

Apresentação

OUTRO MODO DE INTERPRETAR O BRASIL II

REGINALDO SOUZA SANTOS*
FÁBIO GUEDES GOMES†
THIAGO CHAGAS‡

QUANDO o sapato se desgasta pelo uso, o solado fura, e a solução imediata é fazer o que popularmente se chama de *meia-sola*; porém, o seu dono sabe muito bem que a solução da meia-sola é paliativa e que em breve terá de comprar um sapato novo. É exatamente isso o que passou a acontecer com o Brasil após a mudança do padrão monetário, ocorrida em 1.º de julho de 1994, com o Plano Real.

Com o fim do *milagre econômico* — que pode ser datado com a decretação da maxidesvalorização do *Cruzeiro*, em novembro de 1979 —, o Brasil experimentou quinze anos de crise: *política*, pressão pelo restabelecimento da democracia (nova Lei da Anistia, nova Constituição Federal, eleições diretas para presidente, governador e prefeito de capitais); *econômica*, inflação elevada, queda do investimento, desemprego em alta, déficit nas contas externas e no orçamento público; *administrativa*, a mudança da visão de longo prazo para uma preocupação estritamente de curto prazo, a incompletude dos projetos públicos, sobretudo das políticas sociais, o esgarçamento da relação do funcionalismo com o patrão Estado, restabelecimento do federalismo fiscal; *ambiental*, importância maior para a instalação da indústria pela indústria, a falta de saneamento básico nos centros urbanos, degradação dos rios, mares, mananciais e lagos, devastação da fauna, da flora; e *social*, a queda na renda em razão direta do aumento do desemprego, a degradação da qualidade de vida nos grandes

* Doutor em Economia (Unicamp), professor titular da Escola de Administração da UFBA e coordenador do Grupo de Pesquisa em Administração Política.

† Doutor em Administração (UFBA), professor de Economia da Ufal e pesquisador associado do Centro Internacional Celso Furtado de Políticas e Desenvolvimento.

‡ Doutor em Ciências Sociais (UFBA) e professor do Instituto Federal da Bahia (IFBA), *campus* Feira de Santana.

centros urbanos, principalmente por conta da queda de qualidade dos serviços públicos, da migração sem controle, etc.

A rigor, excetuando a estabilidade dos preços (controle da inflação) que ocorreu com a mudança do padrão monetário, todas as demais dimensões da crise só fizeram piorar, desde então. Desse modo, o Plano Real não trouxe as medidas para a superação da crise dos quinze anos anteriores: a estabilidade foi a grande ilusão do Plano Real!

De um lado, por conta da irreal valorização da nossa moeda, o País entra num ciclo longo de déficit na balança comercial; também por conta da venda de estatais e de empresas privadas para capitais internacionais, as remessas de lucros, juros, *royalties* e transferências unilaterais aumentaram de forma desproporcional. Esses saldos negativos crescentes na balança comercial e na balança de serviços levaram o País a déficits espetacularmente elevados na balança de transações correntes e a uma situação de insolvência internacional,¹ cuja solução “salvadora” foi o aumento do endividamento externo.

De outro lado, essa desestruturação das contas externas levou os governos a transformar o orçamento do Estado brasileiro em âncora do balanço de pagamentos. Como a entrada de recursos pelo IED (Investimento Estrangeiro Direto) não estava sendo suficiente para cobrir o déficit externo, a solução pragmática foi (e tem sido) elevar a taxa básica de juros (Selic) para atrair o capital externo especulativo. Com isso, a dívida pública, desde então, só fez crescer de forma cada vez mais autônoma — em 1.º de julho de 1994, a relação dívida pública/produto interno bruto (PIB) estava em torno de 10%; em 2000, passou para aproximadamente 48%! Estando, hoje, no patamar de 67%.

Esses números seriam compreensíveis caso o endividamento fosse direcionado para investimento e para o aumento da capacidade da produção e da riqueza nacionais; mas não era ou não tem sido o caso. O mais grave é que o setor público passava por uma conjuntura de “desinvesti-

1 Não devemos esquecer que, no final dos anos 1990, o Brasil viveu momentos dramáticos para fechar as suas contas externas, recorrendo sempre ao Fundo Monetário Internacional (FMI), por meio de empréstimo-ponte (*stand-by*). Mentindo, as autoridades governamentais brasileiras (apoiadas pelos setores beneficiários) diziam e justificavam as medidas que deixavam o País e seu povo desconfortáveis diante dos seus desígnios culpando mal-estares de outras nações do mundo: como a crise mexicana de 1997 e a crise russa de 1998. Em verdade, os problemas (crises) decorriam mais de uma dada opção de política nossa do que por efeito exógeno autônomo. Não devemos esquecer que o grau de abertura da economia brasileira é relativamente baixo, algo em torno de 15%.

mento” — ou seja, o gasto em despesa de capital em um determinado ano não era suficiente sequer para cobrir a depreciação do ano anterior — com isso, o Brasil passou a padecer de um mal pouco conhecido porque inimaginável e despercebido no atual momento do processo civilizatório: a despatriomonalização social (quando uma nação perde riqueza relativa); ou seja, em alguns setores a riqueza *per capita* é menor hoje do que há 35 anos: leito hospitalar, ferrovias, rodovias, etc.

A consequência direta dessa deliberada e desavergonhada política tem sido aumentar a riqueza e o bem-estar dos ricos (rentistas e não rentistas) e matar (literalmente, matar!)² aqueles que são dependentes das políticas públicas; esse foi (e é) o lado sórdido. E o lado dramático? Foram (e ainda são, infelizmente) os problemas das demais áreas (administrativa, econômica, social e ambiental) que ficaram à margem da dita política de estabilização e estão mais agravados do que estavam no primeiro lustro dos anos 1990. Nesse caso, com a edição do Plano Real imaginou-se que o País estava de sapato novo. Não estava; apenas o velho sapato havia recebido uma *meia-sola* e malfeita! — e nada mais.

É óbvio, portanto, que, quando se opta por preservar os interesses de determinados grupos, os interesses dos demais ficam inevitavelmente contrariados, total ou parcialmente; nesse sentido, a política de estabilização (de curto prazo, que atende a interesses específicos) se incompatibiliza com a política de expansão (de médio e longo prazo, supostamente de interesse mais geral). Com isso, o movimento da economia ocorre em marcha lenta!

Dessa forma, os *diagnosticadores encomendados*, também chamados de formadores de opinião, aparentemente compungidos, abrem um *falso debate* sobre erros e *acertos* da política administrativa e econômica — espaço onde os *incautos* se perdem, pois esse é o objetivo do debate. Que fique bem claro, pois: a forma como fazemos não era e não é um erro da política econômica, mas uma opção política e ideológica para fazer a política econômica da forma que foi e é feita. Foi feita uma Administração Política bem de acordo com os interesses dominantes — portanto, a hipótese de erro deve ser descartada! Sendo assim, a linha de argumentação deve ser outra.

2 Alguns, certamente, fazem muxoxo quando leem uma afirmação dessas; porém, não negam que a expectativa de vida dos pobres é bem mais baixa em relação à dos ricos — as condições sociais impõem um modo de vida bastante precário; assim adoecem e morrem mais cedo do que deviam e certamente queriam! Ou acreditam que esse fato seja um desígnio de Deus?

Portanto, a questão central é: como orientar um movimento de expansão e distribuição da renda sem deteriorar a estrutura dos preços relativos? Se as nossas autoridades para estabilizar alegam que só “sabem fazer” pelo caminho *descendente* (da contração econômica), é certo, também, que deve haver um “saber fazer” pelo caminho *ascendente* (da expansão econômica). A macroeconomia pode ajudar e muito fazendo algumas simulações, cabendo à Administração Política a escolha das melhores alternativas compatíveis com o interesse mais amplo do País.

Toda essa situação de crise fica mais agravada ainda quando se observa o comportamento das contas externas brasileiras, depois de 2001 — instante em que a balança comercial volta a entrar num ciclo logo de superávit (tendo como causa fundamental a elevação dos preços das nossas *commodities* no mercado internacional). Mesmo com o agravamento da conta serviços (juros, lucros e *royalties*, consequências das privatizações e desnacionalização das empresas privadas nacionais), o superávit comercial tem sido decisivo para diminuir a necessidade de recursos externos para cobrir o déficit do balanço de pagamentos, bem como reduzir a pressão sobre o orçamento fiscal do setor público do Brasil.³

Com a situação de curto prazo (estabilização econômica) aparentemente resolvida — certa estabilidade no Balanço de Pagamentos (por conta do acúmulo de reservas internacionais), superávit primário no orçamento do setor público e inflação no patamar de 5% a.a. —, o que pode explicar os sucessivos governos continuarem desconsiderando a concepção e implantação de um *Projeto para o País*, dando relevância ao seu conteúdo político, administrativo, econômico, social e ambiental construindo um contexto e perspectivas mais seguros de: *não* à improvisação; *mais* integração e *menos* desperdício nas ações do Estado e dos agentes econômicos; *maior* certeza na conclusão das ações em seus respectivos prazos; *menos* custos na execução das ações e *mais* rapidez na superação dos problemas estruturais? E mais: por que continuar desconsiderando a necessidade de integração das ações de curto prazo às de médio e longo prazo, se o governo dos últimos treze anos é o mesmo que criticou sem trégua essa política dos governos dos doze anos anteriores?

Não duvidamos que desejassem mudar, mas seria impossível haver a mudança pretendida em razão de também usarem a mesma teoria e a mesma

3 De certo modo, essa situação volta a preocupar com o déficit na balança comercial, agora em 2014.

metodologia da ortodoxia — os resultados serão sempre os mesmos ou talvez piores em razão dos conservadores serem os criadores desse conhecimento e terem mais tempo no exercício do poder. Deixaram de aprender o óbvio!

Independente do que já se tenha falado sobre essa questão, a história deixa evidente que a *Agenda* do Brasil, desde sempre, não só vem sendo elaborada pelos setores mais fortes economicamente — e mais conservadores ideologicamente —, mas o seu conteúdo tem contemplado de forma sórdida e debochada esses setores em detrimento da maioria do povo brasileiro. Porém, nas últimas duas décadas e meia (depois que o Projeto-mundo do G-7 deixa o estágio de mera expectativa e passa a ser de fato implantado, principalmente na periferia do sistema capitalista), é notória a prevalência dos interesses do *rentismo* sobre os demais interesses. Como o negócio principal das finanças é a compra e venda da *mercadoria dinheiro*, os empresários desse ramo estão em dupla vantagem: de um lado, por estarem em posição especulativa privilegiada; de outro lado, por estarem sempre protegidos em razão de serem os *hedges* de si mesmos. Os lucros decorrentes dos juros são tão extraordinários que a prática para obtê-los se aproxima mais da *agiotagem*, se distanciando, cada vez mais, do sentido *intermediação financeira* — seu papel histórico e conceitual dentro do sistema econômico, principalmente quando se trata do sistema econômico capitalista.

Para as autoridades, parece não importar muito constatarem que o câmbio errático tem desnacionalizado as empresas ou desindustrializado o Brasil ou mesmo que isso tem agravado o desemprego estrutural no País; ou, ainda, que a perseguição sem trégua ao superávit fiscal tem sido responsável em grande medida pela deterioração das políticas públicas, agravando o estado precário de nossa infraestrutura e consolidando a pobreza e piorando a situação de miséria social. Com o irrestrito respaldo externo e internamente, a omissão da imprensa e o peso do poder econômico para ganhar “proteção judicial”, a posição hegemônica desse setor torna-se avassaladora e excludente, comprometendo seriamente o futuro desta nação!

Notem que, nos tempos recentes, toda vez que o orçamento do Estado, por razões diversas, dava sinais de que não produziria um saldo de caixa suficiente para pagar os compromissos com a dívida pública (juro), vezes expressando os interesses dos financistas anunciavam que a hecatombe se aproximava. Embora o conteúdo dessa política tenha sido esboçado (como dito) com a maxidesvalorização do Cruzeiro, em 1979, e evitando-se

qualquer indisposição com o último e moribundo governo militar, só a partir do Governo Sarney começou o movimento mais explícito em defesa dos interesses dos credores, manifestados por meio da política de ajuste fiscal. O conteúdo do discurso defendia a tese de que esse era o caminho para a economia se estabilizar e voltar a crescer, mas no texto oculto podia ser lido que esse caminho era a única possibilidade de o Estado honrar os compromissos com a dívida e os credores terem a garantia de um fluxo regular de recebimento do juro correspondente ao dinheiro emprestado.

No Congresso Constituinte de 1987, a revisão da política de incentivos fiscais e subsídios creditícios e unificação orçamentária eram os primeiros acordos dessa longa sinfonia que nos faz entrar em estado hipnótico. A simples possibilidade de Brizola ou Lula ser eleito, no pleito eleitoral de 1989, era o caminho — diziam — para jogar o País no abismo! Essa concepção se fortalece bastante com o anúncio do Projeto-mundo (como já salientado) pelo G-7, na reunião de 1989, em Washington. Porém, entre nós, a conquista do poder e o comando da Administração do País ocorrem definitivamente, em 1990, com a eleição de Fernando Collor de Melo. Não se precisou de muito tempo para a implantação das “novas ideias”!

A título de melhor entendimento de todo esse processo, é preciso esclarecer que as propostas neoliberais são de fácil execução porque se trata de *desconstruir o construído* com muito sacrifício, muita luta e alto custo pessoal e social. Senão vejam: o ato de *desregulamentar* as relações sociais (principalmente as de produção e distribuição) significa pôr abaixo por um simples decreto ou outra medida do gênero toda uma *estrutura jurídico-institucional* que levou anos, décadas e, em certos casos, séculos para ser edificada; o ato de *privatizar* uma empresa implica apenas assinar um contrato de compra e venda, não precisando de nenhuma *expertise empresarial* para tanto — notadamente quando o preço do ativo vendido está bem abaixo do valor de mercado; de igual modo, o ato para fazer a *abertura comercial* não exige sabedoria diplomática e nem há desgaste político nas relações bilaterais ou multilaterais nos fóruns dos organismos internacionais — basta a edição de “atos soberanos” de cada nação estabelecendo regras mais livres para a entrada e saída de mercadorias, de trabalhadores ou de capitais!

De outro modo, para executar esses atos não será necessário um corpo técnico dotado de uma profunda base cognitiva sobre o assunto — não raro, são pessoas que têm muita dificuldade de estruturar uma linha de

argumentação lógica em defesa do que fazem ou querem fazer, mas disfarçam muito bem por que aprenderam a manipular alguns modelos matemáticos⁴ — mesmo assim, são as mais bem pagas pelo mercado, lógico!

Embora essas medidas tenham levado a uma desestruturação psicológica, econômica e social de pessoas, famílias e de negócios de modo geral, mesmo assim seus êxitos eram (e ainda são) reafirmados incisiva e diuturnamente por conta da queda da inflação e da consequente estabilidade dos preços. Como já dito, o pesado custo dessas medidas só se teve a sensação de diminuído ou mesmo superado, a partir de 2002, quando o Brasil entra num longo ciclo de saldos positivos e elevados na balança comercial, os quais fizeram reduzir a pressão sobre o orçamento do setor público brasileiro e possibilitou o superávit fiscal e liberação de mixórdias de recursos para melhor estruturação da política de assistência social.⁵

A partir desse ponto, percebe-se claramente a mesquinhez e estreiteza do projeto neoliberal, dadas pela pouca ou nenhuma preocupação em fazer um projeto integrado para o País no qual estivessem em um só plano as medidas de curto prazo com as de médio e longo prazo. O ciclo longo de superávit comercial e, sobretudo, a alta liquidez de dinheiro no mercado financeiro internacional possibilitavam ao Brasil estruturar o seu projeto, visando superar problemas históricos graves — como os relacionados com a infraestrutura e com a melhor qualificação das ações públicas nos campos da educação, saúde e segurança. A alegação primordial sempre é uma incompatibilidade técnica para fazer as duas tarefas num mesmo movimento (no espaço e tempo). A máxima de sempre é: para crescer a economia, primeiro tem de estabilizar os preços.⁶

Certamente essa é a questão central, notadamente depois que se estruturou o Estado capitalista — conformado no final do século XIX e aperfeiçoado com a crise de 1929/1933, em cujo processo [o Estado] passou a ser a *locomotiva do capitalismo* (centralizando e executando todas as relações fundamentais) —, no âmbito do qual passaram a ocorrer grandes

4 Aqueles desapaixonados que assistiram ao debate entre os coordenadores econômicos do PT (Guido Mantega) e do PSDB (Armínio Fraga), referente às eleições presidenciais de 2014, entendem muito bem o que estamos dizendo.

5 Notem que apesar de todo o sacrifício imposto à sociedade pela política liberal, de 1990 a 2001, não foi possível conseguir o tão desejado superávit fiscal. Só a combinação de dois fatores, digamos externos ao cerne da política, ensejaram a conquista desse desiderato: a edição da Lei Complementar n.º 101 (a lei de responsabilidade fiscal, de maio de 2000) e os superávits da balança comercial, a partir de 2001.

6 Depois de 2007, o Governo deixou de fazer essa alegação, mas passou a conceber um projeto de poder (por outras vias) que agora se mostra interrompido.

disputas políticas por um pedaço do orçamento público, portanto, por uma fatia de poder! Essa é a grande questão da Administração Política que se tem de superar. Como?

Antes de tudo, deve-se considerar que os processos sociais, no tempo e no espaço, são concebidos e conduzidos, dirigidos, pois. Sendo assim, o *como queremos fazer* é realizável e perfeitamente administrável, porém temos de ter (ou construir) uma base cognitiva que possibilite tal desiderato. Por essa razão, as nossas autoridades movidas pelos interesses mais particulares e imediatos e menos pelos interesses gerais e futuros da nação, escolheram um modo de pensar e fazer as coisas que lhes são convenientes; com isso, não veem pertinência em estudar o que se disse ou o que se fez no passado.

Há cerca de setenta anos, um professor brasileiro publicou um livro *Princípios de economia monetária* que trata justamente da solução desse impasse, qual seja: encontrar os meios pelos quais o programa de curto prazo (estabilização) seja executado simultaneamente com o programa de longo prazo (expansão da riqueza), de modo que o sistema de preços não se deteriore. Estamos falando de Eugênio Gudín, que, além de professor de economia (da FGV) de várias gerações, atuou, durante décadas, como executivo do Estado brasileiro e teve como principal momento de prática de suas ideias as reformas *monetário-bancário-financeira, tributária e administrativa* contidas no *Plano de Ação Econômica do Governo (Paeg)* (1964-1967).⁷

A proposta é relativamente simples, que não exige grande esforço de aprendizagem e nem para a sua aplicação. Em situação de recessão, é fundamental que o total de despesa (demanda efetiva) se eleve, tendo como propósito absorver o desemprego causado pela crise. Mas essa visão malthus-keynesiana foi sempre criticada, rechaçada definitivamente dos anos 1970 para cá. Por essa razão, Gudín, bem antes, propôs os conceitos de **equilíbrio orçamentário** e **orçamento econômico da nação**.

Esse equilíbrio orçamentário deve ser exigido do que se pode chamar de *Orçamento Corrente da Nação* — tudo que é permanente que o Estado faz: educação, saúde, segurança, etc. e financiado com os impostos correntes, como: Imposto de renda, Imposto sobre Circulação de Mercadorias, Imposto sobre Produtos Industrializados, etc. Enquanto isso, o *Orçamento*

⁷ Além de Gudín, estiveram à frente desse programa, entre outros: Octávio Gouveia de Bulhões, Roberto Campos e Hélio Beltrão.

de Investimento do Estado pode e deve ser desequilibrado porque é um gasto que aumentará o nível da riqueza social e, por consequência, gerará novas receitas ao Estado por conta do aumento da renda. Por conta dessa compreensão, não se deve seguir o princípio rígido de equilíbrio anual; deve-se incorporar a noção de tempo mais elástico, passando à noção de um equilíbrio cíclico: com déficits nas fases de depressão e superávits nas fases de prosperidade. Sem o *Projeto da Nação* essa recomendação não tem nenhum sentido!

Para concluir estas notas, é imperioso fazer o exercício intelectual e compreender que o grande problema do capitalismo em geral e do nosso em particular (com baixo grau de defesa) é *aprender a Administrar melhor os processos sociais e menos o exercício de exaustivos e improdutivos diagnósticos*. O atraso de se fazer esse exercício se deve, primeiro, à arrogância da *Economia* que pensa que sabe fazer, mas não sabe; e, segundo, à pequenez intelectual da *Administração* que segue à risca o prescrito pelo Divino Mestre que parece lhe ter reservado a eterna tarefa de capataz das relações de trabalho na linha de produção — extraindo do trabalhador o máximo de produtividade para proporcionar o maior rendimento possível desejado pelo capital!

