

A REVIVESCÊNCIA DO LIBERALISMO NOS ANOS 80: as experiências americana e inglesa

Cândido Luiz de Lima Fernandes

Introdução

Este artigo tem por objetivo analisar as políticas econômicas dos governos Reagan e Thatcher no contexto do ressurgimento do liberalismo após a crise dos anos setenta nas principais economias industrializadas.

Muitas são as questões suscitadas pela crise e pelas medidas de ajuste adotadas pelos diferentes países. Procuraremos limitar a nossa discussão às respostas neoliberais à crise, na medida em que elas representam a revitalização de idéias e propostas que, embora consideradas por muitos anacrônicas, têm inequivocamente logrado uma penetração que as mantém; já por mais de uma década, na ordem do dia do debate econômico internacional. Isto para não mencionar a insuspeitada força eleitoral dos dois governos (americano e britânico), que se apoiaram no discurso neoliberal para empreenderem o ajusta-

A partir do conjunto de idéias e práticas que constituem o que se costuma denominar a política econômica neoliberal, o artigo procura mostrar como algumas das doutrinas da economia política liberal serviram, em maior ou em menor grau, de guia e de critério para as políticas econômicas implementadas pelos governos Reagan e Thatcher ao longo dos anos 80, sobretudo no que diz respeito à limitação do papel do setor público e ao ataque ao Estado do bem-estar que estas preconizam.

O artigo discute até que ponto o neoliberalismo baseia-se em um corpo teórico e práticas de economia política econômica uniformes e articulados e revela um modelo de gestão diferente do modelo keynestano do welfare até então em vigor.

mento de suas economias após o segundo choque do petróleo.

O artigo é composto de três partes. Na primeira, apresentaremos o conjunto de idéias e práticas que dão conteúdo ao que

se costuma denominar *política econômica neoliberal*. Na segunda, analisaremos as experiências das administrações Reagan e Thatcher no que se refere a objetivos propostos e resultados alcançados. Na terceira, discutiremos até que ponto o neoliberalismo baseia-se em um corpo teórico e práticas de política econômica uniformes e articulados e revela um modelo de gestão diferente do modelo keynesiano de *welfare* até então em vigor.

O ressurgimento do liberalismo nos anos 80

Conforme salienta Offe (1984), a coexistência entre o princípio da propriedade privada e a democracia de massas, que caracteriza a organização das sociedades capitalistas desenvolvidas a partir do pós-guerra só foi possível devido ao crescente intervencionismo estatal, substanciado em políticas keynesianas e de bem-estar social.

Neste sentido, a vigência dos princípios do liberalismo no contexto de uma democracia de massas exigiu não um Estado baseado no princípio do *laissez-faire*, mas um Estado que ampliou seus cuidados para com os negócios econômicos, de

forma a permitir ao sistema capitalista prosperar e ampliar seus mecanismos distributivos, amortecendo, assim, o antagonismo dos não-proprietários.

Durante os anos 70, após cerca de 25 anos de estabilidade econômica e política nas sociedades capitalistas ocidentais desenvolvidas, a vulnerabilidade deste modelo de gestão - baseado em técnicas keynesianas de sustentação da demanda e na institucionalização de políticas de bem-estar social - passou a ser objeto de debate. Ao lado de um preocupante descontrole fiscal, diversos países passaram a apresentar queda no ritmo de crescimento e aumento no desemprego e nos índices de inflação. Particularmente, o fenômeno da *estagflação* como expressão da desordem econômica e a chamada *sobrecarga de demandas* como expressão da dificuldade do Estado em administrar as crescentes expectativas com relação à política de bem-estar erodiram a confiança nos mecanismos que vinham sendo aplicados com tanto sucesso a partir do pós-guerra pelos Estados capitalistas centrais para garantir estabilidade econômica e consenso político.

Sem querer entrar no mérito das razões que tanto a esquerda como a direita invocam para

decretar a falência deste tipo de intervencionismo, o fato é que o descrédito com relação à sua viabilidade constituiu um contexto apropriado para o renascimento das teses liberais. A força deste retorno ao *laissez-faire* deve ser vista numa perspectiva histórica: o keynesianismo marcou, a partir do pós-guerra, o enfraquecimento político de duas propostas doutrinárias alternativas de atuação do Estado: o minimalismo, refletido na expressão de que *o melhor governo é o que menos governa* e o planejamento centralizado com abolição da propriedade privada, realizado nas sociedades socialistas burocráticas. Em outras palavras, como observa Offe, o triunfo do Estado keynesiano de bem-estar representou uma solução de compromisso, onde uma combinação de planejamento e mercado afastava o risco de dissenso com relação ao regime de propriedade privada, bem como o risco de perturbações cíclicas no processo de acumulação. Os conflitos de classe não mais objetivavam deslegitimar o sistema de propriedade, mas voltavam-se para as questões de crescimento e distribuição. Cabe ainda observar que o apelo atual das teses liberais não provém apenas das dificuldades de administração

da crise nos países capitalistas centrais. Ele vem acompanhado de crescente insatisfação das próprias esquerdas com os modelos de sociedades socialistas contemporâneas, incapazes de transitar para um sistema político democrático, hoje cada vez mais considerado um princípio universal que não exige compromisso necessário com o ordenamento burguês da sociedade².

Deve-se notar que o que se costuma denominar neoliberalismo acoberta diferentes posições doutrinárias, embora existam princípios comuns unificadores: neoliberais de qualquer matiz mantêm sua polêmica contra todos os regimes que limitam a liberdade de opinião política, como também se colocam unanimemente contra a gestão planejada, burocratizada e centralizada da economia. As posições divergem sobretudo quando se trata de estabelecer o *locus* do mercado e do planejamento governamental na regulação do processo de produção e distribuição. A corrente neoliberal considerada ortodoxa constitui basicamente uma revivescência do liberalismo clássico, ao atribuir um papel limitado para o Estado nas questões sociais e econômicas e

¹ - Ver, a respeito, COUTINHO, 1980.

ao estabelecer a preferência por processos de mercado à provisão pública. Os adeptos desta corrente afirmam que os mecanismos de mercado maximizam não só a prosperidade econômica como também a liberdade individual. Onde se faz necessária a provisão de bens e serviços pelo Estado, como no caso dos bens públicos, o grau desta provisão deve ser extremamente controlado e minimizado. Neste sentido, constitui uma implicação lógica dos princípios econômicos da corrente neoliberal ortodoxa procurar reverter a tendência verificada no pós-guerra de expansão da atividade pública (baseada no Estado, desmercantilizada) em detrimento da atividade privada (relações mercantilizadas, baseadas no mercado).

Já a corrente neoliberal considerada progressista admite que a participação do Estado na economia vá além da produção de bens e serviços tradicionais (defesa, justiça, etc) e de bens e serviços semi-públicos ou meritórios (saúde, educação, etc) para incluir certas atividades típicas do setor privado, mas que se encontrem intimamente articuladas com os interesses do desenvolvimento nacional (tais como indústrias de baixo nível de rentabilidade ou prazo de

retorno de investimento muito longo, desestimulando a iniciativa privada). Os neoliberais progressistas admitem ainda a participação do Estado na exploração de recursos naturais não-renováveis, devido à necessidade de compatibilizar a taxa de exploração em termos do nível de bem-estar coletivo entre gerações, considerando que a exploração presente afeta o ritmo de crescimento econômico no futuro.

Se existem divergências quanto ao papel a ser desempenhado pelo setor produtivo estatal (sendo esta discussão particularmente exacerbada nos países de desenvolvimento tardio), as discussões nos países centrais voltam-se com mais intensidade para o papel do Estado no processo distributivo. A polêmica se dirige sobretudo contra o Estado de bem-estar, considerado paternalista, ineficiente e com conseqüências desastrosas sobre o incentivo ao trabalho (devido à proteção aos desempregados) e o incentivo ao investimento (devido ao déficit crescente e à conseqüente elevação das taxas de juros que provoca). Segundo Bobbio (1986, p. 121), "o Estado mínimo insurge-se contra o Estado paternalista dos príncipes reformadores; o Estado mínimo

é hoje repostado contra o Estado assistencial, do qual se deplora que reduza o livre cidadão a súdito protegido; numa palavra, é reproposto contra novas formas de paternalismo." Este autor ressalta que o que excita o espírito agressivo dos novos liberais é o efeito considerado desastroso das políticas keynesianas adotadas pelos Estados econômica e politicamente avançados sob o impulso de partidos social-democratas ou trabalhistas, que se traduziram em burocratização, perda de liberdades, desperdício de recursos e má condução econômica.

Todavia, para os adeptos da corrente neoliberal progressista, o retorno ao *laissez-faire* é visto com reservas. Dahrendorf (p. 30), por exemplo, argumenta que o mercado existe para os fortes e não para os fracos e que sua lógica não permite preservar os que não podem se defender sozinhos. Daí sua crítica ao ressurgimento das teorias do liberalismo econômico e do Estado mínimo, apontando para a necessidade de se caminhar para uma organização mais descentralizada e desburocratizada do Estado. Já para os defensores do novo *laissez-faire*, o melhor bem-estar é aquele que os indivíduos adquirem por conta própria. Para

eles, não há que se questionar a justiça do mercado, já que se pressupõe a neutralidade deste para arbitrar trocas entre indivíduos que a ele recorrem por livre escolha. Os defensores do mercado livre consideram o indivíduo o agente econômico fundamental. Ora, ao postularem este fundamento básico, estes neoliberais estão negando lugar, no sistema de organização social que preconizam, para barganhas coletivas em torno de salários e condições de trabalho. Hayek², por exemplo, argumenta que um programa econômico liberal não pode prescindir de uma reforma nos sindicatos, especialmente através de efetiva restrição ao direito de greve (aliás, como veremos a seguir, foi o que fez Margaret Thatcher). É curioso observar, entretanto, que, na raiz deste questionamento, encontra-se uma contradição entre liberalismo econômico e político, já que o crescimento dos sindicatos está inequivocamente atrelado à ampliação dos direitos civis e das liberdades básicas associadas ao liberalismo e ao compromisso democrático.

Nota-se, assim, que existem orientações ideológicas bastante conflitivas entre os pensadores que se inscrevem na tradição liberal quanto à forma de

² - Citado em GOLDTHORPE, 1987.

organização da vida econômica, social e política que se pretende atingir. Não está claro, no discurso dos neoliberais progressistas, como se pode combinar justiça social e liberdade política num sistema onde nem o mercado, nem o planejamento, nem uma combinação de ambos são tidos como soluções desejáveis. Da mesma forma, não há como evitar, no caso dos neoliberais ortodoxos, que o conflito distributivo e o descontentamento com uma provável elevação das taxas de desemprego que adviriam de seu programa de estabilização tornem suas propostas politicamente inviáveis.

Na próxima seção, procuraremos mostrar como algumas das doutrinas da economia política liberal serviram, em maior ou menor grau, de guia e critério para as políticas econômicas implementadas pelos governos Reagan e Thatcher ao longo da década de 80.

O ideário neoliberal nas administrações Reagan e Thatcher

 ideário neoliberal parece ter influenciado decisivamente a formulação das políticas econômicas dos governos Reagan e

Thatcher, sobretudo no que diz respeito à limitação do papel do setor público e ao ataque ao Estado de bem-estar que estas preconizam. Ambos os governos visavam reduzir o tamanho agregado do setor público, restringir os gastos relativos ao bem-estar social, reduzir a tributação e elevar os gastos com defesa e justiça. Embora existam importantes diferenças quanto à ênfase, há significativas semelhanças entre os dois programas de governo. O programa de governo de 1979 do Partido Conservador britânico era prefaciado por uma introdução da senhora Thatcher na qual observava que a mescla público/privado na sociedade britânica inclinava-se crescentemente em favor do Estado e que aquela eleição constituía a última chance de reverter este processo. Da mesma forma, o presidente Reagan chegou à Casa Branca prometendo uma mudança de rumo da política econômica. Seu programa incluía uma revolução *do lado da oferta*, uma redução gradativa do desperdício da atividade econômica governamental, menores impostos e menos interferência na economia. Em resposta a estas medidas, a economia americana se tornaria mais eficiente, com mais crescimento e menos inflação. No que diz respeito à provisão estatal de

bens e serviços, o ataque dos governos Reagan e Thatcher centra-se na provisão de salário social não relacionado à defesa - ou seja, transferências e serviços sociais públicos, como habitação, educação, saúde, auxílio-desemprego, auxílio a necessitados e programas governamentais de apoio ao emprego. Em ambos os programas de governo, observa-se uma crítica generalizada ao Estado de bem-estar, segundo a qual este presumivelmente sempre gera níveis de impostos mais elevados, déficits orçamentários, desincentivos ao trabalho e à poupança e uma vasta classe de trabalhadores improdutivos. Por esta razão, ambas as administrações buscaram reduzir os gastos em assistência social, em assistência ao desemprego, em programas de treinamento e em educação. Ao assumir, o governo Thatcher procurou reduzir as despesas relativas à previdência social, os gastos em habitação e educação como elementos de uma estratégia para reduzir o peso do setor público na economia. Objetivo semelhante foi perseguido pela administração Reagan. Como observa King (1988, p. 73), "era um elemento fundamental do ideário da nova direita que influenciava esta administração a crença de que as políticas de bem-estar social implementadas pelo governo federal distorciam

artificialmente o mercado, ao atuarem como políticas de seguro, com efeitos indesejáveis sobre a motivação das pessoas."

Deve-se observar, contudo, que ao longo de sua implementação, a estratégia conservadora da senhora Thatcher passou a se diferenciar significativamente das políticas *neoliberats* da administração Reagan. Como procuramos mostrar, inicialmente os dois governos pareciam ter abordagens bastante semelhantes em relação à economia: ambas as plataformas eleitorais apresentavam argumentos em favor da contração monetária e de cortes na despesa pública e na tributação. Todavia, ambos os governos logo descobriram que é difícil se efetivar bruscas reduções nos gastos sociais. Neste ponto, o presidente Reagan tornou as reduções fiscais sua primeira prioridade e aceitou aumentos recordes no déficit público para possibilitar menores impostos e níveis mais elevados de gastos militares. A senhora Thatcher optou por abrir mão de cortes nos impostos para poder reduzir o déficit público. Assim, enquanto a economia americana experimentou um estímulo keynesiano sob o pretexto da *supply side economics*, o governo britânico implementou políticas econômicas muito mais austeras.

Discutiremos, a seguir, as peculiaridades de ambas as políticas econômicas e os seus resultados.

I. A Reaganomics

No início da década de 80, a política econômica americana era caracterizada por políticas monetárias fortemente restritivas. O programa anti-inflacionário praticado por Volcker teve considerável repercussão interna e externa: ainda que a taxa de inflação tenha caído de 13% para 4%, as taxas de juros foram jogadas para o alto e a economia entrou em recessão. A taxa de desemprego atingiu a marca de dois dígitos e foram particularmente afetadas as indústrias de construção civil, bens de produção e de consumo duráveis. Do ponto de vista externo, as elevadas taxas de juros (mais altas que as do marco e do iene) estimularam a demanda internacional de ativos em dólar e, apesar do agravamento do déficit da balança comercial americana, o dólar manteve-se valorizado frente às outras divisas. As exportações para os Estados Unidos receberam notável impulso, beneficiando especialmente o Japão e a Alemanha. Por outro lado, os países que sustentaram seu

crescimento aproveitando a liquidez internacional vigente em décadas anteriores foram lançados numa crise de endividamento sem precedentes.

Cabe observar que tal política recessiva não contava com o beneplácito dos partidários da *economia da oferta*, cujas teses tinham a simpatia do presidente Reagan e ganhavam popularidade na arena política. Estes³ defendiam o argumento de que, para a economia crescer, era preciso incentivar o investimento e que este incentivo adviria da retirada das amarras do setor público que impediam o crescimento do setor privado. Uma das formas de fazê-lo era através da redução das alíquotas dos impostos, que levaria ao aumento da renda pessoal disponível e da poupança das famílias e à reversão das expectativas dos empresários, acelerando o investimento, aumentando a produção e proporcionando, conseqüentemente, a elevação da receita pública. A fundamentação teórica deste argumento provinha principalmente da discutível Curva de Laffer, segundo a qual existe um nível ótimo de alíquota tributária que maximiza a receita pública, a partir do qual ocorre

³ - Dentre os principais partidários da economia da oferta, destacam-se Arthur Laffer, o congressista Jack Kemp, David Stockman e Paul Craig Roberts.

o desestímulo ao trabalho ou a evasão fiscal, levando a uma progressiva redução da receita. Laffer afirmava que as alíquotas fiscais nos Estados Unidos eram tão pesadas que a economia americana em 1980 se encontrava situada em algum ponto da parte descendente da curva e que a base de tributação havia se reduzido porque diminuíram os incentivos ao trabalho e à produção. Assim, uma redução das alíquotas, ao estimular o trabalho e a produção, acarretaria o aumento da receita pública, possibilitando, desta forma, a redução dos déficits keynesianos herdados das gestões anteriores⁴.

Não fosse pelos argumentos apresentados pelos partidários da economia da oferta, afirmava-se que o aumento da poupança se daria ainda pelo paradigma das expectativas racionais, atribuído a Robert Barro⁵, segundo o qual os agentes econômicos racionais são capazes de prever que pagarão (eles próprios ou seus herdeiros) impostos mais elevados no futuro (devido à redução no presente) e, portanto, elevam sua poupança no presente pensando nas medidas futuras que serão

colocadas em prática para sanear as finanças públicas.

Por outro lado, os monetaristas ortodoxos (encabeçados por Milton Friedman), embora contrários aos argumentos apresentados pelos adeptos da economia da oferta, aplaudiam o corte de impostos, por acreditarem que, com tal medida, ocorreria, na realidade, uma perda de receita, e, conseqüentemente, o agravamento do déficit, o que forçaria o Congresso a cortar a despesa pública, minorando, desta forma, o mal que é a presença do Estado na economia⁶.

Deste modo, influenciado pelas teses dos partidários da economia da oferta, o governo Republicano propôs um plano de recuperação econômica que entrou em vigor no dia primeiro de outubro de 1981 e que tinha quatro pontos básicos:

- a) reforma tributária, que instituiu a diminuição das alíquotas fiscais (em 10% anuais, durante três anos) e a redução da carga tributária das empresas,

⁴ - Cabe observar que ninguém conseguiu até agora demonstrar que a economia americana estivesse além do nível ótimo de alíquota fiscal quando foi implementada a primeira reforma tributária do governo Reagan.

⁵ - Ver, a respeito, SAMUELSON, P., 1987, p. 341.

⁶ - Ver, a respeito, BLANCHARD, O.J., 1987, p. 33.

através do estímulo à depreciação acelerada dos ativos⁷.

b) redução do crescimento dos gastos públicos, com exceção dos relativos à defesa (com aumento previsto de 60% em três anos);

c) reforma da política de regulamentação, a fim de eliminar os regulamentos desnecessários e reduzir os gravames impostos à empresa privada e aos governos estaduais e municipais;

d) uma política monetária que não permita o incremento da moeda a um ritmo continuamente mais acelerado que o de bens e serviços.

Em resposta não apenas à implantação de tais medidas, como também às pressões contrárias ao arrocho monetário exercidas pelos partidários da economia da oferta (que acabaram levando o FED a flexibilizar sua política), a economia americana passou a apresentar, a partir de 1983, uma recuperação de seu crescimento, alicerçado em um vigoroso processo de absorção

de liquidez, capitais e créditos do resto do mundo. Entretanto, como observa Gilpin (1987, p. 346), "contrariamente ao que pregava a teoria da economia da oferta, o povo americano respondeu ao corte de impostos com aumento da dívida ao invés de aumento da poupança". De fato, a reforma fiscal, além de reduzir a carga tributária que incidia sobre a classe média, praticamente eliminou a incidência de impostos sobre os juros de empréstimos destinados à aquisição de bens de consumo duráveis. Desta forma, incentivou o endividamento das famílias, já que parte da carga financeira da dívida era descontada do imposto de renda⁸. Por outro lado, estimulou a tomada de crédito de curto prazo em grande escala para apoiar a compra de casas e bens de consumo duráveis.

Como salientam Teixeira e Miranda (1991, p. 31), ocorreu a partir de então um incipiente processo de reestruturação industrial iniciado pela construção civil: "a demanda privada para consumo e construção residencial foi estimulada pelas isenções fiscais do Estado americano, as quais atuaram mais fortemente sobre a propensão a

⁷ - Para maiores detalhes, ver GANDILLOT, T., 1989.

⁸ - Para maiores detalhes, ver TAVARES, M.C., 1986.

consumir das camadas de média e alta renda, aumentando também as importações de bens de consumo."

Observa-se, assim, que a recuperação econômica foi acompanhada e, de fato, impelida pela acumulação da dívida privada, pública e externa. Entre 1980 e 1985, a dívida global (pública e privada) duplicou de US\$ 4,3 trilhões para US\$ 8,2 trilhões. Por outro lado, no mesmo período, a necessidade de financiar o déficit orçamentário anual da ordem de US\$ 200 bilhões fez com que a taxa de poupança americana declinasse de 17% para 12%, o nível de investimento interno se reduzisse e os empréstimos externos se elevassem. Tais resultados vinham, assim, contrariar as expectativas dos partidários da economia da oferta, segundo as quais o alívio fiscal não se traduziria necessariamente em desequilíbrio orçamentário. Esperava-se, em primeiro lugar, que a diminuição das alíquotas fiscais implicasse em maior arrecadação, conforme os preceitos de Laffer. Em segundo lugar, esperava-se que, com o crescimento da renda e a queda do desemprego, houvesse alguma recuperação das perdas de arrecadação e alívio nos

gastos. Finalmente, havia a expectativa de que os gastos se ajustassem às receitas, através da limitação constitucional. Na prática, a lei de Laffer não funcionou e as propostas de cortes nos gastos (notadamente nos programas sociais) encontraram forte oposição na Câmara dos Deputados. Tal como aconteceu com o governo Thatcher, a administração Reagan não logrou reduzir os gastos sociais. As despesas de assistência social foram enxugadas em apenas algumas áreas. Os programas de seguro social universalmente aplicados sofreram menos com os cortes do governo, enquanto os programas assistenciais de emprego e treinamento e os programas de auxílio aos necessitados (tais como vale-refeição e auxílio a famílias com crianças dependentes) sofreram maior retração⁹.

Além disso, a administração Reagan elevou enormemente os gastos de defesa, epicentro de discórdia entre o Executivo e o Senado, de um lado, e a Câmara de Deputados, de outro. Como observa Tavares¹⁰, o *keynesianismo bélico* de Reagan serviu para reforçar a expansão da economia americana na primeira metade dos anos 80: "Os Estados

⁹ - Ver, a respeito, KING, D., op.cit., p.74.

¹⁰ - TAVARES, M.C., op.cit., p.111.

Unidos praticamente estancaram os gastos em bens e serviços de utilidade pública, aumentaram os gastos no setor de armamentos, cortaram os gastos em capital social básico e bem-estar social em troca de armas e fizeram uma redistribuição de renda em favor dos ricos ."

Em resumo, a política econômica do governo Reagan, na primeira década de 80 era composta, basicamente, de uma política de valorização do dólar, de uma política de taxa de juros elevadas (como forma de financiar os déficits fiscal e comercial) e de uma política fiscal expansionista (através dos gastos militares e da reforma tributária), ao lado de uma política monetária, na maioria das vezes, ativa. Todavia, os únicos indicadores econômicos que mostraram melhora substancial ao longo da década foram a taxa de crescimento do PIB (depois de 1983) e a taxa de inflação. Mesmo assim, no caso da inflação, questiona-se se sua queda não teria sido resultante da vitória da política monetária apertada sobre a política fiscal expansionista (neste caso, o mérito do combate à inflação deveria ser atribuído a Volcker e ao FED, e não à *Reaganomics*).

O programa fiscal de Reagan requereu um substancial déficit em conta corrente para financiá-lo, que resultou na elevação do endividamento externo¹¹ e no agravamento dos desequilíbrios macroeconômicos da economia americana ao longo da década de 80. A acumulação de déficits levou os Estados Unidos a passar da posição de credor líquido para devedor líquido internacional com uma velocidade impressionante entre 1982 e 1985. Os desequilíbrios da economia americana - e sobretudo os impactos que tais desequilíbrios exerceram sobre a economia mundial - levaram a uma revisão da *Reaganomics* na segunda metade da década. No plano fiscal, foi aprovada pelo Legislativo uma segunda reforma tributária, contra a vontade de Reagan e dos defensores da *supply side economics*. A reforma de 1986-88 procurou reduzir parte dos benefícios concedidos aos empresários pela primeira reforma. Finalmente, um novo pacote fiscal, aprovado em 1988, conseguiu, no máximo, estabilizar o déficit em torno de US\$ 150 bilhões, sem, contudo, reduzi-lo como se pretendia.

¹¹ - Em 1987, a dívida externa líquida dos Estados Unidos já atingia US\$ 250 bilhões, crescendo de US\$ 100 a US\$ 150 bilhões por ano.

II. O Thatcherismo

Em 3 de maio de 1979, teve início na Grã-Bretanha um novo experimento econômico nacional com a eleição de um governo Conservador sob a liderança de Margaret Thatcher¹². A plataforma do Partido Conservador combinava uma crítica política à crescente intervenção do Estado baseada em teorias de *sobrecarga política* com uma crítica econômica ao keynesianismo fundadas em concepções monetaristas da economia.

Thatcher argumentava que o Estado britânico havia se tornado demasiado grande e, à medida que aumentava o seu envolvimento na economia, diminuía a eficiência da atividade estatal. Particularmente na área industrial, os governos anteriores haviam empreendido uma série de projetos que poderiam ser implementados mais eficientemente pelo setor privado. Para instituir um Estado de bem-estar que a nação não poderia se dar ao luxo de sustentar, os governos passados haviam elevado impostos a um nível tal que exauriram os incentivos ao trabalho

de muitos ingleses. Portanto, a despesa pública e a escala da atividade governamental teriam de ser reduzidas para possibilitar a diminuição da tributação. Taxando as indústrias nacionalizadas de ineficientes, Thatcher prometia promover uma grande venda de ativos estatais, juntamente com a admissão do capital privado em certas estatais consideradas lucrativas. A intervenção do Estado, era, pois, considerada hostil ao desenvolvimento da iniciativa privada e as reduções na despesa pública (com exceção dos aspectos relacionados à defesa e justiça) eram planejadas de modo a se poder libertar o setor privado de sua excessiva carga tributária.

Inspirada na obra dos economistas monetaristas, Thatcher argumentava que os níveis crescentes de inflação eram causados primariamente pelos aumentos desordenados da oferta monetária, que resultavam em excessivos déficits do setor público. As tentativas keynesianas de manter o crescimento econômico através do manejo da demanda agregada tinham fracas-

¹² - Sobre o Thatcherismo, ver: HALL, S. ; JACQUES, M. (eds.) *The politics of Thatcherism*. London: Lawrence and Wishart, 1987; HALL, P. A. *Governing the economy - the politics of intervention in Britain and France*. New York : Oxford University Press, 1986; KEEGAN, W. *Mrs. Thatcher's economic experiment*. Penguin Books, 1984; JENKINS, P. *Mrs. Thatcher's revolution- the ending of the socialist era*. London: Pan Books, 1989.

sado, acarretando o aumento do déficit público e da taxa de inflação, fomentando a incerteza e baixos níveis de investimento, ao invés de crescimento. Desta forma, para obter crescimento sem inflação, Thatcher propunha metas rígidas para o crescimento da oferta monetária e defendia a redução drástica da proporção do déficit em relação ao PIB.

Thatcher também acreditava que as políticas de rendas que acompanhavam o manejo econômico keynesiano eram incapazes de reduzir a inflação. Estas simplesmente reforçavam o poder dos sindicatos, que eram tidos como uma das principais causas do declínio econômico britânico, porque impediam a inovação econômica e mantinham os salários a níveis não-competitivos internacionalmente. Desta forma, um aspecto significativo do programa conservador da senhora Thatcher era a estratégia de enfraquecimento do movimento sindical.

A primeira prioridade da administração Thatcher era, pois, o combate à inflação, que se atribuía aos seguintes fatores: a) ausência de controle fiscal e monetário; b) excesso de poder

sindical; c) excesso de intervenção governamental e tributação; e d) ausência de incentivos ao trabalho por causa da política de previdência social e outros benefícios do Estado de bem-estar. No período 1979-82, o governo concentrou seus esforços no combate à inflação através de um tratamento de choque em moldes ortodoxos, fazendo-a cair de 10,5% em 1979 para 5,4% em 1982. A partir de então, Thatcher começou a empreender o seu *programa do lado da oferta*, que consistia basicamente de: a) repressão ao poder dos sindicatos; b) privatização e desregulamentação; e c) reforma fiscal.

A repressão ao poder sindical se deu principalmente através de uma série de medidas que impunham restrições legais ao direito de greve¹³. A desregulamentação se deu através de medidas visando aumentar o poder dos consumidores e libertar os produtores de limitações legais (tais como leis de proteção ao emprego) que impediam uma eficiente alocação de recursos.

A privatização se deu basicamente através da transferência de

¹³ - Para maiores detalhes, ver MATTHEWS, K., MINFORD, P. "Mrs. Thatcher's economic policies: 1979-87". in DE MENIL, G., PORTES, R. (eds.) *Economic Policy - a special report: the conservative revolution*. Cambridge: Cambridge University Press, 1987. p.65-66.

empresas da propriedade pública (tidas como menos eficientes) ao setor privado, expondo-as às forças competitivas de mercado, e da aquisição pelo público de ações de empresas estatais desmobilizadas (o chamado *capitalismo popular*), introduzindo a concorrência e disciplina de mercado em áreas que haviam sido monopolizadas pelo governo. Na Inglaterra, a maioria das empresas públicas eram monopólio estatal (como no caso das empresas de eletricidade, gás, correios, telecomunicações e água) ou operavam em mercados altamente regulados pelo governo ou dominados por cartéis internacionais (como no caso das empresas de transporte, aviação e siderurgia). Deve-se observar que a privatização foi feita em um contexto de capitalismo obsoleto e sem uma política ativa de desenvolvimento industrial. Mesmo assim, em termos de sua dimensão, se comparada com a experiência de outros países europeus, a privatização ocorrida durante a gestão Thatcher é paradigmática pela profundidade que assumiu o processo¹⁴. Como resultado do programa de privatização, efetivou-se a venda de uma diversidade de empresas, nos setores

siderúrgico, telecomunicações, material de transporte, aviação, gás, ferroviário, construção naval, transportes, rodoviário de carga e hotelaria, transferindo para o setor privado cerca de seiscentos mil empregos. Estima-se que a privatização tenha rendido cerca de quinze bilhões de libras para o Tesouro. A estratégia de *capitalismo popular* fez mais do que triplicar o número de acionistas britânicos, criando de sete a oito milhões de novos acionistas.

A reforma fiscal de Thatcher apresentou aspectos significativamente diferentes da implementada por Reagan. O centro de gravidade da tributação se transferiu do imposto sobre a renda para o imposto sobre o consumo, porém a tributação sobre as rendas mais altas e sobre o capital foi fortemente reduzida. Para permitir a redução nas taxas marginais dos impostos diretos, o governo aumentou significativamente a alíquota dos impostos indiretos, principalmente o Imposto sobre Valor Adicionado - IVA (que passou a ter uma alíquota única de 15%, fazendo a inflação subir em quatro pontos percentuais). Com relação às empresas, o governo modificou as regras de depre-

¹⁴ - Ver HEALD, D. "The United Kingdom : privatisation and its political context". in VICKERS, J. , WRIGHT, V. (eds.) *The politics of privatisation in Western Europe*. Frank Cass, 1989.

ciação acelerada dos ativos, visando estabelecer igualdade de tratamento entre os diferentes investimentos. Mas, de modo geral, a reforma fiscal não favoreceu as empresas, sendo que a participação dos impostos pagos pelas pessoas jurídicas passou de 2,5% para 5% do PIB na gestão Thatcher. É curioso observar que a reforma fiscal da senhora Thatcher não implicou em redução da carga tributária: esta passou de 35,3% do PIB em 1980 para 39,1% em 1986 (enquanto o governo Trabalhista anterior conseguiu reduzi-la de 35,5% em 1973 para 33% em 1979).

Uma vez que o objetivo de Thatcher era a contenção do déficit público a qualquer custo, não lhe foi possível reduzir a carga tributária, já que não conseguira cortar significativamente a despesa pública agregada como pretendia. Apesar do seu ataque ao *welfare state*, Thatcher não conseguiu desmantelar os principais programas associados ao Estado de bem-estar, sobretudo nas áreas de saúde, educação, seguro-desemprego e pensão aos idosos, que representavam quase metade da despesa pública total. Além disso, a recessão econômica e os altos índices de desemprego fizeram automaticamente aumentar os desembolsos relativos à

previdência social e benefícios suplementares. Deve-se ainda ressaltar que o governo aumentou deliberadamente os gastos nas prioridades tradicionais do programa conservador, tais como agricultura, justiça e defesa (esta última incrementada pelo episódio da Guerra das Malvinas).

Em termos globais, os resultados alcançados não favorecem a administração Thatcher. É verdade que, com o emprego de políticas monetária e fiscal austeras, o governo Thatcher conseguiu derrubar a inflação e reduzir significativamente o déficit público. Entretanto, cabe observar que o desempenho da economia britânica ao longo da década de 80 situou-se abaixo da média do mundo industrializado. O comportamento de quase todos os indicadores macroeconômicos durante a gestão conservadora foi pior do que durante o governo trabalhista, não obstante as vantagens que as receitas do petróleo do Mar do Norte trouxeram ao final do período. O PIB cresceu mais lentamente que a média dos países da OCDE e menos do que na gestão trabalhista anterior. O desemprego aumentou dramaticamente: em 1986, havia na Grã-Bretanha um contingente de 4 milhões de desempregados, contra 1,5 milhão em 1979.

Como é sabido, o setor industrial britânico vinha se contraindo há décadas, mas as políticas de Thatcher parecem ter acelerado ainda mais o processo de desindustrialização da economia inglesa do que os governos anteriores. De acordo com Tavares (1990, p. 14), "a única experiência de desindustrialização entre os cinco grandes países da OCDE foi a da Inglaterra que, com suas políticas ultraliberais, sua opção estratégica pelos serviços de alto valor e sua abertura excessiva para a especulação financeira, deixaram-na no pior dos mundos ao terminar a década de oitenta, apesar dos ganhos com o petróleo."

Neoliberalismo: uma nova doutrina

Da análise das experiências econômicas dos governos Reagan e Thatcher, algumas conclusões importantes podem ser tiradas. A primeira delas é que o neoliberalismo dos anos 80 não deu lugar às mesmas políticas econômicas, não obstante o fato destas compartilharem um discurso que incorpora uma temática comum (privatismo, anti-estatismo, individualismo, elogio das regras distributivas resultantes do jogo de mercado, reforma fiscal favorável aos

grupos de média e alta renda, reformas nos programas sociais, etc). A política econômica de Reagan, sob o pretexto do neoliberalismo, acabou-se revelando de um keynesianismo exemplar, ao apresentar como resultados, por exemplo, o aumento da capacidade produtiva e do emprego, a elevação da renda pessoal disponível e os estímulos do lado da demanda provenientes da reforma fiscal. A política econômica da senhora Thatcher, por outro lado, mostrou-se muito mais coerente com os princípios neoliberais que a de Reagan. Ambas, entretanto, revelaram-se políticas de ajuste, de curto prazo, impotentes para solucionar os desequilíbrios estruturais nas economias em que operaram.

Constata-se, assim, que as políticas neoliberais não constituem um corpo teórico uniforme e um conjunto homogêneo e articulado de políticas bem definidas para servir de guia à organização da sociedade de uma forma claramente diferenciada daquela a que visam se contrapor.

Do ponto de vista de sua sustentação teórica, o programa de Reagan constitui uma mistura de monetarismo, economia de oferta e expectativas racionais que, evidentemente, se traduziu

em medidas contraditórias, com mínima ideologia. De acordo com Samuelson¹⁵, "Reagan, ideólogo da ala direita do Partido Republicano, recebeu desde o início o apoio dos interesses econômicos da Califórnia e do Texas. Esses interesses jogam um papel político duro. Sua ideologia é mínima: o interesse próprio resume tudo. O *laissez-faire* e a economia de mercado é o que fundamentalmente defendem."

Da mesma forma, o programa de Thatcher, embora mais afinado com o credo neoliberal, não se apresenta como uma nova doutrina, mas como o ressurgimento do liberalismo clássico travestido de monetarismo friedmaniano. Como observam Hall e Gamble¹⁶, "o Thatcherismo é uma formação política que combina os princípios de economia social de mercado com um novo populismo autoritário. A economia social de mercado representa um retorno a alguns dos princípios do liberalismo do século XIX: um papel limitado para o governo, uma ênfase nas responsabilidades individuais e assim por diante. Na Inglaterra e no mundo anglo-saxão em geral, isto tomou a forma do ressurgimento do

monetarismo defendido por Milton Friedman. O populismo representa um apelo aos interesses nacionais que estão supostamente acima dos interesses de classe, trazendo consigo a ideologia de um mercado neutro que opera os interesses de todos. No seu ataque aos imigrantes, aos beneficiários do Estado de bem-estar e aos sindicatos, por exemplo, o Thatcherismo enfatiza a necessidade de um Estado forte que represente os interesses nacionais acima dos setoriais, embora o Thatcherismo difira claramente de um movimento verdadeiramente autoritário."

Finalmente, cabe discutir os limites e o alcance do projeto político neoliberal no contexto que propiciou sua revivescência. Analisando-se as experiências dos governos Reagan e Thatcher, pode-se concluir que a crise que atingiu as economias industriais avançadas não chegou a abalar tão profundamente os alicerces do Estado keynesiano de bem-estar, a ponto de decretar sua falência. Ambos os governos fracassaram no seu intento de restringir a atuação do Estado de bem-estar e de reduzir o tamanho agregado do setor público (ainda que sua taxa de crescimento tenha sido

¹⁵ - SAMUELSON, P., op.cit., p. 336.

¹⁶ - Citados em HALL, S. ; JACQUES, M., op. cit., p. 154.

reduzida). No caso inglês, apenas o setor de habitação sofreu cortes acentuados, dado o compromisso do governo Thatcher de privatizar a habitação pública. Com essa exceção, as despesas públicas em educação, serviços sociais, saúde e previdência social cresceram, todas, a uma taxa maior que a planejada. Nos Estados Unidos, a administração Reagan também falhou no controle do nível agregado dos gastos públicos. Como observa King¹⁷, "isso não reflete seu sucesso na expansão dos gastos de defesa, mas um fracasso relativo na implementação de todos os cortes planejados na assistência social." Segundo este mesmo autor¹⁸, as mudanças introduzidas pelas experiências neoliberais dos governos Reagan e Thatcher não possibilitaram o recuo do *welfare state* porque as práticas inerentes ao Estado do bem-estar já haviam adquirido uma dinâmica autopropulsora e redefinido a natureza das estruturas sociais e, por conseguinte, o caráter das democracias industriais avançadas: "os Estados de bem-estar maduros têm suas estruturas e benefícios entrelaçados às estruturas sociais que eles próprios remodelaram. Isto torna difícil desmontar ou reduzir Estados de bem-estar,

mesmo quando governos de persuasão ideológica como os de Margaret Thatcher ou Ronald Reagan chegam ao poder. Os Estados de bem-estar, quaisquer que sejam suas diferenças institucionais, estão profundamente integrados à estrutura social e política das sociedades industriais contemporâneas (...). Através de um exame da forma contemporânea dos Estados de bem-estar e das estruturas sociais, é possível uma melhor compreensão dos recentes acontecimentos políticos, inclusive o advento de governos ideologicamente conservadores. De fato, sem analisar a forma do Estado de bem-estar e sua integração às democracias industriais avançadas, é difícil explicar, porque, por exemplo, as administrações Reagan e Thatcher foram menos eficazes do que desejavam em restringir os gastos e compromissos do Estado com o bem-estar. É porque estes são parte essencial da sociedade (tanto cultural como estruturalmente) que tais ataques provavelmente não terão sucesso."

¹⁷ - KING, D., op. cit., p. 73.

¹⁸ - KING, D., op. cit., p. 53.

Referências Bibliográficas

- BLANCHARD, O.J. "Reaganomics". In: DE MENIL, G., PORTES, R. (eds.) *Economic policy - a special report: the conservative revolution*. Cambridge: Cambridge University Press, 1987.
- BOBBIO, N. *O futuro da democracia - uma defesa das regras do jogo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.
- COUTINHO, C.N. *A democracia como valor universal*. Livraria Editora de Ciências Humanas, 1980.
- DAHRENDORF, R. *O liberalismo e a Europa*. Brasília: Editora Universidade de Brasília.
- GANDILLOT, T. *Le grand cirque fiscal: vérités et mensonges sur les baisses d'impôt des années 80*. Ed. Hatier, 1989.
- GILPIN, R. *The political economy of international relations*. New Jersey: Princeton University Press, 1987.
- GOLDTHORPE, J.H. "Problems of political economy after the end of the post-war period". in MAIER, C.S. (ed.) *The changing boundaries of the political*. Cambridge: Cambridge University Press, 1987.
- HALL, P.A. *Governing the economy: the politics of intervention in Britain and France*. New York: Oxford University Press, 1986.
- HALL, S., JACQUES, M. (eds.) *The politics of Thatcherism*. London: Lawrence and Wishart, 1987.
- HEALD, D. "The United Kingdom: privatisation and its political context" in VICKERS, J., WRIGHT, V. (eds.) *The politics of privatisation in Western Europe*. Frank Cass, 1989.
- JENKINS, P. *Mrs. Thatcher's revolution: the ending of the socialist era*. London: Pan Books, 1989.
- KEEGAN, W. *Mrs. Thatcher's economic experiment*. Penguin Books, 1984.
- KING, D. "O Estado e as estruturas sociais de bem-estar em democracias industriais avançadas". *Novos Estudos CEBRAP*, n.22, out.1988.
- MATTHEWS, K., MINFORD, P. "Mrs. Thatcher's economic
-

policias: 1979-87". in DE MENIL, G., PORTES, R. (eds.) *Economic policy - a special report: the conservative revolution*. Cambridge: Cambridge University Press, 1987.

OFFE, C. "Competitive party democracy and the Keynesian welfare state". in *Contradictions of the welfare state*. London: Hutchinson, 1984.

SAMUELSON, P. "Una evaluación de la Reaganomics". *Papeles de Economía Española (Deficit Público: lecciones de la experiencia ajena)*. Madrid, n.24, 1987.

TAVARES, M.C. "El retorno a la hegemonía norteamericana". In: MAIRA, L. (ed.) *Una nueva era de hegemonía norteamericana*. Buenos Aires: RIAL/GEL, 1986.

_____. "Ajuste e reestruturação nos países centrais: a modernização conservadora". Rio de Janeiro: UFRJ/IEI, 1990. (*Texto para Discussão*, n.246).

TEIXEIRA, A., MIRANDA, J.C. *A economia mundial no limiar do século XXI: o cenário mais provável*. Campinas: FECAMP, 1990. mimeo.

VILLARREAL, R. *A contra-revolução monetarista*. Rio de Janeiro: Record, 1984.

Resumen

LA REVIVESCENCIA DEL LIBERALISMO EN LOS AÑOS 80: LAS EXPERIENCIAS AMERICANA E INGLESA

A partir del conjunto de ideas y prácticas que constituyen lo que se suele llamar de política económica neoliberal, el artículo busca enseñar como algunas de las doctrinas de la economía política liberal sirvieron, en mayor o en menor grado, de guía y de criterio para las políticas económicas implementadas por los Gobiernos Reagan y Thatcher a lo largo de los años 80, sobretudo en lo que respecta a la limitación del rol del sector público y al ataque al Estado del bienestar que aquellas alaban.

El artículo discute hasta que punto el neoliberalismo se basa en un marco teórico y prácticas de política económica acordes y articulados y revela un modelo de gestión distinto del modelo keynesiano del welfare hasta entonces en vigencia.

Abstract

THE REVIVAL OF LIBERALISM IN
THE EIGHTIES: THE AMERICAN
AND BRITISH EXPERIENCES

Starting with a set of ideas and practices that constitute what usually is called neoliberal economic policy, the purpose of the article is to show how some liberal economic policy doctrines served, in greater or lesser measure, as guidance and criterion for the economic policies implemented by the Reagan and the Thatcher administrations during the eighties, especially with respect to the limitation of the role of the public sector and the attack to the welfare state that they call for.

The article discusses to what length liberalism is based on a theoretical body and on uniform and coordinated economic policy practices, and presents a management model which is different from the Keynesian welfare model in use until then.

Cândido Luiz de Lima Fernandes é professor adjunto do Departamento de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Minas Gerais.
