

# **A MUDANÇA DO PAPEL DO ESTADO NA ECONOMIA BRASILEIRA**

Luiz Carlos Bresser-Pereira

Intervenção no Seminário “Estado e Crescimento Econômico” (São Paulo, Universidade Estadual de São Paulo, 14 de outubro de 1988), comentando trabalho de Wilson Suzigan. Publicado em *O Desenvolvimento Ameaçado: Perspectivas e Soluções*. São Paulo: Editora Unesp, 1989).

Nos últimos sessenta anos é possível distinguir dois momentos na relação do Estado com a economia brasileira. Em uma primeira fase, entre os anos 30 e os anos 70, o Estado assumiu o papel estruturador e fomentador do desenvolvimento brasileiro. A partir dos anos 80, transforma-se em um obstáculo a esse mesmo desenvolvimento. Estas duas grandes fases estão claras no trabalho apresentado por Wilson Suzigan neste seminário (1988). Na primeira fase esse papel está sempre em transformação, adaptando-se às necessidades e circunstâncias da hora. O Estado muda a sua forma de atuação a cada década, mas sempre conserva um papel decisivo na promoção do desenvolvimento econômico, que, nesse período, foi realmente muito forte em termos comparativos mundiais. A partir dos anos 80, porém, Suzigan nos mostra que o Estado passa a ter um papel passivo. Eu diria não apenas passivo; na verdade o Estado se transforma em um obstáculo ao desenvolvimento econômico.

## **Ineficiência Intrínseca do Estado?**

E preciso saber agora qual é a causa disso. Para responder a essa pergunta temos duas teorias: a neoliberal e a da crise fiscal. A interpretação neoliberal é a interpretação da grande maioria dos nossos empresários e economistas. É sem dúvida a interpretação das agências multilaterais em Washington e de nossos credores no exterior. Segundo essa interpretação a causa dessa mudança na forma de atuação do Estado seria a sua intrínseca ineficiência. Cabe ao mercado e não ao Estado coordenar, estruturar o desenvolvimento.

Esta teoria é obviamente tola. Tola porque é contraditória, porque é ilógica. Se o Estado, durante cinquenta anos, dos anos 30 até os anos 70, teve um papel muito importante, estruturador e fomentador do desenvolvimento, e de repente, nos anos 80, deixa de tê-lo, não pode ser porque o Estado é intrinsecamente ineficiente. Esta interpretação sugere que de repente o Estado ficou ineficiente. Que de repente os homens e mulheres que dirigem o aparelho burocrático estatal, que estão no Ministério da Fazenda, no BNDES, no Ministério do Planejamento, no Banco do Brasil, no Banco Central, tornaram-se todos incompetentes. Ou então, que a eficácia com que promoveram o desenvolvimento durante tantos anos foi obra do acaso. Isto não faz sentido. A burocracia brasileira nesse período não regrediu. Se formos verificar qual foi o desenvolvimento da burocracia estatal, veremos que houve progresso nessa área, que nesses 50 anos houve um considerável desenvolvimento da qualidade da nossa tecnoburocracia estatal.

Será então que os políticos ficaram incompetentes, ou tornaram-se mais fisiológicos? Também não há nenhuma razão para pensar nesses termos. Seu fisiologismo é crônico e antigo. E os militares? Também não, eles continuam sendo os mesmos militares, com as mesmas qualidades e defeitos que conhecemos. É preciso, inclusive, lembrar que o Estado brasileiro foi saneado em um regime militar, logo após 1964, e voltou a imergir em uma profunda crise fiscal no mesmo regime militar, a partir de meados dos anos 70.

Mas, se essa não é a causa, temos que descobrir outra explicação para o fato de o Estado haver deixado de ser um agente e ter-se transformado em um obstáculo ao desenvolvimento. Sugiro que a explicação mais adequada é a da crise fiscal — crise que se define a partir do grande endividamento externo dos anos 70.

### **A Crise Fiscal do Estado**

A causa fundamental da presente ineficiência do Estado está no fato de que o Estado brasileiro, hoje, vive uma grande crise financeira, uma grande crise fiscal. Através do processo de fomentar o desenvolvimento econômico durante todo esse período e especialmente durante os anos 70, o Estado foi se endividando. Também, o setor privado se endividou. Mas, no começo dos anos 80, quando se tratou de fazer O ajustamento, o ônus do ajustamento foi assumido fundamentalmente pelo Estado, que aprofundou o seu endividamento, enquanto o setor privado punha ordem em suas finanças.

Foram muitas as formas através da qual o ônus da crise desencadeada pela dívida externa recaiu, afinal, principalmente sobre o Estado. Nas duas máximas valorizações, em 1979 e em 1983, por exemplo, primeiro o Estado permitiu que o setor privado pagasse em cruzeiros as suas dívidas e, em seguida, decidiu as máximas valorizações, que recaíram quase exclusivamente sobre o setor público estrito senso e as empresas estatais.

Não obstante o desencadeamento da crise em 1979, com o segundo choque do petróleo, a elevação brutal dos juros internacionais e a recessão nos países centrais, crise que atingia diretamente as finanças públicas, o setor privado continuou recebendo todos os subsídios e incentivos a que estava acostumado. Na verdade, com a recessão de 1981, novas vantagens compensatórias foram criadas. Vantagens, subsídios, incentivos que até hoje continuam a existir, apesar da situação falimentar do Estado.

Já no final de 83, quando eu estava na presidência do BANESPA, senti com muita clareza a natureza do problema. Dizia então que tinha havido uma mudança fundamental na economia brasileira: o Estado, que sempre financiara e subsidiara o desenvolvimento porque era rico, ficara pobre; ricas agora eram as empresas privadas. Isto ficou muito claro com a suspensão da rolagem da dívida externa. As empresas estatais se viram naturalmente sem condições de pagar seus compromissos em moeda local. Quem assumiu essa dívida foi o Tesouro Nacional. Já as empresas privadas encontraram meios de pagar seus compromissos, depositando seus débitos no Banco Central. Este, entretanto, como não dispunha de divisas para pagar, ficou com a dívida. Esta era uma forma perversa – e fácil – de se financiar o Estado. Uma forma que, entre 1983 e 1987, estatizou quase completamente a dívida externa brasileira.

O Estado já estava então quebrado, profundamente endividado, numa situação financeira lastimável, enquanto o setor privado recuperava-se dia a dia. Recentemente os jornais publicaram uma entrevista de um diretor da Arthur Andersen, que fez um levantamento da situação financeira das empresas privadas brasileiras. É realmente muito boa. Índices de endividamento baixíssimos. E os lucros em 1988 voltaram a ser excelentes.

Esta é evidentemente uma situação paradoxal. A economia brasileira está em crise, mas as empresas vão bem. Quando se tem um Estado falido, como ocorre hoje com a economia brasileira, isto não significa que a situação financeira das empresas seja ruim. Pode ser boa, pelo menos durante algum tempo. O que estará necessariamente em crise é a economia como um todo, porque é impossível para um regime capitalista que o Estado

esteja quebrado e a economia vá bem. A razão é simples. Um setor privado continua financeiramente bem porque é bem administrado, porque se protege bem, porque continua a receber incentivos e proteção do setor público, porque não paga todos os impostos que seriam necessários pagar, porque paga salários muito baixos. Esta situação, entretanto, não é saudável. E não dura muito tempo.

Para neoliberais, que definem o capitalismo como sendo a somatória das empresas coordenadas pelo mercado pode parecer contraditório que o capitalismo brasileiro esteja em crise enquanto as empresas vão bem. Mas se entendermos que o capitalismo é, na verdade, a somatória das empresas privadas coordenadas pelo mercado e reguladas pelo Estado, fica claro que, se o Estado estiver doente, a economia capitalista também o estará.

### **Imobilização do Estado**

O fato de o Estado ter assumido o principal ônus da crise da dívida externa não é a única causa da falência financeira do Estado. Há outras razões, inclusive a sua ineficiência. É fundamental, porém, deixar claro que não se pode explicar a atual situação do Estado brasileiro com a afirmação de que o Estado, por natureza, é ineficiente. Podemos, inversamente, entender que uma boa parte da “ineficiência” do Estado deriva da crise fiscal. O fato novo, que vem marcando esta década, é a crise fiscal. Um Estado financeiramente numa situação insustentável, altamente endividado e sem crédito, é um Estado sem capacidade de promover o desenvolvimento, sem capacidade de realizar política econômica. É um Estado imobilizado, ineficiente. Isto se aplica não somente à política econômica e industrial e de desenvolvimento, mas à política econômica em geral.

Política monetária, por exemplo, é totalmente impossível com uma inflação do tamanho que temos. Não vou discutir inflação aqui, mas o fato é que hoje não há política monetária. A política monetária é totalmente passiva neste momento. E isto está ligado, novamente, ao fato de que o Estado está quebrado. Quando o Estado não tem crédito, não tem outra alternativa para cobrir seu déficit senão emitir moeda. A moeda, entretanto, é essencialmente, um débito do Estado. Se o estado não tem crédito, o seu débito, a moeda, também não merecerá confiança.

### **Caráter Cíclico da Intervenção do Estado**

Além da crise fiscal há, entretanto, um outro fator para explicar a ineficiência e imobilização do Estado. Escrevi recentemente um trabalho sobre o caráter cíclico e

permanentemente em transformação da intervenção do Estado na economia (1988). É um trabalho teórico, não diz respeito especificamente ao Brasil, mas procura mostrar que o Estado, ao intervir na economia, tende, durante certos períodos, em fase de expansão da economia, a aumentar a sua intervenção. Afinal acaba aumentando mais do que o razoável. Provoca distorções que, na fase de retração do ciclo, tem que ser corrigidas.

Como medir essa intervenção? Mede-se essa intervenção basicamente de duas maneiras. Em primeiro lugar mede-se em termos de participação do Estado na renda ou no investimento, ou participação do orçamento público na renda global. Há uma segunda maneira, através do grau de regulação da economia, do grau em que o Estado regulamenta as atividades econômicas, estabelecendo normas, decretos, portarias que interferem na forma pela qual o setor privado age.

Ora, as duas intervenções, na fase de expansão aumentam, e aumentam até o ponto de se tornarem disfuncionais. Há um processo de inchaço do Estado. Isso é típico de todo processo cíclico. Quer dizer, o processo cíclico do organismo humano, o processo cíclico da economia em geral, e o processo cíclico de intervenção do Estado obedecem basicamente ao mesmo princípio: enquanto tudo caminha bem, a intervenção do Estado aumenta. Este crescimento da intervenção ocorre através de mais gasto público, através de criação de novas empresas públicas estatais, e através de um número crescente de normas. Esse processo continua até o momento em que se gastou demais, que se interviu demais, que se regulou demais. Então, há que se começar a privatização e a desregularão.

Há um segundo fator que diz respeito especialmente às empresas estatais. O Estado tem, nas fases iniciais do desenvolvimento, um papel fundamental em promover a realização de poupança forçada. É o Estado que tem capacidade de recolher recursos da sociedade como um todo, concentrá-los em grandes quantidades e fazer uma Petrobrás, uma Siderúrgica Nacional, as usinas hidrelétricas. Esse papel é fundamental. Só o Estado praticamente pode desempenhá-lo. E historicamente essa é uma constante. Mas, em um segundo momento, se verifica – e aí o argumento neoliberal tem uma certa validade – que administração das empresas estatais tende ser ineficiente. Os sistemas de controle pelo mercado dessas empresas são deficientes. O resultado é o que está acontecendo na União Soviética hoje, ou no Brasil. Torna-se, então, necessário reduzir a participação das empresas estatais na economia, privatizá-las.

Mas é importante lembrar o caráter cíclico da intervenção estatal. A intervenção aumenta, diminui, e volta a aumentar, mas sob uma nova forma. É uma situação muito diferente do argumento neoliberal, segundo o qual deveríamos acabar com a intervenção do Estado na economia. Isto é uma tolice; Mo se conhece nenhuma economia no mundo em que o Estado não tenha um papel fundamental. Veja-se o que acontece nos Estados Unidos, o que acontece no Japão ainda hoje, o que acontece na Coréia, na França. O Estado tem papel decisivo na Comunidade Econômica Européia. Esta está sendo construída através de um processo de intervenção na economia.

Em certos momentos é preciso aumentar, em outros, diminuir a intervenção. Estamos no momento de diminuição. Mundialmente e, especificamente, no Brasil. Nós intervimos demais, quebramos o Estado, ou deixamos que quebrasse, e agora temos que consertar. Temos que sanear o Estado. E, ao mesmo tempo em que saneamos o Estado, temos que reduzir o seu grau de intervenção.

### **Nova Política Industrial**

Suzigan, em seu trabalho, diz que é preciso ter uma nova política industrial no Brasil e essa política industrial, segundo ele, deve “liberalizar” a economia brasileira. Ele não usou essa expressão. Mas disse muito firmemente, muito insistentemente, duas coisas em relação a política industrial, com as quais eu concordo plenamente. Uma, que é preciso liberalizar a economia brasileira, liberalizar em parte, reduzir os incentivos e subsídios de todos os tipos e, fundamentalmente, na parte do comércio exterior, proteger a indústria nacional basicamente através de tarifas e não através de controles administrativos. Ao mesmo tempo, é preciso eliminar todas as isenções tarifárias que existem hoje e que tornam o sistema tarifário brasileiro um contra-senso. Isto significa liberalização da economia brasileira, na área de comércio exterior. Isto é fundamental para que haja major integração da economia brasileira na economia mundial, para que haja mais competitividade. Com cuidado, mas com firmeza, é preciso caminharmos na direção de um esquema em que o mercado funcione mais. A regulação nesse campo foi excessiva, tornou-se disfuncional, tem que ser firmemente diminuída.

Em segundo lugar, Suzigan perguntou: qual é agora a prioridade fundamental do Estado? Sobre isto começa a se formar um consenso no Brasil. A prioridade não é mais proteção a indústria contra a competição externa, mas, fundamentalmente, política industrial de apoio ao desenvolvimento tecnológico. Política que volte a garantir juros privilegiados para os

investimentos considerados fundamentais. Investimentos voltados para competição externa e não para um mercado interno protegido. A preocupação com o mercado interno continua fundamental, mas a forma de promovê-lo não é mais fechando-o a competição, mas auxiliando determinados setores a se tornarem internacionalmente competitivos. Quem exporta tem que importar. Quem exporta paga salários e lucros. Quem exporta produtos manufaturados, que possuem alto valor agregado, aumenta o mercado interno.

Em outras palavras o que é necessário é um novo ciclo de investimentos. Estamos neste momento concentrados nos problemas de estabilização, mas é preciso que não percamos de vista o problema do desenvolvimento, cuja base é a retomada dos investimentos. Neste novo ciclo a participação do Estado na economia novamente aumentará. Teremos que sanear o Estado, teremos que reduzir seu tamanho, teremos que desregular a economia, para, em seguida, começar a intervir novamente, mas em outros campos, com novas estratégias.

É o que hoje está fazendo, por exemplo, a Coréia. A Coréia, que os neoliberais dão como exemplo do que eles queriam para o Brasil... Na Coréia o Estado intervêm de forma firme. Não são ideológicos, são pragmáticos. A introdução de indústrias de alta tecnologia naquele país, ainda no início dos anos oitenta, foi novamente feita com o decisivo apoio do Estado.

É importante, entretanto, salientar que isto só foi possível na Coréia nos anos 80 porque os coreanos tiveram a coragem de fazer um ajustamento econômico austero em 1979 e 1980, enquanto nós, no Brasil, nos entregávamos ao populismo desenvolvimentista nesses mesmos anos. Crescemos 8 por cento em 1979 e 8 por cento em 1980, quando um ajustamento era absolutamente essencial.

### **Populismo Econômico**

Cabem aqui duas palavras sobre o populismo. O que nós temos no Brasil hoje, seja ao nível da direita, seja ao nível da esquerda, é populismo em matéria de política econômica. Populismo às vezes misturado com ortodoxia conservadora burra. O grande economista Carlos Diaz-Alejandro, recentemente falecido, escreveu um artigo notável (1979), no qual, além de criticar as políticas ortodoxas de direita, mostra como essas políticas se alternam com políticas populistas, ciclicamente, na América Latina. O populismo aconteceu recentemente no Peru. Aconteceu no Chile de Allende, misturado com seu ideal socialista.

Aconteceu no Brasil de Delfim, em 1979-80, e no Brasil da Nova República, em 1985 e 1986.

O populismo econômico é um mal endêmico na América Latina. Pretende resolver todos os problemas aumentando o gasto público e os salários, “para sustentar a demanda agregada”, e valorizando a taxa de câmbio, “para combater a inflação e aumentar o mercado interno”. E, realmente, durante alguns meses, às vezes durante um ano, tem-se grande prosperidade, muito crescimento, baixas taxas de inflação. É uma maravilha. Depois a balança de pagamentos desequilibra-se com a paralisação das exportações e o aumento das importações. Quando afinal o câmbio é desvalorizado, a inflação explode. A crise de desencadeia. Chegou o momento da ortodoxia.

Este ciclo se repete na América Latina sistematicamente e se repete com o argumento de que é preciso distribuir melhor a renda, de que é preciso ser “keynesiano” e desenvolver a economia, de que esta seria uma política “progressista”. Esse tipo de visão do mundo ou da economia - que está muito difundido, não só na esquerda mas também entre os empresários - é, realmente, uma tragédia para esta América Latina e para este Brasil.

### **Nacionalismo e Interesse Nacional**

Para finalizar, um comentário sobre as palavras de Aloísio Biondi (que acabou de debater o trabalho de Suzigan), relativas ao “modismo anti-nacionalista”. Compreendo a preocupação de Biondi. É preciso evitar os modismos. É preciso ter claro qual é o interesse nacional em cada caso. Eu também me preocupo com esse problema, embora, no momento, eu esteja mais preocupado com certos ranços nacionalistas que há neste país. Por exemplo, é absurdo acreditar que nacionalismo hoje no Brasil seja combater a empresa multinacional.

A meu ver, o nacionalismo autêntico, a defesa legítima do interesse nacional, está hoje no Brasil em termos a coragem de resolver o problema da dívida externa. E para resolvermos o problema da dívida externa temos que realmente tomar medidas unilaterais. Por outro lado, sou a favor de fazer acordo com a FMI, ao contrário do que pensam os nacionalistas populistas. Se conseguíssemos fazer um acordo com o FMI e ao mesmo tempo, ou em seguida, suspendêssemos novamente o pagamento dos juros e dissemos que nossa dívida estava, daquele dia em diante, reduzida para a metade, estaríamos dando um grande passo.



Isso é nacionalismo, defesa do interesse nacional. Há outros nacionalismos. Nacionalismos equivocados. Por exemplo, essa história de termos colocado na Constituição a diferença entre empresa nacional e estrangeira. Foi um erro. Não era necessário estar na Constituição a prática saudável de distinguir empresa nacional de estrangeira. Todos nós sabemos, a Petrobrás sabe, o BNDES sabe, o Ministério da Fazenda sabe quem é nacional e quem é estrangeiro, e todos estariam sempre dando preferência ao nacional em relação ao estrangeiro; aliás, como sempre se fez no Brasil, como se faz nos Estados Unidos, como se faz em toda parte. Se for assim, então para que escrever na Constituição? Só para os estrangeiros ficarem irritados e não investirem no Brasil? Nessas matérias é preciso ser pragmático. Ser pragmático e reconhecer os fatos novos. Fatos novos que mudaram o papel do Estado na economia brasileira. Isto é fundamental para que possamos realmente sair da crise econômica em que estamos imersos.

### **Referências**

- Bresser-Pereira, Luiz Carlos (1988) “O caráter cíclico da intervenção estatal”. *Revista de Economia Política*, vol.9, no.3, julho 1989. Trabalho apresentado ao seminário patrocinado pela Universidade de São Paulo e pelo Wilson Centre, *Democratizing Economics*. São Paulo, julho 1988.
- Diaz-Alejandro, Carlos (1979) “Southern cone stabilization plans”. In Cline e Weintraub, orgs. (1981). Republicado em Bresser Pereira, org. *Populismo Econômico*. São Paulo: Nobel, 1991.
- Suzigan, Wilson (1988) “Estado e industrialização no Brasil”. *Revista de Economia Política*, vol.9, no.4, dezembro 1988.