

A funcionalidade política da recessão

JOÃO SAYAD *

A economia brasileira vive momentos dramáticos e desumanos: os indicadores de desemprego, ainda que tenham apenas 12 ou 13 meses de vida, atingiram os mais altos valores nas cidades do Rio de Janeiro e São Paulo. A indústria de transformação cresce a taxas anualizadas de 5,3%, a produção de bens de consumo a 4,1% e a de bens de capital a 3,1%. Estimativas conservadoras prevêem crescimento de 3% do produto nacional para o ano de 1981.¹

A redução do nível de atividade e de emprego da economia não resulta das características intrínsecas da economia capitalista no Brasil. Resulta, antes de mais nada, de política intencional do governo que atribui à recessão e ao desemprego as tarefas de reduzir a taxa inflacionária e ajustar a balança de pagamentos. Há pelo menos 11 meses, o crescimento da oferta de meios de pagamento tem-se situado em torno de 40 pontos abaixo da taxa de inflação. No início do ano de 1981 o próprio governo impôs limites ao crescimento dos empréstimos dos bancos comerciais, aos gastos das empresas estatais e da administração direta.

Os custos da política são evidentes: o desemprego, a dificuldade de colocação de grandes contingentes de mão-de-obra de todos os níveis, a desagregação e as dificuldades que esta situação impõe a numerosas famílias, a frustração que gera em milhares de estudantes que se diplomam em escolas de diversos níveis. Para os benefícios pede-se paciência, são prometidos para muito mais tarde: a relutância em ceder dos índices inflacionários e de as contas externas registrarem resultados positivos não tem assustado nem as autoridades econômicas nem os principais analistas. O que mais impressiona nos momentos em que vivemos é a ausência de vozes que se levantem contra a política governamental.

* Professor de Economia da Faculdade de Economia e Administração da USP - São Paulo.

¹ Informações da *Conjuntura Econômica*, maio de 1981, Vol. 35, N.º 6 - Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 1981. Estimativa do *World Financial Market*, maio de 1981.

As críticas do setor empresarial são limitadas tanto entre industriais quanto entre agricultores. Economistas geralmente críticos da política governamental têm argumentado contra a recessão, sem dúvida, mas parece que a grita e a reclamação têm sido pouco eficazes e não têm ecoado nem na imprensa nem no governo. A sociedade parece aceitar as agruras da recessão como um doente aceita o gosto ruim do purgante, ou os pecadores a penitência: a *Conjuntura Econômica* fala em “o belo desempenho da moeda”,² o *World Financial Markets* afirma que a continuidade da política de recessão é primordial para que o País continue a usufruir “continued large scale access to international credit markets”.³ Não há dúvida de que existem vozes do setor empresarial contra a recessão. Mas ainda são tênues. Basta comparar com as reclamações contra a inflação.

Este tipo de reação é surpreendente. Muitos previam que a política recessiva esbarraria muito antes em forte reação do setor privado, em dificuldades no setor político. Talvez a reação do setor privado não tarde a chegar. Mas sua timidez exige, neste momento, reflexão. É preciso analisar a quem interessa a recessão. Para responder a esta pergunta cabe indagar antes como a política recessiva atua face aos seus dois principais objetivos: a inflação e o balanço de pagamentos — e demonstrar que existem alternativas a esta política. Pois um dos argumentos usados é que, apesar de desumana, a recessão é etapa inevitável do processo de estabilização.

Muitos analistas já chamaram atenção para o caráter essencial do processo inflacionário brasileiro: é processo de aumentos compensatórios e sucessivos de preços motivados inicialmente pela explosão dos preços internacionais do petróleo, de outras matérias-primas, de preços de alimentos. Há a necessidade de alterar os padrões de consumo e os preços relativos de energia e de transportes, e esta alteração não é aceita passivamente pelos demais setores da economia, que repassam os aumentos de custo, anulam os esforços de correção de preços e multiplicam a taxa inflacionária. A multiplicação de custos é tanto maior quanto mais podem reagir os demais setores e quanto maior for o grau de indexação dos preços. No Brasil a explosão de preços de petróleo em 1974 e em 1979 multiplicou a taxa de inflação por 2 e por 4 (enquanto que nos países da Europa e nos EUA a multiplicação foi muito menor), não só pela situação especial da economia brasileira naquele momento, mas também por causa do processo de indexação que congela preços relativos e magnifica a taxa inflacionária. O crescimento da oferta de meios de pagamento é condição necessária para a realização

² *Conjuntura Econômica*, maio de 1981, Vol. 35, N.º 6 - Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 1981, p. 45.

³ *World Financial Markets*, maio de 1981, p. 7 - fim da primeira coluna e início da segunda.

do processo inflacionário. Mas não se segue desta proposição que a redução de liquidez da economia seja a melhor terapia antiinflacionária.

Estas características do processo inflacionário tornam a recessão instrumento pouco eficaz para reduzir a taxa inflacionária. Os setores oligopolizados que respondem por pelo menos 24% do índice de custo de vida não reduzirão preços face a demanda menor.⁴ Muito pelo contrário, como a experiência brasileira, no caso do setor automobilístico, mostra, estes preços são aumentados. O próprio governo é responsável por pelo menos 23% dos preços de índice de custo de vida, e no afã de evitar déficits das empresas públicas, que segundo a orientação atual da política econômica causam inflação, ajusta rapidamente estes preços adicionando pressões inflacionárias. A indexação da taxa de juros, da taxa cambial e dos salários isola estes três preços de qualquer efeito da política recessiva. Todo o ajuste deve vir dos setores competitivos: o setor agrícola produtor de alimentos para o mercado interno (já que os exportáveis, em princípio, estão protegidos pela indexação cambial), a mão-de-obra em mercados informais, e as indústrias mais competitivas, geralmente situadas na produção de bens de consumo não durável. Mesmo nos setores industriais competitivos o efeito de reduções na demanda é sentido mais pesadamente nos segmentos das indústrias menores e médias, já que ainda nestes setores as quatro maiores empresas têm participação significativa no mercado e podem reagir muito lentamente ou não reagir absolutamente à queda de demanda em termos de preços. Assim a recessão poderá reduzir a taxa inflacionária, mas a redução será muito lenta, baseada em dramática queda de preços dos setores competitivos e sem dúvida alguma bastante injusta.

Além de injusta, esta política tem outros problemas. A redução da taxa inflacionária ocorrerá à custa da diminuição significativa dos preços dos alimentos, que é setor competitivo, e extremamente importante na formação dos salários e no processo inflacionário. No curto prazo o resultado pode ser considerado positivo. No longo prazo o resultado apenas agrava a situação precária da produção interna de alimentos que se reduziu em termos *per capita* nos últimos anos. Em 1980, ao contrário, a elevação da taxa inflacionária elevou a produção relativamente à produção de produtos agrícolas exportáveis.

Esta observação sugere pergunta mais ampla: por que combater a inflação? Quais os custos associados ao processo inflacionário? Vulgarmente, cada um reclama contra a inflação porque associa a inflação à perda do poder de compra da sua renda. Mas isto não é inflação: a inflação, ao contrário, é o mecanismo que permite que a queda de renda real seja temporária e que viabiliza reajustes que compensem a perda inicial. Os antigos livros-texto de Macroecon-

⁴ Dados do ICV da FIPE.

nomia afirmam que a inflação é perversa pois concentra a renda: os assalariados perdem e os capitalistas ganham. Mas este fenômeno ocorre apenas em economias onde a inflação é novidade, surpresa, e que não desenvolveram mecanismos de proteção contra a inflação.

Pode-se afirmar que nas economias contemporâneas, e no Brasil em particular, a inflação estável é inócua enquanto mecanismo de redistribuição de renda. A inflação crescente, por outro lado, como a observada no período 1974-1977 e no período 1979-1981, tem efeitos desconhecidos sobre a distribuição de renda. Perturba e confunde tanto os preços relativos que torna confusos os seus efeitos. Parece justo afirmar que não existem estudos convincentes nem sobre os efeitos da inflação sobre a distribuição de renda nem sobre os problemas e custos que gera para o funcionamento da economia.

Por causa disto pode-se afirmar também que a inflação tem função importante a cumprir: permite alterações significativas de preços relativos (energia, alimentos, talvez salários) que, com preços estáveis, seriam muito visíveis, transparentes, e talvez inviáveis dada a organização política do País.

Mesmo que não se concorde com as observações acima, que sugerem que a inflação não gera custos significativos que compensem as desvantagens da recessão, é preciso que os defensores da política de recessão demonstrem que inflação de 100% é muito pior do que outra de 70 ou 80%. Pois não há otimista que antecipe redução maior do que 30 pontos de porcentagem na taxa de inflação. Parece que a demonstração é bastante difícil. Poder-se-ia argumentar a favor de taxa declinante de inflação, valendo qualquer esforço para mudar o sentido da variação das taxas inflacionárias. A desproporção entre os custos de recessão, que são concretos, palpáveis, evidentes, e as vantagens do resultado matemático e abstrato de taxas declinantes de inflação parece muito grande.

No tocante à balança de pagamentos, a funcionalidade da recessão é também reduzida. Pelo menos 60% das necessidades de divisas do País no ano de 1981 já estão predeterminadas pelos serviços da dívida externa e amortizações. No tocante à balança de transações correntes, o crescimento das exportações, face a reduções na demanda de mercado interno, não é significativo e esbarra com políticas protecionistas e com recessão no resto do mundo. No tocante às importações, metade das necessidades são geradas pelo petróleo. O consumo de derivados pode ser reduzido pela recessão, mas reduções já obtidas por outros mecanismos de racionamento não deixam muita esperança para drásticas alterações decorrentes da recessão neste tipo de despesa. Por outro lado, a recessão afasta os capitais de risco e mesmo os empréstimos estrangeiros vinculados aos projetos específicos que são adiados ou cancelados. Além disso, qualquer elevação dos preços de petróleo ou das taxas de juros internacionais anula os ganhos que poderiam ser obtidos pela mais dolorosa das recessões.

Assim a eficácia da recessão enquanto política de combate à inflação e política de ajuste das contas externas é reduzida e duvidosa. Existem, além disto, políticas alternativas de controle da inflação e da balança de pagamentos. Políticas antiinflacionárias baseadas em controle de preços, em subsídios a alimentos, apresentam registro de fracassos e sucessos nem melhores nem piores do que políticas de controle de demanda, embora mais justas. A desindexação de alguns preços da economia, onde se sobressai como candidato número um a taxa de juros, já penalizada pelos impostos e pela restrição quantitativa de crédito, e a própria taxa cambial, pode dar início às rodadas de inflações menores. Os subsídios a transportes públicos e a alimentos, líderes de crescimento em todos os índices de custo de vida do País, também são instrumentos antiinflacionários.

Com relação à balança de pagamentos, a taxa cambial é instrumento pouco efetivo na situação atual. Por outro lado, o reescalonamento da dívida e o racionamento do petróleo são mecanismos que poderiam ser agilizados para auxiliar na estabilização na balança de pagamentos. Salta aos olhos de qualquer analista que as multinacionais têm papel fundamental a cumprir na estabilização das contas externas, quer como um dos grupos mais importantes de tomadores de recursos internacionais, quer como agentes para conversão do prazo e da natureza da dívida internacional, embora, no momento, sejam tratadas como empresas nacionais, sem nenhuma discriminação pela política econômica.

Assim, existem caminhos e teorias alternativas para o controle da inflação e da balança de pagamentos. Mesmo que não se tenham dúvidas sobre as teorias que orientam a política atual, é incrível que o governo abandone todas as alternativas, como o controle de preços, a renegociação da dívida, o controle de juros, e se apóie apenas na política de controle de demanda e de liquidez e na recessão. A quem interessa a recessão?

É preciso compreender a pergunta com clareza: a recessão, do ponto de vista econômico, representa prejuízos para todos, ainda que desigualmente distribuídos. Os banqueiros ganham com a emissão e a inflação, os agricultores e os industriais ganham com a prosperidade. O próprio governo deve preferir administrar a distribuição de benefícios e gastos do que o controle, e a distribuição de sacrifícios. Portanto, a recessão representa prejuízo para empresários, para os trabalhadores e para o governo. Assim a resposta precisa se basear em razões não apenas econômicas. A leitura do clássico "Aspectos Políticos do Pleno Emprego" é extremamente oportuna e inspirou a sugestão de resposta que se apresenta a seguir.⁵

Em primeiro lugar, para os empresários industriais brasileiros e os grandes

⁵ Kalecki, M., "Aspectos Políticos do Pleno Emprego", in *Crescimento e Ciclo das Economias Capitalistas*, Hucitec, São Paulo, 1977.

agricultores a recessão pode representar a recuperação da disciplina do mercado e portanto a revitalização dos poderes do chefe de empresa. A disciplina do poder de demitir é muito mais efetiva com a recessão do que com prosperidade. Por outro lado, as políticas alternativas à recessão, como o controle de preços, o subsídio a alimentos e a transportes públicos, etc., representam aumento da participação do Estado na economia numa situação política onde o controle deste mesmo Estado pelos empresários não está assegurado. Este preconceito contra a estatização não existia no período 1964-1973 — não há registro de descontentamento com o crescimento econômico do Estado, quando ao governo tinha acesso apenas uma parcela restrita da sociedade. A partir de 1973, as reclamações contra a estatização se multiplicam, quando o governo promete o aumento da participação de outros segmentos da sociedade na vida política. E a recessão passa a ser o único instrumento aceitável de combate à inflação em sociedade onde o Estado deve ser limitado em suas funções, já que os capitalistas não têm garantia de seu controle. Desta forma, a situação que o Brasil vive é resultado de combinação infeliz de períodos de transição: a promessa de democracia torna o governo não confiável para os empresários como agente econômico e cria limites a sua ação. Por outro lado, a pouca representatividade dos grupos afetados pela recessão no governo atual viabiliza a recessão como única terapia.

Para as multinacionais e para os credores internacionais a recessão é política preferível ao controle de importações e de divisas. O aumento de juros internos e a “estratégia de mercado” da atual política podem permitir, também, remessas de lucros maiores e retorno maior ao capital investido pelas matrizes. O acesso privilegiado das empresas estrangeiras ao mercado financeiro internacional aumenta seu poder de barganha nas negociações com o governo sobre a participação em cada setor da economia brasileira. A limitação às estatais ao crescimento e participação, finalmente, reduz o papel destas empresas como parceiras das empresas privadas e também aumenta o seu poder de barganha. A participação de bancos estrangeiros no sistema financeiro nacional, a participação nos projetos tipo Carajás, a exportação para o Brasil de bens de capital, são todas negociações que a recessão pode tornar mais fácil para as empresas multinacionais.

Assim, se a disciplina da recessão é preferível ao controle direto para os empresários em geral, no caso dos empresários internacionais a preferência é muito maior. A recuperação do fluxo de empréstimos internacionais para o Brasil no primeiro semestre de 1981 é resultado de diversos fatores, entre os quais a “confiança” que a nova política econômica gerou nos meios financeiros internacionais. A recessão pode ajudar, portanto, na solução dos problemas da balança de pagamentos apenas porque é a política preferida pelos banqueiros. A citação do *World Financial Markets* apóia esta afirmativa.

Por outro lado, mercados crescendo mais lentamente podem gerar concor-

rência e atrito entre novos investidores nacionais e estrangeiros. A “tríplice aliança” entre estatais, multinacionais e empresas privadas pode apresentar conflitos internos. Não é por acaso, sob este ponto de vista, que as poucas vozes que surgem contra a recessão vêm de empresas nacionais.

Em conclusão, apesar de a recessão representar prejuízo concreto e visível para todos os participantes da economia brasileira, ela pode ser ao mesmo tempo investimento político de alguns participantes.

Apesar de pouco eficaz com respeito aos objetivos de controle de inflação e balança de pagamentos, pode ser muito eficaz para restabelecer o antigo balanço de poder entre empregadores e empregados; coloca limites ao crescimento e à participação do governo, que corre o risco de ficar fora de controle dos empresários; garante a liberdade de movimento dos capitais internacionais e aumenta o seu poder de barganha no tocante à participação em diversos setores da economia. Assim, a funcionalidade da recessão é antes de tudo política: redistribui poder entre trabalhadores e empresários, abrindo espaço para discutir a lei salarial, por exemplo; redistribui poder entre empresários nacionais e estrangeiros quando se discute o padrão de crescimento industrial, a participação das empresas estrangeiras e a própria renegociação da dívida.