



Políticas Neoliberais? Mas o que É o Neoliberalismo?

FABIO GIAMBIAGI
MAURÍCIO MESQUITA MOREIRA*

RESUMO Neste artigo discutimos um conjunto de questões ligadas ao debate econômico dos últimos anos no Brasil, as quais podem ser sintetizadas em uma grande interrogação: do que se trata o tão criticado “neoliberalismo”? Em outras palavras, há um denominador comum nas políticas tachadas de “neoliberais”? E, se há, o que é questionável nisso? Tentamos argumentar que, por trás da crítica genérica – e apelativa – contra o neoliberalismo, há muito mais adjetivos do que substância e procuramos defender a tese de que algumas das políticas genericamente acusadas de neoliberalas são, muitas vezes, um conjunto de propostas perfeitamente razoáveis com as quais a maioria dos economistas tende a concordar.

ABSTRACT *This paper looks at a number of issues which have dominated the economic debate in Brazil in the last decade. These issues are involved in what can be called as an onslaught against the so-called neoliberalism. The paper argues that not only there is a problem with the definition of neoliberalism, but also that most of the criticism is based mainly on adjectives and not on hard facts. It shows that a number of policies being accused of neoliberal are not more than commonsense proposals, hardly disputed by the overall majority of economists. It concludes, claiming that the debate would be more productive, if empty concepts and slogans give room to hard facts and practical solutions.*

* Economistas do Departamento Econômico do BNDES.

1. Introdução

Nos últimos anos, praticamente não houve dia sem que a imprensa veiculasse a manifestação crítica de alguma personalidade acerca do assim chamado “neoliberalismo”. Tomemos ao acaso alguns exemplos. O presidente da Companhia de Saneamento de Minas Gerais (Copasa), por exemplo, afirmava: “Sou totalmente contra o projeto neoliberal, essa coisa egoísta que acredita num estado cada vez menor e nas soluções únicas de mercado” [*Jornal do Brasil* (25.07.99)]. Poucos dias depois, tendo como pano de fundo o debate sobre os rumos da Venezuela sob a presidência de Hugo Chávez, Williams Gonçalves, professor de relações internacionais da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), referia-se a esse governo como “uma reação às práticas neoliberais dos últimos 20 anos, socialmente desastrosas”, e afirmava que “esta democracia neoliberal aqui não deu certo” [*Jornal do Brasil* (22.08.99)]. Com similar espírito crítico, um livro sintomaticamente chamado de *O desmonte da nação*, lançado em 1999, inicia a apresentação com as seguintes palavras: “No Brasil, entre os anos 30 e o final dos anos 80 houve um processo de construção de um Estado nacional. Foi Collor de Mello quem iniciou, em 1990, o seu desmonte, com a adoção do *ideário neoliberal*. Mas a iniciativa de Collor foi interrompida pelo seu *impeachment*. Fernando Henrique Cardoso se encarregou de levá-la a seu pleno desenvolvimento” [Lesbaupin (1999, p. 7, grifos nossos)]. Logo a seguir, acrescenta: “O governo optou pela política neoliberal, pela integração submissa à economia globalizada, pela abertura econômica sem freios” [Lesbaupin (1999, p. 9)].

Neste artigo pretendemos discutir um conjunto de questões ligadas ao debate econômico dos últimos anos no Brasil, as quais podem ser sintetizadas em uma grande interrogação: do que se trata o tão criticado “neoliberalismo”? Em outras palavras, há um denominador comum nas políticas tachadas de “neoliberais”? E, se há, o que é questionável nisso? Tentaremos argumentar que, por trás da crítica genérica – e apelativa – contra o neoliberalismo, há muito mais adjetivos do que substância e procuraremos defender a tese de que algumas das políticas genericamente acusadas de neoliberais nada mais são, muitas vezes, do que um conjunto de propostas pautadas pelo simples bom senso.

Em linhas gerais, o debate econômico no Brasil nos últimos anos tem sido dominado pela retórica. De um lado, as críticas – por vezes corretas – têm sido rebatidas pelo governo com uma contundência nem sempre apropriada. De outro, parte dos críticos tem acusado as políticas do governo de serem

neoliberais, sem se dar ao trabalho de oferecer maiores esclarecimentos acerca do que, primeiro, se entende exatamente por neoliberalismo e, segundo, de quais seriam os problemas dessas políticas. É como se a mera adjetivação isentasse tais críticos da necessidade de definir com mais precisão a verdadeira natureza e o objeto concreto da sua crítica. Tal procedimento, baseado na desqualificação da outra parte do debate, além de caracterizar uma atitude intolerante, em nada contribui para o aprofundamento da controvérsia em torno de idéias. Neste artigo, o que pretendemos é justamente dar substância a esse debate.

Ressalte-se que a defesa da filosofia das políticas que, de modo geral, vêm sendo adotadas no Brasil não implica, de forma alguma, o equívoco oposto, isto é, a desqualificação dos críticos. De fato, entre os críticos da política econômica adotada a partir de 1994, encontram-se aqueles que, como o ex-ministro Delfim Netto ou o professor Paulo Nogueira Batista Jr., dirigiram suas baterias especificamente contra a política cambial, fazendo profecias que, objetivamente, a realidade acabou por demonstrar serem corretas. Da mesma forma, diversas críticas pontuais, com caráter propositivo e marcadas pela apresentação de alternativas, devem ser bem recebidas. Nossa objeção fundamental é quanto à postura dos que, sob o manto da oposição ao vagamente denominado “neoliberalismo”, caracterizam-se tão-somente pela repetição de *slogans* vazios de conteúdo.

Este artigo está dividido em quatro partes. Após esta breve introdução, a segunda seção apresenta as características fundamentais do assim denominado “Consenso de Washington”. A terceira seção questiona os críticos do neoliberalismo, ao mesmo tempo em que defende as políticas adotadas em uma série de campos. Por último, apresentam-se os comentários finais.

2. O “Consenso de Washington”

Em um famoso artigo do final da década de 80, Williamson (1989) enunciou o que foi por ele denominado “Consenso de Washington”. Em uma reflexão posterior, publicada na literatura brasileira, o autor afirma ter se arrependido do uso da expressão, “em parte porque sugere um acordo maior que o existente, mas principalmente porque parece ter sido interpretada por alguns como... a origem das mudanças de diretrizes” [Williamson (1992, p. 43-44)]. As idéias por ele apresentadas expressariam, de modo geral, o “consenso” dos organismos multilaterais acerca do curso de ação mais apropriado que seria conveniente adotar pelos países então denominados “em desenvolvimento” – nestes incluídos os da América Latina. Tais idéias poderiam ser resumidas, nas suas próprias palavras, como “prudência macroeconômica, liberalização microeconômica e orientação externa”, em contraste com a

“... facilidade de obtenção de déficits orçamentários e empréstimos externos, da confiança nos empreendimentos estatais [e] da substituição de importações... que ainda prosperava na América Latina na década de 80” [Williamson (1992, p. 45-46)]. A “taxonomia” exposta neste último artigo seria representada pelos seguintes critérios:

- *disciplina fiscal*, caracterizada por um expressivo superávit primário e por déficits operacionais de não mais de 2% do PIB;
- *priorização dos gastos públicos*, mediante o seu redirecionamento de áreas politicamente sensíveis, que recebem mais recursos do que seria economicamente justificável – como a manutenção da máquina administrativa, a defesa ou os gastos com subsídios indiscriminados –, para setores com maior retorno econômico e/ou com potencial para melhorar a distribuição de renda, tais como saúde, educação e infra-estrutura;
- *reforma fiscal*, baseada na ampliação da base tributária e na redução de alíquotas marginais consideradas excessivamente elevadas;
- *liberalização do financiamento*, com vistas à determinação da taxa de juros pelo mercado, ou, como objetivo intermediário mais realista e até mesmo mais conveniente no curto e médio prazo – para evitar taxas muito elevadas –, procurando o fim de juros privilegiados e visando à obtenção de uma taxa de juros real positiva e moderada;
- *unificação da taxa de câmbio em níveis competitivos*, com o fim de eliminar sistemas de taxas de câmbio múltiplos e assegurar o rápido crescimento das exportações;
- *liberalização comercial*, através da substituição de restrições quantitativas por tarifas de importação, que por sua vez deveriam ser reduzidas para um nível baixo, “... de 10% ou, no máximo, perto de 20%”;
- *abolição de barreiras ao investimento externo direto*;
- *privatização*;
- *desregulamentação*; e
- *garantia do direito de propriedade*, através da melhoria do sistema judiciário.

Ressalte-se que se tratava de recomendações de ordem geral para um conjunto amplo de países, de modo que algumas delas aplicavam-se mais a alguns do que a outros. Por exemplo, no caso brasileiro, a prática institucionalizada de taxas de juros reais fortemente negativas nunca atingiu a relevância que assumiu em outros países, como a Venezuela. Da mesma forma, a garantia do direito de propriedade era essencial em situações específicas, como, por exemplo, a da Nicarágua, devido às desapropriações realizadas pela revolução sandinista, mas era algo há muito tempo assegurado na maioria dos países.

Embora algumas dessas proposições sejam mais controversas do que outras, cabe fazer os seguintes comentários acerca do conjunto das mesmas: em primeiro lugar, trata-se de recomendações de natureza abrangente – como se deve esperar de um receituário válido para um conjunto amplo de países –, que admitem vários tipos de nuances, como, por exemplo, a privatização, que pode ser aplicada apenas a uma parte dos setores estatais, da mesma forma que a liberalização comercial pode ser limitada se as alíquotas de importação forem fixadas em 20%; em segundo lugar, são recomendações que, de modo geral, não devem ser associadas a uma ideologia específica, mas fundamentalmente caracterizadas como efetivamente consensuais, uma vez que é difícil ser contra a “disciplina fiscal” ou contra o “aperfeiçoamento dos mecanismos de arrecadação tributária”; em terceiro lugar, são recomendações que, em algumas situações, podem ficar sujeitas a certos *trade-offs*, como os que podem surgir entre os objetivos de disciplina fiscal e de ampliação do gasto público em determinadas áreas, em virtude de uma rígida necessidade de ajustamento em que o primeiro objetivo estiver associado a uma postergação do segundo; e, finalmente, o mencionado receituário inclui explicitamente objetivos que têm sido defendidos por muitos dos críticos das políticas qualificadas como “neoliberais”, notadamente o direcionamento dos gastos públicos em favor da saúde e da educação e a definição da taxa de câmbio em níveis competitivos.

Curiosamente, entre os críticos iniciais do “Consenso de Washington” encontrava-se o atual ministro da Fazenda Pedro Malan, então na posição de acadêmico. Suas objeções, sem prejuízo do reconhecimento da validade de diversos dos pontos acima levantados, eram basicamente duas: primeiro, ele questionava a idéia de que existiria um “caminho único” do desenvolvimento, o que não captaria, na sua opinião, as especificidades dos processos nacionais; e, segundo, ele criticava a concepção de que o simples cumprimento da supracitada agenda representaria uma condição suficiente para a retomada do crescimento. Nesse sentido, cumpre destacar que, ao contrário de outros críticos, Malan não questionava a necessidade de se adotarem

vários pontos da referida agenda, mas apenas enfatizava a sua insuficiência. Em suas palavras:

“Segundo o assim chamado Consenso de Washington..., uma vez que a estabilidade macroeconômica e a reforma microeconômica sejam atingidas, ou uma vez que esses objetivos estiverem sendo seriamente buscados de modo sustentável, o crescimento e o desenvolvimento advirão, quase naturalmente, como cogumelos selvagens em solo fértil e umedecido por uma chuva de primavera... O triste desempenho da maioria dos países latino-americanos por quase uma década, bem como o desempenho desastroso de muitos países africanos por mais de duas décadas, contudo, suscita dúvidas fundamentais sobre se a agenda de Washington seria suficiente para restaurar o crescimento e o desenvolvimento uma vez atingida a estabilidade e eliminadas as piores formas de distorção de preços. Uma visão alternativa defenderia que, embora a estabilidade global seja essencial e que as piores formas de distorção de preços devam ser eliminadas, é preciso *mais* para assegurar crescimento, desenvolvimento e mudança tecnológica de longo termo. Esta peça que falta não é considerada pela visão atualmente dominante, refletida no assim chamado Consenso de Washington” [Malan (1991, p. 10, grifo do original)].

Desse Consenso derivou um conjunto de políticas, em maior ou menor grau, adotadas em diversos países da América Latina desde o final dos anos 80. Os críticos dessas políticas as têm qualificado de “neoliberais”. Vejamos, porém, essa questão mais de perto.

3. A Crítica ao Neoliberalismo: “Onde Está a Carne?”

Nos anos 80, na disputa das eleições primárias para a escolha do candidato do Partido Democrata na corrida presidencial dos Estados Unidos, o ex-vice-presidente Walter Mondale encontrava-se ameaçado pelo crescimento nas pesquisas de um rival interno do partido, baseado em um forte esquema de *marketing*. Na ocasião, em um debate televisivo que contou com grande audiência, Mondale literalmente desmontou a campanha do adversário, pondo a nu a falta de substância de sua pregação apropriando-se da frase de uma propaganda de hambúrgueres veiculada na época na mídia local, ao dirigir-lhe a seguinte pergunta, a seco, na frente das câmeras: “where is the beef?” Fazendo uma analogia com tal fato, diante da crítica ao neoliberalismo, caberia perguntar o mesmo: “onde está a carne?” Isto é, deixando de lado os adjetivos e a virulência emocional dos ataques às políticas acusadas desse “pecado”, o que há de concreto e de substancial nisso? Quais as críticas que têm sido dirigidas à política econômica, ao longo dos últimos anos, e em virtude das quais o governo tem sido acusado de impor uma “ordem neoliberal”? Vejamos estas questões pontualmente.

Política Cambial

O governo foi acusado de ter mantido a taxa de câmbio sobrevalorizada durante quatro anos e meio. Entretanto, é evidente que este não pode ser considerado um denominador comum do neoliberalismo, por dois motivos: primeiro, porque a mesma crítica era dirigida a governos que praticavam uma política cambial completamente diferente da brasileira, como o mexicano; e, segundo, porque a crítica foi mantida, mesmo após a mudança de 180 graus introduzida na administração cambial do país em janeiro de 1999. Ora, se o governo alterou radicalmente a política e continua sendo objeto da mesma crítica, é natural concluir que não é o câmbio que faz uma política econômica ser rotulada de neoliberal.

Abertura Comercial

Nessa questão, a crítica normalmente se dirige à forma como foi feita a abertura comercial, classificada de abrupta, selvagem, sem critério, em suma, “neoliberal”. Não há dúvida de que a melhor estratégia para se liberalizar uma economia é uma questão polêmica, onde não é apropriado falar de bom senso ou de consenso. No entanto, o verdadeiro alvo dessas críticas parece ser outro, ou seja, a própria idéia de uma economia aberta. Aqui, pelo menos cinco pontos merecem ser destacados:

- Existe um considerável conjunto de evidências que sugerem existir uma associação estreita entre comércio e crescimento, ainda que não necessariamente entre *laissez-faire* e crescimento [ver Edwards (1998) e Rodriguez e Rodrik (1999)].
- Uma estratégia de integração ao mercado mundial não pode ser interpretada por si só como uma opção liberal ou “neoliberal”. A história recente dos países do Leste Asiático mostra que é um equívoco confundir economia aberta com *laissez-faire*. A atuação do Estado nesses países não pode ser considerada liberal e eles ampliaram de forma significativa a participação do comércio no PIB.
- A atuação do governo brasileiro na segunda metade da década de 90 dificilmente receberia uma menção honrosa do Adam Smith Institute, *think-thank* que deu suporte ideológico ao governo Thatcher. Houve momentos em que as tarifas, que já tinham uma variância significativa, foram elevadas a 70% para defender setores como o automobilístico e o eletroeletrônico, lançando-se mão, inclusive, de instrumentos como quotas tarifárias. Ainda hoje, esses mesmos setores gozam de tarifas que variam entre 20% e 35%, acima, portanto, do limite sugerido pelo

“Consenso de Washington”. O contraste dessas práticas com experiências como a dos *Chicago boys* no Chile da década de 70, onde as tarifas foram reduzidas em cinco anos para 10% *across the board*, não podia ser maior. O governo brasileiro também não se furtou a procurar remediar imperfeições no comércio internacional, particularmente no que diz respeito às assimetrias das condições de financiamento. Um exemplo desse tipo de atuação é o crescimento exponencial das operações do BNDES-*exim*, cujos desembolsos no período 1995/99 cresceram 456%.

- O grau de abertura da economia brasileira após quase uma década de liberalização comercial é ainda modesto, mesmo para padrões da década de 70. As importações em 1999 ficaram perto de 9% do PIB, bem abaixo do nível que prevalecia, por exemplo, em 1974 (11,5%).
- Em relação à agenda futura – negociações com o Mercosul, a Alca e a União Européia –, não há maiores pontos de divergência entre governo e oposição, sendo válido admitir que as posições que o Itamaraty tem tomado em tais instâncias de discussão refletem um razoável consenso interno da maioria das forças políticas locais.

Portanto, a resistência contra uma integração cada vez maior do Brasil no comércio mundial não só se contrapõe a evidências que sugerem um círculo virtuoso entre comércio e crescimento, mas também pouco sentido faz situá-la no contexto de uma luta contra o neoliberalismo. Integração não é sinônimo de *laissez-faire*, e a política comercial recente do governo brasileiro dificilmente mereceria a aprovação dos apóstolos do liberalismo.

Investimento Estrangeiro

O terceiro fator que, na opinião dos críticos, caracterizaria a política como sendo neoliberal é o tratamento dado ao capital estrangeiro. Aqui, porém, há mais um grande equívoco conceitual. Em primeiro lugar, a crítica à política econômica de ser neoliberal antecede o governo Fernando Henrique Cardoso e já era feita à gestão das autoridades econômicas na época do então presidente Collor, quando o fluxo de investimento direto encontrava-se no nível irrisório de apenas US\$ 1 bilhão/ano.

Em segundo lugar, o grande salto em direção à internacionalização da economia brasileira se deu na década de 50, no auge do regime de substituição de importações, que, até onde se sabe, nunca foi acusado de ter uma orientação neoliberal. Embora a legislação relativa ao capital estrangeiro tenha sido mais rigorosa durante essa fase, na prática as empresas estrangeiras trabalhavam em um ambiente muito mais confortável e lucrativo

do que nos anos 90, cobrando preços muito acima dos internacionais, produzindo bens obsoletos e recebendo generosos subsídios do Tesouro para exportar.

Em terceiro lugar, ao longo da década de 90 as empresas estrangeiras ampliaram sua participação no mercado brasileiro,¹ fenômeno que, no entanto, está mais relacionado às deficiências do antigo regime na promoção de empresas de capital nacional do que a um suposto caráter neoliberal da política econômica. Os longos anos de proteção pouco prepararam as empresas nacionais em termos de tecnologia, escala e *marketing* para sobreviver em uma economia aberta. Como resultado, elas perderam espaço para as filiais estrangeiras, que, tendo acesso a capital e tecnologia das matrizes, puderam se aproximar mais rápido da *best practice* internacional.

Uma volta aos tempos da economia fechada pouco ajudaria a posição das empresas nacionais (como não ajudou no passado) e traria conseqüências nefastas ao crescimento do país, reduzindo o aumento da produtividade e tornando maiores as distorções em termos de alocação de recursos. Uma intervenção mais sensata, que concilie os interesses do país com aqueles dos empresários nacionais, passaria por ações no sentido de procurar reduzir as desvantagens destes últimos em termos de acesso a capital e tecnologia. Foi exatamente esse tipo de orientação que prevaleceu na segunda metade da década de 90, com o governo utilizando instrumentos como o BNDES para ampliar as possibilidades de crescimento e sobrevivência da empresa nacional. Vale ainda mencionar que há uma contradição entre a crítica aos investimentos diretos e a defesa de maiores níveis de crescimento, consumo e bem-estar social da população. Vejamos por quê.

A renda de uma economia, isto é, o seu PIB (Y), pode ser desagregada de acordo com os componentes de demanda:

$$Y = C + I + (X - M) \quad (1)$$

onde C é o consumo (do governo e das famílias), I é o investimento total (público e privado) e X e M são, respectivamente, as exportações e as importações de bens e serviços não-fatores – que podem ser entendidos como serviços “reais” ou não-financeiros.

¹ A participação das empresas com presença de capital estrangeiro (mais de 10% do capital votante) na receita operacional da indústria de transformação líquida subiu de 28% em 1980 para 43% em 1995 [Moreira (1999)].

O déficit em conta corrente (*DCC*) de um país, por sua vez, de uma forma estilizada, é igual a:²

$$DCC = r \cdot K + i \cdot D - (X - M) \quad (2)$$

onde *K* e *D* são os estoques de capital estrangeiro e de dívida externa líquida e *r* e *i* representam o respectivo custo, na forma de uma certa relação de remessa de lucros e dividendos/capital investido no país e de taxa de juros externa.

O déficit em conta corrente, como se sabe, é financiado – supondo estabilidade das reservas internacionais – pela expansão dos ativos externos alocados no país, seja na forma de investimento direto (físico) ou de empréstimos (dívida):

$$DCC = \Delta K + \Delta D \quad (3)$$

onde Δ indica variação. Observe-se que, por hipótese, caso o *fluxo* de *novos* investimentos estrangeiros porventura desaparecesse em (3), tornando $\Delta K = 0$, haveria duas possibilidades: ou, mantido *DCC*, a dívida externa teria de aumentar mais, compensando a eliminação do primeiro termo à direita da equação por um valor maior de ΔD ; ou, alternativamente, seria necessário diminuir o déficit em conta corrente. Em parte, isso pode ser desejável, pois um déficit elevado gera problemas como os que o Brasil viveu nos últimos anos, associados às dúvidas sobre a sustentação do mesmo ao longo do tempo. Por outro lado, se, por hipótese, *DCC* viesse a ser zerado, o termo $(X - M)$, em (2), teria de ser igual a $[r \cdot K + i \cdot D]$, ou seja, à soma dos lucros e dividendos e dos juros da dívida externa (US\$ 19 bilhões em 1999). Ora, para que se tenha uma idéia do que isso significa, tal fato representaria passar de uma situação em que o componente $(X - M)$ é *deficitário* em US\$ 7 bilhões (como em 1999) para outra em que o aumento das exportações e/ou a queda das importações teriam de gerar um *superávit* de US\$ 19 bilhões da soma da balança comercial e os demais itens da conta corrente que não juros e lucros e dividendos. Esse “delta” de US\$ 26 bilhões, por (1), teria de ser “retirado” por meio de uma contração da proporção do consumo sobre a renda ou da taxa de investimento (*I/Y*). Em outras palavras, *a consequência de diminuir o investimento direto é reduzir o consumo ou a taxa de crescimento futuro da economia* – associada à taxa de investimento.

² Estamos desprezando aqui os outros serviços de fatores que não juros, lucros e dividendos (por exemplo, royalties, pagamentos por tecnologia etc.) e as transferências unilaterais.

Por outro lado, se o que se deseja não é eliminar o *DCC*, mas mantê-lo dentro de parâmetros “bem comportados”, cabe fazer a seguinte pergunta: é mais conveniente que o influxo de capitais ao país para financiar esse desequilíbrio se dê na forma de mais empréstimos ou de mais investimento direto? A Tabela 1 ajuda a responder essa questão, além de mostrar de forma clara que, historicamente, o custo do capital estrangeiro foi *menor* para o país que o custo de se endividar. Isto é, conforme a tabela, para cada US\$ 100 de novos empréstimos que entraram no balanço de pagamentos do país nos últimos quatro anos, saíram posteriormente, sob a rubrica de juros, em torno de US\$ 8 por ano. Enquanto isso, se a mesma quantia ingressou como investimento direto, a remessa anual futura na forma de lucros e dividendos ficou em torno de US\$ 6.³ Adicionalmente, o capital que entra na forma de investimento direto, instalando-se no país ou comprando empresas já existentes, tem *menor volatilidade* – não está sujeito à necessidade de pagar “amortizações”, pois o principal não “vence”, a não ser que o capital decida migrar novamente do Brasil, o que é muito raro – e *maior comprometimento* com o futuro do país.

Este último ponto não é difícil de entender. Quem empresta recursos ao país, na forma de empréstimos ou *bonds*, o faz unicamente em função da sua

TABELA 1

Custo Relativo do Investimento Direto e da Dívida Externa^a – 1981/99

(Em %)

PERÍODO	LUCROS E DIVIDENDOS ^b	LUCROS ^c	DIVIDENDOS ^c	JUROS ^d
1981/85	7,8	n.d.	n.d.	13,4
1986/90	7,1	n.d.	n.d.	9,0
1991/95	4,4	n.d.	n.d.	6,9
1996/99	5,7	6,1	4,9	8,2
1996	4,1	4,4	3,4	8,5
1997	7,5	8,6	5,6	8,7
1998	7,6	7,7	7,3	8,1
1999	3,5	3,6	3,3	7,6

Fonte: Banco Central.

^aMédia aritmética simples do período.^bLucros e dividendos (incluindo lucros reinvestidos)/estoque líquido de investimento direto no Brasil (incluindo portfólio e deduzidos os investimentos brasileiros no exterior), defasado de um período.^cDivisão dos lucros ou dos dividendos pelo estoque correspondente, defasado de um período.^dJuros líquidos/dívida externa líquida do Brasil, defasada de um período.

³ A rigor, parte da transferência de recursos ao exterior pode ficar oculta sob a forma de preços de transferência. Não há indícios, porém, de que a consideração desse ponto modifique o raciocínio acima exposto.

expectativa de rentabilidade. Já uma empresa estrangeira que opera no Brasil, tem executivos que são brasileiros ou vivem aqui, conhece melhor o meio e cria certos vínculos, o que a faz ter interesses até certo ponto convergentes com os destinos do país.

Em conclusão, a consideração de que a política do governo no sentido de atrair investimento direto é “neoliberal” e vista como negativa por estimular a entrada de capitais é simplesmente inconsistente com as demandas dos críticos para aumentar os níveis de consumo e de investimento. Portanto, ou o país assume que o fluxo de investimento estrangeiro tem de cair – e nesse caso deve reduzir o consumo para ampliar o espaço das exportações – ou a política de atração desses capitais deve ser mantida – independentemente do rótulo com que vier a ser definida.

Privatização

Outra questão sempre mencionada pelos críticos diz respeito à privatização. Não há como negar que de fato ela tem sido um divisor de águas no debate ideológico e sobre as políticas de governo, havendo de fato duas filosofias claramente diferentes entre os que são adeptos e contrários à desestatização. O que nos interessa destacar é que se trata muito mais de uma reflexão sobre o passado que de uma divergência acerca de propostas de ação futura das autoridades. Com efeito, à medida que a privatização avança, o escopo para privatizações futuras, por definição, diminui. Como ninguém propõe, realisticamente, a reestatização de empresas, a acusação de neoliberalismo pouco se aplica, no caso, às políticas que estão efetivamente em curso. Em relação ao que cabe fazer de agora em diante no campo da regulação do setor privado, há poucas divergências em torno da necessidade de fortalecer os órgãos reguladores, formando pessoal próprio, de cuidar do cumprimento dos contratos de concessão, de assegurar os investimentos futuros e de zelar pela garantia de suprimento e por um esquema adequado de tarifação. Por outro lado, em relação ao passado, a crítica à privatização raramente vem acompanhada de uma reflexão acerca de que curso alternativo poderia ter sido seguido para cumprir com alguns dos objetivos perseguidos por essa política, tais como o abatimento de dívida pública, o financiamento do balanço de pagamentos, a possibilidade de aumentar os investimentos das empresas etc.

Política Monetária

Também a política monetária apertada – os “juros escorchantes” –, na opinião dos críticos, caracterizaria o “receituário neoliberal”. Entretanto, cabe lembrar que a taxa de juros nominal bruta é atualmente da ordem de

19%. Se a isso for descontado o imposto de renda na fonte de 20%, tem-se uma taxa nominal líquida de 15,2%. Ora, se levarmos em consideração a expectativa de inflação do ano 2000 (de aproximadamente 7%), chega-se a uma taxa real líquida de 7,7%, que, embora ainda elevada, é muito inferior à observada no passado. Portanto, a crítica, além de não deixar claro o que aconteceria com a taxa de câmbio – e, conseqüentemente, com certos preços-chave, como o da gasolina, e com a inflação – se os juros fossem colocados em níveis perigosamente baixos, pode ser considerada, até certo ponto, ultrapassada pela expressiva queda da taxa de juros real em 1999.⁴ Por outro lado, os juros altos não podem ser encarados como uma “fórmula neoliberal”, porque nem a “meca do neoliberalismo” (os Estados Unidos) nem o “paradigma latino-americano” (o Chile) os praticam. Finalmente, cabe lembrar que a análise do papel da política monetária não pode ser isolada do contexto em que as decisões foram tomadas até 1998. Dada a política cambial daquela época e com o resultado primário muito ruim do período 1995/98, a única forma de sustentar a política antiinflacionária e defender a política cambial era através de juros elevados.

Política Fiscal

A crítica à política fiscal, igualmente qualificada de neoliberal, apresenta três problemas. Em primeiro lugar, ignora os dados, por tachar de contractionista uma política que, durante todo o primeiro governo Fernando Henrique Cardoso, foi inequivocamente expansionista, haja vista que o superávit primário – que exclui juros – do setor público consolidado, que fora de mais de 5% do PIB em 1994, simplesmente desapareceu em 1998. Acusar esse tipo de política de representar um “arrocho” é, claramente, uma agressão aos fatos.

Em segundo lugar, julga que o problema fiscal era representado apenas pelos juros. Entretanto, se tomarmos como referência o resultado operacional – única forma de comparação com os dados anteriores a 1994 de uma forma que faça sentido –, constataremos que, enquanto na média de 1991/94 o superávit primário do setor público fora de 2,9% do PIB, transformando-se em um déficit de 0,2% do PIB em 1995/98 (variação de 3,1% do PIB), na média de ambos os períodos o “delta” de juros reais foi de 1,7% do PIB, tendo eles passado de 3,3% para 5% do PIB. Conseqüentemente, embora a conta de juros de fato tenha aumentado no período, a deterioração do

⁴ O perigo de se adotar uma política monetária baseada em juros muito baixos, que não tenha sido antecedida de uma reversão significativa da situação da balança comercial, é reconhecido inclusive por Paulo Nogueira Batista Jr., um dos críticos mais ilustres do governo: “... uma diminuição mais substancial [da taxa de juros], compatível com a retomada do crescimento, fica na dependência de maiores avanços no campo das contas externas” [Folha de S.Paulo (29.07.99)].

resultado primário explica 65% do aumento de 4,8% do PIB das Necessidades de Financiamento do Setor Público (NFSP), no conceito operacional, as quais passaram de 0,4% para 5,2% do PIB nos períodos 1991/94 e 1995/98.

Por último, resta a questão da discussão de alternativas. Embora o que foi dito acima acerca do caráter expansionista da política fiscal não se aplique à situação verificada após o acordo com o FMI, caracterizado efetivamente por um forte ajuste fiscal, a questão não respondida pelos críticos é: caso o ajuste em curso não estivesse sendo implementado, o que seria feito para evitar uma escalada explosiva da relação dívida pública/PIB? Sob a crítica de que a política é “neoliberal”, portanto, há, por um lado, um equívoco no que se refere aos dados antes de 1999 e, por outro, um vazio acerca da discussão de alternativas para a situação existente a partir do acordo com o FMI.

Gastos Sociais

O governo vem sendo acusado, desde o início do primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso, de “não dar atenção ao social”. O fato de essa imagem ter sido tão difundida é sinal de que, ao longo desses anos, houve algo de errado na forma de o governo se comunicar com a população. Com efeito, os dados da Tabela 2 são eloqüentes acerca do aumento dos dispêndios públicos em setores considerados como pertencentes à área social. Os dados referem-se à execução financeira do Tesouro Nacional, especificamente à rubrica “outras despesas de custeio e capital” (OCC), isto é, excluindo gastos com pessoal, aposentadorias, transferências a estados e municípios e juros da dívida pública.⁵

A Tabela 2 mostra ainda que, entre 1994 e 1998, a soma dos gastos (excluindo pessoal) do Tesouro com a manutenção dos órgãos dos Ministérios da Saúde, da Educação e do Desporto, da Previdência Social (excluindo benefícios do INSS) e da Agricultura e Reforma Agrária teve um aumento de R\$ 8,2 bilhões (a preços de 1998), ou mais de 72% em termos reais. A isso devem ser acrescidos o aumento real do salário mínimo ocorrido depois de 1994, o aumento do poder aquisitivo resultante da própria estabilização, a redução da proporção de pessoas abaixo da linha de pobreza e a melhora de indicadores sociais como os de mortalidade infantil. Que nesse contexto se afirme que o governo “não deu atenção ao social” e “só se preocupou com

⁵ No momento em que este artigo foi concluído, ainda não estavam disponíveis os dados de 1999, que certamente deverão mostrar uma queda em relação a 1998. De qualquer forma, os dados da Tabela 2 são válidos, pois a crítica à suposta “falta de preocupação do governo com o social” antecede ao ajuste de 1999.

TABELA 2

**Gastos de OCC do Poder Executivo com Áreas Sociais:
Execução Financeira do Tesouro Nacional – 1994 e 1998**

(Em R\$ Milhões Constantes de 1998; Deflator: IGP Médio)

ÓRGÃO	1994	1998	CRESCIMENTO REAL ACUMULADO (%)
Total Área Social	11.254	19.407	72,4
Ministério da Saúde	9.891	12.377	25,1
Ministério da Educação e do Desporto	1.032	2.820	173,2
Ministério da Previdência Social ^a	24	2.739	11.120,7
Ministério da Agricultura e Reforma Agrária	307	1.471	379,2

Fonte: *Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Tabela retirada de Além e Giambiagi (1999, p. 102).*

^aInclui despesas assistenciais; não inclui gastos com benefícios do INSS.

o ajuste fiscal”, em uma conjuntura em que, até 1998, o resultado primário das contas fiscais se deteriorou rapidamente, é apenas indicativo de como o debate econômico e político encontra-se fora de foco.

Modelo Excludente

Se as críticas à suposta “falta de preocupação do governo com o social” não são em nossa opinião corretas, em função do que acabamos de mostrar, como se explica a disseminação dessa tese? Sem dúvida, a explicação está ligada ao aumento do desemprego, que inegavelmente constitui um elemento negativo da *performance* macroeconômica do país desde o início do Plano Real e tem sido visto pelos críticos como um sinal de que “o modelo é excludente”, no sentido de que, mesmo se houvesse crescimento, ele iria se basear em tecnologias poupadoras de mão-de-obra e, portanto, não seria capaz de incrementar o emprego. Nas palavras de Tavares e Assis (1999, p. 31), “... nas condições estruturais atuais da economia brasileira, não basta crescer para gerar emprego”.

Em nossa opinião, tal objeção só faz sentido se o significado de “crescer” for visto como algo temporário. Caso contrário, se o crescimento for um fenômeno sustentado, a queda do desemprego será uma decorrência natural do próprio crescimento. Aqui há duas questões que cabe analisar. A primeira é meramente matemática. Tomemos a equação de demanda por mão-de-obra N como sendo:

$$N = k \cdot Y \quad (4)$$

onde Y é o PIB e k a demanda de mão-de-obra por unidade de produto. A taxa de crescimento do emprego (α), por (4), é, por definição:

$$\alpha = [(1 + y)/(1 + p)] - 1 \quad (5)$$

onde y é a taxa de crescimento real do PIB e p o crescimento da produtividade por trabalhador ocupado, entendido como a relação Y/N . O que aconteceu com a economia brasileira nos anos 90 foi uma alternância de situações de baixo dinamismo (y pequeno) com outras de elevado crescimento da produtividade (p elevado, resultante do choque de competitividade imposto pela abertura), passando ainda por outras fases em que coincidiram baixo crescimento com elevados aumentos de produtividade.⁶ Não é realista, porém, imaginar que a produtividade vai aumentar continuamente a taxas muito expressivas, a não ser que se considere que em poucos anos teremos níveis de eficiência comparáveis aos dos Estados Unidos. Assumindo, realisticamente, que a produtividade, na média dos próximos 10 anos, aumente no máximo 2% a.a., se a economia crescer 4% a.a. ou mais a taxa de crescimento do nível de emprego, por (5), seria de no mínimo 2%, similar à do aumento esperado da população economicamente ativa (PEA). Evidentemente, se a PEA crescer acima de 2%, em um ou outro ano, o desemprego pode aumentar, mas o que se quer deixar claro é que, em termos de tendência, com a economia crescendo acima de 4% e a produtividade 2% ou menos, o emprego tende a aumentar acima do crescimento da PEA e, portanto, o desemprego *tende* a cair – o que não quer dizer que vá cair todos os anos.⁷

A segunda questão que cabe analisar diz respeito à tese de que há uma contradição entre evolução tecnológica e desemprego. Se isso fosse uma verdade absoluta, os Estados Unidos teriam atualmente um contingente enorme de desempregados, o que claramente não é verdade. Para entender como é possível conciliar o aprimoramento tecnológico com a criação de empregos, fazemos nossas as palavras de De Pablo, que, ao analisar a realidade argentina (válida também para o Brasil), considerando que há uma realocação de mão-de-obra em favor dos serviços e que a elasticidade-renda destes é superior à unidade, afirma que vivemos “... un proceso dinámico, donde la operación que hoy demanda mano de obra mañana será realizada por una máquina, y dicha mano de obra se desplazará a outro tipo de operaciones. Es perfectamente posible que dentro de una década, en Argen-

6 *Observe-se que, em (5), y baixo e p elevado geram um α baixo ou negativo.*

7 *A curto prazo, porém, isso pode não acontecer, devido à reversão do fenômeno de desalento verificado em 1999, quando muitas pessoas desistiram de procurar emprego. Se elas retomarem ao mercado de trabalho quando a economia voltar a crescer, a PEA por um ou dois anos poderá crescer acima da tendência histórica próxima de 2% e o desemprego poderá se manter ainda acima de 7% por um par de anos.*

tina alrededor de un millón de ‘nonnos’ [vovós] y ‘nonnas’ vivan en geriátricos. Cuando esto suceda, de lejos Geriátricos va a ser un item número 1 de empleo en nuestro país” [De Pablo (1997, p. 64)].

Se esse processo não se verificou até agora, isto é, se o desemprego continua sendo um fenômeno grave – e que inclusive se acentuou na crise de 1998/99 –, foi simplesmente porque o Brasil deixou de crescer. Em outras palavras, o problema não é que o modelo seja excludente, mas sim apenas que o país parou. Ou, dito ainda de outra forma, não há como ser excludente caso se cresça a 5% a.a.

Em conclusão, a crítica ao “neoliberalismo” pelo fato de este ser supostamente “excludente” deve ser vista, na verdade, como uma crítica ao baixo crescimento dos últimos anos. Se a economia voltar a crescer, porém, com o passar do tempo os desempregados acabarão sendo reabsorvidos pelo mercado de trabalho e a taxa de desemprego voltará a cair.

4. Comentários Finais

Como se procurou argumentar ao longo deste artigo, as constantes referências ao modelo neoliberal e à sua adoção no Brasil nos anos 90 pouco contribuem para fazer avançar o debate. O chamado Consenso de Washington, normalmente evocado como a espinha dorsal do modelo neoliberal, não é mais que uma lista de recomendações cuja validade dificilmente seria questionada pela grande maioria dos economistas. Há alguém contra a disciplina fiscal? Há alguém contra a constatação de que os recursos são escassos e devem ser concentrados em setores de maior retorno social como saúde, educação e infra-estrutura? Mesmo recomendações mais polêmicas, como abertura comercial, abolição de barreiras contra o investimento direto e privatização, dificilmente são rechaçadas *in totum*. Quando o são, a alternativa não é explicitada: seria uma volta à economia fechada dos anos 80, com preços exorbitantes, baixa produtividade e desperdício de recursos? Seria a proibição à entrada de investidores estrangeiros, com todas as suas implicações quanto ao crescimento econômico e ao desenvolvimento tecnológico do país? Seria a reestatização de empresas cuja natureza da atividade é essencialmente privada?

Na verdade, pelo fato de representar recomendações bastante genéricas, seguidas, em maior ou menor grau, pela maioria dos países, o Consenso de Washington é um conjunto de propostas cuja implementação dificilmente ajudaria a caracterizar, no mundo de hoje, a orientação política de um governo. No debate brasileiro, no entanto, basta mencionar palavras como ajuste fiscal, abertura comercial, privatização ou investimento estrangeiro

para que se rotule o governo de direitista, fiel aos princípios do liberalismo econômico e do Estado mínimo. Esse tipo de equívoco é particularmente gritante com relação ao governo Fernando Henrique Cardoso, cuja política comercial ou mesmo a utilização de instrumentos como o BNDES, por exemplo, embrulhariam o estômago de expoentes do liberalismo como Hayek, Buchanan, Anne Krueger ou *Sir Alan Walters*.

O debate econômico em muito lucraria se, ao invés de se basear em rótulos vazios, ou na negação de toda e qualquer iniciativa do governo da época, tivesse a discussão concentrada em torno das alternativas de política e de seus resultados, frente aos limites impostos pelo chamado mundo real. Por exemplo, em artigo recente, Delfim Netto (1999), ex-ministro e hoje deputado federal, dá uma contribuição importante nessa direção ao analisar as condições para o crescimento de longo prazo, destacando, fundamentalmente, duas proposições:

- o desenvolvimento é um processo histórico que depende fundamentalmente do quadro institucional e cultural dos países; e
- o crescimento depende, fundamentalmente, do capital humano – nível de educação médio da população –, do investimento e do grau de abertura da economia.

Nesse contexto, em suas palavras, “as políticas que produzem o crescimento podem ser identificadas... como aquelas que geram a estabilidade macroeconômica, estimulam a eficiência microeconômica e abrem a economia para o comércio internacional” [Delfim Netto (1999, p. 21)]. Dentre essas políticas, o autor destaca:

- o estímulo à ampliação do investimento privado no capital físico e na pesquisa tecnológica;
- a concentração dos esforços do governo na formação de capital humano, no estímulo à pesquisa básica e na infra-estrutura;
- a definição de um sistema tributário relativamente neutro do ponto de vista alocativo;
- o fortalecimento do sistema financeiro, mediante cuidadosa regulação;
- a privatização das empresas estatais nas áreas em que o setor privado atua com eficiência;

- a abertura comercial para o exterior, mediante a definição de tarifas modestas; e
- o livre funcionamento do sistema de preços.

Referências Bibliográficas

- ALÉM, Ana Cláudia, GIAMBIAGI, Fabio. O ajuste do governo central: além das reformas. In: GIAMBIAGI, Fabio, MOREIRA, Maurício Mesquita (orgs.). *A economia brasileira nos anos 90*. Rio de Janeiro: BNDES, 1999, p. 85-110.
- DELFIN NETTO, Antônio. Como as nações se desenvolvem? *Conjuntura Econômica*, Rio de Janeiro, p. 19-21, maio 1999.
- DE PABLO, Juan Carlos. Quo vadis, mundo, Argentina..., yo? *Anales de las Segundas Jornadas de Economía Monetaria e Internacional*. Universidad Nacional de La Plata, maio 1997, p. 60-69.
- EDWARDS, Sebastian. Openness, productivity and growth: what do we really know? *The Economic Journal*, v. 108, p. 383-398, Mar. 1998.
- LESBAUPIN, IVO (org.). *O desmonte da nação – balanço do governo FHC*. Rio de Janeiro: Ed. Vozes, 1999.
- MALAN, Pedro. Uma crítica ao Consenso de Washington. *Revista de Economia Política*, v. 11, n. 3, p. 5-12, jul./set. 1991.
- MOREIRA, Maurício Mesquita. Estrangeiros em uma economia aberta: impactos recentes sobre a produtividade, a concentração e o comércio exterior. In: GIAMBIAGI, Fabio, MOREIRA, Maurício Mesquita (orgs.). *A economia brasileira nos anos 90*. Rio de Janeiro: BNDES, 1999, p. 333-374.
- RODRIGUEZ, FRANCISCO, RODRIK, Dani. *Trade policy and economic growth: a skeptics guide to the cross-national evidence*. National Bureau of Economic Research, Inc., 1999 (Working Paper, 7081).
- TAVARES, Maria da Conceição, ASSIS, José Carlos. Pressupostos para a reconquista da esperança. *Insight Inteligência*, p. 26-31, fev./abr. 1999.
- WILLIAMSON, John. *What Washington means by policy reform*. Trabalho apresentado na conferência “Latin American Adjustment: How Much Has Happened?”, organizada pelo Institute for International Economics. Washington, Nov. 6-7, 1989. [Publicado depois em: WILLIAMSON, John. *Latin American adjustment: how much has happened?* Washington: Institute for International Economics, 1990.]
- _____. Reformas políticas na América Latina na década de 80. *Revista de Economia Política*, v. 12, n. 1, p. 43-49, jan./mar. 1992.

