

Políticas econômicas no Brasil: da heterodoxia ao neomonetarismo

*Alfredo Saad Filho**
*Eduardo Maldonado Filho***

As políticas dos governos recentes (pós 1990) mudaram profundamente a economia brasileira. As empresas estatais mais importantes foram privatizadas, ou estão em diferentes estágios de um aparentemente inexorável leilão; a economia está mais aberta a fluxos comerciais e financeiros que em qualquer momento da era pós-Vargas; a base industrial do País passa por um processo de rápida reestruturação; a inflação parece domada; uma sucessão de reformas apresentadas como fundamentais para a solvência do Estado tramita continuamente pelo Congresso; e assim por diante. Medidas como essas envolvem elevados custos para determinados segmentos, e muitas delas foram acompanhadas por sérios conflitos e deslocamentos sociais. É interessante notar que governos democráticos parecem ser capazes de implementar políticas “duras” com sucesso, mesmo aquelas que estavam além do alcance dos governos militares. Essas mudanças têm sido apresentadas como essenciais para a “modernização” do País, para o “aumento da competitividade” e para a “estabilidade econômica” — ver, por exemplo, Franco (s.d.). Entretanto, apesar dessas mudanças, a continuidade é evidente. As desigualdades sociais são chocantes, o poder econômico e político continua concentrado, o capital estrangeiro controla setores essenciais da economia (e, mais recentemente, uma importante fatia do setor financeiro), o País continua seriamente endividado no Exterior, e o Estado tem-se endividado rapidamente junto ao capital privado.

Neste artigo, analisaremos um dos aspectos das políticas econômicas recentes no Brasil, especialmente após o Plano Real: sua crescente ortodoxia, apesar da suposta “heterodoxia” da equipe econômica. Nomes como Edward Amadeo, Edmar Bacha, Gustavo Franco, Antônio Kandir, André Lara Resende, Francisco Lopes e Pedro Malan, para não falar em Fernando Henrique Cardoso,

* Doutor (PhD) em Economia pela Universidade de Londres (SOAS) e Mestre e graduado em Economia pela Universidade de Brasília.

** Professor Adjunto do Departamento de Ciências Econômicas da UFRGS e Doutor em Economia pela New School for Social Research.

não costumavam estar associados à defesa do *laissez-faire*. Tão dedicada tem sido a atuação da equipe econômica que até mesmo o “demonizado” ex-Ministro Delfim Netto, mais de uma vez, criticou sua excessiva ortodoxia. Apesar disso, nossa surpresa não nos levará a personalizar o discurso. Sendo esse um fenômeno geral, a trajetória de cada indivíduo é interessante apenas como um caso específico, e nenhuma delas nos interessa aqui. Preocupa-nos, entretanto, o fato de os argumentos usados para justificar as atuais políticas econômicas não serem sólidos o suficiente para justificarem suas conseqüências.

Na Seção 1, faremos algumas considerações acerca da relação entre capital e Estado no Brasil. Na Seção 2, analisaremos os fundamentos das políticas favorecidas pela equipe econômica. Na Seção 3, criticaremos sua concepção da globalização e as políticas que resultam dessa visão. Na Seção 4, analisaremos o Plano Real. A Seção 5 conclui este breve estudo. Num artigo tão curto, não temos a pretensão de tratar de todos os problemas da política econômica atual, nem de o fazer com a profundidade que eles individualmente merecem. Nossa intenção é apenas a de levantar temas fundamentais para a discussão, que não têm recebido a atenção devida nos últimos anos.

1 - Democracia e política econômica

A democratização do Brasil em 1985 marcou uma nova fase na vida política do País. Entretanto ela também assegurou a continuidade de alguns aspectos das políticas econômicas anteriores que eram criticados com veemência pela sociedade civil, e pela comunidade acadêmica em particular. Negociações detalhadas reduziram a zero os custos da transição política e, ao fazê-lo, enfraqueceram o compromisso com as genuínas mudanças econômicas que motivaram a luta pela democracia. Em outras palavras, a transição política foi relativamente sem custos, porque ela foi desconectada da transição econômica.

Ao mesmo tempo, a maioria dos críticos das políticas econômicas dos governos militares abandonou sua tentativa de compreender as relações entre a estrutura econômica e o poder político — por exemplo, Bacha (1978a, 1978b) — e passou a tratar dos problemas econômicos do País (dívida externa, inflação, balanço de pagamentos, crescimento, etc.) como questões técnicas, que deveriam ser administradas no curto prazo e resolvidas a longo prazo, **apesar** da concentração de poder e riqueza que historicamente caracteriza a economia brasileira. A herança de séculos de desigualdade, representada pela distribuição desigual da renda e da riqueza, a precariedade dos sistemas públicos de saúde e de educação, a ausência de políticas de melhoria do emprego e dos salários,

etc. tornaram-se, assim, “distorções”, ao invés de serem reconhecidas como **características fundamentais** da economia brasileira. A maioria dos estudos recentes ignora por completo a contribuição da literatura crítica dos anos 70 e 80, apesar de ela identificar não só o que (ainda) deve ser feito, mas também como fazê-lo, dada a estrutura de poder no Brasil. Assim é que, apesar da abertura comercial, das privatizações, do desmantelamento da política industrial e do controle da inflação, não só as “distorções” persistem, como as taxas de crescimento mantêm-se baixas, e o desemprego aumenta continuamente.

A equipe econômica insiste em que suas políticas destrutivas, especialmente a abertura comercial generalizada e unilateral, a sobrevalorização cambial, e as altas taxas de juros, precisam ser mantidas, apesar de seu custo social e do sucateamento de setores industriais viáveis. Segundo técnicos do Governo, essas políticas são necessárias para garantir a estabilidade econômica (ver Seção 4) e o desenvolvimento industrial do País, porque elas geram pressões competitivas que forcem a modernização empresarial — esses técnicos parecem ignorar o fato de esse argumento ser falacioso; ver, por exemplo, Fine e Stoneman (1996). Estes, e outros temas presentes nas políticas do Governo, nos permitem identificar sua base teórica. Nós a chamamos de neomonetarismo.

2 - Do monetarismo ao neomonetarismo

O monetarismo tradicional, popularizado por Milton Friedman, atribuía grande importância ao controle da oferta de moeda para a estabilidade dos preços, num exercício supostamente possível e sem consequência sobre as variáveis reais. Entretanto as experiências monetaristas nas décadas de 70 e 80 fracassaram de forma humilhante. A restrição monetária a partir do final dos anos 70 implicou o aumento das taxas de juros internacionais a patamares inéditos, contribuindo para a profunda recessão do início dos anos 80, para a crise da dívida externa e para a elevação persistente do desemprego ao redor do Mundo. Apesar disso, as metas monetárias dos grandes bancos centrais raramente foram atingidas. No Reino Unido, as metas monetárias nunca foram cumpridas, e as metas para o déficit público só foram cumpridas duas vezes, em 1981-82 e 1982-83 (mas apenas depois que elas foram ajustadas para cima durante o ano). Na Alemanha, o Bundesbank conseguiu cumprir suas metas monetárias apenas 11 vezes durante 21 anos (1975-95). Nos EUA, o Fed fracassou em todos os anos em que as metas foram divulgadas, com exceção de 1981 e 1984; as metas foram “suspensas” em 1986 e não foram mais reintroduzidas (ARESTIS, SAWYER, 1998). Apenas a sociologia do conhecimento pode explicar como uma doutrina

tão incoerente pode se tornar popular. À parte as conhecidas críticas teóricas — ver, por exemplo, Desai, (1981), Kaldor (1970), Tobin (1970, 1981) —, as políticas monetaristas padecem de, pelo menos, uma contradição fundamental: advogarem a completa liberdade dos mercados ... com exceção do mercado financeiro, no qual o Governo deve intervir continuamente na tentativa de controlar a oferta de moeda!

A desmoralização do monetarismo tradicional e seu abandono subsequente foram recebidas com alívio por todos os seus críticos. Infelizmente, ele foi substituído por uma doutrina ainda mais simplória (apesar de sua complexidade matemática), cuja popularidade nos meios acadêmicos só pode ser explicada com recurso a variáveis extra-econômicas, como a mudança do clima político: a hipótese das expectativas racionais (HER). Apenas um economista neoclássico poderia acreditar que tem valor científico a presunção de que todas as pessoas conhecem o “modelo verdadeiro” da economia (por suposto, o neoclássico), possuem todas as informações relevantes para a tomada de decisões e decidem de acordo com as conclusões do modelo. Apesar da rápida desmoralização teórica e prática dessa nova fase do monetarismo, ela deixou uma herança que hoje exerce enorme influência sobre as políticas econômicas de um grande número de países: a crença de que “o mercado sabe o que é melhor”. Como o mercado mais flexível é o financeiro, a HER implica que o estado das expectativas no mercado financeiro é o melhor indicador da “credibilidade” das políticas econômicas. Sob essa ótica, a falta de confiança do mercado financeiro leva à queda das Bolsas e à redução do valor dos títulos do Governo e elimina a possibilidade de que políticas alternativas possam ser implementadas. Esse argumento oferece uma excelente justificativa para as políticas ortodoxas: políticas fiscais expansionistas, ou políticas industriais intervencionistas, são inviáveis, porque o mercado financeiro as considera insustentáveis, logo não críveis, e, portanto, impossíveis, por melhores que sejam as intenções do Governo (note-se que o controle da inflação através de metas monetárias fracassou mesmo sendo “crível” nesse sentido restrito e que as crises financeiras recentes no México e no sudeste da Ásia se deram apesar da enorme “credibilidade” das políticas econômicas desses países, pelo menos até alguns dias antes do colapso).

O neomonetarismo parte do dogma de que, numa economia descentralizada e desregulamentada, a livre concorrência levará rapidamente o sistema econômico ao equilíbrio de pleno emprego — esse argumento é falso; ver Hahn (1994). Assim, as políticas intervencionistas (por exemplo, políticas industriais, que modificam a alocação dos recursos nos mercados) parecem ser nefastas ao desenvolvimento econômico e não devem, portanto, ser implementadas.

Evidentemente, se elas forem implementadas, inevitavelmente fracassarão, porque não são “críveis” ... dado que não se adaptam ao dogma neomonetarista! Hoje em dia, as políticas econômicas, na maior parte do Mundo — inclusive no Brasil —, são neomonetaristas. O neomonetarismo não só admite o poder de veto dos mercados financeiros sobre a política econômica, como se submete voluntariamente a ele. Além disso, a política fiscal é passiva e completamente subordinada à política monetária, que se concentra quase exclusivamente no combate à inflação (dada a restrição do balanço de pagamentos), sendo ignorados o desenvolvimento da base industrial, o aumento da competitividade e a geração de empregos, dos quais os mercados supostamente cuidarão.

Um dos elementos essenciais das políticas neomonetaristas é o nível das taxas de juros. Presume-se que altas taxas de juros ajudam a equilibrar o balanço de pagamentos, a reduzir a inflação e a manter o investimento e a demanda agregada em níveis compatíveis com os dois primeiros objetivos. Essa estratégia é problemática por duas razões. Primeiro, as políticas deflacionistas reduzem o nível de emprego, renda e Produto em relação ao que eles seriam num cenário alternativo; além disso, dado que o nível de investimento é menor, o emprego, a renda e a capacidade produtiva de longo prazo também caem. Por conseqüência, é menor a possibilidade de a economia atingir elevados níveis de emprego durante o próximo ciclo, dado que a capacidade instalada tenderá a se esgotar antes que as taxas de desemprego caiam a níveis aceitáveis. Além disso, as pressões no balanço de pagamentos tenderão a se tornar severas cada vez mais cedo.

Segundo, as altas taxas de juros atraem fluxos de capital e valorizam a taxa de câmbio, o que contribui para a queda da inflação, na medida em que os produtos importados desloquem os nacionais. Entretanto isso gera desemprego e pode retirar recursos do setor exportador e dirigi-los rumo à produção de bens não exportáveis, o que compromete a estabilidade futura do balanço de pagamentos. O uso da valorização cambial como arma de política para forçar a modernização da base econômica é arriscado e tende a fracassar. Mesmo quando a desvalorização pode ser evitada (como na França), o desemprego tende a se elevar de forma permanente.

Por fim, o neomonetarismo advoga, como o monetarismo tradicional, a flexibilização do mercado de trabalho, a abolição de conquistas sociais — como o direito irrestrito de representação sindical, manifestação e greve — e a privatização das empresas estatais (ver abaixo). Enquanto o monetarismo friedmanita argumentava que tais restrições impediam que a economia atingisse a “taxa natural de desemprego”, os neomonetaristas fazem o mesmo discurso, implicitamente argumentando em termos da NAIRU, ou seja, da “taxa de desemprego que não acelera a inflação” — para uma crítica, ver Fine (1998) e

Sawer (1998). Sob qualquer dessas vestimentas, o que se advoga é a formação de um mercado “*spot*” para a força de trabalho, com uma expressiva proporção de contratos temporários, salários nominais flutuantes e sem representação coletiva. À parte os custos sociais dessa estratégia, a experiência histórica demonstra que ela não funciona. Países como os EUA e o Reino Unido, que têm mercados de trabalho relativamente flexíveis, possuem hoje taxas de desemprego relativamente baixas, mas países com estruturas econômicas semelhantes e mercados de trabalho muito mais “rígidos” (como a Áustria, a Dinamarca, a Holanda, a Luxemburgo, a Noruega e Portugal) também têm conseguido reduzir suas taxas de desemprego. Mas não é só isso. Grande parte da queda do desemprego no Reino Unido deve-se a sucessivas modificações na sua definição, o que não reflete um sucesso de política econômica, mas de manipulação estatística. Além disso, a queda acentuada do desemprego britânico desde 1993 pode ser facilmente explicada a partir da desvalorização da libra no ano anterior, que independe do grau de flexibilidade do mercado de trabalho. A pior performance de outros países da União Européia (Alemanha, Bélgica, Espanha, Finlândia, França, Grécia, Itália e Suécia) deve ser atribuída não à rigidez de seus mercados de trabalho, mas às políticas deflacionárias embutidas no Tratado de Maastricht. Em resumo: a maior ou a menor flexibilidade do mercado de trabalho não explica a evolução do desemprego nas maiores economias do Mundo. Se a intenção do Governo é gerar empregos, não faz sentido enfatizar a criação de um mercado “*spot*” para a força de trabalho e a desregulamentação dos mercados de produto. Ao contrário, seria mais razoável estimular, por um lado, a educação e o treinamento de trabalhadores em várias capacidades, de modo a torná-los capazes de contribuir em diferentes funções dentro da mesma firma e, por outro, a facilitar o acesso cooperativo aos instrumentos de produção através da democratização da gestão dos fundos de propriedade coletiva dos trabalhadores, como o FGTS e os fundos de pensão.

O último mito neomonetarista é a privatização, no qual o apelo às “forças do mercado” é a frente ideológica para a intervenção estatal a favor do grande capital. A privatização não equivale à retirada do Estado de determinadas esferas da economia, mas a uma forma de intervenção estatal que favorece alguns grupos de capitalistas (por exemplo, aqueles favorecidos na venda das empresas estatais) ao invés de outros (por exemplo, os que antes recebiam subsídios através das reduzidas tarifas cobradas pelas empresas do Estado). Na prática, a distinção entre esses grupos depende da forma da privatização e da regulamentação da nova atividade privada.

Não é difícil entender a popularidade da privatização no Brasil. Sua popularidade no mundo anglo-saxão já seria suficiente para despertar a atenção

de algumas camadas da população. Além disso, a profunda crise econômica dos anos 80 contribuiu para o sentimento de que a retomada do crescimento não deveria esperar pelo saneamento financeiro do Estado (apesar do fato de a crise do Estado ter sido uma forma de aliviar a pressão da crise sobre o setor privado). Também nesse aspecto a transição democrática de 1985 marcou uma grande mudança. Após um começo hesitante durante o Governo Sarney, o desmantelamento da capacidade de intervenção econômica direta do Estado acelerou-se, até o ponto em que o Estado se tornou quase incapaz de intervir ativamente na economia. Esse fenômeno não é um problema em si, pois, em última instância, o papel econômico do Estado continua a ser o mesmo: oferecer as condições básicas para a acumulação de capital no País. Quando o Estado se tornou incapaz de orientar a política industrial, devido à crise fiscal e à alta da inflação, e a corrupção se tornou endêmica, impedindo a definição sustentada de objetivos de política (especialmente no Governo Collor), a alternativa foi o realinhamento de setores competitivos e especializados do capital nacional junto ao capital estrangeiro. Assim, o setor privado poderia ter acesso a recursos que o Estado não podia mais prover (SAAD FILHO, 1998).

3 - Sinais dos tempos

De acordo com a visão dominante, a globalização da economia mundial estaria não só revolucionando os processos produtivos — e, por conseguinte, as próprias relações de trabalho —, como também modificando a natureza das intervenções dos governos nas economias nacionais. Por um lado, as transformações das relações de trabalho teriam tornado imprescindível a flexibilização do mercado de trabalho. Por outro lado, como decorrência da grande mobilidade internacional do capital, os governos nacionais teriam perdido a capacidade não só de implementar modelos alternativos de desenvolvimento econômico, mas também de adotar as tradicionais políticas macroeconômicas de administração da demanda agregada com vistas a regular os níveis de produção e de emprego.

Por trás dessa visão, está o argumento de que a liberalização dos mercados, que caracteriza a globalização, acirrou significativamente o processo concorrencial. Por um lado, a revolução tecnológica — que provocou uma significativa redução nos custos de transporte e das comunicações, bem como um aumento na sua velocidade —, juntamente com a redução das tarifas aduaneiras, colocou as empresas nacionais que produzem bens e serviços exportáveis sob forte pressão competitiva. Atualmente, mercadorias produzidas em qualquer parte do

Mundo podem concorrer de forma efetiva nos mercados nacionais.¹ Com isso, apenas as empresas que se tornarem “globalmente competitivas” poderão manter-se no mercado. As demais serão alijadas do mesmo, ou absorvidas por empresas mais eficientes.

De acordo com a ideologia dominante, a perda de competitividade de setores produtivos nacionais não deve (e não pode) ser resolvida através de ações intervencionistas por parte do Governo, mas, sim, por flexibilização do mercado de trabalho e da modernização tecnológica das empresas; ou seja, através da redução dos custos de produção. Na realidade, a diminuição dos custos de produção tem sido obtida mais por redução dos salários diretos e indiretos, devido à precarização do emprego (a “flexibilização” do mercado de trabalho), do que através do aumento da produtividade. Os que advogam a “solução de mercado” geralmente se esquecem (ou, pelo menos, se esquecem de mencionar) da contrapartida dessa política de redução dos custos de produção sobre os trabalhadores: a modernização tecnológica tende a elevar o desemprego e a reduzir os salários, o que deteriora o padrão de vida dos trabalhadores em termos de consumo tanto presente quanto futuro.

Por outro lado, a liberalização dos mercados permite que o capital financeiro se movimente, de forma rápida e com baixos custos, para aquelas regiões do Mundo onde ele pode obter o lucro máximo. Essa movimentação se dá principalmente sob a forma de investimentos diretos e de *portfólio*.² Segundo a ortodoxia econômica dominante, uma das conseqüências da elevada mobilidade desses capitais é a de que os governos nacionais não podem mais implementar políticas macroeconômicas alternativas (por exemplo, políticas fiscais expansionistas, ou políticas desenvolvimentistas), pois estas, se consideradas insustentáveis pelo mercado financeiro, levariam à fuga de capitais e, conseqüentemente, a uma crise econômica. Portanto, sob essa ótica, não existiria alternativa às reformas neoliberais, e a única política macroeconômica possível

¹ Nesse contexto, é evidente que a taxa de câmbio (e também o sistema tributário) podem exercer um papel importante na determinação do grau de competitividade das empresas nacionais. A sobrevalorização cambial, por exemplo, pode fazer com que mesmo as empresas que seriam competitivas sob o ponto de vista produtivo se tornem não competitivas em termos econômicos.

² Cabe ressaltar que não existe diferença significativa entre capital de *portfólio* (especulativo) e investimentos diretos em termos de volatilidade e tempo para responder a choques — ver Claessens, Dooley e Warner (1993) e Kregel (1996). Em outras palavras, investimentos diretos também são voláteis e também fogem ao menor sinal de perigo. Isso é possível porque os avanços recentes na engenharia financeira permitem ao capital (mesmo que investido em fábricas e equipamentos) retomar a forma dinheiro com muita facilidade e proteger-se dos riscos com extrema eficiência.

seria a neomonetarista. Mais ainda, a implementação de políticas alternativas, num mundo globalizado, não só seria ineficiente, como também desnecessária. Afinal, a implementação do modelo neomonetarista, por si só, propiciaria elevadas taxas de crescimento econômico, baixos níveis de desemprego, ajustes automáticos a eventuais desequilíbrios no comércio internacional e a estabilidade dos preços e do ciclo econômico. Em outras palavras, como o processo de globalização é irresistível, e irreversível, o modelo neomonetarista constituir-se-ia na única, e também melhor, forma de regulação das atividades econômicas. Segundo essa perspectiva, a oposição ao neomonetarismo não passaria de uma luta quixotesca contra as leis da economia — seria equivalente, no mundo natural, a se lutar contra a lei da gravidade. As crises econômicas da década de 70 e a profunda crise do início dos anos 80 teriam demonstrado os limites que as políticas macroeconômicas nacionais anti-cíclicas passaram a ter num ambiente de crescente globalização. O exemplo mais contundente desse fato teria sido o fracasso do programa econômico do Governo Mitterand, de inspiração keynesiana, que foi implementado em 1981-83, na França.

Uma grande parcela daqueles que há mais tempo criticavam o liberalismo econômico agora concordam, ainda que algumas vezes de forma resignada e sem grande entusiasmo, com o argumento neomonetarista — este parece ser o caso de muitos economistas heterodoxos brasileiros. Eles frequentemente concordam que a globalização transformou as leis que regem o capitalismo, que, nessa nova realidade, as propostas intervencionistas tradicionais perderam sua validade e que não existem alternativas viáveis às reformas neoliberais e às políticas neomonetaristas. A única divergência significativa deles em relação aos neomonetaristas ortodoxos é a seguinte: os mercados, ainda que sejam bastante eficientes, não são perfeitos, e, portanto, a ação governamental deve ser usada para aumentar a eficácia dos mercados. Assim, por exemplo, se a força de trabalho não possui a qualificação necessária às exigências das novas tecnologias, ela precisa ser treinada através de programas implementados pelo Estado, pois a superação desse entrave através do mercado é demorada e, em geral, insuficiente. Ou seja, o Estado pode, e deve, ajudar a criar as vantagens competitivas que permitam às empresas “nacionais” vencer na concorrência internacional. Deve-se salientar, no entanto, que a nova estratégia de política econômica dos “modernos sociais-democratas” é significativamente diferente da posição tradicional. Nessa nova visão, a intervenção (limitada) do Governo na economia não mais tem como objetivo defender os interesses dos trabalhadores em contraposição aos dos capitalistas, mas, ao contrário, o de ajudar o capital “nacional” a vencer a “guerra” travada nos mercados internacionais. Assim, essa estratégia também defende a flexibilização do mercado de trabalho, pois ela

permitiria a elevação da competitividade das empresas nacionais, mesmo que isso signifique um empobrecimento dos trabalhadores empregados (via redução dos salários reais e/ou precarização do emprego) e uma elevação permanente dos níveis de desemprego — esta seria a “contribuição” dos trabalhadores para o sucesso da estratégia neomonetarista.

O estudo rigoroso da evolução do capitalismo não corrobora a análise neomonetarista. Se compararmos a economia atual com a da chamada Idade Dourada (1950-73), verificaremos que o mundo de hoje é significativamente mais globalizado. No entanto, se olharmos mais para trás na história, mais precisamente para o período 1870-930, observaremos que o Mundo era, então, também bastante “globalizado”. De fato, nos seus aspectos mais importantes, a economia atual parece-se mais com a de 1870-930 do que com a da Idade Dourada, ainda que algumas diferenças importantes existam entre esses dois períodos históricos. Cabe lembrar, por exemplo, que, na virada do século, o mercado de trabalho era “plenamente flexível” — a legislação social era mínima ou inexistente, e, por consequência, a liberdade dos capitalistas era máxima. Portanto, o que é apresentado como novo e moderno representa, de fato, a tentativa de retornar às relações de trabalho de um século atrás, cujos resultados só eram positivos para os capitalistas. Além disso, a experiência histórica com mercados de trabalho “plenamente flexíveis” não confirma o argumento neomonetarista de que a flexibilidade gera o pleno emprego. Ao contrário, ela estava associada a elevadas taxas de desemprego, ao aumento da pobreza e das desigualdades sociais — ver, por exemplo, Lear e Collins (1995) e Mishel e Bernstein (1998).

A evidência empírica também demonstra que o desempenho econômico do capitalismo desregulamentado, ao contrário do que afirmam os neomonetaristas, é inferior ao do capitalismo regulamentado. Como se sabe, a economia da chamada Idade Dourada caracterizava-se pela vigência de significativa regulamentação dos mercados de trabalho e de produtos e, também, por importantes restrições à mobilidade internacional do capital. Apesar disso, as economias capitalistas desenvolvidas apresentaram, durante esse período, um desempenho econômico e social significativamente melhor do que no período 1875-913, quando estiveram mais próximas do modelo neoliberal. O mesmo pode ser dito quando se compara o desempenho econômico dos países da América Latina que adotaram o neomonetarismo — ver, por exemplo, Gontijo (1995). Em resumo, foi justamente na Idade Dourada que os países capitalistas avançados apresentaram as maiores taxas de crescimento econômico e da produtividade do trabalho, as menores taxas de desemprego e significativas reduções da pobreza e das desigualdades sociais — ver Maldonado Filho (1998). Entretanto, do ponto de vista histórico, o capitalismo regulamentado e com forte

interferência do Estado do período 1950-73 é uma exceção, e o mundo “globalizado” de hoje aparece como uma reversão ao padrão típico do desenvolvimento econômico capitalista.³ As conseqüências desse desenvolvimento, tanto no passado como agora, são a crescente instabilidade nos mercados financeiros, o aumento do desemprego e da precariedade do emprego e o aumento da pobreza e das desigualdades sociais — ver, por exemplo, Mishel e Bernstein (1994).

Um aspecto importante da globalização atual, e que a diferencia daquela do período 1870-930, diz respeito à existência de instituições financeiras internacionais (FMI, Banco Mundial, etc.) que intervêm nos mercados e nas economias nacionais para salvaguardar o grande capital multinacional. No passado, as crises econômicas resultavam na falência de muitas empresas e na perda de parcela significativa dos capitais investidos nas Bolsas e em títulos públicos. Hoje, esses organismos internacionais intervêm com o objetivo de evitar que os grandes investidores venham a perder seus capitais nos cassinos financeiros. Essas intervenções a favor do capital financeiro, apesar de contrárias à teoria neomonetarista, são justificadas pragmaticamente — afinal, sem essa intervenção, os países em crise entrariam num caos econômico e social. Entretanto as políticas econômicas ditadas pelos organismos internacionais (em especial, o FMI) levam a uma acentuação das crises, principalmente no seu aspecto social, pois o seu objetivo é criar as condições necessárias para que esses países paguem suas dívidas para com os investidores estrangeiros. O receituário anticrise é sempre o mesmo: abertura das economias nacionais ao capital estrangeiro, privatizações, desregulamentação financeira e do mercado de trabalho, políticas monetárias restritivas e corte dos gastos públicos. Evidentemente, cortam-se principalmente os gastos que beneficiam os trabalhadores, pois é preciso “abrir espaço” no orçamento para se aumentarem os gastos com o pagamento dos juros que se destinam aos capitalistas financeiros. Pelas razões já vistas, os neomonetaristas sempre apresentam as imposições do mercado financeiro como sendo lógicas e adequadas, enquanto as propostas alternativas são taxadas, na melhor das hipóteses, de populistas.

³ Cabe relembrar que a Grande Depressão dos anos 30 foi interpretada por quase todos os contemporâneos como sendo o resultado do livre funcionamento dos mercados, em especial dos mercados financeiros. A estruturação da nova ordem econômica internacional no pós-Guerra partiu do princípio de que o capitalismo só poderia ser preservado se ocorressem restrições ao livre funcionamento dos mercados, em especial do mercado de capitais, e de que cabia aos governos, através das políticas macroeconômicas, estimular o crescimento econômico com o pleno emprego. Parece que as lições aprendidas com o capitalismo desregulamentado do período 1870-930 foram “esquecidas” pelos economistas em geral e pelos neomonetaristas em particular.

As mudanças recentes na economia política mundial, e a “globalização” em particular, reduziram os graus de liberdade dos governos na determinação das políticas econômicas, afetando alguns países mais que outros. Entretanto essas mudanças assumem o caráter de uma reversão às formas clássicas do desenvolvimento capitalista, ainda que com algumas diferenças importantes tanto em relação à organização dos mercados financeiros quanto em relação às restrições à mobilidade dos trabalhadores em nível internacional. Ainda que a internacionalização faça parte da natureza do capitalismo, não se deve esquecer que a “globalização” recente se deve, em grande parte, a **decisões políticas** de liberalizar os mercados financeiros, reduzir as barreiras ao comércio internacional e “flexibilizar” o mercado de trabalho. Ou seja, o processo recente de globalização deve-se mais às decisões políticas de interesse do capital financeiro do que à revolução tecnológica, ainda que esse fator também tenha contribuído para tal.

Em nossa opinião, ao invés de se saudar a perda de graus de liberdade como garantia de que os governos não mais poderão adotar políticas que os mercados (financeiros) desaprovam, como fazem os neomonetaristas, é preciso completar duas tarefas para viabilizar o sucesso das políticas econômicas dos governos que se propõem a fazer mais que atender aos desejos do capital financeiro. Primeiro, esclarecer que os colapsos financeiros não se devem necessariamente a políticas intervencionistas “equivocadas”. Ao contrário, eles são muitas vezes consequência da acelerada liberalização financeira e das resultantes incertezas e deslocamentos reais (DIAZ, ALEJANDRO, 1985; WADE, VENEROSO, 1998). Segundo, criar instrumentos capazes de neutralizar a instabilidade induzida por fluxos de capital doméstico ou estrangeiro, especulativo ou de longo prazo. Só assim os governos recuperarão a capacidade de fazer política econômica, ao invés de apenas reagirem aos estímulos externos.

4 - O Plano Real

O Plano Real foi concebido a partir do diagnóstico de que a causa principal da inflação no Brasil seria o déficit público, enquanto a sua persistência estaria associada à inércia inflacionária devida à indexação.⁴ Esse diagnóstico se

⁴ Do ponto de vista teórico, é possível explicar-se a inércia inflacionária como resultado de alguma combinação dos seguintes fatores: (a) incompatibilidade distributiva; (b) falta de sincronia no ajustamento dos preços; (c) expectativas racionais; (d) expectativas adaptativas; e (e) indexação. Na exposição de motivos do Plano Real, o sistema de indexação é apontado como sendo a causa da inércia inflacionária na economia brasileira.

constitui, na verdade, em uma síntese das concepções neo-estruturalistas (onde a inércia era a principal componente da inflação brasileira) e monetaristas (que considera a expansão da oferta de moeda como sendo a principal causa da inflação).

A partir desse diagnóstico, o Governo propôs o Plano de Estabilização. Numa primeira fase, o Governo atuaria no sentido de obter o equilíbrio orçamentário. Para tal, a equipe econômica propôs medidas para elevar a arrecadação tributária, especialmente o aumento de impostos e a criação do Fundo Social de Emergência, e para reduzir os gastos públicos. O sucesso dessas iniciativas, pelo menos no curto prazo, eliminaria a causa primária da inflação. Tendo obtido sucesso (ainda que temporário) no controle do déficit público, o Plano entraria na sua segunda fase, cujo objetivo básico era o de desindexar a economia e eliminar a inércia inflacionária através do uso generalizado da URV. Após isso ter sido obtido, o Plano iniciaria a sua terceira fase, com a introdução da nova moeda, cuja estabilidade seria garantida pela adoção de regras rígidas para a emissão monetária. Com isso, a equipe econômica acreditava que o processo inflacionário brasileiro seria controlado, pelo menos no curto prazo. A garantia do seu controle definitivo, segundo a equipe econômica, dependeria da implantação de reformas constitucionais de caráter neomonetarista, especialmente a intensificação da abertura comercial, a desregulamentação dos mercados financeiro e de trabalho, a privatização das empresas estatais, a reforma tributária e a redução da capacidade de intervenção do Estado na economia.

Um dos aspectos mais interessantes do Plano Real é o fato de que a queda da inflação não está estritamente relacionada com a sua implementação — e nem, portanto, com o seu diagnóstico do processo inflacionário. Essa afirmação pode parecer estranha, pois a inflação caiu drasticamente a partir de 1994. Entretanto, (a) o déficit público (que, segundo o neomonetarismo, é a causa básica de qualquer processo inflacionário) não só não foi controlado, como tem crescido aceleradamente; mesmo assim, a inflação está controlada; (b) a URV, cujo objetivo era o de acabar com a inércia, não foi capaz de eliminar as pressões inflacionárias; ao contrário, houve inflação em URV; (c) o controle rígido da expansão da oferta monetária nunca saiu do papel. Não é surpreendente que os políticos do Governo atribuam a estabilização ao Plano Real, mas essa afirmação deveria ser criticada pelos economistas, o que não tem acontecido.

De fato, o “sucesso do Plano Real” deve-se, por um lado, a uma conjuntura favorável nos mercados financeiros internacionais e, por outro lado, à forte elevação das taxas de juros internas, que atraíram grandes massas de recursos externos, provocando a sobrevalorização cambial. Esta, conjuntamente com a aceleração

da abertura comercial, explica não só a estabilidade dos preços, mas também a crise de amplos setores industriais e agrícolas e seus reflexos na perda de postos de trabalho, a precarização dos empregos e a perda de competitividade das empresas nacionais. O problema desse caminho é que não só o custo social é altíssimo, em termos tanto de crescimento econômico quanto em perda da competitividade das exportações e, portanto, desemprego, mas também que ele tende a levar a uma crise do balanço de pagamentos, cujas consequências são gravíssimas para a sociedade, como bem ilustram a crise asiática atual e a experiência recente do Chile, da Argentina e do México — ver, por exemplo, Gontijo (1995).

5 - Conclusão

Neste artigo, apresentamos uma análise crítica das políticas econômicas que começaram a ser implantadas no Brasil pelo Governo Collor e que tiveram continuidade no Governo FHC.

Argumentamos, inicialmente, que a transição para o regime democrático foi realizada sem maiores dificuldades, porque essa transição não foi acompanhada pela transformação (para usarmos a linguagem da época) do “modelo econômico”. Ou seja, as forças democráticas aceitaram abandonar uma de suas demandas mais caras: a reforma da estrutura e da política econômica. Dessa forma, a democratização da vida política acabou não sendo acompanhada pelas reformas econômicas que levassem à redução das desigualdades sociais, à desconcentração do poder econômico e político, à implementação de políticas de melhoria do emprego e dos salários — enfim, por mudanças associadas à democratização da vida econômica. Essa capitulação teve, e continua tendo, importantes consequências sócio-econômicas. O abandono da demanda pelas reformas econômicas de caráter redistributivo deixou apenas um discurso reformista e uma proposta de política econômica na agenda de discussão: as reformas neoliberais e as políticas neomonetaristas. Isso se manifesta inclusive no discurso da imprensa, onde a idéia de reformas econômicas é associada apenas às reformas neoliberais. De fato, parece que as únicas opções existentes são apenas duas: ou as reformas neoliberais ou o *status quo*. Reformas visando à democratização da vida econômica são ignoradas, ou desconsideradas por serem “inviáveis”.

Este artigo argumenta que não é verdade que a única alternativa de desenvolvimento para o Brasil deva incluir a abertura comercial, a flexibilização dos mercados em geral e do mercado de trabalho em particular, as privatizações

e o abandono das políticas econômicas intervencionistas. Na Seção 2, analisamos a base teórica das políticas econômicas que têm sido implementadas no Brasil desde 1990, que chamamos de neomonetarismo. Mostramos que os pressupostos teóricos não dão respaldo à conclusão de que essas políticas levarão a economia ao crescimento auto-sustendado com pleno emprego. Ao contrário, essa estratégia tende a gerar elevados níveis de desemprego, a precarizar o emprego, a acentuar as desigualdades sociais, a debilitar o crescimento industrial e a gerar crescente desequilíbrio da balança de pagamentos. Mais ainda, mostramos que essa estratégia também coloca toda a sociedade como refém dos interesses do mercado financeiro.

Na seção seguinte, examinamos criticamente a visão de globalização atualmente dominante. Mostramos que a análise histórica não confirma a interpretação neomonetarista. Em especial, indicamos que a flexibilização do mercado de trabalho não gera o pleno emprego. A evidência indica que, ao contrário, a flexibilização do mercado de trabalho está associada à precarização do emprego e a altas taxas de desemprego. Em relação ao desempenho econômico, também se observa que elevadas taxas de crescimento econômico não se constituem em características de economias desregulamentadas.

A estratégia para a construção de uma sociedade economicamente saudável e socialmente justa passa, na nossa opinião, pela adoção de políticas econômicas que incentivem o desenvolvimento industrial e dos serviços produtivos, que estimulem a geração de empregos, a elevação dos salários e o desenvolvimento de empresas cooperativas. Mas, para que tal seja possível, será necessário, em primeiro lugar, criar instrumentos capazes de neutralizar a instabilidade gerada pela liberalização financeira e dos mercados de bens exportáveis.

Finalmente, na Seção 4, analisamos o Plano Real. Mostramos que o sucesso desse plano, no que concerne à estabilidade dos preços, não se deve ao acerto de seu diagnóstico, mas, sim, à abertura comercial, às elevadas taxas de juros e à sobrevalorização cambial durante uma conjuntura excepcionalmente favorável do mercado financeiro internacional. Também ressaltamos que a crise de amplos setores industriais e agrícolas e suas conseqüências em termos de perda de postos de trabalho, da precarização dos empregos e da perda de competitividade das empresas nacionais se constituem em resultados previsíveis, tanto do ponto de vista teórico quanto da experiência histórica, da estratégia neomonetarista que o atual Governo está implementando. Além disso, essa estratégia, como a evidência histórica demonstra, tende a gerar uma crise no balanço de pagamentos, com gravíssimas conseqüências sociais.

Bibliografia

- ARESTIS, Philip, SAWYER, Malcom (1998). **New labour new monetarism**. (Unpublished manuscript.)
- BACHA, E. M. (1978a). **Os mitos de uma década**. Rio de Janeiro : Paz e Terra.
- BACHA, E. M. (1978b). **Política econômica e distribuição de renda**. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- CLAESSENS, S., DOOLEY, M., WARNER, A. (1993). Portfolio capital flows: hot or cold? In: CLAESSENS, S., GOOPTU, S., eds.. **Portfolio investment in developing countries**. (World Bank Discussion Paper, n.228).
- COLLINS, J., LEAR, J. (1994). **Chile's free-market miracle: a second look**. Oakland: Food First Books.
- DESAI, M. (1981). **Testing monetarism**. London: Pinter.
- DIAZ ALEJANDRO, C. (1985). Good-bye financial repression, hello financial crash. **Journal of Development Economics**, Amsterdam: Elsevier Science, v.19, n.1/2, p.1-24, Sept./Oct.
- FINE, B. (1998). **Labour market theory: a constructive reassessment**. London: Routledge.
- FINE, B., STONEMAN, C. (1996). Introduction: state and development. **Journal of Southern African Studies**, v.22, n.1, p5-26, Mar.
- FRANCO, G. (s.d.). **A inserção externa e o desenvolvimento**. (Mimeo.)
- GONTIJO, C. (1995). Política de estabilização e abertura externa: uma análise comparativa das experiências do Chile, da Argentina e do México. **Revista de Economia Política**, São Paulo : Nobel, v.15, n.1, p.41-57, jan.-mar.
- HAHN, F. (1994). Lo que pueden o no hacer los mercados. **El Trimestre Económico**, Mexico : Fondo de Cultura Económica, v.61, n.241, p.3-26, ene.-mar.
- KALDOR, N. (1970). The new monetarism. **Lloyds Bank Review**, London, p.1-18, Jul.
- KREGEL, J. (1996). Some risks and implications of financial globalization for national policy autonomy. **UNCTAD Review**, Geneva : ONU, p55-62.

- LEAR, J., COLLINS, J. (1995). Working in Chile's free market. **Latin American Perspectives** 88, Newbury Park : Sage, v.22, n.1, p.10-29, Jan.
- MALDONADO FILHO, E. (1998). Globalização e neoliberalismo: dois passos para frente ou um passo para trás? In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA POLITICA, 3., Niteroi. **Anais...** Niteroi, jun.
- MISHEL, L., BERNSTEIN, J. (1994). The state of working America 1994-95. Armonk : M. E. Sharpe (Economic Policy Institute Series.).
- MISHEL, L., BERNSTEIN, J. (1998). The state of working America 1996-97. **Executive Summary**,. Economic Policy Institute. (Internet.)
- SAAD FILHO, A. (1998). Redefining the role of the bourgeoisie in dependent capitalist development: privatization and liberalization in Brazil - a critical note. **Latin American Perspectives** 98, Newbury Park : Sage, v.25, n.1, p194-199, Jan.
- SAWYER, M. (1998). **The NAIRU, aggregate demand, and investment**. (Mimeo.)
- TOBIN, J. (1970). Money and income: post hoc ergo propter hoc? **Quarterly Journal of Economics**, Massachusetts: MIT , v.84, n.2. p.301-317, May.
- TOBIN, J. (1981). The monetarist counter-revolution today: an appraisal. **Economic Journal**, Cambridge: Cambridge University, v.91, p.29-42.
- WADE, R., VENEROSO, F. (1998). The east asian crash and the wall street-IMF complex. New Left Review, London: **New Left Review**, n.228, p.3-24, Mar.-Apr.