

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM
CIÊNCIA POLÍTICA**

Neoliberalismo: conceito e influências no Brasil – de Sarney a FHC

RAMAÍS DE CASTRO SILVEIRA

PORTO ALEGRE, 2009

RAMAÍS DE CASTRO SILVEIRA

Neoliberalismo: conceito e influências no Brasil – de Sarney a FHC

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Ciência Política, sob a orientação do Prof. Dr. Paulo Gilberto Fagundes Visentini.

PORTO ALEGRE, 2009

RAMAÍS DE CASTRO SILVEIRA

Neoliberalismo: conceito e influências no Brasil – de Sarney a FHC

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política do Instituto de Filosofia e Ciência Humanas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Ciência Política, sob a orientação do Prof. Dr. Paulo Gilberto Fagundes Visentini.

BANCA EXAMINADORA REALIZADA EM 20 DE MARÇO DE 2009

Prof. Dr. Paulo Gilberto Fagundes Visentini (Presidente - Orientador)
Universidade Federal do Rio Grande do Sul – Departamento de Ciências
Econômicas

Prof. Dr. Gustavo Grohman
Universidade Federal do Rio Grande do Sul – Departamento de Ciência Política

Prof. Dr. Carlos Schmidt Arturi
Universidade Federal do Rio Grande do Sul – Departamento de Ciência Política

Prof. Dr. Ricardo Dathein
Universidade Federal do Rio Grande do Sul – Departamento de Ciências
Econômicas

PORTO ALEGRE

“Os homens fazem sua própria história, mas não a fazem como querem; não a fazem sob circunstâncias de sua escolha e sim sob aquelas com que se defrontam diretamente, legadas e transmitidas pelo passado. A tradição de todas as gerações mortas oprime, como um pesadelo, o cérebro dos vivos.” (Karl Marx - O Dezoito Brumário de Luiz Bonaparte)

"É como se o país fosse murchando, desaparecendo. O Estado brasileiro vai perdendo capacidade de direção, de decisão". (Celso Furtado - Folha de São Paulo, 09/09/1999)

"Enquanto acreditarmos no nosso sonho, nada é por acaso." (Henfil)

Àqueles que, como Bertold Brecht, acreditam que nada é impossível de mudar.

AGRADECIMENTOS

Agradeço às gerações passadas, que nos permitiram acumular o conhecimento necessário às novas descobertas que hoje são possíveis. Agradeço aos abnegados construtores da universidade pública brasileira, que assumiram a árdua tarefa de semear sabendo que não teriam o júbilo de enxergar a colheita. Agradeço também a todos aqueles que têm a coragem da sinceridade, pois somente com estes é possível travar os verdadeiros debates.

Agradeço aos idealizadores da CAPES, instituição que existe no Brasil para contrariar aqueles que nos querem apenas como reprodutores de conhecimento.

Agradeço à minha família, que entendeu e aceitou minhas ausências ao longo de todo este último período de minha vida. À Luana, que faz parte da minha família.

Agradeço ao Professor Paulo Visentini, que num gesto de generosidade aceitou emprestar um pouco de seu brilho a este desmerecedor estudante.

Obrigado a todos e todas vocês.

RESUMO

A presente dissertação inicia por buscar um conceito firme para o neoliberalismo, doutrina que emergiu a partir dos trabalhos de Friedrich Haeyk e Milton Friedman, entre outros, e que se implementou em diversos países do mundo a partir do final dos anos 1970. Após uma análise dos textos clássicos, perpassando o nascimento do liberalismo e sua *débâcle*, no final da II Grande Guerra, elabora-se um conceito do que seja neoliberalismo, abarcando sua condição teórica e seus consectários práticos na política real. Uma vez estabelecido este conceito, passa-se à análise da vida política brasileira do final da ditadura militar até o ocaso do governo Fernando Henrique Cardoso, sempre empregando a definição de neoliberalismo para apontar as medidas neoliberais adotadas pelos diferentes governos centrais ao longo deste período. Com isto se consegue compreender o grau de internalização do ideário neoliberal no cotidiano governamental brasileiro, o que viabiliza a análise das atuais políticas do governo federal sob o prisma da mudança e/ou da continuidade.

Palavras-chave: Neoliberalismo, Monetarismo, Ortodoxia Econômica, Governo Sarney, Governo Collor, Governo Itamar Franco, Governo Fernando Henrique Cardoso.

RÉSUMÉ

La présente dissertation cherche d'abord d'établir un concept précis pour le néo-libéralisme, doctrine qui est née à partir des ouvrages de, parmi d'autres, Friedrich Hayek et Milton Friedman, et qui s'est répandie dans plusieurs pays à partir de la fin des années 1970. Après l'analyse des textes classiques concernant la naissance du libéralisme et sa débâcle à la fin de la Deuxième Guerre Mondiale, on élabore un concept de néo-libéralisme qui embrasse sa condition théorique et ses conséquences pratiques dans la politique objective. Ensuite, on procède à une analyse de la vie politique du Brésil à partir de la dernière époque de la dictature militaire jusqu'au crépuscule du gouvernement de Fernando Henrique Cardoso, toujours en employant le concept de néo-libéralisme pour signaler les mesures néo-libérales adoptées par les divers gouvernements le long de cette période. De cette façon, il est possible de comprendre le degré d'adhésion à l'idéal néo-libéral du gouvernement brésilien dans son quotidien, ce qui permet d'analyser les politiques actuelles du gouvernement fédéral sous l'optique de changement et/ou continuité.

Mots-clé: Neo-libéralisme, Monétarisme, Orthodoxie Économique, Gouvernement Sarney, Gouvernement Collor, Gouvernement Itamar Franco, Gouvernement Fernando Henrique Cardoso.

ABSTRACT

This work first intend to establish an accurate concept of neoliberalism, doctrine issued from the works of, among others, Friedrich Haeyk and Milton Friedman, and was disseminated in several countries after the last years of the 1979 decade. After the analysis of classical texts, from the beginning of liberalism to its debacle at the end of World War II, a concept of neoliberalism is established, including its theoretical aspects and its practical consequences in objective politic. After setting up this concept, an analysis is made of brazilian political life, from the last times of the military dictatorship to the end of the Fernando Henrique Cardoso government, always employing the concept of neo-liberalism to point out the neoliberal mesures adopted by the several federal governments during that period. By doing so, it is possible to make clear the extent of adherence to neo-liberal ideals of brazilian governments in their everyday life, and therefore to study the current politics of federal government under the point of view of either modification and/or continuity.

Key-words: Neoliberalism, Monetarism, Economic Orthodoxy, Sarney Government, Collor Government, Itamar Franco Government, Fernando Henrique Cardoso Government.

SUMÁRIO

LISTA DE TABELAS	12
LISTA DE GRÁFICOS	13
LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS	14
1. INTRODUÇÃO - POR QUE NEOLIBERALISMO?	16
2. DEFININDO OS CONCEITOS	22
2.1. O QUE É O LIBERALISMO?	22
2.2. QUE NOVIDADES TRAZ O NEOLIBERALISMO?	28
2.2.1. <i>Um pouco sobre a débâcle liberal</i>	29
2.2.2. <i>O Estado Interventor</i>	38
2.2.3. <i>A Sociedade de Mont-Pèlerin contra Keynes</i>	43
2.2.3.1. <i>O Caminho da Servidão de Hayek</i>	45
2.2.3.2. <i>Capitalismo e Liberdade de Friedman</i>	52
2.3. TATCHER, KOHL, REAGAN E SCHLUTER: A VIRADA	59
2.4. O CONSENSO DE WASHINGTON DE WILLIAMSON	63
2.5. CONCEITO DE NEOLIBERALISMO	67
3. O BRASIL E O NEOLIBERALISMO	74
3.1. A DÉCADA DE 1980 E O GOVERNO SARNEY – REDEMOCRATIZAÇÃO E AUSÊNCIA DE UM PROJETO CLARO	75
3.1.1. <i>Balanço do governo Sarney</i>	80
3.2. O GOVERNO COLLOR E O “SOCIAL-LIBERALISMO”	82
3.2.1. <i>Plano Collor I</i>	85
3.2.2. <i>Plano Collor II</i>	87
3.2.3. <i>Projeto de Reconstrução Nacional</i>	88
3.2.4. <i>Queda de Zélia e as agruras da inflação</i>	88
3.2.5. <i>O início do Plano Nacional de Desestatização</i>	90
3.2.6. <i>Balanço da era Collor</i>	90
3.3. O GOVERNO ITAMAR FRANCO E O PLANO REAL	95
3.3.1. <i>O Plano de Ação Imediata</i>	95
3.3.2. <i>A Exposição de Motivos nº 395, de 1993</i>	98
3.3.2.1. <i>A Revisão Constitucional e o Fundo Social de Emergência</i>	99
3.3.2.2. <i>A reforma monetária na EM nº 395</i>	101
3.3.3. <i>Adoção da URV</i>	102
3.3.4. <i>Entfim, a nova moeda: o Real</i>	103
3.3.5. <i>Balanço do período Itamar</i>	104
3.4. OS GOVERNOS FERNANDO HENRIQUE CARDOSO	106
3.4.1. <i>Discursos do Presidente</i>	106
3.4.2. <i>Reforma do Estado</i>	112
3.4.2.1. <i>Aspectos RE na educação</i>	114
3.4.2.2. <i>As mudanças na Previdência</i>	115
3.4.2.3. <i>PROER - Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional</i>	116
3.4.2.4. <i>A Reforma nos Estados e Municípios</i>	117
3.4.2.5. <i>Privatizações</i>	118

3.4.2.6. Lei de Responsabilidade Fiscal	124
3.4.3. Programa de Estabilização Fiscal	126
3.4.4. Acordos com o FMI e suas condicionalidades	128
3.4.4.1. Crise russa e o primeiro acordo	128
3.4.4.2. Insustentabilidade das reservas internacionais e liberalização do câmbio	130
3.4.4.3. Apagão, crise argentina e o segundo acordo	133
3.4.4.4. Eleições de 2002 e o terceiro acordo	134
3.4.4.5. Resultados dos acordos com o FMI	135
3.4.4.5.1. Abertura da economia	138
3.4.4.5.2. Altas taxas de juros e crescimento da dívida	140
3.4.4.5.3. Baixo investimento, baixo crescimento	144
3.4.4.4. Aumento do desemprego e reformas na legislação trabalhista	145
3.4.5. Balanço dos anos FHC	150
4. CONCLUSÕES	154
BIBLIOGRAFIA	160

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Resumo das Privatizações de 1990 – 2002.....	121
Tabela 2 – Resultados da Privatização de 1990 – 2002.....	121

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Investimento Direto Estrangeiro - IDE (líquido) - anual - US\$ milhões.....	136
Gráfico 2 - Resultado Primário do Setor Público (em % do PIB).....	137
Gráfico 3 - Carga tributária - total (em % do PIB).....	137
Gráfico 4 - Balança comercial (saldo) - anual - US\$ milhões.....	139
Gráfico 5 - Taxa de abertura da economia (exportação+importação/PIB).....	139
Gráfico 6 - Evolução da Taxa Selic de junho de 1996 a dezembro de 2002.....	141
Gráfico 7 - Dívida Externa Líquida - anual - US\$ milhões.....	142
Gráfico 8 - Dívida Interna Líquida do Setor Público consolidado - US\$ milhões.....	142
Gráfico 9 - Taxa de investimento da economia (Formação Bruta de Capital Fixo/PIB) (%).....	145
Gráfico 10 - Produto Interno Bruto (PIB) - Variação em volume entre 1985 e 2002.....	145
Gráfico 11 - Evolução da Taxa de desemprego aberto das pessoas de 15 anos e mais de idade - Total das Regiões Metropolitanas (De Jan/91 a Dez/02).....	146
Gráfico 12 - Taxa de Desocupação (percentagem das pessoas desocupadas em relação às pessoas economicamente ativas) (De 1992 a 2002).....	147
Gráfico 13 - Rendimento médio mensal real do trabalho principal (R\$).....	149

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ANATEL	Agência Nacional de Telecomunicações
ANEEL	Agência Nacional de Energia Elétrica
ANP	Agência Nacional de Petróleo
BASA	Banco da Amazônia
BC (BCB)	Banco Central do Brasil
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD	Banco Internacional para Reconstrução e o Desenvolvimento
BIS	<i>Bank for International Settlements</i>
BM	Banco Mundial
BNB	Banco do Nordeste
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BTNf	Bônus do Tesouro Nacional fiscal
CADIN	Cadastro Informativo dos Créditos Não Quitados de Órgãos e Entidades Federais
CEF	Caixa Econômica Federal
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e Caribe
CIDE	Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico
CMN	Conselho Monetário Nacional
COFINS	Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
COPOM	Comitê de Política Monetária
COSIPA	Companhia Siderúrgica Paulista
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
CPMF	Contribuição Provisória Sobre Movimentações Financeiras
CSN	Companhia Siderúrgica Nacional
CVM	Comissão de Valores Mobiliários
DRU	Desvinculação de Recursos da União
EM	Exposição de Motivos
EMBRAER	Empresa Brasileira de Aeronáutica S.A.
FAF	Fundo de Aplicações Financeiras
FGV	Fundação Getúlio Vargas
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FMI	Fundo Monetário Internacional
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IDE	Investimento Direto Estrangeiro
IOF	Imposto sobre operações financeiras
IPC	Índice de Preços ao Consumidor
IPCA	Índice de Preços ao Consumidor Amplo
IPI	Imposto sobre produtos industrializados
IPMF	Imposto Provisório Sobre Movimentação Financeira
IRB	Instituto de Resseguros do Brasil
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MP	Medida Provisória
OCDE	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico

ONG	Onganização Não-Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
OS	Organizações Sociais
OSCIPS	Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público
PAI	Plano de Ação Imediata
PDS	Partido Democrático Social
PEC	Proposta de Emenda Constitucional
PEF	Programa de Estabilização Fiscal
PFL	Partido da Frente Liberal
PIB	Produto Interno Bruto
PL	Partido Liberal
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PND(1)	Programa Nacional de Desestatização
PND(2)	Plano Nacional de Desenvolvimento
PRN	Partido da Reconstrução Nacional
PROER	Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional
PROES	Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PT	Partido dos Trabalhadores
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
PUC/SP	Pontifícia Universidade Católica de São Paulo
RCL	Receita Corrente Líquida
SUS	Sistema Único de Saúde
TRD	Taxa Referencial Diária
UNASUL	União das Nações Sul-Americanas
UNICAMP	Universidade Estadual de Campinas
URV	Unidade Real de Valor

1. INTRODUÇÃO - POR QUE NEOLIBERALISMO?

... durante los '90 América Latina creció más lentamente no sólo cuando se la compara con otras partes del mundo, en particular Asia, sino también cuando se lo hace con su desempeño en los '60 y '70. Éste es un dato empírico notable cuya importancia no puede ser soslayada. Después de todo, América Latina en los '60 y '70 es una región caracterizada por la sustitución de importaciones, el populismo macroeconómico y el proteccionismo mientras que América Latina en los '90 es una región de apertura, privatización y liberalización. (RODRIG, 2004:3, apud GROTTOLA; KANTOR; ORLANSKY, 2006:3).

Os métodos neoliberais criaram o terceiro mundo, e, nos últimos 30 anos, eles levaram a desastres na América Latina e no sul da África, os locais que aderiram mais rigorosamente a eles. Mas houve crescimento e desenvolvimento no Leste Asiático, região que não os seguiu, seguindo, ao invés, o modelo dos próprios países ricos atuais. (...) (CHOMSKY, 2007)

Enquanto, entre os países ricos, as reformas neoliberais foram efetivas em reduzir salários, aumentar a competitividade e facilitar a retomada do desenvolvimento daqueles países que as adotaram, entre os países de desenvolvimento médio, como se poderia esperar, o resultado foi inverso: desenvolveram-se aqueles que não aceitaram as reformas, como China e Índia; semi-estagnaram aqueles que as aceitaram, como Brasil e Egito. Lá, as reformas resolviam no curto prazo um problema efetivo; aqui, principalmente a abertura financeira e a busca de capitais externos desorganizaram as economias nacionais. (BRESSER-PEREIRA, 2005)

O propósito do presente trabalho é estabelecer o quanto das estratégias políticas classificadas como neoliberais foram de fato introduzidas no Brasil entre a década de 1980 e o final do segundo governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), em 2002. Para realizar esta empresa, se julgou necessária uma digressão preliminar às origens do termo “neoliberalismo”, visto que um conceito acabado para esta doutrina ainda permanece em franca disputa na academia e nas arenas políticas.

Sabe-se que na presente quadra da história, o continente latino-americano vem acompanhando a ascendência ao poder de lideranças aparentemente não-alinhadas às teses ortodoxas do liberalismo econômico, e aqui sempre vem o rol de Lula no Brasil, Chávez na Venezuela, Kirchners na Argentina, Bachelet no Chile, Vázquez no Uruguai, Morales na Bolívia, Ortega na Nicarágua, Correa no Equador, Alan García (que é presidente honorário da Internacional Socialista) no Peru e, mais

recentemente, Lugo no Paraguai (quebrando seis décadas de domínio soberano do partido Colorado). Também é adequada a citação da quase vitória de Obrador no México, em 2006. Algumas agências de notícias sequer pestanejam ao taxar diversas dessas experiências como “de esquerda”.¹

O não-alinhamento seria evidenciado pela quebra de alguns postulados introduzidos pelo Consenso de Washington no início dos anos 1990. A atual onda de integração continental, com parcerias entre grandes petroleiras, construção de gasodutos, oleodutos e hidrelétricas, entrada da Venezuela para o Mercosul, instituição do parlamento do bloco, criação do Banco do Sul para financiar o desenvolvimento, instituição da UNASUL (União das Nações Sul-Americanas) e tantas outras iniciativas, fortalece a impressão de que um cenário original se apresenta aos latino-americanos. Se somarmos a isto o fato de vivermos um tempo em que a unipolaridade norte-americana do pós-guerra fria se esvai em razão de sua crise econômica congênita e do crescimento asiático, a chance de um desenvolvimento autônomo e inovador da América Latina parece grande.

Uma resposta dada pelo chefe de Estado equatoriano ao jornal Brasil de Fato, em janeiro de 2007, talvez resuma bem o que pensam Correa e diversos outros presidentes eleitos da região. A pergunta era acerca do que ele queria dizer ao afirmar que a América Latina inicia uma nova época. A resposta:

Que o neoliberalismo ficou para trás! Esse papo furado de que o individualismo é o motor da sociedade, depreciando tudo o que é ação coletiva, o papo de que a competição deveria ser um modo de vida subestimando a cooperação, de que a sociedade teria que se submeter aos mercados, e não os mercados à sociedade, de que não se necessitava do Estado, de planificação etc. Isso foi definitivamente para o lixo da história. Estamos em uma nova era com novas políticas, talvez nos falte racionalizar essas políticas, mas, felizmente, está-se rejeitando a antiga e buscando algo novo.²

Para que se possa concluir se o neoliberalismo foi ou não “para o lixo da história”, é necessário estabelecer o quanto das práticas tipicamente neoliberais foi

¹ “(...) Com a vitória de Lugo, todos os países do Mercosul passarão a ser governados por presidentes de esquerda: Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai, além das nações associadas Chile e Bolívia e da Venezuela, atualmente em processo de ingresso como membro pleno. (...)” (TERRA. Portal de Notícias, 2008).

² JAKOBSKIND, Mário Augusto. (2007).

efetivamente operado na América Latina e, no caso do presente estudo, no Brasil. Assim, ao definir o que seja neoliberalismo e arrolar as ações políticas a que ele levou, abre-se a possibilidade de caracterizar o período atual como pós-neoliberal ou não.

Mais do que imprimir uma etiqueta ideológica para os governos que se sucederam desde a redemocratização, a conceituação do viés doutrinário das medidas implementadas permitirá maior clareza na análise das estratégias atuais de desenvolvimento. Todos querem saber se o governo Lula manteve afinal, ou não, os pilares político-econômicos deixados por Fernando Henrique Cardoso. Todos querem saber se o Brasil tem hoje um modelo de desenvolvimento estruturalmente diverso daquele que hegemonizou o Palácio do Planalto nos governos anteriores. Para que respostas se viabilizem, hoje e no futuro, é fundamental saber quais foram as estratégias adotadas no passado, para que horizonte elas indicavam, em que modelo se baseavam. Eis a contribuição que este trabalho pretende dar: dizer o quanto de neoliberal foi, de fato, realizado no Brasil.

O tema ganha muito em importância justamente num momento em que se vive uma imemorial crise no capitalismo financeiro mundial. As dimensões desta convulsão ainda são absolutamente imprecisáveis, contudo, a raiz de seus problemas, que foi a financeirização da economia, é um dos subprodutos mais evidentes da doutrina neoliberal. Antes do “estouro” mais perceptível da crise, a Organização das Nações Unidas (ONU) já publicara em seu *Estudo Econômico e Social Mundial 2008*, lançado em julho de 2008, uma série de postulados contra a plena liberdade dos mercados. Neste documento, a ONU imputava os altos preços dos alimentos e do petróleo, a instabilidade do emprego e a insegurança internacional justamente aos pilares do neoliberalismo: liberdade econômica plena com mercados desregulados e Estados afastados da função planejadora. A solução para os problemas da insegurança econômica seria, exatamente, uma atuação mais presente dos Estados, reinaugurando o sistema de Bretton Woods, aplicando Planos Marshall nas regiões afetadas por conflitos e desastres naturais, e instituindo um *New Deal* global. Tal é o que consta em trechos como estes do estudo:

The self-regulating market was the *idée fixe* of the late twentieth century. Freeing markets promised to unleash the wealth-creating forces of unrestricted competition and risk-taking, as well as to ensure that the resulting prosperity would be inclusive and the outcome stable. A more flexible workforce, greater asset ownership and easier access to financial markets would help households better respond to market signals and smooth incomes as well as consumption over time. Greater security will naturally follow. (...) The simple message conveyed by this year's *Survey* is that markets cannot be left to their own devices in respect of delivering appropriate and desired levels of economic security. (...) The international community should consider: A renewed Bretton Woods (...) Revisiting the Marshall Plan principles (...) A global New Deal. (...)³

Se há um ambiente internacional marcado por um retorno a uma série de instituições e processos anteriores à implantação neoliberal, então torna-se mais relevante conhecer em que grau ela se deu no Brasil. Isto é a base para se saber o quanto estamos sólidos para enfrentar a crise e em que magnitude deveremos reconstruir instituições capazes de atender aos novos tempos da economia política mundial.

O lapso temporal escolhido para o estudo, que vai dos anos 1980 até o segundo governo FHC, não é aleatório. O choque do petróleo e a alta dos juros norte-americanos do final da década de 1970, aliados a uma conjuntura de estagflação em grande parte dos países desenvolvidos, abriu espaço para a ascensão de idéias neoliberais no seio de governos como o inglês, o norte-americano e o alemão. Não tardou a que estes e outros países fizessem estas idéias circularem, impingindo por vias diretas e indiretas um alinhamento das nações em desenvolvimento. Tal movimento coincide com o período de redemocratização no Brasil. Ao longo dos últimos quinze anos do séc. XX, o país viu crescerem movimentos de todas as ordens que se opunham veementemente ao avanço neoliberal, identificando em políticas de diferentes governos ações consideradas neoliberais. A ascendência de Lula à presidência da República foi tida como um marco anti-neoliberal por entidades e movimentos do Brasil e de todo o mundo, que consideravam estar ali se encerrando o ciclo liberalizante brasileiro. Portanto, a análise da implantação neoliberal cinge-se aos governos Sarney, Collor, Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso.

³ ONU (2008:vi-xxiii).

Em virtude das miríades de experiências estaduais e municipais brasileiras no período aludido, suas políticas não entraram no foco desta pesquisa. Não haveria tempo hábil, nem espaço gráfico, para abarcar sua riqueza. Ademais, a década de 1990 foi um período de inegável concentração tributária e política em Brasília, o que permite frutíferas inferências através da análise das iniciativas nacionais, recorrendo-se aos demais entes federativos tão-somente quando suas ações estiverem calcadas pelo governo central.

O trabalho se organiza, além desta sumária introdução, em dois grandes capítulos, seguidos das conclusões. No primeiro deles, busca-se atingir um conceito seguro para o neoliberalismo. Para tanto, vai-se à origem do liberalismo, com Adam Smith e seu *A Riqueza das Nações*, entre outros. Em seguida, se procede a um apanhado histórico da queda do liberalismo como ideologia dominante no início do séc. XX, culminando com a instauração do Estado Keynesiano. Depois, os predicados teóricos da Sociedade de Mont-Pèlerin são esmiuçados tomando-se por base as obras-primas de Friedrich Hayek e Milton Friedman. A seqüência encontra uma suma da reativação das teorias liberais com a ascensão de governos como o Thatcher, o Reagan e o Kohl, culminando na realização da reunião entre membros de *think-tanks*, funcionários do governo norte-americano, do Fundo Monetário Internacional e do Banco Mundial, em novembro de 1989, que espargiu o Consenso de Washington. Com este arcabouço instrumental, elabora-se, num acordo semântico normativo, o conceito de neoliberalismo.

De posse deste conceito, parte-se para a incursão do segundo capítulo teórico, que intenta apontar quais políticas do rol neoliberal foram de fato realizadas no Brasil. Dissecando discursos presidenciais, exposições de motivos de diversas proposições legislativas, mensagens ao Congresso Nacional, documentos oficiais sobre os planos econômicos, além de dados estatísticos e bibliografia especializada, perpassam-se dezessete anos de história brasileira, de 1985 a 2002, sempre perquirindo por ações que tenham afinidade com o conceito de neoliberalismo anteriormente balizado. Uma análise pormenorizada dos empecilhos enfrentados

pelo governo⁴ para implantar determinadas medidas tidas como novo-liberais não foi empreendida, ainda que possivelmente profícua, em razão do foco naquilo que realmente se efetivou à frente do governo. Isto, contudo, não afastou da pesquisa diversos anúncios oficiais de medidas monetaristas que seriam tomadas e acabaram afastadas por motivos diversos.

Nas conclusões arrolam-se de forma sintética as medidas consideradas neoliberais tomadas pelos governos brasileiros no período estudado, alinhavando-se o entendimento de que o programa completo do neoliberalismo não foi sancionado pelo Brasil. De outra feita, diversas instituições típicas desta macro-doutrina ideológica foram instaladas no país, sendo exatamente aquelas que geraram as críticas mais contundentes por parte das oposições. Para saber se o atual período é de superação daquele modelo, será fundamental, no futuro, determinar se aquelas instituições foram mantidas ou não.

⁴ Tais como opinião pública, oposição parlamentar etc.

2. DEFININDO OS CONCEITOS

Para que se possa concluir que “A” não é “B”, primeiro devo definir “B”, para então analisar “A”. Partindo dessa premissa básica da lógica, o presente capítulo exsurge com a tarefa de delimitar o que seja neoliberalismo em nossa concepção. Ainda que tal esforço possa ser em alguma medida pouco inovador, pensamos ser necessário o acordo semântico com vistas a emparelhar nossas conclusões. Isso é dito, pois o termo *neoliberalismo* vem sendo empregado com alto grau de vulgaridade, aceitando atualmente uma imprecisão terminológica que em nada contribui com a análise científica.

Por sua vez, neoliberalismo é, etimologicamente, o novo liberalismo. Assim, firmar a caracterização do que seja neoliberal em cotejo com o que possa ser decididamente liberal parecer ser um bom trajeto metodológico. Tal é a razão para iniciar este capítulo com a definição de liberalismo.⁵

2.1. O que é o liberalismo?

Nada é plenamente consensual em História, mas certamente encontrará poucos detratores a tese de que o liberalismo econômico nasce como uma contraposição ao mercantilismo. Já em fins do séc. XVII, alguns pensadores teorizavam acerca dos perigos do protecionismo mercantilista para os negócios. Nicholas Bardon, com *A Discourse of Trade*, de 1690 e Dudley North, com *Discourses Upon Trade*, de 1691, são exemplos. No séc. XVIII, os fisiocratas franceses foram os precursores do liberalismo econômico clássico. Fundaram a primeira escola de

⁵ Domenico Losurdo (2006) escreve uma Contra-História do Liberalismo. Busca analisar não apenas aquilo que disseram os grandes teóricos, mas o que fizeram e o que foi feito de suas idéias. Desmascara cruamente as contradições de expoentes liberais como Adam Smith, Locke, John Stuart Mill, que na sua visão não se sustentariam como liberais ao defenderem abertamente a escravidão, seja política, seja racial. (LOSURDO, 2006:18,23). É pertinente esclarecer que, em vista de nossos objetivos mais contemporâneos e contingentes, não pretendemos aqui empreender tarefa semelhante à de Losurdo, posto que nos contentaremos com um cotejo entre o que diziam os liberais e os neoliberais. Análises daquilo que vieram a ser as expressões práticas das teorias estudadas, serão reservadas apenas ao neoliberalismo, por seus conseqüências marcantes na atualidade.

economistas de que se tem notícia. Não é um acaso que tenham se organizado na França daqueles dias, um país que fazia do protecionismo mercantilista uma ode ao exagero⁶. Nada se podia produzir fora das normas ou sem a aprovação do Estado. O comércio era completamente controlado e taxado, levando os mercadores às lutas anti-monopolistas. A ação estatal gerou uma reação à altura: contra a regulação total, pregavam os fisiocratas a total desregulação do comércio. Ao expoente desta escola, Gournay, se atribui a cunha do lema liberal *laissez-faire, laissez-passer*.

Fique claro, contudo, que aqui se tratava de defender a liberdade total de produção e comércio. John Locke, já em 1690, explicava no *Segundo Tratado Sobre o Governo* que o homem em estado de natureza tem direito à vida, à propriedade e à liberdade, aderindo ao Estado como forma de melhor proteger estes valores. Ele foi o pai do liberalismo político⁷, vergastando a tese do poder divino do reis e justificando racionalmente a legitimidade do povo para, inclusive, depor governantes. O liberalismo político, que é, portanto, anterior e precursor do econômico, tinha cinco grandes princípios a orientá-lo: 1) recusa do absolutismo; 2) defesa da liberdade; 3) pluralismo; 4) soberania do povo; e 5) governo representativo.⁸ Esses postulados do séc. XVII tiveram grande persuasão nas mentes capitalistas do centenário seguinte. Uma divisão teórica clara, contudo, entre liberalismo político e econômico só pode ser identificada a partir do final do séc. XIX, antes disso, o primeiro era apenas liberalismo, enquanto o segundo era tido por livre-cambismo.⁹

Os ataques ao mercantilismo adotavam, talvez não expressamente, a doutrina de Locke, focando a crítica ao Estado na defesa da liberdade de dispor da propriedade, sem a qual não haveria propriedade plena. Mércier de la Rivière, fisiocrata francês famoso, escreveu em 1767:

(...) Não poderá haver grande abundância de produção sem grande liberdade. (...) Não é verdade que um direito que não pode ser exercido deixa de ser um direito? Portanto, é impossível pensar nos direitos de propriedade sem liberdade. (...) O homem não empreende nada se não tiver o estímulo do desejo de desfrutar o que faz; ora,

⁶ Na Inglaterra, a situação era semelhante.

⁷ Além dele, nomes como Montesquieu, Constant e Tocqueville são considerados fundadores desse liberalismo.

⁸ NAY (2007:196-197).

⁹ Ibid., p. 195.

esse desejo não nos pode atingir, se for separado da liberdade de desfrutar.”¹⁰

A passagem do capitalismo mercantilista para o industrial, com o conseqüente fim do velho regime, tem na defesa dos direitos de produzir e possuir livremente seus maiores motores. No mercantilismo, o indivíduo é instrumento da riqueza nacional, enquanto no liberalismo é o elemento principal. Cabe ressaltar a importância da ética protestante neste processo de transição ao capitalismo industrial. O deus católico da idade média não mais dava conta dos mercados gerados pela expansão naval, ele não admitia passivamente a usura e a riqueza. Já para os protestantes, adaptados aos novos tempos, a busca do lucro e da acumulação era uma forma de louvor a deus, mais que justificada: incentivada. Ninguém expressou melhor (e antes) esse pensamento que o escocês Adam Smith¹¹.

Em 1776, acontecia a Declaração de Independência norte-americana. No mesmo ano, Smith publicava *Inquiri into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, ou simplesmente *A Riqueza das Nações*. Este livro é, até os dias atuais, uma bíblia para os liberais e neoliberais. Nele, o autor empreende um estudo científico das causas determinantes para que um país se tornasse rico. Interessava-lhe, substancialmente, investigar a forma como se poderia maximizar a produção de uma nação, objetivo que acarretaria o bem de toda a sociedade. Num diagrama simplificado, Smith entendia que a divisão do trabalho, advento da era industrial, era o grande responsável pelo aumento da riqueza. Aliás, é como começa seu clássico:

Um maior aperfeiçoamento nas forças produtivas do trabalho, e a maior parte do engenho, destreza e discernimento com que é dirigido em qualquer lugar, ou aplicado, parecem ter sido os efeitos da divisão do trabalho. (...)¹²

¹⁰ RIVIÈRE (1910:24).

¹¹ Friedrich Hayek, neoliberal consagrado, coerente com sua teoria, entende que Adam Smith nada mais fez do que positivar aquilo que já existia em seu tempo, uma tal “energia liberalizante” que emanava dos povos europeus do séc. XVIII. Escreveu Hayek: “(...) *A elaboração de uma tese coerente de defesa da liberdade econômica (A Riqueza das Nações de Smith) resultou do livre desenvolvimento das atividades econômicas que tinham sido um subproduto imprevisto e não planejado da liberdade política.*” (1994:41).

¹² SMITH (2003:1).

Por divisão do trabalho Smith entendia *especialização*. Seu conhecido exemplo da fábrica de alfinetes persuade até hoje os incautos. Dizia ele que, com a divisão do trabalho, um trabalhador que fabricaria no máximo 20 alfinetes por dia, era capaz de, juntamente com outros nove, produzir 48.000. Estes, divididos por 10 (total de trabalhadores), resultariam numa produtividade individual de 4.800 alfinetes por dia, ao invés dos 20. Essa constatação, aparentemente pacífica e simplória, tornou-se premissa para a grande teoria de Smith.

A divisão do trabalho é determinada pelo tamanho do mercado, pois mais especializado será o trabalho à medida em que a demanda crescer, isso por ser necessária maior produtividade para saciá-la. O silogismo nuclear de Smith então veio com o seguinte, nas palavras de Leo Huberman:

Se a maior produtividade é proporcionada pela divisão do trabalho, e a divisão do trabalho é limitada pelo tamanho do mercado, então, quanto maior este, tanto maior o aumento da produtividade – isto é, tanto maior a riqueza da nação. E como com o comércio livre os mercados se ampliam ao máximo, temos também a máxima divisão do trabalho possível, e, portanto, um aumento da produtividade elevado também ao máximo. Daí se conclui que o comércio livre é desejável. (...) ¹³

Esquemáticamente:

1. O aumento da produtividade ocorre com a divisão do trabalho.
2. A divisão do trabalho aumenta ou diminui segundo o tamanho do mercado.
3. O mercado se amplia ao máximo possível pelo comércio livre. *Portanto*, o comércio livre proporciona a maior produtividade. ¹⁴

Esta é a conclusão de ouro de Smith: *o comércio livre proporciona maior produtividade, portanto, maior riqueza*. Veja-se que a idéia que vale para a especialização de trabalhadores dentro de uma fábrica se aplica também às nações no sistema mundial de comércio. Assim, à medida em que um país passe a se dedicar mais a determinado foco produtivo, aumentará sua produtividade e, conseqüentemente, a riqueza mundial.

Contra as regulações estatais ao comércio, Smith proferiu:

¹³ HUBERMAN (1986:130).

¹⁴ Idem.

Cada sistema que procura, seja por estímulos especiais, atrair para determinada espécie de indústria uma parte maior do capital da sociedade do que seria natural; ou, pelas restrições extraordinárias, afastar de uma espécie de indústria parte do capital que de outro modo nela seria empregado, é, em realidade, subversivo ao grande propósito que pretende realizar. Retarda, ao invés de acelerar, o progresso da sociedade, no sentido da verdadeira riqueza e grandeza; e diminui, ao invés de aumentar, o verdadeiro valor do produto anual de sua terra e trabalho. (...) Todos os sistemas, portanto, sejam de preferência ou contenção, devem ser afastados, estabelecendo-se o simples e óbvio sistema de liberdade natural. Todo homem, desde que não viole as leis da justiça, fica perfeitamente livre de procurar atender aos seus interesses da forma que desejar, e colocar tanto sua indústria como o capital, em concorrência com o de outros homens, ou ordem de homens".¹⁵

Este trecho contém toda a ode que lançava Adam Smith à liberdade de produção e comércio. O que o diferenciava dos fisiocratas era a convicção de que a riqueza advinha do trabalho, não da terra. Vale ressaltar, porém, que o autor da *Riqueza das Nações* não tornou-se apóstolo do interesse burguês, nem inimigo do Estado. Lendo sua obra, fica clara a simpatia com os excluídos e o reconhecimento das contradições de classe. Também é alva a certeza de que a liberdade econômica é limitada por princípios naturais de justiça. Diversos serviços, a seu ver, deveriam ser prestados pelo Estado, posto que a natureza não-lucrativa destes desinteressava à iniciativa privada. A doutrina de Smith, portanto, volta-se contra as ingerências legislativas e práticas exclusivistas do mercantilismo. Em outras palavras, a mão invisível talvez não fosse, para ele, a guia de toda a sociedade, mas somente do sistema comercial.

E, para que não se diga que estamos aqui a tecer novas e mirabolantes interpretações sobre a obra precursora do liberalismo, vejamos o que tem a nos dizer sobre o tema Karl Polanyi:

(...) É verdade que Adam Smith tratou a riqueza material com um campo de estudo separado; (...) Apesar disso, para ele a riqueza era apenas um aspecto da vida em comunidade, a cujas finalidades ela permanecia subordinada; ela era um complemento das nações que lutavam pela sobrevivência na história e delas não podia ser dissociada. (...) (O) significado (da riqueza) para ele era o bem-estar material do "grande organismo do povo."¹⁶

¹⁵ Apud HUBERMAN (1986:130-31).

¹⁶ POLANYI (2000:137-8).

Para Smith, afirma Polanyi, o mundo econômico não é uma entidade isolada da sociedade e da política. A economia não está sujeita a leis próprias que indiquem o bem e o mal. Como escreve: *“Em sua opinião (de Smith), nada indica a presença, na sociedade, de uma esfera econômica que possa se tornar a fonte de uma lei moral e de uma obrigação política (...).”*¹⁷ Seguramente esta leitura difere bastante daquela que atualmente fazem os neoliberais, questão que analisaremos oportunamente. Por ora, outro trecho da obra de Smith ajudará a compreender que ele tinha, sobretudo, em seus auspícios a riqueza de toda a sociedade:

(...) Como todo indivíduo procura, tanto quanto pode, empregar seu capital em apoio à indústria doméstica, dirigindo assim aquela indústria para que sua produção seja do máximo valor, **todo o indivíduo necessariamente trabalha para tornar o rendimento anual da sociedade o maior que puder.** De fato, em geral, ele nem pretende promover o interesse público, nem sabe o quanto o está promovendo. Preferindo apoiar a indústria doméstica, e não a estrangeira, ele procura apenas a sua segurança; e dirigindo aquela indústria de tal maneira que sua produção seja do maior valor, procura apenas seu próprio ganho, e nisto, com em muitos outros casos, é só levado por uma mão invisível a promover um fim que não é parte de sua intenção. (...) **Seguindo seu próprio interesse, ele frequentemente promove o da sociedade mais efetivamente do que quando realmente pretende promovê-lo.**¹⁸ (Grifos nossos)

Já arrolamos os princípios basilares do liberalismo político. É necessário agora, sintetizado minimamente o pensamento de Adam Smith, listar aqueles que, a partir de sua obra, passam a ser os baluartes do liberalismo econômico: 1) liberdade de empresa; 2) propriedade privada; 3) liberdade de contrato; e 4) liberdade de câmbio.¹⁹ De acordo com J. Gastaldi, desses princípios decorre a lei da oferta e da procura. Ainda, conforme o autor, *“(...) Com Smith, surge o Estado Liberal, não intervencionista, com a concepção de que as leis econômicas são de ordem natural e providencial, produzindo os seus efeitos mesmo que se pretenda evitá-los.(...)”*²⁰

Teóricos como David Ricardo e Thomas Malthus foram também expoentes do liberalismo econômico. Considerados por alguns como pessimistas, são tidos por outros como realistas, isso por considerar que as leis naturais da economia nem

¹⁷ Ibid., p. 138.

¹⁸ SMITH (2003:203);

¹⁹ GASTALDI (2006:50).

²⁰ Ibid., p. 51.

sempre eram benéficas à sociedade como queria Smith. Ricardo tratou da lei da renda do salário, estudou as normas sobre a emissão do papel-moeda, a conceituação da balança de comércio e a teoria quantitativa da moeda. Contra as vantagens absolutas de Smith no comércio internacional, advogava as vantagens comparativas, até hoje em voga. Malthus versou sobre a população e o crescimento demográfico e acerca do rendimento não proporcional do solo ou da terra, sendo o pioneiro de uma escola com adeptos na atualidade. Ricardo foi discípulo de Smith, atualizando sua teoria dos custos, reduzindo o valor de um bem à soma entre o capital e o trabalho nele empregados. Ao fazer isso, lançava as bases para o marxismo. Como limitador da lei da oferta e da procura, Ricardo entendia que, para estimar-se o valor do trabalho, dever-se-ia considerar “o mínimo necessário para a subsistência do trabalhador”.

Anote-se que para Locke, tanto quanto para Smith, o Estado deve manter funções básicas, tais como a manutenção da segurança interna e externa, a garantia do império dos contratos e a responsabilidade por serviços essenciais de utilidade pública. O escocês Smith realmente acreditava que a livre iniciativa, guiada pela chamada *mão invisível*, levaria os indivíduos a investir seu capital em aplicações as mais vantajosas para a sociedade, sem qualquer ingerência da lei (ou do Estado, mais claramente). Desse binômio – não intervenção do Estado + sabedoria inata dos investimentos privados – bebeu o liberalismo (teoricamente) até 1929. Um resumo magistral das mudanças de poder entre a idade média e a primeira revolução industrial é feito por Harold Laski:

(...) (A Reforma) substituiu a Igreja pelo príncipe, como fonte das leis que regulavam o comportamento social. Locke e sua escola substituíram o príncipe pelo Parlamento, como mais adequado para dar às leis um propósito social. Adam Smith foi mais além e acrescentou que, com algumas exceções secundárias, não havia necessidade alguma do Parlamento interferir. (...) ²¹

2.2. Que novidades traz o neoliberalismo?

²¹ LASKI (1973).

2.2.1. Um pouco sobre a *débâcle* liberal

(...) Tendo malgrado tanto em termos de moral, quanto em termos de competência, o liberalismo duvida de si mesmo e da pertinência de seus valores. (...) o desenvolvimento dos monopólios e o destino reservado à classe operária provocam inquietação... (...) a simples “teoria negativa do Estado” provoca o abandono da sociedade incapaz de ser auto-suficiente, de se auto-ordenar, de se autodesenvolver; a anarquia e a miséria tornam-se uma ameaça. Assim, o raciocínio é simples: é preciso descobrir as bases de uma teoria positiva do Estado, destinada a salvar os mitos do interesse geral, da produtividade, do progresso, conciliando-os com os novos esquemas da revolução política; (...)²²

Existe um grande tema não consensuado na ciência humana: o que levou o liberalismo que floresceu após a Revolução Industrial à bancarrota na década de 1930? Os liberais afirmam que foi justamente a não aplicação de sua doutrina na totalidade, sendo os movimentos antiliberais responsáveis pela quebra do sistema. Do outro lado, estão aqueles que afirmam o *crash* como destino esperado de um mercado que fluiu livremente ao longo de quase um século sem maiores empecilhos. Não ousaríamos nestas curtas linhas pôr fim à disputa, mas trazer alguns elementos que nos parecem apontar a segunda resposta como mais adequada.²³

O séc. XIX firmou seu liberalismo em quatro instituições: o sistema de equilíbrio de poder, que evitou, durante 100 anos, a ocorrência de conflitos armados prolongados entre as grandes potências; o padrão-ouro, que balizava o câmbio internacional; o mercado auto-regulável, que procurava a produtividade e a riqueza segundo a lei da mão invisível; e o Estado Liberal, que, na medida do possível, não intervinha na economia. Das quatro, o mercado auto-regulável era o elemento mais ideológico do sistema, aquele do qual as demais instituições decorreram²⁴.

O equilíbrio de poder manteve a Europa de 1815 a 1914 alheia a quaisquer conflitos de maior proporção. Nos séculos anteriores, pode-se anotar uma média de

²² PISIER (2004:157-58).

²³ O texto base aqui é *A Grande Transformação*, de Karl Polanyi, livro escrito nos EUA e na Inglaterra, durante a segunda guerra mundial.

²⁴ Tal se pode dizer, pois o mercado auto-regulável era o auspício maior do liberalismo econômico. O padrão-ouro foi a forma de internacionalizar esse mercado. O sistema de equilíbrio de poder baseou-se no padrão-ouro e o Estado Liberal foi, ele mesmo, uma criação do mercado auto-regulável.

sessenta a setenta anos de guerras em cada um, enquanto no período em questão foram apenas dezoito meses²⁵. O maior dos conflitos, a Guerra Franco-Prussiana, durou menos de um ano. Por quê? Pois passou a haver um interesse crescente pela paz.

Desde a Revolução Francesa (concomitante com a Industrial), os então donos do poder passaram a temer as revoltas de todo gênero. A paz se mostrava desiderato adequado ao crescimento dos negócios. A Santa Aliança desempenhou papel significativo na garantia desta “paz” forçada, percorrendo toda a Europa com seus exércitos. Após ela, o chamado *Concerto da Europa* também pode ser identificado como uma organização política de relevo. Entretanto, arranjos semelhantes já faziam parte da história europeia e não tinham sido capazes de, por si só, garantir a paz. O elemento novo, a garantir esse *status* de não-agressão internacional era a *haute finance*, ou alta finança internacional.

A *haute finance* bem pode ser descrita como o sistema bancário internacional da época, emergido no último terço do séc. XIX e extremamente atuante até o primeiro do séc. XX. Ela estava ao lado de todos os governos, era independente de bancos centrais, andava de mãos dadas com a diplomacia e era ouvida em todos os grandes planos políticos de longo e curto prazos. Os Rothschilds, por exemplo, não se subordinavam a qualquer governo, eram, como se poderia dizer, uma *família internacionalista*. A *haute finance* se descolara dos Estados justamente para ser deles avalista, para se afirmar como elo entre a organização política e econômica da vida internacional. Era o agente soberano, digno da confiança dos estadistas e dos capitalistas. Os banqueiros judeus formavam uma dinastia presente em todas as grandes capitais europeias e nos EUA, sendo absolutamente necessários para financiar a guerra e a paz.

Para a *haute finance*, não importava se a corporação era pública ou privada, nacional ou estrangeira, o relevante era a perspectiva de lucro. Um alto padrão burocrático de garantias, aceites, títulos e outros serviços bancários se desenrolava por uma enorme rede à disposição dos endinheirados. O investimento de longo

²⁵ POLANYI (2000:19).

prazo poderia ser comprometido com conflitos longos de grandes proporções. Isso explica como uma Europa fortemente armada e mobilizada tenha se mantido quase inerte de 1871 a 1914. A imposição do padrão-ouro acabava por tornar os negócios mais seguros, passando a ser requisito em diversas operações financeiras internacionais (aqui a *haute finance* atuava quase que como um FMI da época, ditando normas a governos para lhes conceder crédito). Os Estados Liberais, por sua vez, gozavam de mais boa vontade dos banqueiros, o que também fez com que esse modelo se firmasse em mais países.

O comércio, mais do que nunca, dependia da paz. A abertura de ferrovias e portos demandava estabilidade e altos investimentos, ambos bancados pelo sistema financeiro internacional. Guerras coloniais e pequenas guerras domésticas entre europeus também foram patrocinadas pela *haute finance*, desde que não atingissem o velho continente em grandes proporções. Como informa POLANYI (2000:31): “*Quase todas as guerras foram organizadas pelos financistas, mas eles também organizaram a paz.*” O sistema de equilíbrio de poder, muito mais amparado na *haute finance* do que nas chancelarias, só pôde manter a paz graças à emergência de uma nova economia ao longo do séc XIX.

(...) Orçamentos e armamentos, comércio exterior e matérias-primas, independência nacional e soberania eram, agora, funções da moeda e do crédito. (...) Só um louco duvidaria de que o sistema econômico internacional era o eixo da existência material da raça humana. Como o sistema precisava de paz para funcionar, o equilíbrio-de-poder era organizado para servi-lo. (...)²⁶

Parece então, que se retirado fosse o elemento econômico, naufragaria o interesse pela paz. Foi, com alguma simplificação, o que aconteceu.

O sistema monetário internacional dava sustentação à ordem vigente no final do séc. XIX e início do séc. XX. Enormes conglomerados se mostravam orgulhosos de terem engolido os pequenos negócios, gerando uma economia em que apenas os grandes venciam. Huberman chega a afirmar que “(...) *A substituição gradual da concorrência pelo monopólio não foi uma imposição externa, mas uma evolução da*

²⁶ Ibid., p. 33.

*própria concorrência.*²⁷ Os trustes passaram a ser vistos por toda parte, sendo gigantescos, eficientes e poderosos. É interessante notar que houve até formação de Associações de Comércio, que tinham por finalidade limitar a concorrência e controlar os preços. Nada mais antiliberal dentro do sistema, o mercado deixou de ser livre. A *haute finance* já deixava clara sua natureza. Veja-se o que disse Woodrow Wilson, em 1911 (quando era governador de New Jersey):

O grande monopólio neste país é o monopólio do dinheiro. Enquanto existir isso, nossas idéias de variedade, liberdade e energia individual de desenvolvimento estão fora de cogitação. Uma grande nação industrial é controlada pelo seu sistema de crédito. Nosso sistema de crédito é concentrado. O crescimento da nação, portanto, e de todas as nossas atividades, estão nas mãos de uns poucos homens.²⁸

Essa tendência monopolista ocorre como um movimento natural do capitalismo a partir da década de 1870. A eficiência aumentou impressionantemente e os parques industriais começaram a ficar com capacidade ociosa em virtude do controle racional do mecanismo de oferta e procura. A acumulação de capital atingia seu maior nível na história até então. A solução para o aumento da oferta e para o “excesso” de capital (e, de lambuja, para garantir estoques infindáveis de matérias-primas) foi o chamado neocolonialismo imperialista. Potências européias e os EUA passaram a voltar seus olhos, principalmente, para a África, mas também a Ásia e, até, América Latina. Ali havia países que lhes poderiam comprar manufaturados financiados e vender produtos primários. A Inglaterra foi a grande beneficiada com a partilha Afro-Asiática²⁹, estando aí um dos motivos cruciais do descontentamento da Alemanha e da Itália (países cuja unificação tardia não permitiu a devida atenção às relações exteriores), inconformidade esta que é tida, na seara política, como a grande motivadora da Primeira Grande Guerra.

No campo estritamente econômico, o ciclo de retração da demanda, com alta inflação e abalo concreto no padrão-ouro, foi forte influência da Guerra.³⁰ Como já se

²⁷ HUBERMAN (1986:219);

²⁸ Apud HUBERMAN (1986:223).

²⁹ *Status quo* garantido na Conferência de Berlim (1884-85), que dividiu os territórios coloniais do continente africano.

³⁰ O economista russo N. D. Kondratiev, no início da década de 1920, foi pai de uma teoria que afirmava a existência de “ondas” de crescimento e depressão econômica que duravam entre cinquenta e sessenta anos. A teoria teve ampla aceitação, mais ainda quando se demonstrou no final daquela década que suas previsões estavam corretas. A partir de então, a Economia passou a

demonstrou, a geopolítica também estava orientada pela economia, posto que a busca por mercados d'além-mar passou a ser necessária para a manutenção do sistema de auto-regulação, que não podia funcionar entre as grandes potências, agora protecionistas. *"De repente, nem o sistema econômico, nem o sistema político mundial pareciam funcionar. (...) A dissolução do sistema econômico mundial que se processava desde 1900 foi responsável pela tensão política que explodiu em 1914 (...)"*³¹

Finda a Primeira Grande Guerra, a Liga das Nações passa a defender a restauração econômica mundial como importante meio para manutenção da paz. Comete diversos equívocos nesta tentativa, como a imposição de espoliantes indenizações de guerra. De outro lado, aposta, ao longo de toda a década de 1920, no retorno da estabilidade do padrão-ouro como forma de reorganizar o comércio mundial. Era um movimento sensivelmente conservador e reacionário, pois o que se buscava, em verdade, era o restabelecimento do sistema pré-1914. A crise cambial não tinha precedentes. Nações eram separadas de seus vizinhos por abismos monetários.³² O comércio, ao invés de se fortalecer, minguava pela desconfiança e pela imprevisibilidade.³³ Privações inauditas colocaram populações inteiras à prova na tentativa de retorno ao padrão-ouro. *"(...) em todos os lugares, homens e mulheres pareciam ver o dinheiro estável como a necessidade suprema da sociedade humana. (...) A crença no padrão-ouro tornou-se a religião daquele tempo. (...)"*³⁴

Em 1927 a preocupação com a libra esterlina, baluarte do sistema, faz com que os EUA entrem ativamente em campo. O Federal Reserve assume o compromisso com o Banco da Inglaterra de manter os juros baixos na América do

reconhecer a existência destas ondas, que ganharam o nome do teórico que as "descobriu". A grande novidade naquele momento era que a onda não apenas modificava a eficiência do capitalismo, mas assemelhava-se a um Tsunami que poderia, até mesmo, fazer desmoronar o sistema. V. HOSBAWM (1995:91-2).

³¹ POLANYI (2000:37).

³² Os famosos subsídios agrícolas remontam a este período da Grande Depressão (HOSBAWM, 1995:99).

³³ *"(...) A globalização da economia dava sinais de que parara de avançar nos anos entreguerras. Por qualquer critério de medição, a integração da economia mundial estagnou ou regrediu. (...) Cada Estado agora fazia o mais possível para proteger suas economias de ameaças externas, ou seja, de uma economia mundial que estava visivelmente em apuros."* HOSBAWM (1995:93).

³⁴ Ibid., p. 41.

Norte, a fim de evitar movimentos bruscos de capital de Londres para Nova Iorque (e com isso manter o padrão-ouro). Não demorou muito para a artificialidade da taxa chegar aos estertores, obrigando a uma nova alta dos juros. O *crash* da Bolsa de Nova Iorque foi então questão de tempo³⁵. Os juros baixos haviam incentivado ainda mais a super-produção, enquanto sua alta levou muitos investidores a movimentos irracionais na bolsa. Não demorou para, em 1933, os EUA abandonarem o padrão-ouro e inaugurarem, sem ter noção disso na época, uma nova etapa na história da humanidade.

No início da década de 1930 o mundo não era mais aquele do sistema liberal do séc. XIX. A Grã-Bretanha também havia abandonado o padrão-ouro. A Rússia implementava seus planos quinquenais; o *New Deal* era lançado por Roosevelt nos EUA; acontecia a Revolução Nazista na Alemanha; a Liga das Nações colapsava em favor de impérios autárquicos. No final da Primeira Grande Guerra, ainda os ideais do séc. anterior se mantinham. Agora, a conjuntura internacional era completamente nova. Polanyi (2000:44) interpreta que:

(...) Nem a Liga das Nações, nem a *haute finance* internacional sobreviveram ao padrão-ouro; com o seu desaparecimento, tanto o interesse organizado pela paz, representado pela Liga, como os seus instrumentos principais de atuação – os Rothschilds e os Morgans – desapareceram da política. (...)

Já Hobsbawm diz que:

(...) Trata-se (a Grande Depressão) de uma catástrofe que destruiu toda a esperança de restaurar a economia, e a sociedade, do longo século XIX. O período de 1929-33 foi um abismo a partir do qual o retorno a 1913 tornou-se não apenas impossível, como impensável. O velho liberalismo estava morto, ou parecia condenado. (...)³⁶

³⁵ Neste contexto, é quase incompreensível o seguinte trecho da Mensagem ao Congresso enviada em 04/12/1928 pelo presidente Calvin Coolidge “*Nenhum Congresso dos Estados Unidos já reunido, ao examinar o estado da União, encontrou uma perspectiva mais agradável do que a de hoje (...) A grande riqueza criada por nossa empresa e indústria, e poupada por nossa economia, teve a mais ampla distribuição entre nosso povo, e corre como um rio a servir à caridade e aos negócios do mundo. As demandas da existência passaram do padrão da necessidade para a região do luxo. A produção que aumenta é consumida por uma crescente demanda interna e um comércio exterior em expansão. O país pode encarar o presente com satisfação e prever o futuro com otimismo.*” Apud Hobsbawm (1995:90).

³⁶ *Ibid.*, p.111.

Retornando à questão posta no início deste ponto, podemos agora demonstrar porque entende-se que foi justamente a tentativa utópica do liberalismo de estabelecer um mercado mundial auto-regulável que levou o mundo à *débâcle* e à grande transformação da década de 1930 (e não a falta de liberalismo).

A indústria do algodão inglesa, a mais importante do livre comércio, foi criada com ação de tarifas protetoras, exportações subvencionadas e subsídios indiretos dos salários. A forma de implementar o *Laissez-faire* tomou o Estado como ponto de partida, como agente indutor principal da nova ordem econômica, paradoxalmente aquele contra o qual todo o sistema se voltava. Será que se voltava mesmo?

O Estado foi dotado, ao longo do séc. XIX, de uma enorme burocracia justamente para sustentar o liberalismo³⁷. Bentham dizia que, das três coisas necessárias para o sucesso econômico (inclinação, conhecimento e poder), a iniciativa privada possuía somente a inclinação. Conhecimento e poder, para ele, deveriam ser, e com muito mais eficiência, administrados pelo Estado.³⁸ Note-se que aqui está a falar um dos grandes expoentes do liberalismo, como anota Domenico Losurdo³⁹. De fato, foi o que houve, o Estado proveu conhecimento e poder, quando não a própria inclinação.

A implantação dos preceitos de Adam Smith custou caro ao Estado. A política dos *enclosures*, a administração das *New Poor Laws*, o aumento da administração quando da reforma municipal, todos estes são exemplos ingleses da intervenção estatal que visava, tão-somente, a liberalizar o sistema. Conclui Polanyi:

(...) O caminho para o mercado livre estava aberto e se mantinha aberto através do incremento de um intervencionismo contínuo, controlado e organizado de forma centralizada. (...) a introdução de mercados livres, longe de abolir a necessidade de controle, regulamentação e intervenção, incrementou enormemente o seu alcance.”⁴⁰

³⁷ (...) o liberalismo (...) dito “puro”, dito “verdadeiro”, excluiria qualquer intervenção do Estado, exclusão da qual se extrai sua especificidade essencial. (Entretanto), Hegel já demonstrava a necessidade de regulação jurídico-política da sociedade civil para evitar a sua explosão atomística. Mais recentemente, F. von Hayek lembra que o Estado de Direito é indispensável à gestão da economia de mercado. (...) PISIER (2004:156).

³⁸ Apud POLANYI (2000:171).

³⁹ LOSURDO (2006:215).

⁴⁰ POLANYI (2000:172).

O liberal Dicey procurou nas manifestações da opinião pública inglesa a tendência coletivista que levaria ao anti-*laissez-faire* a partir da década de 1870. Era inegável que diversas leis eram editadas à época com um teor que negava preceitos do mercado auto-regulável. Dicey nada encontrou, restando surpreso com sua descoberta. A opinião pública não havia se manifestado para que o legislativo adotasse postura mais coletivista, ele apenas a adotou. É evidente que havia movimentos de cunho anti-liberal que, inclusive, ganhavam força. O que não é pacífico é que o *process tracing* dos fatos conduza à conclusão de que esses movimentos foram determinantes para a queda do liberalismo. O que pensamos é que, com suas vicissitudes, o próprio mercado auto-regulável detinha, em si, os elementos de sua superação.

Em primeiro lugar, centenas de decretos vinham sendo editados restringindo em alguma medida as liberdades plenas de mercado. Penalização para aqueles que empregassem meninos abaixo de doze anos que não estivessem na escola, vacinação obrigatória, inspeção estatal das obras de gás e das condições de higiene dos alimentos, enfim, miríades de temas em que o parlamento entendeu por bem legislar. Certamente que isto ia de encontro ao *Laissez-faire*, mas também é correto dizer que cada um dos decretos buscava justamente aplacar problemas gerados pelo mercado auto-regulável em benefício do interesse público.

Segundo, as legislações chamadas de coletivistas eram alteradas em uma velocidade impressionante. O *Workmen's Compensation Act*, que vinha desde 1880 calcado no princípio da não-responsabilidade patronal pelos acidentes obreiros, inverteu seu espírito em 1897 sem que se possa identificar qualquer pressão externa à Câmara dos Comuns.

Um terceiro aspecto a considerar é a comparação entre as evoluções político-institucionais dos diversos países que aplicavam o *Laissez-faire*. Inglaterra vitoriana, Prússia de Bismarck, França da Terceira República e o Império dos Habsburgos: todos passaram por um período de *Laissez-faire*, seguido de restrições legislativas consideradas coletivistas em áreas como saúde pública, condições fabris, comércio municipal, seguro social, subsídios de navegação, utilidades públicas, associações

comerciais e várias outras.⁴¹ Anote-se que os apoios políticos a toda essa legislferância eram, irremediavelmente, liberais. Pela magnitude e complexidade das legislações aplicadas, é difícil aderir à tese de que se tratava de uma conspiração secreta e silenciosa das forças anti-liberais. É mais evidente que tenha se tratado cruamente de um movimento de subsistência, com motivações concretas e objetivas, e soluções prementes.

Quarto lugar: justamente o mercado auto-regulável, como se demonstrou anteriormente, havia sido responsável pelo surgimento de gigantescos monopólios. Também em razão da liberdade de mercado, que abarcava a venda da mão-de-obra, sindicatos que cresciam em importância se organizavam. A grita foi geral, pois os preços e condições das mercadorias aumentavam por causa dos monopólios, enquanto a negociação dos salários eram balizada pela anuência sindical. Em suma, os produtos do liberalismo passaram a ser motivo de discórdia no seio da própria ideologia dominante. Eminentemente teóricos liberais, como Lloyd George, Theodore Roosevelt e Walter Lippmann começam então a clamar pela sujeição do *Laissez-faire* a um mercado competitivo livre. Houve forte pressão por intervenção estatal, posto que estaria havendo um abuso da liberdade de contrato. Estranha contradição que levada a uma difícil opção: *Laissez-faire* ou mercado auto-regulável? Os economistas liberais ficavam com o segundo. Daí a surgirem leis para regulamentar sindicatos e diplomas anti-truste foi questão de tempo.

A elite política que governava o Ocidente entre o final do séc. XIX e início do séc. XX adotava o liberalismo econômico, não há dúvida. Considerando que **não houve** rupturas na maioria dos países europeus, parece razoável propor que as mudanças em direção ao chamado coletivismo foram medidas de adaptação implementadas pelo Estado justamente para salvaguardar a ordem vigente. A implantação do sistema de mercado demandou intervenção estatal, sua manutenção idem. Como culpar, então, os movimentos anti-liberais por conseqüências inerentes ao próprio sistema?

(...) o contramovimento (sic) que se opôs ao liberalismo econômico e ao *laissez-faire* teve todas as características inequívocas de uma reação espontânea. (...) Até mesmo o livre comércio e a competição

⁴¹ Ibid., p.179.

exigiam a intervenção para poderem funcionar. É, portanto, contrário a todos os fatos o mito liberal da conspiração “coletivista” das décadas de 1870 e 1880.⁴²

Frise-se que esse mito liberal realmente existe e é alimentado. Como exemplo, citamos uma passagem do neoliberal David Henderson, em livro publicado em 2002 no Brasil:

(...) existe (hoje) um grande risco de violenta reação antiliberal, assim como havia no fim do século XIX. (...) ⁴³

Com os singelos argumentos acima, pretendemos ter demonstrado que foi justamente o mercado que fluiu livre ao longo de um século o responsável pela imposição de restrições anti-liberais ao sistema do *Laissez-faire*. De outro lado, este mesmo mercado, atuando livremente, conduziu a economia mundial à bancarrota do início do séc. XX. Talvez a *mão invisível* sofra, congenitamente, do Mal de Parkinson, razão pela qual teve de ser tão assistida pela mão visível do Estado. Ou, como gosta de dizer Joseph Stiglitz, Nobel de Economia: “A *mão invisível do mercado, de Adam Smith, é invisível porque não existe.*”⁴⁴

A causa do fracasso não parece ter sido a falta, mas o excesso de liberalismo.

2.2.2. O Estado Interventor

(...) Quaisquer que sejam as divergências nos propósitos, apela-se ao Estado. Particularmente com **Keynes**, o Estado-gerente, com a Grã-Bretanha à frente, descobre o grande medo dos males sociais, como o desemprego, contra os quais os automatismos da liberdade nada podem. Desse modo, os três grandes princípios do pensamento econômico clássico, o padrão-ouro, o equilíbrio do orçamento e o livre-câmbio, parecem ser questionados. (...) É realmente o *fim do liberalismo*, manifestado nessa busca de uma nova avaliação das relações entre a autoridade e a liberdade (...) ⁴⁵ (Grifos do original)

⁴² Idem, p. 182.

⁴³ HENDERSON (2002:23).

⁴⁴ ZERO HORA, Caderno Dinheiro, *Entrevista com Joseph Stiglitz*. P. 3, 7/12/08.

⁴⁵ PISIER (2004:160).

Considerados os três pilares da citação acima, ou aqueles de Gastaldi (liberdade de empresa, propriedade privada, liberdade de contrato e liberdade de câmbio), ou mesmo as instituições fundamentais que menciona Polanyi (sistema de equilíbrio de poder, padrão-ouro, mercado auto-regulável e Estado Liberal)⁴⁶, não há dúvidas de que as bases do liberalismo do séc. XIX ruíram definitivamente dos anos 1930 em diante. Dezenas, talvez centenas, de autores dos mais diferentes matizes concordam que a principal inspiração teórica do Estado intervencionista ocidental que nasce neste período foi John Maynard Keynes, principalmente sua *Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda*, de 1936.

Os “perigos” da esquerda, que mostrava na URSS ter mais força que nunca⁴⁷, e a ameaça da direita fascista⁴⁸, aravam um terreno que se mostraria fértil à teoria keynesiana de salvação do capitalismo. A Grande Depressão de 1929 gerara, em todo o mundo, e principalmente na Europa, uma recessão sem precedentes, com um conseqüente desemprego de dos dígitos generalizado⁴⁹. O Estado, assim, deveria buscar militantemente a ação contra-cíclica (evitando as ondas Kondratiev), a previsibilidade econômica de longo prazo e o pleno emprego. Este último, diga-se, seria também importante fator político, pois teria, por óbvio, o condão de arrefecer o ímpeto revoltoso das massas de desempregados, potenciais agentes revolucionários. O termo “planejamento” entrava em definitivo no dicionário econômico capitalista.

A Teoria Geral de Keynes era, antes de mais nada, uma análise do funcionamento dos elementos que menciona em seu próprio título (emprego, juro e moeda), para somente então entrar em prescrições normativas.⁵⁰ Ele demonstra

⁴⁶ FERRARI FILHO (2006:16) menciona que os fundamentos teóricos da economia clássica eram: câmbio fixo, mecanismo de ajustamento automático da balança de pagamentos, livre-comércio e sistema monetário alicerçado em ouro como reserva de liquidez internacional.

⁴⁷ Entre 1929 e 1938, a produção industrial soviética cresceu de 5% do total mundial para 18%, enquanto no mesmo período a fatia conjunta dos EUA, Grã-Bretanha e França caía de 59% para 52%. E mais, não havia desemprego na URSS dos planos quinquenais. (HOBBSAWN, 1995:100).

⁴⁸ Hitler chegara ao poder em 1933 e, pouco tempo depois, já mostrara ao que vinha.

⁴⁹ “Depois da guerra, o desemprego tem sido o mais insidioso, o mais corrosivo mal de nossa geração: é a doença social específica da civilização ocidental em nosso tempo. (The Times, 23/01/1943, apud. Hobsbawn (1995:98).

⁵⁰ “Ao longo de sua obra, Keynes centrou suas atenções e energias para (i) entender a natureza dos problemas econômicos das economias empresariais modernas, economias monetárias, tais como a instabilidade do nível de preços, as flutuações cíclicas dos níveis de produto e emprego e as crises monetário-financeiras e (ii) apresentar soluções para os referidos problemas, que vão, via de regra, na direção da regulação do capitalismo por parte do Estado e na busca da construção de uma nova ordem econômica mundial. (FERRARI FILHO, 2006:15-6).

cabalmente que os mercados **não são** auto-reguladores e auto-equilibrantes. Isto feito, parte para a mitigação do grande mal de sua época, que eram as flutuações cíclicas dos níveis de produção e emprego. Em uma sentença:

Os principais defeitos da sociedade econômica em que vivemos são a sua incapacidade para proporcionar o pleno emprego e a sua arbitrária e desigual distribuição da riqueza e das rendas.⁵¹

Já em 1913, em seu *Indian Currency and Finance*, Keynes demonstra que o sistema monetário-financeiro baseado no padrão-ouro tende, naturalmente, a ser instável. Desde essa época ele defendia que o sistema não deveria se basear somente no ouro, mas em moedas de conversibilidade internacional, administradas por uma autoridade monetária. Com isto, se possibilitaria uma maior liquidez internacional, que expandiria o comércio e a produção. Também permitiria uma política monetária mais ativa na estabilização dos níveis de preços e na ação contracíclica que dinamizaria os níveis de renda e emprego. Keynes não acreditava no ajustamento automático da balança de pagamentos (premissa Smithiana) sob o regime do padrão-ouro, contra o qual lançava sua cruzada.

O Lorde Britânico considerava que a crise monetária era causada por emissões de moeda que visavam a cobrir déficits fiscais crônicos. A crise de desemprego, por sua vez, era motivada por desequilíbrio negativo na balança de pagamentos e pelo protecionismo⁵², ambos frutos da tentativa dos Estados (mencionada em tópico anterior) de re-equilibrar suas economias sob a égide do padrão-ouro. Para evidenciar a nocividade da emissão irresponsável de moeda, Keynes desmonta a universalidade da teoria quantitativa, para a qual a moeda não se relaciona às variáveis reais da economia. O economista demonstra que variações no valor da moeda afetam diferentemente as diversas classes sociais, razão pela qual essas mudanças alteram, além dos preços, a natureza distributiva e produtiva da economia. Conclusão: as autoridades monetárias devem utilizar os meios à sua disposição (controle da moeda e do crédito) para manter a estabilidade dos preços (função precípua dos bancos centrais até a atualidade), pois a moeda **não é** neutra.

⁵¹ KEYNES (2007:284).

⁵² FERRARI FILHO (2006:19).

Keynes criticou veementemente a re-estabilização inglesa ao padrão-ouro, patrocinada por Winston Churchill, em 1925. A valorização da libra esterlina derrubaria preços e salários, aumentando importações e reduzindo exportações e, com isso, arruinaria a balança de pagamentos. O objetivo, novamente, afirma Keynes, deveria ser o abandono derradeiro do padrão-ouro:

O padrão-ouro (...) com sua fé no processo de “ajustamento automático do balanço de pagamentos” (...) é uma referência essencial para aqueles que estão distantes do (mundo real). Acho que eles estão imensamente equivocados (...) de que nada realmente sério irá ocorrer. Em nove ocasiões de dez, nada realmente sério ocorre (...) Porém, corremos riscos de que na décima ocasião algo realmente sério aconteça (...) se continuarmos a adotar os princípios de uma economia em que as hipóteses do *laissez-faire* e do livre comércio estejam presentes (...) a sociedade tem que abandonar rapidamente estas hipóteses.⁵³

Os ataques keynesianos ao capitalismo liberal eram claros e ostensivos. Lembremos passagem de *A Riqueza das Nações* em que Adam Smith sustentava a benevolência da *mão invisível*. Keynes a refuta inteiramente:

(...) o mundo não é governado de forma que os interesses privados e sociais sejam sempre coincidentes (...) Não é correto afirmar que os princípios da economia são conduzidos de forma que o auto-interesse seja sempre operacionalizado em prol do interesse público.⁵⁴

A ação da autoridade monetário-financeira, desta feita, deveria estimular a estabilidade dos preços com vistas a conferir previsibilidade ao sistema (mitigando as flutuações na circulação financeira). Isso seria capaz de aumentar o investimento produtivo (pela melhora das expectativas) e diminuir o entesouramento de ativos especulativos (em moeda), repercutindo em uma alta do nível de emprego e da produção e distribuição de riquezas. No que se estava mexendo com isto, de fato? Na chamada demanda efetiva. Por ação direcionada, o Estado influenciaria a propensão a consumir.

Keynes foi ainda mais longe. Defendeu, contrário *sensu* de toda a teoria econômica de sua época, que o investimento não dependia da poupança, mas sim

⁵³ KEYNES [*Essays in Persuasion*. London: Macmillan (The Collected Writings of John Maynard Keynes, vol. 9), 1972], apud FERRARRI FILHO (2006:25-6).

⁵⁴ Idem.

do lucro (*A Treatise on Money*, Cap. 30). Esta premissa embasou todo o intervencionismo estatal keynesiano posto em prática no ocidente. Para substituir de vez o padrão-ouro, é proposta a criação do *Supernational Bank-Money*, uma espécie de banco central mundial responsável pela estabilidade internacional (Ibid., Cap. 38).

Entre o fim da 2ª Grande Guerra e o início dos anos 1970, as políticas macroeconômicas keynesianas e a reforma heterodoxa do Estado capitalista centraram a atenção dos economistas no mundo inteiro. Essas políticas caracterizaram-se por estratégias fiscais ativas, políticas monetárias contra-cíclicas e políticas de renda. O conhecido *welfare state* (Estado de bem-estar) keynesiano passou a hegemonizar a forma de organizar a máquina pública nos países capitalistas. “(...) a livre iniciativa, a concorrência e a propriedade privada são reconhecidas como elementos essenciais da vida econômica, do mesmo modo que o planejamento e a propriedade coletiva. (...)”⁵⁵ Durante este período, a tendência foi forte a favor do pleno emprego, o PIB teve crescimento concreto e sustentável e a inflação parecia um mal sob controle.⁵⁶ Hobsbawn chegou, em sua *Era dos Extremos*, a intitular este lapso temporal de “anos dourados” do capitalismo.⁵⁷ Como informa o historiador (1995:207):

(...) Durante mais ou menos trinta anos houve consenso entre os pensadores e formuladores de decisões “ocidentais” (...) Todos queriam um mundo de produção e comércio externo crescentes, pleno emprego, industrialização e modernização, e estavam preparados para consegui-lo (...) por meio de um sistemático controle governamental e administração de economias mistas, e da cooperação com movimentos trabalhistas organizados, contanto que não fossem comunistas. A Era de Ouro do capitalismo teria sido impossível sem esse consenso de que a economia de empresa privada (...) precisava ser salva de si mesma para sobreviver.

O *New Deal* de Roosevelt, implementado entre 1933 e 1937 pelos EUA, já era um indício da maior participação do Estado na economia, com políticas de emprego e proteção social. Alguns acharam que era a panacéia, enquanto os opositores (neo)liberais do programa o acusavam de aumentar os gastos públicos.

⁵⁵ NAY (2007:473).

⁵⁶ “Desemprego em massa? Onde se poderia encontrá-lo no mundo desenvolvido da década de 1960, quando a Europa tinha uma média de 1,5% de sua força de trabalho sem emprego e o Japão 1,3%? [VAN DER WEE, Herman. (1987). *Prosperity and upheaval: The World Economy 1945-1980*. Harmondsworth, p. 77, apud. Hobsbawn (1995:262).]

⁵⁷ FERRARI FILHO (2006:9).

No *Mount Washington Hotel*, em Bretton Woods, New Hampshire, em julho de 1944, setecentos e trinta delegados de todas as quarenta e quatro nações aliadas reuniram-se para a Conferência monetária e financeira das Nações Unidas, que projetaria a reconstrução do capitalismo mundial uma vez terminada a 2ª Grande Guerra. Dos chamados “acordos de Bretton Woods” nasceram o FMI (Fundo Monetário Internacional) e o Banco Mundial – BIRD (Banco Internacional para Reconstrução e o Desenvolvimento). O primeiro serviria para ajudar governos a superar déficits em suas balanças de pagamentos, ao passo que o segundo tinha a função primeira de promover a reconstrução no pós-guerra. Foi também a partir destes acordos que passou a haver um regramento das finanças e comércio mundiais, outorgado pelas potências vencedoras. A conversibilidade ouro-dólar balizaria o câmbio internacional, transformando derradeiramente a moeda norte-americana em dinheiro universal e os EUA no dirigente “legítimo” de todo o sistema. Apesar de Keynes ter sofrido algumas derrotas em seus posicionamentos para a delegação norte-americana, capitaneada por Harry White, sua teoria econômica foi amplamente utilizada na reconstrução do sistema capitalista, agora com a racionalidade humana a favor do planejamento.

O Plano Marshall, baseado na Doutrina Truman (nome do presidente norte-americano que a lançou), nasceu em 1947 para auxiliar os países europeus, com recursos estadonidenses, a reconstruir suas economias. Foi, sem dúvida, muito eficiente em seu desiderato, com investimentos, à época, de 13 bilhões de dólares (mais de 140 bilhões atualmente), os EUA conseguiram aliados na Europa com vistoso crescimento econômico e, de quebra, lograram um potente arrefecimento dos movimentos comunistas nestes países. Os preceitos de Bretton Woods certamente aqui tiveram grande importância, baseando a estabilização política dos regimes na saúde da economia. Estava lançada a Guerra Fria, com sua dissuasão atômica e a luta entre os dois pólos hegemônicos para demonstrar qual dos sistemas era o futuro da humanidade.

2.2.3. A Sociedade de Mont-Pèlerin contra Keynes

A Sociedade de Mont-Pèlerin⁵⁸ foi fundada em 1947 na Suíça, tendo como idealizador e primeiro presidente o economista austríaco Friedrich von Hayek. De sua criação participaram nomes como Karl Popper, Ludwig von Mises, Milton Friedman, George Stigler e Walter Lipman, reconhecidos liberais da época. A “Declaração de Objetivos”, publicada pelo grupo em 10 de abril do ano da fundação, denotava grande preocupação com a degradação dos “valores centrais da civilização ocidental”, como a liberdade de pensamento e expressão. Eles entendiam que a sociedade abandonava todo e qualquer padrão moral e até mesmo a certeza sobre a conveniência do Império da Lei, reduzindo sua crença na propriedade privada e no mercado competitivo. A liberdade somente poderia ser assegurada se fosse retomada a iniciativa privada baseada na supremacia daquelas instituições. A entidade buscava integrar estudiosos que acreditavam na “sociedade livre” e no livre mercado. Os membros atuais (ela existe até hoje) acreditam estar havendo um declínio do liberalismo, com maiores arroubos governamentais, reivindicações dos sindicatos, monopólios comerciais e pressões inflacionárias (o mesmo que há 60 anos)⁵⁹. Pelo renome de muitos de seus associados (vencedores de prêmios Nobel – o primeiro deles, justamente Friedrich von Hayek - ministros e altos oficiais de governo), Mont-Pèlerin foi, sem dúvidas, um bastião do liberalismo numa época em que os defensores do livre mercado pregavam no deserto, daí a alcunha de “neoliberais”⁶⁰.

Entre os fundadores da Sociedade de Mont-Pèlerin houve também expoentes do que veio a se chamar “Escola de Chicago”, como Milton Friedman e George Stigler. Esta linha de pensamento econômico, com raízes na Universidade de Chicago, comungava das mesmas crenças de Hayek, voltando suas baterias

⁵⁸ A sugestão inicial de nome era Sociedade Acton-Toqueville, em homenagem aos liberais Lord Acton e Alexis de Toqueville., sendo confirmada como Mont-Pèlerin posteriormente.

⁵⁹ De acordo com texto de apresentação da Sociedade de Mont-Pèlerin, livre tradução do autor, disponível em <http://www.montpelerin.org/home.cfm>, acesso em 22/05/2008, às 11h23min.

⁶⁰ O termo “neoliberal” é, seguramente, adequado para designar a doutrina legada por Friedrich Hayek. Não se trata mais do liberalismo, mas sim de um sistema que visa a realizar os mesmos ideais, não necessariamente com as mesmas ferramentas. Disse o economista novo-liberal: “(...) *Conquanto não possamos desejar nem efetuar a volta à realidade do séc. XIX, temos a oportunidade de realizar os seus ideais. (...) Não temos direito de nos considerarmos (sic) superiores a nossos avós neste ponto; (...) Se fracassamos na primeira tentativa de criar um mundo de homens livres, devemos tentar novamente. O princípio orientador – o de que uma política de liberdade para o indivíduo é a única política que de fato conduz ao progresso – permanece tão verdadeiro hoje como o foi no séc. XIX.*” (HAYEK, 1994:214).

primeiramente contra o *New Deal* de Roosevelt. A Escola de Chicago teve grande importância na implantação pioneira do neoliberalismo no Chile e depois na Inglaterra e Estados Unidos.

2.2.3.1. *O Caminho da Servidão* de Hayek

A obra de maior relevância pública do idealizador da Sociedade de Mont-Pèlerin foi *O Caminho da Servidão*, título inspirado pela obra de Aléxis de Toqueville. Este livro, publicado pela primeira vez na primavera européia de 1944, era um manifesto contra o programa do Partido Trabalhista inglês, que venceria as eleições de 1945. O chamado *Relatório Beveridge*, de 1942, talvez tenha sido o grande incentivo para o clima de acirramento ideológico que campeava na Europa daqueles tempos. Este documento trazia a posição do então governo britânico a favor de uma ampla distribuição de renda quando do pós-guerra, incluindo investimentos em educação, previdência e saúde. Hayek escreve destilando argumentos contra a intervenção estatal na economia, fazendo de *O Caminho da Servidão* o marco do neoliberalismo no séc. XX.

O Nobel de Economia achava que quase todos os ingleses de 1944 eram, em alguma medida, socialistas, com fortes inclinações à intervenção do Estado na economia. A tese central do livro *O Caminho da Servidão* era de que a Grã-Bretanha do pós II Guerra vivia uma situação política muito semelhante à da Alemanha de uns vinte ou trinta anos antes. Assim, os cuidados a se tomar eram todos para que não se repetissem ali os horrores do nazismo. Para o autor, nazismo e comunismo padeciam do mesmo mal: tinham em seu DNA a planificação econômica como pressuposto, esta que, por sua vez, era a grande determinante do totalitarismo. Ele não acreditava que o povo alemão era mais beligerante ou racista que qualquer outro, mas somente que a planificação e as intervenções do Estado para permitir o planejamento redundavam, inexoravelmente, no totalitarismo. Ele não atacava os fins últimos do socialismo, apenas considerava que os meios necessariamente empregados para sua consecução os desvirtuariam:

(...) Poder-se-á imaginar maior tragédia do que, no esforço de modelar conscientemente nosso futuro de acordo com elevados ideais, estarmos de fato e involuntariamente produzindo o oposto daquilo por que vimos lutando?⁶¹.

Individualismo, para o economista austríaco, não era uma palavra feia, ao contrário, ela expressava os grandes avanços conquistados pela humanidade com o liberalismo político. Ele não perde uma oportunidade de enaltecer os valores da “civilização ocidental”, todos positivados pelo liberalismo dos séculos XVIII e XIX. Não há, assim conclui, liberdade política ou social sem a liberdade econômica. Essa máxima depois será retomada quando o autor declara que a liberdade econômica é mais importante que a democrática. Hayek afirma, convalidando em parte a tese que esposamos acima acerca do ocaso do liberalismo no fim do séc. XIX, que o sucesso do liberalismo gerou riquezas a ponto de a sociedade não mais aceitar a exclusão, o que teria sido a causa de seu declínio. *In verbis*:

(...) Pode-se mesmo dizer que o próprio sucesso do liberalismo tornou-se a causa do seu declínio. Devido ao êxito já alcançado, o homem se foi mostrando cada vez menos disposto a tolerar os males ainda existentes, que a essa altura lhe pareciam insuportáveis e desnecessários.⁶²

Em prefácio à edição norte-americana de 1956, Hayek informa que havia sido brando no texto original ao tratar da União Soviética por ser ela aliada na II Guerra. Ele, de fato, versa sobre o socialismo e o comunismo sem qualquer alusão direta à URSS. Não se pode dizer o mesmo da Alemanha de Hitler e da Itália de Mussolini, *cases* em que repousa toda exemplificação sobre totalitarismo.

A planificação era a geradora de todos os males, contra ela se impondo a concorrência, panacéia da sociedade ocidental. Ao defender a concorrência, algo interessante exsurge. Não parece ser a ausência do Estado o desejo de Hayek, mas sim a delimitação de um Estado com poder de polícia efetivo, capaz de impor um sistema legal homogêneo e que não permita quaisquer privilégios⁶³. Já vimos que o Estado foi crucial na imposição do liberalismo ao longo dos séculos XVIII e XIX, sabedor disso, o autor de *O Caminho da Servidão* defende que este mesmo ente

⁶¹ HAYEK (1994:34).

⁶² *Ibid.*, p. 44.

⁶³ Aqui o conceito de privilégio remonta à Teoria da Justiça, sendo bastante esclarecer que se trata do privilégio de classe. Diferenciações entre categorias profissionais seriam aceitáveis.

deveria criar um arcabouço legal capaz de combater os monopólios que, onde precisassem existir, não poderiam ser públicos. Juntamente com o capitalismo monopolista, pensa Hayek, também passa a existir o mal dos sindicatos ultra-fortalecidos, pois as grandes empresas são capazes de oferecer melhores salários aos seus empregados, tornando desinteressante a venda da mão-de-obra para a concorrência. Ele acusa a “aliança” entre o capital e o trabalho organizados de alijar da riqueza os desempregados e os empregados de indústrias menos organizadas. A conclusão é de que os monopólios são ruins para a concorrência comercial e para o livre mercado de trabalho, motivo pelo qual o Estado deveria combatê-los.

Diferentemente de Polanyi, Hayek entende que a monopolização do sistema capitalista não era inevitável. Inversamente, afirma que os grandes monopólios foram criados por indução direta dos governos, sendo, portanto, uma excrescência incompatível com o livre mercado.

Com a complexificação e descentralização da economia, apenas um sistema de preços livre seria capaz de orientar os agentes econômicos. A planificação não estaria apta a prever todos os fatores que estão em jogo simultaneamente, daí o porquê de sua inviabilidade. Outra limitação da planificação é o fato de a humanidade não possuir um código ético definido (e nem poder ter). Assim, não haveria como construir consensos acerca de prioridades universais a serem alcançadas, devendo, para instituí-los, uma autoridade central (via de regra composta por “especialistas”) hierarquizar valores de forma arbitrária, o que seria o fim de qualquer liberdade. Este “governo dos especialistas” ainda teria o condão de separar as esferas política e econômica, pois, com a variedade de posicionamentos dentro do parlamento, a tendência seria delegar a formulação do plano econômico a uma comissão externa que lhe pudesse conferir um todo coerente. Escreveu o neoliberal:

A delegação de determinadas tarefas técnicas a organismos autônomos, embora fato freqüente, não é, contudo, senão o primeiro passo no processo pelo qual uma democracia, ao adotar o planejamento, progressivamente abre mão de seus poderes.⁶⁴

⁶⁴ Ibid., p. 81.

Hayek entendia que a democracia só poderia deliberar acerca de um curto espectro em que é possível construir maiorias entre as opiniões dos cidadãos. Nas demais áreas, deveria imperar a liberdade absoluta. Diante da premissa de que o capitalismo é o sistema em que vige a liberdade de dispor de propriedade privada, o economista postula que só há democracia no capitalismo. De outro lado, a própria democracia é relativizada. Numa passagem simbólica, a liberdade é erigida à categoria de objetivo supremo da humanidade, ao passo que a democracia é tida apenas como um meio:

Não temos, contudo, a intenção de converter a democracia em fetiche. (...) **Não** se pode dizer da democracia o que Lorde Acton, com razão, disse da liberdade: que ela (a liberdade) não é “um meio para a consecução de um objetivo político superior. Ela própria é o supremo objetivo político. Ela não se faz necessária em virtude de uma administração pública; visa, antes, a assegurar a busca dos mais altos objetivos da sociedade civil e da vida privada”. A democracia é, em essência, um meio, um instrumento utilitário para salvaguardar a paz interna e a liberdade individual. (...) ⁶⁵ (Grifo nosso)

Neste ponto há um completo descolamento entre democracia e liberdade. O autor afirma que houve muitas sociedades em que o governo autocrático não suprimiu as liberdades cultural e espiritual, e ao mesmo tempo que há democracias em que vige o totalitarismo. Em suma, a liberdade é que é um valor, não a democracia. Esta só serve enquanto for para garantir aquela. O argumento legitimou, ainda que não expressamente, a implantação do neoliberalismo no Chile ditatorial de Pinochet.

O Estado de Direito só seria possível no liberalismo, pois a planificação não permitiria normas perenes e impessoais em razão da necessidade de o Estado estar sempre controlando os elementos da conjuntura econômica. Quanto mais o Estado planeja, mais difícil se tornaria ao indivíduo planejar-se diante do Estado. Desfere o autor que: “(...) *Qualquer política consagrada a um ideal substantivo de justiça distributiva leva à destruição do Estado de Direito.* (...)”⁶⁶ Outra afirmação polêmica diz respeito às decisões tomadas de acordo com a legalidade, que poderiam, mesmo assim, ser arbitrárias. Cita a ascensão de Hitler na Alemanha como exemplo.

⁶⁵ Ibid., p. 83-4.

⁶⁶ Ibid., p. 91.

O grande problema, para Hayek, é que as leis não podem ser conjunturais, feitas para casos concretos (algo que seria exigido pela planificação). Também não devem dar amplos poderes aos executivos. A única forma de garantir o Estado de Direito é com leis gerais que sirvam apenas para dar previsibilidade aos indivíduos a às ações do Estado.

Talvez um pouco imbuído do clima intervencionista da época, o fundador da Sociedade de Mont-Pèlerin faz significativas concessões (pouco lembradas nos escritos dos neoliberais contemporâneos), todas elas com vistas a manter o sistema de concorrência:

(...) Não há dúvida de que, no tocante a alimentação, roupas e habitação, é possível garantir a todos um mínimo suficiente para conservar a saúde e a capacidade de trabalho. (...) Nas doenças e acidentes, por exemplo, (...) é bastante justificável que o Estado auxilie na organização de um esquema abrangente de previdência social. (...)⁶⁷

(...) Que um mínimo uniforme seja garantido a todos; mas admitamos ao mesmo tempo que com essa garantia de um mínimo-base devem extinguir-se todas as reivindicações a uma segurança privilegiada por parte de certas classes e desaparecer todos os pretextos para se permitir que determinados grupos (...) impeçam os novos concorrentes de participar na sua relativa prosperidade.^{68 69}

Mitigar as chagas sociais, assim, não é algo oposto à teoria de Hayek. Catástrofes e desemprego deveriam ser aplacados pelo Estado. O que atentaria contra a livre iniciativa seria, isso sim, uma tentativa de garantir um determinado nível (elevado) de renda a todos os indivíduos. A justificativa para que uns ganhem mais e outros menos é o risco: “(...) *Ou tanto a escolha como o risco recaem sobre o indivíduo, ou ele é eximido de ambos.* (...)”⁷⁰ O autor protagoniza uma ode contra o corporativismo e contra as tentativas de garantir segurança econômica, pois eles seriam venenos para a liberdade.

⁶⁷ Ibid., p. 124.

⁶⁸ Ibid., p. 190.

⁶⁹ É importante referir que, trinta e dois anos depois, Hayek se arrepende expressamente do que havia dito. No prefácio à edição inglesa de *O Caminho da Servidão* de 1976, assim escreve o professor austríaco: “*Os pontos que hoje considero falhos neste livro são, sobretudo, a pouca ênfase que dei à relevância da experiência do comunismo na Rússia (...) e o fato de não me ter libertado inteiramente de todas as superstições intervencionistas então em voga, o que me levou a fazer várias concessões que hoje reputo injustificadas.*” (Ibid., p. 27, grifo nosso).

⁷⁰ Ibid., p. 128.

Para Hayek, somente aqueles que têm pouco estudo podem organizar entre si um grupo suficientemente grande para tomar o poder, pois apenas os que têm uma compreensão rudimentar do mundo podem atingir entre si altos graus de consenso, algo impensável entre pessoas sofisticadas e complexas. Ele critica todas as formas de coletivismo, afirmando que nelas o homem só tem valor se cooperar para os fins comuns, não por ser um indivíduo sujeito de direitos. Segundo diz, numa sociedade governada por fins comuns, não têm lugar a moral individual, nem as normas do Estado de Direito. Moral, aliás, só existiria no “homem livre”, pois não haveria qualquer virtude na ação daquele que age apenas orientado pelo sistema. O coletivismo seria uma forma de, coletivamente e sem remorso, agir egoisticamente. Para a reconstrução européia do pós-guerra, era necessária a afirmação categórica dos valores ingleses da liberdade, do individualismo e da tolerância.

A dicotomia entre o livre mercado e o totalitarismo (este último que, como pudemos ver, não pressupõe, para Hayek, a supressão da liberdade democrática) é insuperável e talvez resuma todo o conteúdo da obra maior do economista austríaco: “(...) *A única alternativa à submissão às forças impessoais e aparentemente irracionais do mercado é a submissão ao poder também incontrolável e, portanto, arbitrário de outros homens (...)*”⁷¹ Em outras palavras: “(...) *A liberdade individual é inconciliável com a supremacia de um objetivo único ao qual a sociedade inteira tenha de ser subordinada de uma forma completa e permanente (...)*”⁷²

Nem mesmo o desemprego, problema por todos no ocidente daqueles tempos tido como calamitoso, deveria ser unguido à categoria de “objetivo supremo” para o qual todos os esforços seriam válidos. Não se deveria buscar o pleno emprego a qualquer custo. Por exemplo, no pós-guerra, ou haveria redução de salários ou desemprego. A tentativa de evitar ambos levaria à inflação, muito mais danosa, dizia Hayek, para a sociedade. As políticas de pleno emprego baixariam a produtividade e só poderiam ser mantidas por meios superficiais.

⁷¹ Ibid., p. 187.

⁷² Idem.

Além de todos os males, a planificação retiraria dos indivíduos e faria recair sobre os países o protagonismo do comércio mundial. Estes são atores muito mais perigosos, pois suas contendas tenderiam à guerra. Nesta medida, a planificação seria incompatível com a paz. Uma planificação em nível mundial, para resolver o problema anterior, seria impensável em razão das inúmeras diferenças entre os povos dos mais diversos países no que tange aos seus objetivos.

O neoliberalismo nasce, portanto, contra a ameaça comunista, tanto quanto o keynesianismo. Ambas as ideologias buscavam a salvação do capitalismo: uma pela recolocação dos princípios liberais de Smith, outra pela forte intervenção do Estado na economia. Como a vitória eleitoral do Partido Trabalhista em 1945 na Inglaterra não trouxe consigo o comunismo, Hayek e seus seguidores fizeram adaptações em suas teorias. No prefácio à edição inglesa de 1976 de *O Caminho da Servidão*, o economista austríaco profere (num trecho longo, mas muito esclarecedor):

(...) nesse meio tempo (entre 1944 e 1976), a terminologia se modificou e, por essa razão, o que digo no livro pode dar margem a falsas interpretações. Quando o escrevi, socialismo significava, inequivocamente, a estatização dos meios de produção e o planejamento econômico central que ela tornava necessário e possível. (...) socialismo (com o tempo) passou a significar sobretudo a redistribuição extensiva da renda por meio da tributação e das instituições do Estado previdenciário (*welfare state*). **Na última aceção do termo, os efeitos que analiso neste livro se produzem muito mais lenta, indireta e imperfeitamente. Acredito que o resultado final tenda a ser quase o mesmo, ainda que os processos pelos é produzido não coincidam de todo com o que é descrito no livro.**⁷³ (Grifo nosso)

Ou seja, o *welfare state*, ainda que por vias mais longas e tortuosas que o comunismo, conduziria também ao totalitarismo. Num ocidente marcadamente capitalista no período da Guerra Fria, o fato de os neoliberais acabarem se voltando contra os keynesianos não deveria surpreender, pois ambos lidavam com as contradições internas do mesmo modo de produção. Milton Friedman foi o paladino neoliberal contra qualquer intervenção, inclusive capitalista, do Estado na economia, pregando em solo norte-americano, mais fértil a essas teses do que o que havia na Europa de tradições comunitárias.

⁷³ Ibid., p. 27.

2.2.3.2. *Capitalismo e Liberdade* de Friedman

Maior expoente da Escola Monetarista de Chicago, Friedman atacava sistematicamente os pressupostos da teoria keynesiana. Quando o Lorde inglês dizia que a política contra-cíclica do governo era necessária para assegurar o pleno emprego, Friedman contra-argumentava que não era possível se ter conhecimento suficiente sobre as variáveis de mercado para manipular acertadamente as ferramentas de política fiscal e monetária. O correto seria, isso sim, um pequeno número de regras previsíveis e imutáveis. O professor de Chicago entendia que a inflação, grande responsável pela derrocada keynesiana dos anos 1970, era fruto da manipulação desastrada da moeda. Chegou a reescrever a história da Crise de 1929, concluindo que não era algo natural do sistema, mas resultado da má atuação do Federal Reserve (FED – Banco Central Norte-Americano) no controle da moeda.

Ele volta suas baterias contra a inflação, enquanto Keynes lutava contra o desemprego. É possível compreender ambos os posicionamentos, dado que dialogavam respectivamente com os grandes males de suas épocas (isto porque as idéias de Friedman começam a ganhar terreno apenas com a perda de fôlego do Estado de Bem-Estar Social na década de 1970). Milton Friedman é o pai da teoria do desemprego estrutural ou “taxa natural de desemprego”. Ele acreditava que a inflação keynesiana, incentivada para a ativação do pleno emprego, só atingiria este fim efemeramente, retornando a conjuntura ao ponto de partida com o tempo. Ao incutir nas pessoas uma expectativa falsa acerca das taxas de inflação, o governo estaria desequilibrando momentaneamente o sistema. Quando todos se dessem conta da “artimanha”, a tendência seria, inevitavelmente, de demissões para o reencontro do ponto de equilíbrio. Em suma, ele entendia que o emprego e produção são determinados pelas condições de mercado, nunca pela manipulação dos governos.

Para se contrapor aos “arroubos imprevisíveis” da autoridade monetária, Friedman propunha que ela não tivesse poder discricionário sobre a oferta de

dinheiro, mas sim uma regra de aumento da emissão monetária a um percentual fixo anual – nada mais anti-keynesiano.

O professor da Universidade de Chicago foi, além de intelectual, militante da causa neoliberal, escrevendo diversos livros, uma coluna gabaritada na Revista *Newsweek* e, mesmo, apresentando nos anos 1980 uma série na televisão norte-americana intitulada “*Liberdade para Escolher*”, em que defendia para o grande público os valores do livre mercado e do governo limitado. Dizer que o mercado competitivo garantia mais proteção ao consumidor e ao trabalhador do que as políticas governamentais deixou de ser sacrilégio muito por causa de Friedman (apesar de ele pensar que era em razão da constatação empírica dos cidadãos em relação aos males da intervenção estatal⁷⁴).

A obra que talvez melhor sintetize a posição de Milton Friedman sobre o neoliberalismo seja *Capitalismo e Liberdade*, publicado em 1962 nos EUA⁷⁵. Neste livro, ele pouco ataca o comunismo, pelo menos em comparação com Hayek. O foco de desconstrução de Friedman era, declaradamente, o keynesianismo norte-americano. Ele entendia que não havia uma “vontade geral” da pátria, mas somente a soma dos propósitos individuais, que na maioria das vezes poderiam ser contraditórios.

O autor nos informa que a maior ameaça à liberdade é a concentração de poder. Para fazer frente a ela, duas medidas são necessárias: limitar os objetivos do governo e distribuir o poder que restar entre vários entes, da forma mais descentralizada possível. Estas medidas, grosso modo, seriam o programa político liberal para preservar a liberdade. Além desse desiderato, auto-suficiente, a mitigação e descentralização de poder do governo trariam o conseqüente empoderamento dos indivíduos, salutar para o desenvolvimento das artes, das ciências e outras humanidades. A padronização seria o câncer da criatividade, o elixir da mediocridade. Assim sendo, declara ele que o tema principal do livro:

⁷⁴ Friedman escreveu: “A mudança no clima de opinião produziu-se pela experiência, e não pela teoria ou pela filosofia.” (FRIEDMAN, 1984:6-7).

⁷⁵ Diz Miguel Colasuonno na apresentação da edição brasileira de 1984: “*Capitalismo e Liberdade pode ser considerado o livro-síntese do pensamento de Friedman (...)*” (Ibid., p. XIV).

(...) é o papel do capitalismo competitivo (...) como um sistema de liberdade econômica e condição necessária à liberdade política. Seu tema secundário é o papel que o governo deve desempenhar numa sociedade dedicada à liberdade e contando principalmente com o mercado para organizar sua atividade econômica⁷⁶.

Friedman compara os defensores do Estado de Bem-Estar aos mercantilistas do séc. XVII, dizendo que idéia da intervenção remonta àquela época. Assim, reacionários seriam os keynesianos, não os neoliberais, que defendiam as idéias “mais modernas” do liberalismo clássico.

Sistema econômico e sistema político não caminhariam jamais separados, diz o economista. Existiria íntima relação entre economia e política, motivo pelo qual *“somente determinadas combinações de organizações econômicas e políticas são possíveis; (...) uma sociedade socialista não pode também ser democrática, no sentido de garantir a liberdade individual”*⁷⁷. A liberdade econômica tem um objetivo duplo na busca pela “sociedade livre”: ela é (1) um fim em si mesma e também (2) um instrumento para a obtenção da liberdade política⁷⁸.

O capitalismo competitivo promoveria a liberdade política ao separar o poder político do econômico, ou seja, quem governa não tem o monopólio do dinheiro. Isto permitiria controles mútuos, cruciais para a manutenção da liberdade. O capitalismo, assim, é condição para a liberdade política, mas não a única. O autor admite que pode haver totalitarismo dentro do capitalismo (numa posição um pouco diferente da de Hayek), como na Rússia czarista ou na Itália fascista. No entanto, haveria mais liberdade ali do que na Rússia comunista, que teria o totalitarismo econômico combinado com o político. Há muitos casos na história, cita, em que a liberdade econômica evitou a perda da liberdade econômica.

Como Hayek, Friedman entende que só há moral no indivíduo, sendo os problemas éticos algo de foro privado, em que o Estado jamais deveria intervir. Surge, assim, a necessidade de coordenar as atividades privadas de produção sob a égide liberal, tarefa que somente a cooperação voluntária – ou *técnica do mercado* –

⁷⁶ Ibid., p. 13.

⁷⁷ Ibid., p. 17.

⁷⁸ Liberdade política, para Friedman, *“(...) significa ausência de coerção sobre um homem por parte de seus semelhantes.”* (Ibid., p. 23).

é capaz de cumprir (a outra alternativa seria a coerção, técnica do Estado totalitário moderno). Essa cooperação voluntária é possível se as empresas são privadas e se os indivíduos são livres para aceitar ou não uma troca⁷⁹. Para garantir um ambiente em que possa haver cooperação voluntária, o Estado deve manter a lei e a ordem (evitando coerção física e garantindo contratos) e combater arduamente o monopólio. Afirma o neoliberal:

A existência de um mercado livre não elimina, evidentemente, a necessidade de um governo. Ao contrário, um governo é essencial para a determinação das “regras do jogo” e um árbitro para interpretar e pôr em vigor as regras estabelecidas. O que o mercado faz é reduzir sensivelmente o número de questões que devem ser decididas por meios políticos (...)⁸⁰

Uma sociedade socialista, em razão da planificação e da manutenção nas mãos do Estado de toda a atividade econômica não permitiria, na prática, a liberdade política. Ainda que em tese essa liberdade fosse garantida, ela seria seriamente limitada pela indisponibilidade dos meios de expressão às opiniões que contrariassem o sistema. Já no capitalismo, a própria lógica do sistema permitiria a propagação de quaisquer idéias, desde que os meios empregados fossem lucrativos (o que independeria da validade das idéias). Com estes argumentos, o economista norte-americano conclui que não pode haver socialismo democrático. Por outro lado, com os inúmeros exemplos de que o mercado livre garantiu a liberdade política, ficaria evidente que o capitalismo competitivo leva à democracia.

O governo só deveria atuar nos chamados “assuntos indivisíveis”, como defesa nacional, em que o mercado não seria capaz de suscitar consensos. A fórmula *“quanto mais mercado, menos política e menos necessidade de consensos”* expressaria um ideal de funcionamento do sistema. Além de legislar e arbitrar os conflitos, evitando a coerção de um indivíduo sobre outro e garantindo o cumprimento dos contratos, o Estado deveria regular os direitos de propriedade e fornecer uma estrutura monetária para balizar o funcionamento do mercado. Em algumas raras atividades em que seria aceitável o intitulado “monopólio técnico”

⁷⁹ Seguramente este segundo requisito é bastante discutível. Afinal, estaria um trabalhador que precisa alimentar sua família em condições de dizer não ao primeiro emprego que lhe oferecem? Haveria liberdade neste caso?

⁸⁰ FRIEDMAN (1984:23).

(aquele necessário em virtude de razões materiais – como do fornecimento de água, por exemplo) o Estado também poderia atuar, sendo, contudo, sempre preferível o monopólio privado. Atividades em que os custos de troca são elevados, tais como a administração de pequenos trechos de rodovias e praças municipais, poderiam ficar a cargo do Estado, posto que sua concessão à iniciativa privada não seria vantajosa para a mesma. Já em relação às grandes estradas e parques nacionais, em que a cobrança de pedágios e ingressos seria viável em relação ao capital levantado, a iniciativa privada deveria ser chamada a operar. Friedman aceita, ainda, que o governo patrocine algumas políticas “paternalistas” (hoje chamadas de assistenciais) às crianças e aos insanos (pessoas com deficiência mental)⁸¹.

No respeitante à estrutura monetária, como já referido, o economista advoga um aumento percentual fixo anual na emissão de dinheiro, amplamente conhecido, ao invés das ingerências anti-cíclicas da autoridade monetária. Ele ataca o padrão-ouro e sua conversibilidade automática ao dólar, sustentando a necessidade de um câmbio livremente flutuante, que teria o condão de ajustar automaticamente a balança de pagamentos. É favorável à eliminação de todas as barreiras alfandegárias, acabando com as taxas e cotas de importação.

Quando fala da política fiscal, torna-se mais claro ainda que Milton Friedman se volta exclusivamente contra o Estado de Bem-Estar Social. Sabe ele que a justificativa para a expansão do governo desde o *New Deal* eram as alarmantes taxas de desemprego, mas argumenta que o aumento das despesas governamentais não tem impacto no crescimento da economia, contrariando, assim, um premissa keynesiana: “(...) *um aumento das despesas do governo relativo à renda não leva à expansão em nenhum sentido relevante. Pode aumentar a renda em dinheiro, mas tal aumento será absorvido pelas despesas do governo. (...)*”⁸²

⁸¹ Entendemos pertinente colacionar a conclusão de Friedman sobre o papel do governo, posto que ela auxiliará, muito, na definição do que é neoliberal: “*Um governo que mantenha a lei e a ordem; defina os direitos de propriedade; sirva de meio para a modificação dos direitos de propriedade e de outras regras do jogo econômico; julgue disputas sobre a interpretação das regras; reforce contratos; promova a competição; forneça uma estrutura monetária; envolva-se em atividades para evitar o monopólio técnico e evite os efeitos laterais considerados como suficientemente importantes para justificar a intervenção do governo; suplemente a caridade privada e a família na proteção do irresponsável, quer se trate de um insano ou de uma criança; um tal governo teria, evidentemente, importantes funções a desempenhar. O liberal consistente não é um anarquista.*” (Ibid., p. 39).

⁸² Ibid., p. 82.

Vale anotar a veemente condenação feita à “responsabilidade social”, já nos anos 1960. Ela seria, afirma o monetarista, capaz de destruir uma sociedade livre. *In verbis*:

Há poucas coisas capazes de minar tão profundamente as bases de nossa sociedade livre do que a aceitação por parte dos dirigentes das empresas de uma responsabilidade social que não a de fazer tanto dinheiro quanto possível para seus acionistas. Trata-se de uma doutrina fundamentalmente subversiva.⁸³

A “responsabilidade social” seria ruim por subverter os fins da empresa privada e mesmo a ideologia do liberalismo, pois as empresas passariam a aceitar o “execrável” conceito coletivista de “interesse social”.

Os monopólios deveriam perder quaisquer formas de incentivo governamental. Severas leis anti-truste teriam de ser editadas. O imposto de renda sobre pessoas jurídicas seria abolido, passando-se a tributar tão-somente os lucros dos indivíduos. Na linha da liberalização, as profissões não mais precisariam ser regulamentadas, no máximo, em alguns casos, seria razoável o registro profissional e a certificação, mas nunca o licenciamento (que seria restritivo e corporativista).

As diferenças na distribuição de renda são, para Friedman, absolutamente justificáveis. Ele identifica a crença na igualdade de renda como um dos grandes incentivadores dos sentimentos coletivistas, que enxergariam no Estado a chave para a concretização de seus auspícios. O economista não concorda que as desigualdades existentes sejam injustas. Quer elas advenham de herança material, educacional ou fisiológica, quer provenham de esforço individual, as desigualdades numa sociedade livre atenderiam ao princípio ético liberal de *“a cada um de acordo com o que ele e seus instrumentos de trabalho produzem”*⁸⁴, única forma de alocar recursos sem recorrer à compulsão. As diferenças de salário se embasariam na mesma proporção de diferenças de responsabilidade e insalubridade das várias profissões, sendo necessárias para equilibrar a meritocracia do sistema. A distribuição de renda, assim, teria a ver com merecimento, não com sorte. Um

⁸³ Ibid., p. 123.

⁸⁴ Ibid., p. 147.

sistema capitalista sempre será, admite, caracterizado por considerável desigualdade na renda e na riqueza.

Além de considerar válida a desigualdade de renda, o expoente da Escola de Chicago afirma que as políticas adotadas à época pelo governo norte-americano para reduzir as desigualdades, notadamente o imposto de renda progressivo e o imposto sobre herança, não atingiram os objetivos a que se propunham. Ao invés, Friedman defende a adoção de um imposto de renda com alíquota uniforme a partir do limite de isenção, taxando igualmente a classe média e os mais ricos. Sentencia: *“A distribuição da renda é uma das áreas em que o governo tem causado maior número de males (...) É outro exemplo da justificação da intervenção do governo em termos de alegadas deficiências do sistema de empresa privada (...)”*⁸⁵.

O livro desdenha das políticas de bem-estar. Os programas de habitação teriam efeitos contrários aos pretendidos, tanto quanto a imposição de um salário mínimo ou dos subsídios agrícolas (faz lembrar a tese dos “efeitos perversos” de Albert Hirschman, em *A Retórica da Intransigência*). Ele é contra a compulsoriedade do sistema público de seguridade social, prescrevendo, inclusive, a possibilidade de o indivíduo não contribuir para plano algum de previdência.

Sobre a pobreza, como já havia dito acerca dos “insanos”, Friedman crê que o Estado pode atuar. Contudo, a melhor forma de fazê-lo seria com o chamado “imposto de renda negativo”, que se basearia na faixa de isenção do imposto de renda para determinar o mínimo aceitável para a sobrevivência de um ser humano. As subvenções, contudo, deveriam ser dadas em dinheiro, jamais via programas de habitação, subsídios agrícolas ou quaisquer outros programas de bem-estar.

Ao debater os conceitos de “igualdade” e “liberdade”, o economista neoliberal afirma que há diferenças entre igualdade de direitos e oportunidades e igualdade material e de rendas. O liberal só poderia ser favorável à primeira como objetivo da sociedade, posto que a segunda, pretensão ideal coletivista de justiça, elevada à

⁸⁵ Ibid., p. 160.

categoria de fim último, estaria em conflito com a liberdade, sendo, então, necessário escolher entre liberdade e igualdade.

Conclui que a implantação do Estado de Bem-Estar Social se deveu ao caos econômico que havia se instalado no início do séc. XX. Os intelectuais passaram a acreditar no Estado forte, no controle dos assuntos econômicos pelas autoridades políticas. O resultado das iniciativas do governo norte-americano em direção ao bem-estar era, décadas após sua implantação, lúgubre, posto que a maior parte dos empreendimentos realizados pelo governo não alcançara os objetivos previstos. Friedman finda o livro dizendo que *“A preservação e expansão da liberdade estão atualmente ameaçadas (...) É a ameaça (...) vinda de homens de boas intenções e de boa vontade que nos desejam reformar.”*⁸⁶

2.3. Thatcher, Kohl, Reagan e Schluter: a virada

Os neoliberais europeus e norte-americanos pregaram no deserto durante quase trinta anos na “era de ouro do capitalismo”. O presságio de que outro momento se aproximava ocorre em 1971, quando, diante de pressão internacional na demanda por ouro, o presidente norte-americano Richard Nixon cancela a conversibilidade do padrão ouro-dólar e põe fim unilateralmente ao sistema de Bretton Woods. É relevante gizar a crise do petróleo de 1973-74, que, com aumentos até então imemoriais de preços, indubitavelmente contribuiu para a recessão mundial. Em idos de 1974, registra-se, pela primeira vez após a Guerra, a coincidência de inflação alta com estagnação econômica – a chamada estagflação – fantasma para os países capitalistas avançados que adotavam as políticas keynesianas. As receitas do Lorde inglês começam a ser questionadas e perdem terreno no consenso da *expertise* econômica. Estava aberta a temporada de receitas para a salvação do sistema, em que venceram aqueles que há mais tempo vinham semeando: os neoliberais.

⁸⁶ Ibid., p. 183.

Eles diziam que a crise de estagflação era fruto do vampirismo sindical por melhores salários e gastos sociais, o que abalaria os lucros empresariais e detonaria a bomba inflacionária. O remédio para a situação era o corte abrupto do poder dos sindicatos, passando o Estado ter maior controle sobre a emissão do dinheiro, a se ausentar de intervir economicamente e de implementar políticas de bem-estar, além de professar obstinação pela estabilidade econômica. A medida preferida para aniquilar o poder dos sindicatos era a restauração da “taxa natural de desemprego”, capaz de fornecer um exército de reserva às empresas que se recusassem a ceder à “sanha” e à “cobiça” dos sindicatos. Acerca da economia *stricto sensu*, o mais recomendado pelos neoliberais era reduzir impostos sobre os rendimentos mais altos e sobre as rendas, incentivando assim os agentes econômicos com uma “saudável desigualdade”.⁸⁷

Ainda que em alguma medida as experiências do Chile do ditador Pinochet (1973) e da Argentina do ministro Martinez de Hoz (1976) tenham ocorrido antes, a conquista do governo inglês por Margaret Thatcher, em 1979, é tida como um marco da virada neoliberal. Em 1980, Ronald Reagan e, em 1982, Helmut Kohl, assumiriam o comando de EUA e Alemanha, respectivamente, consolidando em grandes potências da época um ideário político frontalmente contrário às teorias keynesianas. Em 1983, Schluter toma posse na Dinamarca, Estado até então modelo do bem-estar escandinavo. Em pouco tempo, a Europa ocidental entornava à direita, à exceção de Suécia e Áustria.

O componente geopolítico não pode ser desprezado nessa virada neoliberal, ainda que a crise econômica tenha sido francamente determinante. Ocorre que o ideário neoliberal nasce, com Hayek, justamente contra a “servidão da planificação comunista”. Anote-se, então, que em 1978 o mundo via o recrudescimento da guerra fria, com a intervenção soviética no Afeganistão e o incremento norte-americano de foguetes nucleares justamente na Europa ocidental. Tal conjuntura desnudava terreno fértil para uma ideologia político-econômica que sustentava e dava coerência a toda desconfiança anti-soviética que existia no velho continente naqueles tempos.

⁸⁷ ANDERSON, Perry. *Balanço do Neoliberalismo*. In SADER; GENTILI (1995:10-11).

Tatcher fez como o doente que quer logo se livrar da chaga: engoliu de uma vez o remédio amargo. Nas palavras de Perry Anderson:

(...) Os governos Thatcher contraíram a emissão monetária, elevaram as taxas de juros, baixaram drasticamente os impostos sobre os rendimentos altos, aboliram controles sobre os fluxos financeiros, criaram níveis de desemprego massivos, aplastaram greves, impuseram uma nova legislação anti-sindical e cortaram gastos sociais. E, finalmente, (...) se lançaram num amplo programa de privatização, começando por habitação pública e passando em seguida a indústrias básicas como o aço, a eletricidade, o petróleo, o gás e a água. (...) ⁸⁸

Os EUA de Reagan, ainda que tenham sido ambíguos em relação à estabilidade fiscal (os bilionários gastos militares para competição contra a URSS geraram o maior déficit público da história norte-americana), também reduziram impostos dos mais ricos, elevaram as taxas de juros e combateram movimentos paredistas. Ali não havia muitos gastos sociais a cortar, esses benefícios que os keynesianos não conseguiram implantar nas terras de Tio Sam.

No restante da Europa, tanto setentrional, quanto meridional, os governos de direita eram de um neoliberalismo mais matizado, ao passo que os de esquerda, vencidos, introduziam elementos neoliberais na condução de suas políticas econômicas. A Austrália e a Nova Zelândia talvez tenham sido ainda mais ortodoxas na implantação neoliberal, e o que é impressionante, pelas mãos de partidos trabalhistas. A social-democracia keynesiana chegava a seus estertores. Países como Suécia, Áustria e Japão remanesciam incólumes, mas eram raras exceções.

Dez anos após a virada, o neoliberalismo podia gabar-se de ter tomado as rédeas da inflação. Também deu certo a estratégia de achatamento dos salários no ímpeto de aumentar os lucros – na década de 1970, a taxa de lucro caiu 5,3% na Europa ocidental, ao passo que aumentou 5,4% ao longo da década de 1980⁸⁹. O movimento sindical arrefeceu em virtude do aumento dos índices de desemprego, que duplicaram nos anos oitenta em relação aos setenta. O incremento da desigualdade, elemento incentivador da geração de riquezas para os neoliberais, também se verificou por conta das políticas de redução de impostos aos salários

⁸⁸ Ibid., p. 12.

⁸⁹ Ibid., p. 15.

mais altos e às rendas. Em relação a tudo isso o programa neoliberal foi vitorioso. Todas essas medidas, no entanto, eram consideradas elementos constituintes de uma única meta: a retomada do crescimento econômico. Em relação a este, o neoliberalismo falhou – e tem falhado – miseravelmente. Como resume Paulo Visentini:

O neoliberalismo inegavelmente atingiu alguns de seus objetivos-meio: os impostos caíram, a inflação foi drasticamente reduzida, as regulamentações financeiras e comerciais também, o sindicalismo sofreu um acentuado retrocesso, o desemprego tornou-se estrutural, grande parte das empresas públicas foi privatizada e os gastos sociais sofreram acentuada redução. O programa de ajuste neoliberal foi implementado em profundidade nos países anglo-saxões e em algumas nações do Terceiro Mundo. Contudo, os objetivos-fim tiveram resultados decepcionantes: a retomada de um crescimento estável a taxas elevadas e a eliminação dos *déficits* governamentais dos países mais importantes não ocorreram. (...) ⁹⁰

O aumento dos lucros na década de 1980 não conduziu ao conseqüente incremento dos investimentos produtivos, estando aí mais uma faceta do neoliberalismo, e que em larga medida o diferencia do liberalismo clássico: este entendia que o bem geral de toda a sociedade viria com a liberdade de comércio baseada no aumento da produção especializada; aquele, por seu turno, prega a desregulamentação financeira em favor dos fluxos de capital especulativo, dando menos ênfase ao comércio e pouco ou nada falando em bem-estar da sociedade. É da natureza do capitalismo o incentivo à aplicação de capital naquilo que for mais lucrativo a seu detentor, logo, num raciocínio simplório (mas nem por isso menos correto), a desregulamentação financeira criou um ambiente em que é mais rentável – e até mais seguro – investir em bolsas de valores do que em atividades produtivas, logo, não existe de fato a alavanca do crescimento econômico na doutrina neoliberal. O comércio mundial de mercadorias, a título de ilustração, diminuiu na década de 1980 ao invés de aumentar. Em paralelo, ironicamente, os gastos sociais reduziram-se pouco percentualmente ao PIB dos países da OCDE, tendo apenas se deslocado de políticas habitacionais e de educação para medidas de aplacamento do desemprego e dispêndios com aposentadorias.

⁹⁰ A “Globalização” e os impasses do neoliberalismo, in. CARRION; VIZENTINI (1998:43).

O neoliberalismo é adotado para fazer frente à estagflação. Como resultado, acaba com a inflação, mas não consegue reanimar o crescimento econômico capitalista. Cumpre, assim, no máximo metade de seu programa. A recessão, com todos os seus efeitos, começava a preocupar os economistas e os políticos neoliberais no início da década de 1990, quando então vem seu grande realento: a queda do socialismo real na URSS e no leste europeu.

Os novos condutores das políticas econômicas das ex-repúblicas soviéticas foram de um neoliberalismo ortodoxo nunca antes visto no quesito abertura econômica. O contexto de fragilidade política vivida nestes países foi pano de fundo para reformas que reduziram drasticamente a produtividade e a qualidade de vida. A onda se fez sentir em todo o mundo, com novas levas de privatizações e desregulamentações. O neoliberalismo, falido economicamente, triunfara no campo político, dando margem à euforia daqueles que, como Fukuyama, decretaram, então, o fim da história.

2.4. O Consenso de Washington de Williamson

O consenso de Washington é um conjunto de regras de condicionalidade, cada vez mais abrangentes, aplicadas pelos organismos internacionais, sobretudo FMI e Banco Mundial, que os países devedores do mundo capitalista periférico e agora do ex-mundo socialista têm de aceitar para obter apoio político das grandes potências e escasso apoio financeiro dos bancos e agências internacionais.

Estas regras começam a ser construídas com a crise da dívida externa de 1982 e referiam-se inicialmente a um conjunto de políticas macroeconômicas que deveriam produzir um ataque simultâneo aos mecanismos de propagação inflacionária: déficit público, déficit de balanço de pagamento e expansão monetária, interpretados sem maior análise e com a convicção dos “santos” como as causas da inflação.⁹¹

Em novembro de 1989 ocorreu em Washington, EUA, uma reunião dos funcionários do governo norte-americano com representantes de organismos financeiros como FMI, BIRD e BID (Bando Interamericano de Desenvolvimento),

⁹¹ TAVARES (1994:140).

todos especialistas em assuntos latino-americanos. O encontro fora convocado pelo Institute for International Economics com o título *“Latin American Adjustment: How Much Has Happened?”* para avaliar as reformas até então levadas a cabo na região. Às conclusões da reunião, compiladas por John Williamson⁹², acabou-se dando o nome de “Consenso de Washington”, cartilha que passou a orientar os neoliberais da América Latina e mesmo de outros continentes.

Até aquele momento, Brasil e Peru não haviam feito as reformas, que eram condição à concessão de cooperação das instituições financeiras. O ambiente internacional era novamente de alta nos preços do petróleo e nas taxas de juros e deterioração dos termos de intercâmbio. Estas seriam provas de que o Estado não estaria mais em condições de fazer política monetária e fiscal. A inflação novamente era o grande mal a combater, mesmo que fosse às custas do emprego e dos salários.

A dita “modernização” da América Latina teria dois objetivos que se complementariam: democracia e economia de mercado. Entretanto, não é necessário refinamento interpretativo para concluir que seria para os presentes aceitável subordinar a política à economia. Nada mais natural. Lembremos que Hayek, e também Friedman, não consideram a democracia o objetivo superior, mas sim o livre mercado. Tanto assim o é que os dois exemplos mais celebrados de reformas neoliberais haviam ocorrido no Chile e no México sob o jugo de regimes autoritários. Como informa Paulo Nogueira Batista:

O pleno funcionamento das instituições democráticas parece até mesmo ser visto como um ‘excesso de democracia’, algo capaz de se converter em empecilho às reformas liberalizantes da economia, na medida em que enseje a emergência (...) de lideranças não comprometidas com as propostas neoliberais. (...)⁹³

⁹² O documento original de Williamson chamou-se *What Washington Means by Policy Reform* e foi publicado em 1990. O autor, aparentemente contrariado com a acepção neoliberal que ganhou seu texto, veio a público “esclarecer” que não era contra o Estado e que não entendia o Consenso de Washington como uma receita neoliberal universal. Admite, expressamente, que o Consenso não dava conta de questões sociais como a redução da pobreza, diferentemente do que os economistas neoliberais apregoavam. (WILLIAMSON, 2000).

⁹³ BATISTA (1994:19).

A democracia ficava em segundo plano, como um sub-produto desejável, mas não imprescindível, do livre mercado: “(...) *Para o Consenso de Washington, a seqüência preferível pareceria ser, em última análise, capitalismo liberal primeiro, democracia depois.*”⁹⁴

Soluções para problemas sociais, como acesso à saúde, educação, distribuição de renda e eliminação da pobreza, não foram tratados pelo documento de Williamson, numa ação coerente com a teoria que a embasava, que entendia estes problemas como pontos a serem resolvidos pelo livre jogo das forças econômicas.

De fato a região latino-americana estava em crise a partir da década de 1980. A incipiente redemocratização, aliada a uma conjuntura internacional de baixo crescimento econômico, a fragilizou. Os petrodólares, gerados pelos lucros cada vez maiores com a *commodity*, conferiam uma liquidez nunca antes vista no sistema financeiro mundial e contribuía para que as soluções via empréstimos e hipertrofia dos mercados financeiros fossem valorizadas. Assim, os países latino-americanos embarcaram na onda de financiamentos dos organismos internacionais. Não é impertinente recordar que esta estratégia baseava-se, pelo menos expressamente, na expectativa de que a economia internacional permanecesse em níveis de razoável estabilidade, suposição esta que não tinha qualquer apego à história recente em que os EUA abalaram a economia mundial ao derrubar o padrão ouro-dólar de Bretton Woods de forma unilateral. Dito e feito, quando os Estado Unidos resolvem elevar as taxas de juros para conter a inflação interna, em 1979, os países latino-americanos passam (na década de 1980), em média, a despender 80% de suas receitas de exportação com o pagamento do serviço de suas dívidas externas, o que gerou a chamada “crise da dívida”.

Alguns anos, e vários planos econômicos, depois, vem o Consenso de Washington. Pela avaliação de suas medidas, fica evidente que uma das maiores metas do receituário era manter a capacidade de pagamento da dívida externa por parte das nações do sul, abrindo suas economias ao sistema financeiro internacional

⁹⁴ Idem.

e mitigando a capacidade dos Estados de produzir políticas contrárias ao livre fluxo de capitais.

O apelo público que galgou o Consenso de Washington, além da ilibada reputação liberal dos seus prescritores, teve força na simplicidade do rol de medidas que indicava. São dez os pontos listados:

- 1) Disciplina fiscal;
- 2) Redução dos gastos públicos;
- 3) Reforma tributária para reduzir taxas e aumentar base de contribuintes;
- 4) Juros de mercado;
- 5) Câmbio de mercado;
- 6) Abertura comercial;
- 7) Investimento estrangeiro direto, com eliminação de restrições;
- 8) Privatização;
- 9) Desregulamentação (afrouxamento das leis econômicas e trabalhistas);
- 10) Direito à propriedade intelectual.

Luiz Alberto Moniz Bandeira assim sintetiza o tema:

O conjunto de medidas conhecido como *Washington Consensus* (...) resumia-se na recomendação de que o Estado se retirasse da economia, quer como empresário quer como regulador das transações domésticas e internacionais, a fim de que toda a América Latina se submetesse às forças do mercado, ou seja, das 51 maiores corporações, a maior parte americanas, que se haviam tornado virtuais Estados transnacionais.⁹⁵

Seria aqui redundante demonstrar que os EUA são os primeiros a descumprirem amplamente a receita que escreveram. O déficit orçamentário gigantesco e ascendente desde a década de 1980, o aumento dos gastos públicos (puxado pelas despesas militares), os subsídios agrícolas protecionistas, a recente (2006) restrição à administração de portos por parte de empresas árabes, a política de ajuste anti-cíclico empreendida pelo Federal Reserve para salvar as operações financeiras que geraram a “bolha imobiliária” dos créditos *sub-prime* (2008), enfim,

⁹⁵ BANDEIRA (2004:52).

estas e tantas outras medidas que afrontam aquelas dez regras só fazem ver que o médico não tinha diploma e que, na casa do ferreiro, o espeto era de pau.

A América Latina seguiu, em sua maioria, os enunciados do Consenso ao longo dos anos 1990, levando as economias a um amplo grau de abertura e vulnerabilidade, e as sociedades a níveis dramáticos de desigualdade e miséria. Fez isso sem entender que é evidente a inaplicabilidade de um mesmo receituário a um imenso Brasil, de economia complexa, e a um pequeno Uruguai, país que há pouco ainda estava na era pré-industrial. Também o fez em razão das condições impostas pelos organismos financeiros internacionais e pelos bancos privados, que só aceitavam renegociar as dívidas externas e/ou conceder novos empréstimos se as “reformas” liberalizantes fossem levadas a cabo no interior dos países latino-americanos.

De fato, o que o neoliberalismo obteve na América Latina, genericamente, foi a estabilização monetária e o equilíbrio fiscal (relativo). Crescimento econômico e desenvolvimento são objetivos que as políticas de Hayek e Friedman não foram capazes de fomentar.

2.5. Conceito de neoliberalismo

O neoliberalismo é em primeiro lugar uma teoria das práticas político-econômicas que propõe que o bem-estar humano pode ser melhor promovido liberando-se as liberdades e capacidades empreendedoras individuais no âmbito de uma estrutura institucional caracterizada por sólidos direitos a propriedade privada, livres mercados e livre comércio. O papel de Estado é criar e preservar uma estrutura institucional apropriada a essas práticas; o Estado tem de garantir, por exemplo, a qualidade e a integridade do dinheiro. Deve também estabelecer as estruturas e funções militares, de defesa, da polícia e legais requeridas para garantir direitos de propriedade individuais e para assegurar, se necessário pela força, o funcionamento apropriado dos mercados. (...) ⁹⁶

(...) Tudo que podemos dizer é que este (neoliberalismo) é um movimento ideológico, em escala verdadeiramente mundial, como o

⁹⁶ HARVEY (2005:12).

capitalismo jamais havia produzido no passado. Trata-se de um corpo de doutrina coerente, autoconsciente, militante, lucidamente decidido a transformar todo o mundo à sua imagem, em sua ambição estrutural e sua extensão internacional. Eis aí algo muito mais parecido ao movimento comunista de ontem do que ao liberalismo eclético e distendido do século passado.⁹⁷

(...) o neoliberalismo é uma superestrutura ideológica e política que acompanha uma transformação histórica do capitalismo moderno. Da minha perspectiva, essa superestrutura de ideologia e de prática política está, em sua forma mais doutrinária, em declínio. (...)⁹⁸

Talvez a mais franca diferença entre o liberalismo clássico e o neoliberalismo resida na abrangência de ambos. Ao passo que o liberalismo teve seus enunciados circunscritos para não muito além do Canal da Mancha, o neoliberalismo atingiu *status* de ideologia mundial, vicejando sua força doutrinária como um resultado inexorável, e ao mesmo tempo um impulsionador, da tão festejada globalização. No passado liberal, o socialismo se apresentava como uma alternativa política viável e merecedora de preocupado respeito por parte dos seguidores de Adam Smith. Na atualidade, os arroubos neoliberais concluem que não há mais qualquer outro sistema além do capitalismo neoliberal, que chegamos ao fim da história (Fukuyama) e que *Agora, o Mercado é o Mundo* (tema da 21ª edição do Fórum da Liberdade, ocorrida em Porto Alegre, em abril de 2008).

Outra clara diferença entre o liberalismo clássico e o neoliberalismo está na sociedade que ambos almejam. As idéias smithianas traduziam uma crença de que a liberdade econômica conduziria ao bem de todos e, mesmo, à liberdade política. O neoliberalismo, como fica expresso na militância de seus idealizadores, abandona o conceito de bem comum e, inclusive, denuncia sua suposta iniquidade. A desigualdade social, ainda que ampla, é aceita e celebrada pelos seguidores de Hayek.⁹⁹ Como já se viu no ponto 3.1, para Smith, o significado da riqueza era o bem-estar material do “grande organismo do povo”. Ora, um tal conceito “coletivista” seria prontamente rechaçado pelos neoliberais, que enxergam no sucesso individual, e somente nele, o objetivo válido do sistema.

⁹⁷ ANDERSON, Perry. *Balanço do Neoliberalismo*. In SADER; GENTILI (1995:22).

⁹⁸ THERBORN, Göran. *A Crise e o Futuro do Capitalismo*. In SADER; GENTILI (1995:39).

⁹⁹ ANDERSON, Perry. *Balanço do Neoliberalismo*. In SADER; GENTILI (1995:10).

O liberalismo floresceu como doutrina numa época em que o capitalismo era francamente comercial, em que os fluxos de mercadorias embalavam as balanças de pagamentos dos países, tendo seus postulados sido forjados para dar conta justamente de incentivar este comércio internacional. Na época neoliberal, entretanto, o fluxo de capitais financeiros cresce a ritmos impressionantes, muito maiores do que os do comércio mundial. De acordo com a consultoria norte-americana McKinsey,¹⁰⁰ hoje correm o mundo nos mercados financeiros aproximadamente 140 trilhões de dólares, mais de três vezes a soma do produto interno bruto de todos os países do mundo. De 1990 a 2007, o fluxo de capitais entre os países cresceu a uma velocidade anual de 10,7%, muito mais do que o PIB global (3,5% ao ano) e do que o comércio (que aumentou a uma taxa de 5,8% na média anual). Três quartos do volume financeiro são constituídos por empréstimos e títulos de dívida, ficando o resto para operações de financiamento de fusões e incorporações e outras. Göran Therborn¹⁰¹ informa que em 1994 os mercados mundiais de divisas representavam dezenove vezes o volume do comércio mundial de mercadorias e serviços (há fundadas razões para crer que este quociente seja hoje ainda maior). Na época também, o balanço de um único dia nos negócios de divisas em Londres tinha valor superior ao PIB do México de um ano inteiro. Seguramente toda esta liquidez já perdeu relação com a economia real, trazendo à tona mais uma grande diferença do liberalismo para o neoliberalismo: enquanto aquele era iminentemente comercial e se baseava em riquezas materiais, este é financeiro, calcando sua essência em capitais voláteis, que a cada momento podem estar em um país e, dependendo do sabor da especulação, subitamente desaparecer.

Para além das comparações político-filosóficas, há uma controvérsia comum a ambas as vertentes capitalistas: a dúvida quanto aos resultados de suas implantações em regimes nacionais. Conforme esclarecido em relação ao liberalismo, há aqueles que justifiquem seu ocaso em razão da aplicação plena do postulado liberal (tese de Polanyi). De outro lado, os liberais costumam dizer que o alvorecer da era keynesiana é resultado da lavra caolha do receituário liberal, motivo

¹⁰⁰ Disponível em http://cidadebiz.oi.com.br/paginas/38001_39000/38005-1.html, acesso em 22/06/2008, às 20h15min.

¹⁰¹ THERBORN, Göran. *A Trama do Neoliberalismo – Mercado, crise e exclusão social*. In SADER; GENTILI (1995:164).

pelo qual não ele teria dado certo. Com o neoliberalismo se dá o mesmo, talvez em menor grau. É certo que nenhum país aplicou a íntegra do programa preceituado por Hayek, Friedman e pelo Consenso de Washington. Provavelmente a democracia foi o freio, quase inexistente no séc. XIX, que impediu uma implantação neoliberal pura. Talvez a própria racionalidade econômica tenha levado até os regimes mais radicais a matizar as medidas liberalizantes. Contudo, os neoliberais da atualidade são pródigos em construir teses para atestar o quanto os países seriam protecionistas, o quanto a liberdade seria restringida pelo estatismo desmesurado, enfim, o quanto ainda estaríamos longe de uma “sociedade livre”. Os detratores do ideário neoliberal, por seu turno, arrolam infindáveis tragédias sociais e econômicas frutos da aplicação do programa neoliberal.¹⁰² Talvez no início do séc. XX não estivesse ainda claro o declínio do liberalismo, assim como hoje não é indiscutível a retração neoliberal (mesmo com a imemorial crise financeira internacional vigente). A pergunta continua a mesma de cem anos atrás, apenas com uma diferença de prefixo: há (neo)liberalismo demais ou de menos?

Buscando alimentar com subsídios a empresa de responder a esta questão, chega-se ao ponto de definir o que seja neoliberal. Primeiramente, pode-se dizer que, para além das diferenças entre liberalismo e neoliberalismo supra elencadas, as semelhanças são muito superiores. A crença na propriedade privada como dogma, na liberdade econômica absoluta e no perigo de qualquer estatismo são características inerentes a ambos, aspectos fundantes do chamado *capitalismo competitivo*. Os teóricos neoliberais beberam diretamente de fontes como Adam Smith, David Ricardo e Toqueville, buscando dali as bases de sua doutrina. De modo que, num primeiro aspecto, podemos dizer que o neoliberalismo tem o liberalismo clássico como essência.

¹⁰² “(...) *Aqueles dentre nós que viveram os anos da Grande Depressão ainda acham impossível compreender como as ortodoxias do puro mercado livre, na época (início do séc. XX) tão completamente desacreditadas, mais uma vez vieram a presidir um período global de Depressão em fins da década de 1980 e na de 1990, que, mais uma vez, não puderam entender nem resolver. Mesmo assim, esse estranho fenômeno deve lembrar-nos da grande característica da história que ele exemplifica: a incrível memória curta dos economistas teóricos e práticos. Também nos dá uma vívida ilustração da necessidade, para a sociedade, dos historiadores, que são os memorialistas profissionais do que seus colegas-cidadãos desejam esquecer.* (HOBSBAWN, 1995:107).

Em segundo lugar, há que se analisar a distinção de neoliberalismo em teórico e prático.¹⁰³ A versão mais dura, radical e coerente seria aquela encontrada nas obras analisadas acima, com seus sistemas axiológicos e receituários de ação. Já uma versão mais “fraca”, matizada, seria aquela efetivamente aplicada em regimes políticos. Perry Anderson, em esclarecedora passagem,¹⁰⁴ demonstra que há íntima relação entre o neoliberalismo teórico e o prático. Este liame é justamente a ascensão de economistas a postos-chave do poder político nos mais diversos países, passando a ser auxiliares diretos e privilegiados dos chefes executivos, quando não propriamente os chefes. Estes economistas conheciam e se afinizavam com as teses neoliberais, passando a manejar os postulados da doutrina de Hayek em seus países (tomemos Domingo Cavallo, implementador do neoliberalismo argentino, como exemplo). Prova clara da importância teórica para a ação política foi o lançamento do manual neoliberal *Free to Choose*, de Milton Friedman. Este é um livro de receitas para o cidadão comum, e até mesmo para governos, de como ser um novo-liberal. A estréia da obra ocorreu em nível mundial, estando disponível em apenas três ou quatro semanas em mais de noventa países, em diversos idiomas. O lançamento foi acompanhado de uma turnê mundial do autor, que era festivamente recebido onde quer que fosse. Juntamente com o livro, era distribuído um vídeo para ilustrar as teses ali desenvolvidas.¹⁰⁵ O Consenso de Washington, por seu turno, é a condensação das idéias que vigoravam exatamente entre os operadores das Instituições Financeiras Internacionais, todo-poderosas na década de 1990. A própria Sociedade de Mont-Pèlerin nasceu para propagandear, nos meios da elite intelectual e política, o ideário neoliberal. São exemplos de como o neoliberalismo é uma doutrina militante, que busca influenciar conscientemente as lideranças políticas e a própria sociedade. Um segundo aspecto definidor, portanto, é que o neoliberalismo aplicado é fruto direto do doutrinário. Assim, ressaltar a diferença entre ambos é relevante apenas para análise concreta do avanço neoliberal, não conduzindo à conclusão de que existam dois neoliberalismos. É evidente que para

¹⁰³ David Harvey (2005:30) afirma que: “(...) há na posição neoliberal contradições suficientes para tornar as práticas neoliberais em desenvolvimento (com respeito a questões como o poder de monopólio e falhas de mercado) irreconhecíveis diante da aparente pureza da doutrina neoliberal. Por conseguinte, merece cuidadoso exame a tensão entre a teoria do neoliberalismo e a pragmática concreta da liberalização.”

¹⁰⁴ ANDERSON, Perry. *A Trama do Neoliberalismo – Mercado, crise e exclusão social*. In SADER; GENTILI (1995:165-7).

¹⁰⁵ THERBORN, Göran. *A Trama do Neoliberalismo – Mercado, crise e exclusão social*. In SADER; GENTILI (1995:172).

responder o problema de pesquisa será necessário medir a internalização neoliberal no Brasil, todavia, se caracterizássemos como novo-liberal apenas o quanto da doutrina foi efetivamente aplicada, estaríamos perdendo de foco, por exemplo, tudo aquilo que os neoliberais pregam e ainda não foi implementado.¹⁰⁶

Considerando todo o exposto, neoliberalismo para os fins desta pesquisa é a doutrina político-econômica militante e coerente que reafirma os valores e prescrições do liberalismo clássico, tem influência atualmente em todos os continentes, valoriza a desigualdade, funda a riqueza no mercado financeiro e indica como medidas concretas para alcançar seus desideratos: (a) abolição da planificação econômica; (b) autoridade monetária com ação previsível e não conjuntural (não contra-cíclica); (c) atuação do Estado somente nas poucas áreas de “consenso” entre os indivíduos e nos temas indivisíveis, como combate ferrenho à inflação, defesa nacional e manutenção da Lei e da ordem; (d) ausência de barreiras alfandegárias; (e) tributação compreensiva no patamar mínimo necessário à manutenção das funções básicas do Estado, desonerando fundamentalmente os rendimentos de capital e os grandes salários; (f) extinção das políticas de bem-estar social e fornecimento tão-somente de renda mínima aos indigentes; (g) criação de desemprego estrutural para enfraquecer o poder sindical e baratear a produção; (h) livre fluxo de capitais e mercadorias entre os países; (i) privatização de tudo o quanto possa ser privatizado; (j) ajuste fiscal do Estado para formar o superávit primário necessário para pagar os credores; (k) câmbio livre; (l) banco central independente;¹⁰⁷ (m) desregulamentação econômica e trabalhista; e (n) garantia dos direitos à propriedade intelectual.

¹⁰⁶ “O fato de que nenhum regime político jamais realizou a totalidade do sonho neoliberal não é uma prova de sua ineficácia prática; ao contrário, foi somente porque a teoria neoliberal era tão intransigente que governos de direita puderam proceder a políticas tão drásticas: a teoria neoliberal supria, nos seus princípios, uma espécie de temário máximo em que os governos podiam escolher os itens mais oportunos, segundo a sua conveniência política ou administrativa conjuntural. O maximalismo neoliberal, neste sentido, foi altamente funcional. (...) demonstrou o longo alcance da ideologia neoliberal, sua capacidade de abraçar todos os aspectos da sociedade e assim jogar o papel de uma visão verdadeiramente hegemônica do mundo. [ANDERSON, Perry. *Além do Neoliberalismo*. In SADER; GENTILI (1995:198)].

¹⁰⁷ Como já se viu acima, Friedrich Hayek afirma que “A delegação de determinadas tarefas técnicas a organismos autônomos (...) é (...) o primeiro passo no processo pelo qual uma democracia (...) progressivamente abre mão de seus poderes.” Neste trecho do *Caminho da Servidão*, o economista austríaco vociferava contra a concessão de poderes às comissões externas do Parlamento Inglês, órgãos que acabariam por concentrar enorme poder político ao ter como tarefa o planejamento econômico. Ele entendia que isto desvirtuaria a democracia, pois daria decisões de grande magnitude nas mãos de “técnicos” que não foram eleitos por ninguém. Isto posto, é um tanto quanto

No dizer de Borón (em 1995):

(...) O senso comum da época é neoliberal. Gostemos ou não, ele se implantou profundamente nas massas. O mercado é idolatrado; o Estado é demonizado; a empresa privada é exaltada e o “darwinismo social de mercado” aparece como algo desejável e eficaz do ponto de vista econômico.¹⁰⁸

surpreendente constatar que uma das medidas mais requisitadas pelas agências de classificação de risco para conceder *investment grade* aos países seja a autonomia do banco central. Ora, como bem preceituava Hayek, esse é o primeiro passo para que uma democracia abra mão de seus poderes.

¹⁰⁸ BORÓN, Atílio. *A Trama do Neoliberalismo – Mercado, crise e exclusão social*. In SADER; GENTILI (1995:158).

3. O BRASIL E O NEOLIBERALISMO

A realidade internacional do final do século XX era de grande mudança: o Estado Keynesiano ruindo; os Estados Unidos elevando as taxas de juros em 1979 e dando início com isto à crise da dívida na América Latina; grande liquidez financeira internacional por causa dos petro-dólares e a respectiva “necessidade” de mercados rentáveis para aplicá-los; crise e moratória mexicana de 1982; queda do Muro de Berlim e desintegração da URSS, etc. Na América Latina, as duas últimas ditaduras, Paraguai e Chile, caíam em 1989. A elevação das taxas de juros nos EUA foi gesto do então diretor do Federal Reserve, Paul Volker (recentemente indicado pelo Presidente eleito Barak Obama para chefiar a equipe de combate à crise econômica), enxovalhando a situação da dívida externa de todos os países ao sul do Novo México.

Os Estados Unidos da década de 1980 eram um país abalado economicamente pela luta armamentista da Guerra Fria. Desde 1984, haviam passado de credores internacionais a devedores. Em 1988, o passivo externo atingia a casa dos US\$ 1,46 trilhão, superando os ativos, que montavam US\$ 1,12 trilhão.¹⁰⁹ Era necessário abrir mercados para sustentar este enorme déficit havido à época pelas transações com Europa e Japão, estando aí a explicação para o empenho em incluir na economia de mercado os países da América Latina, potenciais compradores e área de influência política direta dos EUA. O Plano Brady, de março de 1989, buscava justamente equalizar as dívidas destes países para que eles pudessem voltar a comprar, reduzindo o principal e os juros, assegurando taxas fixas para o pagamento das obrigações, mas ponderando que *“a redução da dívida só seria assegurada aos países que se submetessem às condicionalidades estabelecidas pelas duas instituições financeiras (FMI e BIRD), entre as quais as ‘reformas estruturais’, de caráter neoliberal”*.¹¹⁰ Assim, para lograr acesso aos recursos do FMI e do Banco Mundial, bem como garantir a renegociação da dívida externa, os países latino-americanos foram obrigados a privatizar empresas estatais, desregular as economias e liberalizar unilateralmente o comércio exterior.

¹⁰⁹ BANDEIRA (2004:48).

¹¹⁰ Ibid., p. 50.

Joseph Stiglitz, ex-diretor do Banco Mundial e vencedor do prêmio Nobel de Economia em 2001, afirmou: “(...) *U.S. Government, IMF and World Bank officials use their dollar claims on debito economies in Latin America, Africa and Asia to force them to follow de Washington Consensus*”.¹¹¹ Moniz Bandeira (2004:51) infere que a dívida externa dos países latino-americanos acabou por tornar o FMI e o Banco Mundial “(...) *dois colossos, com capacidade para impor imperiosamente suas receitas aos países credores (...)*”.

É com este pano de fundo que o Brasil vai se ver a partir da década de 1980 em diante, precisando lutar contra a hiperinflação e a dívida externa numa realidade em que a democracia passara a ser um importante limite às medidas econômicas de força.

3.1. A década de 1980 e o governo Sarney – Redemocratização e ausência de um projeto claro

Talvez o melhor resumo para os anos 1980 no Brasil seja chamá-los de “década da redemocratização” (ainda que muitos adotem o conceito de “década perdida”¹¹²). As lutas populares e sindicais marcaram a reabertura política, que passou pelo movimento das Diretas Já e culminou na promulgação da Constituição de 1988, não à toa intitulada Carta Cidadã. É um período político, na raiz da acepção, em que as esperanças na democracia superaram em larga escala a ação concreta do governo federal para implantar um novo sistema econômico no país.

A taxa de crescimento do PIB sustentada pelo Brasil ao longo dos anos do “Milagre Econômico” (5,1% em média entre 1960 e 1981) calçou seu fôlego no endividamento externo do país (na casa de 100 bilhões de dólares no final de 1984) e no desequilíbrio fiscal, algo que passou a não ser mais tolerado pelas idéias neoliberais que nos anos 1980 galvanizaram-se nas Instituições Financeiras

¹¹¹ Apud BANDEIRA (2004:51).

¹¹² Ver *A Década Perdida e a das Reformas*, de Gustavo Franco (disponível em <http://www.econ.puc-rio.br/gfranco/a48.htm>, acesso em 23/11/08, às 21h30min), onde o autor, neoliberal conhecido, apóia o conceito de “década perdida” para os anos 1980.

Internacionais.¹¹³ A chamada “crise da dívida” teve efeitos claríssimos no Brasil do final de 1982, quando a moratória branca seguiu-se de um acordo com o FMI para salvar a economia.

O governo Sarney, empossado em 1985, obrigou-se a relevantes medidas de reabertura política, instaurando a eleição direta para Presidente da República e para prefeitos de capitais, direito de voto aos analfabetos e aos maiores de dezesseis anos, liberdade plena de organização partidária e sindical. O resultado imediato foi um aumento exponencial nas manifestações populares, com greves¹¹⁴ e ocupações de terras em todo o país. No plano econômico, Sarney conviveu perenemente com crises. As três grandes tentativas do governo de frear a inflação e realinhar a economia visando à retomada do crescimento do PIB foram consideradas heterodoxas e falharam fragorosamente¹¹⁵. O segundo Ministro da Fazenda daquele

¹¹³ “(...) desde meados da década de 1970, as idéias predominantes nos países centrais e nas agências financeiras multilaterais em relação à política econômica moveram-se, cada vez mais, do paradigma keynesiano para a ortodoxia monetarista, inclinada a adotar políticas rígidas de contenção de gastos públicos e de controle monetário.” (SALLUM JR., 2004:49).

¹¹⁴ Foram mais de 10.000 movimentos paredistas no período, segundo o próprio Presidente da República, em sua Mensagem ao Congresso Nacional de 1990.

¹¹⁵ O **Plano Cruzado** foi a primeira destas tentativas, implantado em fevereiro de 1986 com medidas de congelamento de preços e de câmbio. Teve inegavelmente um êxito inicial no combate à inflação, mas causou furor nos organismos financeiros internacionais e, em virtude das distorções de preços, sucumbiu às cobranças de ágio e à queda do superávit comercial (gerada em razão de o mercado interno ter se tornado mais interessante que o externo para os produtores brasileiros, que então deixavam de exportar). O Plano Cruzado II, efetivado após as eleições estaduais de 1986, desfez algumas medidas de seu precursor, liberando preços e alterando o cálculo da inflação. A postura do governo foi considerada estelionato eleitoral (pois o partido da situação havia sido amplamente apoiado nos estados), contribuindo para o insucesso do plano. Em 1987, com o retorno da inflação e a queda o Ministro Dílson Funaro, assume o Ministério da Fazenda o economista Luiz Carlos **Bresser-Pereira**, que de pronto lançou um plano econômico que ganharia seu nome. A moeda foi desvalorizada em 15% e novas medidas de estabilização foram tomadas. Dois graves problemas persistiam: a falta de negociação da dívida externa e o déficit fiscal até então não enfrentado pelo governo Sarney. A título de curiosidade, uma fala do Secretário do Tesouro Norte-Americano, James Baker, numa reunião com o Ministro Bresser, nos EUA, sobre a dívida externa brasileira, é particularmente representativa de como aquele país enxergava a economia mundial e os países em desenvolvimento: “(...) o verdadeiro poder e centro das decisões sobre este tema [da reestruturação da dívida] está aqui em Washington, neste prédio, nesta sala. E devo dizer que a sua proposta de securitização compulsória e unilateral da dívida externa brasileira é um non-starter”. (FONSECA, 2002:236). Em seu livro *Memórias de um trader*, Roberto Giannetti da Fonseca narra, na condição de ativo participante, as idas e vindas da negociação da moratória brasileira de 1987, apontando o equívoco que teria sido para o Brasil a demissão de Bresser-Pereira do Ministério da Fazenda em dezembro de 1987, quando estava para se completar a renegociação da dívida com um deságio de aproximadamente 30% (na casa de nada menos do que **19 bilhões de dólares**). O ministro que assumiu seu lugar, Maílson da Nóbrega, com sua política que ficou conhecida como “feijão com arroz” (porque não seria afeita a pirotecnias heterodoxas), decretou, em janeiro de 1988, o fim da moratória, pagando integralmente os juros atrasados, esta sim, uma medida ortodoxa e conservadora, que atendeu integralmente os interesses do capital especulativo internacional. O Plano Brady, do novo Secretário do Tesouro dos EUA, empossado no início de 1989, visava à reestruturação definitiva da dívida externa dos países em desenvolvimento, tendo assumido grande parte das

governo, Dílson Funaro, não aceitou fechar o novo acordo com o FMI, que se amparava no Plano Baker (Secretário do Tesouro Norte-Americano), era leonino e previa um crescimento do PIB da ordem de 2,5% a 3% entre 1986 e 1990 para viabilizar o ajuste fiscal e a contenção dos preços. Em 1987, com uma inflação galopante e reservas internacionais em franca redução por conta do déficit das balanças comercial e de pagamentos, honrar o serviço da dívida externa (4,5% do PIB brasileiro era drenado para o exterior naquele período histórico) e os custos das importações era algo seriamente comprometido. Por isso, em 20 de fevereiro, o Brasil declarou moratória, abstendo-se de pagar a dívida externa por prazo indeterminado.

Os efeitos internacionais desta medida são de larga monta, abalando os fluxos de investimento no país, as salvaguardas internacionais e, inclusive, os envios de mercadorias necessárias ao abastecimento interno. Durante toda a década de 1980, e mais acentuadamente em sua segunda metade, a taxa de investimentos caiu, os afluxos de capital estrangeiro diminuíram, ambos fatores que reduziram drasticamente as capacidades do Estado brasileiro de atuar no contra-ciclo econômico.

É importante assinalar que a gestão empossada em 1985, além da moratória e dos planos heterodoxos, deu algumas outras demonstrações de uma postura não

premissas da tentativa brasileira frustrada de negociação do passivo estrangeiro. Um trecho do relato de Giannetti da Fonseca é bastante eloqüente: *“Recentemente, durante uma reunião de negócios em Nova Iorque, Paulo Brito teve a oportunidade de encontrar e conversar com o ex-Secretário Nicholas Brady, agora um bem-sucedido (sic) empresário do mercado de capitais. Ao perguntar-lhe sobre as origens de seu plano para a dívida externa, Brady não hesitou em dizer com franqueza que havia se inspirado na proposta brasileira elaborada no ano anterior à sua posse e que nosso erro havia sido a precipitação no lançamento da proposta, sem que antes tivéssemos obtido um consenso com os principais credores, de forma a tornar a iniciativa uma solução conjunta e voluntária. O tempo acabou dando-nos razão, mas a razão não trouxe nem jamais trará de volta as dezenas de bilhões de dólares que foram inutilmente gastos pelo Brasil, por conta da sanha conservadora de quem insistiu em pagar a todo custo uma dívida que o próprio mercado já considerava impagável”*. (Ibid., p. 243). Pagar os juros não foi suficiente. Novo acordo com o FMI, reescalamento da dívida com os credores, mas o Brasil estava em 1989 novamente às voltas com a hiperinflação e dificuldades para o pagamento da dívida externa. Veio então o **Plano Verão**, em janeiro de 1989, com congelamento de preços e salários (gerando passivos trabalhistas até hoje cobrados no Judiciário), modificação a menor dos índices de rendimento da poupança, criação de uma nova moeda inicialmente atrelada ao dólar (Cruzado Novo). Este plano teve grande oposição da Central Única dos Trabalhadores e de diversos sindicatos, não tendo sido aprovado na íntegra pelo Congresso Nacional. Os três “pacotes econômicos” fracassaram na tarefa de dar um novo dinamismo ao país, retomando o desenvolvimento. Como se sabe, a inflação e a dívida externa continuaram sendo um problema para o Brasil no final do governo Sarney.

alinhada ao *establishment* econômico mundial. Em 14 de junho de 1985, por exemplo, o Brasil reatou relações diplomáticas com Cuba, rompidas pelo governo da ditadura militar. Em agosto de 1985, o Presidente da República afirmou que o FMI trabalhava para impor ao Brasil condições contrárias aos interesses nacionais, assinando com o Presidente do Uruguai um documento afirmando que o pagamento das dívidas externas se daria, desde que não gerasse prejuízo ao crescimento sustentado ou ao nível de vida já alcançado pelas populações dos dois países. Em Nova Iorque, em setembro do mesmo ano, Sarney falou à Assembléia da Nações Unidas que a dívida externa brasileira não seria paga com a recessão, o desemprego ou a fome, pois o povo brasileiro já estava no limite do suportável. Em setembro de 1989, na mesma ONU, acusou os países desenvolvidos de adiar uma solução real para a dívida dos países em desenvolvimento, beneficiando com isto os bancos credores.

De outro lado, o Plano Verão, de 1989, já tinha diversos apelos claramente neoliberais. A proposta de privatização de empresas estatais¹¹⁶, o controle do crédito para evitar inflação, o corte de gastos públicos com a exoneração de funcionários contratados nos cinco anos anteriores ao pacote, a política de desembolsos estatais vinculados à arrecadação, a extinção dos Ministérios da Habitação e Bem-Estar Social, da Reforma e Desenvolvimento Agrário, da Irrigação, da Ciência e Tecnologia e da Administração, tudo isso acenava claramente para as cartilhas das Instituições Financeiras Internacionais. Por sua vez, a questão da dívida externa, problema grave de nossa balança de pagamentos, passou ao largo das medidas adotadas neste plano. Veja-se o que dizia, em junho de 1989, o então professor da Fundação Getúlio Vargas, Guido Mantega:

¹¹⁶ É digno de nota que desde 1981 já havia uma Comissão de Especial de Desestatização, criada pelo Decreto Presidencial nº 86.215/81. Da sua instituição até o início do governo Sarney, 20 estatais foram vendidas (a maioria foi na verdade reprivatizada), uma foi alugada e oito incorporadas a outras instituições públicas. Todas eram empresas de pequena relevância, obtendo-se com suas alienações pouco mais de US\$ 190 milhões. No período do governo Sarney, "(...) 18 empresas, avaliadas em US\$ 533 milhões, foram vendidas, com igual número sendo transferido para os governos estaduais, duas incorporadas a outras instituições federais e quatro desativadas. Na sua maior parte, tratava-se de empresas pequenas e médias, situadas em setores nos quais a presença do setor privado é predominante e cuja privatização foi uma decorrência do processo de saneamento financeiro da BNDESPAR. No conjunto, as empresas alienadas detinham ativos de US\$ 2,5 bilhões e empregavam 27,6 mil pessoas. A maior venda, em termos de receitas, foi a da participação do BNDES na Aracruz Celulose. Em termos de ativos, o destaque ficou com a Caraíba Metais, enquanto, pelo número de empregados, a maior empresa vendida foi a siderúrgica Cimetal." (PINHEIRO, Armando Castelar. *Privatização no Brasil: Por quê? Até onde? Até quando?* In. GIAMBIAGI; MOREIRA (Orgs.) (1999:158).

Agora, o governo Sarney, com seu pacote híbrido - um tanto ortodoxo, um tanto heterodoxo, que abriga discursos pretensamente privatistas - traz a público o mito do neoliberalismo à brasileira. Ocorre que a burguesia nacional, que se submete à cartilha do FMI, é incapaz de levar a termo os projetos de inspiração liberal. Vale conferir, à luz do Plano Verão, as evidências deste fato. (...)

Misturando argumentação neoliberal com o instrumental heterodoxo conservador, (...) constitui uma amostra do que representa uma das principais vertentes ideológicas da sociedade brasileira. (...) o Plano Verão abre discussão sobre a sucessão presidencial e revela, na prática, os ingredientes da corrente neoliberal que aspira a perpetuar-se no poder. A rigor, o neoliberalismo à brasileira é difícil de conceituar, pois defende um discurso liberal, mas não abre mão da proteção governamental.

(...) não se pode dizer que o Plano Verão seja um instrumental estritamente ortodoxo, uma vez que promoveu o congelamento de preços, salários e taxas de câmbio, **violando os princípios básicos do livre ajuste pelas forças de mercado**. Além disso, o Plano Verão deixou intactos os subsídios e incentivos, que também constituem ingerência estatal no domínio privado.¹¹⁷ (Grifo nosso)

O Ministro Maílson da Nóbrega adotou uma estratégia baseada na maior abertura da economia brasileira aos capitais internacionais¹¹⁸, algo que era apoiado por amplos setores do alto empresariado brasileiro. Segundo já pensava à época esta elite econômica, o Brasil deveria se guiar pelas experiências dos Tigres Asiáticos, que se voltaram às exportações e mantiveram desde o início de sua fase de industrialização as economias nacionais abertas aos investimentos estrangeiros. Para que seguissemos esta trajetória, seria necessário manter bom relacionamento com o FMI e adotar seus ditames a bem de garantir os fluxos de capital internacional ao país. Como se percebe, o debate sobre o papel do Estado começava a florescer de forma mais aberta já no final da década de 1980, formando duas trincheiras bem claras que viriam a se enfrentar nas eleições presidenciais.¹¹⁹ Como refere Sallum Jr.:

¹¹⁷ MANTEGA (1989).

¹¹⁸ Já em maio de 1988, no início da gestão Maílson da Nóbrega, o governo adota uma nova política industrial, ampliando as facilidades para importação e exportação e reformando o Conselho de Desenvolvimento Industrial.

¹¹⁹ "(...) *Do Estado espera-se um importante recuo em sua intervenção econômica, alienando a maioria de suas empresas e mantendo um orçamento mais equilibrado, sem tantas despesas. E aqui repete-se a argumentação muito usada na atualidade pelos mentores intelectuais do liberalismo, não apenas para transferir para a iniciativa privada empresas estatais lucrativas como também, e principalmente, para promover o corte de serviços de assistência social conquistados ao longo do tempo pelos trabalhadores com o chamado Estado de Bem-Estar Social. O mais curioso é que os empresários falam em privatização e retração do Estado, em tese, mas na prática impedem que o*

(...) as dificuldades de estabilizar uma nova forma de Estado estimularam o crescimento no interior da elite brasileira de um novo projeto político para o país. (...) na medida em que elite econômica se tornava insegura e assustada com as iniciativas reformistas do governo da Nova República, sobretudo com as políticas heterodoxas de estabilização monetária, as idéias econômicas liberais passaram a se tornar relevantes para ela. (...) as políticas heterodoxas foram interpretadas como ameaças à propriedade privada, pois restringiam a liberdade de mercado e ameaçavam os contratos. Daí em diante, a elite empresarial mobilizou-se para moldar as estruturas e controlar as ações do Estado orientando-se, pelo menos parcialmente, pelas concepções neoliberais que vinham sendo difundidas, desde os anos 70, pelas instituições econômicas multilaterais, por *think tanks* e governos dos países centrais. (...) embora o liberalismo econômico no Brasil só tenha se tornado politicamente hegemônico nos anos 90, essa hegemonia começou a ser socialmente construída ainda na segunda metade da década de 1980.¹²⁰

Segundo Visentini (2006:15), o Ministro Maílson da Nóbrega foi responsável pela ampliação do Programa Nacional de Desestatização. Foram apontados por ele, no Decreto nº 95.886/88, objetivos tais como: transferir para a iniciativa privada atividades econômicas desenvolvidas pelo Estado, estimular mecanismos de competitividade do mercado, desregulamentar a atividade econômica e estimular a execução indireta de serviços públicos (concessões e permissões).

3.1.1. Balanço do governo Sarney

Sopesada a experiência de forma ampla, é inviável caracterizar o governo Sarney pura e simplesmente como neoliberal. Ele cumpriu relevante papel em termos da reabertura política e teve, na seara econômica, uma atuação desastrada e incoerente, procurando revitalizar elementos do desenvolvimentismo da ditadura num ambiente interno e externo completamente novo. Os embates que começavam

governo retire os subsídios que suas empresas recebem sistematicamente do erário público." (MANTEGA, 1989).

"Tudo o que o Governo está aplicando foi proposto em nossa campanha. Eu propus a redução do tamanho do Estado, meu adversário pregava o crescimento do Estado; eu pregava o fim do corporativismo, ele pregava sua manutenção; eu pregava a privatização, ele a estatização; eu a negociação vantajosa com o Fundo Monetário Internacional, ele o rompimento com o FMI e não pagamento da dívida externa". [Entrevista concedida pelo já Presidente Fernando Collor (MELLO, 1990a)].

¹²⁰ SALLUM JR. (2004:57-58).

a ocorrer entre neoliberalismo e desenvolvimentismo foram travados nas entranhas de um governo que já assumiu com problemas de legitimidade política e que não tinha, portanto, grandes margens de manobra para indicar com clareza um ou outro rumo para a economia nacional. As palavras do próprio Sarney explicam bastante daquele período:

Optamos, em caráter irreversível, pela democracia e contra a recessão. Preferimos crescer e defender o trabalho e o emprego, afastando toda medida que representasse ajustes desumanos. O desemprego liquida toda força de expansão do movimento trabalhador. Seu poder de participar das decisões é nulo. Com ele não há transformações políticas importantes e todas as decisões ficam com o capital. (...) A economia é o efêmero. É um dado momentâneo que atinge o presente, está em constante mutação e pode ser corrigida. Já a liberdade é presente e é futuro, e quem perde a liberdade perde o futuro no flagelo da autodestruição (...) Minha opção foi esta: Governo da liberdade. (...) **Reconheço que o problema do Estado é grave.** Não é para nós um problema ideológico, mas a constatação fria da realidade. Minha experiência me faz afirmar que o Estado fraco é fonte de instabilidade e ingovernabilidade. **O Estado deve ser o regulador das atividades produtivas, árbitro de redistribuição de rendas na sociedade.**¹²¹ (Grifos nossos)

Eu não tinha condições de combater a inflação por meio de um processo clássico. Eu não poderia enfrentar uma recessão. Eu seria deposto por falta de base política, dizia minha sensibilidade de político. Uma base na economia (o Brasil crescendo e o desemprego em apenas 2,69%), como forma de legitimação do meu governo, me permitiu dar continuidade ao processo de transição e fazer a Constituinte. No meu período, o crescimento médio do PIB foi de 5% ao ano. Quando declaramos a moratória numa solenidade em 20 de fevereiro de 1987, pensávamos em transformá-la numa bandeira política, mas não conseguimos a solidariedade interna nem a solidariedade externa. Ficamos sós. Os EUA resolveram negociar com outros países e isolar o Brasil.¹²²

¹²¹ BRASIL. Presidente (1990:XVI-XXI).

¹²² VALOR ECONÔMICO (2005). Na última Mensagem Presidencial ao Congresso Nacional de seu governo, enviada para a abertura da 4ª sessão legislativa da 48ª legislatura, a 15 de fevereiro de 1990, alguns trechos da introdução assinada pelo Presidente Sarney talvez resumam a frustração que à época lhe causava chegar ao final do mandato sem ter encontrado uma direção para a política econômica do país: "(...) *Tive a tarefa gigantesca e quase impossível de administrar e dar equilíbrio a uma aliança de forças heterogêneas que fora construída, em precária engenharia política, para possibilitar a travessia do regime autoritário para o pleno estado de direito. Há um tempo de semear e um tempo de colher. É possível que o tempo de colher seja mais glorioso. Mas é o tempo de semear que determina o que se vai colher. Num período de múltiplas transições internas e externas, que vivemos nos últimos cinco anos, coube-me plantar e poucas vezes colher. (...) A diretriz era a de, sob qualquer sacrifício, criar uma sociedade verdadeiramente democrática, e não um exercício simulado de elites. (...) Confesso, com humildade, que não alcançamos êxito nas tentativas heróicas de mudar a economia. Não me faltou vontade nem coragem. Faltou-me a colaboração de algumas forças sociais que colocaram seus interesses acima da coletividade, forças dos que se favoreceram da miséria coletiva. Não conseguimos ganhar a batalha contra esse manifestação anti-patriótica do*

3.2. O governo Collor e o “social-liberalismo”

Tanto pelo novo ambiente externo, quanto pelo cenário interno que identificava no intervencionismo estatal alguns males adstritos ao regime militar, pode-se dizer que a conjuntura favorecia uma certa demonização daquele modelo de Estado estamental-burocrático (lembrar Raymundo Faoro em seu *Donos do Poder*) herdado do regime militar. Esta visão, que, impulsionada pelo caos das crises econômicas e da hiperinflação, além dos brados das elites econômicas e empresariais, galgou adeptos em amplos setores das classes médias, certamente foi um dos elementos mais relevantes para a vitória de Fernando Collor na primeira disputa direta pela Presidência da República desde o começo da redemocratização. O ex-governador de Alagoas chamava o “estamento burocrático” de Faoro de “marajás”, tendo utilizado a alcunha de caçador dos mesmos para alçar sua candidatura ao primeiro cargo da nação. Além do combate à corrupção, a hiperinflação foi outro dos pontos fundamentais da campanha de Collor à Presidência da República, identificando no governo Sarney o culpado por todos os males do Brasil. No segundo turno das eleições, o adversário Lula foi sistematicamente taxado de comunista, justamente numa época em que as bases daquele sistema ruíam no leste europeu (o Muro de Berlin caíra há bem pouco, logo antes do primeiro turno, em 9 de novembro de 1989). O seqüestro do empresário Abílio Diniz, amplamente explorado pela mídia, foi atribuído por Collor a grupos de

*egoísmo. Setores que se beneficiaram desse período nos negaram apoio na hora das dificuldades. Os problemas estruturais de nossa economia são grandes e escapam da nossa decisão. Dentre eles está a dívida externa, a maior do mundo. Sem apoio, tivemos de enfrentar nossos credores, e o fizemos com coragem e sem concessões. Na moratória, isolados, sofremos sanções e combate, sem o necessário respaldo interno. Cercados, ilhados, enfrentamos o boicote da comunidade financeira internacional, a suspensão de investimentos. Resistimos. Não entregamos um milímetro da soberania nacional, como contrapartida para qualquer negociação. A inflexível postura do mundo desenvolvido em face da dívida é preocupante. **O remédio por eles proposto até hoje tem melhorado a saúde financeira dos credores. Para os devedores, uma receita de estagnação e empobrecimento. Sem a retomada do crescimento, nenhuma solução é leal, e não é possível crescer quando se remete para o exterior, todos os anos, cerca de um terço da poupança interna.** Sem desenvolvimento não há solução, e não se pode pagar a dívida com a desgraça do povo. Em todos os organismos internacionais levantei a tese, hoje aceita, do tratamento político da dívida, solução que até agora não veio. (...) Paguei custos políticos de grande envergadura pela ausência de resultados no combate à inflação e tornei-me o mais agredido e combatido Presidente do Brasil. (p. XI-XXII). (Grifo nosso)*

esquerda interessados na vitória de Lula, o que prejudicou ainda mais o candidato. Foram, ainda, estratégias do “caçador de marajás” utilizar a imagem de uma ex-namorada de Lula e uma edição tendenciosa do último debate eleitoral entre os dois (de autoria da Rede Globo de Televisão). Estas duas últimas não são muito relevantes para mostrar a posição política anti-esquerdista do candidato do PRN, mas valem ser citadas pela importância que tiveram nos resultados eleitorais.

A vitória, em 17 de dezembro de 1989,¹²³ se deu pela falta de opções da elite econômica e empresarial, que viu seus candidatos derrotados no primeiro turno e enxergava no metalúrgico do Partido dos Trabalhadores uma séria ameaça aos projetos de liberalização econômica. Collor, entretanto, assume o poder em março de 1990, amparado em um partido irrelevante, o PRN (Partido da Reconstrução Nacional), e sem uma concertação política capaz de lhe garantir estabilidade no Congresso Nacional, fatores que indiscutivelmente foram decisivos para a ocorrência de seu *impeachment* em 29 de dezembro de 1992.¹²⁴

Dos seis principais eixos de seu programa de governo, dois eram “a inflação como inimigo maior” e “a reforma do Estado e a modernização econômica”, dando conta dos desafios que a ala mais liberal da política brasileira se propunha a enfrentar. No discurso de posse perante o Congresso Nacional, a quinze de março de 1990, Fernando Collor expõe uma série de premissas e metas de seu *Projeto de Reconstrução Nacional*.¹²⁵ Tornam-se bastante evidentes as prioridades que terá o

¹²³ Considere-se que foi um resultado apertado, em que Collor recebeu 35.089.998 votos, contra 31.076.364 de Lula.

¹²⁴ A base de apoio parlamentar era composta por PFL, PDS, PL e PTB, além de partidos conservadores nancicos.

¹²⁵ “(...) Não se pretende mais salvar o homem pela política, nem alcançar a miragem de paraísos sociais pela hipertrofia voluntarista das funções do Estado. (...) senti (...) a justa revolta do povo brasileiro (...) contra aqueles que, ocupantes de cargos públicos, desservem o Estado pelo mandonismo ou absenteísmo, o proveito próprio, o nepotismo, ou simplesmente a ociosidade remunerada, com o dinheiro do contribuinte, por conta de funções supérfluas (...) Farei realizar rigoroso levantamento e racionalização do setor público (...) Conduzirei um governo que fará da austeridade, ao lado da eficiência, a marca constante da atuação do Estado (...) a meta número um de meu primeiro ano de gestão, não é conter a inflação: é liquidá-la. Concentrarei todas as energias do Executivo, pedirei todo o apoio do Congresso para erradicar definitivamente da economia brasileira a erva daninha da inflação, nossa velha indulgência com a fúria emissionista e o déficit público. (...) Farei da estabilização monetária e financeira a prioridade absoluta de todos os primeiros passos deste governo. (...) Não poderemos edificar a estabilização financeira sem sanear, antes de tudo, as finanças do Estado. É imperativo equilibrar o orçamento federal, o que supõe reduzir drasticamente os gastos públicos. (...) Tudo isso, Senhores Congressistas, possui como premissa maior uma estratégia global de reforma do Estado. Para obter seu saneamento financeiro, empreenderei sua tríplice reforma: fiscal, patrimonial e administrativa. (...) **Essa perversão das**

governo, efetivamente levadas a cabo na reforma do Estado e no *Plano Brasil Novo*, ou simplesmente *Plano Collor*, como ficou conhecido.

Luiz Carlos Bresser-Pereira (ex-Ministro da Economia de Sarney que viria a ser também do primeiro escalão de Fernando Henrique Cardoso) chamou o período que vai do início da gestão até 08 de maio de 1991, data da queda da Ministra da Economia Zélia Cardoso de Mello e ascensão ao cargo de Marcílio Marques Moreira, de “Tempos Heróicos do governo Collor”, pois, segundo o autor, foram “(...) *Tempos*

funções estatais (...) exige que se redefina, com toda a urgência, o papel do aparelho estatal entre nós. Meu pensamento, neste ponto, é muito simples. Creio que compete primordialmente à livre iniciativa - não ao Estado - criar riqueza e dinamizar a economia. Ao Estado corresponde planejar sem dirigismo o desenvolvimento e assegurar a justiça. (...) O Estado deve ser apto, permanentemente apto a garantir o acesso das pessoas de baixa renda a determinados bens vitais. (...) Daí a convicção de que a economia de mercado é forma comprovadamente superior de geração de riqueza, de desenvolvimento intensivo e sustentado. Daí a certeza de que, no plano internacional, são as economias abertas as mais eficientes e competitivas, além de oferecerem bom nível de vida aos seus cidadãos (...) Não abrigamos, a propósito, nenhum preconceito colonial ante o capital estrangeiro. Ao contrário: tornaremos o Brasil, uma vez mais, hospitaleiro em relação a ele (...) Em síntese, essa proposta de modernização econômica pela privatização e abertura é a esperança de completar a liberdade política (...) com a mais ampla e efetiva liberdade econômica. A privatização deve ser completada por menor regramento da atividade econômica. Isto incentiva a economia de mercado, gera receita e alivia o déficit governamental, sustentando melhor a luta antiinflacionária. Isto faz com que a corrupção ceda lugar à competição. (...) Antes de tudo, é preciso registrar impressionante mudança no cenário internacional. (...) Fica definitivamente sepultada a guerra fria. Repensam-se alianças. Cancelam-se alinhamentos. Enquanto isso, novas áreas se preparam para adotar as leis da economia de mercado (...) É preciso que o mundo se convença da necessidade de abrir as portas ao Brasil, e que possamos acreditar na conveniência de nos abirmos ao mundo. Essa disposição de abertura, associada ao combate eficaz à inflação e à superação da crise econômica no País, virá acompanhada de regras claras, que garantam a quantos desejem investir no Brasil um padrão de estabilidade e confiança. (...) Pretendo exercer, no relacionamento bilateral com os Estados Unidos, a melhor disposição para o diálogo e o entendimento. (...) País de posse de um parque industrial já completo e integrado, pode o Brasil marchar tranqüilo para a experiência da abertura de sua economia. (...) O mesmo ânimo valerá também para os demais países em desenvolvimento da Ásia e do Pacífico, que se encontram agora inseridos num dos espaços de maior dinamismo econômico do planeta. O Brasil não deixará de enriquecer-se com o exemplo dessas experiências (...) Temos de lutar para que os anos noventa restaurem e acentuem a trajetória de crescimento, fazendo as opções necessárias - e muitas serão extremamente penosas a curto prazo - para desenterrar as energias econômicas do nosso país. Um dos maiores obstáculos a isso é sem dúvida o serviço da dívida, nos níveis em que se encontra. (...) tenho certeza de que, ao esforço brasileiro de sanear as finanças públicas, de modernizar a economia, corresponderá necessariamente uma atitude positiva da comunidade financeira internacional. (...) Há no Brasil, como sabemos, dois tipos de elite. Há elites responsáveis, modernas e criadoras, legitimadas pela eficiência e pela qualificação. E há elites anacrônicas, atrasadas, que não hesitam em posar como donas do nacionalismo ou do liberalismo enquanto vivem à sombra de privilégios cartoriais, defendendo interesses do mais puro particularismo.” Por apego à neutralidade científica, é necessário referir que, além de todos os trechos acima, o Collor também disse em seu discurso que possui: *“Que esta posição fique clara: não deixarei o problema da pobreza à mercê do automatismo do mercado. O mercado, excelente e insubstituível como produtor de riqueza, nem sempre é satisfatório como seu distribuidor.”* Na seqüência, entretanto, após a mediação com os excluídos, veio o aceno aos capitalistas: *“Mas tampouco recairemos na facilidade do social sem amanhã, do alívio efêmero, do redistributivismo inconseqüente em prejuízo do esforço produtivo.”* [Trechos do discurso de posse do Presidente Fernando Collor de Mello, proferido a 15/03/1990, no Congresso Nacional (MELLO, 1990b).

de Confronto com as elites internas e internacionais para resolver a crise fiscal do Estado. Tempo (sic) em que a aventura da modernidade nem sempre foi a afirmação da razão (...).¹²⁶ Bresser-Pereira, que não é nenhum esquerdista, divide estes *Tempos Heróicos* em três fases: a heterodoxa (Plano Collor I), que vai do começo da gestão até 15 de maio de 1990; a da ortodoxia monetarista (segunda fase do Plano Collor I - neoliberal), que finda em 31 de janeiro de 1991; e a do retorno atabalhado à heterodoxia (Plano Collor II), que encerra-se com a demissão da Ministra.

3.2.1. Plano Collor I

Com o Plano Collor I, anunciado no dia seguinte à posse (16 de março), houve a troca de moeda, o bloqueio dos ativos financeiros por dezoito meses, congelamento de preços e prefixação dos salários como forma de indexação. Houve também forte ajuste fiscal, extinção de 24 empresas públicas e demissão dos respectivos funcionários¹²⁷, início das privatizações e demissões de funcionários públicos considerados “desnecessários”¹²⁸, liberação da taxa de câmbio e eliminação de incentivos fiscais. Medidas heterodoxas, como tributação dos rendimentos de capital, imposto sobre grandes fortunas, imposto de renda sobre a agricultura e as exportações, elevação do IPI e do IOF, foram, contudo, mal recebidas pelos capitalistas. A liberalização do comércio exterior, com os impactos que ela trazia para a indústria interna, também causou grande estranhamento por parte da elite empresarial brasileira.¹²⁹ Era um plano de emergência para combater

¹²⁶ BRESSER-PEREIRA, (1991:7).

¹²⁷ Entre elas a Portobrás, a Siderbrás, o Instituto do Açúcar e do Alcool (IAA), o Instituto Brasileiro do Café (IBC), a Empresa Brasileira de Filmes (Embrafilme) e o Departamento Nacional de Obras e Saneamento (DNOS). Foram postos à venda imóveis funcionais, automóveis e aviões. Somente até novembro de 1990, 2.825 imóveis funcionais e 19 residências oficiais foram alienados, além de 510 unidades pertencentes à Caixa Econômica Federal. 4.472 veículos também foram vendidos. (BRASIL, 1991:18).

¹²⁸ Foram afastados do serviço, até o final de 1990, 158.295 servidores federais, incluindo funcionários estáveis colocados em disponibilidade (Idem).

¹²⁹ As tarifas aduaneiras médias caíram de 38% em 1989 para 21,2% em 1992. (BANDEIRA, 2004:77). Esta abertura irrestrita do mercado interno aos produtos estrangeiros baseava-se na premissa de que se esgotara a estratégia de substituição de importações da CEPAL (Comissão Econômica da ONU para a América Latina e o Caribe), devendo a partir de então a indústria nacional promover a adaptação à competitividade internacional. Collor disse: “(...) *Com as nossas novas*

uma inflação que fora de 84% em março de 1990 (e 1.783% ao longo de 1989 – IGP-DI/FVG), além de enfrentar alguns antigos entraves para colocar o Brasil na senda da economia de mercado (o maior deles era considerado o déficit público). Certamente a medida mais conhecida foi o chamado “confisco da poupança”, que na verdade atingiu também outros ativos financeiros com a intenção de reduzir a liquidez e, com isso, auxiliar no enfrentamento da inflação.

A rápida demonstração de que o plano não dera certo levou o governo a lançar uma segunda fase, em maio de 1990, quando a prefixação dos salários foi abandonada e foi decretado o fim de qualquer indexação. Em substituição, se estipulou, bem ao gosto neoliberal, uma meta: 9% de crescimento da base monetária no segundo semestre¹³⁰. Esta segunda fase do Plano Collor, iniciada em 15 de maio, baseou-se na estratégia da recessão e da redução do valor real dos salários para enfrentar a inflação. Com exceção do mês de julho, a inflação não cedeu, e por outro lado houve redução do PIB na casa de 7,8% no segundo trimestre de 1990 e de 26% da produção industrial em abril de 1990 em comparação com abril de 1989. As medidas ortodoxas¹³¹, por outro turno, conduziram a economia a uma baixíssima liquidez e o país a uma recessão já em outubro, abalando politicamente o Executivo. Ao final de 1990, o PIB caiu para US\$ 433 bilhões (quando havia sido de US\$ 453 bilhões em 1989).¹³² Quando fazia água o Plano Collor I, em sua fase monetarista, Bresser-Pereira perguntava:

(...) Por que, então, insistir, no plano interno, em uma política sem perspectivas? Pela simples razão de que esta é a política esperada pela classe empresarial? Por que (sic) esta é a política esperada por

políticas industrial e de comércio exterior, não quisemos simplesmente jogá-los (empresários brasileiros) abruptamente à competição internacional, mas sim expô-los de uma forma gradativa a essa competição, de modo que eles possam ir também incorporando novas tecnologias, melhorando a sua produtividade, para se tornarem, se já não são, competitivos num prazo relativamente curto. [Trecho da entrevista concedida ao jornal "Financial Times" (MELLO, 1990C)].

¹³⁰ Se lembrarmos Milton Friedman, em seu *Capitalismo e Liberdade*, veremos que era exatamente o que ele pregava: uma regra de aumento da emissão monetária a um percentual fixo anual, contra qualquer arroubo estatal anti-cíclico (ver ponto 3.2.3.2.).

¹³¹ Neste momento também foi lançado o Programa Federal de Desregulamentação que, de acordo com o ex-morador da Casa da Dinda: “*tem por objetivo a redução da interferência do Estado na vida e nas atividades do cidadão, o fortalecimento da iniciativa privada, a maior eficiência e redução dos custos dos serviços prestados pela Administração Pública Federal (...)*” (BRASIL, 1992:35-36).

¹³² O PIB ainda cairia 0,4% em 1991 e 0,9% em 1992. (BANDEIRA, 2004:77). A Mensagem Presidencial ao Congresso Nacional de 1993 (BRASIL, 1993:19) fala em queda de 1,5% do PIB em 1992.

Washington? Por que (sic) esta é a política que tem apoio nos cânones estabelecidos nos livros-texto do Norte?¹³³

3.2.2. Plano Collor II

Esta conjuntura recessiva, aliada a uma renitente inflação (havia sido de 19,39% em dezembro de 1990 e 1.198%% no acumulado do ano), levou à edição do Plano Collor II, no fim de janeiro do ano seguinte, com tarifaço (elevação brusca de diversos preços públicos), desindexação geral da economia e novo congelamento de preços e salários. Neste plano também foi criada a TRD (Taxa Referencial Diária) como substituto aos mecanismos de indexação até então vigentes (Bônus do Tesouro Nacional fiscal – BTNf), o Fundo de Aplicações Financeiras (FAF) e extintas as operações de *overnight*. O ajuste fiscal foi apertado ainda mais¹³⁴, com novos cortes no custeio da máquina pública, contingenciamento das despesas e dos investimentos no Orçamento Geral da União¹³⁵, tudo com o mencionado objetivo de zerar o déficit público. Teria início, também, a execução do cronograma de redução das alíquotas de importação, para acelerar a abertura do mercado interno.¹³⁶

¹³³ BRESSER-PEREIRA (1991:52).

¹³⁴ Com os cortes orçamentários radicais de 1990, apesar da retração do PIB – com a conseqüente diminuição na arrecadação de impostos, o déficit público projetado em 9% acabou se realizando em superávit de 1,3 % do PIB. (BRASIL, 1992:11). Isto ocorreu às custas de um corte de 58% nas despesas de custeio e investimento. (BRASIL, 1991:122).

¹³⁵ Em janeiro de 1991, foi adotado severo controle sobre a execução do caixa do Tesouro Nacional. O contingenciamento decretou a indisponibilidade para movimentação e empenho de 95% das dotações destinadas a investimentos e outras despesas de capital, 90% das dotações para inversões financeiras e outras despesas correntes e 100% de diversas despesas a cargo dos Ministérios da Saúde, Educação e Trabalho e Previdência Social. A liberação destes valores contingenciados passou a ser difícilíssima.

¹³⁶ Um resumo pertinente da concepção do Plano Collor encontra-se na Mensagem Presidencial enviada ao Congresso Nacional na abertura dos trabalhos de 1991: “(...) *vem sendo implementado um Plano de Estabilização Econômica que contempla um conjunto articulado de medidas nas áreas de política monetária, fiscal, cambial e de rendas, e na renegociação da dívida externa. Essas políticas, todas direcionadas ao mesmo fim básico de estabilizar a economia, buscaram alcançar rigoroso controle da liquidez, eliminar o déficit operacional do setor público, estimular a desindexação geral do câmbio, dos preços e dos salários, e compatibilizar as transferências ao exterior com as necessidades internas de estabilidade de preços e de crescimento econômico. Paralelamente, reformas institucionais visando a modernizar o Estado e a economia – como a reforma administrativa e patrimonial, a desregulamentação, a privatização e a política de liberalização das importações -, (sic) ao reduzirem as despesas públicas e aumentarem o grau de competição e eficiência do sistema econômico, vêm dando também contribuição importante e indispensável para o combate à inflação.*” (BRASIL, 1991:8).

A assinatura do Tratado de Assunção, criando o Mercosul, em março de 1991, tinha como signo o livre comércio entre os países signatários. Era visto como uma forma de fortalecer os Estados-membros na disputa internacional à qual se lançariam com a abertura comercial que vinha sendo pressionada pelos EUA. Isto posto, o lançamento do Mercosul, em antecipação ao que havia sido firmado pelo governo Sarney (que dera prazo de dez anos para se iniciar a união aduaneira) pode ser lido como uma medida inclinada aos propósitos neoliberais para a região.

3.2.3. Projeto de Reconstrução Nacional

O documento intitulado *Brasil: Um Projeto de Reconstrução Nacional*, lançado pelo governo em março de 1991, recolocava, como diziam alguns à época, “a bola no meio de campo”, buscando legitimidade social e política para levar adiante as medidas “modernizantes” de Collor. O *Projeto*, como ficou conhecido, não passava de uma reafirmação de vários preceitos já defendidos pelo Presidente no sentido da redução do Estado, adicionado de mais algumas medidas pontuais como a redução da estabilidade dos funcionários públicos, a substituição da aposentadoria por tempo de serviço pela aposentadoria por idade e a introdução do ensino superior pago (privatizando as universidades federais).

3.2.4. Queda de Zélia e as agruras da inflação

Com o recrudescimento da inflação e a grande baixa da popularidade do Presidente, no início de maio de 1991, cai a Ministra da Economia e assume o seu lugar, não por coincidência, o então embaixador do Brasil nos Estados Unidos, Marcílio Marques Moreira. Com grande trânsito no mercado financeiro internacional, o novo titular da Economia adota o Plano Marcílio (também conhecido como “Plano Nulo”), sem quaisquer medidas heterodoxas. Foram elevadas as taxas de juros, eliminado o controle de preços e implementada uma série de medidas para abrir o mercado de capitais aos investidores estrangeiros. A emissão monetária foi contida

e, como um de seus primeiros atos, o novo Ministro pagou dívidas de usineiros alagoanos junto a um banco inglês, numa clara demonstração de alinhamento ao *establishment*. A redução das alíquotas de importação foi acelerada e se deu mais incentivos à modernização do parque industrial e de serviços. Foi assinada, no final do segundo semestre de 1991, uma carta de intenções com o FMI para obtenção de um empréstimo *stand by* no valor de US\$ 2 bilhões destinado à rolagem da dívida externa. Em contrapartida, o Brasil se comprometia a adotar um ajuste fiscal cada vez mais drástico (com metas draconianas de superávit fiscal e primário), levar a cabo um amplo programa de privatizações e manter a recessão (com meta de crescimento zero para 1992).

As dificuldades políticas e sociais se agravavam e traziam sérias dúvidas acerca da capacidade daquele governo de fazer frente à inflação. O próprio Presidente admitia estas dificuldades em sua Mensagem ao Congresso Nacional de 1991:

A resistência inflacionária não só obscurece a clara percepção dos avanços já obtidos e dos ganhos de médio e longo prazos decorrentes da estabilização, como aumenta a percepção dos custos do plano, corroendo a confiança, o apoio político e a efetiva participação de toda a sociedade no combate à inflação. (...) ¹³⁷

Para fazer seu Plano de Estabilização e Modernização avançar, o Executivo propôs ao Congresso, no início de 1991, medidas de aprofundamento da desindexação, maior controle de gastos e corte de despesas públicas, ampliação da reforma (redução) do Estado, manutenção de políticas fiscal e monetária austeras etc. ¹³⁸

Em junho de 1991, em evento realizado na sede do governo norte-americano, Fernando Collor diria de seus objetivos de liberdade política e econômica para o Brasil, bem como da gravidade das medidas adotadas:

We place our most profound trust in political and economic freedom as the only way to achieve the individual and collective fulfillment of our citizens. (...) We have adopted an adjustment program that is

¹³⁷ BRASIL (1991:26).

¹³⁸ Idem.

comparable only to the most rigorous in contemporary world history.¹³⁹

3.2.5. O início do Plano Nacional de Desestatização

Em outubro de 1991, a privatização da Usiminas dá largada efetiva ao Programa Nacional de Desestatização (nome considerado menos delicado do que privatização), instituído pela Lei nº 8.031, de 12 de abril de 1990, que por sua vez foi oriunda da conversão da Medida Provisória nº 155, de 15 de março de 1990 (integrante do Plano Collor, portanto).¹⁴⁰ Até o final de 1992, 13 empresas públicas foram vendidas e, terminado o ano de 1993, já no governo Itamar, outras 12 estatais também seriam repassadas à iniciativa privada. Poucos resultados trouxe ao controle do déficit público esta dilapidação do patrimônio nacional, pois o pagamento foi feito com títulos vencidos e a vencer de dívidas da própria União¹⁴¹ (fazia-se frente à dívida externa com os bens públicos federais). Collor ainda tentaria, com aval do FMI, em maio de 1992, realizar uma ampla reforma fiscal. Mesmo não conseguindo, por problemas com a base política no Congresso Nacional, a dívida externa foi renegociada em julho, com aval dos bancos credores do Clube de Paris, ampliando o prazo de pagamento e reduzindo os juros e o principal da dívida. A reserva de mercado da informática, em vigor desde 1984, foi quebrada em 1992, permitindo o acesso ao mercado interno de produtos estrangeiros deste setor.

3.2.6. Balanço da era Collor

¹³⁹ Trecho do discurso realizado na Casa Branca, em junho de 1991 (MELLO, 1991 a).

¹⁴⁰ Definição do próprio Presidente: “O Programa Nacional de Desestatização (PND) tem por objetivo promover a reordenação do Estado na economia, transferindo para a iniciativa privada as atividades econômicas que não necessitam ser exploradas pelo setor público, permitindo a concentração de esforços da administração pública nas áreas onde sua presença é insubstituível.” (BRASIL, 1992:34)

¹⁴¹ No caso da venda da USIMINAS, 99,99% dos recursos levantados pela leilão eram de “papéis podres”, como Títulos da Dívida Agrária, Obrigações do Fundo Nacional de Desenvolvimento, debêntures da Siderbras etc., que nada valiam, mas que foram aceitos para a compra das empresas públicas com ágio de 3 ou até 4 vezes seu valor de mercado. (GOMES, 1992). Em 1991, foram vendidas a USIMINAS, USIMEC, CELMA, MAFERSA E COSINOR. O valor real obtido pelo governo, em espécie, graças à aceitação de papéis podres, foi de menos de US\$ 100 milhões, apesar de as empresas terem tido o preço de venda, somado, na casa de US\$ 1,7 bilhão.

Apesar de todas as medidas arroladas no Consenso de Washington tomadas pelo governo Collor¹⁴², BRESSER-PEREIRA (1991:67) não o considera uma gestão neoliberal. Conservador Moderno, é como prefere o descrever. O autor admite que liberalização comercial, privatização e primazia do mercado frente ao Estado são estratégias que poderiam indicar um viés novo-liberal, mas também afirma que não se pode chamar de neoliberal a política industrial e tecnológica do governo, nem a gestão macroeconômica de curto prazo. Certamente, também, a retenção de ativos financeiros não representa uma ação de inclinação ortodoxa. O ajuste fiscal, por outro lado, tinha forte caráter monetarista, na medida em que o déficit público era visto como causa de todos os males, inclusive da inflação. Esta visão não era compartilhada pelos setores da esquerda, muitos dos quais adotavam preceitos keynesianos para defender que a intervenção anti-cíclica do Estado na economia poderia ser feita, inclusive, às custas do equilíbrio fiscal. A recessão, aceita pelo governo Collor como remédio amargo para a inflação, foi incentivada sob a ótica de que a alta dos preços é um fenômeno estritamente monetário, vinculado ao excesso de liquidez da economia. Se assim fosse, a solução para a inflação seria a queda drástica da disponibilidade de moeda, numa equação clássica dos liberais.

Um trecho do verbete “COLLOR”, do Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro da Fundação Getúlio Vargas, diverge um pouco do que pensa Bresser-Pereira sobre a conceituação do governo:

Os objetivos estratégicos do Plano Collor estavam sintonizados com as recomendações do Consenso de Washington (...) Tais medidas giravam em torno de três eixos principais: a retirada do Estado das atividades econômicas; a liberalização dos mercados nacionais à importação de bens e serviços e à entrada de capitais de risco; e a obtenção da estabilidade monetária, por meio do combate intransigente à inflação, ainda que à custa de recessão, aumento do desemprego, contenção salarial e diminuição dos investimentos públicos na área social.

¹⁴² Às quais, além das mencionadas, é importante acrescentar o envio ao Congresso Nacional do Projeto de Lei de Patentes, em maio de 1991. Futuramente o PL se tornaria a Lei nº 9.279/1996, sancionada pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso. Lembrar que o item “10” do Consenso de Washington era justamente a garantia da propriedade intelectual. Três outros Projetos de Lei angariaram grande interesse por parte do governo: o que concedia serviços e obras públicas à iniciativa privada, o que ampliava os limites da negociação coletiva de trabalho e o que definia limites de despesa com o funcionalismo. Todos de cunho claramente neoliberal. A alteração do sistema de previdência social também já era cogitada, pois se julgava que o critério de idade mínima deveria ser incorporado às regras vigentes para reduzir o déficit. (BRASIL, 1992:44).

Em junho de 1990, ainda professor de economia da UNICAMP e da PUC/SP, Aloízio Mercadante escreve um artigo intitulado *Plano Collor – Armadilha Neoliberal*. O primeiro parágrafo resume objetivamente a interpretação do atual Senador sobre as ações do governo Collor na área econômica e política, sendo possível dizer que esta avaliação tem grande afinidade com o que pensava toda a esquerda à época: “O plano Collor é um programa de estabilização centrado em um instrumental monetarista e conservador que pretende deter a inflação e, ao mesmo tempo, lançar as bases de um ajuste estrutural neoliberal para a economia brasileira.”¹⁴³ Este ajuste, escreveu, era muito mais amplo do que as ações anti-inflacionárias e recessivas, sendo a privatização do Estado e a internacionalização da economia partes cruciais da estratégia de desenvolvimento neoliberal.

É possível dizer que o governo Collor foi, no seu conjunto, estruturado e executado a partir de premissas neoliberais. Suas ações tinham como foco a economia de mercado. Bresser-Pereira, ainda que não considere o governo Collor como neoliberal, fornece uma suma do Plano Collor que dificilmente não seria identificada com os preceitos de Hayek e Friedman: “O Plano Collor teve sempre algumas metas e estratégias constantes: o ajustamento fiscal, a privatização, a liberalização comercial e a redução da dívida externa. (...)”¹⁴⁴ O próprio ex-Presidente reiterava que seu objetivo maior com as medidas de governo era implantar no Brasil a economia de mercado, ainda que amargas fossem as pedras neste caminho.¹⁴⁵ A liberalização comercial, com os problemas que ela pudesse causar à indústria nacional, figurava como meta crucial do governo: “A conjuntura internacional é condicionante central de nossos esforços. Com decisões expressivas para a liberalização comercial, estamos definindo um novo perfil de integração do país à economia internacional. (...)”¹⁴⁶ A redução do tamanho do Estado e a

¹⁴³ MERCADANTE (1990).

¹⁴⁴ BRESSER-PEREIRA (1991:39).

¹⁴⁵ “Os setores produtivos da economia devem aceitar uma trégua de preços agora. Ela certamente envolve sacrifícios no curto prazo, mas trará benefícios coletivos no médio e longo prazos. Em seu conjunto, as medidas são a garantia para a plena vigência futura da economia de mercado. (...) A economia de mercado irá sendo conquistada à medida em que os resultados das reformas estruturais que estamos promovendo se fizerem sentir na redução dos custos de produção, no avanço tecnológico do parque produtivo, no aumento de competitividade e na maior integração do Brasil à economia internacional.” [Trecho do discurso proferido pelo Presidente Fernando Collor na reunião ministerial promovida em 18 de fevereiro de 1991 (MELLO, 1991b)].

¹⁴⁶ Idem.

desregulamentação da economia também eram expressamente defendidas,¹⁴⁷ sob os auspícios da tão falada “modernização” que estaria sendo promovida. Competição, desregulamentação, abertura comercial e combate aos monopólios são todos aspectos previstos no programa neoliberal. Collor os defendia:

(...) Já se percebe que a nossa economia respira um ambiente de crescente competição, resultado da desregulamentação, da abertura às importações, e do combate sem tréguas aos cartéis e àqueles que continuam agindo contra o projeto nacional de construção de uma economia de mercado contemporânea.¹⁴⁸

A busca por investimentos estrangeiros passaria, segundo Presidente, pelo aumento da competitividade que, por sua vez, viria da abertura comercial.¹⁴⁹ Esta é mais uma faceta da visão neoliberal, pois a priorização destes investimentos, com a abertura do mercado de capitais, seria voltada para o mercado financeiro e, como se sabe, a financeirização da economia é outro item do receituário neoliberal.¹⁵⁰ A redução dos gastos com educação superior, considerados em diversos documentos do Banco Mundial e do FMI¹⁵¹ como exorbitantes para um país de terceiro mundo, como o Brasil, foi igualmente encampada pelo governo Collor.¹⁵² Não se efetivou a privatização das universidades federais muito em função da resistência empreendida pelo corpo acadêmico em todo o Brasil e também em razão do fim abrupto da gestão com o *impeachment* em 1992.

¹⁴⁷ “(...) O combate ao gigantismo estatal, o fim das mordomias e a desregulamentação da economia eram uma das mais importantes reivindicações da sociedade brasileira. Os avanços nessa área foram significativos. Muito ainda resta por fazer. Nós estamos prontos. Vamos realizá-los.” (Idem).

¹⁴⁸ Trecho do discurso proferido por Collor no lançamento do Programa de Competitividade Industrial (MELLO, 1991c).

¹⁴⁹ “É através da competitividade que os investimentos estrangeiros, fundamentais na nossa empreitada de modernização e crescimento, voltarão a fluir para o país. (...) Os anos de 91 e 92 serão marcados na história econômica brasileira como os anos onde a reestruturação competitiva da indústria brasileira ocorreu com grande intensidade. (...)” (Idem).

¹⁵⁰ O volume diário médio das negociações em bolsas de valores em dezembro 1990 havia sido de US\$ 13 milhões, valor que passou a US\$ 73 milhões na média mensal de 1991. (BRASIL, 1992:22). Houve grande desoneração do ingresso de capital financeiro estrangeiro, com a liberação das taxas de corretagem e a isenção de imposto de renda sobre ganhos de capital para investidores institucionais estrangeiros que aportassem recursos em bolsas de valores. Além destas, outras medidas ainda eram pensadas pelo governo para ampliar a entrada do capital exterior no Brasil: “(...) é de fundamental importância o aperfeiçoamento dos mecanismos de captação de poupança externa – inclusive com a revisão da Lei n° 4.131, de 1962, que trata do ingresso e registro de capitais estrangeiros – no sentido de se permitir maior grau de mobilidade ao fluxo de capitais e de investimentos.” (BRASIL, 1992:41).

¹⁵¹ BANCO MUNDIAL. (1995).

¹⁵² “(...) destaco entre as medidas anunciadas, a criação da comissão interministerial que irá propor, no prazo de 60 dias, uma reformulação dos ensinos técnico e superior. não poderão continuar alocando setenta por cento dos recursos público federais em educação para custear o ensino superior (...)” (MELLO, 1991c).

Mais um exemplo de medida afinada com a Sociedade de Mont-Pèlerin foi a sanção da Lei 8.158/91, que instituiu normas para a defesa da livre concorrência, criando mecanismos de preservação da liberdade de iniciativa e da concorrência.

O Presidente se inspirava muito no modelo espanhol de Felipe Gonzáles, notório governante neoliberal dos anos 1990, entendendo que o Brasil deveria seguir passos semelhantes.¹⁵³ Uma seguinte fala talvez resuma bastante do que pensava Collor a respeito:

Os países mais adiantados do mundo são aqueles que adotaram sistemas políticos democrático-liberais e, sobretudo, aqueles que souberam fazer do livre-mercado o suporte do bem-estar coletivo. A história indica, com a mesma nitidez, que **não existe uma "terceira via" para essa conquista** da prosperidade com justiça social e liberdade individual. Os caminhos que dão certo já foram trilhados por outras nações, em cujo exemplo nos devemos mirar. (...) A economia de livre-mercado provou sua superioridade não apenas na produção de bens e serviços; provou-se requisito para as liberdades políticas, que nunca vingaram plenamente sob o império do dirigismo econômico.¹⁵⁴ (Grifo nosso)

Na Mensagem enviada para a abertura dos trabalhos do Congresso Nacional em 1992, Collor definia seu governo como “social-liberal” e disse que estaria convidando o Brasil a implantar o social-liberalismo como sistema econômico.¹⁵⁵ E, num trecho que remonta ao que escreveram Adam Smith, em seu *A Riqueza das Nações*, e Milton Friedman, no *Capitalismo e Liberdade*, profere o mandatário posteriormente impedido:

Na produção de bens e serviços, a participação do estado na economia deve restringir-se àquelas atividades essenciais que, por sua baixa rentabilidade direta ou lentidão de retorno, não consigam atrair o setor privado.¹⁵⁶

¹⁵³ Conforme constou no discurso proferido na reunião ministerial de 23 de maio de 1991 (MELLO, 1991d).

¹⁵⁴ Trecho do discurso proferido no encerramento do II Seminário da Comissão Empresarial de Competitividade de Mercado (MELLO, 1991e). Neste discurso, Collor ainda faria uma mediação, dizendo que “*Em outros termos, o livre-mercado é extremamente eficiente como sistema produtivo, mas nem sempre justo como sistema distributivo: o mercado tem de operar balizado por normas de interesse social.*”

¹⁵⁵ BRASIL (1992:IX-X).

¹⁵⁶ Idem. Sobre o que pensava Adam Smith a respeito da intervenção do Estado, v. seção 3.1. e, acerca do pensamento de Friedman em relação ao mesmo assunto, v. seção 3.2.3.2.

3.3. O governo Itamar Franco e o Plano Real

Derrubado Collor, com o impedimento a 29 de dezembro de 1992, assume, horas depois, definitivamente (pois já estava interino no cargo desde o dia 02 de outubro), Itamar Franco. Foi um governo peculiar na história republicana brasileira, pois apesar de ter um forte caráter de transição (devido à pouca legitimidade pública que tinha Itamar como vice de um Presidente impedido), cumpriu um papel chave na consolidação de uma série de medidas de reforma do Estado.

O governo Itamar começa com uma concertação de partidos em torno da governabilidade, num ambiente econômico pouco melhor do que existia na posse de Fernando Collor. Já em março cria um novo tributo, o Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira (IPMF), incidente à alíquota de 0,25% sobre os cheques emitidos até dezembro de 1994. No mês seguinte, ocorre, conforme previsto na Constituição, o plebiscito em que o sistema presidencialista e o regime republicano triunfaram.

3.3.1. O Plano de Ação Imediata

Paulo Roberto Haddad e Eliseu Resende foram Ministros da Fazenda de Itamar antes que, em 19 de maio de 1993, o então Ministro das Relações Exteriores, Fernando Henrique Cardoso, assumisse o posto. Em 14 de junho ele divulgaria o PAI – Plano de Ação Imediata – fincando os baluartes do que veio a ser o Plano Real. O PAI partia do diagnóstico de que a recessão havia combalido a economia brasileira, mas que os fundamentos desta eram sólidos, podendo ela voltar ao crescimento com algumas medidas, a principal delas, o fim da hiperinflação (segundo o índice do IBGE, a inflação fora de 1.149% em 1992). Esta última, como já haviam proposto Sarney e Collor, tinha como principal causadora “(...) a *desordem*

financeira e administrativa do setor público (...).¹⁵⁷ A solução seria o governo “(...) *arrumar sua própria casa e pôr as contas em ordem.*”¹⁵⁸ A recuperação das finanças públicas passaria por: I) corte e maior eficiência de gastos; II) recuperação da receita tributária; III) fim da inadimplência de Estados e Municípios em relação às dívidas com a União; IV) controle e rígida fiscalização dos bancos estaduais; V) saneamento dos bancos federais; e VI) privatização. Os bancos privados, já se anunciava, precisariam passar por um processo de saneamento para enfrentar os novos tempos não inflacionários (o que acabou se processando com os beneplácitos governamentais via Proer - Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional).

O primeiro item, corte de despesas, é ampla e pormenorizadamente discutido no documento do PAI, concluindo-se que era necessário cortar, já no orçamento de 1993, US\$ 6 bilhões de todos os Ministérios (cerca de 1,5% do PIB). A necessidade do ajuste fiscal não se colocava em dúvida, sendo um ponto de partida indiscutível para a ação governamental zerar o déficit público (ou seja, as ações anti-cíclicas baseadas no keynesianismo que pudessem gerar déficit estavam abolidas do imaginário político). Um esboço de lei de responsabilidade fiscal já era cogitado desde então, limitando gastos com funcionalismo e inviabilizando empréstimos a entes federados inadimplentes. O resultado no final de 1993 foi um superávit operacional de 0,25% do PIB,¹⁵⁹ imensamente comemorado pela equipe econômica apesar dos severos cortes de investimentos públicos.

No campo da receita, se partia da avaliação de que para cada cruzeiro arrecadado, outro era sonegado, sendo necessário, portanto, um amplo esforço arrecadatário. Nasceria aí o CADIN - Cadastro Informativo dos créditos não quitados de órgãos e entidades federais – buscando coibir-se a sonegação. Quanto aos Estados e Municípios, a diretriz era suspender os repasses voluntários e buscar os pagamentos das dívidas com a União, que teriam somado, entre setembro de 1991 e dezembro de 1992, US\$ 2 bilhões. A rolagem da dívida deveria ocorrer mediante

¹⁵⁷ BRASIL. Ministério da Fazenda. (1993a).

¹⁵⁸ Idem. A seqüência de silogismos utilizada pelo Ministro da Fazenda para concluir que o Brasil só consolidaria sua democracia se as forças políticas deixarem de lado interesses menores é reveladora. Numa leitura contextual do documento, se percebe que “deixar de lado interesses menores” significava abdicar de preceitos ideológicos, tais como ser contra privatizações e arrochos salariais.

¹⁵⁹ BRASIL. Ministério da Fazenda. (1993b).

retomada dos pagamentos. Os bancos públicos federais passariam a executar os contratos vencidos e a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional passaria a dar às entidades da administração indireta de Estados e Municípios tratamento idêntico ao dos devedores privados. Os bancos estaduais foram proibidos de emprestar dinheiro aos respectivos Estados, deixando de poder interferir no financiamento dos déficits fiscais das unidades federativas. Ao mesmo tempo em que se ensaiava o Proer, para os bancos privados, o Banco Central e o Tesouro Nacional foram impedidos de socorrer financeiramente os bancos estaduais. Seriam, ainda, descredenciados como agentes financeiros do BNDES, CEF, fundos e programas do orçamento das operações oficiais de crédito, os bancos estaduais cujos governos estivessem inadimplentes com a União e suas entidades.

Quanto aos bancos federais, além de problemas evidentes como a sobreposição geográfica de agências e de produtos, o governo identificava como algo a ser sanado as concessões de empréstimos e financiamentos por critérios políticos.¹⁶⁰

Como último item das medidas do Programa de Ação Imediata estavam a aceleração e ampliação das privatizações, medida mais claramente neoliberal do pacote. Sob o argumento de que o governo deveria concentrar esforços em outras áreas e parar de gastar com empresas públicas tomadas por interesses corporativos, políticos e econômicos, precisava ser levado adiante o programa de privatizações já em curso. A prioridade seriam os setores siderúrgico, petroquímico e de fertilizantes, seguidos do elétrico e de transportes ferroviários. O governo envidaria esforços para derrubar eventuais barreiras ainda existentes para a ampla participação do capital estrangeiro na compra de empresas privatizadas. A venda do banco Meridional foi anunciada também no âmbito do PAI.

Por fim, sobre o papel do Estado e abertura comercial, o que se lê no PAI é:

¹⁶⁰ Ainda que numa primeira leitura, com preconceitos razoáveis de leitores acostumados ao patrimonialismo brasileiro, se conclua que está correta a identificação do problema, uma análise mais acurada concluirá que nem todo o critério político é antiético e nocivo ao patrimônio público. Em outras palavras, há empréstimos que governos podem consentir em conceder, ainda que eles não atendam a critérios mercadológicos, para fomentar um determinado setor da economia ou evitar crises e abalos econômicos de larga monta. Neste sentido, voltar os bancos públicos federais a fechar operações com o único fito de lucro significava esvaziar seu potencial indutivo de setores que não eram interessantes para os bancos privados.

O governo dará prosseguimento à definição da segunda fase do processo de abertura do comércio exterior brasileiro. Quer assim encerrar um período de nossa história marcado pelo controle do estado, fechamento ao mundo exterior, exclusão social e instabilidade monetária. Quer também abrir as portas de uma nova etapa para o desenvolvimento do País em que se mantém o poder da regulação governamental e se passa a liderança para a iniciativa privada, aberta a competição global, voltada para a integração social e a estabilidade econômica.¹⁶¹

Em 1º de agosto de 1993 o governo transformou o então cruzeiro em cruzeiro real, cortando três zeros.

3.3.2. A Exposição de Motivos nº 395, de 1993

Em dezembro de 1993, mais precisamente no dia 7, o Ministro Fernando Henrique submete ao Presidente da República a Exposição de Motivos (EM) nº 395,¹⁶² onde constam as linhas gerais do Plano Real. Esta foi a segunda etapa do Programa de Estabilização Econômica, contando com medidas de equilíbrio orçamentário para o biênio 1994-1995, sugestões à revisão constitucional (a ocorrer em 1994) e proposta de reforma monetária.

Conforme esta Exposição de Motivos, o equilíbrio fiscal era meta prioritária, pois seria precisamente a desordem financeira e administrativa do Estado a causadora maior da inflação crônica que se vivia à época. Assim se manifestou Fernando Henrique:

Tenho dito sem cansar, correndo o risco de, por repeti-lo muitas vezes, perder a atenção dos que me ouvem: sem o ajuste fiscal e a reorganização definitiva das contas públicas, qualquer esforço de combate à inflação terá curta duração e estará fadado ao fracasso.¹⁶³

Os avanços obtidos pelo PAI em matéria de arrecadação fiscal, equilíbrio orçamentário, renegociação de dívidas dos entes federativos, transparência das

¹⁶¹ BRASIL. Ministério da Fazenda. (1993a).

¹⁶² BRASIL. Ministério da Fazenda. (1993c).

¹⁶³ Idem.

contas públicas e facilitação das privatizações são exortados pelo Ministro, que afirma serem estas medidas “(...) o começo da arrumação da casa, uma limpeza para as decisões, ainda mais importantes, que agora nos cabe encaminhar.”¹⁶⁴ Pelas palavras do autor, fica claro que se estava ali defendendo uma posição mais ampla do que apenas um conjunto de medidas econômicas; o que se estava, de fato, era definindo “o tipo de Estado que desejamos ter e o encaminhamento das reformas estruturais decorrentes dessa opção.”¹⁶⁵ É neste documento que a inflação começa a ser tratada como um imposto, tributo “injusto e cruel” que é pago pelos mais pobres. Esta foi uma forma didática de popularizar a luta da sociedade contra a inflação, fazendo com que cada um sentisse individualmente o peso da aceleração dos preços.

Em termos de diagnóstico, além das recorrentes necessidades do ajuste fiscal e do realismo orçamentário, a EM nº 395 vai à carga contra o alto grau de engessamento das contas públicas, que deixaria apenas um quinto do orçamento “livre” para o Executivo decidir a destinação. A implantação do Sistema Único de Saúde (SUS) e o déficit da previdência social eram apontados como grandes vilões do desequilíbrio financeiro. Como forma de buscar o déficit operacional zero, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual, ambas de 1994, foram alteradas pelo governo, com cortes das despesas de custeio e investimento da ordem de US\$ 12,9 bilhões. Ainda assim, como o déficit estimado inicialmente para 1994 era de US\$ 22,2 bilhões e não havia mais o que cortar (segundo o governo) em despesas não vinculadas, restou lançar mão dos recursos rubricados constitucionalmente, como os percentuais de gastos em saúde e educação. Assim, seria possível fazer frente aos US\$ 9,3 bilhões que faltavam.

3.3.2.1. A Revisão Constitucional e o Fundo Social de Emergência

¹⁶⁴ Idem.

¹⁶⁵ Idem.

Nasce, então, a idéia do Fundo Social de Emergência, que acabaria aprovado, em fevereiro de 1994, como Emenda Constitucional de Revisão nº 1 (também chamada de Emenda de Estabilização).¹⁶⁶ Este Fundo desvinculava 20% dos gastos constitucionais até o final de 1995, permitindo que o governo federal destinasse o percentual de recursos desvinculados para onde melhor lhe aprouvesse dentro das áreas descritas na emenda, fechando assim a conta dos US\$ 9,3 bilhões de déficit orçamentário que ainda restariam em 1994, apesar dos cortes já processados.¹⁶⁷

Neste documento foi também tratada, de forma mais ampla, a Revisão Constitucional de 1994 e as propostas do Ministério da Fazenda para ela. Dar mais incumbências aos Estados e Municípios, sem ampliar fontes de financiamento (pois se julgava já serem suficientes), era a primeira proposta, consubstanciada no federalismo fiscal.¹⁶⁸ O segundo objeto de emenda seria a implantação do realismo orçamentário, que passaria pelo fim da vinculação constitucional de percentuais para quaisquer áreas e pela quebra do sistema, então vigente, de “interesses político-regionais, sociais e econômicos” que seria responsável pela elaboração orçamentária. Como terceira ordem de alterações imperava a reforma tributária, que, além de simplificação de tributos e do combate à sonegação, deveria trazer a desconstitucionalização do sistema tributário, remetendo-o à tutela de Lei Complementar (para dar flexibilidade diante da conjuntura). O quarto foco de alteração constitucional, para o Ministro da Fazenda, seria a reforma administrativa, com o fito de flexibilizar a política de recursos humanos (facilitar demissões) e acabar com a vinculação de aumentos salariais dos aposentados com o pessoal da ativa. Por modernização da economia, quinto item da pauta revisional, entendia-se a privatização e o fim de reservas de mercado. O aprofundamento do Programa Nacional de Desestatização, segundo mencionado, contribuiria para reduzir a dívida (os títulos eram aceitos nos leilões – com grande ágio) e reduziria os aportes do Tesouro Nacional com atividades que poderiam ser desenvolvidas pela iniciativa privada. A livre entrada de capital estrangeiro em áreas como petróleo, telecomunicações, gás canalizado e exploração do subsolo e das fontes de energia

¹⁶⁶ O Fundo Social de Emergência foi, primeiramente enviado ao Congresso Nacional como Proposta de Emenda Constitucional nº 179/1993, sendo, na tramitação, remetida à Revisão Constitucional.

¹⁶⁷ Nascia, então, o mecanismo da Desvinculação de Recursos da União (DRU), que, após o título de Fundo Social de Emergência, seria Fundo de Estabilização Fiscal até 1999, para só em 2000 se tornar a atual DRU.

¹⁶⁸ Entre outras atribuições, se cogitava de estadualizar as instituições federais de ensino superior.

hidráulica era vista como fundamental, cabendo à regulação estatal a garantia da “noção moderna” de soberania que então surgia. Por fim, o conjunto de emendas na área da previdência visava à implantação de um sistema que considerasse não só o tempo de serviço, mas também a idade, e acabasse com as aposentadorias especiais. O teto da previdência pública, a previdência complementar facultativa, pública e privada, e a equalização dos sistemas estatal e privado de previdência também eram ali defendidos. Anote-se que somente o Fundo Social de Emergência foi aprovado no processo de Revisão Constitucional. Os demais dispositivos não tiveram anuência dos Deputados e Senadores, ainda que o Presidente da República tivesse exortado em sua Mensagem ao Congresso Nacional de 1993 que *“O povo brasileiro espera (...) alterações corajosas na estrutura jurídica do País, durante a revisão constitucional deste ano (...).”*¹⁶⁹

3.3.2.2. A reforma monetária na EM nº 395

Por fim, a Exposição de Motivos nº 395, após tratar das medidas de curto e longo prazos para o ajuste fiscal e da Revisão Constitucional, fecha suas recomendações com um plano de Reforma Monetária, que seria a fonte da estabilização da economia (fim da inflação). Este era o indicativo mais específico das ações que viriam a ser tomadas ao longo do primeiro semestre de 1994. Eram, de plano, afastadas soluções imediatistas como o congelamento de preços, tidas como paliativos dolorosos. O fim brusco da indexação também era descartado, pois desorganizaria a economia. O processo de estabilização seria, portanto, gradual, requerendo trabalho e tempo. Ali estava anunciada a criação da Unidade Real de Valor (URV), um indexador de atualização diária que permitiria à economia reduzir a memória inflacionária gradativamente, pois não estaria tão contaminado com a inflação pretérita.¹⁷⁰ A nova moeda também era anunciada, devendo entrar em vigor, já estabilizada e forte, quando a economia tivesse absorvido a URV em sua plenitude. A dolarização foi descartada expressamente. Não eram, frise-se,

¹⁶⁹ BRASIL. Presidente. (1993:XII).

¹⁷⁰ Interessante notar que a credibilidade da atualização real da URV viria de seu uso pelo governo para indexar a atualização das receitas tributárias, o que demonstrava grande ousadia por parte do Executivo.

estabelecidos prazos claros para as medidas elencadas, que acabaram por se adequar ao calendário eleitoral de 1994.¹⁷¹ A independência do Banco Central foi advogada no final do documento, ao se dizer que ele deveria estar “*isolado de influências*” para ser “*capaz de assegurar o compromisso do Governo da União com a disciplina fiscal*”.¹⁷²

3.3.3. Adoção da URV

Após a aprovação pelo Congresso Nacional do Fundo Social de Emergência, no final de fevereiro de 1994, o governo editou a Medida Provisória (MP) nº 434, instituindo a URV em 1º de março, nos termos já adiantados pela EM nº 395/1993. Na Exposição de Motivos desta MP, anunciava-se a aceleração do programa de privatização, que ganharia uma ampliação substantiva do universo de empresas afetadas, pois:

Um programa de estabilização sustentado não pode prescindir de uma profunda mudança no escopo de atividade do setor público, afastando-se daquelas que se sobrepõem às atividades típicas do setor privado e concentrando-se naquelas precípuas à função de governo.¹⁷³

¹⁷¹ “(...) Como se sabe, a criação do real obedeceu a um timing essencialmente político, tendo sido realizada a três meses do primeiro turno das eleições presidenciais. Recorde-se que Luiz Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores, liderava as pesquisas de intenção de voto por larga margem até junho. Fernando Henrique Cardoso, ex-ministro da Fazenda, apoiado pelo governo e identificado como artífice do programa de estabilização, tinha na nova moeda a sua principal arma.” (BATISTA JR., 1996:145-46).

¹⁷² É ainda dito, *in verbis*: “Uma instituição monetária autônoma, com o objetivo bem determinado de garantir a estabilidade, é, por esta razão, imprescindível para uma economia que pretende ser competitiva e socialmente mais justa. Ela é peça fundamental do processo de reorganização do Estado, necessária ao saneamento completo das finanças públicas, sem o qual não se reencontrará o caminho do crescimento sustentado, do emprego e da melhor distribuição de renda e riqueza.” É válido anotar que não há qualquer menção ao mecanismo pelo qual é fundamental a autonomia do Banco Central para atingir estes desideratos, ao contrário, o texto da Exposição de Motivos apenas afirma e reitera esta conclusão de forma mântica e pouco aprofundada. Já na Mensagem ao Congresso Nacional de 1993 (BRASIL. Presidente., 1993:26), o Presidente Itamar Franco alertava para a necessidade de autonomia do BC: “Para a sustentação dos esforços de estabilização econômica, torna-se premente a reforma do sistema financeiro e, como ponto principal deste tema, a definição da competência e autonomia do Banco Central, em sua função de preservar a moeda nacional.”

¹⁷³ Trecho da Exposição de Motivos à Medida Provisória nº 434, de 27 de fevereiro de 1994.

Medidas de defesa da concorrência (entre elas, a transformação do Conselho Administrativo de Defesa Econômica em autarquia) estavam contidas no Projeto de Lei nº 3.712, de 1993, sendo a proposição objeto de apoio explícito na EM da MP nº 434/94. Em mais de um trecho desta Exposição de Motivos o governo diz que a reforma monetária visava tão-somente o fim da inflação, mas pretendia-se neutra no que diz respeito à distribuição de renda. Ou seja, não havia, explicitamente, qualquer auspício redistributivo direto nas ações empregadas pelo Plano Real. Efeitos na valorização dos salários, por exemplo, seriam indiretos e dependentes da queda efetiva da inflação.

3.3.4. Enfim, a nova moeda: o Real

A última etapa do Programa de Estabilização Econômica foi a implantação do Real em 1º de julho, por meio da Medida Provisória nº 542, de 30 de junho de 1994. Como mecanismo de lastreamento da moeda adotou-se a paridade do real com o dólar, na proporção de 1 para 1 (flexibilizada já quando da entrada em vigor da nova moeda, que foi cotada acima do meio de pagamentos norte-americano). A expansão monetária passaria a ser coordenada por limites quantitativos determinados em lei. O raciocínio era: *“para se estancar o processo inflacionário há que se restringir a emissão de moeda.”*¹⁷⁴ O Conselho Monetário Nacional teve sua composição reformulada, restringindo-se a participação de representantes privados e reduzindo-se a ingerência governamental com o fito de viabilizar o cumprimento da função precípua do órgão: a defesa da estabilidade da moeda. O único indexador permitido a partir de então seria o IPC-r, da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, e na base de reajustamento anual. A MP do real criou também o Fundo de Amortização da Dívida Interna, formado por receitas oriundas da alienação de ações de empresas pertencentes à União ou das quais ela era acionista

¹⁷⁴ Exposição de Motivos à Medida Provisória nº 542, de 30 de junho de 1994. BATISTA JR (1996:143) assim se manifesta sobre essas metas de expansão monetária: *“Ora, esse tipo de regime monetário já havia sido testado e rejeitado na maioria dos países desenvolvidos. Desde os anos 70, e particularmente no início dos 80, a experiência desses países vinha comprovando a ineficácia da ancoragem monetária à la Milton Friedman e, em particular, o caráter ilusório da suposição monetarista de que a demanda real por moeda poderia ser considerada uma função estável de algumas variáveis facilmente identificáveis.”*

minoritária. O objetivo do Fundo estava expresso na sua própria denominação. Novamente o equilíbrio orçamentário é unido à categoria de base fundamental do Plano Real, baluarte de todo o processo de contenção inflacionária. Como forma de enfrentar aumentos de preços de determinados setores que se aproveitaram da URV para aumentar margens de lucros, houve a redução pontual de alíquotas de importação *“partindo do princípio de que a concorrência externa é o melhor freio aos abusos do poder econômico numa economia de mercado.”*¹⁷⁵

O item 102 da Exposição de Motivos traz a visão governamental favorável ao prosseguimento das ações de desregulamentação da economia. Diz-se expressamente: *“O Governo está comprometido com a continuidade do programa de desregulamentação, e uma série de providências neste sentido encontra-se em estágio avançado de elaboração.”*¹⁷⁶ A continuidade da liberalização comercial, com redução de tarifas de importação (principalmente no âmbito do Mercosul), seria igualmente levada a cabo. As operações de câmbio foram facilitadas pelo fim da obrigatoriedade da intermediação das entidades corretoras.

3.3.5. Balanço do período Itamar

Considerados os dois anos em que Itamar Franco governou o Brasil, é possível destacar um forte caráter neoliberal de algumas medidas adotadas por sua equipe econômica. Ainda que alguns digam que o ex-Presidente teria rompido politicamente com Fernando Henrique, quando este já era o primeiro mandatário, em razão de seu programa de privatizações, estas e outras medidas “sugeridas” pela ortodoxia monetarista foram assumidas pelo governo entre 1993 e 1994.¹⁷⁷ Aí se

¹⁷⁵ Exposição de Motivos à Medida Provisória nº 542, de 30 de junho de 1994.

¹⁷⁶ Idem.

¹⁷⁷ O governo Itamar foi o responsável pela privatização das empresas importantes, como a Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), a Aço Minas Gerais (Açominas), a Companhia Siderúrgica Paulista (Cosipa) e a Empresa Brasileira de Aeronáutica S.A. (Embraer), além de subsidiárias da Petrobras. *“Entre 1990 e 1994, o governo federal desestatizou 33 empresas, sendo 18 empresas controladas e 15 participações minoritárias da Petroquisa e Petrofértil. (...)”* (BRASIL, 2001:6). Do total de “receitas” obtidas com a venda das empresas estatais, nada menos do que 81% eram representados pelas chamadas “moedas da privatização”, que eram os títulos podres da dívida federal, tais como Dívidas Securitizadas, Debêntures da Siderbrás, Certificados de Privatização, Obrigações do Fundo Nacional de Desenvolvimento, Títulos da Dívida Agrária e Letras Hipotecárias

incluem a desregulamentação da economia¹⁷⁸ e a abertura comercial, que foram aprofundadas. Também a Lei nº 8.949/94 permitiu que cooperativas de trabalhadores prestassem serviços dentro de empresas, sem que isso gerasse vínculo trabalhista, o que viabilizou na prática a terceirização e a flexibilização das atividades meio (segurança, limpeza, portaria etc.). De um ponto de vista mais axiológico, é possível que Itamar intentasse “*combinar as reivindicações de liberdade, sem a qual a vida não tem sentido, e as exigências de Justiça, sem a qual os homens não têm paz*”¹⁷⁹, entretanto, é inegável que elementos do neoliberalismo fizeram parte de sua gestão. Ele próprio afirmou na Mensagem ao Congresso Nacional de 1993 que mantivera as políticas fiscal e monetária de Collor, repudiando ações intervencionistas nos preços, mantendo os programas de privatização e o processo de abertura da economia.

Paulo Nogueira Batista Jr. (1996:129-30), tomando por base, no Brasil, os dois primeiros anos do Plano Real, identifica um modelo geral de estabilização e integração internacional aplicado em diversos países da América Latina. Esta estratégia possuiria os seguintes elementos centrais:

- uso da taxa de câmbio como instrumento de combate à inflação;
- abertura da economia às importações, por meio da drástica redução das barreiras tarifárias e não-tarifárias;
- abertura financeira externa, com a adoção inclusive de políticas de estímulo à entrada de capitais externos de curto prazo;
- medidas de desindexação da economia;
- ajuste fiscal e austeridade monetária;

da Caixa Econômica Federal. Ou seja, dos US\$ 8,6 bilhões de receita, apenas US\$ 1,6 bilhão entraram nos cofres do governo como moeda corrente entre 1990 e 1994. (Ibid., p.9).

¹⁷⁸ No tocante à desregulamentação, uma referência feita pelo Presidente Itamar Franco é bastante emblemática, remetendo-nos ao que dizia, talvez *ipsis literis*, Milton Friedman sobre a regulamentação das profissões: “*A Comissão Especial do Programa Federal de Desregulamentação dará, neste exercício, especial ênfase (...) à desregulamentação do exercício de profissões, revogando barreiras legais e restrições ao livre exercício de atividades profissionais e ao livre funcionamento do mercado de trabalho.*” (BRASIL. Presidente., 1993:25).

¹⁷⁹ Ibid., p. XII. Vale notar que em outro trecho da Mensagem Presidencial, Itamar Franco sepulta o conceito de democracia de Hayek, para quem a distribuição de renda impingia à democracia um conceito que muito mais tinha a ver com justiça econômica: “*Urge cada vez mais o combate à miséria, o combate ao estado de indigência de milhões de brasileiros. A democracia não é apenas a institucional mas (sic) também aquela que gera constantemente a distribuição de renda, com um Estado mais solidário e mais eficiente.*” (Ibid., p. XV).

- venda de empresas públicas.

Uma das conseqüências deste modelo, segundo BATISTA JR. (1996:132), é acabar por depender de capitais especulativos de curto prazo, pois a abertura financeira drástica e a valorização cambial geravam um déficit em conta corrente incapaz de atrair capitais externos de maior estabilidade (pois o desarranjo na balança de pagamentos gera incertezas quanto às futuras condições de o país bancar os déficits). As altas taxas de juros utilizadas para atrair investimentos estrangeiros também tinham como conseqüência, intentada pelo governo, a retração da demanda em função do elevado custo do crédito.

3.4. Os governos Fernando Henrique Cardoso

Com a estabilização econômica alcançada com o Plano Real, associada a um cronograma de medidas absolutamente vinculado ao calendário eleitoral e a um governo que apoiava abertamente o candidato do PSDB, Fernando Henrique Cardoso, o Ministro artífice da queda da inflação, foi eleito Presidente da República no primeiro turno das eleições, a 3 de outubro de 1994, com quase 55% dos votos válidos. Sabedor que era da fonte de seus votos, FHC reconhece em seu discurso de posse que: *“Ao escolher a mim para sucedê-lo (Itamar Franco), a maioria absoluta dos brasileiros fez uma opção pela continuidade do Plano Real e pelas reformas estruturais necessárias para afastar de uma vez por todas o fantasma da inflação.”*¹⁸⁰

3.4.1. Discursos do Presidente

Os discursos do Presidente são uma fonte segura do que pensava o governo sobre a reforma do Estado e as diretrizes neoliberais, esta sendo a razão pela qual

¹⁸⁰ CARDOSO (1995a).

alguns trechos emblemáticos de pronunciamentos, principalmente do início do governo, são a seguir arrolados.

Na manifestação que fez à nação, em 3 de fevereiro de 1995, FHC menciona a importância da aprovação, pelo Congresso Nacional, da Lei de Concessão e Permissão da Prestação de Serviços Públicos, de sua autoria como Senador:

Com essa lei e com a transformação que já fiz nos mecanismos das privatizações, abre-se um enorme espaço para a modificação do Estado brasileiro. Com o concurso da iniciativa privada, poderemos retomar as obras de geração de energia elétrica, melhorar nossos portos, nossas estradas e assim por diante.¹⁸¹

Num outro discurso, o Presidente diria: *“O risco Brasil não é uma questão empresarial: é uma questão nacional (...)”*¹⁸² Também anuncia as reformas constitucionais que viriam, como a da previdência, e pergunta: *“Com a globalização da economia, com a necessidade do afluxo de capitais, quem se abalancharia a defender alguns aspectos arcaicos da nossa Constituição?”*¹⁸³

Sobre as privatizações, Fernando Henrique diria:

À nossa moda, sem fazer alarde, sem fazer barulho, nós já mudamos todas as regras da privatização. Poucos registraram, mas já mudamos as regras da privatização, chamamos para o Governo a responsabilidade direta de levar adiante o processo de privatização e **recolocamos, na lista de privatizações, as empresas que deveriam ser privatizadas, que, para sorte nossa, são hoje mais valorizadas do que eram antes.** E o patrimônio público terá, portanto, um ganho quando essa privatização vier a ser feita, nesses próximos meses. Não será problema de anos, será problema de meses – **e é uma lista grande, polpuda.** Espero que haja uma forte participação dos capitais privados, para que efetivamente tenhamos

¹⁸¹ CARDOSO (1995b).

¹⁸² CARDOSO (1995c).

¹⁸³ Idem. Note-se que ele considerava arcaicos dispositivos que, à época, alcançavam tenros sete anos de idade. Diante da magnitude com que resume a opinião de FHC sobre o papel do Estado, mais um trecho deste discurso parece adequado de ser transcrito: *“Haverá sempre a ação de governo. Sem governo, as sociedades modernas, ou nenhuma sociedade complexa funciona. O Estado é fruto das sociedades complexas em geral, não só das capitalistas, mas em geral. E as sociedades complexas não funcionam sem o Estado. Para que possa haver um processo de competição, é preciso que haja um Estado **não expansivo**, mas forte. Forte no seu apego à lei e na disponibilidade de instrumentos que permitam a esse Estado atuar. Não pode haver privatização sem uma autoridade pública capaz de se estruturar e de definir onde é que está o interesse público, para que a privatização não gere monopólios privados e para que haja a possibilidade de diminuir os desníveis entre as regiões e entre os grupos sociais. Essa é a tarefa do Estado, e continuará sendo.”* (Grifo nosso) Em linhas gerais, há grande afinidade com o pensamento de Friedman.

condições de uma transformação profunda nessa matéria. Vamos privatizar, porque isso é condição necessária para que haja realmente a confiança no equilíbrio das contas do Estado e para que haja uma redefinição da própria estrutura do Estado, das funções, dos objetivos do Estado.¹⁸⁴ (Grifos nossos)

Numa clara alusão à necessidade de repassar à sociedade civil determinadas funções que o Estado não estaria apto a coordenar, FHC decreta:

Há formas novas de relacionamento entre o Governo e a sociedade. E aí há uma zona cinzenta positiva, em que não se sabe se é Governo ou se é sociedade. São as “neogovernamentais”. Às vezes, elas vêm com muita fúria contra o Governo, depois pedem um dinherinho e, depois, passam a assumir certas responsabilidades de governo. Isso é positivo.¹⁸⁵

No discurso de posse do segundo mandato, já havia mudado a relação com o terceiro setor:

A sociedade civil assume, com mais eficiência e menor custo, funções que antes eram privativas do setor público. (...) No Brasil, por muito tempo, o Estado como organização esteve à frente da sociedade. Hoje, ao contrário, é a sociedade que, via de regra, caminha à frente do Estado.¹⁸⁶

E sobre a abertura comercial, o Presidente também expõe seu pensamento:

Nós, hoje, temos que competir internacionalmente, queiramos ou não. Não é o Brasil que está com a economia internacionalizada. (...) ou nós colocamos, em termos razoáveis dos interesses nacionais, o processo de integração da economia, ou ela vem sem que nós possamos dizer qual é o melhor caminho. O mundo é assim, hoje: internacionalizado. Tem uma crise no México. O Brasil não tem nada a ver com a crise do México, a situação nossa é completamente diferente, a não ser para os de má-fé, que ficam repetindo: ‘Sou neoliberal, neoliberal.’ Paciência. Quem nasceu bobo morre bobo, se não fizer uma boa escola. Então, vai repetir: ‘Sou neoliberal.’ Está bom, pode repetir ad nauseam. Mas não é verdade.¹⁸⁷

Na solenidade de sanção da Lei de Concessão e Permissão da Prestação de Serviços Públicos, em 13 de fevereiro de 1995, FHC faz uma longa digressão sobre o papel do Estado para o desenvolvimento, concluindo que vivia-se, então, um

¹⁸⁴ Idem.

¹⁸⁵ Idem.

¹⁸⁶ CARDOSO (1999).

¹⁸⁷ CARDOSO (1995d).

período de maior participação da iniciativa privada, sem a qual não mais se poderia cogitar de um desenvolvimento sustentado. A sanção desta lei seria o primeiro passo para a mudança da feição do Estado brasileiro, dando segurança ao investidor privado. Nesta fala, o Presidente enaltecia as medidas tomadas pelo Executivo para incentivar o investidor privado a produzir energia elétrica. É curioso rememorar a crise energética ocorrida entre os anos de 2001 e 2002, coloquialmente intitulada de *apagão*, e cotejá-la com o que pensava o governo em 1995: “*O meu Governo (...) está tomando, em tempo, medidas para evitar riscos futuros de racionamento de energia, que ocorreriam ainda neste Governo ou no próximo (...).*”¹⁸⁸ Estas medidas seriam exatamente o repasse da responsabilidade pela geração de energia à iniciativa privada. Como se viu, a falta de investimentos e a ausência de coordenação do Estado levaram à solução drástica do racionamento nos dois últimos anos do segundo mandato de Fernando Henrique.

Ainda no mesmo discurso, FHC diria que as novas bases sobre as quais se apoiaria o progresso brasileiro seriam a competição e o desenvolvimento tecnológico. A privatização é reiteradamente citada como objetivo urgente do governo. A sentença final do discurso é: “*(...) na verdade, é o legado do Estado varguista, que, à sua época, correspondeu a um grande avanço e que agora precisa ser reformulado (...).*”¹⁸⁹

Em abril de 1995, num seminário sobre concessões de serviços públicos, o Presidente afirma taxativamente que a redefinição dos papéis do Estado e da iniciativa privada perdeu o cunho ideológico que tivera no passado. Ensaia uma longa digressão sobre o papel do Estado brasileiro na industrialização desde os anos 1930, chegando aos tempos atuais em que a produção é global. O país deveria, então, se adequar para competir e se abrir aos capitais externos. Não haveria mais divisão entre capitalismo e socialismo, mas entre aqueles que queriam as reformas (que eram os mais afeitos às idéias liberais) e os contra a reforma:

Portanto, quando eu disse que acabou uma ideologia, acabou uma, mas nasceu outra. E, hoje, a vanguarda são os que querem a reforma. Progressismo é querer a reforma. Neoconservadorismo é

¹⁸⁸ CARDOSO (1995e).

¹⁸⁹ Idem.

não querer a reforma, é se aferrar a velhas idéias, de boa-fé, não nego, mas há frases bíblicas que qualificam o que acontece com esse tipo de gente. De boa-fé, mas não ajuda. (...) Vamos abrir. Vamos privatizar também. Não nos iludamos. Não vai bastar a concessão.¹⁹⁰

Em reunião do *Council of Foreign Relations*,¹⁹¹ FHC afirmou que a sociedade brasileira consagrou a economia de mercado como um valor em seu desejo por reformas. Afirmaria, ainda, que a economia globalizada exige a liberalização continuada do comércio mundial. Em mais um discurso, agora na conferência proferida no *Center for Strategic and International Studies*, Fernando Henrique reflete sobre o papel do Estado:

(...) Nos anos 80, a identidade positiva Estado-desenvolvimento se dilui e o Estado passa a ser visto quase como um obstáculo ao progresso. Não é só a ideologia neoliberal que ganha uma hegemonia temporária. Mais que isso, é a própria falência material do Estado, tanto em países ricos quanto nos pobres, que leva a um esforço de reforma que não pode ser modelado ideologicamente. Aliás, um outro dado fundamental nasce da falência dos modelos ideológicos. O Estado tem que resolver problemas concretos, com os meios concretos de que dispõe. O segredo da boa divisão de tarefas com a sociedade pode nascer, não de uma fantasia ideológica, mas de compromissos negociados, fundados em consenso. Caso contrário, não serão efetivos. O Estado é ator fundamental, mas seu papel muda. Porque tem meios mais limitados, o que fará deve ser cuidadosamente escolhido. De novo, um paradoxo: até porque terá que escolher tendo menos instrumentos à sua disposição, as ações do Estado tornam-se mais relevantes socialmente.¹⁹²

E, num resumo das mudanças que pretendia:

(...) As reformas são bem conhecidas: a estabilização econômica num quadro de equilíbrio de contas públicas, a privatização e a liberalização comercial, a criação de infra-estrutura adequada e de um sistema financeiro ágil e moderno, a disponibilidade de qualidade gerencial, a recondução do Estado ao seu campo prioritário de atuação na prestação de serviços básicos, em particular em educação e saúde. Sabemos que do grau de progresso verificado nesses objetivos depende, em grande parte, o sucesso dos países na disputa global por investimentos e mercados. (...) Hoje, existirá convergência, quase universal, em torno dos valores da democracia,

¹⁹⁰ CARDOSO (1995f).

¹⁹¹ CARDOSO (1995g).

¹⁹² CARDOSO (1995h). Desta feita, a similitude é com o pensamento de Francis Fukuyama. Mais parecido ainda com as idéias deste escritor é o seguinte trecho de outro pronunciamento de FHC: “(...) no pós-Guerra Fria há maior convergência de valores: a democracia e os princípios da economia de mercado, que embasaram o sucesso do Ocidente, ganharam dimensão universal como meio de promover o desenvolvimento, no sentido mais amplo do termo.” (CARDOSO, 1995i).

da justiça social e da liberdade econômica. (...) recuar na compreensão de que o crescimento econômico depende de um ambiente de abertura econômica e de presença forte da iniciativa privada está fora de questão.¹⁹³

No pronunciamento feito à Nação, em 26 de abril de 1995, FHC disse que, para defender o Plano Real estava adotando um conjunto de medidas. Primeiramente, cortar os gastos públicos, pois do contrário haveria inflação. Em segundo lugar, reduzir tarifas de importação para aumentar a competição e baixar os preços. Em terceiro, agilizar as privatizações, vendendo, só em 1995, 17 empresas, e utilizando os recursos obtidos para reduzir as dívidas do governo. Ele avisa que mudará a Constituição para que sejam facilitados os investimentos estrangeiros em áreas como mineração, exploração do petróleo, telecomunicações, telefonia etc.

Na posse do segundo mandato, o Presidente, faz um balanço e sustenta as reformas e medidas que ainda deverão ser encaminhadas, além de versar sobre o tema da crise econômica:

Completaremos (...) as reformas. Não só a previdenciária e a administrativa, mas a tributária, a política e a judiciária. (...) Senhores Congressistas, não fui eleito para ser o gerente da crise. Fui escolhido pelo povo para superá-la e para cumprir minhas promessas de campanha. Para continuar a construir uma economia estável, moderna, aberta e competitiva. Para prosseguir com firmeza na privatização. Para apoiar os que produzem e geram empregos. (...)

Nesses últimos quatro anos enfrentamos um quadro internacional adverso. A economia brasileira sofreu o abalo de três crises internacionais de graves proporções. Ainda vivemos os reflexos negativos do colapso da moeda russa. Nossa economia enfrenta o pesado ônus de elevadas taxas de juros, que arrefeceram o crescimento e diminuíram o emprego. (...)

Assim como não hesitei em tomar as medidas necessárias para defender o Real, não hesitarei em fazer o que for preciso para pôr fim ao tormento do déficit público. (...)

As políticas que estamos adotando corrigirão o desequilíbrio de nossas contas. O País terá credibilidade ainda maior. E será um mercado mais atraente para os investimentos, tanto internos quanto externos, que gerarão crescimento e empregos.¹⁹⁴

¹⁹³ Idem.

¹⁹⁴ CARDOSO (1999). Neste mesmo discurso, FHC teceria um raro comentário contra o livre fluxo de capitais (certamente influenciado pelas mazelas que a crise russa impunha ao Brasil): “O Brasil continuará a desempenhar papel ativo na revisão da arquitetura do sistema financeiro internacional. Não podemos aceitar que aplicações especulativas, por não estarem submetidas a qualquer tipo de supervisão ou ordenamento, desarticulem o processo produtivo e constituam ameaça recorrente às economias nacionais.”

Diversos outros discursos e pronunciamentos do Presidente da República trazem aspectos marcantes das reformas que pretendia para o Estado Brasileiro. Entretanto, como basicamente reproduzem o mérito das falas já colacionadas, entende-se por bem não reiterá-los.

3.4.2. Reforma do Estado

No que tange às ações concretas de governo, foi conduzida durante todo o primeiro mandato de Fernando Henrique a Reforma da Gestão Pública. Tendo à frente a pessoa do economista Luiz Carlos Bresser-Pereira, Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado, esta reforma foi estruturada a partir de uma série de princípios bastante afinados com a redução e flexibilização da máquina pública. De acordo com o Plano Diretor da Reforma,¹⁹⁵ o Estado desviara-se de suas funções básicas para ampliar a presença no setor produtivo, o que, além de prejudicar a prestação de serviços públicos básicos, ainda teria por condão contribuir para agravar a crise fiscal, vilã da inflação. Se nos anos 1930 o mau funcionamento do mercado trouxe a crise econômica, nos anos 1980 é o Estado que coloca o modelo econômico em xeque.¹⁹⁶ Com esse diagnóstico, concluía-se que era necessário revolucionar a estrutura estatal para consolidar a estabilidade econômica.

¹⁹⁵ BRASIL. Câmara da Reforma do Estado. (1995).

¹⁹⁶ Um trecho da introdução do Plano Diretor é muito esclarecedor sobre a visão que orientava o governo: *“A Primeira Grande Guerra Mundial e a Grande Depressão foram o marco da crise do mercado e do Estado Liberal. Surge em seu lugar um novo formato de Estado, que assume um papel decisivo na promoção do desenvolvimento econômico e social. A partir desse momento, o Estado passa a desempenhar um papel estratégico na coordenação da economia capitalista, promovendo poupança forçada, alavancando o desenvolvimento econômico, corrigindo as distorções do mercado e garantindo uma distribuição de renda mais igualitária. Não obstante, nos últimos 20 anos esse modelo mostrou-se superado, vítima de distorções decorrentes da tendência observada em grupos de empresários e de funcionários, que buscam utilizar o Estado em seu próprio benefício, e vítima também da aceleração do desenvolvimento tecnológico e da globalização da economia mundial, que tornaram a competição entre as nações muito mais aguda. A crise do Estado define-se então (1) como uma crise fiscal, caracterizada pela crescente perda do crédito por parte do Estado e pela poupança pública que se torna negativa; (2) o esgotamento da estratégia estatizante de intervenção do Estado, a qual se reveste de várias formas: o Estado do bem-estar social nos países desenvolvidos, a estratégia de substituição de importações no terceiro mundo, e o estatismo nos países comunistas; e (3) a superação da forma de administrar o Estado, isto é, a superação da administração pública burocrática. (...) **As distorções e ineficiências que daí resultaram deixaram claro, entretanto, que reformar o Estado significa transferir para o setor privado as atividades que podem ser controladas pelo mercado. Daí a generalização dos processos de privatização***

Cinco ordens de medidas seriam tomadas com este condão:¹⁹⁷

(1) o ajustamento fiscal duradouro;

(2) reformas econômicas orientadas para o mercado, que, acompanhadas de uma política industrial e tecnológica, garantam a concorrência interna e criem as condições para o enfrentamento da competição internacional;

(3) a reforma da previdência social;

(4) a inovação dos instrumentos de política social, proporcionando maior abrangência e promovendo melhor qualidade para os serviços sociais; e

(5) a reforma do aparelho do Estado, com vistas a aumentar sua “governança”, ou seja, sua capacidade de implementar de forma eficiente políticas públicas.

A administração pública deveria ser gerencial, entendendo os cidadãos como “clientes privilegiados” dos serviços prestados pelo Estado, uma visão tipicamente empresarial.¹⁹⁸ O regime jurídico dos servidores públicos seria flexibilizado pela Emenda Constitucional nº 19, oriunda da Reforma do Estado, passando-se a adotar o manto celetista para diversas categorias de empregados públicos. Note-se que a versão original da Proposta de Emenda do Executivo contemplava a flexibilização do instituto da estabilidade, permitindo-se que servidores estatutários fossem demitidos “nas situações em que se verificasse excesso de quadros”. O Congresso Nacional não chegou a tanto quando da aprovação da Emenda nº 19.

É também a partir da Reforma do Estado que se passa a diferenciar explicitamente, em termos de sua execução, os setores de atividades estatais. Assim, naquelas áreas caracterizadas pela prestação de serviços não exclusivos (como universidades, hospitais, centros de pesquisa e museus), o ideal seria a execução por meio de organizações de propriedade pública não-estatal, as OSCIPS (Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público), reguladas pela Lei nº 9.790/99 e as Organizações Sociais, estatuídas pela Lei nº 9.637/98. Em relação às áreas vinculadas à produção de bens e serviços, a solução seria a privatização,

de empresas estatais.” (Ibid., p. 10-19). (Grifo nosso) Convém mencionar que o Plano Diretor se eximia expressamente do rótulo de neoliberal, preferindo chamar tal ideologia de utópica.

¹⁹⁷ Ibid., p. 11.

¹⁹⁸ O que é admitido no próprio Plano Diretor: “A administração pública gerencial inspira-se na administração de empresas (...).” (Ibid., p. 16),

restando ao Estado o papel regulatório, que passou a ser feito por autarquias especiais – as Agências Regulatórias. A primeira criada, em 1996, foi a ANEEL (Agência Nacional de Energia Elétrica), instituída pela Lei nº 9.427/96, seguida da ANATEL (Agência Nacional de Telecomunicações) e da ANP (Agência Nacional de Petróleo).¹⁹⁹

3.4.2.1. Aspectos RE na educação

Em 27 de maio de 1998, foi promulgada a Lei nº 9.649. Esta norma passou restringir a expansão da oferta de educação profissional no país, impedindo que a União pudesse abrir novas escolas técnicas, o que indicava aos investidores internacionais a firme disposição do país em não “gastar” com educação além dos níveis básicos. Esta medida foi facilmente implementada diante da maioria parlamentar do governo e do baixo grau de organização dos setores interessados.²⁰⁰ Outras mudanças no setor educacional, como a transformação das universidades federais em organizações sociais, sofreram oposição muito mais relevante e acabaram por não sair do papel. O modelo de financiamento privado que foi adotado nas universidades públicas, via fundações de apoio, pela Lei nº 8.958, de 20 de

¹⁹⁹ É pertinente colacionar parte do resumo proposto pelo próprio Bresser-Pereira acerca da Reforma: *“Um dos princípios fundamentais da Reforma de 1995 é o de que o Estado, embora conservando e se possível ampliando sua ação na área social, só deve executar diretamente as tarefas que são exclusivas de Estado, que envolvem o emprego do poder de Estado, ou que apliquem os recursos do Estado. Entre as tarefas exclusivas de Estado devem-se distinguir as tarefas centralizadas de formulação e controle das políticas públicas e da lei, a serem executadas por secretarias ou departamentos do Estado, das tarefas de execução, que devem ser descentralizadas para agências executivas e agências reguladoras autônomas. **Todos os demais serviços que a sociedade decide prover com os recursos dos impostos não devem ser realizados no âmbito da organização do Estado, por servidores públicos, mas devem ser contratados com terceiros.** Os serviços sociais e científicos, para os quais os respectivos mercados são particularmente imperfeitos, já que neles impera a assimetria de informações, devem ser contratados com organizações públicas não-estatais de serviço, as ‘organizações sociais’, enquanto que os demais podem ser contratados com empresas privadas (...).”* (Disponível em <http://www.reformadagestaopublica.org.br/>, acesso em 19/12/08, às 19h08min). (Grifo nosso)

²⁰⁰ Em 2005, com a Lei nº 11.195, o governo reformulou a norma que trata das escolas técnicas, permitindo novamente que a União inaugure novas unidades. Em entrevista recente o Ministro da Educação, Fernando Haddad, afirmou *“(...) O Brasil chegou a proibir (...) a expansão das escolas técnicas federais. A revogação dessa lei nos custou 18 meses de tramitação no Congresso Nacional. Agora, estamos desimpedidos. (...)”* (Trecho de entrevista concedida ao *Boletim Em Questão*, da Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República, nº 96, veiculação em 08/01/09, disponível em http://www.brasil.gov.br/noticias/em_questao/questao/entrevista96/, acesso em 10/01/09, às 12h52min).

dezembro de 1994, levou o governo a se abster cada vez mais do financiamento do ensino superior, utilizando os recursos da área para o ajuste fiscal. Para se ter uma idéia, a execução orçamentária global do Ministério da Educação com as Instituições Federais de Ensino Superior atingiu, em 1995, o montante de R\$ 8,5 bilhões (a valores de 2006, atualizados pelo IPCA). Em 1998, a mesma execução foi de R\$ 6,9 bilhões (também a valores de 2006), atingindo um patamar pouco mais alto em 2002, quando montou R\$ 7,6 bilhões, ainda assim, 11% menos do que no primeiro ano de governo FHC.²⁰¹

A prioridade da educação nestes anos foi no nível fundamental, tendo como ícone a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), pela Emenda Constitucional nº 14, de setembro de 1996. Esta era uma das recomendações do Banco Mundial em suas análises sobre a educação brasileira.²⁰²

3.4.2.2. As mudanças na Previdência

A Reforma da Previdência foi intentada pela PEC nº 33/95, aprovada somente em dezembro de 1998, tornando-se a Emenda Constitucional nº 20. Nos objetivos iniciais da mudança incluía-se a previdência pública que, em virtude da tramitação no Congresso Nacional, acabou preservada.²⁰³ Assim, somente a previdência dos

²⁰¹ Fonte: MEC (<http://portal.mec.gov.br/mapas/brasiluniversitario.swf>).

²⁰² Sobre o tema, ver SILVA (2005).

²⁰³ A idéia de mudança na previdência pública era acabar com a aposentadoria integral e com a aposentadoria considerada precoce. Graças ao mecanismo, hoje não mais vigente, dos Destaques para Votação em Separado, a oposição conseguiu derrubar grande parte das intenções governamentais. O que o governo conseguiu foi a extinção da aposentadoria especial para professores universitários, magistrados e membros do Ministério Público e do Tribunal de Contas da União. Se aprovou, ainda, as seguintes medidas para o regime previdenciário dos servidores públicos: "(...) (i) exigência de um mínimo de dez anos no serviço público e pelo menos cinco anos de permanência no cargo, para fazer jus ao benefício correspondente; (ii) proibição do acúmulo de proventos de aposentadoria com vencimentos ou subsídios decorrentes de cargo público, exceto nos casos previstos na Constituição, cargos eletivos e de livre nomeação; (iii) vedação de contagem de tempo de serviço fictício para qualquer fim; (iv) limitação do valor da aposentadoria à remuneração do último cargo efetivo do servidor em atividade; (v) autorização à União, Estados, Distrito Federal e Municípios para instituição de fundos constituídos de contribuições dos seus servidores, bens, direitos e ativos de qualquer natureza, para pagamento de aposentadorias e pensões aos seus servidores e respectivos beneficiários; (vi) autorização à União, Estados, Distrito Federal e Municípios para instituir Fundos de Previdência Complementar para os funcionários que ingressarem no serviço público após

empregados celetistas (regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho) foi alterada, passando a incentivar a contribuição aos fundos de pensão, limitar a idade mínima para aposentadorias e, com medidas legislativas ulteriores, instituir o chamado fator previdenciário, que impinge penalidades às aposentadorias consideradas precoces.

Não satisfeito com a reforma da previdência já aprovada pelo Congresso em 1998, o governo anunciava, ainda no final daquele ano, que voltaria à carga com uma proposta ainda mais ousada: criaria contas individuais para os contribuintes, tanto no regime obrigatório privado (INSS), quanto no regime público de previdência, imitando a lógica contábil dos planos de previdência privada complementar. É sabido que tais medidas não chegaram, sequer, a ser propostas diante da evidente guerra política que traria o fim do sistema de contribuição solidária, mesmo assim, em reiterados documentos oficiais o governo afirmava que aprofundaria a reforma da previdência, instituindo a contribuição dos servidores aposentados.²⁰⁴

O governo tentou novamente, em outubro de 1999, cobrar dos funcionários públicos inativos a contribuição previdenciária, enviando ao Congresso Nacional a PEC nº 136/99. Outra vez a oposição impediu a tramitação, tendo sido finalmente arquivada a proposta do governo quando passou a tramitar em conjunto com a PEC 227/04, sendo declarada prejudicada a 8 de julho de 2004, em virtude de sua rejeição no parecer da proposição principal.

3.4.2.3. PROER - Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional

O reerguimento do sistema bancário foi operado pelo PROER - Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional – anunciado desde o PAI do governo Itamar Franco e posto em prática já em 1995 por

a promulgação da legislação complementar e que ganhem acima do teto do RGPS (R\$ 1.200,00)." (BRASIL. Ministério da Previdência e Assistência Social., 1999).

²⁰⁴ Como o fez, por exemplo, no Memorando de Política Econômica do Ministério da Fazenda de 29 de março de 2001 (BRASIL. Ministério da Fazenda., 2001) e no Memorando de 04 de setembro de 2002 (BRASIL. Ministério da Fazenda., 2002).

meio da Medida Provisória nº 1.179, de 3 de novembro. Tratava-se de um programa voltado à criação de uma nova estrutura bancária nacional, adequada aos novos tempos de estabilidade monetária. Naquele momento havia grande quantidade de depósitos em bancos públicos federais e de capital estrangeiro, numa evidente emigração de capitais dos bancos privados nacionais.²⁰⁵ Na prática, o governo federal injetou nada menos do que 2,5% do PIB, ou R\$ 31,7 bilhões a preços da época, de 1995 a 2000, para revitalizar economicamente os bancos brasileiros. Os recursos vieram dos depósitos compulsórios que os bancos são obrigados a manter junto ao Banco Central, mas em razão das operações de fusão, incorporação e liquidação e dos títulos podres que elas envolviam, o Tesouro Nacional acabou por arcar, até 2001, com um prejuízo na casa dos R\$ 7,1 bilhões. Uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) da Câmara dos Deputados foi instalada em setembro de 2001 para investigar as relações do Banco Central do Brasil com o sistema financeiro privado - PROER. E, mesmo conduzida por um presidente (Gustavo Fruet - PMDB) e um relator (Alberto Goldman - PSDB) da base de sustentação do então governo federal, apresentou um relatório final com algumas considerações bastante contundentes. Entre elas a seguinte:

(...) ao fim e ao cabo, os prejuízos são pagos pelos contribuintes, através do orçamento da União. Vale dizer, o Proer faz uma transferência de renda de toda a sociedade para uma parcela que, ainda que expressiva, não representa a totalidade. (...) Esta transferência é socialmente injusta e só se justifica, no caso, pela necessidade de se evitar uma crise de proporções maiores.²⁰⁶

3.4.2.4. A Reforma nos Estados e Municípios

Estados e municípios também foram instados pelo governo federal a realizar suas respectivas reformas, reiterando o diagnóstico já esboçado no PAI acerca dos desmandos de endividamento cometidos principalmente pelos governadores por meio dos bancos estaduais, gerando déficits que acabavam por ser saldados pelo Tesouro Nacional. A estabilização financeira do Plano Real acabara, de uma vez por todas, com os mecanismos que os Estados utilizavam para se financiar, passando a

²⁰⁵ De acordo com o depoimento do então Presidente do Banco Cental (LOYOLA).

²⁰⁶ BRASIL. Congresso Nacional. (p. 157-59).

exigir dos mesmos estratégias de reforma. A orientação das mudanças, por seu turno, teve grande influência do governo central, dado o alinhamento que emergira das eleições de 1994 (Abrucio, 1999). Por meio do Proes (Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária), de 1996, o Executivo Federal injetou mais de R\$ 61 bilhões nos bancos estaduais²⁰⁷ buscando seu saneamento e preparando as condições para a privatização (muitas vezes precedida de federalização).²⁰⁸ A venda das demais empresas públicas estaduais também avançou com apoio do BNDES, contabilizando 24 leilões no primeiro governo FHC (Idem). O governo ainda incentivou, com financiamento, Programas de Demissão Voluntária de funcionários, sob o diagnóstico de que o problema fiscal dos Estados estaria fortemente relacionado à hipertrofia do funcionalismo.

A renegociação das dívidas dos Estados, iniciada em 1995, foi concluída apenas durante o segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso, tendo como moeda de troca as reformas implementadas pelos entes subnacionais e como forma de pressão a suspensão dos repasses federais às unidades federativas devedoras. O manto dessa renegociação foi o Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal de Estados, instaurado pelo Voto nº 162/1995 do Conselho Monetário Nacional e depois pela Lei 9.496/97, e incorporado pelos Estados por meio de Leis Estaduais.²⁰⁹ Vinte e cinco Estados assinaram o acordo com o governo federal.

3.4.2.5 Privatizações

²⁰⁷ BRASIL. Banco Central. (1996).

²⁰⁸ De dezembro de 1997, com a venda do Meridional, até janeiro de 2002, quando foi leiloado o Banco do Estado do Amazonas, 11 bancos estaduais foram privatizados em todo o Brasil, levantando-se em torno de US\$ 6,4 bilhões (BRASIL. Banco Central., 2004).

²⁰⁹ Como exemplo de metas estipuladas por este Programa, veja-se o rol disposto na Lei Estadual mato-grossense nº 6695/95, que autoriza o Poder Executivo a aderir ao Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal de Estados, proposto pelo Conselho Monetário Nacional, e dá outras providências: “Art. 2º *Constituem metas do Programa de Ajuste Fiscal e Saneamento Financeiro do Estado de Mato Grosso: I - o controle e a redução das despesas com pessoal; II - a implementação de programas de: a) privatização de empresas estatais; b) concessão de serviços públicos; c) controle centralizado de desempenho de empresas estatais; e d) reforma patrimonial; III - o incremento da receita tributária própria e melhoria do controle de gastos, através: a) da eliminação ou redução de incentivos fiscais; b) do combate à sonegação e evasão fiscais; c) da plena exploração das bases tributárias estaduais; d) da aceleração da cobrança da dívida ativa estadual; e) da modernização e melhoria dos sistemas de arrecadação; f) do aprimoramento dos mecanismos e sistemas de controle de gastos e geração de informações fiscais. IV - o compromisso de resultado fiscal mínimo; e V - a redução e controle do endividamento estadual.*”

A prestação de contas de Fernando Henrique ao FMI sobre as privatizações, no final de 1998, era feita nos seguintes termos:

Durante os últimos anos **o Governo Brasileiro executou um dos programas de privatização mais ambiciosos do mundo.** Envolveu tanto o governo federal como os estaduais; abrangeu os mais variados setores como telecomunicações energia portos ferrovias mineração siderurgia transportes urbanos e instituições financeiras e tem sido bem sucedido na atração de participação substancial por parte de investidores estrangeiros. Em 1999 o programa concentrar-se-á nos serviços públicos – os quais em vários países permanecem no domínio público. As companhias a serem privatizadas compreendem a maioria das companhias estatais no setor energético – geração e distribuição de energia – alguns dos bancos estaduais remanescentes como o Banespa anteriormente pertencente ao Estado de São Paulo e atualmente federalizado o IRB - Instituto de Resseguros do Brasil e algumas empresas de serviço público de água gás e esgoto.²¹⁰ (Grifo nosso)

De fato, em 8 de agosto de 1997 foi editada a Medida Provisória nº 1.481-52, depois convertida na Lei nº 9.491/97, que dispôs sobre o Programa Nacional de Desestatização (PND) do governo Fernando Henrique. Antes disso, o terreno já havia sido preparado pela Lei de Concessão e Permissão da Prestação de Serviços Públicos (Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995 – já referida nos discursos de FHC) e pelas emendas constitucionais de nºs 5, 6, 7, 8 e 9, todas de 1995, que haviam acabado com os monopólios públicos de petróleo, gás e telecomunicações e permitido a participação de capital estrangeiro na lavra de recursos minerais, exploração dos potenciais de energia hidrelétrica e transportes aquáticos. Além disso, foi extinto o conceito de “empresa nacional” então vigente, exigindo-se a partir das emendas apenas a sede no Brasil para dar à corporação todos os direitos das empresas de capital nacional. Os objetivos fundamentais do PND, segundo a Lei, eram:

I - reordenar a posição estratégica do Estado na economia, transferindo à iniciativa privada atividades indevidamente exploradas pelo setor público;

II - contribuir para a reestruturação econômica do setor público, especialmente através da melhoria do perfil e da redução da dívida pública líquida;

III - permitir a retomada de investimentos nas empresas e atividades que vierem a ser transferidas à iniciativa privada;

²¹⁰ BRASIL. Ministério da Fazenda. (1998).

IV - contribuir para a reestruturação econômica do setor privado, especialmente para a modernização da infra-estrutura e do parque industrial do País, ampliando sua competitividade e reforçando a capacidade empresarial nos diversos setores da economia, inclusive através da concessão de crédito;

V - permitir que a Administração Pública concentre seus esforços nas atividades em que a presença do Estado seja fundamental para a consecução das prioridades nacionais; e

VI - contribuir para o fortalecimento do mercado de capitais, através do acréscimo da oferta de valores mobiliários e da democratização da propriedade do capital das empresas que integrem o Programa.²¹¹

No estudo *Privatização no Brasil*, publicado pelo BNDES no segundo semestre de 2001, há um importante resumo do PND no período de 1995 a 2002. Vejamos:

A partir de 1995, com o início do governo Fernando Henrique Cardoso, foi conferida maior prioridade à privatização. O PND é apontado como um dos principais instrumentos da reforma do Estado, sendo parte integrante do Programa de Governo, e o Conselho Nacional de Desestatização – CND, é criado em substituição à Comissão Diretora.

Iniciou-se uma nova fase da privatização, em que os serviços públicos começam a ser transferidos ao setor privado. Foram incluídos os setores elétrico, financeiro e as concessões das áreas de transporte, rodovias, saneamento, portos e telecomunicações.²¹²

No governo Fernando Henrique, o percentual de títulos podres aceito para aquisição de empresas públicas foi reduzido para em torno de 5%, o que elevou a média de moeda corrente recebida pelas privatizações para 69,4% do total das receitas no período de 1990 a 2002.²¹³ A participação do capital estrangeiro, por sua vez, que havia sido de 5% de 1990 a 1994, passou para 53% nas privatizações dos anos FHC, que levantaram ao final do governo um total de US\$ 78,6 bilhões. A ampla maioria das empresas privatizadas neste período estavam no setor de infra-estrutura e serviços (80%), sendo o restante indústrias e participações minoritárias em empresas diversas. Além dos bancos estaduais e de dezenas de companhias dos Estados e até municípios (geradoras e distribuidoras de energia elétrica;

²¹¹ Incisos do Art. 1º da Lei nº 9.491/97.

²¹² BRASIL. BNDES (2001:15).

²¹³ BRASIL. BNDES (2004:64).

companhias telefônicas; distribuidoras de gás encanado; empresas de saneamento básico; empresas de transporte ferroviário, metroviário e marítimo; e rodovias), foram privatizadas no governo FHC a Escelsa, a Light, a Gerasul, a Rede Ferroviária Federal S.A., a Cia. Vale do Rio Doce e 13 subsidiárias, a Telebrás (Embratel, 27 empresas de telefonia fixa e 26 de telefonia celular), 12 participações acionárias da Petroquisa e da Petrofértil, 7 administradoras de portos (Companhias Docas), 55 potenciais de energia hidrelétrica e 24 linhas de transmissão de energia elétrica, 5.932 Km de rodovias federais (entre rodovias federais com administração própria e delegadas aos Estados) e a Datamec S.A. (vinculada à Caixa Econômica Federal). Também foram vendidas ações da Petrobras que excediam o mínimo necessário à manutenção do controle acionário por parte do governo, além de terem sido realizados 23 leilões de participações minoritárias com base no Decreto nº 1.068/94. Vejam-se as tabelas abaixo:

Tabela 1 – Resumo das Privatizações de 1990 – 2002:

Empresas Controladas	29
Participações Minoritárias	26
Concessões	7
Arrendamentos	7
Total de Desestatizações	69

Fonte: BNDES – Relatório de Atividades do Programa Nacional de Desestatização de 2003.

Tabela 2 – Resultados da Privatização de 1990 – 2002:

Setor	Nº de privatizações	US\$ milhões		
		Receita de Venda	Dívida Transferida	Resultado Total
Siderurgia	8	5.561,5	2.626,3	8.187,8
Petroquímica	27	2.698,5	1.002,7	3.701,2
Fertilizantes	5	418,2	75,3	493,5
Energia Elétrica	3	3.908,2	1.669,9	5.578,1
Ferrovário	7	1.696,9	-	1.696,9
Mineração	2	5.201,8	3.558,8	8.760,6
Portuário	7	420,8	-	420,8
Financeiro	4	4.190,6	-	4.190,6

Petróleo e Gás	1	4.840,3	-	4.840,3
Outros	5	393,6	268,4	662,0
<u>Subtotal</u>	-	<u>29.330,4</u>	<u>9.201,4</u>	<u>38.531,8</u>
Decreto 1.068	-	1.150,7	-	1.150,7
Total	69	30.481,1	9.201,4	39.682,5

Fonte: BNDES – Relatório de Atividades do Programa Nacional de Desestatização de 2003.

Acusações sobre a falta de transparência do processo de privatizações, levando companhias como a Vale do Rio Doce a ser vendidas pelo valor de três ou quatro meses do seu lucro mensal, constrangeram o governo por longo período. Sobre a Vale, especificamente, constata-se que foi vendida por US\$ 3,3 bilhões em maio de 1997 e tem seu valor avaliado no mercado internacional, atualmente, em nada menos do que US\$ 125 bilhões.²¹⁴

O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES – foi instituído gestor do Fundo Nacional de Desestatização, para onde eram carreadas as ações das empresas em processo de privatização. Além de críticas por ter passado a realizar em torno de 15% de suas operações diretamente para empresas estrangeiras entre 1995 e 2002, o Banco também foi vergastado nas suas relações de financiamento com o processo de privatizações. Um trecho de uma reportagem do jornal Folha de São Paulo, de 19 de dezembro de 2002, talvez resuma o sentimento que à época amplos setores da sociedade brasileira compartilhavam:

Gestor do programa de privatizações federais e assessor da maioria das privatizações estaduais, o BNDES também destinou uma parcela substancial dos seus recursos durante o atual governo (FHC) para ajudar a vender as estatais ou viabilizar os investimentos das empresas privatizadas.

Os setores siderúrgico, químico/petroquímico, aeronáutico, de telecomunicações e de energia elétrica, marcados pelas privatizações nos últimos dez anos, receberam de 1995 até abril deste ano R\$ 50,3 bilhões em financiamentos, equivalentes a quase 40% dos R\$ 127,5 bilhões que o banco financiou no período.²¹⁵

²¹⁴ VALOR ECONÔMICO (2007).

²¹⁵ FOLHA DE SÃO PAULO (2002). Outra crítica foi feita pelo então presidente do BNDES, Carlos Lessa, em audiência na Comissão de Assuntos Econômicos do Senado. Segundo reportagem: “O presidente do BNDES lamentou que o governo passado tenha se desviado da função primordial do banco, que é ampliar a capacidade produtiva de setores da economia nacional, para se concentrar no programa de desestatização, por meio do financiamento da transferência de ativos do Estado para mãos privadas, nacionais ou estrangeiras. Lembrou que somente os compradores da Eletropaulo tomaram US\$ 1,2 bilhão, dinheiro que, agora, se recusam a pagar. Ele admitiu que grande parte dos

Também um estudo sobre o papel do Banco ao longo da década de 1990 concluiria:

(...) o BNDES tornou-se o agente financeiro fundamental na viabilização das privatizações, pilar central da estratégia de política econômica vigente. Além de adiantar recursos aos estados proprietários das empresas privatizáveis a partir de 1995, o banco abriu em 1998 linhas de financiamento para as empresas privadas compradoras das antigas estatais.²¹⁶

A retórica oficial para que o BNDES entrasse tão fortemente no financiamento das privatizações era mais ou menos a seguinte (na voz de então diretores do Banco):

(...) No entanto, tratava-se de empresas de grande porte (as que seriam privatizadas), e os compradores precisavam de financiamento para seus lances no leilões de privatização. Como o Brasil, internacionalmente, continuava pertencendo à categoria de não-investimento e o risco de uma maxidesvalorização pairava no horizonte, a captação de empréstimos nos mercados externos resolvia apenas parte do problema. Portanto, o governo interveio, financiando os compradores diretamente, mediante o parcelamento da venda ou através do BNDES.²¹⁷

Diversas ações judiciais foram interpostas pelo Ministério Público e, até mesmo, por cidadãos para anular os empréstimos feitos pelo BNDES a diversas adquirentes de empresas públicas, visto que, no mais das vezes, as garantias dadas eram unicamente as próprias ações das companhias privatizadas.

O modelo de privatizações adotado pelo governo Fernando Henrique, em que duas empresas de consultoria ficavam responsáveis pela avaliação e prospecção de possíveis compradores das empresas nos mercados levantou diversas suspeitas sobre a probidade dos negócios, sendo objeto de questionamentos judiciais que se arrastam até o presente momento nos Tribunais brasileiros. Chegou a ser criada uma Comissão Parlamentar de Inquérito na Câmara dos Deputados, em 13 de maio

ativos gerados pela privatização podem ser considerados, no mínimo, de recuperação difícil ou duvidosa." (AGÊNCIA SENADO, 2003).

²¹⁶ PRATES; CINTRA; FREITAS (2000).

²¹⁷ PINHEIRO; GIAMBIAGI (2000). A dúvida que fica é: por que, então, não se optou por financiar os trabalhadores das empresas para que eles adquirissem, com dinheiro brasileiro, o patrimônio que estava sendo vendido? Por que financiar grupos internacionais com dinheiro público? Não seria um contra-senso com a retórica da atração de investimentos estrangeiros?

de 2004, com o fito de investigar o processo de privatização das empresas do setor elétrico brasileiro e o papel nele desempenhado pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. Contudo, por manobra da oposição, os trabalhos não avançaram e sequer a mesa da Comissão foi eleita. A Comissão foi encerrada sem apresentar relatório algum.²¹⁸

Sobre o programa de privatizações, assim se manifestou o governo em 8 de março de 1999:

O Governo pretende acelerar e ampliar o escopo do programa de privatização - **que já se configura como um dos mais ambiciosos do mundo**. Em 1999 o Governo pretende completar a privatização das companhias federais geradoras de energia e no ano 2000 iniciará o processo de privatização das redes de transmissão de energia. No âmbito dos Estados espera-se que a maioria das companhias estaduais de distribuição de energia seja privatizada ainda em 1999. O Governo também anunciou que planeja vender ainda em 1999 o restante de sua participação em empresas já privatizadas (tais como a Light e a CVRD) bem como o restantes de suas ações não-votantes na PETROBRAS. O arcabouço legal para a privatização ou arrendamento dos sistemas de água e esgoto está sendo preparado. O Governo também pretende acelerar a privatização de estradas com pedágios e a venda de suas propriedades imobiliárias redundantes. Estima-se que a receita total do programa de privatização para o ano de 1999 seja de R\$ 27,8 bilhões (quase 2,8 por cento do PIB) (do total cerca R\$ 24,2 bilhões serão gerados no nível federal) com mais R\$ 22,5 bilhões no período 2000 - 2001. (Grifo nosso)²¹⁹

3.4.2.6. Lei de Responsabilidade Fiscal

Em novembro de 1998, no ápice da crise interna gerada pela moratória russa, o governo anunciava que mandaria ao Congresso Nacional o Projeto de Lei de Responsabilidade Fiscal:

(...) Com vistas a garantir a solvência fiscal, a lei estabelecerá, entre outros, critérios de prudência para o endividamento público; proporcionará estritas regras para o controle dos gastos públicos; estabelecerá regras permanentes para limitar os déficits orçamentários bem como proibirá quaisquer novos refinanciamentos

²¹⁸ Como se constata em <http://www2.camara.gov.br/comissoes/encerradas/cpi/legislatura-52/cpieletr/reunioes.html>, acesso em 28/12/08, às 14h40min.

²¹⁹ BRASIL. Ministério da Fazenda. (1999).

pelo governo federal da dívida estadual e municipal. Além desses preceitos a lei incluirá mecanismos disciplinares para o caso de inobservância das suas metas e procedimentos.²²⁰

Já estava vigente desde 1995 a Lei Camata, que limitava os gastos com pessoal a 60% das receitas correntes. No bojo do ajuste fiscal, o governo enviou ao Congresso o Projeto de Lei Complementar nº 249/98, que foi transformado na Lei Complementar nº 96, de 31 de maio de 1999, a Lei Camata II. Por meio dela, os limites de gastos de Estados e Municípios com funcionalismo foram mantidos em 60% das respectivas receitas correntes líquidas, ao passo que a União teve seu teto reduzido para 50% da RCL na mesma rubrica.

Para atender de forma mais ampla às diretrizes da estabilização fiscal, o governo enviou, em 15 de abril de 1999, o Projeto de Lei Complementar nº 18 ao Congresso Nacional. Pouco mais de um ano depois, mais precisamente em 4 de maio de 2000, ele se tornaria a Lei Complementar nº 101, batizada de Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Esta norma cumpriu com as diretrizes acertadas com o FMI no acordo de 1998, tais como limitar fortemente os gastos governamentais com o custeio da máquina, exigir dos orçamentos superávit fiscal anual (aniquilando as hipóteses de alavancagem keynesiana da economia), limitar a razão dívida pública-receita, vedar o refinanciamento de dívidas dos entes federados e criminalizar severamente os administradores que descumprirem os preceitos da LRF. A própria Exposição de Motivos nº 106/99, que acompanhou a Mensagem Presidencial contendo o PLC nº 18, dizia em seu parágrafo 2º:

Este Projeto integra o conjunto de medidas do Programa de Estabilização Fiscal – PEF, apresentado à sociedade brasileira em outubro de 1998, e que tem como objetivo a drástica e veloz redução do déficit público e a estabilização do montante da dívida pública em relação ao Produto Interno Bruto da economia.

Leis de Responsabilidade Fiscal foram inseridas no ambiente institucional de diversos países do mundo ao longo de toda a década de 1990, via de regra por pressão do FMI e do BIRD, que exigiam como contrapartida de acordos financeiros a adoção desta espécie de legislação (o que enfraquece bastante o discurso do governo FHC no sentido do ineditismo e da soberania de sua iniciativa). Em países

²²⁰ BRASIL. Ministério da Fazenda (1998:parágrafo 15).

da OCDE, como EUA, Alemanha, Suíça, Espanha, Canadá, Bélgica e Áustria, regras da mesma ordem possuem duas grandes diferenças para as leis de responsabilidade fiscal outorgadas aos países em desenvolvimento: elas não contém sanções pessoais ao descumprimento e as diretrizes são sempre conjunturais, estatuídas para viger por um determinado período. Isto dá margem para que os administradores tenham flexibilidade orçamentária diante das mudanças de conjuntura, algo que basicamente não existe, ou pelo menos é muito restrito, em regras como a LRF brasileira. Como reflete Saulo Souza, *“A natureza e força das regras diferem de país para país. Entretanto, em praticamente todos os casos o objetivo (das LRFs) tem sido restringir a discricionariedade dos atores estratégicos nas tomada de decisões fiscais.”*²²¹ Na América Latina, entre 2000 e 2003, além do Brasil, Argentina, Chile, Colômbia, Equador, México e Peru adotaram leis de responsabilidade fiscal.

Sobre a LRF brasileira, estamos em concordar que *“É evidente sua preocupação primeira com o bem-servir aos credores do Estado (cumprimento fiel e tempestivo do serviço da dívida) (...)”* (GARCIA, 2008:31). Limitar despesas com pessoal de forma indiscriminada implica reduzir investimentos em equipamentos públicos de uso popular, como escolas e postos de saúde. Isto porque a maior parte dos recursos necessários para pôr em funcionamento esses órgãos repousa exatamente no pessoal. A LRF dificulta esses gastos e privilegia investimentos em áreas de alocação intensiva de capital, tais como estradas, ferrovias, portos e aeroportos etc., onde os recursos beneficiam menos gente, proporcionalmente.

3.4.3. Programa de Estabilização Fiscal

Após as eleições de 1998, que reconduziram FHC ao Palácio do Planalto (após uma campanha em que a maior controvérsia talvez tenha sido a aprovação da emenda constitucional que permitiu um novo mandato aos chefes de executivos), o contexto político-econômico era de inequívoca apreensão. A instabilidade dos

²²¹ SOUZA (2006:7).

mercados financeiros internacionais era grande em virtude da crise asiática de 1997 e da moratória russa de 17 de agosto 1998. Era necessário, na visão do governo, retomar a confiança dos investidores, o que seria possível com mais ajuste fiscal e reformas com orientação para o mercado.

Em outubro de 1998, logo após a crise russa, foi lançado o Programa de Estabilização Fiscal (PEF) com a premissa básica de que “o Estado não pode mais viver além de seus limites, gastando mais do que arrecada.” A quebra da liquidez internacional e a desconfiança com os países emergentes haviam gerado pressões especulativas contra a moeda brasileira. Seria necessário, entendia o governo, avançar rapidamente com as reformas estruturais, abandonando o gradualismo reformista vigente desde o início do Plano Real.²²²

As medidas da agenda de trabalho do PEF buscavam: ampliar o superávit primário (com metas de 2,6% em 1999, 2,8% em 2000 e 3,0% no ano 2001); regulamentar o teto salarial do funcionalismo e as hipóteses de demissão; concluir a reforma da previdência sem a aprovação dos Destaques para Votação em Separado que poderiam descaracterizá-la (algo que não se conseguiu, como referido anteriormente); aprovar a Lei de Responsabilidade Fiscal (como mencionado acima) e a Reforma Tributária (aí incluída a prorrogação do Fundo de Estabilização Fiscal, que viria a ser a DRU); reestruturar a Receita Federal, transformando-a em agência executiva (bem ao modelo estabelecido pelo Plano Diretor da Reforma do Estado); realizar a Reforma Trabalhista, garantido liberdade sindical e livre negociação dos contratos entre empregadores e empregados; reestruturação do Plano Plurianual e do Orçamento Geral da União, com o fito de reduzir o número dos programas e focar os recursos apenas em ações prioritárias (o modelo gerencial, instituído na administração pública pela Reforma do Estado, deveria ser mais do que nunca posto em prática, reduzindo-se custos e cobrando-se a ação dos gerentes a partir de resultados), além de avaliar a eficiência do gasto público (na prática, consistia em

²²² “Ao suprimir as condições favoráveis de liquidez internacional, o contexto externo adverso retirou do Brasil a possibilidade de prosseguir com gradualismo na adoção de ajustes estruturais. Esse novo cenário tornou imperativo acelerar o processo de ajuste fiscal estrutural para fazer o Estado, de forma definitiva, viver dentro de seus limites orçamentários.” (BRASIL. Ministério da Fazenda., 1998b).

reduzir programas e recursos para as áreas sociais);²²³ e desregulamentação do setor de combustíveis.²²⁴

Além de todas estas ações de médio prazo, o governo buscava reduzir em mais de R\$ 12 bilhões os gastos em 1999, instituir a cobrança da contribuição previdenciária de 11% aos servidores inativos e pensionistas (algo tentado com a já mencionada PEC 136/99, mas que só foi efetivado em 2003), taxar adicionalmente, por cinco anos, em 9% a contribuição previdenciária de quem recebesse acima de R\$ 1.200,00, prorrogar a CPMF e aumentar sua alíquota para 0,38%, ampliar a alíquota da Cofins e incorporar os depósitos judiciais à receita tributária corrente.

3.4.4. Acordos com o FMI e suas condicionalidades

3.4.4.1. Crise russa e o primeiro acordo

Houve uma fuga de reservas internacionais recorde no final de 1998²²⁵ diante da busca dos especuladores por mercados de menor risco. Três presidentes passaram pelo Banco Central no período mais agudo da crise, denotando a dramaticidade que ela representava para o governo. Um acordo preventivo com o Fundo Monetário Internacional, que começara a ser negociado em outubro, foi firmado em 13 de novembro de 1998, visando à recomposição das reservas internacionais e tendo como contrapartida justamente a imposição das medidas do

²²³ Sobre estes cortes nas áreas sociais, assim se manifestava o governo no Memorando de Política Econômica de 13/11/98 (BRASIL. Ministério da Fazenda., 1998): "(...) Para tanto o governo federal minimizará os cortes orçamentários nos programas sociais que beneficiem os pobres esforçando-se para melhorar seu objetivo e eficiência. Estes esforços devem receber o apoio do Banco Mundial e do BID." É importante lembrar que políticas de transferência de renda mínima eram expressamente defendidas, por exemplo, por Milton Friedman, como uma forma de amenizar as desigualdades inerentes ao sistema econômico neoliberal.

²²⁴ A descrição pormenorizada destas medidas estatuídas pelo PEF está no sítio do Ministério da Fazenda, em documento publicado à época do lançamento do Programa (Disponível em <http://www.fazenda.gov.br/portugues/ajuste/respef.asp>, acesso em 20/12/08, às 13h23min).

²²⁵ As reservas brasileiras estavam na casa dos US\$ 70,2 bilhões logo antes da crise russa, reduzindo-se para US\$ 40 bilhões em novembro de 1998.

Programa de Estabilização Fiscal.²²⁶ Segundo o acordo, o Brasil receberia US\$ 9 bilhões de imediato e até mais US\$ 32 bilhões em 3 anos (com concentração dos desembolsos no primeiro ano), dependendo do nível de suas reservas internacionais e do grau de implementação do PEF (aferidos ao longo de não menos do que seis avaliações do FMI). O acordo com o FMI sinalizava para a “comunidade financeira internacional” (conceito empregado pelo Ministro da Fazenda na Exposição de Motivos nº 756/98) que o Brasil estava disposto a cumprir estritamente com as regras apontadas pelo Fundo (aquelas já dispostas no Consenso de Washington), o que seria um “(...) *fator importante para reforçar a confiança no país manter altos os fluxos de investimentos diretos e permitir que o mercado internacional de capitais seja gradualmente reaberto (...).*”²²⁷ Juntamente com este acordo com o FMI, se fechou outro com o *Bank for International Settlements (BIS)* também com o fito de obter-se recursos de precaução das reservas internacionais.

No Memorando de Política Econômica de 13 de novembro de 1998 (que em larga escala reitera os princípios do PEF), divulgado no mesmo dia da assinatura do acordo com o FMI, o Ministério da Fazenda elencava todas as medidas que tinham sido e seriam tomadas para adequação aos requisitos impostos pelo Fundo para as liberações de parcelas do empréstimo. Já no diagnóstico se lia:

O progresso da estabilidade macroeconômica e financeira tem se acompanhado de amplas reformas estruturais as quais têm contribuído para a modernização da economia e o crescimento da produtividade. **Tais reformas incluem a continuada abertura da economia através da liberalização do comércio e dos fluxos de capital, o que talvez seja o mais amplo programa de privatização da história, a desmonopolização e desregulamentação de setores chave da economia, além de um fortalecimento fundamental do sistema bancário** (inclusive dos bancos estaduais). Nesse contexto não deve surpreender que (...) o investimento direto estrangeiro (IDE) tenha subido de cerca de US\$ 2 bilhões para US\$ 23 bilhões (de 1994 a 1998). (Grifo nosso)

A conta corrente foi novamente testada a partir de agosto de 1998 com a crise russa, tendo agido o governo no sentido de relaxar os controles existentes sobre as entradas de capital a fim de amenizar os saques. Desta feita, o corte de gastos

²²⁶ Conforme referência feita pelo Ministro de Estado da Fazenda na Exposição de Motivos nº 756, de 7 de dezembro de 1998 (BRASIL. Ministério da Fazenda., 1998c).

²²⁷ Idem.

equivaleu a 1,8% do PIB e a taxa de juros voltou a subir a mais de 40% ao ano para tornar o país mais atraente à especulação internacional (ou aos ingressos de capital, como preferia chamar o governo). Foi lançado um conjunto mais ousado de medidas de curto e médio prazos, o PEF (dissecado acima). O Memorando assumia que “(...) *A privatização de várias empresas lucrativas em anos recentes limita a contribuição que este setor pode fazer ao ajuste fiscal nos futuros anos.*”

Interessante notar que, em 13 de novembro de 1998, o governo ainda tinha a expectativa de manter o regime cambial fixo, indicando que operaria a banda cambial buscando a recuperação das reservas e o aumento da competitividade da economia.²²⁸ A dívida externa, que naquele período montava 29% do PIB, seria paga religiosamente, havendo por parte do governo intenção na sua rolagem de acordo com as condições do mercado. O Memorando de Política Econômica de 13/11/98 termina com balsâmicas tranquilizações ao mercado financeiro:

O governo pretende continuar com a política de liberação comercial que caracterizou o primeiro mandato do Presidente Cardoso. (...) O Brasil não imporá restrições comerciais que sejam incompatíveis com os compromissos da OMC ou, no contexto do programa com o FMI, restrições por motivos da balança de pagamentos.

3.4.4.2. Insustentabilidade das reservas internacionais e liberalização do câmbio

Diante das dificuldades em manter o déficit em conta corrente (que girava em torno de 5% do PIB), da permanência da fuga de capitais, dos problemas com a balança comercial, do rebaixamento do Brasil pelas agências de *rating* e da moratória decretada pelo governo de Minas Gerais no início de janeiro de 1999 (gerando pânico em investidores internacionais sobre um possível calote da dívida brasileira), além das pressões que sofria do FMI e do BIRD por manter uma taxa de câmbio considerada artificial, o governo brasileiro, no final de janeiro de 1999,

²²⁸ Em diversos documentos posteriores à adoção do câmbio flutuante, todavia, este regime era enaltecido como melhor forma de proteger a economia contra choques externos (V. BRASIL. Ministério da Fazenda., 2002b:parágrafo 20).

operou uma grande desvalorização do real, acabando com a banda de flutuação inaugurada com o Plano Real e adotando o regime de câmbio flutuante (diretriz do *Washington Consensus*). A moeda americana terminou 1998 valendo R\$ 1,21 e passou, após a desvalorização, a R\$ 2,06 no final de fevereiro de 1999. O acordo com o FMI foi revisto em março de 1999, devido a mudanças conjunturais do câmbio. As metas de superávit primário foram ampliadas para 3,1% em 1999, 3,25% em 2000 e 3,35% em 2001. Além disso, mais medidas de ajuste fiscal foram anunciadas, tais como aumento de tarifas, suspensão de créditos tributários às empresas exportadoras, aumento do IOF, aumento da contribuição dos militares à seguridade social e arrocho salarial do funcionalismo público.²²⁹ Haveria, ainda, cortes nos investimentos das empresas estatais, admitindo o governo que *“Pode-se esperar uma redução do superávit primário das empresas federais ao longo do tempo em consequência da privatização de algumas das empresas mais rentáveis.”*²³⁰ (Grifo nosso). Os Estados e Municípios deveriam apertar os cintos e cumprir os acordos de reestruturação das dívidas, fazendo superávits primários para pagar a União.

No Memorando de Política Econômica de 8 de março de 1999, o Ministério da Fazenda, além das diretrizes acima listadas, anuncia que se preparava para adotar o regime de metas de inflação (que veio de fato a operar em junho de 1999). Também dizia que seria revisto no Congresso Nacional o Projeto de Lei que versava sobre o Banco Central, passando a propor a autonomia da instituição em sua tarefa de resguardar a moeda e o mandato fixo para o presidente e diretores da instituição (sem ingerências do Presidente da República). Em 2002, no Memorando de Política Econômica de 4 de setembro, o governo continuava tentando a autonomia do BC, afirmando que: *“(...) No setor financeiro, o governo buscará a aprovação do projeto que altera o Artigo 192 da Constituição. Isso permitiria ao próximo governo submeter ao Congresso uma proposta de autonomia operacional do BCB (...).”*²³¹ O mesmo foi repetido em correspondência enviada ao diretor geral do FMI no apagar das luzes do governo FHC.²³² Como se sabe, esta proposta não foi implementada.²³³

²²⁹ BRASIL. Ministério da Fazenda. (1999).

²³⁰ Idem.

²³¹ BRASIL. Ministério da Fazenda. (2002).

²³² Carta de Intenção enviada em 02/12/02, disponível em http://www.fazenda.gov.br/portugues/fmi/cartafmi_021219.asp, acesso em 02/01/09, às 15h55min.

Diversos “auxílios técnicos” seriam prestados ao governo brasileiro, tanto para determinar o novo perfil das instituições financeiras nacionais, quanto para redefinir rotinas de processamento na contabilidade e estatística pública, ações que certamente davam ao Fundo Monetário Internacional conhecimento sobre as entranhas da administração pública federal brasileira.

Vale anotar que o Memorando informa que “(...) *a rentabilidade dos bancos continuou a seguir uma curva fortemente ascendente em 1998 (...)*”, apesar da queda na atividade econômica. Mesmo assim, Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal e BNDES, além do BNB e do BASA, passariam por análises de uma Comissão de Alto Nível para definir se seriam ou não privatizados (decisão que já havia sido recentemente tomada positivamente em relação ao IRB – Instituto de Resseguros do Brasil).

Os Memorandos de Política Econômica serviam como cartas de compromisso divulgadas aos investidores e instituições internacionais dando conta das intenções do governo sobre todas as áreas que afetam direta e indiretamente o mercado financeiro. Tal é a razão pela qual as diretrizes ali contidas ganham relevo analítico e servem como retrato fiel das políticas de governo já realizadas e a realizar. Outros onze Memorandos semelhantes foram divulgados até o final do governo, sempre vinculados às avaliações de cumprimento de metas feitas pelo FMI, nos meses de março, julho e dezembro de 1999, junho e novembro de 2000, março e setembro de 2001, e janeiro, março, junho e setembro de 2002. O Memorando de junho de 2000, por exemplo, dizia: “(...) *O governo permanece comprometido com a abertura ainda*

²³³ “(...) *a política monetária ainda não deixou de ser uma, entre outras, política governamental. Isto porque há um enorme esforço, promovido pelos mesmos que se beneficiam das opções da política monetária adotada no Brasil nos últimos 15 anos, que faz do país o campeão mundial de juros elevados, de retirar o caráter político das escolhas feitas na administração da moeda. Pretendem que o Banco Central (BC) seja um ente descolado da economia real, dos interesses da maioria da sociedade, dos objetivos e das orientações de governos legitimamente eleitos. Desejam que o BC seja conduzido exclusivamente por “neutros técnicos” saídos do mundo das finanças, para onde voltam depois de lhes prestar bons serviços, como supostos servidores públicos – ou de instituições acadêmicas, afinadas teórica e ideologicamente com o mundo das finanças, no qual também ingressam com polpudas remunerações, após se revelarem confiáveis e competentes em suas passagens pelo governo. Defendem tais interesses para o grande público e pressionam o governo no sentido de que a política monetária seja uma não-política, quase como o resultado do funcionamento automático de algum sofisticado, abstrato e descomprometido modelo macroeconômico instalado em um computador do BC.*” (GARCIA, 2008:25).

maior da economia e com a promoção de sua integração nos mercados financeiros internacionais. (...) Talvez essa frase resuma a tônica de todos estes documentos, que arrolavam todas as ações do governo federal no sentido de cumprir as metas acordadas com o FMI.

3.4.4.3. Apagão, crise argentina e o segundo acordo

A conjuntura já não vinha bem em meados de 2001, tendo o governo sacado US\$ 2 bilhões ainda sob o manto do acordo com o FMI de dezembro de 1998. Antes que expirasse esse contrato (que tinha duração de três anos), e em razão da crise interna do “apagão” energético e da crise externa com a desaceleração da economia mundial e os problemas econômicos na Argentina (que declararia moratória unilateral em dezembro de 2001), novo acordo foi anunciado em agosto de 2001. Ele tinha validade até dezembro de 2002 e previa o desembolso de US\$ 15 bilhões para reforço das reservas internacionais, dos quais 25% a juros anuais de 5% e os demais 75% a juros anuais de 7,5%. Para fazer jus ao empréstimo, o Brasil se comprometeu a apertar ainda mais as metas de superávit primário, passando-as para 3,35% do PIB em 2001 e 3,5% em 2002, 2003 e 2004 (as metas anteriores eram de 3%, 2,7%, 2,5% e 2,5%, respectivamente). O orçamento federal seria contingenciado para viabilizar estas metas, além, é claro, de se dar seqüência a mais privatizações.

O Brasil sacou pouco mais de US\$ 4 bilhões em setembro de 2001 para ampliar as reservas internacionais e demonstrar confiança aos mercados mundiais. Viveu-se um período de relativa estabilidade, a ponto de ter sido feito um pagamento antecipado, em abril de 2002, em valor similar ao sacado em 09/2001. A moratória argentina (que poderia contaminar a economia brasileira), a depreciação cambial causada pelos atentados de 11 de setembro de 2001 ao World Trade Center, em New York (em razão da fuga de capitais), e a conjuntura eleitoral brasileira (com um candidato de esquerda à frente das pesquisas), tudo isso gerou incertezas nos mercados, levando o governo a sacar US\$ 10 bilhões do FMI em junho de 2002, acertando, ainda, com o Fundo a redução dos patamares mínimos exigidos para as

reservas internacionais (de US\$ 20 para US\$ 15 bilhões). O superávit primário foi ampliado em mais 0,25%, passando para 3,75% em 2002 e 2003.

3.4.4.4. Eleições de 2002 e o terceiro acordo

A situação continuou a piorar, com mais saídas de reservas e saques especulativos. A eleição se aproximava e a provável vitória de Lula, candidato de esquerda que por muitos anos se colocou abertamente contrário às negociações com o FMI, abalava a confiança dos mercados internacionais. Por isso, e pelo possível abalo que a desconfiança poderia causar em sua candidatura, Lula divulgou em 22 de junho de 2002 a chamada “Carta ao Povo Brasileiro”, em que colocava a culpa pela crise no governo FHC, além de dizer que, se eleito, partiria para um modelo diferente de política econômica. Para acalmar os ânimos mercadológicos, entretanto, afirmou que cumpriria os contratos e manteria o equilíbrio orçamentário. Os seguintes trechos do mencionado documento parecem ser os mais relevantes para o nosso escopo:

Premissa dessa transição (na política econômica) será naturalmente o respeito aos contratos e obrigações do país. As recentes turbulências do mercado financeiro devem ser compreendidas nesse contexto de fragilidade do atual modelo e de clamor popular pela sua superação.

A parte manobras puramente especulativas, que sem dúvida existem, o que há é uma forte preocupação do mercado financeiro com o mau desempenho da economia e com sua fragilidade atual, gerando temores relativos à capacidade de o país administrar sua dívida interna e externa. É o enorme endividamento público acumulado no governo Fernando Henrique Cardoso que preocupa os investidores.

Trata-se de uma crise de confiança na situação econômica do país, cuja responsabilidade primeira é do atual governo. (...)

Que segurança o governo tem oferecido à sociedade brasileira? Tentou aproveitar-se da crise para ganhar alguns votos e, mais uma vez, desqualificar as oposições, num momento em que é necessário tranquilidade e compromisso com o Brasil. (...)

A questão de fundo é que, para nós, o equilíbrio fiscal não é um fim, mas um meio. Queremos equilíbrio fiscal para crescer e não apenas para prestar contas aos nossos credores.

Vamos preservar o superávit primário o quanto for necessário para impedir que a dívida interna aumente e destrua a confiança na capacidade do governo de honrar os seus compromissos.

Mas é preciso insistir: só a volta do crescimento pode levar o país a contar com um equilíbrio fiscal consistente e duradouro. A estabilidade, o controle das contas públicas e da inflação são hoje um patrimônio de todos os brasileiros. Não são um bem exclusivo do atual governo, pois foram obtidos com uma grande carga de sacrifícios, especialmente dos mais necessitados. (Grifo nosso)²³⁴

Esta carta, sem dúvida, obrigou o novo presidente com uma série de aspectos ortodoxos de política econômica. Não foi suficiente, contudo, para reduzir a desconfiança dos operadores financeiros. Em 29 de agosto de 2002, o Ministro da Economia, Pedro Malan, enviou correspondência ao diretor geral do FMI requerendo o cancelamento do acordo *stand-by* vigente e a chancela de um novo acordo, com prazo de 15 meses e valor de 30 US\$ bilhões. Afirmando que “(o) objetivo do programa é diminuir as incertezas no campo externo e reduzir a preocupação quanto à orientação da política macroeconômica após a eleição presidencial”²³⁵, o governo estava na verdade a fechar o mais volumoso acordo de salvaguarda da história do Fundo até então. Pelo novo acordo, vigente até o final de 2003, o volume mínimo de reservas internacionais foi reduzido de US\$ 15 bilhões para US\$ 5 bilhões e o superávit primário confirmado nos 3,75% que o governo já havia anunciado em junho. US\$ 6 bilhões foram liberados em 2002, ficando o restante para ser usado no ano seguinte pelo novo governo (se aprovadas as revisões de metas, naturalmente).

3.4.4.5. Resultados dos acordos com o FMI

Os acordos com o FMI, além de uma série de mudanças institucionais (reformas legais e administrativas), também exigiam o cumprimento de metas, como patamar mínimo para as reservas internacionais, porcentagem máxima da dívida pública frente ao PIB, volume da dívida externa, taxa de inflação, tamanho do superávit fiscal primário, manutenção do câmbio flutuante e bandas de balança comercial e de pagamentos. Em larga medida, estas exigências retiravam do país autonomia para definir sua política econômica,²³⁶ sendo todas elas apresentadas

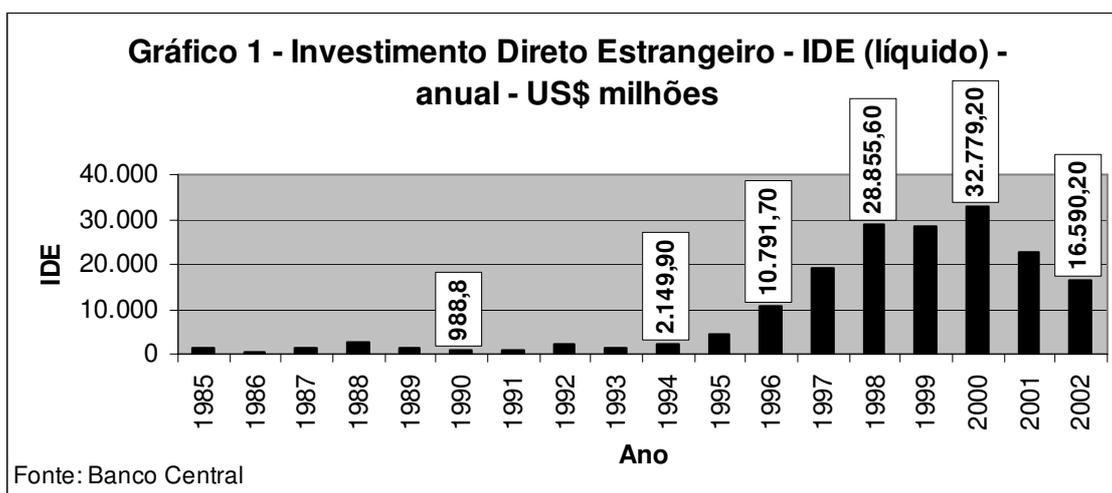
²³⁴ LULA DA SILVA (2002)..

²³⁵ BRASIL. Ministério da Fazenda (2002c).

²³⁶ Exemplos disso são os patamares mínimos de reservas internacionais e a realização de contratos futuros e a termo de câmbio, ambos elementos clássicos da soberania econômica que passavam a

como contrapartida aos recursos que eram injetados no país exatamente para torná-lo mais atraente (ou menos aversivo) ao capital estrangeiro.

A financeirização da economia era fortemente estimulada por este tipo de acordo, pois as metas estabelecidas, todas elas, se destinavam a favorecer o chamado investimento direto estrangeiro (IDE) por meio do aumento da “confiança” dos mercados. Por exemplo, quando da renovação legal da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF), em 2002, o governo avisava aos investidores que isentaria as movimentações acionárias do imposto.²³⁷ O mesmo não era prometido ao setor produtivo, daí o porquê se falar em financeirização. De fato, houve uma inegável ampliação do IDE no período de 1985 a 2002 (Gráfico 1):

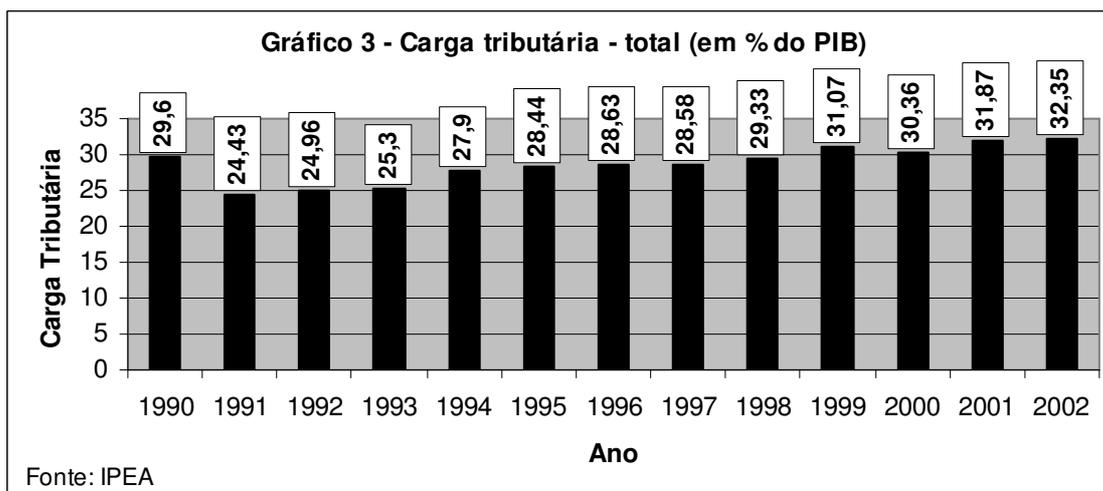
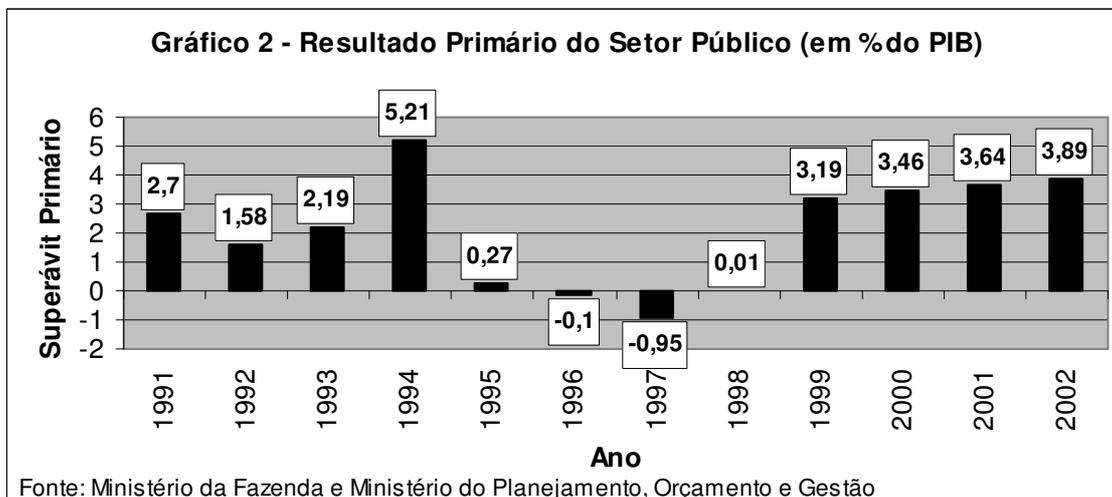


Além da financeirização da economia, os acordos com o FMI foram diretamente responsáveis pela significativa ampliação dos superávits primários operados para viabilizar o pagamento das obrigações externas do país. Como se verá nos gráficos abaixo, a ampliação do superávit tem relação com o aumento da

estar atrelados aos acordos com o FMI e a exigir, portanto, anuência deste para ser alterados. A política monetária, outra expressão da autonomia de um Estado ganhava o seguinte compromisso do governo brasileiro: “As projeções para a inflação continuarão a ser analisadas durante as avaliações do programa e o BCB manterá o intercâmbio de informações com o corpo técnico do FMI sobre a evolução da política monetária, **prestando esclarecimentos sobre a fundamentação econômica e técnica de suas decisões de política.** (BRASIL. Ministério da Fazenda., 2002:parágrafo 10 do título II – Grifo nosso). No Memorando de 20/06/02, para permitir que a Petrobras ampliasse o volume de investimentos, o governo precisou pedir autorização do FMI. (BRASIL. Ministério da Fazenda., 2002d:parágrafo 17).

²³⁷ Ibid., parágrafo 18.

carga tributária, posto que esta ampliação era obtida à base de ajuste fiscal e aumento de impostos (como a CPMF e a COFINS, por exemplo):



Anote-se que a carga tributária não foi ampliada horizontalmente, ao contrário. Em junho de 1995, um trabalhador que ganhasse até 2 salários mínimos sustentava uma carga tributária de 28,2% sobre seus rendimentos. Este patamar passou para 48,9% em março de 2003, um aumento de **73,4%**. Já para quem ganhava mais de 30 salários mínimos em junho de 1995, a carga tributária era de 17,9%, passando para 26,3% em março de 2003, um crescimento bem menor, da ordem de **46,9%**.²³⁸ Esta ampliação desigual se verificou para todas as demais faixas de renda. Ou seja,

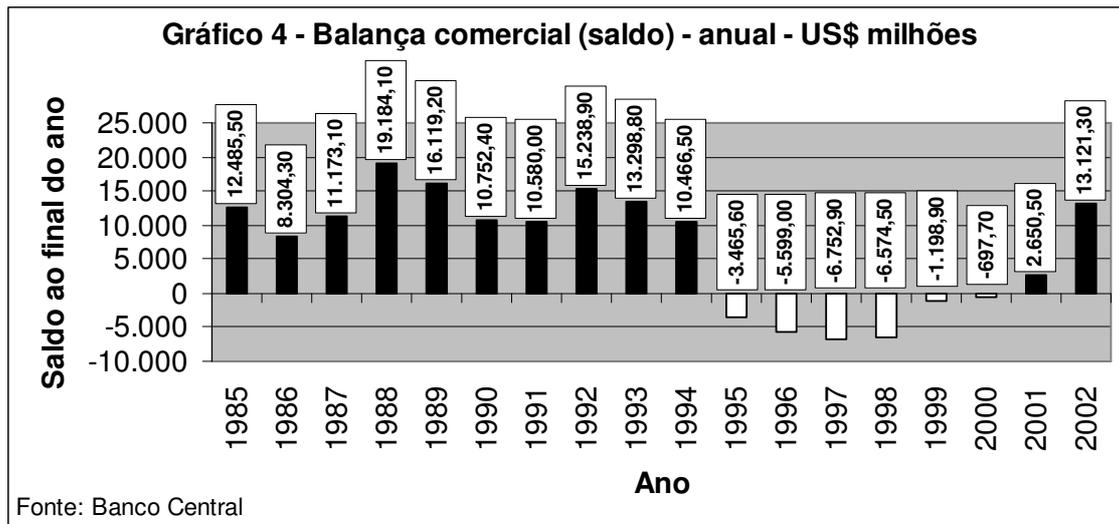
²³⁸ Com dados do IPEA.

o aumento da carga tributária afetou mais fortemente as menores rendas, abandonando o conceito de progressividade estatuído na Constituição Federal.

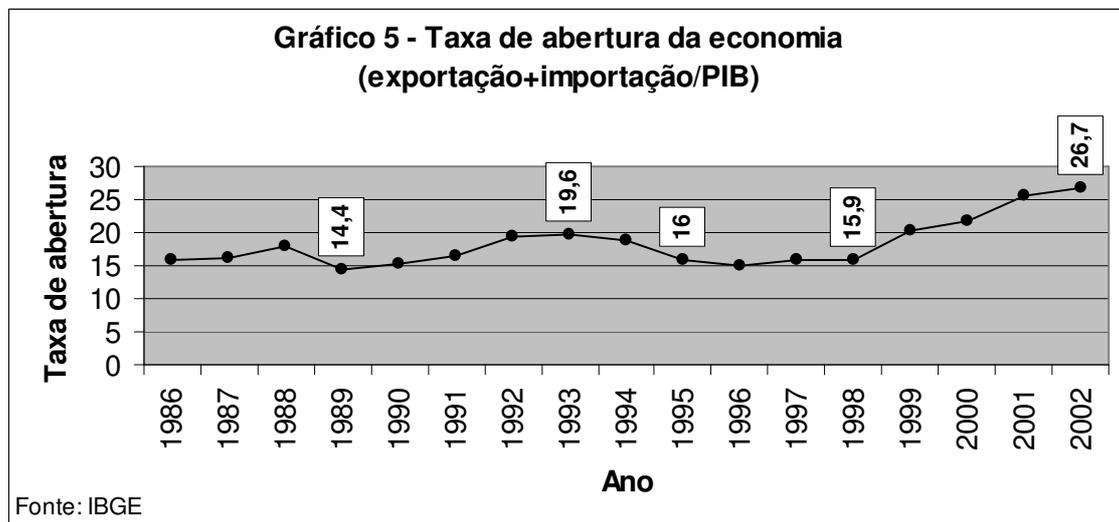
Quando, em junho de 1999, o Banco Central adotou o regime de metas para inflação, estava instaurado o tripé econômico traçado nos acordos com o FMI, que se completava com o câmbio flutuante e com altos índices de superávit primário. Pelo regime de metas para inflação, o Banco Central passa a ter como missão precípua o atingimento dos índices definidos pelo Conselho Monetário Nacional (CMN) para os dois anos subseqüentes, tarefa que cumpre utilizando, basicamente, a regulação da taxa de juros.

3.4.4.5.1. Abertura da economia

Após o Plano Real o setor público, principalmente dos Estados e Municípios, estava sofrendo para se adequar ao novo cenário de estabilidade monetária, não podendo mais financiar seus déficits com o imposto inflacionário. Neste contexto, as finanças públicas se deterioravam e aumentava a relação dívida/PIB, o que por sua vez exigiria lançar mão de recursos externos para financiar investimentos, acarretando ampliação do déficit na balança de pagamentos (conta corrente). A liberalização comercial empreendida desde o início da década de 1990, por seu turno, ampliou o volume de importações e contribuía para forçar o déficit crescente na balança comercial (Gráfico 4):



A taxa de abertura da economia, medida pela razão entre importações + exportações e o PIB, teve uma significativa ampliação a partir do governo Collor, sofrendo uma retração por causa da queda nas exportações percebida logo após o Plano Real. A partir da crise russa e das novas diretrizes acertadas com o FMI, a taxa de abertura da economia salta de 15,9% em 1998 para 26,7% em 2002, como se percebe no Gráfico 5 (abaixo):



A abertura da economia também foi processada com a liberalização dos preços dos combustíveis, que se deu no início de 2002 com a entrada em vigor da regulamentação da Emenda Constitucional nº 33, de dezembro de 2001. Esta emenda permitiu a importação dos derivados de petróleo para fomentar a

concorrência no mercado interno brasileiro. Tal medida havia sido acordada com o FMI, segundo informa o Memorando de Política Econômica do Ministério da Fazenda de 26/03/2002, em seu parágrafo 14.²³⁹ A Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis – ANP – esclarece o que de fato ocorreu:

Desde janeiro de 2002, os preços dos combustíveis no Brasil passaram a ser totalmente livres, da refinaria aos postos de serviços. A liberação nas refinarias foi o último degrau da implantação de um modelo baseado na competição e no livre mercado, cabendo ao governo apenas o papel de regular e fomentar o setor. Para tanto, a ANP consolidou toda regulamentação que permite a importação de derivados de petróleo, especialmente em relação à gasolina, ao óleo diesel e aos solventes. (...) A abertura estava prevista, inicialmente, para agosto de 2001, mas teve de ser prorrogada para janeiro de 2002, devido ao atraso na aprovação dessas mudanças de ordem tributária, sem as quais essa transição seria inviável. Assim, em apenas três anos, o país saiu de um cenário extremamente controlado para um livre mercado nos combustíveis.²⁴⁰

É relevante rememorar que, em 1996, foi aprovada a Lei nº 9.279, a Lei de Propriedade Industrial (ou simplesmente Lei de Patentes). Segundo o próprio governo (BRASIL, 2002:368), esta legislação buscava estabelecer um ambiente favorável ao investimento estrangeiro, adequando a legislação nacional aos acordos internacionais dos quais o Brasil fazia parte. Outras leis que garantiram a propriedade intelectual foram a Lei de Cultivares (nº 9.456/97), a Lei de Proteção de Programas de Computador (nº 9.609/98) e a Lei do Direito Autoral (nº 9.610/98). O Consenso de Washington proferia no item 10 de seu receituário justamente a proteção à propriedade intelectual.

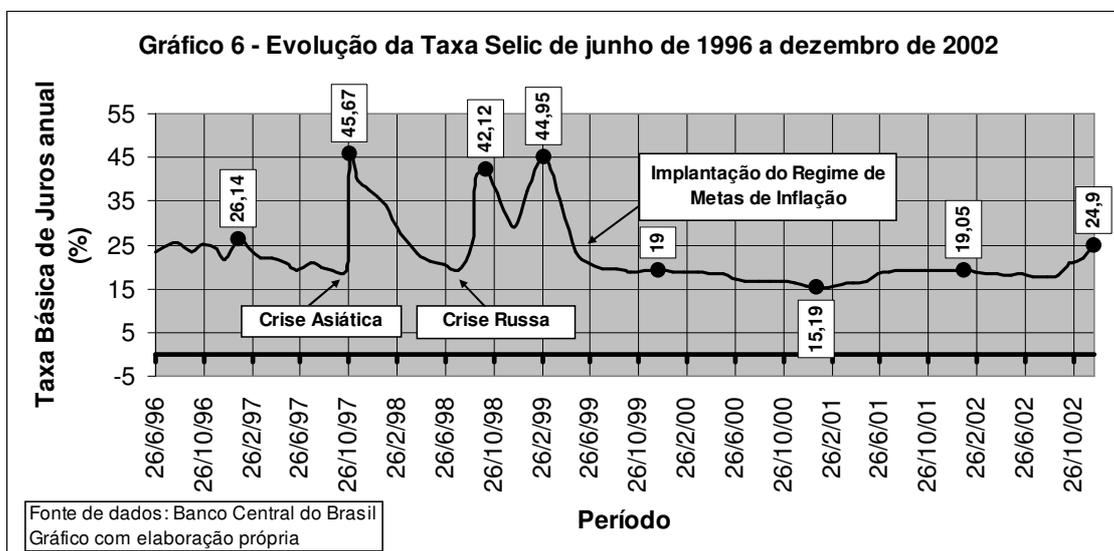
3.4.4.5.2. Altas taxas de juros e crescimento da dívida

A crise asiática de 1997 foi responsável pela duplicação na taxa de juros brasileira (Gráfico 6) e cortes de 2,5% do PIB no orçamento por parte do governo. Após, houve uma redução gradual na taxa até os patamares anteriores (já bastante elevados em comparação com países em desenvolvimento do mesmo porte). Com a

²³⁹ BRASIL. Ministério da Fazenda. (2002b).

²⁴⁰ Disponível em http://www.anp.gov.br/conheca/comb_preco_livre.asp, acesso em 11/01/09, às 14h37min.

crise russa de 1998, processou-se novo aumento substancial, seguido de uma flutuação e de uma redução escalonada após a adoção do regime de metas para inflação, em junho de 1999.

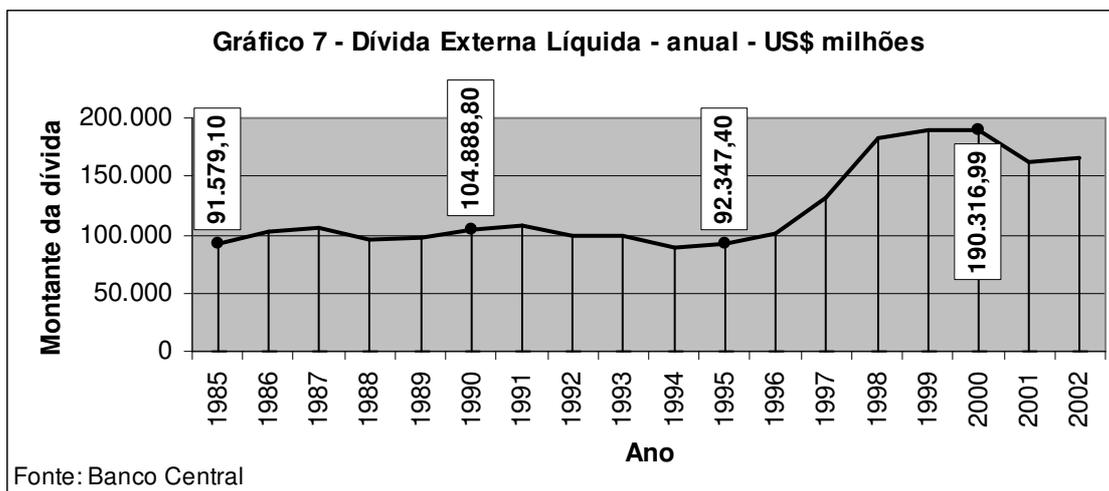


As taxas de juros praticadas pelo Brasil ao longo de todo o período de governo do Presidente Fernando Henrique, e mais abrangentemente desde a redemocratização, são inegavelmente as maiores do mundo, tendo figurado em anos consecutivos no topo das listas internacionais de juros. “(...) De fato, se houve um fio condutor da política econômica da década de 90, este foi o uso de altas taxas de juros praticamente como único instrumento para administrar a demanda agregada.”²⁴¹ As razões indicadas pelos governos para tais patamares são: o receio inflacionário, a necessidade de estabilidade cambial, a valorização dos títulos da dívida pública e, de forma mais ampla, a atração de investimentos estrangeiros. Uma das piores conseqüências das altas taxas de juros, além do encolhimento do PIB, se localiza no endividamento público: “O Plano Real (...) alterou a forma de financiamento do déficit público: ao invés de financiá-lo via emissão de dinheiro, (o governo) passou a fazê-lo pela emissão de dívida, razão que conduziu o País à dívida atual.”²⁴²

²⁴¹ PINHEIRO; GIAMBIAGI (2000).

²⁴² MATIAS, p. 12.

Nos gráficos abaixo pode-se notar a evolução da dívida externa líquida e da dívida interna líquida do setor público consolidado. Ambas cresceram significativamente no período estudado em razão, principalmente, das altas taxas de juros:



Em 1995, o pagamento de juros e encargos da dívida pública montavam 10,86% das despesas correntes da União, número que subiu para 12,58% em 2002. Já em relação à amortização da dívida, o percentual que era de 5,85% em 1995, ascende para não menos do que 15,69% das despesas do executivo federal no último ano do governo Fernando Henrique. Ou seja, em 1995 se gastava 16,71 das despesas correntes com a dívida; em 2002, 28,27%, um aumento de 69,18%. A despeito dos pagamentos realizados, a dívida pública mobiliária federal interna, que

era de R\$ 193,60 bilhões em 1995, passou para R\$ 1,11 trilhão em 2002, ou seja, 574,02% de aumento.²⁴³ Se utilizarmos o conceito de Receita Corrente Líquida (RCL), o mesmo que baliza os gastos com funcionalismo na Lei de Responsabilidade Fiscal, concluiremos que as despesas financeiras (juros e encargos sobre a dívida efetivamente pagos com recursos do Tesouro somados às despesas orçamentárias com a amortização das dívidas interna e externa) representavam 38,74% da RCL da União de 1995, o equivalente a R\$ 58,96 bilhões (a preços de 2006). Em 2002, esse quociente eleva-se para 61,89% da RCL da União, ou R\$ 169,10 bilhões (também a preços de 2006).

Sobre as taxas básicas reais de juros desde o início da década de 1990, explica GARCIA (2008:26):

(...) em todo esse tempo, figuraram entre as mais altas do mundo. E sempre muitas vezes maiores do que as praticadas nos países centrais e nos chamados “emergentes”, assemelhados ao Brasil. Muito provavelmente, trata-se de um caso único na história do capitalismo mundial: um país manter, por 15 anos, taxas de juros entre as mais altas do planeta. Neste período, em diversos momentos ocupou o mais alto lugar do pódio. Nenhum país (...) o acompanhou em tão longo percurso. Apenas o Brasil lá ficou. Olímpicamente. Vendo os outros ingressarem em processos de crescimento mais robusto e, corroendo-se de inveja, ainda insistia no mantra: são necessários; as pressões inflacionárias ainda os exigem; temos de fazer as “reformas”; o futuro será melhor; o espetáculo do crescimento começará no próximo ano – que, em alusão à música Pedro Pedreiro, de Chico Buarque, “que já vem, que já vem, que já vem (...)”.

Os juros altos, acima de tudo, foram fatores cruciais da financeirização da economia e, mais especificamente, das empresas. Os altos ganhos proporcionados pelo chamado “mercado financeiro” foram gradativamente retirando importância da

²⁴³ Com dados de tabela elaborada por GARCIA (2008:13). No mesmo texto, escreve o autor: “(...) a dívida pública mobiliária federal interna conheceu uma rápida e forte ascensão. Foi multiplicada por sete, em um pouco mais de uma década (1995-2006). **O movimento resultou de uma opção de política econômica** – em suas componentes cambial e monetária – que integrava não só o programa de estabilização da moeda – trocando a inflação por dívida, mediante a adoção do câmbio fixo e ampliação das importações –, como a estratégia de atração de capitais externos – mediante as mais generosas taxas de juros – para financiar os déficits em transações correntes advindos do real sobrevalorizado, **ampliar a internacionalização da economia nacional e acelerar a financeirização da riqueza, desregulamentando a movimentação de capitais.** Disso resultou elevado crescimento do passivo externo – aumentando a vulnerabilidade da economia nacional –, perda de dinamismo e **desnacionalização em diversos setores econômicos, aumento do desemprego, concentração funcional da renda, medíocres taxas de crescimento do PIB, entre outras conseqüências negativas.**” Ibid., p. 25. (Grifos nossos)

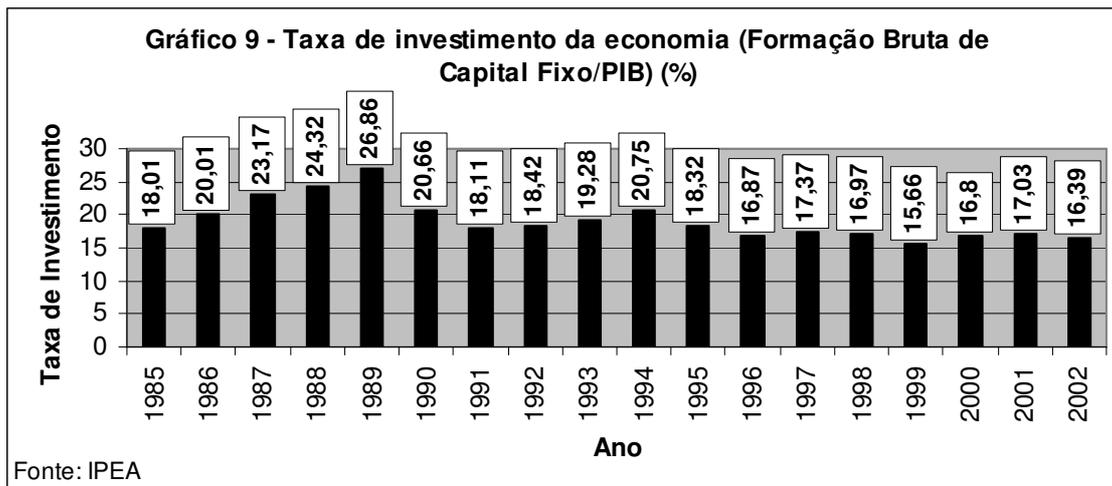
economia real e levando empresas a apostarem seus balanços em ganhos não materiais nas bolsas de valores.²⁴⁴ Conquanto este não seja um fenômeno exclusivamente brasileiro (ao contrário), aqui a dimensão ímpar a que chegaram as taxas de juros agudizou o processo de financeirização.²⁴⁵ E, como se retoma do conceito supra formulado, o neoliberalismo funda a riqueza no mercado financeiro, do que se conclui que as altas taxas de juros praticadas no Brasil favoreceram o avanço neoliberal.

3.4.4.5.3. Baixo investimento, baixo crescimento

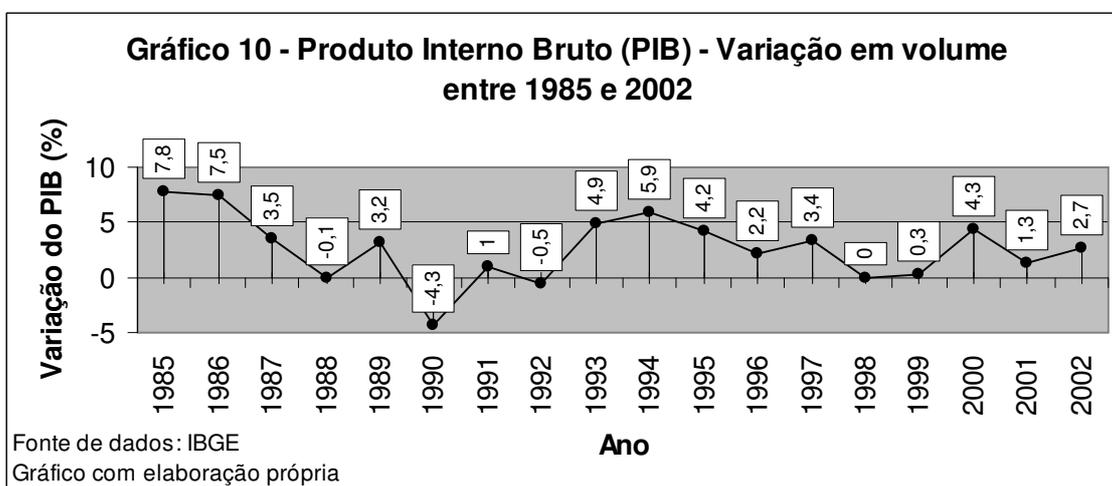
Os juros altos têm uma forte relação com as baixas taxas de crescimento do Produto Interno Bruto registradas ao longo de toda a década de 1990, pois reduzem o investimento ao torná-lo mais caro (Gráfico 9):

²⁴⁴ “Afinal, por que investir, inovar, arriscar, por que se empenhar em fazer crescer a produção de bens e serviços, se o mercado não expande, a capacidade de consumo da população é baixa e, principalmente, se é possível ter rentabilidade segura e elevada com títulos da dívida pública?” (Ibid., p. 29).

²⁴⁵ Documento oficial do Ministério da Fazenda, datado de 12/09/01, traz um elucidativo trecho sobre a importância conferida aos investidores estrangeiros pela estrutura do Banco Central. Eis o trecho: “O governo continua a manter contatos freqüentes e construtivos com a comunidade internacional de investidores. Uma ampla gama de informações econômicas é disponibilizada em formato acessível aos usuários tanto pela Internet quanto em boletins emitidos periodicamente por diversas unidades do Ministério da Fazenda e do Banco Central. Essas informações incluem atualizações diárias das reservas internacionais e das intervenções do Banco Central no mercado cambial detalhes mensais dos resultados fiscais (incluindo dados sobre a gestão da dívida) e relatórios mensais sobre o balanço de pagamentos. Além disso o governo vem promovendo uma série de road shows conferências telefônicas e outros tipos de comunicação com profissionais do mercado relacionados ou não com operações específicas. O Grupo de Comunicação Institucional com Investidores (GCI) instituído no Banco Central vem atuando desde abril de 1999 na tentativa de melhorar os canais de comunicação com investidores e analistas e aumentar a transparência das políticas especialmente as do Banco Central. Seus relatórios são distribuídos por correio eletrônico a cerca de 13 400 destinatários em mais de 60 países. O GCI está encarregado de proporcionar informações detalhadas sobre a economia aos titulares dos bônus soberanos brasileiros cumprindo assim com os requisitos de “disclosure” de diversos países. O GCI também realiza encontros periódicos com os investidores tanto no Brasil como no exterior. O Banco Central criou também uma unidade responsável pelas relações com as agências de classificação de risco com a tarefa de facilitar o acesso dessas agências a informações e análises da economia brasileira o que se dá por meio de contatos freqüentes entre os técnicos do BCB e das agências assim como pela organização de reuniões de analistas das agências com formuladores chaves de políticas econômicas políticos e outros observadores do cenário econômico e político brasileiro.” (BRASIL. Ministério da Fazenda., 2001b).



O saldo econômico mais notável do governo Fernando Henrique foram baixos índices inflacionários obtidos à custa da produção nacional (em razão da abertura comercial) e arraigada recessão. O baixo crescimento do PIB redonda em desemprego, conseqüência também sentida no Brasil conforme se verá abaixo. No Gráfico 10, se resumem os valores da variação do PIB entre o início do governo Sarney e o fim do governo FHC:



3.4.4.4. Aumento do desemprego e reformas na legislação trabalhista

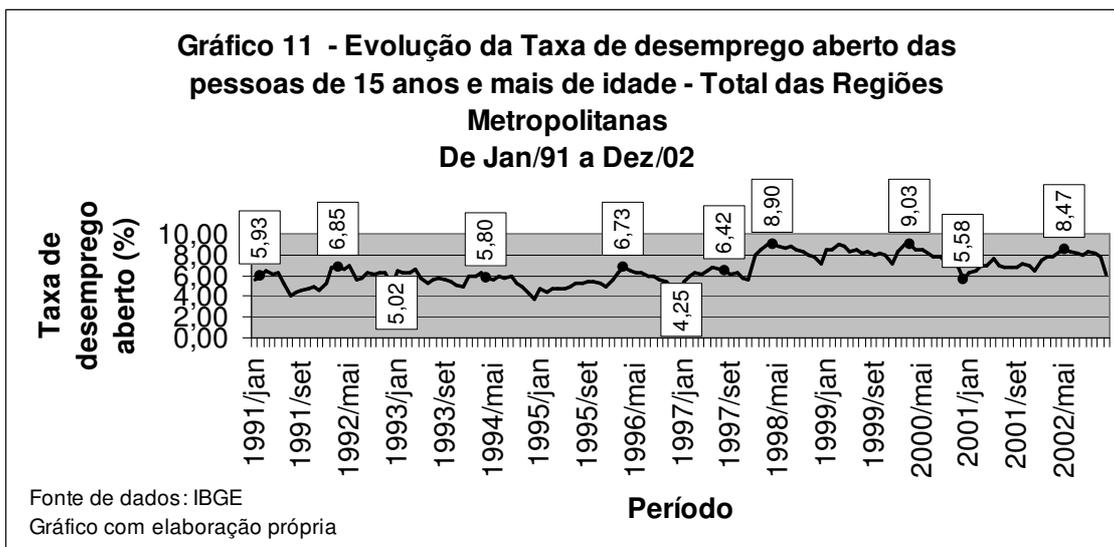
As altas taxas de juros do período pós- crise asiática causaram grande retração econômica e foram diretamente responsáveis pelo aumento no desemprego de 6% para 7,5% em setembro de 1998. O Memorando de Política Econômica do MF 13/11/08, afirmando a naturalidade da lógica do desemprego estrutural, postulou:

(...) Parte desse aumento (do desemprego) reflete também as **tendências estruturais** no mercado de trabalho em particular a racionalização e a modernização dos processos de produção na indústria e serviços. (Grifo nosso)

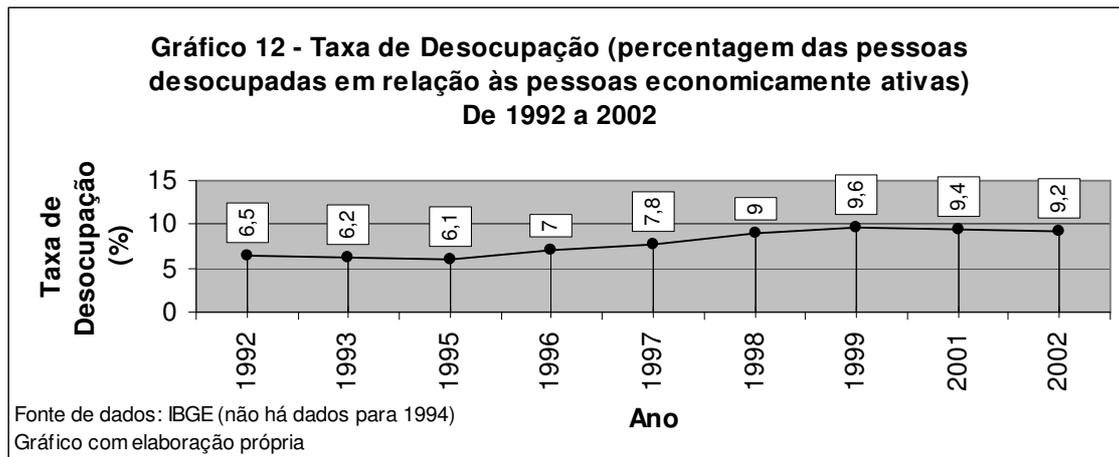
Ainda sobre a precarização das relações de trabalho, o Informe de Previdência Social de dezembro de 2000, publicado pelo Ministério da Previdência e Assistência Social, concluía que:

No decorrer dos últimos anos tem ocorrido um processo de reestruturação das empresas com redução do número de empregados contratados diretamente e aumento da subcontratação de serviços. Em vez de manterem em seus quadros funcionários da área de vigilância, limpeza, segurança, secretaria e outros serviços, há uma tendência das empresas subcontratarem outras empresas especializadas.

Entretanto, este processo vem acompanhado de aumento da informalização, pois parcela destas novas empresas subcontratadas mantém funcionários sem carteira assinada, aumentando a evasão de contribuições previdenciárias.²⁴⁶



²⁴⁶ BRASIL. Ministério da Previdência e Assistência Social (2000:3).



Enquanto a média de desemprego entre janeiro de 1991 e dezembro de 1994 foi de 5,65%, o mesmo índice para o período de janeiro de 1995 a dezembro de 2002 cresce para 7,01%. Se considerarmos somente o segundo governo de FHC, então o desemprego atinge 7,71%. Não é à toa que no discurso de posse do segundo mandato, o Presidente disse:

Preocupa-me o desemprego. Como acontece ao início de cada ano, a taxa de desemprego poderá elevar-se. Por ser passageiro, o quadro não é menos doloroso, para quem perde o seu emprego.²⁴⁷

No Memorando de 13/11/08, lê-se que o governo entendia necessário reformar urgentemente a legislação trabalhista, que seria por demais “rígida” frente aos novos tempos. Um rol de medidas já tomadas neste terreno era propagandeado pelo Ministério da Fazenda:

(i) adoção de um sistema de demissão temporária de forma a reduzir as dispensas finais; (ii) regulamentação de contratos em tempo parcial e temporário; (iii) flexibilidade no expediente de trabalho de forma a reduzir custos com horas extras; (iv) ampliação de benefícios do seguro desemprego para trabalhadores empregados a longo prazo e (v) melhorias no sistema de treinamento e retreinamento.

Outras ações seriam promovidas, como já anotado no PEF, no sentido de facilitar a abertura de sindicatos, acabando com a unicidade sindical, e de viabilizar que mais direitos pudessem ser transacionados (suprimidos e/ou flexibilizados) por meio das negociações coletivas entre sindicatos patronais e de empregados.

²⁴⁷ CARDOSO (1999).

Mudanças legislativas empreendidas pelo governo na área trabalhista fizeram eco à condicionalidades do FMI. O Decreto nº 2.100, de 20 de dezembro de 1996, denunciou a Convenção nº 158 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), que havia sido internalizada em 1992 e estava vigente desde 05 de janeiro de 1996. Esta norma proíbe a demissão imotivada de trabalhadores, sendo claramente oposta à flexibilização da forma de trabalho. A denúncia atendeu aos anseios da Confederação Nacional da Indústria (CNI), que havia entrado com uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIn) no Supremo Tribunal Federal (STF) contra a norma internacional. Estava mantida a demissão sem justa causa. A Portaria nº 865/95, do Ministério do Trabalho, proibiu os fiscais do trabalho de autuarem empregadores que descumprissem dispositivos de acordos ou convenções coletivas. O Decreto nº 2.066/96 limitou a liberação dos empregados eleitos para mandatos nas entidades sindicais. A Lei nº 9.601/98 instituiu o trabalho temporário e o banco de horas (compensação sem necessidade de pagamento de horas-extras), passando a permitir a contratação com redução de direitos e encargos trabalhistas pelo período de até dois anos. A Medida Provisória nº 1.952-22/00 regulamentou o trabalho em tempo parcial e a dispensa temporária, permitindo redução de jornada, de salário e de férias, além da suspensão do contrato de trabalho. A Medida Provisória nº 1.878-64/99 autorizou o trabalho aos domingos. A Lei nº 9.957/00, instituiu o rito sumaríssimo na Justiça do Trabalho (fazendo com que, na prática, os trabalhadores aceitassem dar quitação das dívidas trabalhistas por valor muito inferior ao montante real). Já a Lei nº 8.959/00 criou as Comissões de Conciliação Prévia, cuja intervenção no término do contrato de trabalho passou a ser obrigatória para garantir o acesso à Justiça do Trabalho.

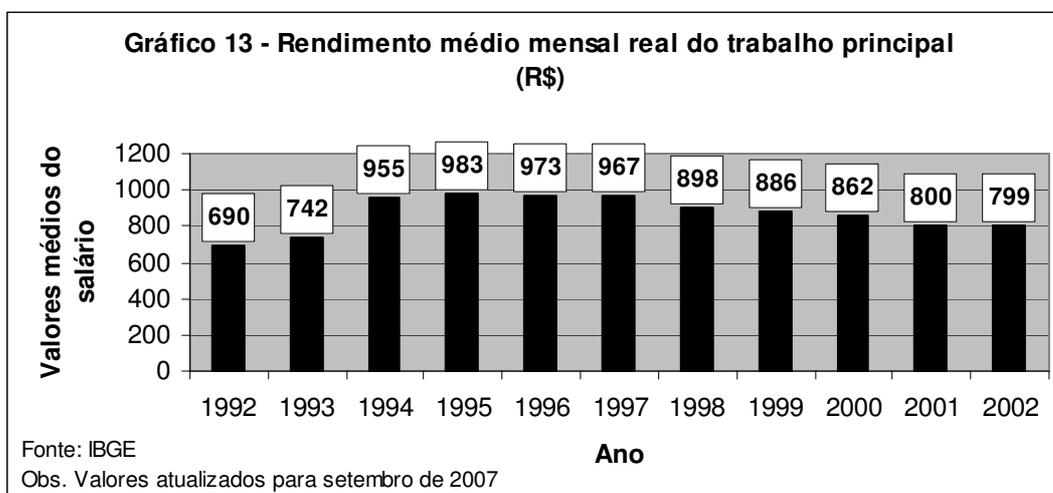
A PEC nº 623/98, de autoria do Poder Executivo, atendia ao que o governo havia anunciado e flexibilizava completamente a estrutura sindical brasileira. Era sepultada a unicidade sindical, facultada a contribuição dos trabalhadores, restringida a representatividade do sindicato aos seus associados, restringido o acesso do trabalhador à Justiça do Trabalho (devendo, antes, submeter-se a conciliação prévia no âmbito da empresa). Esta PEC acabou não sendo aprovada, evitando que tais medidas entrassem em vigor. Já o Projeto de Lei nº 5.483/01, também de autoria do governo, buscava, no jargão jurídico-trabalhista, “sobrepor o negociado ao legislado”, o que na prática quer dizer que os acordos e convenções

coletivas de trabalho passariam a ter autonomia para sobrepujar direitos entabulados na legislação trabalhista. Após muita discussão no Plenário da Câmara dos Deputados, o novo governo, em maio de 2003, mandou retirar de tramitação o PL, arquivando-o.

As iniciativas do governo federal fizeram KREIN (2004:1-3) afirmar:

Após 1994, foram introduzidas diversas medidas pontuais no campo das relações de trabalho que contribuíram para alterar a forma de contratação e de determinação do uso e da remuneração do trabalho no Brasil, estimulando uma flexibilização numérica e funcional do mercado de trabalho. Além disso, houve uma flexibilidade procedimental nas formas de solução dos conflitos, especialmente com a introdução das comissões de conciliação prévia. (...) Por *Flexibilidade numérica ou quantitativa* entendemos a ampliação da liberdade das empresas para empregar e demitir de acordo com as suas necessidades de produção, dentro de uma estratégia de diminuição de custos. (...) O conjunto das medidas sinaliza claramente para uma tendência de desregulamentação de direitos e de flexibilização das relações de trabalho (...)

O conjunto de medidas na área trabalhista, somado às condições recessivas da economia, levaram a que, após o Plano Real, se ampliasse a dificuldade das categorias para manter ou elevar o poder de compra dos salários, além de se verificar um rebaixamento do valor do salário fixo (Dieese, 1999:13, apud KREIN, 2004:17). Isto se verifica com mais clareza na redução gradativa e permanente do rendimento médio mensal do trabalho principal a partir de 1996 (Gráfico 13):



3.4.5. Balanço dos anos FHC

A Reforma do Estado levada a cabo pelo governo Fernando Henrique teve como pano de fundo a ideologia neoliberal, ainda que seu principal condutor (o Ministro Bresser-Pereira) o refutasse expressamente. Reduzir o Estado às funções básicas de regular os mercados e prover a segurança jurídica de forma mais ampla é algo absolutamente afinado com o pensamento monetarista. Elementos como diminuição dos dispêndios com funcionalismo público, venda de empresas estatais, ajuste fiscal, reforma previdenciária, redução das áreas de atuação direta do Estado (como educação superior) constavam expressamente no Consenso de Washington e nos protocolos de cooperação e convênios firmados com as instituições de Bretton Woods. O próprio Bresser-Pereira, talvez embalado pelo fim do governo FHC, proferiria a seguinte sentença:

Tentou-se definir essa reforma como simplesmente mais um capítulo das reformas ultraliberais e da onda ultraliberal que estava acontecendo no primeiro mundo desde o final dos anos 70, e que atingiu muito fortemente também o Brasil a partir do início dos anos 90. De fato, há elementos liberais na reforma (...).²⁴⁸

Além da RE, a retórica do governo, consubstanciada nos discursos do Presidente, foi sempre marcada pelo argumento de que o modelo de Estado deveria ser adequado à economia de mercado, à redução dos gastos públicos, à privatização e à liberalização comercial. Fernando Henrique conseguiu reformar a previdência dos trabalhadores celetistas em geral, além de viabilizar o crescimento do modelo de fundos de previdência privada.

O sistema financeiro foi fomentado, não só com o PROER, mas com a redução tributária para a livre entrada de capitais estrangeiros. Paralelamente, os bancos públicos estaduais foram privatizados, reduzindo-se a capacidade dos Estados se auto-financiarem. A privatização, medida amplamente anotada em todos

²⁴⁸ BRESSER-PEREIRA, *Uma Resposta Estratégica aos Desafios do Capitalismo Global e da Democracia*. In: BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão. (2002:33). O ex-Ministro ainda escreveria no mesmo artigo: “(...) Meu objetivo, com a Reforma da Gestão Pública de 1995, foi reconstruir o Estado e fortalecer o serviço público, adaptando-os ao mundo do capitalismo global e da democracia em que vivemos.” (Ibid., p. 34).

os acordos com o FMI, foi levada à cabo com pertinácia pelo governo, atingindo empresas públicas de todas as áreas e tamanhos. Além dela, o fim do monopólio estatal em áreas como telecomunicações, energia e petróleo foi um impulso a mais na abertura da economia.

Com a promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal, uma ideologia de Estado era então petrificada num estatuto legal que passou a ser como que uma espada de Dâmocles pendendo sobre as cabeças de governadores e prefeitos. Acabara a desordem de mandatários irresponsáveis que deixavam orçamentos falidos e obras inacabadas para seus sucessores; mas acabara, também, a liberdade política de investir o orçamento única e exclusivamente de acordo com o que as urnas e a conjuntura econômica impusessem. Como se demonstrou, a LRF não foi uma exclusividade brasileira, mas sim um dispositivo “sugerido” pelo FMI para os países fazerem jus aos empréstimos salva-guarda.

Os superávits primários, cada vez maiores, foram feitos à custa do investimento e do aumento da carga tributária. Os juros, classificados entre os maiores do mundo, sustentavam o crescente endividamento público e tornavam o país mais atrativo aos capitais internacionais. O baixo investimento levou o país à estagnação econômica, com crescimento vegetativo do PIB, carreando consigo um desemprego que passou a fazer parte do cotidiano brasileiro nas grandes cidades. As reformas da legislação trabalhista, todas aprovadas com a retórica da ampliação e formalização do emprego, tiveram efeitos, senão inversos, nulos. O resultado mais presente das mudanças trabalhistas foi a terceirização de serviços e a precarização da condição dos trabalhadores em razão do desemprego estrutural. E resta a considerar que muitas das intenções do governo não foram atingidas na área, tais como a superioridade da negociação coletiva frente à Lei e a liberalização sindical.

Também o governo não conseguiu aprovar a reforma tributária. Aumentos de impostos foram realizados, com a CPMF, Cofins, CIDE, mas a mudança da matriz, com unificação de alíquotas de ICMS, o governo viu acabar-se nos debates dos meios empresariais, dos governadores e dos congressistas. Reforma tributária, de outro lado, era uma diretriz imperiosa do Consenso de Washington.

Os três acordos com o FMI firmados a partir de 1998 impuseram ao Brasil uma disciplina fiscal leonina, submetendo o país a revisões periódicas para se constatar se as metas acordadas estavam a ser cumpridas. É evidente que isto retirava autonomia e, por que não dizer, soberania do país. Chegou-se ao ponto de autorizar os técnicos do Fundo a sugerir formas de readequação das contas públicas nacionais, das estatísticas sociais, da estrutura federal de arrecadação e gestão de impostos. Em todas as revisões dos acordos, o Brasil reafirmava que queria manter o “frutífero” diálogo e parceria com o FMI.

A falta de investimentos públicos, atestada pela diminuição gradativa da formação bruta de capital ao longo de toda a década de 1990, conduziu o país ao apagão de 2001, aos caos da malha rodoviária, a terceirizações cada vez mais freqüentes no serviço público, ao sucateamento de hospitais e universidades etc. Paralelamente a esta redução de investimentos, a afluência de capitais estrangeiros aumentou fortemente a partir da entrada em vigor do Plano Real e da posse de FHC na Presidência. Houve uma cada vez maior financeirização da economia, fazendo com que em muitos casos fosse mais rentável aplicar recursos em especulação do que em investimentos produtivos.

O tripé econômico baseado em regime de metas para inflação, superávit primário e câmbio flutuante, vigente a partir de 1999, coroou os preceitos estabelecidos pelo FMI para uma economia de mercado. As metas para inflação, aliás, assim com a Lei de Responsabilidade Fiscal, não foram implantadas pioneiramente no Brasil. Este regime foi inaugurado na Nova Zelândia, em 1990, sendo adotado gradativamente em países como Espanha, México, Coréia do Sul, Colômbia e Peru.

Outra diretriz afinada com o *Washington Consensus* que o governo anunciou, mas não conseguiu levar adiante, foi a autonomização do Banco Central. Na prática, o BC foi autônomo na gestão FHC, porém institucionalmente ele permanecia vinculado à vontade do Presidente da República. Diante de outras reformas, essas sim que exigiam mudanças legislativas para ter efeito, a estratégia do governo deixou em segundo plano o Banco Central. Isto não eximiu o Planalto de, em

diversos momentos, acenar com a concessão de independência ao BC, em gestos claros de sinalização ao mercado financeiro internacional.

Todas estas medidas tornaram o Brasil uma economia de mercado ao final dos anos FHC. Talvez fosse cedo para se decretar o fim do Varguismo, mas não há a menor dúvida de que o perfil do Estado brasileiro era outro ao no entardecer de 2002.

4. CONCLUSÕES

Não se discute que o neoliberalismo nasce a partir da doutrina de Friedrich Hayek e Milton Friedman. Também não resta dúvida de que esta doutrina se fez brotar em forma de receituário nas linhas do *Washington Consensus*. O instrumental que nos forneceram estas fontes conduziu o presente estudo a uma definição, ainda que sujeita a erros, do que possa ser seguramente considerado neoliberal. Se esta definição conseguir se defender diante de questionamentos os mais variados, então ela serve como prisma de análise das medidas tomadas no Brasil (e em qualquer lugar do mundo) para aquele que quiser inferir seu caráter neoliberal, ou não.

Com esta base é viável afirmar que o Brasil foi um país marcado pela adoção de um programa, ora coerente e bem direcionado, ora inseguro e titubeante, um direção à economia de livre mercado almejada pelo neoliberais. Os governos que se sucederam tiveram de lidar com as barreiras naturais da democracia, tais como opinião pública e oposição parlamentar, para levar adiante as medidas estruturais que acabaram por mudar drasticamente o perfil do Estado Brasileiro.

A privatização, por exemplo, foi um processo que começou ainda antes do governo Sarney, institucionalizou-se com Collor, ganhou impulso com Itamar e teve um missionário seguidor no governo Fernando Henrique. Mais de cem empresas foram privatizadas no todo ou em parte. O que torna estas alienações uma medida prioritariamente ideológica, muito mais do que apenas uma adequação natural aos novos tempos econômicos, é que as privatizações brasileiras se deram ora com moedas podres (que nada acrescentavam ao erário), ora com preços vis, e, via de regra, em ambos os casos, com financiamentos públicos do BNDES. Contudo, o fato é que o Brasil, tal como dito pelo próprio governo, se empenhou num dos maiores programas de privatização do mundo, sendo festejado nisso por todos aqueles que professavam a ideologia neoliberal:

Na década de 90, e até junho de 1999, o Brasil privatizou 119 empresas estatais, com a geração de US\$ 70,3 bilhões em receitas e a transferência para o setor privado de dívidas públicas no montante de US\$ 16,6 bilhões. Esses valores fazem da privatização brasileira uma das maiores em todo o mundo - por exemplo, até 1997, as

receitas totais com a privatização em todos os países da OCDE somavam US\$ 153,5 bilhões [Nestor e Mahboodi (1999)]. Mas não é apenas a magnitude das empresas envolvidas que torna o programa digno de nota. Igualmente importante é o fato de que em apenas cinco anos o Estado vai ter se retirado quase inteiramente de setores que gerenciou com exclusividade por várias décadas. Até 1996, o setor privado estava quase ausente dos setores de infra-estrutura no Brasil, com exceção dos serviços de transporte rodoviário. Ao final de 1998, os investidores privados controlavam todo o setor de telecomunicações e ferrovias, os maiores portos do país, algumas de suas principais rodovias, dois terços da distribuição e uma grande parte da geração de eletricidade e uma parcela pequena mas crescente do setor de água e saneamento. A maior parte do que permaneceu no setor estatal deve ser privatizada em 1999-2000. **Há apenas 10 anos, nem mesmo o mais otimista dos liberais poderia prever uma resultado tão favorável.**²⁴⁹ (Grifo nosso)

Uma tentativa ousada, embora malograda, de usar a privatização para sustentar um programa de estabilização ocorreu em 1990, quando foi lançado o Programa Nacional de Desestatização. Deste então, o avanço da privatização passou a ser essencial como meio de sinalizar o compromisso de diminuir a intervenção do Estado na economia e atingir o objetivo de disciplina fiscal, principalmente em condições de forte instabilidade econômica. (...)²⁵⁰

Além das privatizações, o Brasil dos governos pós-ditadura viu a abolição gradativa dos grandes programas de obras públicas e planejamento econômico de longo prazo. Os Planos Nacionais de Desenvolvimento dos militares foram substituídos pela inércia estatal na área econômica, seja pela privatização, seja pela redução do investimento público. A meta deixara de ser vinculada ao crescimento econômico, deslocando-se para o controle da inflação. A partir deste, e dos instrumentos que lhe viabilizavam (taxa de juros, abertura das barreiras alfandegárias etc.), o país atingiria o PIB que fosse possível. O Brasil, de fato, abandonou a planificação da economia.

Por mais de uma vez no período estudado o governo federal pautou a meta monetária. Isto significava dar ao mercado a previsibilidade necessária no que tange à disponibilidade de moeda, além de acenar para os investidores internacionais que o compromisso com o controle da inflação e com a realização dos superávits primários era de primeira hora. As crises econômicas vividas no período receberam do Estado medidas de ajuste fiscal e redução de funções, nunca investimentos e

²⁴⁹ PINHEIRO, Armando Castelar. *Privatização no Brasil: Por quê? Até onde? Até quando?* In. GIAMBIAGI; MOREIRA (Orgs.) (1999:178).

²⁵⁰ PINHEIRO; GIAMBIAGI (2000:39).

ações protagonistas. Certamente esta postura contribuiu para a recessão que acabou por se instalar no país na década de 1990. Em suma, o Palácio do Planalto corroborou a atuação de uma autoridade monetária que enxergou ao longo de todo o período apenas o controle inflacionário como desiderato.

Principalmente nos discursos e práticas de Collor e FHC, a readequação do papel de Estado era sempre uma prioridade. O Presidente tucano apontava o paradoxo de um Estado que ficava menor, e justamente por isso teria mais importância naquelas áreas em que sua atuação fosse efetivamente reclamada. Uma série de setores foram desmonopolizados, outros foram entregues inteiros à iniciativa privada. Outros, ainda, passaram a existir a partir de novas figuras jurídicas criadas para viabilizar a realização de serviços públicos por entidades não-estatais, como ONGs, OSCIPS e OS. De outro lado, esta redução das funções não veio paralela ao alívio de tributos, ao contrário. Os brasileiros suportaram cada vez mais impostos e contribuições, que foram drenados principalmente para a realização de superávit primário e para o financiamento de programas como o Proer, que salvou o sistema financeiro nacional da quebraadeira.

As barreiras alfandegárias foram sendo reduzidas desde o final da década de 1980, quase que dobrando a taxa de abertura da economia entre 1986 e 2002. As tarifas de importação tiveram importante decréscimo já no governo Collor, sendo usadas por FHC para controlar a inflação com a entrada de produtos estrangeiros a preços competitivos, o que certamente causava o enfraquecimento da indústria nacional. Se não se logrou a extinção das barreiras alfandegárias nem mesmo no âmbito do Mercosul, é certo que elas foram substancialmente mitigadas no período.

Quanto à carga tributária, foi demonstrado que ela teve um pequeno decréscimo no governo Collor, mas depois saltou quase 8% do PIB até o final da era FHC. Esse crescimento, por seu turno, não foi uniforme. Como visto, os maiores salários foram os menos onerados, restando para os trabalhadores dependentes do salário mínimo um peso cada vez mais substancial no financiamento da máquina pública. As rendas de capital, mormente aquelas repatriadas ao exterior, gozavam de amplas liberdades, auferindo reduções tributárias e mesmo isenções, tudo com o

fito de financiar os déficits em conta corrente gerados pelo pagamento de juros da dívida.

A ditadura militar, apesar de ter ocorrido durante os anos em que no mundo ocidental florescia o *welfare state*, não implantou no Brasil um amplo aparato de bem-estar social. Conquistas como um sistema de saúde universal advieram da Constituição Federal de 1988, tardia no deferimento de direitos se comparada a países de mesmo porte. Deste ângulo, não restavam muitas políticas de bem-estar para serem extintas pelo Estado. Ainda assim, pode-se identificar áreas em que o gasto estatal era realizado em benefício de direitos assegurados, como a previdência social. Nestas áreas, as reformas ocorreram no sentido de reduzir gastos públicos, tolhendo direitos já conquistados, como a aposentadoria por idade. Os investimentos em educação passaram a focalizar o nível fundamental, relegando o ensino superior público a uma situação de indigência institucional. Por diversos momentos se indicou a vontade governamental de revogar o caráter público das universidades federais, o que seria uma forma de diminuir gastos considerados inadequados para o Brasil por instituições como o Banco Mundial. Programas de transferência de renda para os mais pobres, por outro lado, foram levados a cabo, tais como o Bolsa Escola e o Vale Gás, recebendo a chancela do BIRD.

O desemprego aumentou por toda a década de 1990, num movimento inverso ao da renda dos trabalhadores. As propostas de reforma na legislação trabalhista, por seu turno, visavam prioritariamente flexibilizar os contratos de trabalho e reduzir os custos empresariais sob o argumento da competitividade. Não se pode dizer que fosse objetivo do governo, pelo menos não expressamente, o aumento do desemprego, mas o resultado das políticas recessivas adotadas para conter a inflação e gerar os superávits primários desencadeou taxas de desemprego dificilmente antes vistas no Brasil. O fim da unicidade sindical e do respectivo imposto também teria contribuído, se aprovado, para enfraquecer o poder de barganha dos trabalhadores.

Os fluxos de capitais se ampliaram magnanimamente. A taxa de investimentos diretos estrangeiros é o maior sintoma disso. Como causa desse aumento estão as imensas taxas de juros praticas pelo Brasil, as maiores do mundo

na década de 1990. Também contribuíram as diversas demonstrações de alinhamento econômico e disciplina monetária dadas pelo país nos mais diversos momentos de crise. Ademais, a redução de tributos cobrados dos capitais internacionais passaram a drenar parcela significativa da liquidez mundial para a especulação em nosso mercado interno. O quanto isto nos deixava susceptíveis às crises internacionais e dependentes do bom humor destes capitais foi visto nos momentos de ataque especulativo ao real, quando o Brasil só não quebrou graças aos recursos emprestados pelo FMI.

Desde os anos de governo Sarney e mais fortemente com Collor, a expressão ajuste fiscal ganhou espaldares de termo mais repetido no ambiente do Palácio do Planalto. Foi uma palavra de ordem posta em prática para possibilitar o pagamento da dívida e os crescentes superávits primários realizados, principalmente, a partir da crise russa de 1998. O ajuste fiscal brasileiro foi grandioso. Passou pela venda de empresas públicas, demissão de funcionários, retirada de direitos, precarização de serviços, enfim, foi feito às custas de um esforço que obrigou toda a nação. Não houve governo que tenha assumido e não tenha posto na falta de ajuste fiscal a culpa pelo índices galopantes de inflação e, no caso de FHC, pela crise generalizada do Estado Brasileiro.

O câmbio livre, ou flutuante, foi adotado aparentemente a contragosto pelo governo brasileiro, em 1999. Após os ataques especulativos sofridos pelo real, a situação econômica não mais permitiu a artificialidade da banda cambial adotada com o Plano Real. O interessante é que já na primeira revisão do acordo com o FMI (firmado em 1998), o Ministério da Fazenda enaltecia os benefícios e o acerto de ter adotado o novo regime de câmbio livre.

Tal como visto, o Banco Central brasileiro foi efetivamente autônomo, pelo menos nos anos de governo FHC. Desde o governo Itamar, as autoridades advogavam a necessidade de torná-lo juridicamente autônomo, acabando de vez com possíveis influências políticas na condução da política monetária nacional. Isto foi proposto diversas vezes, inclusive com propostas de emenda constitucional protocoladas no Congresso Nacional.

A desregulamentação econômica passaria por medidas como a Reforma Tributária, que acabou por não ser aprovada, ainda que tenha sido proposta pelo governo. Chegou-se a criar um Programa Federal de Desregulamentação no governo Itamar. A liberalização trabalhista ocorreu parcialmente, passando a permitir, por exemplo, o banco de horas (ao invés do pagamento de horas-extras) e a contratação de cooperativas de trabalhadores para desempenhar atividades dentro de outras empresas, sem o vínculo trabalhista. Outras medidas de flexibilização, ainda que intentadas, não lograram êxito em razão das pressões sofridas pelos parlamentares no Congresso Nacional.

A garantia dos direitos de propriedade intelectual foi amplamente realizada por legislação aprovada por iniciativa do Executivo Federal, em estatutos como a Lei de Patentes e a Lei do Direito Autoral.

Como se vê, o Brasil sofreu influências em todos os itens da definição de neoliberalismo à qual se chegou neste estudo. Todas as medidas elencadas como neoliberais foram, em algum nível, promovidas pelo governo central brasileiro ao longo de todo o período estudado. Algumas delas passariam tranquilamente por atitudes reflexas a uma conjuntura econômica e política mundial em transformação, mas a coerência e as fontes de influências destas medidas tornam inescapável a conclusão de que operaram a partir do paradigma neoliberal.

Tal conclusão, *per se*, é inócua, assim sabemos. É a partir dela, no entanto, que se terá um arcabouço mais sólido para medir o quanto os governos nascidos a partir de 2002 foram capazes de reverter o avanço neoliberal no Brasil, ou não. Etiquetar os governos Lula, sem antes compreender plenamente o grau de internalização neoliberal ocorrido no período anterior, seria imprudente e superficial. Com o manancial disposto neste trabalho, esperamos ter contribuído para tornar as reflexões sobre o governo petista mais acuradas, tanto na direção daqueles que advogam a continuidade do modelo anterior, quanto no sentido dos que compreendem que o Presidente metalúrgico quebrou efetivamente com os preceitos da doutrina de Hayek e Friedman.

BIBLIOGRAFIA

Livros, artigos, discursos e reportagens

ABRUCIO, Fernando Luiz. (1999). *Reforma do Estado e Federalismo: O Caso dos Governos Estaduais Brasileiros*. Disponível em <http://info.worldbank.org/etools/docs/library/229649/Abrucio.pdf>, acesso em 19/12/08, às 17h13min.

AGÊNCIA SENADO. (2003). *Presidente do BNDES diz que privatizações afastaram Banco do NE, N e CO*. 10 de junho de 2003. Disponível em <http://www.senado.gov.br/agencia/verNoticia.aspx?codNoticia=31117&codAplicativo=2¶metros=>, acesso em 28/12/08, às 14h10min.

ANDERSON, Perry. (1992). *O Fim da História – De Hegel a Fukuyama*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar.

ARIDA, Pêrsio (et. al.). (1986). *Inflação Zero – Brasil, Argentina e Israel*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. (2003). *Brasil, Argentina e Estados Unidos – Conflito e integração na América do Sul (Da Tríplice Aliança ao Mercosul 1870 – 2003)*. Rio de Janeiro: Revan.

_____. (2004). *As Relações Perigosas: Brasil – Estados Unidos (De Collor a Lula, 1990-2004)*. São Paulo: Civilização Brasileira.

BATISTA, Paulo Nogueira. (1994). *O Consenso de Washington – A visão neoliberal dos problemas latino-americanos*. São Paulo: Consulta Popular.

BATISTA JR., Paulo Nogueira. (1996) *O Plano Real à luz da experiência mexicana e argentina*. In: Estudos Avançados. São Paulo, v. 10, nº 28, Dez. 1996.

BANCO MUNDIAL. (1995). *La Ensañanza Superior: Las lecciones derivadas de la experiencia. (El Desarrollo en la práctica)*. Washington, D.C.

BOBBIO, Norberto. (2001). *Direita e Esquerda – Razões e significados de uma distinção política*. 2ª Ed. São Paulo: Unesp.

BOURDIEU, Pierre. (1998). *Contrafogos – táticas para enfrentar a invasão neoliberal*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. (1991). *Os tempos heróicos de Collor e Zélia – Aventuras da modernidade e desventuras da ortodoxia*. São Paulo: Nobel.

_____. (1992): *Reformas económicas y ciclos de intervenção estatal*, trabalho escrito para o projeto “Liberalización económica y democratización política”, Social Science Research Council, novembro de 1992.

_____. (2005). *Um outro capitalismo*. Folha de São Paulo, São Paulo, 17 out. 2005.

CARDOSO, Fernando Henrique. (1995a). Discurso de Posse no Congresso Nacional. Brasília, 1º de janeiro de 1995. Disponível em http://www.ifhc.org.br/Upload/conteudo/95_1_01.pdf, acesso em 14 de dezembro de 2008, às 20h46min.

_____. (1995b). Primeiro Pronunciamento à Nação. Brasília, 3 de fevereiro de 1995. Disponível em http://www.ifhc.org.br/Upload/conteudo/95_1_10.pdf, acesso em 14 de dezembro de 2008, às 21h20min.

_____. (1995c). Discurso na abertura do Conselho Consultivo Empresarial de Competitividade. Brasília, 10 de fevereiro de 1995. Disponível em http://www.ifhc.org.br/Upload/conteudo/95_1_12.pdf, acesso em 14 de dezembro de 2008, às 21h44min.

_____. (1995d). Discurso por ocasião do almoço com lideranças sindicais. Brasília, 14 de fevereiro de 1995. Disponível em http://www.ifhc.org.br/Upload/conteudo/95_1_17.pdf, acesso em 14 de dezembro de 2008, às 22h35min.

_____. (1995e). Discurso na solenidade para sanção da Lei de Concessão e Permissão da Prestação de Serviços Públicos. Brasília, 13 de fevereiro de 1995. Disponível em http://www.ifhc.org.br/Upload/conteudo/95_1_16.pdf, acesso em 17 de dezembro de 2008, às 16h57min.

_____. (1995f). Discurso na solenidade de abertura do Seminário sobre Concessões de Serviços Públicos. Brasília, 12 de abril de 1995. Disponível em http://www.ifhc.org.br/Upload/conteudo/95_1_52.pdf, acesso em 17 de dezembro de 2008, às 17h42min.

_____. (1995g). Conferência sob o título O mundo do pós-Guerra Fria: dilemas e perspectivas, proferida no *Council on Foreign Relations*. Nova Iorque, EUA, 19 de abril de 1995. Disponível em http://www.ifhc.org.br/Upload/conteudo/95_1_53.pdf, acesso em 17 de dezembro de 2008, às 18h25min.

_____. (1995h). Conferência sob o título de O desenvolvimento: o mais político dos temas econômicos, no *Center for Strategic and International Studies*. Washington, DC, EUA, 21 de abril de 1995. Disponível em http://www.ifhc.org.br/Upload/conteudo/95_1_58.pdf, acesso em 17 de dezembro de 2008, às 18h48min.

_____. (1995i). Conferência no Collège d'Europe. Bruges, Bélgica, 16 de setembro de 1995. Disponível em http://www.ifhc.org.br/Upload/conteudo/95_2_49.pdf, acesso em 17 de dezembro de 2008, às 21h34min.

_____. (1999). Pronunciamento do Presidente da República – Posse no Congresso Nacional. Brasília, 1º de janeiro de 1999. Disponível em http://www.ifhc.org.br/Upload/conteudo/99_1_01.pdf, acesso em 31/12/08, às 13h.

CARRION, Raul K. M.; VIZENTINI, Paulo G. Fagundes Vizentini (Orgs.). (1998). *Globalização, Neoliberalismo, Privatizações: quem decide este jogo?* 2ª Ed. Porto Alegre: UFRGS.

CHESNAIS, François. (Org.) (2005). *A Finança Mundializada: raízes sociais e políticas*. São Paulo: Boitempo..

CHOMSKY, Noam. (2007). *Perspectivas Históricas sobre o Desenvolvimento da América Latina*. Disponível em www.agenciartamainor.com.br. Acesso em 15 jan. 2007, às 14h32min.

CUNHA, André Moreira; FERRARI, Andrés. (2006). *Um Novo Desenvolvimentismo Depois do Neoliberalismo? Uma Análise do Caso Argentino*. In. CONGRESSO DA ALACIP (Associação Latino-Americana de Ciência Política), 3, Campinas.

FAUSTO, Boris; DEVOTO, Fernando J. (2004). *Brasil e Argentina: um ensaio de história comparada (1850-2002)*. São Paulo: Ed. 34.

FERRARI FILHO, Fernando (Org.). (2006). *Teoria Geral setenta anos depois: ensaios sobre Keynes e teoria pós-keynesiana*. Porto Alegre: Ed. da UFRGS.

FERREIRA, Carla; Scherer, André Forti (Orgs.). (2005). *O Brasil Frente à Ditadura do Capital Financeiro: Reflexões e alternativas*. Lajeado: Univates.

FONSECA, Roberto Giannetti da. (2002). *Memórias de um trader – História vivida do comércio exterior brasileiro*. São Paulo: Thomson. Disponível em <http://www.bresserpereira.org.br/Terceiros/Giannetti.MoratoriaBrasileira.pdf>

FOLHA DE SÃO PAULO. (2002). *BNDES empresta mais, apóia privatização e capital estrangeiro*. 19 de dezembro de 2002. Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u43720.shtml>, acesso em 28/12/08, às 14h.

FOSSAERT, Robert. *O Mundo no Século XXI – Uma teoria dos sistemas mundiais*. Lisboa: Instituto Piaget.

FRANCO, Gustavo H. B. (2000). *A Década Perdida e a das Reformas*. Disponível em <http://www.econ.puc-rio.br/gfranco/a48.htm>, acesso em 23/11/08, às 21h30min.

FRIEDMAN, Milton; com a colaboração de Rose D. Friedman. (1984). *Capitalismo e Liberdade*. Tradução de Luciana Carli. São Paulo: Abril Cultural.

FUKUYAMA, Francis. (2006). *The End of History and The Last Man*. New York: Free Press.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil. *Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro. Verbetes: COLLOR, Fernando*. Disponível em http://www.cpdoc.fgv.br/dhbb/verbetes_htm/1418_2.asp, acesso em 30/11/2008, às 19h.

GARCIA, Ronaldo Coutinho. (2008). *Despesas Correntes da União: Visões, Omissões e Opções*. Brasília, IPEA.

GASTALDI, J. Petrelli. (2006). *Elementos de Economia Política*. 19. ed. São Paulo: Saraiva.

GIAMBIAGI, Fábio; MOREIRA, Maurício Mesquita. (Orgs.). (1999). *A Economia Brasileira nos Anos 90*. 1ª Ed. Rio de Janeiro: BNDES.

GOMES, Luiz Marcos. (1992). *Plano de Privatização do Governo Collor*. Revista Princípio, nº 24. Disponível em

http://www.vermelho.org.br/museu/principios/anteriores.asp?edicao=24&cod_not=1101, acesso em 1º de dezembro de 2008, às 17h09min.

GROTTOLA, Leonardo; KANTOR, Mora; ORLANSKY, Dora. (2006). *Argentina después de la crisis: ¿ nueva “estrategia de desarrollo”?* In. CONGRESSO DA ALACIP (Associação Latino-Americana de Ciência Política), 3, Campinas.

HARVEY, David. (2008). *O Neoliberalismo – história e implicações*. São Paulo: Loyola.

HAYEK, Friedrich August von. (1994). *O Caminho da Servidão*. Tradução Anna Maria Capovilla et al. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército.

HENDERSON, David. (2002). *Antiliberalismo 2000 – A Ascensão do Coletivismo do Novo Milênio*. Rio de Janeiro: UniverCidade.

HIRSCHMAN, Albert. (1992). *A retórica da intransigência: perversidade, futilidade, ameaça*. São Paulo: Companhia das Letras.

HOBBSAWN, Eric. (1995). *A Era dos Extremos – O breve século XX – 1914-1991*. Tradução de Marcos Santarrita. São Paulo: Companhia das Letras.

HUBERMAN, Leo. (1986). *História da Riqueza do Homem*. 21ª ed. Rio de Janeiro: LTC.

Instituto de Estudos Empresariais. (2008). *Agora o Mercado é o Mundo*. Porto Alegre, IEE.

JAKOBSKIND, Mário Augusto. (2007). *Rafael Correa: inicia-se uma nova era na América Latina*. Jornal Brasil de Fato. 22/01/2007. Disponível em <http://www.brasildefato.com.br/v01/agencia/entrevistas/correa-inicia-se-uma-nova-era-na-america-latina>, acesso em 20/04/2008, às 11h30min.

KEYNES, John Maynard. (2007). *A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda*. Tradução de Mário R. da Cruz. - 1. ed. – 13. reimpr. – São Paulo: Atlas.

KREIN, José Dari. (2004). *A reforma trabalhista de FHC: análise de sua efetividade*. Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 15ª Região, Campinas, n. 24. Disponível em http://bdjur.stj.gov.br/jspui/bitstream/2011/18663/2/A_Reforma_Trabalhista_de_FHC.pdf, acesso em 31/12/08, às 14h40min.

KYMLICKA, Will. (2006). *Filosofia Política Contemporânea: uma introdução*. São Paulo: Martins Fontes.

LASKI, Harold. (1973). *O liberalismo europeu*. São Paulo: Editora Mestre Jou.

LOSURDO, Domenico. (2006). *Contra-História do Liberalismo*. Tradução de Giovanni Semeraro. Aparecida: Idéias & Letras.

LOCKE, John. (1973). *Segundo Tratado Sobre o Governo*. Coleção Os Pensadores. São Paulo: Abril.

LOYOLA, Gustavo. *Depoimento à CPI do Proer*. Disponível em <http://apache.camara.gov.br/portal/arquivos/Camara/internet/comissoes/temporarias/cpi/encerradas.html/51legislatura/cpioproer/relatoriofinal/cap2proer.pdf>, acesso em 21/12/08, às 11h10min.

LULA DA SILVA, Luís Inácio. (2002). *Carta ao Povo Brasileiro*. Disponível em <http://www2.fpa.org.br/portal/modules/news/article.php?storyid=2324>, acesso em 02/01/09, às 14h52min.

MACHADO, Antônio. (2007). *Fluxo de capitais entre países cresce 11% ao ano desde 1990, mais que o PIB global (3,5%)*. Portal Cidade Biz. 25/01/2007. Disponível em http://cidadebiz.oi.com.br/paginas/38001_39000/38005-1.html, acesso em 22/06/2008, às 20h15min.

MANTEGA, Guido. (1989). *Economia: Plano Verão e Neoliberalismo*. Revista Teoria e Debate / nº 06 - abril/maio/jun.

MATIAS, Alberto Borges. *Estudo Técnico Sobre as Taxas de Juros Vigentes no Brasil*. Riberão Preto: FEA/USP. Disponível em http://www.cepefin.org.br/estudo_tecnico_razoes_dos_elevados_juros_versao_3.pdf, acesso em 25/12/08, às 16h20min.

MELLO, Fernando Collor de. (1990a). *Entrevista concedida pelo à revista "Newsweek"*. Nova Iorque-EUA, outubro de 1990. Disponível em http://www.collor.com/possobdiftem_pol.asp#LINK01TXT01, acesso em 25/11/2008, às 21h45min.

_____. (1990b). *Discurso de Posse no Congresso Nacional*. Brasília, 15 de março de 1990. Disponível em http://www.collor.com/discursos1990_001.asp, acesso em 25/11/2008, às 21h30min.

_____. (1990c). *Entrevista concedida ao jornal "Financial Times"*. Brasília, 04 de setembro de 1990. Disponível em http://www.collor.com/possobdiftem_eco.asp#LINK02TXT02, acesso em 25/11/2008, às 21h55min.

_____. (1991a). *Discurso realizado na Casa Branca*. Washington, junho de 1991. Disponível em http://www.collor.com/discursos1991_027.asp, acesso em 02/12/2008, às 20h39min.

_____. (1991b). *Discurso proferido na reunião ministerial promovida em 18 de fevereiro de 1991*. Brasília. Disponível em http://www.collor.com/discursos1991_009.asp, acesso em 02/12/2008, às 18h03min.

_____. (1991c). *Discurso proferido no lançamento do Programa de Competitividade Industrial*. Brasília, 27 de fevereiro de 1991. Disponível em http://www.collor.com/discursos1991_010.asp, acesso em 02/12/2008, às 18h29min.

_____. (1991d). *Discurso proferido na reunião ministerial de 23 de maio de 1991*. Brasília. Disponível em http://www.collor.com/discursos1991_026.asp, acesso em 02/12/2008, às 19h15min.

_____. (1991e). *Discurso proferido no encerramento do II Seminário da Comissão Empresarial de Competitividade de Mercado, em 03 de julho de 1991*. Disponível em http://www.collor.com/discursos1991_034.asp, acesso em 02/12/08, às 20h52min.

MERCADANTE, Aloízio. (1990). *Plano Collor – Armadilha Neoliberal*. Revista Teoria e Debate / nº 10 - abril/maio/jun.

MÉSZÁROS, István. (2002). *Para Além do Capital*. São Paulo: Boitempo/UNICAMP.

MICELI, Paulo. (1994). *As Revoluções Burguesas*. São Paulo: Atual.

MORAIS, Reginaldo C. Correa de. (1997). *Liberalismo e neoliberalismo: uma introdução comparativa*. Campinas: IFCH-Unicamp.

NAY, Olivier. (2007). *História das Idéias Políticas*. Tradução de Jaime A. Clasen. Petrópolis: Vozes.

ONU. Department of Economic and Social Affairs. (2008). *The World Economic and Social Survey (WESS)*. New York: UN. Disponível em <http://www.un.org/esa/policy/wess/wess2008files/wess08/wess2008.pdf>, acesso em 30/12/08, às 20h15min.

PINHEIRO, Armando Castelar; GIAMBIAGI, Fábio. (2000). *Os antecedentes macroeconômicos e a estrutura institucional da privatização no Brasil*. In. A Privatização no Brasil – O Caso dos Serviços de Utilidade Pública. Rio de Janeiro: BNDES, p. 33, fev. Disponível em <http://www.bndes.gov.br/conhecimento/ocde/ocde01.pdf>, acesso em 28/12/08, às 15h47min.

PISIER, Evelyne (Org.). (2004). *História das Idéias Políticas*. Tradução de Maria Alice Farah Calil Antonio. Barueri: Manole.

POLANYI, Karl. (2000). *A Grande Transformação. As Origens da Nossa Época*. Rio de Janeiro: Elsevier. 2ª Edição, 13ª Reimpressão.

PRATES, Daniela Magalhães; CINTRA, Marcos Antônio Macedo; FREITAS, Maria Cristina Penido de. (2000). *O papel desempenhado pelo BNDES e diferentes iniciativas de expansão do financiamento de longo prazo no Brasil dos anos 90*, In. Revista Economia e Sociedade, vol. 15, Campinas: Instituto de Economia da Unicamp, p. 93, dez. Disponível em <http://cendoc.esan.edu.pe/paginas/infoalerta/project/des.pdf>, acesso em 28/12/08, às 15h10min.

QUEIROZ, Antônio Augusto de. (2000). *Reforma Trabalhista no Governo FHC*. Brasília: DIAP. Disponível em <http://www.diap.org.br/index.php/artigos/6120-reforma-trabalhista-no-governo-fhc>, acesso em 31/12/08, às 14h30min.

REVISTA DE ECONOMIA POLÍTICA. (1994). Vol. 14, nº 2 (54), abril/junho.

SADER, Emir; GENTILI, Pablo (Orgs.). (1995). *Pós-neoliberalismo – As Políticas Sociais e o Estado Democrático*. 7ª Ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

_____. (1999). *Pós-neoliberalismo II – Que Estado para que democracia?* Petrópolis: Vozes.

SALLUM JR. (Org.) (2004). *Brasil e Argentina Hoje – Economia e Política*. Bauru, SP: Edusc.

SANTOS, Milton. (2001). *Por Uma Outra Globalização – do pensamento único à consciência universal*. 6ª Ed. Rio de Janeiro: Record.

SILVA, Camila Croso. (Org.) (2005). *Banco Mundial em Foco, um ensaio sobre sua atuação na educação brasileira e na dos países que integram a Iniciativa Via Rápida*

na América Latina. Rio de Janeiro: UERJ. Disponível em <http://www.lpp-uerj.net/olped/documentos/1596.pdf>, acesso em 04/01/09, às 11h30min.

SMITH, Adam. (2003). *Riqueza das Nações*. Florianópolis: Momento Atual.

_____. (1996). _____. São Paulo: Nova Cultural. Vol. II.

SOUZA, Saulo Santos de. (2006). *Ambiente institucional e resultados fiscais: os diferentes impactos da Lei de Responsabilidade Fiscal*. Brasília: ESAF (Escola Superior de Administração Fazendária).

RIVIÈRE, Mercier de la. (1910). *L'Ordre Naturel et Essentiel des Sociétés Politiques*. Paris: Geuthner.

TAVARES, Maria da Conceição. (1994). *O Consenso e o Dissenso de Washington*. In: Revista de Economia Política, vol. 14, nº 2, Abr-Jun de 1994, p. 140-142.

TERRA, Portal de Notícias. (2008) *Ex-bispo de esquerda vence eleições no Paraguai*. 20 de abril de 2008. Disponível em <http://noticias.terra.com.br/mundo/interna/0,,OI2762339-EI8140,00.html>, acesso em 20/04/08, às 23h59min.

TOUSSAINT, Eric. (2002). *A Bolsa ou a Vida. A dívida externa do Terceiro Mundo: As finanças contra os povos*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo.

VADELL, Javier; ZAHREDDINE, Danny. (2006). *A dinâmica regional na América do Sul, o ocaso do neoliberalismo e as respostas nacionais*. In. CONGRESSO DA ALACIP (Associação Latino-Americana de Ciência Política), 3, Campinas.

VALOR ECONÔMICO. (2005). *Entrevista com José Sarney*. Seção Eu & Fim de Semana, São Paulo, 03 de fevereiro de 2005, p. 22/31.

_____. (2007). *Vale do Rio Doce supera Petrobras em valor de mercado*. 10 de outubro de 2007. Disponível em

<http://noticias.uol.com.br/economia/ultnot/valor/2007/10/01/ult1913u76845.jhtm>,

acesso em 26/12/08, às 15h32min.

VISENTINI, Georgine Simões. (2006). *Reforma do Estado no Brasil (1995-1998): O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Porto Alegre: Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, UFRGS.

ZERO HORA. (2008). *Entrevista com Joseph Stiglitz*. Caderno Dinheiro, 07 de dezembro de 2008, p. 3.

WALLERSTEIN, Immanuel. (2007). *O Universalismo Europeu: a retórica do poder*. São Paulo: Boitempo.

WILLIAMSON, John. (2000). *What Should the World Bank Think about the Washington Consensus?* Washington, D.C.: The World Bank Research Observer, vol. 15, nº 2, p. 251–64.

WOOD, Ellen Meiksins. (2003). *Empire of Capital*. Londres/Nova Iorque, Verso.

Documentos oficiais

BRASIL. Banco Central. (1996). *Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária*. Disponível em <http://www.bcb.gov.br/lid/gedes/proesTitulosEmitidosReal.ASP?id=proes>, acesso em 21/12/08, às 10h19min.

_____. Banco Central. (2004). *Receitas de Privatização dos Banco Estaduais*. Disponível em <http://www.bcb.gov.br/lid/gedes/receitasPrivatizacaodolares.ASP?id=recpriv>, acesso em 21/12/08, às 10h15min.

_____. BNDES. (2001). *Privatização no Brasil*. Brasília: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. Disponível em

http://www.bndes.gov.br/conhecimento/publicacoes/catalogo/Priv_Gov.pdf, acesso em 25/12/08, às 18h.

_____. BNDES. (2004) *Relatório de Atividades do PND – 2004*. Rio de Janeiro: BNDES. Disponível em http://www.bndes.gov.br/conhecimento/publicacoes/catalogo/PND_2004.pdf, acesso em 25/12/08, às 18h23min.

_____. Câmara da Reforma do Estado. (1995). *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília: Presidência da República.

_____. Congresso Nacional. *Relatório Final da CPI do Proer*. Disponível em <http://www2.camara.gov.br/comissoes/encerradas/cpi/legislatura-51/cpiproer/relatoriofinal.html>, acesso em 21/12/08, às 11h36min.

_____. Conselho Monetário Nacional. (1995). *Voto nº 162/1995*.

_____. Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998.

_____. Lei nº 8.958, de 20 de dezembro de 1994.

_____. Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995.

_____. Lei nº 9.491, de 09 de setembro de 1997.

_____. Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000.

_____. Presidente, (1990) (J. Sarney). *Mensagem ao Congresso Nacional, na abertura da 4ª sessão legislativa da 48ª legislatura*. Brasília: Presidência da República.

_____. Presidente, (1991) – (F. Collor). *Mensagem ao Congresso Nacional na abertura da 1ª sessão legislativa da 49ª legislatura*. Brasília: Presidência da República.

_____. Presidente, (1992) – (F. Collor). *Mensagem ao Congresso Nacional na abertura da 2ª sessão legislativa da 49ª legislatura*. Brasília: Presidência da República.

_____. Presidente, (1993) - (I. Franco). *Mensagem ao Congresso Nacional na abertura da 3ª sessão legislativa da 49ª legislatura*. Brasília: Presidência da República.

_____. Presidente, (2002) - (F.H. Cardoso). *Mensagem ao Congresso Nacional na abertura da 4ª sessão legislativa da 51ª legislatura*. Brasília: Presidência da República.

_____. Medida Provisória nº 434, de 27 de fevereiro de 1994.

_____. Medida Provisória nº 542, de 30 de junho de 1994.

_____. Medida Provisória nº 1.179, de 3 de novembro de 1995.

_____. Medida Provisória nº 1.481-52, de 08 de agosto de 1997.

_____. Ministério da Fazenda. (1993a). *Plano de Ação Imediata*. Disponível em <http://www.fazenda.gov.br/portugues/real/pai.asp>, acesso em 07/12/08, às 22h14min.

_____. Ministério da Fazenda. (1993b). *Exposição de Motivos nº 205/1993 à Medida Provisória do Plano Real*. Disponível em <http://www.fazenda.gov.br/portugues/real/realem.asp>, acesso em 09/12/08, às 16h15min.

_____. Ministério da Fazenda. (1993c). *Exposição de Motivos nº 395/1993*. Brasília.

_____. Ministério da Fazenda. (1998). *Memorando de Política Econômica de 13 de novembro de 1998*. Disponível em <http://www.fazenda.gov.br/portugues/fmi/fmimpe01.asp>, acesso em 21/12/08, às 17h.

_____. Ministério da Fazenda. (1998b). *Programa de Estabilização Fiscal*. Disponível em <http://www.fazenda.gov.br/portugues/ajuste/respef.asp>, acesso em 20/12/08, às 13h23min.

_____. Ministério da Fazenda. (1998c). *Exposição de Motivos nº 756, de 7 de dezembro de 1998*. Disponível em <http://www.fazenda.gov.br/portugues/fmi/emfmi.asp>, acesso em 22/12/08, às 0h17min.

_____. Ministério da Fazenda. (1999). *Memorando de Política Econômica de 8 de março de 1999*. Disponível em <http://www.fazenda.gov.br/portugues/fmi/fmimpe02.asp>, acesso em 31/12/08, às 18h.

_____. Ministério da Fazenda. (2000). *Memorando de Política Econômica de 1º de junho de 2000*. Disponível em <http://www.fazenda.gov.br/portugues/fmi/fmimpe05.asp>, acesso em 02/01/09, às 15h20min.

_____. Ministério da Fazenda. (2001). *Memorando de Política Econômica de 29 de março de 2001*. Disponível em <http://www.fazenda.gov.br/portugues/fmi/fmimpe07.asp>, acesso em 31/12/08, às 18h33min.

_____. Ministério da Fazenda. (2001b). *Memorando de Política Econômica de 12 de setembro de 2001*. Disponível em <http://www.fazenda.gov.br/portugues/fmi/fmimpe08.asp>, acesso em 31/12/08, às 20h10min.

_____. Ministério da Fazenda. (2002). *Memorando de Política Econômica de 04 de setembro de 2002*. Disponível em

<http://www.fazenda.gov.br/portugues/fmi/fmimpe12.asp>, acesso em 04/01/09, às 15h26min.

_____. Ministério da Fazenda. (2002b). *Memorando de Política Econômica de 26 de março de 2002*. Disponível em <http://www.fazenda.gov.br/portugues/fmi/fmimpe10.asp>, acesso em 04/01/09, às 13h30min.

_____. Ministério da Fazenda. (2002c). *Carta do Ministro da Fazenda ao Diretor-Geral do FMI*. Disponível em http://www.fazenda.gov.br/portugues/fmi/cartafmi_020907.asp, acesso em 02/01/09, às 14h44min.

_____. Ministério da Fazenda. (2002d). *Memorando de Política Econômica de 20 de junho de 2002*. Disponível em <http://www.fazenda.gov.br/portugues/fmi/fmimpe11.asp>, acesso em 02/01/09, às 14h07min.

_____. Ministério da Previdência e Assistência Social. (1999). *Informe de Previdência Social*. Fevereiro de 1999, vol. 11, nº 02, *Balanço das Principais Medidas Adotadas para o Aperfeiçoamento do Sistema Previdenciário Brasileiro*, disponível em http://www.previdencia.gov.br/arquivos/office/3_081014-104507-652.pdf, acesso em 21/12/08, às 15h45min.

_____. Ministério da Previdência e Assistência Social. (2000). *Informe de Previdência Social*. Dezembro de 2000, vol. 12, nº 12. Disponível em http://www.previdencia.gov.br/arquivos/office/3_081014-104506-192.pdf, acesso em 21/12/08, às 16h35min.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão. (2002). *Balanço da Reforma do Estado no Brasil: A Nova Gestão Pública*. Brasília: MP, SEGES.

MATO GROSSO. (1995). Lei Estadual nº 6695/95.

Sítios consultados:

<http://www.montpelerin.org/home.cfm>

<http://www.fazenda.gov.br>

<http://portal.mec.gov.br/mapas/brasiluniversitario.swf>

<http://www2.camara.gov.br/comissoes/encerradas/cpi/legislatura-52/cpieletr/reunioes.html>

http://www.anp.gov.br/conheca/comb_preco_livre.asp