

## O Rumo Perdido: A Crise Fiscal e Financeira do Estado Brasileiro

Mônica Baer

São Paulo, Paz e Terra, 1994.

O livro de Mônica Baer propõe abordar questões fundamentais para a compreensão da crise econômico-financeira que o Brasil, principalmente o Estado, atravessa desde finais da década de 70. A autora enfatiza que inexistiu uma abordagem adequada que articule as dimensões interna e externa da crise e suas órbitas fiscal e financeira. Propõe, diante dessa carência, realizar uma análise integrada desses aspectos, no intuito de explicar os fracassos reiterados das políticas de ajuste dos anos 80 para mostrar que, “dada a dimensão do desajuste financeiro do setor público, condições adequadas de financiamento interno e internacional são imprescindíveis para sustentar um patamar mínimo de crescimento que viabilize o ajuste fiscal e a reestruturação na base produtiva”.

A tese essencial desenvolvida ao longo do livro é a de que o reordenamento financeiro interno, juntamente com a inserção apropriada do Brasil no contexto financeiro internacional, propiciaria patamares mínimos de crescimento que facilitarão o equacionamento fiscal e o controle do processo inflacionário. Na verdade, são proposições corajosas em época de domínio do discurso neoliberal, segundo o qual o mero ajuste fiscal provocará a derrocada definitiva da inflação. Para Mônica Baer, questões como inflação, financiamento interno e financiamento externo não devem ser tratadas de forma seqüencial, devendo-se, ao contrário, tratar e atuar simultaneamente nos três âmbitos. Talvez seja essa a mensagem mais forte que se consiga absorver dos cinco capítulos do livro.

O capítulo I revisa alguns conceitos como *finance* e *funding* e faz uma proposta analítico-metodológica de cunho kaleckiano - keynesiano, com a finalidade de abordar três tipos de questões: as características econômicas do país quando eclodiu a crise, o impacto do choque externo e a gestão da política econômica a partir do choque.

O marco financeiro internacional, assunto relevante na argumentação desenvolvida por Mônica Baer, é analisado no capítulo segundo. Ressalta a autora que o fácil acesso ao endividamento externo durante os anos 70 esteve relacionado à crise e à reestruturação produtiva dos países desenvolvidos após 1973. Manifestaram-se, na época, políticas de racionalização da produção que redundaram em uma redução da demanda por crédito, gerando-se recursos excedentes que foram canalizados para países periféricos. A política recessiva norte-americana do final

dos 70 e início dos 80 e a retomada dos investimentos após 1983 representaram um duro golpe para as economias em desenvolvimento, principalmente da América Latina. O choque dos juros, a deterioração das relações de troca e o corte dos financiamentos foram os problemas centrais de uma década caracterizada pela restrição de financiamento externo.

Nesse contexto ocorreram transformações financeiras nos mercados privados. Diante de mudanças estruturais e de uma maior instabilidade monetário-financeira, generalizaram-se operações redutoras de risco, através de três processos: a securitização, as operações fora do balanço — *swaps*, opções e futuros — e a globalização financeira. De acordo com a autora, essas transformações estruturais do mercado financeiro tiveram consequências em três esferas, a saber: favoreceram as grandes corporações, que são as que têm acesso aos mercados de novos instrumentos financeiros, propiciando um processo de concentração de capital; abriram, com a securitização, espaço para discutir a desvalorização dos estoques de dívidas externas e, através da arbitragem, dificultaram a gestão monetário-cambial dos países endividados. Por sua vez, a grande flexibilidade alcançada com as inovações financeiras facilitou a administração da dívida por parte dos credores, dentro de uma estratégia que empurrou o problema, sem resolvê-lo. O surgimento do “enfoque do menu” consubstanciado no plano *Bradyn* teve como objetivo uma desvalorização significativa da dívida. A rigor, a chamada “estratégia da dívida” assegura a recuperação dos indicadores de risco dos bancos comerciais, e não necessariamente resulta em uma distribuição de custos e benefícios entre credores e devedores adequada às necessidades de estabilização e ajustamento dos devedores. Grande parte do ônus vai para o país endividado. Essas observações levam Mônica Baer a concluir, apropriadamente, que “uma mudança da situação de financiamento externo de economias endividadas não depende somente de mudanças na política econômica interna, mas, sobretudo, de alterações no contexto financeiro internacional”.

O choque dos juros externos e a piora dos termos de troca afetaram negativamente a economia brasileira. No entanto, foi o corte dos fluxos externos o problema fundamental que explicitou a vulnerabilidade financeira externa do Brasil. De acordo com a autora, “a continuidade do fluxo de recursos

externos faz toda a diferença na capacidade de um país para sustentar maiores graus de liberdade na formulação de sua política de ajuste”. Esse aspecto relevante é devidamente destacado ao longo dos três capítulos, nos quais a autora analisa o impacto do choque e as conseqüências da política econômica implementada durante toda a década de 80.

Na primeira metade dos anos 80, a política econômica deixou transparecer as contradições entre os objetivos de ajuste externo e os de ajuste interno. Mônica Baer apresenta-as como o problema de estoques *versus* o ajuste nos fluxos, e destaca com bastante propriedade suas duas dimensões. Em primeiro lugar, se, por um lado, a desvalorização cambial melhora o balanço comercial, por outro lado, com uma dívida externa elevada, pode reduzir as entradas de capitais externos e estimular a fuga de capitais domésticos. Em segundo lugar, a desvalorização provoca desajustes internos entre fluxos e estoques ao afetar os passivos dolarizados em proporções que não necessariamente poderão equacionar-se com ajustes nos fluxos de receita e gasto.

O exame da experiência de ajustamento heterodoxo seguido durante o período de setembro de 1985 a dezembro de 1987 leva Mônica Baer a ressaltar o diagnóstico estruturalista que afirma que “o controle do processo inflacionário, além de sua importância em si, relaciona-se essencialmente com a preocupação de constituir bases mais adequadas de financiamento interno”. A terapia heterodoxa, ainda segundo a autora, mostrou-se mais eficiente na reversão de situações “Ponzi Finance” do setor público, dado que abrangeu medidas que enfrentaram tanto o problema de estoques como o de fluxos. No entanto, a experiência fracassou, em função das limitações decorrentes do caráter unilateral das medidas; do crescente apren-

dizado dos agentes econômicos, que aumentaram seu poder de defesa contra essas medidas; das restrições para se empreender um verdadeiro ajuste fiscal; e da escassez de recursos externos.

Uma idéia que permeia o livro de Mônica Baer, e que é importante destacar, é a de que, independentemente do controle do processo inflacionário, a retomada dos financiamentos de médio e longo prazo requer “esforços redobrados” na canalização da poupança financeira para esse fim. Isso porque a redução da inflação não necessariamente recompõe automaticamente esse tipo de financiamento, como ficou demonstrado durante a experiência do Plano Cruzado.

A análise feita sobre o período de política ortodoxa do final do governo Sarney é conclusiva quanto ao caráter e tipo da estratégia adotada em matéria monetário-financeira, em matéria externa e em matéria de desindexação. O ajuste implementado foi extremamente pernicioso para o financiamento do setor público, o qual foi alavancado, em grande medida, pelo imposto inflacionário.

O livro de Mônica Baer contém uma reflexão profunda e alternativa a versões correntemente difundidas sobre os problemas básicos da economia brasileira. Seria inútil e impossível abordar nestas linhas toda a riqueza das argumentações desenvolvidas por Mônica Baer ao longo de sua obra. Só posso afirmar que o livro será necessariamente um ponto de referência, não só para economistas, como também para qualquer pessoa interessada em estudar temas relevantes sobre o Brasil.

Manuel José Forero Gonzalez  
IPEA — Instituto de Pesquisa  
Econômica Aplicada

## Orçamento Público no Brasil: As Raízes da Crise

José Serra

São Paulo, Atual, 1994.

Ao longo dos últimos trinta anos a discussão sobre orçamento público no Brasil esteve restrita a um reduzido número de economistas e técnicos da área de planejamento das três esferas de governo. De fato, até os desdobramentos do chamado “escândalo do orçamento”, no final de 1993, poucos haviam percebido o importante papel que esse instrumento passaria a desempenhar a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988.

O livro de José Serra, *Orçamento no Brasil: as raízes da crise*, reúne uma série de artigos publicados pelo autor desde 1987. Através de uma linguagem acessível, mesmo para aqueles não familiarizados com a matéria, o autor explica o significado

e o novo papel a ser desempenhado pelo Orçamento Geral da União (OGU), fornecendo ao leitor uma visão bastante ampla acerca da problemática do orçamento público no Brasil. Os artigos recuperam fatos importantes da história recente de elaboração e execução de orçamento federal e apontam diversos fatores que têm restringido o alcance dos novos dispositivos constitucionais em matéria orçamentária. Dentre eles cabe destacar: (i) a crise fiscal e a excessiva rigidez do OGU; (ii) o despreparo do Legislativo para desempenhar suas novas funções; e (iii) a falta de regulamentação dos novos princípios constitucionais e o desrespeito à Lei de Diretrizes Orçamentárias.

No que diz respeito à crise fiscal e à excessiva rigidez do OGU, o autor nos demonstra como a escassez de recursos públicos acaba resultando no desvirtuamento dos princípios orçamentários estabelecidos na Constituição Federal. Seguramente, a expressão mais acabada desse processo é a prática já recorrente do Congresso Nacional de “reestimar” a previsão de receitas orçamentárias embutida na proposta orçamentária do Executivo como forma de viabilizar a apresentação de emendas ao orçamento. A questão é que a Constituição proíbe a apresentação de emendas sem a correspondente especificação dos recursos. Assim, a linha de menor resistência tem sido a elevação fictícia da previsão de receita elaborada pelo Poder Executivo. Ou seja, para viabilizar a apresentação de emendas de interesse dos parlamentares, na sua maioria de natureza clientelística, a Comissão de Orçamento do Congresso tem alegado o “erro” do Poder Executivo na previsão de receita. O que, além de agravar o desequilíbrio embutido na lei orçamentária, constitui um flagrante desprezo aos princípios constitucionais.

Esse ponto suscita uma questão intrigante no que diz respeito ao relacionamento entre o Legislativo e o Executivo. Nas palavras de Serra, “o mais fascinante dessa estória [sic] é que, em nenhum desses casos (de superestimativa de receitas), o Executivo exerceu seu poder de veto [...]. Aliás, a elevação artificial de receitas pelo Congresso tem dado ao Executivo a justificativa para realizar drástico e rotineiro contingenciamento das dotações, além de fortalecer o papel da política financeira, de controle de caixa, em detrimento do planejamento e da alocação mais adequada dos recursos públicos”. José Serra se utiliza de diversos episódios para nos ilustrar como esse tipo de procedimento ocorre na prática, demonstrando-nos como o processo orçamentário é comprometido por um conjunto de interesses políticos, setoriais e regionais que inviabilizam o adequado funcionamento do processo orçamentário do governo federal.

Sobre o despreparo do Legislativo, em diversas passagens o livro nos dá a dimensão das limitações técnicas do Congresso para a análise de temas de grande importância para a elaboração do orçamento, notadamente no que diz respeito à forma de contabilização do serviço da dívida pública. Outra prova irrefutável desse despreparo pode ser encontrada em manifestações de membros do Congresso Nacional favoráveis à utilização de medida provisória pelo Poder Executivo para dispor sobre matéria orçamentária. José Serra nos mostra os riscos associados a essa prática, já que abriria precedente para o Executivo dispor sobre matéria orçamentária sem a prévia autorização do Congresso, enfatizando ainda que tal procedimento representaria não só um desprezo à própria Constituição como também um retrocesso em face dos avanços possibilitados pela Carta de 1988.

A ausência de regulamentação dos novos princípios constitucionais é apontada pelo autor como um sério entrave ao processo orçamentário federal. A

questão é que a Constituição estabelece princípios que necessitam de regulamentação através de lei complementar. José Serra nos mostra como, na ausência dessa lei, abre-se espaço para interpretações casuísticas da Constituição, o que resulta muitas vezes numa flagrante distorção dos dispositivos constitucionais. Essa falta de regulamentação é ainda agravada pela não-observância de normas legais aprovadas pelo Congresso para disciplinar e orientar a elaboração e execução dos orçamentos. Isso é particularmente verdadeiro no caso da Lei de Diretrizes Orçamentárias, que vem sendo sistematicamente desprezada tanto pelo Executivo como pelo próprio Legislativo, e que, segundo Serra, “ainda está longe de atingir o grau esperado de eficácia”.

As dificuldades existentes para a efetiva implantação do novo modelo de planejamento têm levado ao questionamento acerca da pertinência ou não dos novos dispositivos constitucionais. Com relação a esse ponto, Serra reúne vários argumentos em favor da Constituição de 1988. Nas palavras do autor, “a Constituição em matéria de orçamento e gasto público não é prolixa nem detalhista. Seus dispositivos não são irrealistas [...] Correspondem, além disso, a anseios da sociedade”. José Serra conclui que “é melhor dispor de regras reconhecidas como corretas, do que contentar-se com regras que consagrem a anarquia fiscal. As regras boas representam pelo menos um norte e um marco legal na luta pela austeridade e pela transparência dos gastos públicos”.

Por fim, o autor ainda aborda temas de grande relevância, como a crise do setor de saúde, o desmantelamento do FGTS e os entraves colocados pela complexidade da questão federativa no Brasil. Sobre esse último ponto, José Serra fornece uma série de exemplos que nos permitem compreender como o elevado grau de heterogeneidade existente entre os estados e municípios brasileiros, assim como resistências corporativas e interesses conflitantes entre as três esferas de governo (União, estados e municípios), dificultam sobremaneira a implementação de reformas mais profundas no setor público brasileiro, notadamente no que diz respeito à questão tributária e à descentralização de encargos e funções entre as três esferas de governo.

Apesar de não se aprofundar muito nos temas tratados (a maioria dos artigos foi originalmente veiculada em jornais), o livro é bastante feliz no sentido de abordar diversos entraves hoje colocados para a realização de um efetivo processo de reforma do setor público brasileiro e, principalmente, para o resgate do orçamento público enquanto instrumento de planejamento e controle das despesas públicas.

Eduardo Refinetti Guardia

Departamento de Economia da Pontifícia  
Universidade Católica, São Paulo.  
Doutorando em Economia pela  
Universidade de São Paulo.

## Economia Industrial

Anita Kon

São Paulo, Nobel, 1994.

Há muito o ensino de economia industrial vinha sendo objeto de um paradoxo. Por um lado, o interesse por essa disciplina, demonstrado por alunos, pesquisadores e pelo próprio mercado de trabalho, é significativo e crescente.

São inúmeras as monografias, dissertações e teses que têm a economia industrial como referencial teórico. A importância atribuída a essa matéria se manifesta também nos demais campos de estudo da economia — como na macroeconomia, na economia internacional, na teoria de inflação e na economia de trabalho —, que cada vez mais utilizam conceitos da economia industrial como fundamentos para a elaboração de seus modelos. Em suma, esse é um campo da economia com grande potencial de exploração por parte das editoras. Por outro lado, no entanto, há uma absoluta falta de livros-texto, em português, que venham atender à demanda dos alunos, sobretudo os de graduação, carentes de textos didáticos sobre a disciplina de economia industrial. Parece até que há falhas no mercado de livros de economia, manifestas na ausência de respostas da oferta às mudanças observadas na demanda.

Um dos motivos que explicam a pequena produção de livros-texto em economia industrial são os inúmeros obstáculos que os autores encontram ao se defrontarem com essa empreitada. A economia industrial surgiu como negação da microeconomia neoclássica tradicional. Uma vez definida como negação, ela agrupa teorias diversas, freqüentemente excludentes, em um corpo não consolidado e, portanto, em constante transformação. Essa característica apresenta pelo menos dois problemas àqueles que desejam consolidar essa matéria em um livro: (i) as inúmeras teorias, se explicadas com algum detalhe, tornariam o resultado final excessivamente extenso; e (ii) uma vez concluído o livro, seriam necessárias revisões contínuas, a fim de incorporar os avanços freqüentes que vêm sendo observados na matéria.

A iniciativa de Anita Kon, professora da Fundação Getúlio Vargas e da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, de publicar seu livro *Economia industrial*, portanto, vem ao encontro de um anseio insatisfeito de uma porção relevante do ensino de economia. A autora — provavelmente por experiência própria nos cursos que ministra — identificou essa lacuna na literatura, apresentando, como alternativa, um trabalho em que se sobressai seu domínio sobre uma vasta bibliografia.

O livro se divide em dez capítulos, que atendem a um triplo propósito: introduzir os leitores na questão abordada pela economia industrial, apresentar sucintamente as principais abordagens sobre essa matéria e

complementar o estudo teórico com a discussão de temas relevantes ao objeto enfocado.

O primeiro capítulo dedica-se à introdução do objeto e de alguns conceitos elementares tratados pela economia industrial, fazendo um confronto metodológico desta com a microeconomia tradicional. Os capítulos de 2 a 6 procuram cobrir o programa mínimo de economia industrial, abordando temas como a determinação de preços em oligopólio, a concentração e internacionalização do capital e organização e estratégias de crescimento das firmas. Os capítulos de 7 a 9 discutem temas relevantes ao estudo do setor secundário, como o desenvolvimento tecnológico, a relação deste último com a estrutura ocupacional e a questão regional nos movimentos migratórios de capital e de trabalho. Finalmente, o último capítulo resgata o que para Bain era o propósito final da economia industrial, a definição de políticas públicas.

Cabe, primeiramente, indagar como a autora lidou com os dois problemas, citados há pouco, relativos à dificuldade da compilação do corpo difuso e mutante em que consiste a economia industrial.

O primeiro deles referia-se à extensão de um livro-texto que se propusesse a explicar com alguma profundidade as principais teorias que compõem a economia industrial. A opção da autora para lidar com esse problema foi interessante e honesta. A exposição das várias correntes é bastante objetiva e deliberadamente superficial. Para contornar essa inevitável deficiência, remete-se o leitor para a leitura de alguns textos clássicos, o que permite o aprofundamento nos pontos desejados.

O segundo problema relacionava-se à rapidez com que a economia industrial vem se desenvolvendo, o que implica uma obsolescência acelerada de uma compilação da matéria. A solução usual para esse problema é a divisão do livro em capítulos que ficam sob a responsabilidade de diferentes autores, cada um com a incumbência de acompanhar um ramo específico da matéria. Esse é o caso, por exemplo, dos *handbooks* americanos. Se a tarefa é reservada a um único autor, o acompanhamento do desenvolvimento do estado das artes fica comprometido. O problema da economia industrial está no seu dinamismo, de tal modo que, em um curto período de tempo, grandes transformações se processam no que é considerado relevante dentro da matéria.

No caso específico de economia industrial, a autora demonstra grande intimidade e atualidade no tratamento de questões relativas ao desenvolvimento tecnológico e aos recursos humanos. O domínio da autora é particularmente evidente quando as duas

matérias se relacionam, como é o caso do impacto das novas formas de organização da produção — a substituição do fordismo pelo toyotismo — sobre o perfil da demanda por recursos humanos.

No entanto, algumas tendências recentes dentro da economia industrial não mereceram a devida atenção por parte da autora. De um lado, tem sido grande e crescente a utilização do instrumental de teoria dos jogos para a modelagem de questões relativas à economia industrial. Como se trata de um arcabouço desenvolvido para a análise das decisões interdependentes, a sua utilização para o estudo de oligopólios é hoje dominante. Além disso, a teoria dos jogos está evoluindo no sentido de incorporar a análise de decisões sob incerteza knightiana e em condições de assimetria de informações, de tal modo que a sua aplicação à economia industrial é cada vez mais pertinente. Nesse sentido, lamenta-se o insignificante espaço dedicado à teoria dos jogos, assim como a sua limitação a um capítulo de estratégia de preços (Capítulo 2).

De outro lado, outro ramo da economia industrial que se encontra em franca evolução, e que pode-

ria ter sido abordado com maior profundidade, é o da nova economia institucional. O Capítulo 4, ao abordar as teorias “gerenciais”, apresenta didática e apropriadamente os antecedentes da moderna Teoria dos Custos de Transação, mas avanços significativos nessa área não foram considerados. Particularmente os trabalhos que se seguiram ao de Williamson (1985) são relevantes para o entendimento da organização interna da produção e dos limites ao crescimento da firma.

Não se pode negar, no entanto, os méritos de um trabalho único. Kon, através de *Economia industrial*, vem atender a uma antiga demanda do ensino dessa disciplina, a despeito de todas as dificuldades associadas à produção de um livro dessa espécie. Ganham os cursos de economia industrial, ganha o debate sobre o tema.

Paulo Furquim de Azevedo

Departamento de Engenharia de  
Produção da Universidade Federal  
de São Carlos, São Paulo.

## NOTAS DE LIVROS

CONNOLLY, M.; MELO, J. (orgs). *The Effects of Protectionism on a Small Country - The Case of Uruguay*. Washington: World Bank, Regional and Sectoral Studies, 1994.

Esta coletânea contém oito artigos que tratam de várias facetas da política comercial, entre eles: a economia política do protecionismo, abordando a questão do rent seeking; a relação entre o protecionismo e a estagnação na economia uruguaia em perspectiva histórica; ganhos e perdas de acordos bilaterais com Argentina e Brasil; a relação do mercado de trabalho com o protecionismo e a reforma do regime de política comercial, e uma perspectiva de longo prazo sobre política comercial, crescimento e instabilidade.

WORLD BANK *Argentina's Privatization Program - Experience, Issues and Lessons*. Washington: World Bank, Development in Practice, 1993.

O programa de privatização argentino, conhecido pela sua rapidez - entre 1990 e 1992 vendeu praticamente todas as empresas públicas, com um valor de mercado que superou US\$ 22 bilhões - contou com forte apoio do Banco Mundial. Sua principal tática foi estabelecer novas companhias fora do controle das estatais, que ficaram com os ativos das estatais ou com o direito de explorar serviços públicos. Preliminarmente foram estabelecidas a supervisão do Congresso e a legislação de regulamentação.