

Curso de Mestrado em Economia da Faculdade de Ciências Econômi-
cas da Universidade Federal da Bahia. (CME)

Nº 07

ESTADO E NEOLIBERALISMO: Considerações
Retrospectivas e Prospectivas da Eco
nomia Brasileira.

JOSÉ AFONSO FERREIRA MAIA
CRISTINA ARGILES SANCHES

Outubro/1991

Título: Estado e Neoliberalismo: Considerações Retrospectivas e Prospectivas da Economia Brasileira.¹

José Afonso Ferreira Maia, Ph.D.²
Cristina Argiles Sanches³

1. Introdução

O objetivo deste trabalho é apresentar uma visão histórica dos condicionantes políticos e institucionais que forjaram o processo de crescimento econômico da economia brasileira nos anos recentes, pós 1964, para daí fazer-se uma análise prospectiva de cenários para o período 1991 a 2010. O modelo utilizado no trabalho é descritivo e assim, toda a interpretação histórica e prospectiva reflete a percepção da análise econômica neoliberal do autor.

Na Seção 2, apresentar-se os condicionantes históricos sob os quais admitimos embasar a análise prospectiva. Procurou-se fazer uma reflexão histórica para chegar a um quadro estrutural dos estrangulamentos e das potencialidades da economia brasileira, com o objetivo de delimitar-se as potencialidades atuais e futuras com respeito ao crescimento da economia nacional. As condições atuais da economia brasileira dão o referencial do quadro de potencialidades, estrangulamentos e forças emergentes para a análise prospectiva, e portanto toda a nossa análise parte destas restrições e potencialidades. Na sub-seção 2.1., que apresenta o paradigma político ideológico prospectivo, dá-se o suporte para a estratégia de condução da sócio-economia brasileira. A partir deste paradigma, podemos então, com menor subjetividade, estimar as grandes tendências de categorias econômicas que advirão, tais como eficiência privada e econômica, investimentos, poupança, distribuição de renda pessoal e regional, etc. Finalmente, a Seção 2.2. refere-se as conjunções de forças internacionais e seus

Este trabalho é um desdobramento parcial de um relatório apresentado à Secretaria de Minas e Energia do Estado da Bahia, "Cenários e Projeções para o Setor Terciário do Estado da Bahia no período 1991-2010", realizado sob a minha coordenação, com a participação de José Carrera Fernandez (Economista Sênior), Cristina Argiles Sanches (Economista Júnior) e Grazia Burman (Estatística). Os erros remanescentes desta versão são de nossa inteira responsabilidade. Salvador-Ba./Outubro de 1991.

¹ Professor do Departamento de Teoria Econômica da FCE-UFBa.

² Mestranda da Faculdade de Ciências Econômicas - UFBa.

desdobramentos econômicos e políticos, que direta e/ou indiretamente afetarão a economia nacional bem como a economia regional e latinoamericana.

Na Seção 3, apresentam-se os cenário de referência e o cenário alternativo nacional. Considera-se otimista o cenário de referência, uma vez que a taxa de crescimento média da economia é maior do que a do cenário alternativo. No cenário de referência, admite-se que o Governo Collor resistiria às pressões sociais para não mudar as diretrizes de sua estratégia de estabilização da economia brasileira, sejam aquelas relativas às medidas de caráter conjuntural para redução da inflação, desemprego, déficit da balança de pagamentos, déficit público, dívida externa, etc., sejam aquelas de caráter estrutural para promover a eficiência privada, econômica e social. Estas estariam ligadas à liberalização do mercado condizente a uma maior competitividade internacional, ao enxugamento e eficiência da máquina administrativa do setor público, incluindo as empresas estatais, à desestatização destas empresas condizentes com a garantia de maior eficiência econômica, à liberalização gradual das restrições ao comércio internacional, etc. O cenário de referência, mesmo sob a égide de um sistema de governo presidencialista, garantiria uma retomada do crescimento da economia brasileira a partir de 1992¹, e assim traria, no longo prazo, uma maior taxa de crescimento que a do cenário alternativo.

Hipotetiza-se que o cenário alternativo seria conturbado por políticas heterodoxas no segundo semestre de 1991 para obter, efemeramente, taxas positivas de crescimento da economia, mas que seriam neutralizadas a partir de 1992 por altas taxas de inflação, como aquelas observadas nos desdobramentos dos Planos Cruzado I e II, Bresser e Verão. O cenário alternativo estaria seria implementado com a implantação do regime parlamentarista no Brasil a partir do próximo governo em 1995, que embora ofereça, no longo prazo, maior estabilidade do Poder Executivo, Legislativo, da máquina administrativa e tecnoburocrática, levaria a uma política de cunho neoliberal, e com isso a uma profunda recessão entre 1996 e 1997, a exemplo daquela que tivemos em 1990 e 1991 na hipótese do cenário de referência. Na análise prospectiva do cenário alternativo, admite-se que se transfeririam os ajustamentos necessários que aconteceriam na economia brasileira, com a execução do Plano Collor, no período 1990 e 1991, para 1995 e 1996, com a implantação do Sistema Parlamentarista no Brasil. Com esta hipótese, substituiríamos uma profunda recessão da economia brasileira em 1991, por uma efêmera retomada do crescimento a partir do primeiro semestre de 1992, mas culminando em inflação galopante no final de 1992. Esta situação levaria a mudanças do sistema de governo no Plebiscito previsto pela Nova Constituição para a implantação do sistema Parlamentar a partir de 1995. A

¹ Mesmo advindo o Regime Parlamentarista, em 1995, não haveria mudanças significantes no Cenário de Referência.

mudança do sistema traria, conseqüentemente, uma profunda recessão em 1996 pelas políticas ortodoxas, mas retomada do crescimento a partir de 1997. A hipótese admitida é que o Sistema Parlamentarista trará estabilidade de longo prazo às políticas econômicas, bem como a implantação definitiva dos princípios neoliberais de políticas econômicas, onde as leis de mercado conduziriam a uma melhor alocação de recursos e portanto a uma maior eficiência econômica. Contudo, conclui-se, assim, que o cenário de referência traria, em média, uma maior taxa de crescimento no período em prospecção que a do cenário alternativo, conforme pode-se observar no Gráfico A, no final do trabalho.

2. Os Condicionantes Históricos

Uma análise prospectiva de longo prazo, como a esboçada neste trabalho, pressupõe três condicionantes básicos. O primeiro é o referencial histórico sócio-econômico, estrutural e conjuntural do país, no início do período a ser analisado. O segundo é o referencial político-ideológico, visualizado para o país, e os seus possíveis desdobramentos e efeitos nas atividades econômicas no decorrer do período considerado. O terceiro é o referencial das economias desenvolvidas como centros financeiros, difusores de tecnologias e de comércio internacional, especialmente entre os blocos de países em desenvolvimento e o Brasil.

2.1. O Referencial Político-Ideológico Prospectivo

Como referencial político-ideológico, o neoliberalismo, no Brasil, parte de três conjunções de forças. A primeira corresponde ao desgaste e exaustão das forças de sustentação dos Regimes Militares instituídos em 1964, via um modelo de crescimento econômico que privilegiou apenas a eficiência privada.⁵ Em síntese, as tensões e estrangulamentos crescentes acumulados em um bolsão de miséria social, de desemprego estrutural e de um processo inflacionário crônico, desgastaram o poder de sustentação do autoritarismo. A segunda é a institucionalização da democracia a

⁵ O conceito de eficiência privada é definido em termos tecnológico e alocativo, ou seja, melhor tecnologia com a combinação de insumos e fatores que maximizem o lucro da firma. Este conceito não toma em conta as falhas (técnicas e pecuniárias) de mercado e imperfeições (estruturas oligopolísticas, monopolísticas, etc.) e/ou as distorções de custos e receitas da firma causadas pelas intervenções do governo via impostos, subsídios, etc. Toma simplesmente os preços de mercado para cálculo de custos/benefícios. A eficiência privada garante o crescimento econômico concentrador de renda.

partir de 1985, com o governo do Presidente Sarney, cujo mandato estabeleceu a ponte de transição para a democracia com a promulgação da Nova Constituição do Brasil e eleições presidenciais. Finalmente, a terceira refere-se às transformações que estão ocorrendo com os países do oeste e leste europeu, tanto no campo econômico como no político institucional, principalmente na união Soviética, pela sua importância econômica e militar. Estas transformações indicam tendências de descentralização política e administrativa dos países desenvolvidos e do leste europeu, com desdobramentos na esfera econômica da produção e da comercialização via mercado, e conseqüentemente condizentes com os princípios neoliberais modernos.

A partir deste paradigma político-ideológico neoliberal, fazemos uma prospecção de cenários para a economia brasileira no período 1992 a 2010. Este paradigma procura adaptar os princípios do liberalismo econômico às condições do capitalismo moderno. Ele tem como fundamentação postular a supremacia da liberdade do indivíduo, regida por uma ordem natural formada a partir da livre decisão na busca do seu bem-estar, mas restrita a não infringir nos direitos dos outros indivíduos e/ou da sociedade como um todo. No campo econômico, a instituição básica de alocação de recursos para a produção e o consumo é o mercado, e defende-se o disciplinamento da economia de mercado para corrigir as externalidades técnicas e pecuniárias no consumo e na produção, e para garantir uma alocação de recursos eficiente em termos econômicos e/ou sociais.

O neoliberalismo é aqui concebido por um Estado de Direito que implemente e assegure aos seus cidadãos os seguintes princípios básicos:

i) que privilegie o indivíduo e/ou associações autônomas e voluntárias para a produção e para a reivindicação de direitos das classes sociais e partidárias;

ii) que esse Estado de Direito seja apenas um árbitro para fazer valer os contratos entre os indivíduos e entidades livres e que regule as distorções inevitáveis do mercado;

iii) que assegure a imparcialidade para não conceder privilégios a nenhum cidadão, assegurando, assim, a igualdade de oportunidade para todos, via a garantia da justiça perante a lei; e

iv) que conduza a um sistema federativo segundo o qual a União, os Estados, os Municípios, Comunidades e Indivíduos exerçam suas atividades com eficiência econômica⁶ e social.

⁶ A eficiência econômica, assim como a eficiência privada, é definida também em termos tecnológicos, mas também em termos de escala. Esta condiciona um nível de produção máxima a um menor custo econômico e garante o desenvolvimento econômico equilibrado

Estas condições de eficiência resultam das condições de liberdade e competitividade do mercado, onde a divisão do trabalho, as vantagens comparativas estática e dinâmica, a descentralização do Estado e transparência de suas ações, garantem as condições para que os recursos públicos e privados sejam alocados eficientemente no tempo, e espacialmente de forma compatível com a ordenação hierárquica da função objetiva da sociedade.

Com a evolução das tendências neoliberais iniciadas pelo Governo do Presidente Collor, e garantidas pela Nova Constituição, espera-se que o Estado brasileiro passe a exercer menos intervenções diretas no aparato produtivo da economia, para corrigir distorções, especialmente aquelas que podem ser eliminadas pelas forças de mercado, no curto e no médio prazo, e ampliar a descentralização federativa com a reforma constitucional prevista para 1992-1993, já iniciada com o "Emenda". Espera-se que as ações do Estado nas políticas de regulação sejam consistentes com o aumento da competitividade nacional e internacional das empresas privadas e/ou públicas, e portanto ampliem-se as margens de eficiência econômica e social. Espera-se também que o setor terciário venha a sofrer profundas mudanças, especialmente nas atividades de saúde, educação, ciência e desenvolvimento tecnológico e justiça, que se encontram defasadas com respeito a qualquer parâmetro de avaliação, tanto nacional quanto internacional.

2.2. Os Condicionantes Internacionais

No plano internacional, existem alguns fatos que atualmente chamam a atenção para o curto prazo, e outros para o médio e longo prazo. Dentre aqueles de efeitos no curto prazo, podemos citar as crises localizadas do Oriente Médio, com repercussões no preço do petróleo. Esta afeta consideravelmente a economia brasileira pela sua dependência deste insumo energético. Outra questão importante é a dívida externa brasileira, que requer uma negociação capaz de aliviar a carga de amortização e serviços a serem pagos, e com isso proporcionar ao atual e próximos governos a oferta de recursos para investimentos produtivos.

Um acordo dos países signatários do GATT (General

o auto-sustentado.

A eficiência social, embora pressuponha a eficiência econômica, é avaliada em termos de critérios subjetivos (sujeitos a juízo de valor) emanados do poder público, que contemplam os aspectos distributivos de renda pessoal e regional, segurança nacional, bens públicos, bens de mérito e valores culturais de uma sociedade. Este conceito garante o desenvolvimento econômico e social de um país.

Agreement of Trade and Tariff)), para garantir uma reestruturação do comércio internacional, baseada nas vantagens comparativas vigentes e potenciais de cada país e nas leis de mercado competitivo, seria de fundamental importância para o Brasil formular a sua política agrícola e industrial, para o mercado interno e externo. No médio prazo, temos a formação dos blocos de comércio, especialmente o bloco do Cone Sul, formado por Uruguai, Paraguai e Argentina. A formação deste bloco, com a formação de um bloco mais amplo na América Latina, liderada pelos Estados Unidos e Canadá, fortaleceria o comércio internacional com uma mais eficiente divisão de trabalho e maior eficiência dessas economias no uso e seus recursos escassos.

Num plano mais geral, não podemos deixar de reconhecer a consolidação do bloco da OECD (Comunidade Européia) como um exemplo a ser seguido com mais arrojo pelos países latinos. No longo prazo, os desdobramentos dos países do Leste Europeu em economias de mercado, ávidos para abrirem suas fronteiras para o comércio internacional, constituem a mais importante força dinâmica para a expansão do mercado brasileiro. O que se observa, nesses fatos, é o mercado como instituição a ser utilizada com mais intensidade e amplitude no comércio internacional. De um modo geral, pode-se dizer que os princípios neoliberais estão permeando as economias socialistas de modelo planejado (Leste Europeu), e aprofundando-se nas economias da social democracia ocidental.

No continente Latino-americano, vê-se a institucionalização das democracias afastando-se das correntes estatizantes dos modelos desenvolvimentistas inspirados pela CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina), seja pela falência financeira do Estado (inflação, dívida externa e doméstica), seja pelo quadro estrutural da ineficiência econômica-social, concentração de renda e miséria generalizada, instituída nestas sociedades.

2.3. Análise Sócio-Econômica Retrospectiva

O referencial sócio-econômico retrospectivo ajuda a compreender as tensões e estrangulamentos sócio-econômicos atuais, bem como as forças potenciais de desenvolvimento de um país. Para sua melhor compreensão, faz-se aqui uma análise simplificada do processo sócio-econômico do Brasil nos últimos 25 anos.

A análise retrospectiva da economia brasileira, sumarizada nesta seção, tem como objetivo indicar, em linhas gerais, o processo de estruturação do sistema produtivo privado e estatal, enfatizando o seu caráter entrópico pelo artificialismo das políticas econômicas contrárias às leis econômicas de alocação de recursos, conduzindo a uma maior eficiência econômica e social, e conseqüentemente garantindo o crescimento auto-sustentado e o desenvolvimento econômico e social. Desta forma, torna-se

importante, para uma análise prospectiva da economia brasileira, levar em conta as restrições estruturais que esta economia enfrentará nas próximas duas décadas quanto à disponibilidade de recursos no curto e médio prazo, quanto às condições tecnológicas, quanto aos encargos domésticos e externos da dívida pública, quanto ao baixo nível educacional, técnico e científico, e principalmente quanto à cultura corporativista e clientelística dos empresários em geral, que ainda constituem a base do poder decisório do Governo Collor.

As relações do Estado com as forças produtivas do sistema capitalista do Brasil forjaram, ao longo do passado recente da história brasileira, especialmente no período ditatorial, uma rede de controle e simbiosidade dentro do Governo, quando foram decretadas leis anti-sociais e protetoras das classes dominantes. Durante este período, formou-se uma concepção de Estado Paternalista, onde a esfera política e tecnoburocrática imprimiram o nepotismo, o clientelismo e o corporativismo das classes dominantes no poder decisório. A socialização dos prejuízos e a privatização dos lucros foi um dos ingredientes para a construção da estratégia de convivência das classes dominantes e para a sustentação do poder político dos Regimes Militares. Esta estratégia se implementava via leis que favoreciam as empresas concordatárias e fraudulentas, e via captação de subsídios fiscais e creditícios indiscriminados, para compensar a ineficiência econômica das empresas privadas e garantir o lucro privado, bem como a sobrevivência das empresas estatais.

Em nome de um "capitalismo de Estado" ou "segurança nacional", os Governos Militares instituíram um Estado monopolizador dos recursos financeiros do país, e definiram autoritariamente as estratégias de crescimento econômico e segurança nacional, via programas e projetos específicos a serem executados pelas empresas privadas e/ou estatais, a partir de critérios de eficiência privada. Os Governos Militares, para se manterem no poder político, eram obrigados a conceder continuamente privilégios ao setor privado, via fechamento do mercado à competição internacional, e assim compensar a ineficiência econômica do sistema produtivo. Assim, os governos passaram a repassar para a população, via inflação e repressão salarial, e para o Estado, via crescente estoque da dívida pública doméstica e externa, o ônus da institucionalização da ineficiência econômica.

No princípio da década de 1980, devido ao segundo choque do petróleo e à alta dos juros no mercado financeiro internacional, alcançaram-se os limites do processo cumulativo de endividamento externo para garantir o funcionamento do setor privado e o controle da inflação a níveis suportáveis. Então, o último Governo Militar, do Presidente Figueiredo, passou a priorizar o combate à inflação com políticas de estabilização de curto prazo, via instrumentos monetários e fiscais. A inoperância destas políticas devido às pressões sociais e empresariais, causadas pela recessão de 1981 a

1983, levou o governo a utilizar uma outra estratégia de financiamento da dívida pública doméstica e externa. A estratégia utilizada como mecanismo de sustentação de poder foi a socialização da dívida privada externa, e o endividamento interno do setor público, que passou de 6,8% do PIB em 1980, para 36,3% em 1985.

Fecha-se, assim, o hiato de recursos requeridos para pagamento dos serviços da dívida externa com a compra das divisas geradas pelas exportações do setor privado. As autoridades monetárias conseguiram, então, manter um nível de reservas cambiais e de importações satisfatório, compatível com uma taxa de câmbio da moeda nacional valorizada, fechamento das contas externas e controle da inflação, de 76% para 235%, no mesmo período. Conforme Werneck, R.F. " ... o que significa que todo o ônus do ajuste foi deixado a cargo do setor público"². Consagra-se, assim, um tipo de entropia da ciranda financeira na realocação da poupança do público bancário e não bancário, para financiar o crescente déficit do setor público dos governos nas suas distintas esferas federal, estadual e municipal, e conseqüentemente aumentar a força potencial da inflação para o próximo e primeiro governo civil, do Presidente Sarney, a partir de 1985.

A herança do endividamento do setor público, da ineficiência econômica dos sistemas produtivos privado e estatal, da cultura inflacionária, das práticas autoritárias e protecionistas, do caráter paternalístico, nepotista e corruptivo do Estado e corporativista das classes dominantes, do desmantelamento do Estado de Direito deixado ao país pelos Governos Militares do período de 1964 a 1985; constituiu um pesado fardo para o governo do Presidente Sarney. No início do seu governo, as fontes de recursos geradas pela: i) repressão política junto aos sindicatos (repressão salarial); ii) endividamento doméstico junto à classe média brasileira com a expansão da dívida pública dos Estados, município e federação; e, finalmente, iii) endividamento externo junto ao sistema financeiro internacional; esconravam-se exauridas. Ademais, as empresas privadas e o aparato técnico-burocrático das empresas estatais, forjadas pela cultura perversa, persistiam no poder decisório como forças concentradoras de riqueza, e para a manutenção de um sistema produtivo estruturado no protecionismo e no clientelismo, que apenas garante a eficiência privada, mas não a eficiência econômica e/ou a eficiência social.

O baixo nível de reservas cambiais do país e a crise da dívida externa generalizada nos países em desenvolvimento, especialmente os da América Latina, contribuiu decisivamente para a suspensão do fluxo de capitais líquidos para investimentos. As

² Werneck, R.F. "Poupança Estatal, Dívida Externa e Crise Financeira do Setor Público", em Déficit Público Brasileiro: Política Econômica e Ajuste Estrutural, Ernesto Lozardo, Paz e Terra, 1987, Tabela I, p.106.

autoridades monetárias passaram a assumir a responsabilidade do pagamento da dívida externa, ademais do controle da inflação. Estas foram pressionadas, por um lado, pela necessidade nominal de financiamento do setor público, que inclui, ademais do déficit operacional, os juros e correção monetária de curto prazo dos serviços da dívida interna; e, por outro, pelos déficits da balança de pagamentos e crescente pagamento dos serviços da dívida externa; não tiveram outra saída, senão expandir a entropia do crescimento cumulativo da dívida interna, denominado "ciranda financeira", e conseqüentemente o processo inflacionário. O importante a salientar é que, ademais dos níveis de inflação crescentes na década de 1980, alcançando uma taxa de 81,3% mensal em março de 1990, malgrado os planos anti-inflacionários heterodoxos (Planos Cruzado I e II, Plano Bresser e Plano Verão), as condições estruturais do processo inflacionário brasileiro ainda permanecem ativas e irremovíveis até então.

Sumarizando, pode-se dizer que os Planos Cruzado I e II falharam e trouxeram altos custos econômicos e sociais, que certamente sobrecompensaram as benesses efêmeras dos seus primeiros 4 meses (março a junho) de euforia. De julho a novembro de 1986, a inflação, as expectativas inflacionárias, a escassez de gêneros alimentícios e a desorganização da produção, já se faziam sentir pela insatisfação e transtornos causados na vida da classe assalariada.

Com a recessão econômica, no princípio de 1987, a persistência do crescimento da dívida pública doméstica e o seu encargo financeiro (alcançando 29,5% do PIB), o estrangulamento nas contas do setor externo e a desorganização da produção, o governo resolveu decretar um novo plano de estabilização, o Plano Bresser. Este mantinha, em linhas gerais, os mesmos objetivos que os Planos Cruzado I e II, embora respaldado por um arcabouço técnico e teórico mais coerente. Contudo, para a compatibilização de meios (recursos) e objetivos (redução da inflação, crescimento e distribuição de renda), o Plano Bresser falhou porque a sua implementação e execução dependia essencialmente de suporte financeiro externo e interno.

Com a substituição do Ministro Bresser e sua equipe técnica, em setembro de 1988, os novos ministros da Fazenda e Planejamento decretaram o Plano Verão, em janeiro de 1989, quando a inflação mensal alcançava 70%. O descrédito do público quanto à eficácia das políticas de estabilização do Presidente Sarney, que então exercia o Poder Executivo restrito à Nova Ordem Constitucional, não foi capaz de neutralizar o processo inflacionário retroalimentado ou inercial de causas e efeitos encadeados na sequência preço - salário - correção monetária nos ativos privados e públicos - redução real da receita fiscal - aumento do déficit público - aumento da oferta monetária - preço.

Este processo inflacionário e explosivo alcançou uma taxa

de inflação de 81,3% em março de 1990, quando o governo do Presidente Collor decretou um novo plano de estabilização, o Plano Brasil Novo. Este fundamentou-se em instrumentos ortodoxos e heterodoxos de políticas monetária e fiscal de curto e longo prazo, tendo como arcabouço político-ideológico os princípios neoliberais.

Dentre as medidas, destacaram-se as seguintes: i) bloqueamento, pelo prazo de 18 meses, dos ativos financeiros do público bancário e não bancário; ii) aumento da carga fiscal; iii) congelamento dos preços no três primeiros meses do plano com liberação gradual; iv) redução do gasto corrente do setor público; v) desregulamentação da intervenção burocrática do Estado; vi) desestatização e privatização gradual da economia; vii) liberação gradual do comércio internacional para garantir a competição; e viii) suspensão gradual dos subsídios fiscais e creditícios.

Contudo, o êxito deste plano quanto ao controle real da inflação vai depender da capacidade do governo de resistir às pressões das classes sociais, especialmente dos empresários, que até então não têm demonstrado o apoio efetivo para reduzir as suas margens de lucro, bem como desenvolver processos produtivos com maior eficiência econômica.

As tensões e estrangulamentos econômicos e sociais com que se defronta a sociedade brasileira, por um lado, e a proposta de uma política econômica neoliberal do Governo Collor até então em andamento, por outro, forjam um quadro referencial para a prospecção das tendências da economia brasileira que irão, por sua vez, influenciar nas tendências da economia latino-americana. Dessa forma, com base neste referencial, complementado também pelas tendências da economia mundial dentro do suposto de expansão do neoliberalismo, esboçamos dois cenários para a economia brasileira: o cenário nacional de referência (otimista), baseado nas tendências neoliberais; e o cenário nacional alternativo (pessimista), baseado no papel do Estado (interventor semelhante àquele observado na análise retrospectiva), na ineficiência econômica e social, e nas práticas artificiais de política econômica.

Concluindo esta seção com algumas informações estatísticas das contas nacionais, conforme indicadas nas Tabelas e Gráficos 1 a 3, podemos descrever, retrospectivamente, os principais indicadores. Na Tabela 1, o índice real do PIB indica, no melhor dos casos, uma estagnação do crescimento econômico do Brasil, e no pior, uma diminuição de bem-estar devido às flutuações do Produto Interno Bruto (PIB) com expressivo declínio em 1983. Se levarmos em conta a taxa de crescimento per capita do PIB, o padrão de vida da população piorou. Esta afirmação é reforçada pela taxa de consumo/PIB, que baixou de 78,90% em 1980, para 71,90% em 1989 e 77,40% em 1990. A taxa de investimento/PIB decresceu de 23,30% em 1980, para 15,70% em 1984, voltando a crescer para 24,90% em 1989, mas reduzindo-se para 21,00% em 1990. Tratando-se de um indicador agregado, que neste caso inclui as aplicações financeiras do setor

privado na compra de títulos públicos, não indica, na verdade, nenhum dinamismo dos investimentos produtivos do setores privados.

A Tabela 2 indica o lado financeiro de endividamento e estrangulamento do setor público. Enquanto a taxa de poupança bruta/PIB cresce de 17,90% em 1980, para 25,10% em 1989, decrescendo para 20,60% em 1990. A poupança externa, medida pela taxa de uso líquido da poupança externa/PIB, decresce de 5,4% em 1980, para -1,3% em 1988, - 0,2% em 1989 e 0,4% em 1990. O processo de endividamento cumulativo e explosivo do setor público pode ser melhor descrito pela relação indicada nas colunas 3 e 4 da Tabela 2. Como foi mencionado anteriormente, as necessidades nominais de financiamento do setor público começam em 1981, com 13% com relação ao PIB, e em 1989 alcançam 73%. Basicamente, 73% do PIB é destinado para financiar o fluxo de pagamento dos serviços da dívida pública (juros e correção monetária). A coluna 4 mostra o crescimento real dos serviços da dívida, indicando que a mesma decresceu de 6,2% em 1981, para 4,3% em 1988, voltando a subir significativamente para 12,38% em 1989. Com o plano Collor houve superavit de 1,20% em 1990.

Na Tabela 3, observa-se o crescimento do estoque da dívida pública doméstica. Na coluna 1 temos o estoque total, que cresceu de 6,8%, em 1980, com relação ao PIB, para 121,13% em 1989, reduzindo para 50,26% em 1990. Vê-se que o público doméstico contribuiu significativamente para o financiamento da dívida, reduzindo sua participação para 5,95% em 1990. O Banco Central teve uma participação de 45,00% em 1990 com o financiamento da dívida pública. Torna-se importante observar que o crescimento da dívida do setor público junto ao Banco Central implica necessariamente em emissão líquida de moeda, ou seja, um financiamento apenas nominal, que tem efeito realimentador da inflação. A dívida externa cresceu relativamente menos do que a dívida doméstica, entre 1980-1989, embora nos últimos três anos o seu crescimento tenha sido devido apenas à acumulação das amortizações e juros não pagos pelas autoridades monetárias do Brasil, e não a fluxos líquidos de capitais para investimentos produtivos.

O referencial sócio-econômico estrutural e conjuntural, esboçado retrospectivamente nesta seção, indica um quadro de profundas tensões sócio-econômicas, devido à regressividade da distribuição de renda, da alta concentração do mercado de bens duráveis e de insumos básicos, do alto grau de protecionismo e reserva de mercados, e conseqüentemente do baixo nível de competitividade da empresa privada e estatal. No campo social, temos um retrato chocante do alto grau de analfabetismo, baixo nível de qualidade da mão-de-obra especializada e conseqüentemente baixo nível de produtividade do capital humano alocado na produção, alto desemprego aberto e informal, baixo nível de saúde, e miséria.

Somente para caracterizar o quadro de miséria acima descrito, transcrevemos os últimos dados sociais divulgados pelo

IBGE: "... cerca de 60% das crianças brasileiras com menos de um ano de idade vivem em casa com condições inadequadas de saneamento. Nas cidades do Nordeste, o percentual atinge 84,80%. No Sudeste, 27,90% ... Segundo o levantamento, 40,00% das crianças com idade entre 12 e 15 anos frequentam a escola durante menos de quatro anos. Uma em cada quatro crianças matriculadas não passa da 1ª série do 1º grau".⁵ Segundo a Folha, nessa edição, os dados do IBGE indicam também que "a população de 17 anos representa 41,00% do total da população do país no final dos anos 80. Este percentual ainda é superior à média mundial (34,00%). Na Europa a faixa de até 17 anos representa 25,00% da população... Metade dos 59,60 milhões de brasileiros com a idade até 17 anos sobrevivia com até meio salário mínimo em 1989. Segundo o IBGE, 76,40% dos trabalhadores com idade entre 15 e 17 anos cumprem mais de 40 horas semanais. Na faixa dos 10 aos 14 anos, a porcentagem chega a 46,50%. Apenas 10,00% dos trabalhadores com idade entre 10 e 14 anos têm carteira assinada."

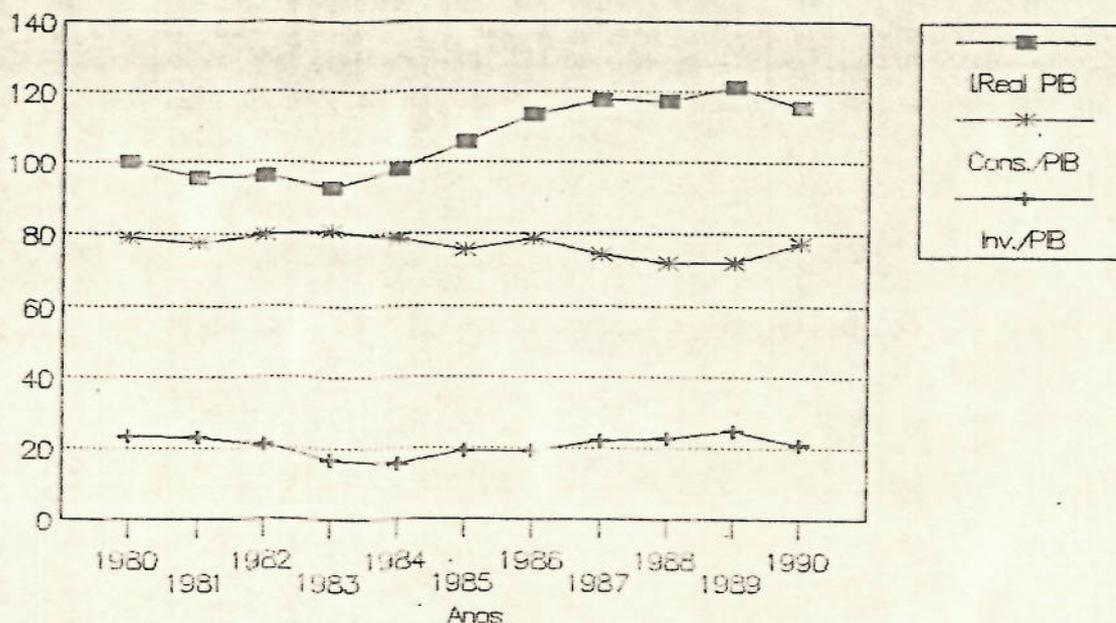
⁵ Folha de São Paulo, 1-8, 12 de outubro de 1991.

ABELA 1: Dados Estatísticos do Brasil - 1980-90

Ano	Índice Real do PIB (1980=100)	Taxa Crescimento do PIB (%)	Taxa Cresc. PIB per capita (%)	Consumo/PI (%)	Investimento/PI (%)
1980	100,00	9,20	6,00	78,90	23,00
1981	95,60	-4,40	-6,50	77,40	23,00
1982	96,20	0,60	-1,70	79,60	21,00
1983	92,90	-3,40	-5,50	80,90	16,00
1984	97,80	5,30	3,00	78,60	15,00
1985	105,60	8,00	5,60	75,60	19,00
1986	113,50	7,50	5,30	78,40	19,00
1987	117,60	3,60	1,40	74,40	22,00
1988	117,50	-0,10	-2,20	72,00	22,00
1989	121,20	3,20	1,20	71,90	24,00
1990	115,60	-4,60	-6,50	77,40	21,00

Fonte: Conjuntura Econômica, Relatório do Banco Central, várias publicações.

GRAFICO 1: Dados Estatísticos do Brasil
1980-90



ABELA 2: Dados Estatísticos do Brasil - 1980-90

Ano	Poupança Bruta/PIB	Poupança Externa Líquida/PIB	Necessidades Financeiras do Setor Público/PIB	
			Nominal	Operacional
1980	17,90	5,40
1981	18,50	4,40	13,00	6,20
1982	15,30	5,80	17,30	7,70
1983	13,20	3,40	21,00	4,40
1984	15,00	0,00	23,60	3,10
1985	16,90	0,10	27,90	4,30
1986	17,30	2,00	10,80	3,50
1987	21,70	0,50	29,50	5,50
1988	24,10	-1,30	48,50	4,30
1989	25,10	-0,20	73,00	12,38
1990	20,60	0,40	26,90	-1,20

Fonte: Conjuntura Econômica, Relatório do Banco Central, várias publicações.

GRAFICO 2: Dados Estatísticos do Brasil
1980-90

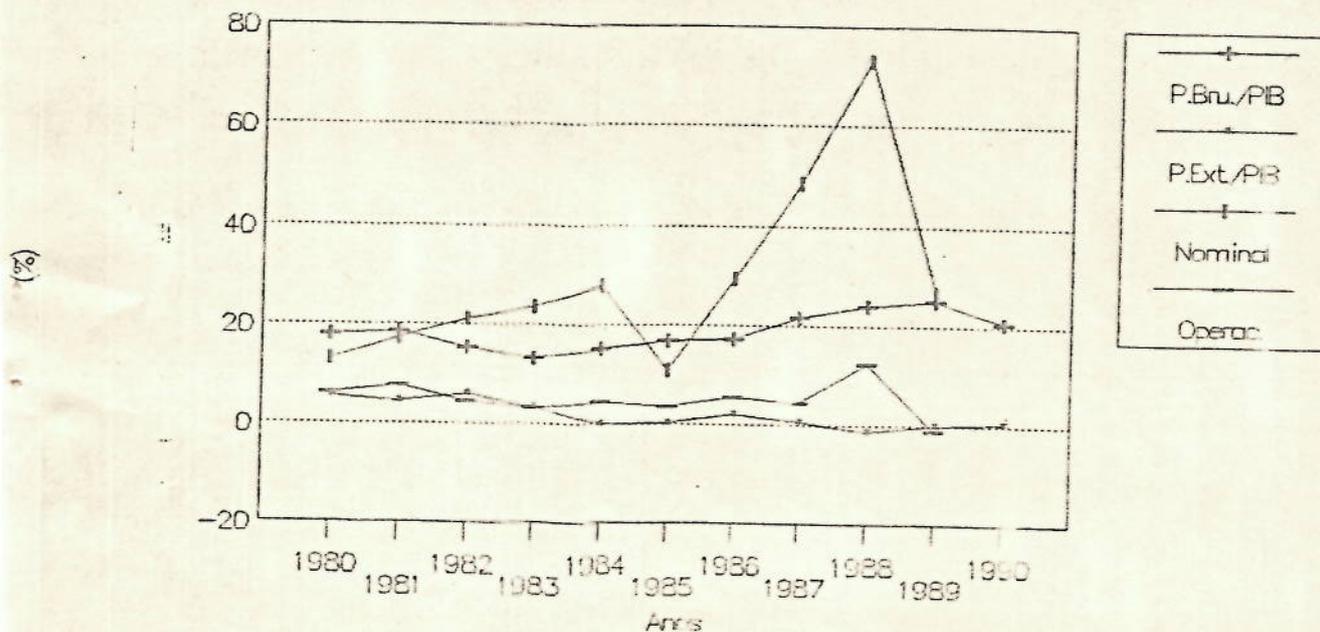
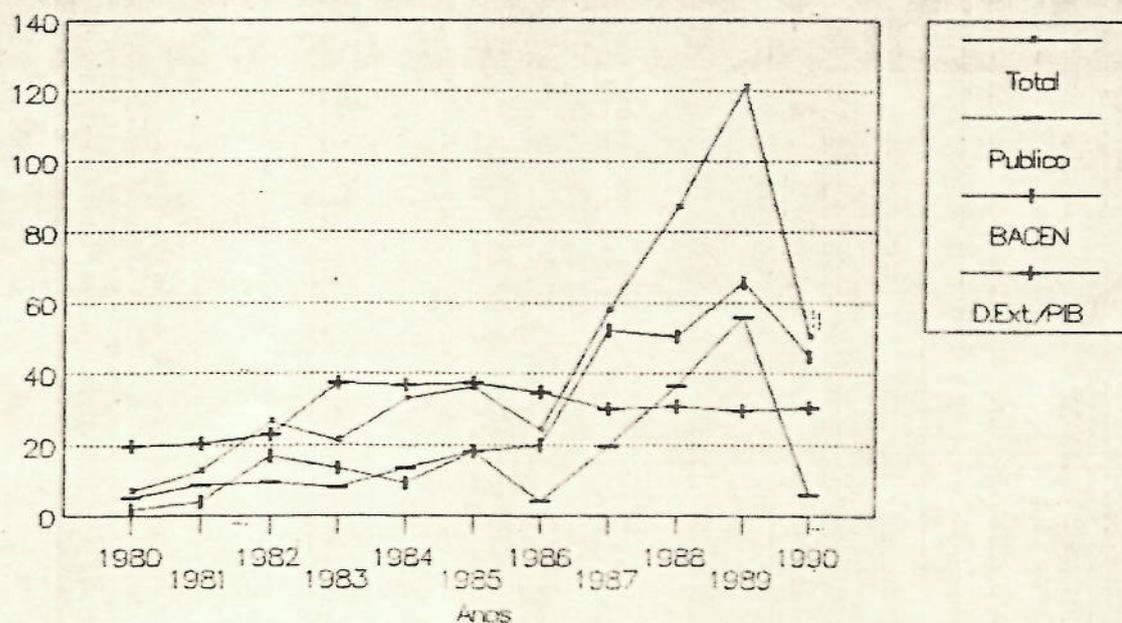


TABELA 3: Dados Estatísticos do Brasil - 1980-90

Ano	Divida Publica Domestica / PIB			Divida Externa Liquida / PIB
	Total	Publico	Banco Central	
1980	6,80	5,00	1,80	19,90
1981	12,60	8,80	3,80	20,30
1982	26,52	9,50	17,02	23,10
1983	21,40	8,00	13,40	37,30
1984	32,90	13,50	9,40	36,80
1985	36,30	18,30	18,30	37,40
1986	24,40	4,20	20,20	34,80
1987	57,71	19,88	52,00	30,20
1988	86,84	36,57	50,27	30,88
1989	121,13	55,80	65,48	29,77
1990	50,26	5,95	45,00	30,59

Fonte: Conjuntura Economica, Relatório do Banco Central, varias publicacoes.

GRAFICO 3: Dados Estatísticos do Brasil
1980-90



3. Análise Prospectiva¹⁰

3.1. Cenário Nacional de Referência

Após promovido o drástico enxugamento da liquidez do sistema financeiro, e obtida a aprovação parlamentar das medidas provisórias, iniciou-se um período de ajuste, cuja duração dependia cada vez menos do governo e cada vez mais dos agentes econômicos e das restrições às mudanças. O controle da demanda através de uma política monetária retritiva, de cortes fiscais e de contenção salarial e redução de outros custos operacionais, mostrou um sucesso mais rápido no controle da inflação quando foi menor a resistência dos agentes ao ajustamento econômico e financeiro, micro e macroeconômico. Quanto maior a resistência sindical e menor o apoio dos empresários ao ajuste às novas regras de mercado, maior a recessão necessária. Este argumento se baseia na hipótese amplamente aceita de que no curto e médio prazo não existem fontes financiadoras, externas e domésticas, para fechar o hiato de recursos necessários para aumentar o produto real da economia compatível com o nível de demanda desejada. As mudanças estruturais de distribuição da riqueza estão fora das preocupações do governo no curto prazo. Baseado nestas considerações, formulam-se as seguintes cenas:

CENA I: 1992 - 94

Na ausência de um pacto social, a gerência do plano Collor enfrentará dificuldades crescentes, pelas pressões sociais e políticas que acompanham esta fase de recessão econômica. Embora o custo social, no início da cena, seja alto e até mesmo chocante, porque afetará injustamente as classes de baixa renda e aos assalariados de um modo geral, via aumento de desemprego e subemprego, a hipótese de descontrole da política de estabilização do governo Collor fica descartada por três motivos básicos: i) os insucessos dos planos Cruzado I e II, Bresser, e Verão; ii) os insucessos das recentes políticas "stop and go" de congelamento e liberalização de preços; e iii) a consciência pública brasileira, e mesmo latino-americana, contrária a qualquer nova aventura intervencionista autoritária como forma de governo.

Além do programa de estabilização da economia, presume-se que o governo Collor envidará esforços na redefinição da estratégia de crescimento econômico nacional, através de reformas institucionais - condição "sine qua non" - para um novo padrão de desenvolvimento. Visualiza-se um componente político-institucional muito forte, à medida em que o plano de ação do governo Collor

¹⁰ Tomaram-se os períodos de governo como critério para a especificação das cenas.

inicia uma série de reformas e mudanças constitucionais, como o emendão, cujo perfil dependerá do papel atribuído ao Estado, aos capitais nacionais e estrangeiros. Embora essas reformas dependam também da evolução do sucesso do plano de estabilização, elas não decorrem dele. Nessa cena, deverão ser viabilizadas tecnicamente as reformas fiscais, administrativas e patrimoniais do setor público, além da desregulamentação do setor privado, liberalização do comércio internacional, e de um acordo no pagamento da dívida externa.

Espera-se que, no início desta cena, as restrições ao investimento estrangeiro sejam eliminadas com o equacionamento da dívida externa e com o retorno do Brasil à comunidade financeira internacional, depois do acordo previsto para ser firmado com o FMI, até dezembro deste ano. A transformação neoliberal de um capitalismo que se industrializou com escassa participação do mercado de capitais e dos bancos privados nacionais só será viável com investimentos externos, para suprir o hiato de recursos necessários aos investimentos produtivos, com uma maior integração comercial e com uma atividade exportadora altamente competitiva.

A política de liberalização do comércio terá um forte impacto na indústria nacional, a qual terá que se reorganizar, através de investimentos maciços em novas tecnologias como forma de reduzir os custos de produção, controle de qualidade e novos produtos, de modo a competir com os produtos importados. A liberalização de importações, como mecanismo de melhorar a competitividade dos produtos nacionais, terá seus maiores efeitos no longo prazo, mas pode, no curto prazo, provocar alguns estrangulamentos na estrutura produtiva nacional. Essa liberalização terá que ser feita progressivamente, sob pena de provocar um desequilíbrio nas contas externas, com sérias consequências para o objetivo de estabilização.

Dentro da nova estratégia de crescimento nacional do Presidente Collor, a política de redefinição do papel do Estado minimizado, e a consequente redução do déficit público, trará consigo, em uma primeira fase, uma redução da capacidade do Estado de gerar recursos para financiar investimentos em projetos industriais privados. Os recursos federais serão canalizados para os setores sociais como forma de diminuir a enorme dívida social do Estado para com a sociedade, reduzir as tensões sociais e viabilizar uma convivência harmoniosa entre as classes sociais, especialmente aquelas menos favorecidas. Esta hipótese vem de encontro com as recentes políticas sociais do Presidente Collor, que tem priorizado os investimentos em saúde, educação básica, ciência e tecnologia, habitação, saneamento básico, etc.

Para concluir, o plano de estabilização do governo Collor, que prioriza o controle do processo inflacionário num quadro político, social e econômico desfavorável, indica que a economia nacional deverá experimentar taxas de crescimento do PIB

maiores do que os -4,60% de 1990. Essas taxas serão tanto maiores quanto menores forem as pressões dos agentes econômicos e das classes sociais contrárias aos ajustes, conjunturais e estruturais necessários. Visualiza-se, para o biênio 1992-93, baixas taxas de crescimento, em torno de 2% a 3% a.a. Já para o biênio 1994-95, após a consolidação de todas as mudanças e ajustamentos, a economia iniciará o seu crescimento auto-sustentado, a taxas que podem variar entre 3% e 4% a.a.

CENA II: 1995 - 99

O projeto neoliberal da cena anterior teria dado o seu grande passo rumo a um novo padrão de organização da economia e da sociedade, e de suas relações com o Estado, mesmo que não tivesse ainda retomado do crescimento auto-sustentado.

Esta cena deveria ser caracterizada por uma fase de transição de uma nova política desenvolvimentista de mercado que alocasse os recursos produtivos eficientemente, para o crescimento sustentável, onde o problema social seria equacionado, mas não resolvido totalmente, devido à enorme dívida social acumulada na última década.

Com a consolidação do Brasil na comunidade financeira internacional, e o conseqüente fluxo de capitais estrangeiros, a economia recuperaria o ritmo de investimentos produtivos, principalmente no setor privado, e acelerar-se-ia a difusão de novas tecnologias induzidas pelo aumento de competitividade econômica. Com a consolidação da nova concepção do papel do Estado na economia, e as transformações sociais dela resultantes, projetar-se também um aumento dos investimentos públicos nas áreas sociais e uma distribuição de renda socialmente mais justa, de modo a reduzir as tensões sociais. Para esta cena, espera-se uma taxa de crescimento do PIB na ordem de 4% a 5% a.a.

CENA III: 2000 - 2010

Esta década seria caracterizada pela consolidação de um projeto "Social-Reformista", resultado de alianças políticas, e uma conseqüente ampliação do atendimento às demandas sociais. Espera-se que as tensões e os estrangulamentos venha a ser atenuados através do equacionamento das disparidades sociais e regionais, bem como de uma distribuição de renda mais justa.

O modelo de acumulação de capital do país estaria voltado principalmente para as indústrias de ponta, com a absorção de novos processos de produção e novas tecnologias poupadoras de mão-de-obra, a qual deveria ser absorvida por outros setores ou atividades mais tradicionais. Haveria uma tendência crescente do predomínio das grandes empresas agrícolas com tecnologias de ponta, garantindo

aumentos graduais de produtividade. O PIB do setor terciário apresentaria altas taxas de crescimento, compatíveis com o crescimento econômico auto-sustentável, na ordem de 5% a 6% a.a.

3.2. Cenário Nacional Alternativo

Neste cenário assume-se a possibilidade de suspensão das medidas do Plano Collor de estabilização. Como alternativa de condução das políticas econômicas, visualizam-se políticas monetárias e econômicas de conteúdo heterodoxas, do tipo "stop and go", semelhantes àquelas observadas nos planos anteriores do governo Sarney, e forte intervenção do Estado com políticas discrecionárias, em vários momentos de avanços e retrocessos. Levando-se em conta que as fontes de financiamento de recursos externos e internos, para sustentarem o nível de emprego com inflação moderada, encontram-se esgotadas, conforme já observamos anteriormente, visualiza-se então que as pressões inflacionárias neutralizariam as fases de crescimento do emprego e do PIB. Assim, as fases de crescimento efêmero no curto prazo da economia brasileira tenderiam a ter cada vez menores períodos de duração, que gradualmente anulariam os efeitos das políticas heterodoxas anti-recessivas, e consequentemente aumentariam a força realimentadora da inflação e manteriam a economia brasileira cronicamente estagnada, no médio e longo prazo, conforme observado na década dos 80, ou até mesmo com tendências a uma queda no PIB e maior concentração de renda. Dadas estas condições, assume-se então que o Sistema Parlamentarista seria implantado a partir de 1996, conduzindo, como hipótese, a políticas de estabilização ortodoxas.

CENA I: 1992 - 94

A suspensão da atual estratégia do Plano Collor foi observada no princípio do segundo semestre de 1991, quando ocorrerem, por um lado, as maiores pressões orçamentárias do setor público, e por outro, o previsto alto patamar de recessão. Esta pressão culminou com o afastamento da Ministra da Economia, Zélia Cardoso de Melo, e de parte de sua equipe. Possivelmente, uma política heterodoxa de congelamento de preços e salários em patamares elevados, alimentada por uma expansão do crédito com baixa taxa de juros, conduziria a um aquecimento da produção, e a economia entraria em crise de inflação reprimida, como observada pela brusca elevação da inflação entre junho, 8,48%, e setembro, 14,93%, que correspondem, com defasagens, aos congelamento e descongelamento de preços. Este tipo de políticas geraria, para o período seguinte, de 1992 e 1993, uma sequência de expectativas inflacionárias crescentes, gerando as condições de descontrole e entrada na espiral inflacionária, de forma semelhante aos períodos pós-Planos Cruzado I e II, Bresser, e Verão. Estas condições

poderiam contribuir para a instalação do parlamentarismo como mudança institucional do sistema de governo na reforma constitucional de 1993.

CENA II: 1995 - 99

Com a volta do parlamentarismo, que venha a ser implantado a partir de 1996, poder-se-ia visualizar a próxima cena a partir de um novo quadro institucional. Tomando-se como referência os sistemas parlamentaristas das economias desenvolvidas e as restrições que este sistema impõe ao poder executivo, bem como a experiência histórica do processo inflacionário brasileiro, visualiza-se uma política econômica mais estável, e voltada para as leis de mercado dentro dos princípios neoliberais.

Com esta hipótese, pode-se visualizar um executivo menos forte no comando das decisões de políticas econômicas de curto prazo voltadas para a estabilização. As autoridades monetárias teriam o papel de coordenação e controle da liquidez do sistema sujeitas a regras modernas de políticas monetárias e financeiras. O orçamento passaria a ser mais controlado pelo legislativo, que assumiria maior ônus dos custos da inflação perante a opinião pública, e assim os graus de liberdade para políticas discrecionárias e casuísticas ficariam reduzidos. Durante o período de 1995 a 1996, estima-se que a taxa de crescimento do PIB brasileiro seja negativa, semelhante àquela observada em 1990 (-4,60% a.a.) e projetada para 1991 (entre 2% e 3% a.a.), na hipótese do Cenário de Referência.

Possivelmente, a implantação do sistema parlamentarista requereria um programa de reforma administrativa para a preparação de uma máquina administrativa mais estável e independente do poder executivo. Estas condições podem gerar maior estabilidade para o mercado se ajustar no longo prazo, e portanto permitir uma redução gradual da inflação e equilíbrio das contas do setor público, e conseqüentemente uma taxa de crescimento do PIB positiva de longo prazo. Para este período de ajustamento (1997 a 1999), estima-se uma taxa de crescimento do PIB na ordem de 2% a 3% a.a., compensando as taxas de crescimento negativas visualizadas nos primeiros anos (1995 a 1996).

CENA III: 2000 - 2010

Na hipótese de consolidação do parlamentarismo no Brasil, com sua fase de ajustamento político-administrativo do primeiro governo, descrito na Cena II (1995-99), espera-se que, nesta década, os princípios neoliberais tenham sido gradualmente implantados e permeados em todos os níveis e atividades do setor público do Sistema Federativo Brasileiro. Para esta década, taxas de crescimento positivas, na ordem de 4% a 5% a.a., seriam

factíveis desde quando o sistema parlamentarista de governo venha a operar de forma disciplinada e com políticas econômicas estáveis para que as leis de mercado, mesmo que regulado para corrigir as distorções técnicas e pecuniárias (externalidades), controle do meio ambiente, políticas de saneamento, educação básica e garantias da cidadania, bem como aquelas de regulação do comércio internacional, venham a conduzir a uma alocação de recursos eficiente em termos econômicos e sociais.

4. Considerações Finais

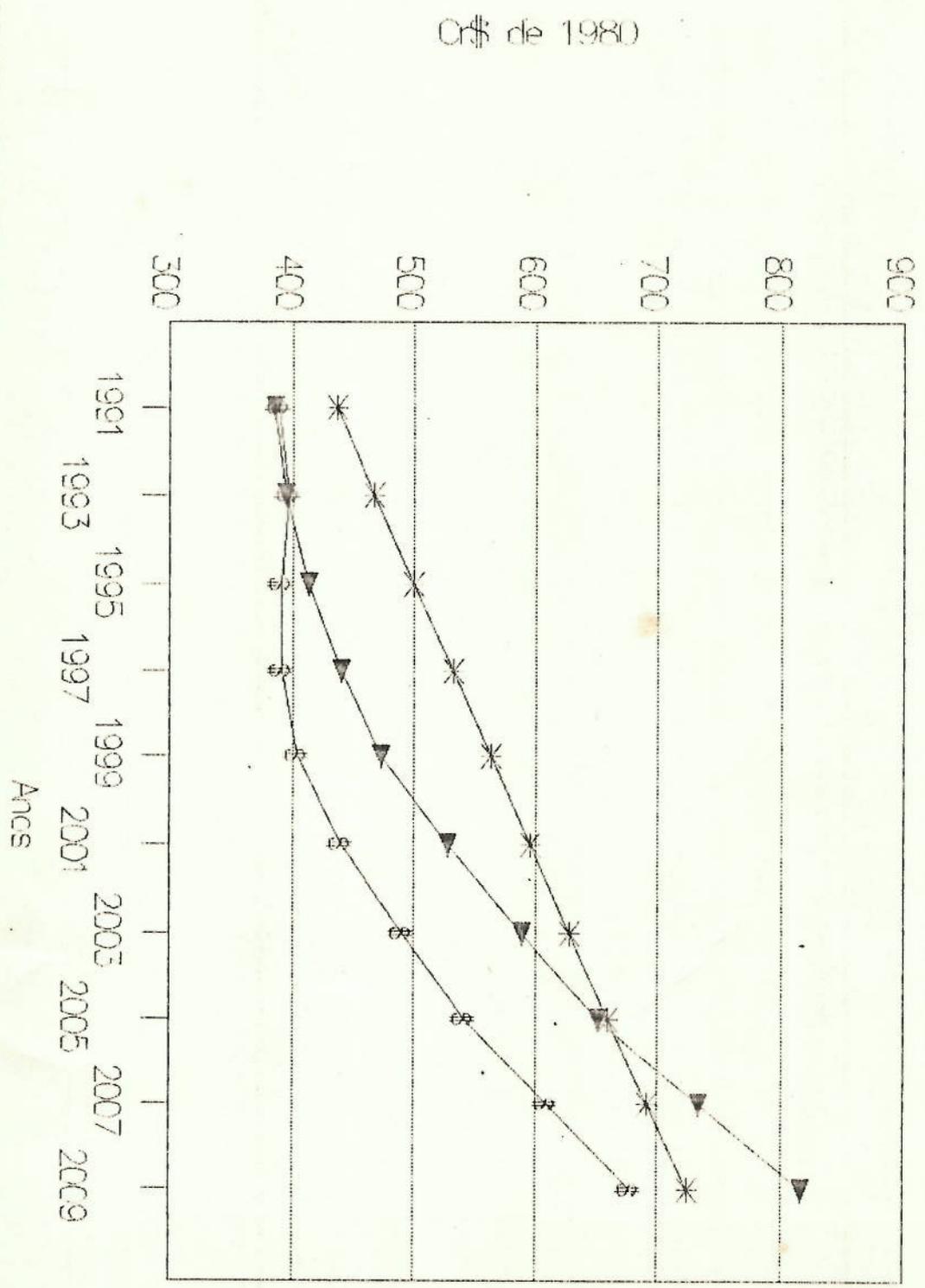
Este trabalho pode ser considerado como um exercício de prospecção baseado em alguns elementos de análise político-ideológico, históricos econômicos e sociais, e técnico instrumentais da teoria econômica. A metodologia apresentada nestes apêndices, embora simplificada, delimitam o grau de subjetivismo ou objetivismo da análise prospectiva. Uma maior desagregação das atividades, e aprofundamento do conhecimento das condições tecnológicas e de mercado doméstico e externo, e restrições financeiras, poderiam oferecer maiores subsídios para as projeções e cenários não somente da economia como um todo, mas também a nível setorial.

Estes modelos de crescimento respaldados nos instrumentos da econometria para estimar o grau de dependência dos sub-setores e atividades de serviços e transportes, com relação ao comportamento dos setores industrial e agrícola, dariam o suporte ao argumento de que um estudo de prospecção deveria levar em conta procedimentos metodológicos homogêneos, menos sujeito à subjetividade, para interagir os diversos sub-setores e/ou atividades da economia, num processo de calibragem, e quantificar as suas respectivas tendências. Fica aqui registrada esta sugestão para a etapa seguinte do trabalho de estimação da demanda de energia para o ano 2010, e conseqüentemente políticas de investimentos para a geração de energia pela Secretaria de Minas e Energia do Estado da Bahia.

As políticas institucionais de liberalização do mercado doméstico e do comércio internacional, e a desestatização compensada por políticas de regulação compatíveis com os princípios do neoliberalismo moderno, contribuiriam também para o aumento da eficiência econômica e social, e portanto para o crescimento econômico do país.

Finalmente, podemos observar no Gráfico A as projeções das macro-tendências da economia brasileira baseadas nos modelos de puro "trend" e daquelas que refletem os cenários de referência e alternativo. Cabe apenas ressaltar que, em média, a economia terá um menor desempenho e portanto um maior custo econômico e social, caso venha a seguir a projeção do cenário alternativo.

GRAFICO A: Macro-Tendencias do S Terciario - 1991-2010



Referências Bibliográficas

- AMARAL Ma. M., "Cenários Sócio-Econômicos 2010, O Contexto Nacional", Versão Preliminar, Work-Shop da SME-CDEN, Salvador-Ba., Novembro/1990.
- BAER, W., "THE BRAZILIAN ECONOMY Growth and Development", PRAEGER, Third Edition, 1989.
- BANCO CENTRAL, "Brasil Programa Econômico", Vol. 29, junho/91.
- _____, Boletim Mensal, vários números.
- FIORI, J.L., "Cenários Políticos Brasileiros para a Década de Noventa", UFRJ-IEI, Texto para Discussão no.240, Agosto/1990.
- IBGE, INDICADORES, Vol.9, Nº9, Junho/1990.
- MODIANO, E.M. et Alli, "Perspectiva de Crescimento da Economia Brasileira:1987/2010", Relatório apresentado a CEMIG-Minas Gerais, Dezembro/1986.
- MAIA, J.A.F. et Alli, "Cenários e Projeções para o setor Terciário do Estado da Bahia no Período 1991-2010", Relatório de Pesquisa apresentado à Secretaria de Minas e Energia do Estado da Bahia, Salvador-Ba., Janeiro/1991.
- MAIA, J.A.F., "The Dynamics of Inflation and Deficit Financing in Brasil: 1979 - 1988", Relatório de Pesquisa apresentado ao CNPq. e a Universidade de Cambridge, Inglaterra. Janeiro/1990.
- Porto, C.A. , "Construção de Cenários e Prospecção de Futuros", Claudio Porto & Consultores Associados, Recife-Pe. 1986.
- Soares V. dos R. et alli, "Elaboração de Cenários Energéticos", PIMEB-Programa de Implementação do Modelo Energéticos, MMR-DH, Janeiro/1985.