

Quando Fernando Collor de Mello assumiu a Presidência do Brasil, encontrou um país em hiperinflação, mas nem tudo estava contra ele. Seu governo fora legitimamente eleito, derrotando no segundo turno um jovem político do PT, Luís Inácio da Silva, o Lula, que foi apoiado por todas as forças de esquerda, inclusive o PSDB. Graças à desvalorização cambial de 1983, elevados superávits comerciais haviam possibilitado zerar a conta corrente do país e mesmo alcançar saldos positivos, de forma que o peso da dívida externa sobre o PIB começava a diminuir. Por outro lado, duas reformas estavam engatilhadas: a liberalização comercial e a privatização. Esta última já começara no governo anterior, mas era tímida. A liberalização comercial começou a ser preparada em 1987 pelo Ministério da Fazenda.¹ Além disso, a sociedade que, até 1987, ignorava a importância do ajuste fiscal, a partir de 1989, se tornou mais consciente da necessidade de contas equilibradas para que o Estado pudesse cumprir suas funções.

O presidente Fernando Collor de Mello foi eleito neste quadro econômico e no vácuo político deixado pela crise política de 1987-1989. Foi eleito sem o apoio de qualquer importante força política, a partir de um contato direto com as massas que logrou através da televisão. Esse fato foi visto por muitos como normal no Brasil. Isso é um erro. A eleição de um presidente sem raízes políticas só foi possível no Brasil porque a ruptura do Pacto Popular-Democrático populista deixou um vazio atrás de si. A eleição de Fernando Collor de Mello não foi o produto de uma coalizão de classes, nem tampouco representou a vitória de qualquer partido ou tendência política. Foi simplesmente a consequência de sua habilidade em atingir as pessoas, com

¹ Convencido do esgotamento do modelo de substituição de importações e da necessidade de tornar a indústria brasileira competitiva internacionalmente, liderei pessoalmente os preparativos para a abertura comercial, ajudado por meu Secretário de Política Econômica, Yoshiaki Nakano, e pelo presidente da Comissão de Política Aduaneira, José Tavares de Araújo. Substituímos os controles administrativos por uma tarifa aduaneira alta (em torno de 45%), de forma que, em seguida, bastaria diminuir as tarifas gradualmente para liberalizar o comércio.

uma postura de indignação e de moralismo, em um momento em que os partidos políticos e as classes sociais estavam desorganizadas.

Uma vez no poder, o presidente decidiu ganhar o tão necessário apoio através de um ataque frontal, dramático, à inflação. Por outro lado, adotou um programa audacioso de reformas comandadas pela abertura comercial ao exterior e pela privatização. A política de controle da inflação materializou-se no Plano Collor — um plano de estabilização violento e ortodoxo, baseado na captura das poupanças privadas e em um congelamento sem tabelas de neutralização da inércia.² Esse primeiro plano foi seguido pelo Plano Eris de controle monetário (maio-dezembro). O governo sofreu um primeiro golpe significativo ainda em 1990, com o fracasso desses dois planos sucessivos. O Plano Collor II, no começo de 1991, foi apenas um ato de desespero, um congelamento sem sentido, de uma equipe econômica que havia perdido legitimidade. Segue-se, com a mudança da equipe, o Plano Marcílio, em dezembro 1991.³ Apesar do apoio do FMI, foi um não-plano de estabilização que fracassou redondamente, ao mesmo tempo que aumentava a taxa de juros de forma estratosférica. A inflação mensal, em dezembro de 1991, estava em 20%. Contando com o ajuste fiscal já feito, a carta de intenção aprovada pelo FMI previa que, graças à elevação da taxa de juros, essa inflação reduzir-se-ia obedientemente um pouco menos de 2 pontos percentuais por mês, de forma que, um ano depois, ela estaria no nível de 2% ao ano. Refletia uma visão monetarista convencional sobre a inflação brasileira. Em dezembro de 1992, a inflação mensal continuava nos mesmos 20%.

Nos primeiros dois anos, o ajuste fiscal foi grande e efetivo, como resultado da redução drástica do gasto público implementada pela equipe liderada por Zélia Cardoso de Mello. A economia só voltou a apresentar déficit público no terceiro ano do governo, em 1992. A principal razão para isso foi o enorme aumento da taxa básica de juros paga pelo governo, que alcançou mais de 30% ao ano em termos reais, enquanto a economia estava mergulhada na recessão. Afinal, foi esse o único “resultado” do acordo com o FMI.

O governo Collor, que termina com o seu *impeachment* em agosto de 1992 devido à corrupção, foram anos de equilíbrio fiscal, mas foram tam-

² No Ministério da Fazenda, estava Zélia Cardoso de Mello e na Presidência do Banco Central, Ibrahim Eris.

³ O ministro da Fazenda era Marcílio Marques Moreira; na Presidência do Banco Central, estava Francisco Gross e na sua diretoria, Armínio Fraga, que, em 1999, seria o presidente da instituição.

bém anos de políticas econômicas incompetentes, de taxas de juros abusivamente altas a partir da administração Marques Moreira e de recessão severa. Como o caráter inercial da inflação brasileira não foi levado em conta pelos *policymakers*, a estabilização não foi obtida. Entretanto, esse governo deixou uma herança positiva: embora a abertura comercial realizada pudesse ter sido mais gradual, esta reforma permitiu que as empresas se reestruturassem, modernizassem suas fábricas, aumentassem substancialmente sua produtividade e, assim, muitas se demonstraram, a partir de então, capazes de competir internacionalmente.

ULTRALIBERALISMO E NEOLIBERALISMO

Na opinião da maioria dos intelectuais de esquerda, as reformas orientadas para o mercado identificaram o governo Collor com a direita neoliberal. Essa só é uma visão correta se distinguirmos o neoliberalismo do ultraliberalismo. Durante um certo tempo, eu não fazia essa distinção e, por isso, não aceitava a expressão neoliberal para classificar o governo Collor e, mais tarde, o governo Fernando Henrique. Verifiquei entretanto que, nos Estados Unidos e na Inglaterra, a expressão neoliberal não envolve radicalismo e sim, a idéia do Estado mínimo. Para eles, para os quais liberalismo é uma ideologia progressista, neoliberalismo é simplesmente uma ideologia conservadora e orientada para maior liberdade de mercado. Não significa liberalismo econômico radical. Pareceu-me, assim, mais correto distinguir neoliberalismo de ultraliberalismo e definir este como a perspectiva radical daquele. O ultraliberalismo é a ideologia da nova direita. É uma visão neoconservadora da sociedade, radicalmente contra a intervenção estatal na economia. O ultraliberalismo é o velho liberalismo econômico atualizado pela visão neoclássica da escola austríaca (Hayek), pelos monetaristas e os novos macroeconomistas neoclássicos (Friedman e Lucas, respectivamente), e pela crítica do Estado conduzida pela escola da escolha racional (Buchanan e Olson). O ultraliberalismo é uma ideologia de intelectuais que apenas uma governante, Margaret Thatcher, tentou consistentemente implantar. Por onze anos, governou o Reino Unido com essa ideologia e procurou reduzir o Estado ao mínimo, mas não logrou sucesso. Durante seu governo, a despesa do Estado em relação ao PIB não diminuiu. Ultraliberalismo foi o que o governo Reagan pregou nos Estados Unidos. O que ele praticou foi um neoliberalismo menos radical e com fortes traços populistas. O ultraliberalismo é uma visão utópica da sociedade, em que o Estado deveria ser mínimo, privado de qualquer papel eco-

nômico e social. A experiência neoliberal americana não logrou ser tão radical: desenvolveu-se como uma curiosa mistura de políticas conservadoras e populistas que conduziram a economia a uma crise fiscal e agravaram seriamente os problemas sociais nos Estados Unidos.⁴

O ultraliberalismo é profundamente pessimista e individualista com relação às possibilidades de cooperação social e de ação coletiva. Seu objetivo é o Estado mínimo. Não são apenas as políticas industrial e tecnológica que não fazem sentido aos neoliberais, mas também a própria possibilidade ou efetividade das políticas macroeconômicas. O mercado se ajustaria perfeitamente, respondendo exclusivamente aos preços e às expectativas dos agentes econômicos. Além disso, o verdadeiro ultraliberal condena qualquer política social em si, pois ela estaria inibindo o trabalho e a iniciativa individual. Como Hirschman enfatizou, essa nova direita está baseada no “princípio do efeito perverso”, que já estava presente na filosofia social conservadora de Edmund Burke: a tentativa de melhorar a distribuição de renda e obter uma maior equidade social seria perversa à medida que seus reais efeitos são opostos aos seus objetivos.⁵ Para um ultraliberal, o fato de a história da social democracia européia negar essa proposição não conta. O princípio do efeito perverso é um poderoso argumento ideológico contra uma ação mais efetiva do Estado nos campos social e econômico.

De acordo com essa perspectiva, Collor não era um ultraliberal mas um neoliberal, como não o foram a maior parte dos chefes de Estado latino-americanos que adotaram reformas orientadas ao mercado desde o final dos anos 1980.⁶ A política tecnológica e industrial que seu governo tentou executar não era ultraliberal. A tentativa de atribuir ao mercado um papel-chave na coordenação da economia não o torna ultraliberal. Quando o Estado cresce demasiadamente, tem distorcidas as suas funções, perde o crédito do público e vai à falência, isso é apenas uma medida de bom senso. Quando o Estado enfrenta uma crise fiscal opressiva, a disciplina fiscal e a privatização de empresas estatais são conseqüências óbvias. Através da privatização, o Estado consegue uma parcela dos recursos que ele necessita para reduzir sua dívida. Por outro lado, a liberalização comercial deveria ter começado há mui-

⁴ Sobre a direita ultraliberal, ver Bosanquet, 1983, Levitas, org., 1986, Dunleavy e O’Leary, 1987 e Barry, 1987.

⁵ Hirschman, 1991.

⁶ Este é o caso de Andrés Perez na Venezuela, de Miguel de la Madrid e de Salinas no México, Fujimori no Peru e Menem na Argentina.

to tempo atrás, no começo dos anos 1960, quando a estratégia de substituição de importações se esgotou.

No Brasil, diversas formas de ideologia liberal estão presentes entre a classe empresarial, mas o ultraliberalismo de fato não é uma ideologia efetivamente adotada por qualquer setor relevante da sociedade. Ser conservador no Brasil não significa, exceto por motivações retóricas, ser contra a intervenção do Estado. A coalizão burocrática capitalista que conduziu o país entre 1964 e 1984 era autoritária e conservadora, mas fortemente favorável à intervenção estatal. Ao final dos anos 1980, a retórica ultraliberal conquistou espaço no discurso dos políticos e empresários brasileiros conservadores, mas não foi acompanhada por uma prática política correspondente. Mesmo entre os intelectuais, é difícil encontrar representantes dessa perspectiva.

Fernando Collor de Mello foi eleito sob a bandeira da modernidade, que ele corretamente definiu como sendo a expressão da superioridade do mercado com relação ao Estado, a alocação de recursos e o compromisso de combater a pobreza e a desigualdade social. Na sua relação direta e pessoal com cada eleitor, havia um marcante elemento populista. Mas esse fato não o levou a adotar práticas populistas em seu governo. Sua política de estabilização fracassou, mas não devido a ele ter adotado práticas populistas com o receio de se tornar impopular. Ele nunca negou o seu apoio pessoal às políticas que suas duas equipes econômicas propuseram. O fracasso não ocorreu em razão de não ter sido implementado um ajuste fiscal. Ele ocorreu mais propriamente devido ao fato de o caráter inercial da inflação brasileira não ter sido avaliado corretamente.⁷ Seu *impeachment*, em 1992, não foi um resultado da resistência às políticas econômicas que ele adotou nem de seu fracasso pessoal em estabilizar a economia. Foi sim a consequência de comprovadas acusações de corrupção, que revelaram uma personalidade dividida e instável: em certas circunstâncias ele demonstrou ser totalmente incapaz de distinguir a esfera pública de seus interesses privados, em outras, ele exibiu uma corajosa e esclarecida visão de como modernizar o Brasil.

TRANSIÇÃO ITAMAR FRANCO

Com o *impeachment* de Fernando Collor de Mello, depois de uma campanha popular que lembrou a campanha das “Diretas Já”, assumiu a Presi-

⁷ Bresser-Pereira e Nakano, 1990.

dência o vice-presidente, Itamar Franco, um político nacionalista de Minas Gerais, pouco preparado para governar mas voltado para o interesse público. As reformas liberais continuaram com o novo governo, embora mais lentamente. O equilíbrio fiscal, porém, só foi aparentemente mantido. Com os fortes aumentos dados ao funcionalismo público, em 1994, para repor as perdas que o governo Collor havia causado, esse governo deixou um pesado déficit público para o governo Cardoso.

A alta inflação que o governo Itamar herdou de Fernando Collor Mello e seu ministro da Fazenda, Marcílio Moreira, já era de 20% ao mês. Nos dois anos seguintes, chegaria até 45% para, afinal, entre abril e julho de 1994, ser liquidada pelo Plano Real, que neutralizou a inércia inflacionária.

O Plano Real foi liderado por Fernando Henrique Cardoso, ainda no governo Itamar Franco. Chamado pelo presidente para ocupar o Ministério da Fazenda em junho de 1993, depois que vários ministros haviam fracassado em sua missão no ano anterior, Fernando Henrique Cardoso obteve o apoio de um grupo competente de economistas neo-estruturalistas ou inercialistas e conseguiu, finalmente, com o Plano Real, controlar a alta inflação brasileira.⁸ Com o êxito esperado do plano, Fernando Henrique Cardoso credenciou-se para ser o candidato à Presidência da República e, no final do ano, eleger-se com ampla maioria, derrotando seu opositor, Luís Inácio Lula da Silva, que, no começo da campanha, quando o Plano Real ainda não produzira os resultados esperados, era de longe o candidato líder nas sondagens de opinião. Em suma, o Brasil enfrentou, na década de 1980 e nos primeiros anos da década de 1990 até o Plano Real, a pior crise econômica de sua história. Sua causa fundamental não foi uma crônica insuficiência de demanda, como pretendeu a interpretação populista, nem o déficit público e a emissão de moeda, como queria a ortodoxia cabocla, mas por um problema de alta inflação, causado pelo seu caráter inercial ou indexado, somado a uma crise da dívida externa que se transformou em uma crise do Estado. A crise do Estado, por sua vez, é definida por uma crise fiscal, por uma crise do modo de intervenção (a estratégia protecionista da substituição de importações) e por uma crise da forma burocrática e ineficiente de administrar o aparelho do Estado. Com a crise, o Estado foi imobilizado. Ao invés de ser um instrumento para o desenvolvimento econômico, tornou-se um obstáculo.

A conseqüente estagnação econômica, definida pelo crescimento negativo da renda *per capita*, significou que o processo de modernização foi pos-

⁸ Refiro-me a Edmar Bacha, Pérsio Arida, André Lara Resende e Francisco Lafayette Lopes.

to de lado. Apenas em um aspecto a modernidade avançou: a democratização. Entretanto, os outros dois elementos de uma sociedade moderna — o crescimento econômico e a distribuição equitativa da renda — estavam ausentes. E as novas democracias sofrem de um mal essencial: a falta de legitimidade de seus governos. Essa falta de legitimidade decorre do caráter radicalmente heterogêneo da sociedade brasileira. Numa sociedade dualista como esta, em que 40% da população está abaixo da linha de pobreza, um contrato social hobbesiano não é suficiente para manter coesa a sociedade e para garantir legitimidade aos seus governos. Além disso, é necessário um pacto político informal orientado ao desenvolvimento.

Foi nesse quadro que, em 1994, o Plano Real conseguiu estabilizar os preços da economia brasileira, graças à neutralização do componente inercial da inflação. Entretanto, para garantir o resultado, seus autores também usaram, e abusaram, de uma âncora cambial, de forma que o Plano Real estabilizou os preços mas desestabilizou as contas externas do Brasil que, em termos de fluxo, estavam equilibradas desde a desvalorização bem-sucedida de 1983.⁹ No capítulo seguinte, examinarei o problema do novo desequilíbrio externo, nos quadros do que chamarei de o Segundo Consenso de Washington.

⁹ O equilíbrio em termos de estoque, perdido em 1981, só seria recuperado no início dos anos 1990, quando o Brasil encaminha a negociação da dívida externa nos termos do Plano Brady, de 1989, equacionando o problema da dívida externa surgido nos anos 1980.