

ESTADO E CRISE ECONÔMICA AO FIM DOS ANOS 80: PROBLEMAS FISCAIS E REGULATÓRIOS

Gustavo H. B. Franco¹

O artigo trata de dois temas fundamentais referentes à atuação do Estado na economia e em torno dos quais se tem travado boa parte dos debates acerca da economia política da redefinição do papel do Estado na economia nos próximos anos: a crise fiscal e a degeneração da atividade regulatória do Governo. Com este propósito a Seção 1 procura colocar em perspectiva a hiperinflação brasileira associando-a a esses problemas enquanto que as Seções 2 e 3 discutem, respectivamente, as origens e a natureza da crise fiscal e as perspectivas para o ajuste fiscal em 1991. A Seção 4 trata das distorções que têm permeado a atuação do Estado na esfera regulatória.

1 A HIPERINFLAÇÃO BRASILEIRA

Durante os meses que antecederam a posse do Governo Collor alegou-se, com freqüência, que o País não havia entrado em uma hiperinflação, ou porque não tínhamos experimentado os graus de desorganização econômica que se presumia ter existido em outros casos de hiperinflação, ou porque não havíamos ainda tocado a fronteira dos 50% mensais, que poucos sabiam dever-se a um estudo clássico de CAGAN (1956), economista da Universidade de Chicago e discípulo de Milton Friedman. A esses argumentos juntava-se um certo pudor dos economistas em serem acusados de tumultuar o processo eleitoral ao admitir que eram falsas ou, no mínimo, duvidosas essas "definições" de hiperinflação. Com efeito, a fronteira dos 50% não quer dizer coisa alguma, pois seria igualmente arbitrário estabelecê-la em 20 ou 100% mensais, aliás como admitido recentemente pelo próprio Cagan no texto que escreveu para o verbete "hiperinflação" na reedição do célebre Dicionário Palgrave de Economia (CAGAN, 1988). Por outro lado, é discutível que a extensão das distorções e da desorganização econômica gerada pela hiperinflação no Brasil deixe algo a dever ao que se observou nos outros casos, principalmente se desses excluirmos as conseqüências de guerras, revoluções e eventos desse gênero que ocorriam simultaneamente à inflação. Além disso, não se pode nem mais argüir que o Brasil difere dos casos clássicos em termos de grau. Considerando a inflação média mensal do pior semestre em cada um dos onze casos de hiperinflação relacionados na Tabela 1, e considerando para o Brasil

¹ Departamento de Economia da PUC-RJ.

o semestre findo em março de 1990, verificamos que o Brasil ocupa o 7º lugar dentre as piores inflações da história da humanidade. Os dois casos omitidos, Peru e Nicarágua, dificilmente ameaçariam a posição do Brasil neste triste *ranking*.

Tabela I
Hiperinflações no Século XX

PAÍS	ÚLTIMO MÊS	PIOR MÊS*	MÉDIA 6 ÚLTIMOS MESES*	RANKING
Hungria (2ª)	jul/1946	4.2 x 10 ¹⁵	19.800	1
China	maio/1946	5.074	1.230	2
Grécia	nov/1944	8.500.000	365	3
Alemanha	nov/1923	32.400	322	4
Polônia	jan/1924	275	81	5
Argentina	jul/1989	197	75	6
Brasil	mar/1990	84	66	7
URSS	jan/1924	213	57	8
Áustria	ago/1922	134	47	9
Hungria(1ª)	fev/1924	98	46	10
Bolívia	set/1985	183	46	11

* Média mensal.

Fonte: FRANCO, G. H. B. Hiperinflação: teoria e prática. In: REGO, J. M. (ed.) *Inflação e hiperinflação: interpretações e retórica*. São Paulo: Bienal, 1990a.

As hiperinflações inevitavelmente ocorrem em países enfrentando dificuldades econômicas sérias e de várias ordens. Na Áustria, logo após a Primeira Guerra Mundial, o problema era uma redução de cerca de 4/5 no território e na população do país, determinada pelo redesenho das fronteiras da Europa Central feito pelo Tratado de *Versailles*, que fez o próprio parlamento austríaco passar uma declaração segundo a qual o país era inviável com suas novas fronteiras. Já a Polônia teve dificuldades de outra natureza com suas fronteiras: o país tinha desaparecido em 1815 no Congresso de Viena quando foi repartido em três pedaços entre a Rússia, a Alemanha e o Império Austro-Húngaro. A reunificação, 100 anos mais tarde, agregava, em função disso, territórios que ficaram por mais de um século quase sem intercâmbio econômico. Isso foi feito, por outro lado, no contexto de uma guerra com a União Soviética que, por sua vez, também experimentava uma hiperinflação cujos determinantes estavam, em grande medida, relacionados à idéia dos dirigentes soviéticos de construir uma economia sem

moeda e onde a inflação cumpriria a função de expropriar a riqueza financeira da burguesia e facilitar a coletivização rural. Já na Alemanha, o caso mais conhecido e estudado, a inflação estava ligada a obrigações de se pagar reparações de guerra em quantias que correspondiam a cerca de 22% do PIB anualmente (entre 70 e 80% das exportações a cada ano), uma quantia totalmente fora de proporção com qualquer noção de capacidade de pagamento (FRANCO, 1990b). Os três casos nos Anos 40 se referem a países em guerras civis, sendo que dois deles experimentaram nesta mesma época a ascensão de regimes comunistas.

Os casos mais remotos, ou seja, as hiperinflações "clássicas" dos Anos 20 e as que se seguiram à Segunda Grande Guerra, impressionam pela dimensão dos problemas econômicos envolvidos, mas é fundamental que se observe que muitos outros países passaram por problemas econômicos sérios, talvez mesmo piores e, nem por isso, experimentaram hiperinflações. Uma das características mais importantes dos países que as tiveram foi a paralisia decisória que seus governos experimentaram, às vezes de forma incrivelmente prolongada, antes que alguma convulsão ou descontinuidade política criasse as condições para iniciativas objetivas de estabilização. A hiperinflação surge, portanto, como uma criatura de hesitação ou do impasse, sendo que invariavelmente como resultado da degeneração do quadro clínico de um corpo doente sem tratamento.

É interessante notar que já podem ser registrados – tomando como referência os mágicos 50% – 5 casos de hiperinflação na América Latina nos Anos 80 (Brasil, Bolívia, Argentina, Peru e Nicarágua) e nesses países, talvez exceto pela Nicarágua, não há catástrofes econômicas ou guerras civis comparáveis com as que se observam para os casos dos Anos 20 ou 40. A crise da dívida externa aparece como uma possível explicação para essa triste epidemia de hiperinflação na América Latina mas, embora plausível à primeira vista, esta conexão não é fácil de ser estabelecida. Para o Brasil, bem como para os outros casos, a dívida externa é certamente um elemento importante do problema, mas há muitas outras influências domésticas talvez muito mais importantes. Que há de tão errado com o Brasil, e com a América Latina em geral, para passarmos por uma crise tão profunda? A que atribuir a hiperinflação?

Se, por um lado, podemos identificar tendências populistas – no sentido de se implementar políticas macroeconômicas inconsistentes e irresponsáveis – bastante flagrantes nos governos de Alan Garcia e Daniel Ortega, isto é menos claro para Sarney e Alfonsín. No Brasil e na Argentina a inconsistência macroeconômica e a crise fiscal teve certamente motivações bem mais complexas. Na Argentina, há problemas com a autonomia das províncias, as empresas públicas e os sindicatos, e a interação desses agentes criava, e continua a criar, dificuldades insuperáveis para se repartir os sacrifícios embutidos no equilíbrio orçamentário e em políticas de preços e salários consistentes com inflação baixa. No caso brasileiro a dificuldade em se construir uma coalisão política que possibilite a estabilização é também dramática, e foi magnificada pelo fato de que a transição democrática se deu sob a égide de um presidente hesitante

que não estava à altura das tarefas de reconstrução institucional necessária para disciplinar o conflito distributivo em um contexto democrático e conduzir o redimensionamento da intervenção do Estado na economia, desafios que se apresentavam como cruciais para a Nova República. A esta destrutiva combinação de problemas complexos e hesitação pode-se atribuir a degeneração da atuação econômica do Estado na segunda metade da Década de 80 *et pour cause* a hiperinflação.

2 A CRISE FISCAL BRASILEIRA

A crise fiscal tem recebido muita atenção pois há consenso em que sua principal conseqüência – o déficit público – se apresenta como causa imediata da hiperinflação brasileira. As origens da crise fiscal não são muito remotas: dificilmente um observador das finanças públicas em 1984, ao fim do ciclo militar, diria que o Brasil iria enfrentar a sétima pior hiperinflação da história da humanidade alguns anos à frente. Isto evidentemente não significa que a situação do País estivesse cômoda em 1984, mas com certeza a transição de um desequilíbrio orçamentário de ordem menor para uma crise fiscal inadmissível é obra inequívoca da Nova República.

O desenvolvimento da crise fiscal no Brasil ao longo dos últimos anos tem ao menos uma peculiaridade: não há nenhum item que possa ser tomado como o responsável pelo desequilíbrio fiscal. Há uma deterioração na arrecadação fiscal bastante significativa de 1983 para 1989, quando as receitas em conta corrente da União perdem 5,24% do PIB nesse período (SERRA, 1989). Do lado da despesa não é tão fácil identificar vilões. O total dos gastos com pessoal (ativos e inativos) da União cresce de 7,1% no período 1981-1984 para 9,6% em 1989 e 11,4% em 1990 a julgar pelas mudanças constitucionais e "trens da alegria" ao fim do Governo Sarney (SERRA, 1989, tabela 5, 1990). Isto é consistente com uma outra estimativa para o consumo do Governo que observa um aumento dos gastos nesta rubrica de 9,52% do PIB em 1983 para 12,3% do PIB em 1987 (REIS, 1989, p. 235). Note-se que, do lado das dívidas, a interna teria tido uma importância menor, tendo em vista o fato de que a correção monetária subestima sistematicamente a inflação nos Anos 80. Uma estimativa recente, por exemplo, indica que o custo da dívida mobiliária interna, se corretamente deflacionado, teria sido da ordem de 1,1% do PIB em 1984, 1,7% em 1985, 0,8% em 1986 e 0,3% em 1987 (GIAMBIAGI, 1989, p. 68). Os custos da dívida externa também não teriam sofrido grande alteração nesses anos, passando de 6,71% do PIB em 1983 para 5,73% do PIB em 1988 (OLIVEIRA, 1989, quadro 3). Em 1989, como se sabe, o País entrou em moratória, tendo esses gastos se reduzido substancialmente.

O saldo dessas mudanças nas contas públicas é o de que se eleva a despesa corrente (a de investimento se reduz nesses anos) e observa-se uma deterioração da arrecadação, seja por renúncias obtidas explicitamente, seja através do chamado "efeito Tanzi". O déficit nas contas públicas assim criado é financiado pela inflação, um

imposto altamente regressivo, que penaliza tipicamente os que não têm capacidade econômica de defesa ou política de mobilização, e cuja receita não sofre qualquer escrutínio.

A crise financeira do setor público não deve ser vista como um produto da corrupção ou da incompetência (o que não quer dizer que ambas não existiram), mas muito mais da atitude passiva provinciana que prevaleceu, ao longo da era Sarney, no tocante ao uso dos recursos públicos. É absolutamente natural em um regime democrático que políticos e burocratas gestores de unidades de despesa façam pleitos irresponsáveis na competição por recursos federais escassos, como se não houvesse limitação global alguma à soma das demandas. A tarefa de tornar o conjunto dos pleitos consistente com o equilíbrio orçamentário é muito complexa e deve ser conduzida no âmbito de um processo orçamentário que permita um racionamento transparente dos pleitos. Todavia, na ausência de procedimentos orçamentários despidos de endogenia a autoridade do executivo se torna crucial para disciplinar a competição por recursos públicos. Na medida que os pleitos irresponsáveis, ou mesmo uma soma de pleitos razoáveis mas grande demais quando vista em conjunto, não encontram nenhuma barreira, como foi o caso durante a Nova República – quando, pelo contrário, o presidente parecia interessado em atender a todos para amear apoios – a gestão das finanças públicas se deteriora progressivamente.

Note-se que no Brasil de hoje a estrutura formal e informal de representação dos interesses econômicos junto às esferas decisórias do Governo é parcial e assimétrica, no sentido de que há inúmeros interesses sub-representados ou mesmo ausentes das decisões, pactos e conchavos patrocinados pelo setor público e dos quais resultam benesses fiscais e regulatórias. Por conta disso verifica-se que, com espantosa frequência, o setor público usa sua musculatura regulatória e fiscal com o propósito inconfessável de socializar perdas que deveriam afetar interesses específicos, geralmente organizados de forma aguerrida e militante. Esta, na verdade, é uma doença de qualquer democracia, onde *lobbies* existem justamente para fazer incidir sobre todos os custos de privilégios particulares, mas em nossa jovem e desorganizada democracia esta gripe se tornou um câncer terminal. A triste realidade é que uma estrutura de representação tênue faz com que a cobertura de acordos e negociações institucionalizadas no âmbito da burocracia pública seja restrita e, nesse contexto, a tendência à exploração da maioria por minorias organizadas se torna irresistível. A sociedade não organizada perde invariavelmente.

A doença da socialização das perdas se mostra especialmente séria no Brasil onde o Estado cresceu desorganizadamente e suas agências não só adquiriram grande autonomia como desenvolveram variadas formas de simbiose com o setor privado. Isto vicia de forma muito clara, por exemplo, a obtenção de benesses fiscais. A obtenção de um subsídio regional, ou setorial, bem como a criação de uma agência para a sua gestão, beneficia a todos os participantes – políticos, empresários e burocratas – o que evidentemente cria um incentivo perverso para a proliferação desses privilégios.

Nenhum desses grupos tem qualquer responsabilidade muito definida sobre a origem dos recursos que financiam essas contas e ao longo do tempo a tendência é no sentido de apresentar faturas aos que não têm como expressar sua oposição, a maioria silenciosa que paga o imposto inflacionário. A cobrança é muda e o processo aparentemente indolor. Se não há limites estabelecidos, por exemplo, por um Banco Central orientado para vedar o financiamento inflacionário e/ou por um processo orçamentário transparente comprometido com a austeridade, a socialização dos custos de privilégios não tem outro fim senão a hiperinflação.

Nossa crise fiscal, e sua conseqüência mais evidente a hiperinflação, pode ser vista como uma multiplicação descontrolada dos mecanismos através dos quais grupos organizados, *lobbies* e burocratas atribuem-se privilégios fiscais e regulatórios cujos custos são socializados até um ponto onde o orçamento público se torna inadmissível, a proliferação de cartórios desfigura a economia de mercado e a dinâmica de preços e salários se torna uma guerra (o conflito distributivo). O paradoxo da situação reside em que muitos desses mecanismos de exploração da maioria pela minoria são perfeitamente legítimos, sendo direitos adquiridos (com freqüência explicitados na própria Constituição) ou resultantes do exercício de instrumentos de regulação consagrados em lei ou acordos democraticamente negociados. De um modo ou de outro, o perigo embutido nesses arranjos é enorme; o melhor acordo político é aquele onde todos ganham, mas esta variedade de acordo é muito rara no terreno da economia em que o tipo mais freqüente de acordo é aquele onde quem faz ganha e quem está fora – a sociedade não-organizada – perde.

Em resumo, deve ficar claro que não há nada que garanta que o conjunto das negociações políticas legítimas no âmbito de uma democracia jovem e com uma estrutura de representação de pouca cobertura chegue a estabelecer para a economia um conjunto de privilégios fiscais e regulatórios que seja consistente com o equilíbrio orçamentário e com a eficiência produtiva e, portanto, com inflação baixa e equilíbrio externo. Há, pois, na nossa jovem democracia, um viés inflacionário cuja eliminação sem que se prejudique a própria democracia, passa por uma reconstrução institucional, tanto na área orçamentária e monetária, quanto na área regulatória. Na área fiscal, trata-se de criar limites econômicos para a competição política por recursos públicos escassos através da modernização do processo orçamentário e da descontaminação do Banco Central das contas fiscais, e de ligações escusas com bancos oficiais. Apenas um redesenho das práticas orçamentárias, no âmbito de um processo mais amplo de modernização do Estado, pode garantir que, em um horizonte de médio prazo, o esforço de ajuste fiscal, ora em andamento, possa ter continuidade e não possa ser revertido pela fisiologia e pelo corporativismo.

3 PERSPECTIVAS PARA O AJUSTE FISCAL EM 1991

O Governo Collor equacionou a situação fiscal para o ano de 1990 com medidas de várias ordens, delas resultando, segundo cifras oficiais, um inusitado esforço fiscal da ordem de 10,7% do PIB (uns 30 bilhões de dólares). Sabia-se que uma parte substancial desse ajuste derivava-se de medidas temporárias (*once and for all*) que não poderiam ser repetidas em 1991. Sabia-se também que alterações constitucionais, principalmente referentes aos gastos com a seguridade social, além das recentes concessões aos Estados, iriam onerar ainda mais pesadamente o ano fiscal de 1991. Nessas condições, tudo leva a crer que existia um déficit operacional **potencial** para 1991 de magnitude significativa, talvez entre 4 e 6% do PIB.

Esperava-se que, ao longo de 1990, fossem encaminhadas reformas fiscais que, mesmo que não resolvessem de modo permanente as finanças públicas, ao menos melhorassem as perspectivas para 1991. Mas nada aconteceu. É lícito supor que alguma coisa deve ser feita para "fechar" o ano fiscal de 1991, o que, exatamente, não se sabe. E nem tampouco se tem idéia do que a equipe da ministra Zélia tinha em mente para atacar o problema.

Entretanto, foi se percebendo que a política fiscal retroagiu ao **controle de caixa** que se praticava nos últimos meses do Governo Sarney, sendo que, inclusive, assegurou-se através de lei (dentro do Plano Collor 2) poderes formais ao Ministério da Economia para suspender liberações orçamentárias. Foram se acumulando atrasos de pagamentos e, com isso, se constituindo uma dívida pública "heterodoxa" que não está sujeita a autorização do Congresso e nem tampouco a nenhum procedimento estabelecido de controle.² A "rolagem" discricionária dessa "dívida" junto ao setor privado tem alimentado especulações sobre corrupção, as quais crescem na exata medida em que se perde transparência quanto à gestão dos "atrasados". Com efeito, não há como negar que o controle de caixa, em um contexto de déficit em regime de competência, cria espaço para manifestações de maledicência dos preteridos no racionamento, inevitavelmente arbitrário, da despesa pública, dentre as quais, por certo, as denúncias de corrupção.

Como sair dessa desconfortável situação? O ideal seria que se pudesse iniciar um processo amplo de deliberação sobre uma reforma de grande alcance, talvez definitiva, nas contas públicas. Isso deveria começar por uma descrição transparente do atual estado das finanças públicas, algo que definitivamente não se tem disponível. Qualquer um que já esteve próximo desses temas sabe do grau de arbitrariedade e "flexibilidade" com os quais são confeccionados os números que se divulga sobre o

2 Na verdade a regulação dos procedimentos relativos à dívida pública depende de lei complementar ainda não definida.

resultado agregado das contas públicas. Divulgar mais um número, ou formar equipes no Governo para fornecer um retrato das contas públicas, encontra problemas óbvios de credibilidade. Isso talvez não fosse o caso se o Governo adotasse a tradição inglesa de formar comissões de especialistas externos (parlamentares, ex-ministros, acadêmicos) para reportar sobre o problema e propor soluções. Em diversas ocasiões, quando o governo inglês esteve diante de decisões cruciais para as quais tinha dúvida técnica e/ou pouca sustentação parlamentar, usou dessas comissões para produzir soluções. São famosas, entre muitas outras, a Comissão Cunliffe, de 1918, com base na qual se articulou o retorno da Inglaterra ao padrão-ouro e a comissão MacMillan de 1929, que contava com o próprio Keynes e cujo relatório serviu de base para o desenho de políticas para combater a depressão. As comissões têm caráter técnico, sem prejuízo da participação de parlamentares, têm um mandato definido, ouvem depoimentos de especialistas e autoridades e fazem relatórios propositivos, os chamados *white papers*. Em geral, como resultado de seus trabalhos, se formam **conceitos técnicos** sobre diagnósticos e medidas a tomar, a partir dos quais tem início a articulação política.

Seria muito interessante adaptar esta prática ao problema fiscal brasileiro, que envolve transparência quanto a valores, competências, repartições, redesenho de processos de controle e orçamento, além, evidentemente, da discussão sobre cortes e prioridades. Um consenso técnico sobre a situação que existe e sobre o que fazer é um primeiro passo importante para o entendimento político, que, quando se desenrola em um contexto de absoluta falta de transparência sobre qual é a verdadeira situação, inevitavelmente se torna um triste festival de *lobbies* e pleitos desordenados.

4 DISTORÇÕES REGULATÓRIAS

Processo semelhante de exploração da maioria por minorias organizadas permeia a atividade regulatória do Governo, que não cria déficit público mas se ocupa de transferências de renda no âmbito do setor privado e freqüentemente com conseqüências inflacionárias muito claras. A regulação estatal na área industrial tem sido praticada no Brasil há muitos anos a partir de sobreposição de agências e programas que são criados, ao longo do tempo, via de regra para tarefas meritórias, mas que não são desmobilizados quando cumpridas. Tipicamente, as agências encarregadas da implantação e promoção de novas indústrias modificam a lógica de sua atuação quando as "novas indústrias" já não são tão novas, e se tornam agências reguladoras, e nesse novo papel, com freqüência, se tornam mecanismos de preservação dos interesses estabelecidos naquele setor. Esta é a essência do que tem sido chamado de **cartório**, uma estrutura de mercado não contestável, altamente regulada, onde várias agências intervêm para que não haja competição nem externa e nem interna, e para que a "cadeia produtiva" funcione como um grande clube de amigos, ou seja, como se fora uma única empresa verticalmente integrada, um gigantesco oligopsônio no interior do qual a competição é substituída por arranjos semicontratuais ou acordos informais de fornecimento. Uma

Câmara Setorial de Preços, por exemplo, é um mecanismo através do qual a "cadeia" produtiva passa adiante tensões que o mercado resolveria, com evidente prejuízo para os consumidores, que são desorganizados e não têm como interferir nos acordos setoriais. Todos os envolvidos no acordo, a "cadeia", bem como os burocratas reguladores, têm vantagens e o conjunto da sociedade paga os custos que consistem basicamente em ineficiências geradas pela supressão da competição dentro do "complexo". Permitir aos trabalhadores do setor assento nessas câmaras não muda coisa alguma, pois, ao introduzir o delegado sindical no "cartório", elevam-se os custos a socializar, sem que se modifique a filosofia básica do arranjo que repousa sobre a idéia do **repasso**: a reivindicação (salarial ou empresarial) pode ser até absurda, mas se pode ser repassada adiante então concede-se. O mesmo se observa para ineficiências setoriais encobertas por barreiras protecionistas e repassadas pela "cadeia produtiva" a consumidores incapazes de manifestar sua oposição (evidentemente só não é possível repassar adiante ineficiências setoriais para o exterior, pois o mercado externo, ao contrário do consumidor doméstico, não absorve preços não competitivos). Novamente, é ótimo para os envolvidos, incluindo-se aí, por certo, os burocratas responsáveis pela "regulação" do setor, mas péssimo para o resto da economia.

O paradoxo da situação brasileira é que esta "organização" ao nível das cadeias", que se constitui em um mecanismo bastante evidente de "repassar adiante" custos de privilégios³ que é, em grande medida, conduzida pelo próprio Governo, com o auxílio das associações empresariais, através de arranjos como as Câmaras Setoriais ou os GEPS (Grupos Executivos de Política Setorial). Trata-se, tal como na esfera fiscal, de minorias organizadas que exploram maiorias inertes e desmobilizadas.

A chamada "Nova Política Industrial" do Presidente Sarney fornecia uma espécie de síntese destas distorções. Tratava-se de definir de forma vaga uma interação entre programas (os PSIs – Programas Setoriais Integrados – e os PDTIs – Programas de Desenvolvimento Tecnológico Integrados), cujo propósito era a concessão de incentivos (isenções fiscais e benefícios regulatórios) geridos de forma discricionária por burocratas ou agências públicas (o CDI) sujeitas à influência de mecanismos corporativos de representação empresarial, as Câmaras Setoriais, no âmbito das quais burocratas e empresários se engajavam em uma relação simbiótica na definição das diretrizes setoriais e na socialização dos custos das benesses fiscais e regulatórias (FRANCO, 1990c). A pouca precisão na definição de regras, critérios e competências nada tinha de acidental, pois era justamente isto o que conferia poder discricionário aos burocratas que geriam a política. Observou-se certa vez, acerca da política industrial do

3 Note-se que esta modalidade de regulação estatal poderia facilmente ser caracterizada como a formação de um conluio de produtores com o fito de prejudicar a competição, o que, a rigor, seria uma violação da legislação antitruste.

Presidente Sarney, que esta política "representa(va) a resistência da burocracia que, não mais dispondo de recursos que lhe permitam(issem) exercer o poder, coloca(va)-se na função de árbitro para manter-se à testa do processo decisório" (MATESCO, 1988).

A Nova Política Industrial não chegou, na verdade, a ser implementada em grande escala pois a própria articulação corporativa no âmbito das Câmaras Setoriais se revelou muito difícil em uma economia tão complexa quanto a nossa. O desafio que se apresenta para o novo Governo é o de promover uma redefinição do estilo de relacionamento entre Governo e setor privado gestado ao longo dos últimos anos, caracterizado por canais privilegiados, mecanismos seletivos e discricionários fundados sobre uma representação empresarial corporativa, e substituí-lo por esquemas pessoais característicos de uma economia de mercado. Não se deve tomar este tipo de reforma como uma proposição neoliberal mas resultado de uma percepção bastante clara de que os excessos da regulação geram tamanhas distorções que é preciso repensar sua natureza.

Apesar dessas nobres intenções, a política industrial do Governo Collor reabilitou as Câmaras Setoriais de Preços, a elas incorporou as funções dos GEPS e as subordinou às comissões e subcomissões de empresários criadas no contexto do PCI (Programa de Competitividade Industrial) e do PBQP (Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade).⁴ Estas evidentes concessões ao corporativismo têm sido justificadas pelo argumento de que toda a estrutura é apenas "consultiva" e não "deliberativa", o que, evidentemente, faz pouca diferença pois o aspecto crucial é o de se conceder chancela oficial a uma estrutura corporativa de representação empresarial que termina influenciando a regulação industrial no sentido da preservação dos interesses estabelecidos. Mais razoável é justificar o recurso ao corporativismo como decorrência do isolamento político e da fragilidade parlamentar do Governo. De um modo ou de outro, como esperar que um processo de desregulamentação possa ser levado adiante quando seus gestores, burocratas e empresários, são os maiores interessados em preservar o dirigismo?

4 Para uma análise detalhada do desenvolvimento da política industrial do Governo Collor, veja-se FRITSCH, FRANCO (1991).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- CAGAN, P. The monetary dynamics of hyperinflations. *In*: FRIEDMAN (ed.) **Studies in the quantity theory of money**. Chicago : The University of Chicago, 1956. p. 25-117.
- . Hyperinflation. *In*: EATWELL, John *et al.* (eds.) **The new Palgrave: a dictionary of economics**. London : The MacMillan, 1988. v. 2, p. 704-706.
- FRANCO, G. H. B. Hiperinflação: teoria e prática. *In*: REGO, J. M. (ed.) **Inflação e hiperinflação: interpretações e retórica**. São Paulo : Bional, 1990a.
- . **Hyperinflations: the experience of the 1920s reconsidered**. Rio de Janeiro : PUC/Departamento de Economia, 1990b. mimeo.
- . Crise fiscal, torneirinhas e vampiros. **Jornal do Brasil**, Rio de Janeiro, 28/4/1990, 1990c.
- FRITSCH W., FRANCO, G. H. B. **The progress of trade and industrial policy reform in Brazil**. Santiago de Chile : CEPAL, 1991. mimeo.
- GIAMBIAGI, Fábio. Os conceitos de custo da dívida mobiliária federal e déficit operacional do setor público: uma crítica. **Revista Brasileira de Economia**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 1, p. 65-76, jan./mar., 1989.
- MATESCO, V. **As novas diretrizes da política industrial: relatório do Seminário**. Rio de Janeiro : IPEA, 1988.
- OLIVEIRA, F. A. **Política fiscal e política monetária no Brasil: o estrangulamento imposto pela dívida externa**. Campinas : UNICAMP/Instituto de Economia, Centro de Estudos de Conjuntura, 1989. (Texto para discussão, 12.)
- REIS, E. J. A superação da crise atual: ajuste fiscal e renegociação externa. *In*: **PERSPECTIVAS da economia brasileira – 1989**. Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1989.
- SERRA, J. **A crise fiscal e as diretrizes orçamentárias**. Brasília, 1989. mimeo.
- . **O plano e o déficit**. Brasília, 1990. mimeo.