

A política econômica endógena*

Endogenous economic policy

LUIZ CARLOS BRESSER-PEREIRA **

RESUMO: Nesta conferência, o autor discute como a imobilidade do Estado no Brasil está em desacordo com a possibilidade de solução da atual crise que o país enfrenta, ou seja, como estabilizar a inflação e equilibrar as contas externas, e oferecer soluções para tal questão.

PALAVRAS-CHAVE: Crise; estabilização; papel do estado; inflação.

ABSTRACT: In this conference, the author discusses how the immobility of the State in Brazil is at odds with the possibility of solving the current crisis the country faces, namely, how to stabilize inflation and equilibrate the external accounts, and offer solutions to such issue.

KEYWORDS: Crisis; stabilization; role of the state; inflation.

JEL Classification: H10; H12; E31.

Podemos julgar uma determinada política econômica segundo vários critérios. Dados determinados objetivos, como, por exemplo, a aceleração do desenvolvimento, a melhor distribuição de renda ou o combate à inflação, podemos discutir se a política econômica é tecnicamente correta ou incorreta. As discussões entre neoclássicos, keynesianos, estruturalistas e partidários de teorias administrativas da inflação incluem-se nessa área. Ou podemos colocar em questão os objetivos e suas prioridades, o que nos levará a distinguir entre políticas econômicas conservadoras e progressistas. No momento, entretanto, no Brasil é mais importante estabelecer uma outra distinção. Aceitas as prioridades a curto prazo do combate à inflação e do equilíbrio nas contas externas,¹ é preciso saber se a política econômica, embora teoricamente correta em suas linhas gerais, é ou não eficaz. Ou, em outras palavras,

* Conferência proferida em maio de 1980 na Fundação Educacional de Votuporanga.

** Professor da Escola de Administração e Economia de São Paulo, da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo/SP, Brasil.

¹ As prioridades permanentes de qualquer política econômica no Brasil são a distribuição da renda e o desenvolvimento econômico. A ideologia burguesa de que é preciso primeiro acumular e crescer para depois dividir é insustentável, mas não deve levar ao equívoco muito comum no seio da esquerda utópica de subestimar a importância do desenvolvimento. Ainda que seja necessário dividir a riqueza existente, é certo que distribuir a riqueza adicional é econômica e politicamente mais viável.

se o governo que ocupa a direção do Estado, tem condições de tomar efetivas suas decisões sobre política econômica, ou se esta, afinal, acaba sendo o resultado das pressões e limitações a que está sujeito o próprio Estado.

Nossa hipótese básica em relação a este problema é a de que a imobilização do Estado é hoje o obstáculo fundamental que a sociedade brasileira enfrenta para resolver seus três problemas financeiros fundamentais – o endividamento externo, o déficit do orçamento monetário e a inflação. O Estado brasileiro, por motivos de ordem econômica e política, foi sendo reduzido paulatinamente à imobilidade nos últimos anos. Exatamente no momento em que as dificuldades se avolumavam, tornando necessária e urgente uma política econômica que restabelecesse o equilíbrio financeiro no país, o Estado perdia raio de manobra; suas ações deixavam de ter o mínimo de autonomia e operacionalidade necessário para produzir efeitos.

A ineficácia da política econômica governamental transparece a cada momento. O governo aumenta impostos, mas em seguida é obrigado parcialmente a recuar, ameaça cortar subsídios, mas os mantém, dá ênfase ao controle administrativo dos preços via CIP mas é desautorado ou acaba concedendo aumentos de preços que apenas oficializam a inflação, tabela juros mas as instituições financeiras contornam o tabelamento, estabelece limites para as importações mas estas continuam a crescer. Por outro lado, o governo estabelece limites para a elevação dos empréstimos bancários, para a correção monetária e para a correção cambial, mas ninguém acredita que os limites serão cumpridos. Da mesma forma faz previsões sobre o equilíbrio da balança comercial que os fatos de cada dia se encarregam de desmentir.

Esta imobilidade do Estado brasileiro torna-se ainda mais dramática na hora atual quando se desenham duas alternativas para se enfrentar a crise: ou a solução estrutural-administrativa de controlar os preços e as importações através da intervenção do Estado, ao mesmo tempo em que se procura manter a taxa de crescimento da economia, ou a solução neoclássica ou monetarista de deixar que o mercado “controle” os preços e as importações através de uma recessão econômica.

Nenhuma das duas alternativas tem êxito assegurado, mas é certo que a segunda seria muito mais dolorosa para todos: burguesia, tecnoburocracia (camadas médias recebendo ordenados) e trabalhadores. Provocaria falências, desemprego, redução indiscriminada de lucros, ordenados e salários. E, a não ser que a recessão fosse extremamente profunda, é provável que não resolvesse o problema da inflação, dado o alto componente de custo ou administrativo da inflação brasileira. Seu saldo final seria sem dúvida uma redução relativa nas importações, mas a custos elevadíssimos, que a tornam politicamente inviável.

A solução alternativa que vem sendo em parte testada desde que o ministro Delfim Netto assumiu o Ministério do Planejamento, em agosto de 1979, também não tem seu êxito assegurado. Está baseada no controle administrativo dos preços e em uma modificação no perfil da oferta e da demanda que privilegie o setor exportador e o de energia e penalize a produção de consumo de luxo. Provavelmente será necessário acompanhá-la de medidas moderadas, mas firmes de controle monetário, de aumento da carga tributária e de diminuição de despesas correntes do Estado. Mas essas medidas, entre as quais não se inclui a redução do investimento

estatal, deverão evitar o desencadeamento da crise. Para isto a manutenção dos investimentos do Estado, em princípio em áreas prioritárias, é fundamental. Ao mesmo tempo será necessário, sob todas as formas, aumentar os controles administrativos sobre os preços, os juros, o câmbio, e as importações. Alguns setores deverão ser considerados prioritários – a agricultura, os insumos básicos, a energia, os bens de consumo popular com baixo coeficiente de importações – enquanto outros setores terão que ser necessariamente sacrificados, condenados à recessão: produção de automóveis, de eletrodomésticos, de aparelhos de som, de bens de consumo de luxo em geral com alto coeficiente de importações.

Esta alternativa, que estamos chamando de estrutural-administrativa, também não será viável sem sacrifícios, mas os prejuízos para a economia nacional serão muito menores porque serão setorializados. A burguesia e a tecnoburocracia deverão ter seus lucros e ordenados relativamente reduzidos, de forma que se reduzam a produção e a procura de bens de consumo de luxo. Certos setores serão penalizados. Mas o nível de emprego e a taxa de crescimento serão mantidos.

Esta solução, entretanto, é fundamentalmente uma alternativa de controle administrativo da inflação e do desequilíbrio externo, e não uma solução de controle dessas mesmas variáveis via preços e mercado, como é a alternativa da recessão. É uma situação muito mais favorável para o país e muito mais de acordo com a estrutura oligopolizada e marcada por forte participação do Estado na economia brasileira. Em uma economia desse tipo os mecanismos automáticos de mercado (preços, juros, taxa de câmbio) funcionam de forma muito mais limitada do que em uma economia competitiva. Mas, se é muito mais adequada, é também uma alternativa de política econômica muito mais diretiva, que exige uma efetividade reguladora muito maior na intervenção do Estado.

Já controlar o crédito, provocar uma crise violenta de liquidez, aumentar impostos, cortar investimentos públicos, são medidas politicamente difíceis em um país como o Brasil, mas economicamente muito mais fáceis do que controlar administrativamente preços, juros, salários, ordenados, câmbio, importações, estas últimas constituídas em grande parte de produtos essenciais. A solução neoclássica prevê a intervenção do Estado, mas afinal deixa que os mecanismos de mercado se encarreguem de provocar os ajustamentos. Por isso é mais fácil. A solução estrutural-administrativa implica a intervenção do Estado em todo o processo. O mercado não é eliminado, mas seu papel regulador é diminuído na medida em que os diversos tipos de preço estão controlados. É possível através dela reequilibrar a economia sem o recurso à recessão, mas é claro que exige por parte dos formuladores e executores da política econômica não apenas competência, mas autoridade efetiva. A solução da crise econômica brasileira sem recessão, portanto, é uma solução eminentemente administrativa, que exige um amplo raio de manobra para o Estado, que demanda uma grande autonomia e efetividade para a política econômica governamental.

Ora, nos últimos anos a autonomia e a efetividade da política econômica do Estado só têm diminuído. Na verdade, a política econômica foi deixando de ser exógena e passou a ser endógena. Ou, em outras palavras, a política econômica

deixou de ser o produto de formulação relativamente livre dos governantes que se situariam até um certo ponto fora do sistema econômico, como terapeutas que cuidam de um paciente, e passou a ser a resultante estrita das pressões políticas e das limitações econômicas geradas no próprio sistema. É claro que uma política econômica nunca é plenamente livre. Ela é sempre o resultado das lutas de classes, e tende sempre a refletir os interesses da classe dominante. Mas, ainda que condicionada, a política econômica pode ser relativamente exógena, na medida em que os governantes conseguem formulá-la e torná-la efetiva com razoável liberdade.² Ora, no Brasil, nos últimos cinco anos, a política econômica perdeu autonomia, tomou-se endógena, o Estado imobilizou-se.

A CRISE ECONÔMICA

Este fato está relacionado a fatores de ordem econômica e política. No plano econômico, os próprios desequilíbrios financeiros foram reduzindo a margem de manobra do Estado. Na medida em que o endividamento externo se agravava, que as distorções econômicas internas implicavam subsídios governamentais crescentes e crescente endividamento do Estado, que a inflação se acelerava, é claro que a autonomia da política econômica do próprio Estado reduzia-se fortemente. · O desequilíbrio orçamentário do Estado e o endividamento externo limitam obviamente a capacidade do Estado de administrar efetivamente a crise, produzindo-se assim uma situação dialética. De um lado, a crise imobiliza o Estado, e de outro a imobilização do Estado impede a solução da crise.

A crise econômica brasileira é essencialmente uma crise financeira. O ciclo expansionista que teve seu auge em 1973 foi caracterizado por taxas de crescimento do produto que excediam a capacidade de poupança interna. O processo de endividamento externo começou por essa via: pelo financiamento externo de um processo de acumulação exacerbado. Agravou-se decisivamente com a elevação dos preços do petróleo e a decorrente deterioração das relações de troca. Sem dúvida é inaceitável a tese dos economistas governamentais de que, não fora a elevação dos preços do petróleo e a crise econômica internacional, o Brasil poderia ter realizado as metas do II PND. Mas é também insustentável pretender ver na crise brasileira apenas um processo endógeno de crise cíclica. No momento que, devido à quadruplicação dos preços do petróleo, deterioram-se as relações de troca brasileiras, verificando-se uma elevação de preço médio dos preços dos bens importados em relação ao preço médio dos produtos exportados, o Brasil ficou mais pobre. Se supuséssemos de um lado a inexistência de possibilidade de financiamento internacional e, de outro, a economia

² A autonomia relativa do Estado só é possível em duas circunstâncias que se podem somar: (1) quando as classes e frações de classe se encontram em conflito e suas forças aproximadamente se equilibram e (2) quando a tecnoburocracia estatal alcança maior poder, à medida que cresce o aparelho produtivo e regulatório estatal. Nesses momentos, o Estado ganha a capacidade de funcionar, até um certo ponto, como árbitro entre as classes e frações de classe.

funcionando em plena capacidade, a queda na renda seria exatamente igual ao valor em cruzeiros ou em dólares da deterioração dos termos de troca. Como, entretanto, foi possível, e até relativamente fácil graças à necessidade de se reciclarem os petrodólares, financiar os déficits da balança de pagamentos, a redução na renda nacional pôde ser adiada. Mas é importante assinalar que se tratou apenas de um adiamento da redução no produto nacional. Porque esta redução é automática e inescapável a partir do momento em que se verifica a deterioração nas relações internacionais de troca. Só pode ser compensada por um movimento contrário de melhoria das relações de troca. Aumentar exportações ou diminuir importações são essenciais nesse momento para eliminar o déficit comercial externo, mas em absoluto resolvem o problema da redução na renda nacional.

Através do financiamento externo, o Brasil adiou essa redução. Mas, à medida que o país se endividava, o desequilíbrio externo agravou-se. A economia foi obrigada a desacelerar-se, as empresas se viram em dificuldades, e em consequência aumentaram as pressões financeiras dessas empresas sobre o orçamento do Estado. Uma extensa rede de subsídios foi sendo montada. O déficit do orçamento monetário estatal definiu-se e agravou-se, transformando-se em consequência e causa das pressões inflacionárias. Estas, por sua vez, refletem a desaceleração econômica – a tentativa das empresas oligopolistas de aumentar suas margens de lucro, mas também são causadas pelo desequilíbrio do orçamento estatal, o qual, da mesma forma que a inflação, está relacionado com o desequilíbrio externo.³

A crise econômica é, portanto, o produto de um intrincado processo de inter-relacionamentos e auto reforçamentos entre o desequilíbrio externo, o desequilíbrio do orçamento global do Estado e a inflação. Sua consequência é a imobilização do Estado, é a perda de autonomia e efetividade para a política econômica, fato que vem agravar ainda mais a crise.

A CRISE POLÍTICA

Esta transformação da política econômica em um processo endógeno e inefetivo, entretanto, tem também causas políticas. Elas estão relacionadas diretamente com a perda de representatividade da classe dominante e de credibilidade do atual governo, e a decorrente perda de autoridade do próprio Estado. De fato, entre 1964 e 1974 o sistema político autoritário instalado no país era inteiramente representativo da burguesia, das empresas multinacionais e da própria tecnoburocracia civil e militar. A partir, entretanto, do momento em que a burguesia, no início de 1975, decide romper seu pacto político com a tecnoburocracia, iniciando a campanha contra a estatização que depois se transforma em campanha pela redemocratização, o tripé econômico e político de 1964 em colapso. Um processo de abertu-

³ A análise clássica sobre este tipo de inflação em condições de desaceleração econômica continua sendo a de Ignácio Rangel, *A Inflação Brasileira*, Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, 1963.

ra política, ainda que limitado, efetivamente tem lugar. Esta é a grande conquista popular desse período. Mas a liderança do processo cabe à média e à alta burguesia. Em consequência o Estado perde autonomia, a tecnoburocracia estatal é acusada de autoritária e de incompetente, sofre uma ampla campanha de descrédito por parte da burguesia, que pretende maior poder político. Em nome da democracia, que se transforma, neste caso, em plataforma política da burguesia, o Estado e a tecnoburocracia, que são, de fato, os agentes fundamentais do desenvolvimento econômico brasileiro desde os anos cinquenta, são sumariamente condenados.

Em sua campanha contra a estatização a burguesia esquece que o aumento da intervenção do Estado na economia fora feito principalmente em benefício da acumulação privada. Continua a contar com o Estado para a solução de todos os problemas econômicos do país, em um reconhecimento implícito de que é o Estado e não o mercado o principal instrumento de coordenação econômica em um país caracterizado pelo capitalismo de Estado ou tecnoburocrático como é o Brasil. Mas ao mesmo tempo e contraditoriamente pretende reduzir o dispêndio do Estado, principalmente os gastos em investimentos, e procura limitar a ação reguladora do Estado através da política econômica, em defesa da iniciativa privada contra os fantasmas do estatismo e do socialismo.⁴

É fácil perceber que nestas condições a falta de representatividade e consequentemente de autoridade do governo se aprofunda imobilizando o Estado. Se a este fato se soma também a pura e simples perda de credibilidade dos governantes é claro que a imobilização do Estado assume gravidade excepcional.

A POLÍTICA ECONÔMICA ENDÓGENA

A política econômica entre 1974 e 1979 foi marcada de equívocas hesitações e contradições que apenas agravaram a crise. De um lado a tentativa de manutenção das metas do II PND até 1976, quando desde 1974 tornara-se patente sua inviabilidade, foi um erro clamoroso. Por outro lado, a política econômica neoclássica de combater a inflação via elevação da taxa de juros e restrição monetária, limitando ao máximo os controles administrativos de preço e de importação, teve consequências desastrosas. Os juros de fato elevaram-se, mas previsivelmente não implicaram redução dos investimentos e sim elevação dos custos para as empresas e portanto maiores pressões inflacionárias. Por outro lado, a elevação da taxa de

⁴ Manifestações recentes de empresários brasileiros revelam que eles estão tendendo a rever ou pelo menos qualificar melhor sua posição contrária à intervenção do Estado na economia. Ver, por exemplo, a mesa redonda promovida pela Gazeta Mercantil, em que os empresários foram convidados a discutir o problema a partir de um artigo provocativo de Carlos Lessa (“A Descoberta do Estado Totalitário”) no qual as manifestações antiestatizantes da alta burguesia foram contrastadas com o papel decisivo do Estado para a acumulação privada. A conclusão dos empresários, segundo o resumo feito por José Mindlin, foi de que o maior problema não é a “atuação empresarial do Estado”, mas a “função normativa do Estado”, quando esta não é fruto “da participação dos vários segmentos da população” (Gazeta Mercantil, 28 de abril de 1980)

juros somada ao papel estratégico que o setor financeiro assume em um momento de crise implicaram forte movimento especulativo no mercado financeiro e um aumento da participação do setor financeiro na renda nacional. Através do processo que foi chamado de “ciranda financeira” o endividamento externo, o endividamento interno e a inflação se entrelaçavam nos quadros da especulação financeira no mercado aberto de títulos. Este movimento especulativo se agravava porque os ganhos com as variações da taxa de juros podiam ser muito grandes enquanto os prejuízos estavam limitados pela garantia do Estado.

A política econômica definida a partir de agosto de 1979, entretanto, é bem mais realista. Respeitados os parâmetros conservadores da formação social brasileira, predominantemente capitalista ainda que crescentemente estatal, essa política é basicamente correta na medida em que adota uma perspectiva estrutural-administrativa para combater a inflação e reequilibrar as contas externas. Mas vem se revelando ineficaz exatamente em função da falta de representatividade e de credibilidade do governo.

É preciso assinalar, entretanto, que a correção da política econômica se situa mais no plano das declarações oficiais do que no dos atos. O governo falta insistentemente na necessidade de evitar a recessão, mas as medidas recentes que vem tomando conduzem nessa direção. O recente e violento corte nos investimentos e nas importações das empresas estatais tem caráter claramente recessivo. Por outro lado, o excessivo ecletismo e imediatismo da política econômica governamental reduz sua efetividade. A política de inflação corretiva por exemplo, praticada no segundo semestre de 1979, é provavelmente responsável pela aceleração das taxas inflacionárias. Inflação corretiva, inclusive a desvalorização cambial, é medida coerente com uma política monetarista de combate à inflação e não com uma política administrativo-estrutural. Por outro lado, o controle via CIP dos preços deve ser acompanhado por controle quantitativo das importações. Ora, até agora o único controle administrativo de importações foi feito para as empresas estatais. O setor privado continua relativamente livre.⁵

Se a estes fatos se soma a inexistência de uma política mais geral de redirecionamento da estrutura da produção e de modificação do perfil da demanda no sentido de uma melhor distribuição de renda, concluiremos que o mal da política econômica não é apenas que ela é ineficaz, mas também que ela é contraditória e imediatista porque endógena. Esta falta de uma política econômica de longo prazo de um efetivo planejamento econômico, portanto, é especialmente grave porque tudo indica que a solução dos problemas financeiros de curto prazo está indissoluvelmente ligada a medidas estruturais no plano da produção e da distribuição. O desequilíbrio externo não será resolvido sem uma redução relativa na produção de bens com alto coeficiente de importações, os quais, de um modo geral, se confundem com os bens de consumo de luxo. Neste caso, portanto, uma política de redis-

⁵ Na verdade, uma espécie de controle vem sendo feito através da CACEX, que atrasa deliberadamente a liberação das guias de importação. Este tipo de controle, entretanto, em que não são explicitados os critérios ou as prioridades, revela bem a fraqueza do Estado incapaz de definir com clareza sua política econômica.

tribuição de renda é condição para a solução do desequilíbrio externo. Outra condição são grandes investimentos no setor energético, inclusive no plano do álcool, que provavelmente só o Estado poderá realizar graças a sua capacidade de promover poupança forçada. Por outro lado, a realização de grandes investimentos na área dos serviços públicos urbanos, nos termos em que Ignácio Rangel vem propondo,⁶ ao mesmo tempo em que implicarão a sustentação da demanda para a indústria nacional, serão também investimentos redistributivos, na medida em que aumentarão o consumo social dos trabalhadores.

O efetivo planejamento da economia nacional, contendo um claro redirecionamento dos investimentos e modificações no perfil da distribuição da renda, é, portanto, essencial. Este planejamento não deverá partir da mente iluminada de alguns tecnoburocratas, mas ser um reflexo dos interesses e propostas dos trabalhadores e dos setores empresariais, urbanos e rurais, que se beneficiarão do redirecionamento dos investimentos. Neste processo, o Estado deveria ter uma função decisiva na medida em que sua política implicaria transferências substanciais de renda entre os diversos setores e classes da economia. Ora, é exatamente a incapacidade do Estado de realizar esta arbitragem que torna sua política econômica ineficaz e endógena, e o impede de planejar a economia.

Diante dessa situação, um analista apressado poderia concluir que a melhor forma de resolver o problema, de devolver autoridade ao Estado, seria um novo fechamento político. Ora, trata-se obviamente de um *non sequitur* já que a falta de autoridade do Estado decorre de sua perda de legitimidade. A burguesia não se sente hoje ameaçada politicamente, e percebe que um fechamento político só poderá criar mais problemas ao invés de resolvê-los, só poderá agravar a crise de legitimidade do atual regime.

Um problema fundamental que a sociedade brasileira hoje enfrenta – o de desmobilizar o Estado, é o de devolver-lhe capacidade de tomar efetiva sua própria política econômica. Para isto será necessário que a tecnoburocracia estatal recupere parte da autonomia relativa que dispunha na definição da política econômica. Mas isto só será possível na medida em que o processo de redemocratização se complete, permitindo o surgimento de um governo efetivamente legítimo e merecedor de crédito. Nos quadros do atual governo será muito difícil desenvolver uma política econômica efetiva. O que se pretende é maior autoridade para o Estado, especialmente porque no momento presente esta autoridade não está na dependência da força, mas da representatividade e mais genericamente da legitimidade dos governantes junto a uma sociedade civil que ela própria se democratiza, na medida em que as camadas médias e os trabalhadores alcançam maior poder.

⁶ Ver especialmente o posfácio da terceira edição de *A Inflação Brasileira*, São Paulo, Editora Brasiliense, 1976.

