

CAPÍTULO XXVI

Política Econômica Ortodoxa

A política econômica conjuntural ou de curto prazo é aquela que visa, fundamentalmente, estabelecer três equilíbrios interdependentes: (1) o equilíbrio macroeconômico entre a oferta e a procura agregadas, (2) a estabilidade de preços, e (3) o equilíbrio das contas externas.

Já vimos que a rigor os economistas neoclássicos não vêem nem podem ver necessidade de política econômica à medida que acreditam, apesar de todos os desmentidos da História, que o mercado capitalista é capaz de manter o equilíbrio da economia automaticamente.

Entretanto, é possível definir uma política econômica ortodoxa ou neoclássica por três motivos. Em primeiro lugar, Keynes foi tão bem-sucedido em demonstrar que uma política econômica de gastos públicos e de impostos (política fiscal) e uma política de controle monetário podia ser tão efetiva que os economistas neoclássicos não tiveram outra alternativa senão reconhecer a efetividade da intervenção governamental.

Em segundo lugar porque entre as políticas econômicas sugeridas por Keynes encontra-se a redução dos impostos (quando a economia está em crise) e a redução da despesa do Estado e da quantidade de moeda (quando o excesso de procura agregada provoca inflação). Ora, esses três tipos de política são muito atrativos dos economistas neoclássicos, seja porque são também monetaristas acreditando que o controle da moeda resolve todos os problemas, seja porque sua posição ideológica capitalista ou economicamente conservadora os leva a apoiar qualquer medida que reduz a participação do Estado na economia, como é a redução de impostos ou de despesas do Estado. Evidentemente não vêem com bons olhos a proposta básica de Keynes de aumentar as despesas do Estado nos momentos de crise.

Mas os economistas ortodoxos têm uma última e fundamental razão para admitir e adotar uma política econômica. Sua tese central é a de que o mercado funcionaria automaticamente para equilibrar a economia se não fosse neutralizado por distorções geralmente produzidas pelos controles artificiais e pelas políticas econômicas erradas ou demagógicas dos governos. Nesses termos, sua política econômica visa sempre (ou quase sempre, como veremos) liberalizar a economia, devolver "a verdade" ao mercado.

Geralmente, o desequilíbrio mais comum em economias subdesenvolvidas como a brasileira é a inflação e o desequilíbrio externo. Diante desses dois desequilíbrios, a política econômica ortodoxa, geralmente consubstanciada nas recomendações do Fundo Monetário Internacional, é a seguinte: (a) reduzir as despesas do Estado e equilibrar o orçamento público; (b) reduzir e controlar a quantidade de moeda em circulação; (c) liberalizar os preços de quaisquer tabelamentos; (d) liberalizar a taxa de juros, que, dada a redução da oferta de moeda, deverá aumentar; (e) liberalizar ou tornar realista (geralmente desvalorizando) a taxa de câmbio; (f) eliminar todos os subsídios; (g) reduzir os salários dos trabalhadores.

Como se vê, todas as medidas são liberalizantes exceto a última. O arrocho salarial, adotado em nome do combate à inflação, é uma constante nas propostas e práticas ortodoxas de política econômica.

O diagnóstico implícito nessa política econômica é simples. A inflação e o desequilíbrio externo decorrem das distorções do mercado e do excesso de procura agregada. Nestes termos, além de corrigir as distorções, eliminando todo e qualquer controle de preços, procura-se reduzir a procura agregada e provocar uma recessão na economia.

A redução das despesas do Estado, a redução da quantidade de moeda e a elevação da taxa de juros (que tecnicamente levaria à redução dos investimentos) terão como consequência reduzir a procura agregada e provocar a recessão, ou seja, desemprego e falência. Em consequência a taxa de inflação cairia, já que a inflação é considerada, por definição, como sendo causada por excesso de procura.

Por outro lado, a redução da procura interna teria dois efeitos equilibradores sobre as contas externas. De um lado, a queda do consumo e do investimento faria com que sobrassem mais mercadorias para serem exportadas. De outro lado, essa mesma queda implicaria uma menor procura de bens importados. Aumentadas as exportações e reduzidas as importações, a balança comercial se tornaria superavitária e o balanço de pagamentos se equilibraria.

No Brasil tentou-se aplicar a política econômica ortodoxa em diversas ocasiões. Seus efeitos mais danosos sobre a economia brasileira ocor-

reram nas seguintes ocasiões: (a) em 1961, no governo Jânio Quadros, quando uma violenta desvalorização cambial desequilibrava todas as finanças do Estado já comprometidas com as grandes obras públicas do governo Kubitschek; (b) entre 1964 e 1966, quando se provocou recessão e principalmente um violento arrocho salarial; (c) entre 1974 e 1979, quando se tentou, felizmente sem sucesso, provocar uma recessão; e (d) a partir do final de 1980, quando novamente se iniciava uma política econômica ortodoxa de liberação de preços, de elevação da taxa de juros e de rígido controle monetário, provocando, em 1981, a mais grave recessão da história do país.

O certo, entretanto, é que jamais os economistas ortodoxos lograram aplicar plenamente uma política econômica ortodoxa, do tipo da que foi aplicada no Chile, no governo Pinochet, a partir de 1973, e na Argentina, no governo Videla, a partir de 1976, com desastrosas conseqüências para as economias desses dois países. Provavelmente porque uma política econômica ortodoxa em países subdesenvolvidos requer não apenas um regime ditatorial (o que não deixa de ser uma curiosa contradição), mas também um total domínio do capital mercantil, exportador e bancário. No Brasil tivemos a ditadura entre 1964 e 1979, mas o capital mercantil exportador já estava decadente e o capital bancário não logrou sobrepor-se ao capital industrial.

A política econômica ortodoxa em um país subdesenvolvido como o Brasil não é apenas capitalista, é também: (a) mercantil-exportadora, à medida que advoga desvalorização cambial e eliminação da proteção à indústria local; e (b) favorável ao capital financeiro e bancário em detrimento do capital industrial, à medida que favorece a elevação da taxa de juros.

Em países desenvolvidos a política econômica ortodoxa pode também contar com o apoio do capital industrial quando a inflação é claramente de procura, no auge do ciclo econômico. Nesse momento, a proximidade do pleno emprego, ou, em outras palavras, o esgotamento do exército industrial de reserva, implica uma procura de trabalhadores maior do que a oferta, e, portanto, a elevação dos salários e a redução dos lucros. Para evitar não apenas a inflação de procura, mas também esse estrangulamento dos lucros, o capital industrial apóia a política econômica ortodoxa. O capital bancário e os rentistas, que vivem de juros, estão sempre a favor da política econômica ortodoxa, que só os favorece. O apoio do capital industrial ocorre quando a escolha está entre ter seus lucros reduzidos pelos maiores salários ou ter seus lucros reduzidos pela recessão juntamente com os salários. Em ambos os casos cai a taxa de lucros, mas no primeiro caso devido a um aumento de salários que depois será difícil reduzir. Entre os dois males, o capital industrial escolhe o menor: opta pela recessão.

Em uma economia como a brasileira, em que existe, além do desemprego aberto, um amplo contingente de subempregados ou desempregados disfarçados, mesmo no auge do ciclo as pressões por aumentos salariais são muito reduzidas. Por isso, o capital industrial é sempre contrário à política econômica ortodoxa. E é também por isso que, em economias como a brasileira, em que o capital industrial suplantou claramente o capital mercantil e não foi submetido ao capital bancário na forma de capital financeiro ("capital financeiro" é o processo de fusão do capital bancário com o industrial, sob o comando do primeiro, que ocorreu na Alemanha e no Japão), as tentativas de aplicação de política econômica ortodoxa não se efetivam completamente.

Mas mesmo nos países centrais é muito provável que a política econômica ortodoxa se desmoralize cada vez mais à medida que sua grande promessa, que é a de controlar a inflação, não se efetive.

De fato, a pressuposição dos economistas neoclássicos ou monetaristas é a de que a recessão, ao tornar a procura agregada menor do que a oferta agregada, leva as empresas a reduzirem suas margens de lucro e os trabalhadores a aceitarem menores salários reais (ainda que nominalmente iguais ou maiores). Esta pressuposição ignora ou subestima o caráter monopolista e cartelizado das economias contemporâneas e o poder dos sindicatos de evitar reduções reais de salários. Essa atitude é típica dos economistas ortodoxos, conservadores, que sempre acreditam que o mercado afinal tudo resolverá. Na Europa, apesar de seus intermitentes governos social-democratas, a Inglaterra foi um dos países que mais sofreu com esse tipo de política econômica, que desacelera a economia, provoca desemprego e recessão, e não estabiliza a moeda. Talvez isto se deva também ao fato de que a Inglaterra foi o berço do mercado capitalista, de forma que a crença no seu poder regulatório é ainda poderosa. De qualquer forma, sem dúvida, uma das razões do mau desempenho da economia inglesa desde o final da Segunda Guerra Mundial se explica pelas políticas econômicas ortodoxas adotadas e abandonadas para serem novamente readotadas. Esta política de *stop and go*, que ocorreu também no Brasil especialmente a partir de 1974, atrasou ao invés de fazer crescer a economia britânica. E não estabilizou a libra.

Sem dúvida, existem ainda setores competitivos nas economias capitalistas modernas: a agricultura e os setores industriais e comerciais dominados por pequenas e médias empresas nessa categoria. São eles que mais sofrerão com a política econômica recessiva, porque de fato reduzirão suas margens, agravando a concentração da renda e do capital ao nível da classe capitalista. Mas, afinal, todos serão prejudicados: trabalhadores desempregados em primeiro lugar, pequenas e médias empresas em segundo, grandes empresas em terceiro e, finalmente, o sistema finan-

ceiro, que no início só se beneficia da recessão graças à elevação dos juros.

O resultado é que, antes de produzir seus efeitos, a política ortodoxa tende a ser abandonada. É claro que nesse momento o economista ortodoxo certamente argumentará que na Inglaterra como no Brasil uma política monetarista seria bem sucedida se fosse aplicada "até o fim", ao invés de ser interrompida diante dos primeiros resultados negativos. O grave é que uma política econômica recessiva em economias cartelizadas poderá afinal conter a inflação, mas só depois de a recessão se haver transformado em depressão, com gravíssimos custos sociais. Na verdade, a teoria econômica neoclássica continua a ser um eficiente instrumento de legitimação ideológica do capitalismo e de disfarce de sua verdadeira natureza monopolista e estatal, à medida que valoriza o mercado e a concorrência. Mas a política econômica neoclássica é desastrosa para esse mesmo sistema capitalista à medida que retarda o desenvolvimento das forças produtivas, dificulta o processo de acumulação e não logra senão a custos muito altos estabilizar o sistema econômico.

No Brasil, em 1981, uma política econômica ortodoxa "levada até o fim" logrou, às custas de enorme desemprego e redução absoluta da produção industrial, reduzir a taxa de inflação e obter um saldo na balança comercial. A taxa de inflação caiu porque, conforme demonstrou Yoshiaki Nakano, os setores competitivos da economia, inclusive naturalmente a agricultura, baixaram suas margens mais fortemente do que os setores oligopolistas aumentaram as suas. Dessa forma, além do custo em termos de desemprego e queda na produção, tivemos um favorecimento dos setores monopolistas.

Foi possível ao Governo manter a política econômica restritiva durante mais de um ano porque os erros cometidos em 1980 haviam baixado de tal forma a credibilidade externa do Brasil, que os banqueiros internacionais, nossos grandes credores, tiveram condições de nos impor esse tipo de política sempre recomendada pelos economistas prudentes e ortodoxos do Fundo Monetário Internacional. Diante das pressões externas e da falta de margem de manobra interna, o Governo adotou uma política econômica mais fácil: cedeu praticando uma política econômica ortodoxa. Essa política era a mais fácil inclusive porque a capacidade de contrapressão interna, especialmente por parte dos empresários locais, enfraqueceu-se devido aos erros da política expansionista de 1980.

Talvez, entretanto, a mais grave consequência dos erros praticados em 1980 foi a de desmoralizar a política econômica alternativa à ortodoxia monetarista — a política econômica administrativa — embora não fosse esse o caso. Muitos entenderam que a política econômica de 1980 por não ser ortodoxa seria a sua alternativa. Na verdade o que se fez foi uma

ceiro, que no início só se beneficia da recessão graças à elevação dos juros.

O resultado é que, antes de produzir seus efeitos, a política ortodoxa tende a ser abandonada. É claro que nesse momento o economista ortodoxo certamente argumentará que na Inglaterra como no Brasil uma política monetarista seria bem sucedida se fosse aplicada "até o fim", ao invés de ser interrompida diante dos primeiros resultados negativos. O grave é que uma política econômica recessiva em economias cartelizadas poderá afinal conter a inflação, mas só depois de a recessão se haver transformado em depressão, com gravíssimos custos sociais. Na verdade, a teoria econômica neoclássica continua a ser um eficiente instrumento de legitimação ideológica do capitalismo e de disfarce de sua verdadeira natureza monopolista e estatal, à medida que valoriza o mercado e a concorrência. Mas a política econômica neoclássica é desastrosa para esse mesmo sistema capitalista à medida que retarda o desenvolvimento das forças produtivas, dificulta o processo de acumulação e não logra senão a custos muito altos estabilizar o sistema econômico.

No Brasil, em 1981, uma política econômica ortodoxa "levada até o fim" logrou, às custas de enorme desemprego e redução absoluta da produção industrial, reduzir a taxa de inflação e obter um saldo na balança comercial. A taxa de inflação caiu porque, conforme demonstrou Yoshiaki Nakano, os setores competitivos da economia, inclusive naturalmente a agricultura, baixaram suas margens mais fortemente do que os setores oligopolistas aumentaram as suas. Dessa forma, além do custo em termos de desemprego e queda na produção, tivemos um favorecimento dos setores monopolistas.

Foi possível ao Governo manter a política econômica restritiva durante mais de um ano porque os erros cometidos em 1980 haviam baixado de tal forma a credibilidade externa do Brasil, que os banqueiros internacionais, nossos grandes credores, tiveram condições de nos impor esse tipo de política sempre recomendada pelos economistas prudentes e ortodoxos do Fundo Monetário Internacional. Diante das pressões externas e da falta de margem de manobra interna, o Governo adotou uma política econômica mais fácil: cedeu praticando uma política econômica ortodoxa. Essa política era a mais fácil inclusive porque a capacidade de contrapressão interna, especialmente por parte dos empresários locais, enfraqueceu-se devido aos erros da política expansionista de 1980.

Talvez, entretanto, a mais grave consequência dos erros praticados em 1980 foi a de desmoralizar a política econômica alternativa à ortodoxia monetarista — a política econômica administrativa — embora não fosse esse o caso. Muitos entenderam que a política econômica de 1980 por não ser ortodoxa seria a sua alternativa. Na verdade o que se fez foi uma

seqüência de erros e distorções baseados em aventureirismo econômico e na crença neoclássica de que a inflação é um problema de expectativas. Nesse sentido, imaginou-se que prefixando-se a correção monetária e a correção cambial em um nível inferior ao que vinha ocorrendo, as empresas alterariam para baixo suas expectativas de inflação e aumentariam menos seus preços. Como obviamente isto não ocorreu, a correção cambial ficou muito aquém da inflação, o cruzeiro valorizou-se (anulando completamente os efeitos da maxidesvalorização de dezembro de 1979), as importações foram estimuladas e as exportações desestimuladas. Por outro lado, uma correção monetária de 50% quando a taxa de inflação estava em torno de 100% baixou artificialmente os juros, estimulou os investimentos e as importações, e provocou o surgimento do câmbio negro no sistema financeiro. Obviamente não se tratava de uma política econômica administrativa, mas de uma política econômica aventureira e irresponsável.