Latina permitir a formação de taxa de juros pelo mercado (em termos positivos e moderados), quando elas são altamente influenciadas pelas taxas de juros internacionais. Isso foi muito evidente nos anos 80, demonstrando que taxas de juros determinadas pelo mercado dificilmente se encontram sob patamares baixos.

5) Câmbio: de acordo com o mesmo primeiro princípio que deve reger a taxa de juros, a taxa de câmbio, segundo o “consenso” deve ser determinada pelas forças de mercado, e, ao mesmo tempo, tentar ser consistentes com objetivos macroeconômicos. A visão dominante em Washington é a de que a taxa de câmbio deva ser “competitiva”, isto é, determinada pelo mercado. Relativamente, isso seria um pequeno suporte para a noção de que a liberalização do capital internacional é o objetivo prioritário para um país que

deve ser importador de capital, para a manutenção do nível de investimento doméstico. Então, segundo o “consenso”, uma taxa de câmbio é apropriada quando consistente no médio prazo com os objetivos macroeconômicos. O nível de competitividade desta taxa, porém, não pode ser tão elevado a ponto de gerar pressões inflacionárias.

6) Política Comercial: Washington “recomenda” a plena liberalização comercial, pois, dessa forma, seria possível o acesso a produtos intermediários a preços competitivos. Isso porque, uma política de proteção à indústria doméstica contra a competição cria distorções de alto custo que penalizam as exportações e a economia interna. O ideal é que os preços internos e externos fossem equalizados por esta abertura comercial no movimento livre de importação e exportação de produtos industriais. O “consenso” condena qualquer barreira que impeça a livre competição, pois ela além das distorções apontadas, ainda estimula a corrupção. Então, qualifiquemos o ideal do livre comércio: as indústrias *infantes* poderiam ter uma estrita proteção temporária. Além disso, o *timing* desta abertura, ou seja, a velocidade de abertura de exposição da economia ao livre comércio internacional somente estaria condicionado à tolerância do balanço de pagamentos.

7) Investimento Internacional: o nacionalismo econômico vigente nas economias latino-americanas durante o processo de industrialização é totalmente condenável por Washington. De acordo com o “consenso” é necessário romper com este “preconceito” (ao capital estrangeiro) , que, segundo ele, é prejudicial para a própria América Latina. Isso, pois, reduzir estas restrições poderia reduzir as dívidas e promover o investimento dos então **debits countries**. Neste ponto, o FMI, um dos pais do “receituário”, é mais cético. Segundo este organismo dependendo do quanto o investimento externo for subsidiado, dependerá o ganho com o livre comércio, pois haverá implicações inflacionárias que decorreriam da expansão da base monetária.

8) Privatizações: de uma maneira geral o programa de privatizações teria um duplo efeito compensador: no curto prazo decorrente do valor obtido da venda, e no longo prazo decorrente da não mais necessidade de investimento financiado pelo governo. Entretanto, não seria este o maior argumento em favor da privatização por parte do “Consenso de Washington”. O maior objetivo seria transferir empresas do setor público para o âmbito privado de gerência muito mais “racionalizada e eficiente”. Tal ponto é considerado de tamanha

importância que em 1985, o Plano Baker, reunindo o governo dos EUA, o FMI e o Banco Mundial, apontou esta direção com veemência para a América Latina. Porém, como enquadrar neste receituário muitos países latino-americanos que possuem um setor privado fraco e vulnerável? Tais países, a despeito deste dilema, não encontram em Washington algo que os diferencie. Williamson considera positivo o programa de privatizações caso ele promova um aumento de competitividade da economia, além, é claro, de aliviar as pressões fiscais.

9) Desregulação: além do programa de privatizações e da abertura comercial, outro ponto que trataria de promover incrementos de produtividade seria o da desregulação. Segundo Williamson, desde a administração Carter nos EUA, este processo está em andamento, sendo levada adiante em muito pelo governo Reagan. Este processo, de acordo com o autor, apresentara resultados tão positivos para os EUA que poderia ser estendido aos países latino-americanos de maneira similar. Basta lembrar que as economias da América Latina sempre foram fortemente reguladas.

10) Direitos de Propriedade: este é um fator considerado muito problemático no continente latino-americano há muito tempo. De acordo com Washington, este é um dos fatores que devem ser mais respeitados para o funcionamento satisfatório do sistema capitalista. Então, a América Latina deveria estabelecer uma legislação clara sobre tal ponto, a fim de proteger o direito de propriedade do agente econômico seja de qual nacionalidade for.

Em suma, estas são as propostas formuladas por Williamson em seu “clássico” texto sobre o “Consenso de Washington”, termo do qual o próprio autor se arrependeu de ter formulado, pois sou a outros analistas como um pré-julgamento e resposta pronta e acabada sobre tão delicados problemas. Porém, as propostas continuaram tais como haviam sido formuladas. Em resumo, elas repudiavam:

“...a obtenção de déficits orçamentários e empréstimos externos, da confiança nos empreendimentos estatais, da substituição de importações e da teoria da dependência que ainda prosperava na América Latina na década de 80”.<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup> WILLIAMSON, J. “Reformas Políticas na América Latina”, Revista de Economia Política, vol.12, 1, 1992.

Este determinado Estado que as medidas “consensuais” de Washington vem combater, questionam a crença de que o crescimento com estabilidade seria conseguido no “antigo regime”. Isso somente seria constatado em meados da década de 80, quando da visualização dos efeitos da crise da dívida externa. Os principais países a seguirem a orientação neoliberal, logo em seguida, segundo Williamson, foram: Bolívia, Chile e México que conseguiram resultados efetivos, ainda que difusos. Segundo a proposição neoliberal, o México, por exemplo, transformou-se de uma economia extremamente fechada em uma economia de livre comércio capaz de fechar importantes acordos com os EUA em 1985, inclusive negociando parte de sua dívida externa.

Esta marcha de uma “nova sabedoria convencional” atingiria os países mais industrializados do continente somente em fim dos anos 80 com a eleição de Carlos Menem na Argentina e Fernando Collor de Melo no Brasil. A questão que se colocava era a do porque a agenda latino-americana de ajuste havia sido direcionada para tal orientação liberal, após décadas de intervencionismo estatal. O pensamento neoliberal, expresso por Williamson,

diria que não se trataria de um retorno à antiga ortodoxia pois ela, por exemplo, não questionaria a inversão dos gastos públicos, mas simplesmente os cortaria. Também não incluiria a questão do auxílio aos pobres proposta por Fischer, ou seja, tais propostas colocadas sob o “Consenso de Washington” representariam uma nova convenção, que difere da “velha ortodoxia”. Adicionado a isso, o pensamento neoliberal postula que os economistas destes países sendo “convertidos” à esta nova convenção, demonstraria que a América Latina encontrará na prudência macroeconômica, na confiança nos mercados e em uma orientação externa diferente da que prevaleceu neste continente nas últimas décadas, o caminho para o ajuste que necessitam para retomarem o crescimento sob estabilidade.

Em suma, o “Consenso de Washington” credita as razões da instabilidade e da estagflação na América Latina a uma estratégia de desenvolvimento construída desde o pós-guerra segundo o modelo de substituição de importações. O que isso significaria: um modelo de crescimento voltado para dentro, má alocação de recursos devido à distorção de ser o setor público o condutor do crescimento econômico. Então, é sob orientação neoclássica do desenvolvimento orientado pelo mercado, como embasamento

teórico e prático, que é concebido o “Consenso de Washington” que estabelece a existência de uma complementariedade fundamental entre estabilidade e crescimento. Podemos colocar por agora que o “consenso” possui certos méritos e sérios problemas e fragilidades que o tornam de certa forma inconsistente com a realidade dos problemas econômicos e políticos latino-americanos. Se por um lado, ele nos abriu um leque de questões a serem equacionadas, por outro as diagnosticou de maneira discutível e problemática, como veremos no decorrer do trabalho, quando da implementação destas políticas na América Latina e suas consequências que resultarão num recolocar de questões na virada da década de 80 para 90.

## 2. A Implementação das Reformas

### 2.1. Panorama dos Condicionantes Políticos e Institucionais

Já durante a década de 80, os principais países latino-americanos adotam de certa forma este conjunto de medidas relacionadas anteriormente, ao menos em discurso. Como já quisemos insinuar no primeiro capítulo, tais medidas vieram, no contexto da globalização, a serem definidas diante dos problemas decorrentes da crise da dívida. Por outro lado, eram problemáticas por serem conflitantes com o Estado Desenvolvimentista. Obviamente, não se desmonta toda uma estrutura voltada para o Estado “empresário” em nome do mercado do dia para a noite. Então, mais do que representar uma opção ao modelo esgotado em fins dos anos 70, as medidas liberalizantes chegam à América Latina direcionadas aos problemas imediatos de caráter fiscal. Por isso, podemos afirmar, inicialmente, que os programas de reforma, *a la* Consenso de Washington, nestes países não são “importados” em seu pleno conteúdo, porém já insinuam e se colocam nesta trajetória.

Para tal discussão da implementação destes programas de reformas teremos de voltar à globalização, fenômeno no qual eles se desenvolvem e que implicam em características particulares que são tratados os “**emerging markets**”. Não podemos nos furtar a tal discussão, pois como nos coloca Coutinho:

“...a economia mundial capitalista foi efetivamente objeto de rápidas e importantes transformações ao longo dos anos 80, de tal forma a configurar uma etapa nova e mais avançada de progresso tecnológico e de acumulação financeira de capitais; ou seja, caracterizando um estágio mais profundo e intenso de internacionalização da vida econômica, social, cultural e política”.<sup>17</sup>

Traçando o raciocínio deste autor, podemos colocar a globalização em torno de alguns pontos sumários. Neste processo de transformação da economia capitalista mundial, observa-se a aceleração intensa do padrão tecnológico, inclusive acentuando as desigualdades entre o seu desenvolvimento entre os países. Tal fenômeno implicou na reestruturação na

---

<sup>17</sup> COUTINHO, L. “**A Fragilidade do Brasil em face da Globalização**” in BAUMAN, R. (org.) “**O Brasil e a Economia Global**”, Ed. Câmpus, RJ, 1995.

forma de administração da produção. Isto porque, se a globalização mundializou a economia, o fez de uma forma regional. Em outras palavras, a globalização veio concomitante à regionalização.

Assim, não é difícil observar que tal mundo não era mais regido pela bipolaridade ideológica-militar e econômica dos tempos da Guerra Fria. O mundo, com a ascensão de Alemanha e Japão, condutores do novo padrão, conheceu um fenômeno, que eu também descreveria como a globalização e regionalização das decisões, a despeito do poderio norte-americano.

Este novo quadro, já descrito no primeiro capítulo, também funcionava dentro da (des)ordem saída da ruptura do padrão de Bretton-Woods. A despeito dos mecanismos de proteção desenvolvidos, estes se mostraram criadores maiores de instabilidade com a quase plena mobilidade de capitais, que conferiram à economia mundial capitalista a possibilidade de “rupturas sistêmicas”[COUTINHO, 1995].

Como se conduzem, portanto, os processos de implementação das reformas? Não se pode esquecer o quadro político da democratização que este continente viveu nos anos 80. Segundo Stephan Haggard e Robert Kaufman<sup>18</sup> tais países haveriam de encontrar três problemas na condução de suas políticas macroeconômicas:

- 1) a transição revelaria fortes conflitos: demandas reprimidas e expectativas por redução da ação do Estado, exercem pressão;
- 2) a possibilidade de elites comprometidas com o regime autoritário (as ditaduras) serem governo. Se isto ocorrer, a política de curto prazo não encontraria legitimidade.
- 3) com a democracia, a mudança nos quadros técnicos e instituições levariam a um incremento de demandas para com o Estado.

Não considero somente estes os problemas que seriam levantados com a democratização. Isto pois, os problemas que recorrem à ação do Estado não foram necessariamente gerados (muitas vezes levados ao

---

<sup>18</sup> HAGGARD, S. e KAUFMAN, R. “Economic Adjustment in New Democracies” in NELSON, J.(org.) “Fragile Coalitions: the Politics of Economic Adjustment”, Third World Perspectives, 1989.

extremo) pelas ditaduras militares em nosso continente. Elas representaram sempre a ótica do conservadorismo extremado frente às demandas de cunho social e político emergentes com a industrialização de alguns países.

Desta forma, os governos pós-ditadura tiveram de conduzir estes difíceis processos recorrendo a determinadas estratégias, que visavam atingir objetivos de não dispersar os grupos que dão sustentação ao governo. Pois, conduzir este programa de reformas encontra apoio e resistência dentro da própria aliança (parcialmente rompida) do Estado Desenvolvimentista, que ruiu com o esgotamento do modelo. Isto para não falar nos grupos opositoristas excluídos dos círculos dominantes que questionam tal programa de reformas.

Quais seriam os instrumentos a que podiam recorrer os governos para deslanchar tal propósito? Em suma, poderíamos falar de três. Em primeiro lugar, tratemos das compensações. Estas seriam as formas pelas quais seriam compensados os agentes atingidos pelas reformas econômicas. Por exemplo, em uma abertura comercial, poderíamos ter o desenvolvimento de uma legislação anti-dumping que protegesse os órfãos da economia fechada. Porém,

se por um lado avança-se no fato de “modernizar” a economia abrindo-a ao comércio exterior e desonerando o Estado, por outro obriga este a dar suporte às empresas nacionais para não sucumbirem à concorrência estrangeira. Este problema na América Latina é nítido. A abertura comercial ocorreu na época em que vivíamos o desenrolar da terceira revolução industrial, quando, nos países mais avançados do continente, lutava-se para a complementação do padrão industrial que estava sendo superado. Porém, tal estratégia política definiria, em princípio, se as propostas teriam chance de trâmitar ou não.

Outro instrumento estratégico dos meios políticos seria o da dispersão dos conflitos no tempo. Como dissemos anteriormente, dentro da própria aliança que dá sustentação ao governo há apoio e resistência a certas medidas reformistas. Assim, dispersá-las no tempo, fazendo com que os efeitos negativos não sejam concentrados, pode possibilitar o sucesso de sua implementação. Isto pois, reduzir a base de apoio momentaneamente pode ser uma aposta para o andamento das reformas. Porém, tal atitude é perigosa se adicionada aos custos sociais e setoriais que iriam ser detonados por elas. Seja como for, tal medida encontra respaldo político para não comprometer a ação governamental como um todo.

Por último, poderíamos discutir o poder da informação, persuasão e acompanhamento das reformas. Por esta estratégia o governo poderia conduzir as reformas, indicando aos grupos que com elas teriam perdas, meios de percepção de ganhos com a nova estrutura. Este canal de informações poderia ser um meio de garantir o encaminhamento das reformas de uma maneira menos traumática, ao lidar com agentes prejudicados por elas. O Estado trataria, então, de persuadir os descontentes. No fundo, trata-se, ao meu ver, de uma nova forma de compensação.

Então, como podemos enxergar o Estado neste processo de implementação das reformas? Obviamente, ele é o objeto a ser transformado e o próprio agente transformador. Trata-se do paradoxo exposto no capítulo 1. Então, segundo Torre, o Estado ocuparia neste processo de reformas um lugar estratégico por duas principais razões:

“...primero, en la medida en que las reformas implican una modificación de las políticas públicas administradas por el Estado él es, naturalmente, un ámbito central sobre el que se ejecuta el cambio económico.

Segundo, la implementación de las reformas depende de las capacidades políticas y burocráticas del Estado”.<sup>19</sup>

Isto porque, o Estado não encontrará resistência e apoio ao programa de reformas somente em sua aliança de sustentação ou nos meios institucionais legais. Também os funcionários deste Estado irão reagir às mudanças. E quais seriam estas? A quebra dos monopólios estatais, a privatização das empresas do governo, as mudanças no poder regulador que “mexam” com interesses já postos, e muitas outras.

Mas, em uma análise mais refinada, podemos nos perguntar qual seria neste implementar de reformas de orientação liberal *a la* Consenso de Washington, a contradição vital que faz da América Latina, um caso específico de Reforma do Estado. O neoliberalismo busca, segundo seus preceitos, a menor intervenção estatal, o “Estado Mínimo”. Porém, dentro deste quadro de reestruturação industrial, no qual os próprios países centrais encontram grandes desafios de ajuste, como prescindir do Estado “forte”?

---

<sup>19</sup> TORRE, J. C. “En torno de los condicionantes políticos e institucionales de los programas de reforma económica”, p.21, Seminário Taller sobre Métodos comparativos de reformas de políticas públicas, Chile, 1991.

Como a América Latina, com todo seu desenvolvimento histórico, pode tornar o Estado um mero aparelho minimamente regulador, fora da órbita estratégica e produtiva, e tornar a economia pelo mercado comandada? São questões muito complexas que compõem este paradoxo da perspectiva neoliberal.

Talvez tal questão possa ser vista de uma ótica que para adequar-se ao padrão industrial e ao fenômeno da globalização, não necessariamente tenhamos de nos submeter ao ideário do Consenso de Washington. Isto pois, estes programas de reformas, de acordo com Torre:

“...son concebidas sobre todo como una ruptura traumática con el pasado antes que como una laboriosa preparación del futuro. Más concretamente, no colocan en el centro del proceso de implementación el problema de la transición”.<sup>20</sup>

E como são tomadas as decisões quanto às reformas? De uma maneira geral poderíamos identificar duas formas: a forma consensual e a forma autocrática e unilateral. Os países latino-americanos se diferenciam

---

<sup>20</sup> TORRE, J.C., op.cit., p.23

muito entre si neste ponto. Podemos exemplificar utilizando os casos da Colômbia e da Argentina. Na Colômbia, a aliança entre os grupos liberais e conservadores possibilitou uma maior adesão e incorporação de agentes ao processo de discussão quanto às reformas. Ao contrário, a Argentina não agregou muitos atores a este processo e sim o conduziu durante os anos 80 de uma maneira restrita às elites governamentais e burocráticas. Neste país, como se vê, não se adotou a estratégia de atração de um número cada vez maior de agentes para tal problema, dadas suas circunstâncias políticas.

Discutamos agora um pouco da experiência concreta da implementação das reformas nos países latino-americanos, com ênfase nos programas de privatização, um dos três ícones do “Consenso de Washington”.

## 2.2. Reforma e Privatização

Como já colocamos no capítulo 1 deste trabalho, até fim dos anos 70 e início dos 80, o endividamento externo embasava um padrão de financiamento que possibilitou que o Estado tivesse base fiscal poderosa para a atuação em política econômica, atuando no melhor jargão do Estado Desenvolvimentista como o “carro-chefe” do desenvolvimento. Como também já dissemos, tal processo implicou num brutal endividamento público, dado inclusive pela aquisição dos passivos externos privados pelo Estado, o que possibilitou que, quando em um quadro externo muito adverso, o Estado literalmente “quebrasse”. Tais choques externos como a explosão dos juros internacionais e a interrupção unilateral dos fluxos de capital externo para a América Latina, fizeram da crise da dívida o estopim deste cenário construído durante os anos pelo Estado. De receptores passamos a remetedores de recursos reais para o exterior na forma de pagamento de juros desta dívida. Podemos evidenciar isso, pelos números referentes ao período, da participação

da dívida pública no total da dívida externa e, também, o volume das remessas líquidas ao exterior de alguns dos principais países latino-americanos.<sup>21</sup>

Então, de certa forma os programas de ajuste neoliberais, que colocavam a privatização como um dos pontos a ser desenvolvido para a resolução dos problemas fiscais, foram adotados de uma maneira a adequar-se ao problema da crise externa detonada pelo problema da dívida. Mais do que representar um ajuste patrimonial do Estado para implementar uma nova base fiscal, tal processo serviu aos propósitos de obtenção de recursos par, de uma maneira indireta ou não, o fechamento do quadro externo.

Assim, os programas de privatização na América Latina, ao mesmo tempo que inseridos dentro dos determinantes dos programas elaborados pelos países centrais, também dá atendimento específico ao problema enfrentado por este continente na década de 80. Ou seja, a política econômica de cunho “reformista” via a privatização como um modo de ajuste exigido pela crise da dívida e, portanto, tal processo de ajuste foi subordinado a ela.

---

<sup>21</sup> Para tal observação ver: PRADO, S. “Intervenção Estatal, Privatização e Fiscalidade”, tese de doutorado, UNICAMP, 1994.

Na década passada, o processo de privatização foi conduzido ainda de maneira a desprender do Estado, empresas de menor porte, de baixo valor e que basicamente ficaram nas mãos das empresas nacionais quando vendidas. Além de fechada a economia, os países latino-americanos em plenos anos de escalada inflacionária e instabilidade inibiam a participação do capital estrangeiro.

Porém, tal processo “tímido” que visava responder apenas ao caráter emergencial de ajuste ao problema crescente da dívida externa nos anos 80, transforma-se, em fim destes, em um ambicioso projeto de reestruturação fiscal do Estado, mais adequado aos programas de ajuste neoliberais formulados pelos organismos internacionais. Lembremos da frase que citei no primeiro capítulo: o que no curto prazo aparece como uma mera política de ajuste ao quadro externo e à inflação, no longo prazo se conforma uma nova estratégia de acumulação e distribuição. [GERCHUNOFF, P. e TORRE, J.C., 1989].

Então, vejamos, em linhas gerais, como são colocados os três principais programas de privatização na América Latina ( Chile, México e Argentina), do qual o Brasil até fim dos anos 80 está fora.<sup>22</sup>

### Chile

O programa de privatização neste país é iniciado muito antes dos demais países da América Latina. Vem desde a derrubada de Allende e da instauração da ditadura de Pinochet. De início, o programa de privatizações foi tratado de maneira a reembolsar ou devolver aos antigos donos, as empresas e indústrias nacionalizadas durante o período socialista do governo Salvador Allende. Em um segundo momento, a partir de 1975, foram privatizadas empresas para fazer frente ao problema fiscal do Estado. Tal processo de privatizações foi concluído, tal como planejado, no início dos anos 80. Porém, em nenhum momento cogitou-se, até então, a privatização de 18 grandes empresas controladas pela CORFO e que abrangiam as áreas de cobre,

---

<sup>22</sup> Para essa discussão nos utilizamos de PRADO, S., op.cit. que analisa os casos de privatização “no contexto das políticas de ajustamento macroeconômico em que ocorrem com particular ênfase nas relações que apresenta com a crise fiscal e financeira dos Estados”.

petróleo, eletricidade, siderurgia, carvão, açúcar e salitre. Para o Estado, tais empresas eram de grande valor para o desenvolvimento econômico do Chile e permaneceram em suas mãos [PRADO, 1994]. Pelo contrário, com o rápido desenrolar do processo, com a crise de início dos anos 80, muitas empresas voltariam à órbita do Estado, num legítimo processo de estatização, quando do desajuste financeiro. Muitas destas empresas voltariam a ser privatizadas, permeadas em um meio de incentivo chamado “capitalismo popular”.<sup>23</sup> Tal como podemos ver, mesmo o caso chileno exaltado pelos adeptos do “consenso” como um exemplo de ajuste neoliberal, preservou o núcleo estratégico de suas indústrias, mesmo ao retomar as privatizações em fins da ditadura em 1989. E, mesmo feita essa privatização com objetivo de solucionar-se o problema de natureza fiscal “não há evidências de que a privatização resultasse em ampliação líquida dos recursos correntes para o Estado” [PRADO, 1994].

---

<sup>23</sup> Voltaremos à esta discussão no decorrer do trabalho quando questionarmos o programa de privatizações não como um meio de mero instrumento de ajuste fiscal, mas como um meio de democratização da propriedade. Isto pois este processo obedeceu na América Latina mais aos interesses dos organismos e dos grandes grupos econômicos internacionais do que aos propósitos de desenvolvimento e construção de um novo padrão público x privado mais democrático.

## México

O México inicia o seu programa de privatizações no início dos anos 80 quando do estouro da crise da dívida. Neste período, o país vinha de um grande crescimento e o déficit fiscal chegara a níveis insuportáveis. Partiu-se para a privatização de muitas empresas tidas como “chinquilleria”, o que, ao não retirar do Estado grandes empresas como a PEMEX, mal reduziu a pressão sobre o orçamento do setor público. Em uma segunda etapa (1985-1987), o processo ainda ocorreria de maneira limitada, a despeito de ter sido utilizado todo o aparato autoritário típico a processos desta natureza na América Latina, no caso do México sob a liderança do PRI. A partir de 1988, com a queda no preço do petróleo (seu principal produto na pauta exportadora), inflação e, conseqüentemente, um grave problema fiscal, o governo lança um pacote de estabilização, acompanhado de um processo maior de privatizações, no qual grandes empresas são vendidas.

## Argentina

O programa de privatizações neste país encontrou muitas resistências quando da redemocratização. Isto porque mais do que condenar o Estado, a discussão em torno de tais propostas liberais foi vinculada aos programas desenhados pela ditadura militar, e mal vistas pela população, não lograram êxito. O momento não foi propício a este programa dado o ambiente político contrário, durante o primeiro governo civil pós ditadura, o de Raul Alfonsín. Menem, seu sucessor, encontraria uma situação muito mais propícia a este programa de reformas, ao conseguir desarticular, de maneira surpreendente, a oposição a ele. De sua posse em diante, o processo deslanchou, refletindo uma peculiaridade do caso argentino, de ter conseguido, devido à péssima situação dos serviços públicos, reverter o pensamento da opinião pública, ainda relativamente contrária a este tipo de processo. Talvez, pelo quadro conjuntural totalmente “catastrófico” em que se encontrava o país neste período, à beira da hiperinflação, o presidente Menem encontrou respaldo legal para governar por decreto. Lembra-se de todas aquelas estratégias políticas discutidas anteriormente? Na Argentina, um certo caráter emergencial deu ao governo poderes especiais para agir. Assim, privatizaram-se grandes

empresas, o que conferiu um “forte impacto legitimador, rompendo resistências”. De acordo com Prado:

“...o processo argentino é o mais radical e abrangente já realizado na América Latina. Nenhum dos outros processos de grande porte - México e Chile - avançou tão fundo na desmontagem dos aparatos de produção estatal constituído no pós-guerra”<sup>24</sup>

No próximo capítulo, discutiremos o Brasil, suas especificidades. Também abordaremos a virada da década, na qual inflexões e questionamentos mais concretos são feitos a esse modelo de ajuste.

---

<sup>24</sup> PRADO, S., op.cit., p.76.

### 3. BRASIL

Pensar o Brasil dentro desta perspectiva reformista é inicialmente compreender como nosso país é o caso mais complexo, dentro dos ajustes neoliberais experimentados na América Latina. Inicialmente, já nos deparamos com uma situação paradoxal na qual as teorias que explicavam a inserção brasileira e latino-americana na economia mundial perderam seu poder de explicação diante de um novo quadro. Tal quadro revelava os níveis de assimetria internacional e dos (des)caminhos para ajustes de integração ao “novo modelo”, descrito em seus termos gerais nos capítulos anteriores.

Nos cabe questionar como faz a professora Sola:

“...o que está em questão no Brasil e na América Latina é essa modalidade de “mão invisível”, que velaria pela compatibilidade entre democratização e liberalização econômica, agora em escala global”.<sup>25</sup>

Assim, é importante destacar os acontecimentos da década passada quando da redemocratização do país para podermos analisar como

---

<sup>25</sup> SOLA, L. “Estado, transformação econômica e democratização no Brasil”.

esse processo aparentemente concomitante colocado pela professora Sola, é conduzido em nossa agenda de reformas.

Obviamente, espera-se que o leitor tenha em mente como é específico o processo de desenvolvimento liderado pelo Estado no Brasil<sup>26</sup>. Isto quer dizer compreender as contradições que foram sendo construídas desde a Revolução de 1930 na qual a conciliação dos conflitos, desde o “Estado de Compromisso” de Weffort até a ditadura militar (1964-1984) é a mola chave deste desenvolvimento. O crescimento econômico acelerado, a aliança para a não mudança do padrão excludente e concentrador de riquezas, a orientação do serviço público para a manutenção da rentabilidade privada, constituíram o pacto de bases frágeis que vigorou em um determinado período conhecido como o período do Estado Desenvolvimentista no Brasil.

Este pacto porém funcionou até o momento em que as circunstâncias internacionais se transformaram radicalmente e que implicaram mudanças tão substanciais tais como as ocorridas em 1930. Porém, até o

---

<sup>26</sup> Para o estudo deste ponto:

DRAIBE, S. “Rumos e Metamorfoses”, Paz e Terra, SP, 1991.

FAUSTO, B. “A Revolução de 1930”, Brasiliense, 1970.

WEFFORT, F. “O Populismo na Política Brasileira”, Paz e Terra, 1978.

governo de FHC (1994) não se esboçavam possibilidades concretas de bases de sustentação à qualquer projeto reformista seja ele de cunho neoliberal, muito menos qualquer outro à revelia deste. Com este novo governo, até o momento é possível encontrar certas particularidades, explícitas pela base política de sustentação, que permitem traçar alguns comentários sobre o caráter que este vem assumindo. Porém, esta discussão fica para a conclusão deste trabalho.

No momento, temos de reconstituir, em termos gerais, certos fatos que nos auxiliarão a compreender os impasses e novos questionamentos da década de 90.

### 3.1. 2ºPND, Crise da Dívida e “Estagflação” nos Anos 80

O 2ºPND foi o programa de ajuste estrutural conduzido pelo Governo Geisel (1974-1978) que tinha dois objetivos principais, derivados do diagnóstico por ele formulado: era necessário internalizar definitivamente o setor de bens de capital no país dada a ênfase destinada ao setor de duráveis de consumo na época do Plano de Metas e também reforçar a capital nacional, que na estrutura também montada pelo Plano de Metas, destacou a ele um papel subordinado no famoso tripé de sustentação. Em uma crítica ao período do “milagre”, eles, os pais do plano, questionavam a plena utilização de um parque industrial construído no governo de Juscelino Kubitchek (com os problemas citados acima) e diziam que o esgotamento deste ciclo se devia a muitos pontos, dentre os quais se destacava que a ausência de um setor de bens de capital mais desenvolvido, plenamente internalizado, impedia a economia de se auto-determinar plenamente.

Construído basicamente pelo pesado investimento neste setor por parte das empresas estatais, o 2ºPND constitui até hoje um ponto polêmico quanto à sua validade estratégica ou não. Resumidamente, o período

foi marcado pelo crescente endividamento externo das empresas estatais, assumindo em muito o risco que deveria ser tomado pela iniciativa privada, que, ao contrário, beneficiou-se de uma medida do BACEN que permitia a transmissão de passivos externos para o governo, que assim assumiu em grande parte estes compromissos em moeda estrangeira (o dólar essencialmente). De qualquer forma, o 2ºPND constituiu no Brasil o último grande movimento de intervenção desenvolvimentista por parte do governo, em um momento em que a taxa de inversão média da economia passou a depender substancialmente do setor público, dada a queda do investimento privado.

Quando das drásticas mudanças ocorridas na virada da década de 70 para 80 (a política do dólar forte de Volker e a alta explosiva dos juros), ocorre a explosão das contas públicas, quando da necessidade de crescentes volumes de recursos para fazer frente aos compromissos externos. O quadro se agravaria com a moratória mexicana e a ruptura do sistema em 1982 quando os bancos internacionais fechados em cartel, comprometem inclusive a capacidade de refinanciamento destes débitos externos<sup>27</sup>.

---

<sup>27</sup> BAER, M., op.cit., 1993.

Tudo isso, descrito resumidamente acima, vem de encontro com crescentes pressões sobre o regime militar no Brasil, extremamente desgastado nos últimos anos pela incapacidade de, como dissemos acima, gerar um crescimento econômico exigido pelo pacto de sustentação deste Estado, para a manutenção dos conflitos. Na incapacidade de realizar isto, falido e questionado, o governo militar no Brasil tem seu fim em 1984. Em 1985, porém, assume de forma indireta, na impossibilidade do presidente Tancredo Neves eleito pelo Colégio Eleitoral, o vice da chapa José Sarney, tradicionalmente ligado à ARENA, ao PDS, ninho político dos que apoiavam o regime autoritário. Mais uma vez, o conluio político conseguiu adiar mudanças drásticas de rompimento com estruturas anacrônicas e antagônicas, realizando uma abertura democrática totalmente controlada pelos membros ligados ao governo.

Com o 2ºPND questionado, uma crise sem precedentes no Estado na figura da crise da dívida, a inflação crescente e um delicado processo de redemocratização, o Brasil passa os anos 80 sem crescer, com indicadores sociais deteriorando, desequilíbrios macroeconômicos e uma profunda destruição dos serviços públicos. Também é por isso, e por interesses os mais

diversos, que formou-se toda uma opinião pública contrária à intervenção estatal, ao serviço público, ao governo. Obviamente, com todo este quadro montado, não foi difícil as idéias neoliberais de ajuste ganharem força e serem sustentadas pelas elites econômica-financeiras e, conseqüentemente, políticas, após anos de utilização indébita do Estado brasileiro.

Porém, as mudanças ocorridas nos anos 80 encontraram dificuldades em transformar plenamente o modelo criado pelo Estado Desenvolvimentista. A descentralização dos recursos fiscais entre União, Estados e municípios, chocam-se frontalmente com a necessidade de fortalecimento do orçamento federal para a manutenção do setor público, de custos, pressões e distorções cada vez maiores. O que acontece é uma terrível situação, como sempre baseada na conciliação de conflitos, onde o Estado Desenvolvimentista cada vez mais perde instrumentos, mas não é definitivamente desmontado, e, assim, convive com novos instrumentos, que representam uma nova ordem, que é impedida de nascer plenamente. Ou seja, o Estado perde a capacidade de impulsionar o crescimento econômico. Neste ponto, Prado esclarece:

“...embora os anos 80 tenham sido marcados por um processo crescente de reformas que atingiram certos aspectos básicos do modelo implantado no final dos sessenta, no que se refere à produção estatal o arranjo do Estado Desenvolvimentista preservará, de alguma forma, seus traços fundamentais, mas perde inexoravelmente sua capacidade integradora e dinamizadora”<sup>28</sup>.

Passemos, desta forma, aos anos 90, objeto de maior interesse para nosso estudo, quando dos governos Collor, Itamar e FHC, que, apesar de antagônicos entre si, já sinalizam para uma certa conformação de interesses, uma certa tentativa da ruptura dos impasses que tivemos nos anos 80.

---

<sup>28</sup> PRADO, S., op.cit., p.289.

### 3.2. Anos 90: Collor e FHC

Após décadas de autoritarismo, o país elegeu o primeiro representante civil para a presidência da república, em 1989. O eleito foi Fernando Collor de Mello, do partido PRN, legenda criada essencialmente para possibilitar sua candidatura, fora dos círculos políticos dominantes da época. Sem base política de apoio, de cunho autoritário e de relações indébitas (sob investigação da justiça federal), acabou cassado por um processo de impeachment realizado pelo Congresso Nacional e que culminou com seu afastamento em 29 de setembro de 1992.

Porém, apesar das circunstâncias políticas e criminais envolvidas neste governo, este foi extremamente importante para demonstrar como parte da elite econômica-política do país pensa o rumo que deve ser tomado pelo processo de reforma do Estado. Isso ficou esboçado nitidamente pelo governo de Collor, de cunho extremamente neoliberal, atrelado ao receituário exposto pelo “Consenso de Washington”, descrito no capítulo 1. A tríade deste consenso - privatização, desregulação e abertura - passou a fazer parte de toda a agenda política brasileira, ditada pelo governo, a partir de então.

Há quem se pergunte - e creio que não há uma resposta simples - o porque da queda de Collor. Motivos meramente de falta de decoro para com o cargo, corrupção, ou por outro lado, a agenda neoliberal, o autoritarismo, a sua natureza política à deriva dos círculos dominantes. Realmente, serão precisos alguns bons anos passarem, para evidenciarmos como se coloca a queda do governo Collor no contexto das reformas liberalizantes no Brasil e na América Latina.

Sabemos, ao menos, ao que veio este governo. Baseado em um discurso fortemente anti-estatal, criticando o serviço público, pregando a privatização, ele lutou contra um congresso adverso politicamente, mais que ideologicamente. Isso fica evidenciado anos depois quando da eleição de FHC, cujas propostas em muito se assemelham ao governo de Collor. Porém, há certos componentes que permitem demonstrar que são governos com muitas semelhanças e divergências entre si. Para esta discussão, faremos a comparação entre estes dois governos para a melhor compreensão do problema. Consideraremos o governo Itamar como um meio de gestação do governo de FHC e consideramos útil este modo de análise.

A conturbada eleição de Collor em 1989, dado os fatores brevemente colocados acima, fizeram com que mais uma vez se evidenciasse, como foi explícito nos anos 80, a ausência de uma âncora - uma base de sustentação política - na qual pudesse se apoiar qualquer programa reformista, neste caso o de caráter liberalizante.

Então, o Brasil tornou-se um *late comer* [SOLA, 1993] frente aos seus parceiros latino-americanos. Justamente porque até Collor tivemos:

“...a capacidade decrescente de mobilizar recursos para coordenar com sucesso as tarefas que tinham pela frente: estabilização de preços, reestruturação da economia e consolidação democrática. Daí a erosão em ritmo cada vez mais rápido das enormes reservas de confiança com as quais cada um deles iniciou sua gestão e a dos instrumentos de política-econômica”<sup>29</sup>.

---

<sup>29</sup> SOLA, L., op.cit., p.241.

Não éramos capazes de concluir sequer a primeira etapa de um ciclo que passaria por ajustamento externo, estabilização e liberalização econômica, o que aparentemente, até o presente momento, parece estar em curso com o governo de FHC. Observava-se um forte paradoxo, pois ao mesmo tempo que se exigia o desmonte do Estado pelas políticas liberalizantes, exigiam-se burocracias autônomas neste Estado capaz de transformá-lo. Desta forma, o agente de transformação e o transformado são o mesmo Estado. Porém, nas experiências latino-americanas (o caso do Chile é emblemático) a reestruturação econômica precedeu o processo de democratização e de liberalização política. Tal fato, nos exige perguntar até que pontos tais processos não se tornam contraditórios. Como combinar liberalização econômica e democratização? Lembremos do que diziam Haggard e Kaufman, teóricos da doutrina neoliberal, segundo a qual liberalização econômica e democratização são processos que reforçam mutuamente. Porém, o que se observou muitas vezes foi o alto preço pago pelos países quanto à sua democratização para o ajustamento estrutural liberalizante.

Sempre fiéis ao nosso propósito de reconstituir o debate, lembremos que tal questionamento sobre o caso brasileiro encontrava

basicamente duas correntes que procuravam compreendê-lo: aquela que centrava a crítica na análise do Estado Desenvolvimentista, basicamente liderada por Fiori, e aquela adepta ao *mainstream* do “consenso” adotado pelo discurso da elite econômico-financeira e pela academia ortodoxa brasileiras. Apesar de antagônicas em quase todos os seus aspectos, ambas as correntes são críticas quanto ao modelo de desenvolvimento e da relação Estado x Mercado adotados a partir de 1930.

É nesta corrente atrelada ao “consenso”, como já disse anteriormente, que se atrela o governo de Collor. Suas reformas detonaram o processo de ajuste não só da economia como da intelectualidade dominante que ainda não previa para o Brasil a possibilidade da implantação destas reformas. Isso pois não contava-se com a inesperada vitória de Fernando Collor. Seu governo logo deparou-se com um inimigo poderoso: a constituição federal promulgada há apenas dois anos de sua posse em 1988, que impedia a conciliação da abertura comercial, da desregulamentação econômica e, principalmente, das privatizações.

Esse fator da constituição tem um sério componente aparentemente implícito: como um país elege o programa político representado por Collor se há menos de dois anos havia promulgado uma constituição que reiterava em muito importantes aspectos e características do Estado Desenvolvimentista, ainda que falido? Não era de se esperar outro fim para o governo Collor, sem embasamento político algum que desse a ele sustentação. Porém, a pergunta vai além: como então se gestam as condições políticas necessárias, se é que elas são efetivamente válidas, para o programa de reformas do governo de FHC?

Isso que podemos chamar de “custos de transição” [SOLA, 1993] está presente em uma série de acontecimentos. Primeiramente, no como a elite presente no Estado irá apreender esta concepção neoliberal após décadas de intervencionismo e também como ela dará sustentação estável ao processo de reformas e não irá ignorar mais os segmentos sociais organizados e a herança de miserabilidade de grande parte de nossa população. Tratemos de maneira mais sistemática do processo de reformas detonado pelo governo Collor.

Quanto à questão da abertura comercial, optou-se pela gradual redução de alíquotas, porém privilegiando os setores de bens de capital e insumos, em detrimento do setor de bens de consumo, como forma de auxílio ao processo de estabilização iniciado pelo Plano Collor I que tinha realizado o maior confisco de liquidez já observado na história econômica. Nesta questão, este governo tratou este ponto como instrumento auxiliar anti-inflacionário e instrumento de reestruturação da concorrência interna. Este último ponto, o governo pouco êxito logrou, pois não houve condições (e vontade) políticas de controle prático do poder dos oligopólios.

Podemos comentar também o programa de privatizações do governo Collor. Inicialmente um programa ambicioso, este programa foi sofrendo sérios retalhamentos que o transformaram de um ajuste patrimonial do Estado - ainda que sob condições discutíveis - em um programa que ficou vinculado aos interesses de alguns grupos econômicos poderosos. Tratou-se de um programa “privatização - business”. [PRADO, 1994]. Collor, porém, teria de enfrentar, como já dissemos, a constituição federal que restringia à algumas áreas a possibilidade de transferência de ativos estatais para a iniciativa privada.

## CEDOC/IE

Afinal de contas, não houve muito tempo para a efetiva realização de reformas. Em um governo tumultuado pelo autoritarismo e pelas suspeitas de corrupção, não houve ambiente propício para sua execução. Obviamente, podemos perguntar se o processo detonado por Collor é irreversível? A julgar, à primeira vista, pela eleição de FHC, diríamos que sim. Porém, existiriam forças políticas estáveis realmente vinculadas a esse processo de liberalização comercial, desregulamentação e privatização? Na conclusão, voltaremos a este ponto.

Tratemos agora o período pós-Collor e o início do governo FHC. É importante denotar, inicialmente, algumas medidas qualitativas que ocorrem nos anos 90 e que possibilitam uma série de acontecimentos, dentre eles o sucesso da estabilização econômica pelo Plano Real. A partir de 1990 o Brasil volta a fazer parte do mercado financeiro mundial - isolado que se encontrava desde a crise da dívida no início dos anos 80, isto quer dizer, voltamos a receber um fluxo positivo na conta capital. Além disso, apesar da recessão de 1991-1992, o país volta a crescer quando da saída simultânea da recessão por parte dos países da OCDE. Alguns fatores são importantes de

serem destacados: aumento da importação de bens de consumo duráveis e de componentes, peças e matérias-primas, e, inclusive de bens de capital e de bens finais de consumo não-duráveis. Esse efeito do crescimento derivado da retomada do fluxo de capitais para o Brasil e América Latina, da abertura comercial associada a uma valorização do câmbio e acúmulo de reservas, fez o país conhecer um salto de seu coeficiente de importações de cerca de 4,5% do PIB para cerca de 10%, o que fez nosso saldo comercial, anteriormente utilizado pela política do *drive-exportador* para pagamento dos compromissos externos, deteriorar-se e colocar-nos em uma situação frágil em relação a este processo de globalização, no qual o Brasil dessa forma se inseriu.

Porém, é desta maneira que o país, utilizando a chamada “âncora cambial”, realiza um plano - o Plano Real - que obtém êxito em estabilizar os preços e controlar a escalada inflacionária. De concepção criativa e sem sobressaltos, o plano consegue este propósito, a despeito das implicações macroeconômicas que dele resultam. Porém, mais do que um plano de estabilização, o Real já embutia em sua concepção, uma estratégia de reformas do aparelh estatal orientadas para o mercado. Como já havia dito no primeiro capítulo, há uma associação entre os planos de estabilização, bem

sucedidos no início dos anos 90 na América Latina e a partir de 1994 no Brasil, e uma estratégia de longo prazo que configura esta nova formatação público x privado, desenhada pelas reformas liberalizantes *a la* Consenso de Washington.

Desta forma, qual é a bússola que orienta o governo de FHC? É uma pergunta muito problemática, que envolve muitas variáveis relevantes, mas que pode ser elucidada por alguns fatores que se destacam. É emblemático o colapso vivido pela economia mexicana no início de 1995, que explicitou muitas características destes planos de estabilização - dentre eles o Real - que antes de serem formulações geniais, representam a conjunção de uma situação externa favorável na retomada de um grande volume de fluxo de capitais. As implicações deste fato não são poucas.<sup>30</sup>

Voltando à tentativa de compreensão da orientação do governo de FHC, temos de retornar a seus escritos anteriores<sup>31</sup> na tentativa de encontrar algum nexos entre a sua Teoria da Dependência e o seu discurso

---

<sup>30</sup> Para o estudo destas implicações ainda não há uma literatura abundante sobre o Plano Real e suas consequências. De qualquer forma, há alguns interessantes como o de Gustavo Franco, diretor de relações internacionais do BACEN, explicitando a visão de um dos pais do plano, e alguns textos encontrados em jornais, revistas especializadas, etc.

<sup>31</sup> Quem realiza este tipo de análise é o professor Fiori em "Da Dependência ao Social-Liberalismo: a bússola de Fernando Henrique Cardoso" in FIORI, J.L., op.cit.

(chamado também por Collor) de Social-Liberalismo. FHC, em sua teoria da dependência, consegue denotar pioneiramente que nossa burguesia industrial nacional não poderia cumprir o papel que lhe era reservado pela ideologia populista devido às suas limitações de cunho estrutural. Fiori esclarece:

“...esta constatação de FHC, lhe permitiu redescobrir, muito cedo, no empresariado brasileiro, uma condição universal do capitalismo, quer seja, a de que ele pode estar associado, indiferentemente, segundo as circunstâncias, a um discurso ideológico protecionista ou livre cambista, estatista ou antiestatista, obedecendo apenas ao interesse maior da liberdade de movimento do capital e dos desdobramentos geoeconômicos e políticos de sua continuada internacionalização”<sup>32</sup>.

Dessa forma, não há incoerência (e aqui concordo com a análise do professor Fiori) entre os escritos do sociólogo da década de 60 e seus pensamentos e ações como presidente da república a partir de 1994. Ou seja, basta constatar mais uma vez que as condições internacionais tais como em nosso processo de industrialização, tais como em período de globalização, influenciam e determinam nossa inserção externa e realidade econômica

---

<sup>32</sup> FIORI, J.L., op.cit., p.237.

interna. Obviamente, FHC trata de ignorar em sua análise da inevitabilidade do processo de globalização o caráter político-ideológico embutido, tratando de maneira fulminante aqueles que se opõem a este processo.

Passemos às conclusões.

#### 4. Conclusões

De acordo com nossos objetivos iniciais:

1) Sistematizar a literatura acerca do tema “Reforma do Estado” na América Latina, conteúdo de propostas, guinada dos anos 80 para os 90, sob novas condições,

2) Exibir particularidades do caso brasileiro dentro da América Latina, a trajetória de suas estratégias de ajuste e fatores políticos-institucionais específicos,

cremos ter realizado satisfatoriamente estes propósitos ao realizar, como objetivo primordial, a reconstituição do debate que é travado neste continente desde os anos 80 sobre a reorientação do papel de um Estado tão importante para o nosso modelo de desenvolvimento.

Fomos estimulados pela avalanche trazida pelo “consenso” na qual parecia surgir uma sabedoria incontestável acerca de nossos problemas, mesmo estes sendo equacionados por programas liberalizantes formulados por organismos financeiros internacionais como o FMI e o Banco Mundial. Avessos que somos às receitas, às simplificações e aos interesses particulares

expostos por esta “nova” corrente, tentamos levantar as principais questões travadas neste debate, ao percebê-lo tão contaminado pela ideologia neoliberal.

Dessa forma, ficam para esta conclusão diversas questões que foram levantadas no decorrer da pesquisa e que colocam em xeque nossa perspectiva de ajuste dentro do ideário do “Consenso de Washington”. Isso, pois, como nos diz o cientista político Fiori, mais do que propostas alternativas, nossas análises buscaram a crítica, tão esquecida pela academia brasileira, tão pouco combativa, pluralista e democrática.

Dessa maneira, nos cabe indagar inicialmente: existiria uma coalizão política estável realmente convencida e envolvida por esse processo de ajuste, vinculado ao ideário neoliberal? Esta pergunta é importante pois nos permite identificar se tal processo detonado pelo governo Collor, tal como perguntado anteriormente, é irreversível ou não, tal como nos é colocado diariamente pelos meios de comunicação. E esta pergunta também nos leva a mais um questionamento derivado que nos coloca de frente com a reavaliação que é feita pelos países que implementaram em parte essa política de ajuste. Ou seja, se optamos efetivamente por essa via de ajuste, até que ponto estamos

absorvendo as inflexões ocorridas no virar das décadas, quando há sérios questionamentos sobre a simplicidade do receituário?

São, portanto, sérias questões pouco discutidas pela academia brasileira e pelas elites econômico-financeira que adotaram o ajuste liberalizante como um modelo de ajuste pronto e acabado. Como podemos afirmar isso? Pela constatação da aliança de centro-direita que elegeu o presidente FHC, pelas suas ações que são reflexo dos compromissos que assumiu com estes grupos políticos ao ser eleito. Em fevereiro de 1995, falando no auditório da CEPAL, FHC disse:

“...a arrogância, falta de sensibilidade, dimensão política e ausência de compreensão pelo FMI do que são nossas democracias, valores e crenças da nossa sociedade”.<sup>33</sup>

Então, comenta Fiori:

“...longe da retórica, entretanto, os compromissos em que se sustenta a coalizão política que o apóia, e a própria *lógica* do seu Plano Real, parecem lhe deixar muito pouca margem de manobra ao governo de FHC. (...) FHC fez uma opção e deve levá-la até o fim: a opção por uma aliança de direita

---

<sup>33</sup> FIORI, J.L., *op.cit.*, p.245.

em torno a um projeto que ele chama de sócio-liberal mas que não se diferencia em nada do que outros chamam de neoliberalismo”.<sup>34</sup>

Assim, ao realizar esta pesquisa bibliográfica podemos realmente afirmar que a América Latina encontra-se sob o discurso dominante ditado pelos adeptos do “consenso”, que há poucas vozes que conseguem ser ouvidas na tentativa de criticá-lo enquanto modelo de ajuste e que este continente não adequou-se ainda ao questionamento que os próprios organismos internacionais tentam realizar de acordo com as experiências problemáticas.

Finalmente, podemos colocar que o processo de ajuste liberal, pregado e levado adiante por alguns importantes países latino-americanos, é reflexo do domínio exercido pelas potências internacionais, principalmente os países da matriz anglo-saxão (EUA-Inglaterra), que nos impõem certas medidas dada nossa impossibilidade, de acordo com nossas circunstâncias históricas, de nos inserirmos na economia globalizada de maneira competitiva. Tais medidas refletem ainda a impotência de nossa elite

---

<sup>34</sup> FIORI, J.L., *op.cit.*, p.245.

econômica-financeira de colocar-se de maneira “forte” neste processo, preferindo buscar no desmonte do Estado mais uma forma de garantir suas altas taxas de rentabilidade, do que de realmente desejar a “modernidade” e corrigir distorções causadas por este modelo de Estado.

É evidente esse processo, dentre os quais temos a “privatização - business” [PRADO, 1994], no qual aquela elite busca abrir novas possibilidades de ganho, o retrato do descaso com o qual é tratado o setor público brasileiro, falido e destruído justamente por esse suporte ao capital privado nacional, uma de suas funções como vimos no primeiro capítulo. Dessa forma, é importante denotar que não há como negligenciar o fato de que os grandes grupos econômicos possuem interesses neste processo e assim, como disse Fiori (citado anteriormente), podem ser adeptos, dadas as circunstâncias, desde o livre cambismo até o protecionismo.

Portanto, cremos ter contribuído para esta discussão, ao levantarmos estas questões, chegarmos a algumas conclusões e abriremos mais um ainda que pequeno canal para a crítica ao “consenso”. Afinal de contas, o

“consenso” não combina em nada com a prática democrática ao eliminar o debate, ao contrário, chego a crer que tais processos são inconciliáveis.

## 5. Bibliografia

BAER, Mônica O Rumo Perdido: a crise fiscal e financeira do Estado Brasileiro, Paz e Terra, RJ, 1994.

BELLUZZO, L.G. de Melo O Declínio de Bretton Woods e a emergência dos mercados “globalizados”, Economia e Sociedade, 4, UNICAMP, 1995.

BRESSER PEREIRA, L.C. Efficiency and Politics of Economics Reforms in Latin America, in BRESSER PEREIRA, L.C., MARAVALL, J.M. e PRZEWORSKI, A., Economics Reforms in New Democracies.

BRESSER PEREIRA, L.C. Estado, Aparelho de Estado e Sociedade Civil, texto para discussão, ENAP e MARE, Brasília, 1995.

BORON, A. Estado, Mercado e Democracia, Paz e Terra, 1994.

CAMARGO, Aspásia O Federalismo Acorrentado, ANPOCS, mimeo, 1992.

CARDOSO, F.H. Estado, Mercado e Democracia: existe uma perspectiva latino-americana?, seminário USP, 1993.

CARDOSO DE MELO, J.M. O Capitalismo Tardio, Brasiliense, SP, 1982.

COUTINHO, L. A Terceira Revolução Industrial, Economia e Sociedade, 1, UNICAMP, 1992.

COUTINHO, L. Notas sobre a Natureza da Globalização, Economia e Sociedade, 4, UNICAMP, 1995.

COUTINHO, L. A Fragilidade do Brasil em face da Globalização, in BAUMANN, R. (org) O Brasil e a Economia Global, Câmpus, SP, 1995.

EVANS, Peter O Estado como problema e solução, Lua Nova 28/29, 1992.

FIORI, J.L. Poder e Credibilidade: o paradoxo político da reforma neoliberal, Lua Nova 25, 1992.

FIORI, J.L. Transição Democrática e a crise do Estado, Novos Estudos 28, CEBRAP.

FIORI, J.L. Em busca do Dissenso Perdido: ensaios críticos sobre a festejada crise do Estado, Insight Editorial, RJ, 1995.

GERCHUNOFF, P. e TORRE, J.C. Reflexiones sobre el papel del Estado en America Latina, simpósio “Estratégias de desarrollo para America Latina”, 1989.

GOLDENSTEIN, L. Repensando a Dependência, tese de doutorado, IE-UNICAMP, 1994.

HAGGARD, S. e KAUFMAN, R. O Estado no início e na consolidação da reforma orientada para o mercado, 1991.

HOBSBAWN, E. Era dos Extremos, Companhia das Letras, SP, 1994.

PRZEWORSKI, A. e WALLERSTEIN, M. O Capitalismo Democrático na Encruzilhada, Novos Estudos 22, CEBRAP, 1988.

SOLA, Lourdes Governabilidade e Reforma do Estado: qual Estado? Seminário "Brasil na década de 80: o que aprendemos?", USP, SP, 1993.

SHONFIELD, A. Capitalismo Moderno, Zahar Editores, RJ, 1980.

TAVARES, M.C. e FIORI, J.L. (Des)Ajuste Global e Modernização Conservadora, Paz e Terra, RJ, 1993.

TEIXEIRA, A. O Ajuste Impossível, tese de doutorado, IE-UNICAMP, 1993.

WILLIAMSON, J. What Washington Means by Policy Reforms in Latin American Adjustment: how much has happened?, 1990.

WILLIAMSON, J. Democracy and the Washington Consensus, World Development, vol.21, 8, 1993.

WILLIAMSON, J. Reformas Políticas na América Latina, Revista de Economia Política 12, 1, 1992.