

## O FIM DO TRIUNFALISMO NEOLIBERAL

Luiz Carlos Bresser-Pereira

*Folha de S. Paulo - Mais!*, julho 1994.

A Consolidação da Democracia e do Capitalismo na América Latina e no Leste Europeu não serão Alcançadas Desmantelando-se o Estado, mas Reconstruindo-o em Novas Bases.

O triunfalismo neoliberal está morto no Leste Europeu. Em toda a região vemos o abandono da utopia neo-conservadora visando o Estado mínimo em favor de uma perspectiva social-democrática e pragmática, segundo a qual o melhor caminho para o capitalismo é o fortalecimento do aparelho do Estado e a revalorização da sua burocracia (Bruszt and Stark, 1994). A transição para a democracia foi realizada, reformas orientadas para o mercado continuam a se constituir na estratégia econômica fundamental, mas as elites do Leste Europeu estão crescentemente convencidas de que a forma de consolidar o capitalismo e a democracia não é desmantelando o Estado, mas reconstruindo-o em novas bases.

Na América Latina as idéias neoliberais não sofreram derrota tão grande, mas, na verdade, elas nunca tiveram verdadeiro apoio das elites locais, cujo conservadorismo é mais tradicional e realista. Medidas de reajustamento estrutural - isto é, políticas de ajustamento fiscal somadas a reformas estruturais como a privatização, a liberalização comercial e a desregulação - foram tomadas, mas mesmo no Chile, onde o neoliberalismo foi dominante durante um certo período, no regime militar, o governo não adotou uma estratégia plenamente neoliberal. As minas de cobre continuaram propriedade do Estado, o qual conservou muitas das suas funções sociais. Ora, o neoliberalismo é um liberalismo radical e anti-social. É a concepção de intelectuais conservadores e utópicos, que reagiram às distorções e à crise do Estado de forma exagerada. Enquanto é possível pensar em um liberalismo social, que se aproxima da social-democracia - para isto basta ler Bobbio - o verdadeiro neoliberalismo é contrário a qualquer tipo de intervenção do Estado, inclusive no campo social. Tudo deve ser privatizado, inclusive educação e saúde. E tudo deve ser sacrificado ao “estímulo à iniciativa individual”, que seria indevidamente obstaculizada

por impostos de renda progressivos e por gastos sociais protegendo os pobres. A tais exageros não chegou sequer o Consenso de Washington, apesar de sua óbvia inspiração neoliberal. Ao definir, em 1989, esse consenso, John Williamson, traduzindo a visão dominante em Washington naquele momento, que era ainda fortemente conservadora dado o domínio republicano, mesmo assim reservou para o Estado papel importante na educação, na saúde e nos investimentos de infra-estrutura.<sup>1</sup>

No Leste Europeu esse neoliberalismo mitigado entrou em colapso. Políticos e burocratas que participaram do regime comunista transformaram-se em social-democratas e agora estão ganhando eleições e reassumindo o governo. A queda do neoliberalismo foi grande porque o entusiasmo com ele foi muito forte. Grandes alturas em um momento podem significar grandes quedas no outro. Quando o Estado começou a ser desmantelado em nome de uma crença ilimitada no mercado, este revelou-se incapaz de funcionar por si só. Desemprego crescente e taxas de crescimento negativas prevaleceram, demonstrando mais uma vez que os mercados só são eficientes em alocar recursos quando são complementados por um Estado economicamente forte. A estratégia neoliberal apontava na direção correta quando propunha a adoção de reformas orientadas para o mercado, mas era utópica quando visava o Estado mínimo, e voluntarística quando pressupunha que reformas estruturais poderiam ser implementadas da mesma forma que usualmente se estabilizam altas inflações: através de terapias de choque. O gradualismo é ineficiente senão ineficaz para estabilizar economias em hiperinflação, da mesma forma que a política de choque, de big-bang, é inviável para a realização de reformas estruturais, particularmente para privatizar.

### **Crise e Reconstrução do Estado**

É preciso salientar que a popularidade inicial das idéias neoliberais tinha sua razão de ser. Elas entraram em desfavor porque eram irrealistas, mas antes elas ganharam força porque elas traziam consigo uma crítica correta das distorções que o Estado havia sofrido depois de mais de 50 anos de enorme crescimento. Desde os 1930s o aparelho do Estado cresceu em todo o mundo. Cresceu para promover industrialização forçada, para estabelecer o Estado do bem-estar, para implementar e coordenar políticas macroeconômicas mais

---

<sup>1</sup>- Ver John Williamson (1989).

efetivamente. Esse crescimento foi inicialmente bem sucedido, estimulando crescimento adicional. Mas sucesso leva também ao afrouxamento dos controles, à prevalência dos grupos de interesse, ao “rent-seeking” (ou seja, à obtenção de rendas que não se devem ao trabalho ou ao capital, mas ao poder de monopólio privado ou à capacidade de obter subsídios e outras vantagens do Estado). Afinal, o sucesso inicial levou mais adiante à crise do Estado, que é causa básica da crise econômica do último quartel deste século.<sup>2</sup>

Já nos anos 70 as economias capitalistas centrais, que haviam crescido extraordinariamente no pós-guerra, entraram em crise, viram suas taxas de desenvolvimento desacelerarem. Era a crise do Estado e particularmente da sua forma de intervenção - o “welfare state” - que se manifestava, ao mesmo tempo em que os países desenvolvidos enfrentavam dificuldades fiscais crescentes. Como, em seguida ao primeiro choque do petróleo, em 1973, iniciam severo processo de ajustamento, a crise fiscal do Estado não é tão clara. Mas não há dúvida que por trás da desaceleração das taxas de crescimento estava a crise do Estado.

Esta crise, entretanto, só vai se tornar clara para os próprios países centrais nos anos 80, quando a América Latina e o Leste Europeu, que nos anos 70 mantinham as taxas de crescimento graças ao endividamento externo, entram em uma crise muito mais profunda: uma crise do Estado - uma crise fiscal e uma crise do modo de intervenção do Estado.

As estratégias originais de industrialização, tanto na América Latina - a substituição de importações - como no Leste Europeu - o estatismo comunista - haviam perdido sua própria razão de ser, não apenas porque haviam sido distorcidas pelos interesses especiais de burocratas e de empresários, mas também porque o ambiente internacional transformara-se, e as coalizões de classe que as sustentavam entraram em colapso (Silva, 1993). Dessa forma, a crise fiscal, definida pela perda do crédito público, por poupanças públicas negativas, por elevados déficits públicos e por endividamento público crescente, tornava-se um fenômeno generalizado e óbvio nas duas regiões.

O fim do triunfalismo neoliberal não significa que a América Latina e o Leste Europeu voltarão aos 1950s. Os tempos do estatismo e do nacional-desenvolvimentismo pertencem

---

<sup>2</sup>- Para uma análise da crise fiscal do Estado ver Bresser-Pereira (1993).

ao passado. As propostas de se insular a burocracia das pressões políticas, que vemos hoje no Leste Europeu, e o recrudescimento de idéias populistas e corporativistas, que hoje se nota na América Latina, não devem ser sobre-estimadas. Elas têm fôlego curto. A intervenção do Estado tem um caráter cíclico, mas a história não se repete.<sup>3</sup> A tarefa fundamental continua a ser a de reformar o Estado, isto é, (1) adotar políticas de ajustamento que superem a crise fiscal e reconstituam a poupança pública, e (2) implementar reformas econômicas orientadas para o mercado, privatizando, desregulamentando e liberalizando o comércio. O resultado deverá ser um Estado menor, mas mais forte, no qual uma tecnoburocracia revigorada terá novamente um papel positivo, ao lado das elites econômicas e políticas, cujas limitações são bem conhecidas. O mercado será o principal responsável pela alocação dos recursos, mas o Estado conservará um papel crucial não apenas na institucionalização dos mercados e na garantia dos direitos de propriedade, mas também na promoção do bem-estar social, na construção de uma infra-estrutura econômica adequada, e no estímulo ao progresso tecnológico e cultural. A consolidação da democracia dependerá do desenvolvimento de instituições estáveis, que limitarão as decisões governamentais de caráter autoritário e criarão oportunidade para negociações entre classes e grupos de interesse. (Haggard and Kaufman, 1994).

Em ambas as regiões o ajustamento estrutural - ou seja, a muito necessária reforma do Estado - está sendo realizada. Estas reformas enfrentam obstáculos de todo o tipo. Obstáculos originários de uma esquerda retrógrada, que considera “neoliberal” qualquer reforma, e de uma direita aproveitadora, que preda o Estado em nome do liberalismo, ou dogmática, incapaz de avaliar pragmaticamente cada caso. Mas as reformas são impulsionadas pela pura e simples necessidade. O ajustamento fiscal e as reformas econômicas orientadas para o mercado são a resposta inapelável às altas inflações, a Tesouros vazios, ao crédito público exaurido, à inviabilidade de políticas populistas mesmo no curto prazo, já que os agentes econômico perderam a confiança no Estado e não respondem mais positivamente a estímulos expansionistas. Suas expectativas realistas são

---

<sup>3</sup> - I related the theory of the cyclical pattern of state intervention to economic reforms in Eastern Europe and Latin America in a paper presented to the Forlì, Italy, session (April 2-4, 1992) of the conference “Economic Liberalization and Democratic Consolidation”. The papers of this session, edited by Laurence Whitehead, were published in a special issue of *World Development*, 21(8) August 1993. One of the main points of the conference was to define market-oriented reforms as reforms of the state that have or should have as objective to build a smaller but strong.

de que tais políticas terão logo que ser descontinuadas, dada a falta de espaço fiscal do próprio Estado.

É preciso, entretanto, ser muito cuidadoso em relação à qualidade ou ao caráter dessas reformas. O pressuposto neoliberal é o de que elas são sempre boas é falso. Elas podem ser pragmáticas ou então dogmáticas, cegamente subordinadas a ideologias; elas podem ser eficientes (isto é, redutoras de custos) ou ineficientes senão inefetivas, como foi o caso de tantos programas de estabilização ortodoxos no Brasil; elas podem ser comedidas, levando ao fortalecimento do Estado e da economia local, ou excessivas porque desmantelam o Estado ou agridem de forma generalizada a atividade econômica nacional; podem ser coerentes com o interesse nacional do respectivo país, ou então mais preocupadas em criar confiança a nível internacional através de acordos de dívida que proporcionam descontos ínfimos (México), e através de privatizações que predam o patrimônio público (Argentina); elas podem ter como objetivo a redução das desigualdades sociais, ou o seu aumento, como foi o caso todas as vezes que se adotaram reformas tributárias reduzindo a alíquota marginal do imposto de renda sobre pessoa física.

### **Consolidação do Capitalismo e da Democracia**

O objetivo das elites na América Latina e no Leste Europeu, inclusive as elites sindicais, é consolidar a democracia e o capitalismo. Em ambas as regiões a transição para a democracia foi fortemente impulsionada pela crise do nacional-desenvolvimentismo e do estatismo. Na América Latina, e particularmente no Brasil, foi, adicionalmente, o resultado da decisão da burguesia de romper sua aliança com o regime autoritário e estabelecer um novo pacto político com as forças democráticas existentes no país. Nestes termos, a transição democrática, que se expressou no movimento das Diretas Já, foi um sinal da consolidação do capitalismo, que se sentiu suficientemente forte para se livrar da tutela burocrático-militar.

Entretanto, embora consolidado, o capitalismo latino-americano revela-se capenga, atrasado, produto de uma modernidade incompleta, marcado por desigualdade social selvagem e pelo populismo. É um capitalismo solidamente estabelecido, mas que conserva ainda muitas das suas características mercantis, na medida em que há muitos bolsões

atrasados, nos quais a apropriação do excedente econômico não se realiza no mercado, com base na produtividade, mas é derivada de práticas monopolistas e de subsídios do Estado. Já no Leste Europeu o capitalismo ainda não se consolidou, porque a transição do estatismo ao capitalismo é um processo mais radical do que a transição do nacional-desenvolvimentismo para uma estratégia de desenvolvimento orientada para o mercado. Em compensação, no Leste Europeu a desigualdade e o populismo são menores (Greskovits, 1994).

A consolidação da democracia ocorre ao mesmo tempo em que são adotadas reformas econômicas orientadas para o mercado e que o próprio capitalismo se consolida. Estas reformas, entretanto, não são sinônimo de plena coordenação pelo mercado. Uma economia pode ser fortemente orientada para o mercado, ou seja, fortemente competitiva interna e internacionalmente, como é o caso do Japão, e no entanto ser coordenada de forma mista, pelo mercado e pelo Estado. Desta forma, a consolidação do capitalismo e da democracia não serão alcançadas através de reformas econômicas radicais, de caráter neo-conservador ou neoliberal, que são pregadas mas não adotadas nos países desenvolvidos. O capitalismo consolidado existente nos Estados Unidos, na Europa e no Japão é uma mistura de pragmatismo americano e japonês com a social-democracia européia. É um capitalismo misto, onde Estado e mercado se complementam. É um capitalismo onde homens de negócio, burocratas públicos e trabalhadores envolvem-se em pactos políticos informais relativamente estáveis, onde uma classe alta de grandes proprietários e altos burocratas privados, uma grande classe média, e uma classe baixa em contínua diminuição participam do sistema econômico através de um mercado regulado pelo Estado, e do processo político através dos mecanismos liberais clássicos de representação e dos mecanismos corporativos de participação. É um capitalismo burocrático mas fortemente orientado para o mercado. É um capitalismo tão distante do capitalismo do século XIX, que Dickens testemunhou, quanto da utopia do Estado mínimo, que está implícita em algumas reformas que são oferecidas à América Latina e ao Leste Europeu. É um capitalismo em que os índices de concentração de renda são a longo prazo decrescentes, apesar do retrocesso ocorrido nos últimos 20 anos nos Estados Unidos. É um capitalismo democrático, que tem na democracia o germen fundamental de sua transformação gradual em um sistema econômico e social mais justo e igualitário, o socialismo democrático.

## Referências

- Bresser-Pereira, Luiz Carlos (1993) "The Crisis of the State Approach to Latin America". São Paulo: Instituto Sul-Norte, Working Paper no.1, November 1993. Forthcoming in Luiz Carlos Bresser-Pereira (1995) *Economic Crisis and the State in Brazil*. Boulder, Co.: Lynne Rienner Publishers.
- Bruszt, L. and D. Stark (1994) "Restructuring Networks in the Transformation of Postsocialist Economies". Trabalho apresentado à conferência "Economic Liberalization and Democratic Consolidation", patrocinada pelo Social Sciences Research Council, Rio de Janeiro, Junho 24-26, 1994.
- Greskovits, Béla (1994) "Is the East Becoming the South? Where Threats to Reforms May Come From?". Trabalho a ser apresentado ao XVI Congresso da Associação Internacional de Ciência Política, Berlim, agosto 21-25, 1994.
- Haggard, Stephan (1994) "Institutions, Democratic Consolidation, and Sustainable Growth". Trabalho apresentado à conferência "Economic Liberalization and Democratic Consolidation", patrocinada pelo Social Sciences Research Council, Rio de Janeiro, junho 24-26, 1994. Constituirá o Capítulo 10 do livro em co-autoria, *The Political Economy of Democratic Transitions* (Princeton University Press).
- Silva, Eduardo (1993) "Capitalist Coalitions, the State, and Neoliberal Economic Restructuring: Chile, 1973-88". *World Politics*, 45(4) julho 1993.
- Williamson, John (1990) "What Washington means by Policy Reform" e "The Progress of Policy Reform in Latin America". In Williamson, John, org. (1990) *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?*. Washington: Institute of International Economics.