

O PROJETO NEOLIBERAL ENCURRELADO*

*José Luis Fiori***

O plano de estabilização e reforma econômica do Governo Collor parece haver se contagiado com a obsessão presidencial pela velocidade. Realizou em dois meses o que se esperava que fosse feito em 100 dias. Com isso explicitou, antes da hora, algumas verdades que colocam hoje o Presidente numa disjuntiva política extremamente complicada. E deixam o País, uma vez mais, assustado.

Relembremos. Faz dois meses, o Presidente Collor e sua equipe econômica anunciaram ao País um ambicioso projeto de transformação da economia brasileira, composto por um programa antiinflacionário — que parecia heterodoxo à época — e por um conjunto de reformas institucionais destinadas a modificar, radicalmente, o padrão "desenvolvimentista" de crescimento percorrido pela nossa economia nas últimas cinco décadas. Sendo importante sublinhar que o programa de estabilização monetária, apesar de sua violência inicial, heterodoxa, se faz cada vez menos compreensível e cada vez mais inviável quando se desconecta da estratégia reformista, voltada para a minimalização do papel econômico do Estado, abertura dos mercados e desregulação das atividades econômicas, segundo rigoroso figurino neoliberal. De tal forma que, se com as reformas o sucesso estabilizador é discutível, sem elas é rigorosamente impossível. E isto porque o sucesso de curto prazo da atual política antiinflacionária assenta-se em penalizações de eficácia decrescente e só se sustentará, portanto, a partir de certo momento — o que seriam os famosos 100 dias — se a coação for sendo substituída pela crença nos resultados positivos, pela confiança na firmeza da autoridade econômica, mas, sobretudo, pela convicção de que as novas regras serão aprovadas rapidamente e manter-se-ão, a partir daí, estáveis. Também nessa estratégia, o sucesso depende cada vez mais do tempo futuro; e a luta antiinflacionária, da confiança que os agentes econômicos depositem na viabilidade de reformas, que, entretanto, terão obrigatório trânsito político pelo Congresso Nacional.

* Artigo escrito em 19.05.90, por ocasião do segundo mês de vida do Governo Collor.

** Cientista Político e Professor Titular do Instituto de Economia Industrial da Universidade Federal do Rio de Janeiro.

E aqui, uma primeira verdade: o Governo Collor foi eleito pela maioria do eleitorado brasileiro, em dezembro de 1989, mas seu programa de reformas depende, ainda, dos resultados eleitorais de outubro de 1990. Isso já era sabido. O que se precipitou, nesses primeiros 60 dias, foi a consciência dos principais agentes econômicos de que o sucesso da política estabilizadora depende, já nesse momento, quase só de suas expectativas com relação a resultados eleitorais que, por sua vez, dependem do avanço da luta antiinflacionária. E mais, de que contra esse círculo vicioso o Governo dispõe de poucos instrumentos eficazes, e os de que dispõe prometem uma eficácia econômica rigorosamente inversa à sua eficácia eleitoral.

Senão vejamos. A história recente dos planos de estabilização da moeda — realizados sem nenhum tipo de concertação social — mostra resultados positivos no controle inflacionário por um período aproximado de três meses. Sucesso obtido pelo efeito paralisante sobre a demanda de políticas monetária e fiscal restritivas, somadas ao congelamento explícito ou velado de preços e salários. Em quase todos os casos, entretanto, a inflação retornou rapidamente quando os preços foram liberados — oficialmente ou pelo mercado paralelo —; quando os mecanismos de correção automática ou de pressão sindical descongelaram os salários; e, quando, finalmente, as transitórias restrições fiscais foram atropeladas pelos compromissos passados ou pelas novas pressões de todo tipo, vindas de todos os lados. Pressões estas que jamais puderam ser contidas pelo uso exclusivo da política monetária, por mais restritiva que ela tenha sido.

Em síntese, os vários planos foram bem-sucedidos enquanto foram respeitadas suas determinações coercitivas. E estas perderam eficácia quando as pressões de mercado veiculadas pelos agentes econômicos, corporativos ou mesmo partidários se impuseram, negando na prática as determinações da autoridade econômica.

Algo parecido está ocorrendo com o Plano Collor, mas muito antes do período "natural" ou costumeiro de sucesso. Em menos de dois meses, a precipitada projeção governamental de uma inflação zero foi negada pelos fatos. Boa parte dos ativos financeiros congelados foram liberados pelos grandes grupos econômicos, e a liquidez parece escapar ao controle governamental sem que os investimentos sejam retomados. Vários "bolsões" dessa liquidez já realimentam hoje um consumo diferenciado, mas capaz de pressionar alguns preços setoriais e a inflação como conjunto. Apesar disso, todos os indicadores assinalam expansão acelerada do desemprego nos grandes centros urbanos. E, o que é pior, a manutenção sem alterações — que não fosse o congelamento transitório

dos ativos — das regras de funcionamento do sistema financeiro parece reanimar, ainda que de forma incipiente, a velha "ciranda financeira".

Como resultado, o prestígio do Presidente e de seu ambicioso projeto descolou-se de suas peripécias teatrais e despençou em uníssono com o comportamento dos indicadores econômicos. Nesse sentido, a inflação — mesmo quando causada pela precipitação governamental no anúncio da inflação zero — voltou cedo demais. E, frente a ela, a equipe econômica do Governo vem demonstrando enorme despreparo emocional e político, além das inevitáveis divisões internas. Mas, sobretudo, o embaralhamento técnico e o desconhecimento jurídico incompatíveis com a imagem de firmeza e confiança requerida pelo momento. Essa condução insegura da política econômica não só agrava a falta de credibilidade como deteriora as expectativas, reforçando os comportamentos defensivos e levando a uma deterioração constante dos indicadores macroeconômicos, numa circularidade que pode chegar, muito rapidamente, a níveis insuspeitáveis. Não sendo de estranhar, portanto, nesse quadro, a acelerada revalorização dos tradicionais ativos de risco — dólar e ouro — que já alcançaram valores superiores aos do final do Governo Sarney.

Nessas horas, de pouco vale a proficiência policial do Sr. Tuma. E mesmo as reiteradas demonstrações da capacidade aeróbica do Presidente já não conseguem sustentar a taxa de credibilidade indispensável para que o plano ultrapasse sua fase coercitiva e prossiga em direção a um processo sustentado de auto-regulação pelo mercado.

Submetido a regras democráticas — ainda que abusando das medidas provisórias aprovadas pela nova Constituição — e coerente com sua opção liberal, o Governo tentou enfrentar essa situação emergencial manejando apenas os instrumentos clássicos de uma política econômica ortodoxa: restrição monetária e contenção fiscal. Mas rapidamente percebeu que ao aumento dos juros os agentes econômicos respondem, num quadro de indeterminações como esse, optando por uma rentabilidade especulativa e embutindo os custos financeiros em preços que são sustentados pelas grandes empresas oligopólicas, cortando produção e emprego e mantendo as mesmas margens de lucro em novos patamares de renda. Além disso, choca-se com a dura realidade no plano fiscal: os cortes orçamentários devem ser submetidos ao Congresso e enfrentarão enormes resistências parlamentares; as privatizações, ademais disso, ainda quando bem-sucedidas, são morosas e só produzem efeitos no longo prazo.

Entre as alternativas colocadas por esse quadro econômico, o Governo vê-se obrigado a uma opção que pensava retardável: ou aceita conviver com uma retomada inflacionária compatível com uma atividade econômica moderada, visando apoios eleitorais que consideraria perdi-

dos em caso de uma recessão mais aguda e, nesse caso, corre o risco de perder totalmente o controle inflacionário, jogando fora, de uma só vez, a moeda e sua autoridade, e, talvez, a própria democracia; ou, pelo contrário, opta por resultados efetivos e imediatos no combate inflacionário, visando reverter o quadro de insucesso e descrença que se vai alastrando rapidamente. E, nessa direção, deve enfrentar a verdade última de toda a sua política de estabilização: na ausência de pactos, que hoje parecem muito difíceis, ela é rigorosamente inviável sem recessão. Seja ela induzida pelo "curvamento" autoritário dos salários, ou diretamente pelo desemprego, ou, ainda, o que é pior, pela soma dos dois.

A recessão é uma peça estratégica e não apenas um acidente de percurso em todos os ajustes econômicos ortodoxos ou neoliberais conhecidos. E essa é a grande verdade que chega antes da hora, no cronograma estratégico do Presidente Collor.

O mais provável é que o cálculo político presidencial supusesse um atraso na "hora dessa verdade". Que ela só se manifestasse depois de "100 dias" de sucesso e numa intensidade que não se agudizasse antes das decisivas eleições de outubro de 1990. Um atraso que lhe permitisse o sucesso eleitoral indispensável à etapa seguinte de seu projeto: a aprovação e consolidação das novas instituições e regras que deverão abrir e desestatizar a economia brasileira.

A história contemporânea, contada pelas experiências liberais de estabilização e crescimento econômico, é nesse sentido, e uma vez mais, pedagógica. Nenhuma delas sobreviveu, ou teve o menor sucesso, sem contar com o respaldo de um regime autoritário, ou de um apoio partidário, que se manifestou no controle absoluto e avassalador da vida parlamentar nos países onde se deram essas experiências, por nunca menos do que uma década. Assim, com o Chile de Pinochet; assim, com a Itália democrática-cristã; assim, com a Alemanha de Adenauer ou H. Khol; assim, com a Inglaterra da Sra. Thatcher; ou, mesmo, com a Espanha do Sr. Felipe González.

E aqui se situa uma outra e dura verdade que alguns já anteviram em iniciativas e comportamentos do Presidente ou de sua equipe econômica. Sem maioria absoluta no Parlamento, fica difícil impor cortes salariais, no setor público mais do que no setor privado, ou sustentar uma estratégia intencionalmente recessiva. Mas mais difícil ainda fica aprovar as reformas institucionais na velocidade considerada indispensável à estabilização das expectativas, suposto básico para a mobilização produtiva dos capitais nacionais e para a atração do crédito e investimentos internacionais, sem os quais, no projeto liberal, não haverá perspectivas de retomada do crescimento.

Até outubro, o Governo talvez possa dispensar a maioria parlamentar que logrou na votação inicial das primeiras medidas provisórias do Plano. Governará através de novas medidas provisórias e de vetos às suas eventuais modificações. Mas, a partir de então, a história do Plano Collor deverá ser completamente outra se o Governo não conseguir uma maioria absoluta no Congresso, na forma de um "Partido da Ordem", com bancada parlamentar coesa e obediente. E seguirá sendo outra, mesmo que, secundariamente, consiga apoios na forma de uma aliança com partidos que hoje se situam na oposição.

A velocidade assumida pelos acontecimentos nestes dois meses teve como consequência desvelar e contrapor, a um só tempo, duas condições essenciais para o sucesso global da estratégia neoliberal: a recessão, no plano econômico, e a maioria parlamentar absoluta, no plano político. Dadas suas premissas, recessão e perdas salariais expressivas, envolvendo inclusive os desempregos público e privado, não haverá estabilização da moeda; e, sem maioria no Congresso, a estratégia de longo prazo do Presidente estará morta ou extremamente prejudicada. Sendo que, para complicar, parece difícil obter a maioria com recessão acentuada, taxas muito altas de desemprego e perdas reais de salário.

Se o reaparecimento inflacionário se tivesse dado mais tarde, talvez fosse possível administrá-lo até outubro através de uma tática de "stop and go" com relação ao consumo e à inflação. Mas no tempo e forma em que reapareceu, impõem-se decisões urgentes e opções com efeitos econômicos e políticos imprevisíveis. É como se a violência do choque inicial obrigasse a correções cada vez mais violentas, capazes de reavivar as esperanças, no prazo imediato, mas capazes também de acelerar o desencanto e a desaprovação, em caso de resultados pouco nítidos ou desfavoráveis.

Mudar a equipe econômica era uma opção quase certa para depois das eleições, quando as "penalizações" impostas às elites e aos vários interesses corporativos e cartoriais — de repercussões mais populares — já estivessem concluídas. Fazê-lo agora pode ser uma alternativa para antecipar-se ao deslançamento do processo eleitoral. Mas essa substituição só teria sentido e eficácia se resultasse de um acordo, pelo menos, com o empresariado de maior peso econômico e financeiro. Se não for assim, essa mudança resultará numa demonstração de fragilidade e inconstância que colocará os agentes econômicos, inevitavelmente, na espera das eleições de outubro, colocando, ademais, todos os partidos numa posição de distanciamento do Governo, na caça eleitoral do apoio dos novos penalizados pela recessão e/ou pelas perdas salariais.

Avançar a qualquer preço, assumindo a verdade última do plano de estabilização, pode aumentar a credibilidade empresarial do Presidente. Mas, certamente, prejudicará sua relação mimética com a opinião pública, seu último e decisivo recurso de poder para enfrentar a oposição sindical e tentar, assim mesmo, ganhar as eleições.

Aceitar como inevitável resultados eleitorais desfavoráveis, apostando no poder de cooptação futura, através de negociações clientelísticas, pode dar a maioria desejada ao Governo. Mas, além de ser uma maioria pouco sólida e, por isso, inconstante, destruirá a imagem inovadora e incorruptível que o Presidente se pretende de si mesmo e que se transformou em peça-chave de suas relações com a opinião pública.

Sem querer discutir aqui os efeitos catastróficos para a estratégia liberal de uma minoria incontestada do Governo no Congresso Nacional, restar-lhe-á a possibilidade de compor uma maioria governamental, através de alianças partidárias com setores da oposição, com os quais não se indisponha durante o confronto eleitoral. A análise dessa alternativa nos remete, entretanto, a um outro ponto do cenário político destes dois primeiros meses da Presidência Collor.

Nesse tempo, as perplexidades da oposição se mantiveram, e sua paralisia aumentou. Mas se o Plano Collor a confundiu e ainda a divide, as eleições de outubro deverão reaglutiná-la.

A tradição brasileira e a atual legislação eleitoral, praticamente, obrigam à polarização em pleitos majoritários. O que deverá ocorrer na disputa das eleições para governador dos estados. Mas essa polarização, em nosso entender, não irá gerar uma maioria parlamentar coesa na oposição às idéias liberalizantes do Governo.

Nesse sentido, cabe observar a imensa heterogeneidade existente no momento, dentro do espaço político-partidário, que se autodefine social-democrata. As divergências de diagnóstico e a falta de consenso em torno de propostas atravessam esse espaço e dividem a militância de todos os seus partidos. Uns apostam num "choque capitalista" com pacto social, outros acusam as "perdas internacionais" e outros ainda sonham com um "capitalismo organizado", sem que se vislumbre qualquer acordo em torno de um diagnóstico comum e muito menos de um programa unitário de governo.

Pelo lado sindical, a perplexidade inicial tem sido substituída, nestes dois meses, por um rápido processo de reaproximação entre as suas principais lideranças. Aglutinam-se em torno de um programa defensivo de emprego e dos salários, percebendo corretamente a verdade

última do plano de estabilização em curso. Mas aglutinam-se também à medida que vão sendo fragilizadas pelo avanço de um desemprego que, se as joga na oposição, aumentando seu cacife eleitoral, as debilita, ao mesmo tempo, em suas lutas imediatas.

Em seu conjunto, ainda vem sendo difícil para as oposições assimilar a realidade de um Governo eleito constitucionalmente para um mandato de cinco anos. O que implica aceitar que, ao contrário do que ocorreu durante a década de 80, hoje, e em regime presidencial, é antidemocrático e pouco fecundo intelectualmente supor uma queda de Governo a cada manifestação de desequilíbrio macroeconômico. Em seu tempo de mandato e no regime vigente, este Governo, que completa dois meses, poderá errar ainda muitas vezes e tomar novos rumos, sem que esteja automática e legalmente condenado à guilhotina. Nesse sentido, se a oposição não refizer seus tempos mentais, ideológicos e políticos, poderá acabar incorrendo no erro de responder aos impulsos autoritários do Governo, através de uma ação preventiva, igualmente autoritária.

Há dois meses de sua posse, estas são as disjuntivas políticas que se anunciam no caminho do Presidente e de seu plano de estabilização e de reformas. Em síntese, a verdade chegou antes da hora: não haverá estabilização sem recessão. E o Presidente não deverá ganhar as eleições com desemprego e com perdas salariais. Mas ele sabe com toda certeza que, se no momento decisivo das eleições de outubro de 1990 o Governo não obtiver maioria absoluta no Congresso Nacional, as perspectivas de seu projeto de reformas econômicas serão muito difíceis e certamente entrarão em choque com os requerimentos de uma consolidação democrática. Somar-se-á, nesse caso, ao insucesso — ainda que relativo — no combate à inflação a impossibilidade de estabilizar expectativas e de conter conflitos, através de reformas e de medidas de contenção legais, aprovadas por um Congresso incondicional. Nesse caso, o "trade off" entre estabilização econômica e estabilização das instituições políticas deve alcançar sua máxima intensidade. Na melhor das hipóteses, um governo de coalizão com setores de oposição pode evitar uma ruptura das instituições democráticas. Mas assistiremos então a um difícil processo político de negociações, de avanços e de recuos legais, acompanhado de surtos de crescimento e de inflação, seguidos de curtas recessões; aberturas econômicas limitadas, combinadas com proteções feitas ao acaso; planejamentos setoriais com ideologia de mercado, etc. Um caminho que não nos levará, jamais, nem ao modelo sonhado pelos liberais, nem ao modelo orgânico desejado pelos estadistas. Um padrão "específico" que continuará desafiando a nossa insuficiência intelectual e ridicularizando a ingenuidade ou o oportunismo dos ideólogos.