



As origens, os erros e as saídas da crise econômica

J. M. Vilar de Queiroz

SE há consenso, hoje, no Brasil é em relação à gravidade da crise econômica e social. Nem é preciso perder tempo com o assunto, já que gregos e troianos concordam em gênero, número e grau. Mas, mesmo entre os gregos do Governo, há os espartanos e os atenienses a divergir sobre os métodos de combater a crise e sobre as responsabilidades por sua gênese.

Nesse último ponto, o das responsabilidades por eventuais erros, o debate se torna delicado porque as personalidades são extremamente sensíveis e não suportam a menor crítica. Esquecem-se de que a História será implacável e de que mesmo os maiores estadistas cometem equívocos prejudiciais à Nação. A grandeza de Winston Churchill nunca foi empanada pelo fato de, como Ministro da Fazenda em 1925, ter cometido o grave erro de restaurar a paridade-ouro da libra esterlina, responsável por pelo menos 10 anos de estagnação da economia inglesa.

A parte esta síndrome da suscetibilidade, é de interesse nacional, se não das pessoas, que se possa dizer as coisas com simplicidade e veracidade e que os problemas possam ser esclarecidos, para que o debate se torne útil e não histérico. Vale aqui lembrar a advertência quase acadiana do recém-falecido Arthur Koestler, de que "o primeiro passo para uma possível terapia é o diagnóstico correto do que houve de errado conosco".

O debate político se torna diálogo de surdos se não há entendimento pelo menos quanto aos fatos. A sociedade, ou seja, os pobres mortais e leigos cidadãos, só pode ficar aturdida com tanta argumentação contraditória, radical, tendenciosa e às vezes leviana sobre a crise, sua gênese e sua perspectiva. Vamos tentar, então, trazer algumas informações mais consistentes e isentas, que ajudem a melhor entender a dimensão do problema externo brasileiro. Terá razão o Governo, que tudo explica pelos fatores externos? Ou terá razão a Oposição, que culpa Governo e modelo econômico e aponta para a imperiosidade da moratória, para a retração ao mercado interno, para a OPEP dos devedores? Antes do julgamento, a análise da realidade.

A dimensão da crise

O primeiro dado importante é o de que a crise econômica é mundial. Nos três Mundos diferenciados, o dos países ricos capitalistas, o dos países socialistas e o famigerado Terceiro Mundo dos países em desenvolvimento, vive-se desde o início da década de 70 uma crise de redução do nível de atividade (recessão), de inflação inusitada (os famosos dois dígitos para os desenvolvidos), de desemprego recorde e crescente, de sérios desequilíbrios nas contas externas (Balanço de Pagamentos).

Naturalmente, os países foram atingidos em graus diferentes e se ajustaram segundo suas possibilidades. Os desenvolvidos, que comandam a economia mundial, foram egoístas nas suas soluções e estratégias e só agora conseguiram vencer a inflação, equilibrar suas contas com o exterior e se preparar para, a partir do corrente ano, retomar o progresso econômico. Mas não conseguiram minorar o desemprego.

Os socialistas retardaram o impacto da crise energética, mas foram atingidos pela inflação e pelo desequilíbrio externo, que elevou seu endividamento para 90 bilhões de dólares. Os países em desenvolvimento viram sua dívida externa subir galopantemente a mais de 600 bilhões de dólares, a par da inflação e da estagnação.

O Brasil não poderia passar ileso nessa tempestade, sobretudo quando se sabe que o ponto de estrangulamento de sua economia tem sido, historicamente, o Balanço de Pagamentos. E a compreensão dos nossos problemas de hoje fica mais fácil quando enumeramos, quase cronologicamente, os fatores da crise internacional.

Os fatores externos

1. A desordem monetária internacional, pronunciada a partir do "Nixon shock", de 1971, que desmantelou o sistema de Bretton Woods e acelerou as tendências inflacionárias internacionais.

2. O choque dos preços do petróleo, em 1973.

3. O segundo choque do petróleo, em 1977-81.

4. Uma fortíssima deterioração das relações de troca dos países em desenvolvimento, ou seja, a queda do poder aquisitivo de suas exportações face ao preço de suas importações, que no caso do Brasil passou do índice 100 em 1973 para 57 em 1982.

5. Uma recessão mundial em 1974-5 e

outra em 1980-2, acompanhadas de medidas protecionistas nos grandes mercados.

6. A sensível elevação das taxas de juros internacionais, mais acentuada na fase 1981-2.

7. A eficiente reciclagem de recursos pelo mercado internacional de capitais, com os bancos abandonando os tradicionais critérios de risco e estimulando a tomada de empréstimos, com o consequente endividamento crescente dos países necessitados.

8. Um inesperado e assustador crescimento em 1981-2 da dívida de curto dos principais países tomadores de dinheiro (México e Brasil).

9. A retração dos empréstimos internacionais para a América Latina a partir da Guerra das Malvinas.

10. A paralisação dos empréstimos desde setembro de 1982, após a moratória mexicana, que reforçou os temores oriundos da insolvência polonesa.

A esses fatores deve ser acrescentada a queda nos preços dos produtos primários no comércio internacional. A América Latina acabou sendo a região mais atingida pelo que se chamou de "efeito-tesoura", a conjugação de maiores pagamentos de juros com menores receitas de exportação. E se a América Latina tem hoje três ou quatro dos maiores devedores, isso se deve também ao fato de ter sido a região preferida pelos emprestadores do mercado financeiro internacional, dada a riqueza de seus recursos naturais e o grau mais avançado de progresso econômico em relação aos demais países em desenvolvimento.

A lista dos fatores acima indicados explica boa parte de nossas dificuldades. Realmente, como diria o matuto, "assim não há tatu que agüente". Atingido no fígado pela crise energética, que lhe desequilibrava as contas externas, o Brasil viu comprometer-se a luta contra a inflação. E a crise brasileira situou-se no binômio inflação-balanço de pagamentos, para em seguida entrar no túnel da recessão econômica e da crise social que aí está.

O país procurou sair pela tomada de recursos financeiros do exterior, mas a dívida externa acabou atingindo limite crítico, até a quase insolvência de fins de 1982. Já aqui é bom enfatizar o erro da Oposição em não reconhecer o peso enorme desses fatores externos na crise nacional. Basta ver que não é o Brasil um doente isolado, vitimado por seus próprios erros. Se a crise fosse produto do modelo econômico, como explicá-la simultânea em tantos países, de modelos e políticas tão diversos?

Os erros internos

Naturalmente, os países reagiram de maneiras diversas à desestabilização ocorrida a partir de 1974 com a revolução do petróleo. O grupo dos países desenvolvidos adotou uma reação defensiva, a da contração da atividade econômica pela recessão. A maioria dos países em desenvolvimento procurou manter seu crescimento às custas de endividamento externo. Outros países dos dois grupos preferiram uma reação ofensiva, forçando imediato ajustamento energético e forte crescimento de seu comércio exterior.

O Brasil acomodou-se na segunda categoria de reações, quando deveria ter partido firme para a terceira. Com a indiferença que devota aos melindres pessoais, a História certamente registrará no futuro que, apesar das melhores intenções e de um modelo adequado, cometemos alguns erros que explicam a profundidade da atual crise. Vamos começar por cinco deles, de caráter estratégico.

O primeiro deles diz respeito à inflação, mas com reflexos também no Balanço de Pagamentos: foi o de não se ter tido a coragem de desindexar a economia em 1974, quando a inflação atingira seu ponto mais baixo, de 15% ao ano, e o momento era o mais adequado para pôr fim à correção monetária. O choque do petróleo ainda não produziu efeitos.

O segundo foi o de não se ter atacado, desde 1974, o problema estrutural do Balanço de Pagamentos, que se localiza (a) numa dependência insuportável do petróleo importado e (b) num forte déficit dos itens frete e turismo. A sangria do item "juros" não poderia ser obviada, porque é consequência inevitável da acumulação da dívida externa.

Se o principal fator de desequilíbrio externo é a fatura anual do petróleo, o reajustamento energético deveria ter sido imediato e eficaz, sem a lentidão, descontinuidade e ineficiência dos programas alternativos que aí estão. No fundo, a razão é que, na mentalidade dos governantes, se considera como primeira solução a de encontrar petróleo no Brasil e a segunda a de exportar muito para comprar petróleo no exterior, nunca a de se adaptar para viver com pouco petróleo, o nosso, cujas

reservas não são consideráveis. Basta verificar-se que, de 1974 a 1979, aumentou progressivamente e cada ano o volume físico das importações de petróleo, que só começaram a cair na fase recessiva iniciada em 1980.

Quanto aos outros itens estruturais, veja-se o caso do déficit de turismo, com o Brasil como grande gastador internacional, sem impor as restrições que outros adotam na crise de divisas. Terceiro erro foi a opção, na ocasião, por uma política de industrialização substitutiva de importações, concentrada em bens de capital e não-ferrosos. A intenção era boa mas o timing foi errado.

Estudos mais sérios mostraram que, dado o estágio de industrialização já atingido pelo país, um novo esforço substitutivo de importações teria custos mais elevados e, por ser altamente intensivo em capital e tecnologia, geraria durante bom período mais importações do que substituiria, como efetivamente ocorreu. Além disso, aí estão os próprios industriais de bens de capital a reconhecer o superdimensionamento do setor, com a consequente ociosidade de hoje e até a acusar o Governo de tê-los induzido a investir pesadamente. Nem se alegue que as importações, excluindo-se petróleo, caíram 40% entre 1974 e 1982; a queda não se deve ao processo de substituição, mas às restrições violentas da Cacex e teve como preço a recessão dos três últimos anos, bem como o recrudescimento da inflação.

O quarto erro foi a estratégia perigosa de manter alto nível de atividade, captando mais recursos no exterior, para financiar grandes projetos e até despesas de custeio do setor público, federal e dos Estados. Essa captação desmedida ocorreu não apenas na fase 1974-79, mas até de maneira mais desfavorável na fase posterior, a tal ponto que recursos entrados para determinado projeto iam cobrir furos nos orçamentos das empresas holding.

Tem-se alegado que, de qualquer maneira, e qualquer que seja o uso, a entrada de recursos cobre as necessidades cambiais do país. Mas a mecânica dólar-cruzeiro não impede o mau uso dos recursos externos. Se o empréstimo externo é usado para custeio da administração, embora o dólar seja usado para cobrir importações ou outras saídas de pagamentos ao exterior, ele terá aumentado desnecessariamente a dívida externa, onerando o país com seu serviço. Se o mesmo empréstimo for usado em investimento altamente produtivo, que (a) gere exportações, ou (b) substitua importações, ou ainda (c) fortaleça o aparelho produtivo, então sua entrada é benéfica e bem diversa da que veio para cobrir déficit de custeio da RFFSA.

O quinto erro foi a ampliação excessiva do setor público, que veio aumentar o déficit governamental e explica parte da dívida externa oficial, hoje US\$ 58 bilhões do total de US\$ 76 bilhões. As próprias autoridades lamentam a "presença excessiva do Estado na economia".

A esses erros que hoje podemos chamar de históricos, somem-se três outros. O da inflação governamental em combater uma inflação desenfreada sem recorrer a uma política de rendas, ou seja, ao controle de preços, salários e lucros — nenhum país desenvolvido, à única exceção da Alemanha Ocidental, deixou de recorrer àqueles instrumentos diante de surtos inflacionários infinitamente menores. O da indecisão de políticas, que desorientam os agentes econômicos. E, finalmente, o do descontrole na administração da dívida externa de curto prazo, nos anos de 1981 e 1982, coincidentemente a pior fase das taxas de juros.

As soluções possíveis

Os eventos internacionais dos últimos 12 anos nos empurraram para a atual crise e favoreceram nossos próprios erros. Sempre tivemos fases críticas de estrangulamento externo mas os fatores internacionais nunca foram tão adversos. Equivocamos a Oposição em minimizar esses fatores e procurar aqui dentro a gênese de nossas dificuldades. Teria cabimento sua receita de declarar moratória, unir-se numa frente de países devedores, alterar o modelo econômico?

Entenda-se que moratória se contrapõe a renegociação da dívida: é ato unilateral, desesperado e estúpido, de consequências altamente negativas, enquanto o rescalonamento ou a renegociação se faz de maneira cooperativa e construtiva. Já o fizemos em 1961 e 1964. A "OPEP" dos devedores não faz o menor sentido e só atrapalharia nossos interesses: reúna 10 mutuários faltosos para discutir com seu banqueiro e nunca você conseguirá resultado melhor do que o da tratativa isolada,

com acerto para cada caso. A introspecção para o mercado interno poderia poupar-nos do constrangimento de uma dívida elevada, mas não abriria espaço, por suas limitações incontroláveis, para uma expansão econômica e modernização como as verificadas nos últimos 20 anos.

Tivéssemos evitado os enganos já comentados, a crise certamente não atingiria a profundidade atual. Fomos inexplicavelmente surpreendidos com a deterioração da situação em 1982, sem margem para respirar e coagidos a usar mecanismos excepcionais, como a queima de ouro e reservas, o recurso ao Banco de Liquidações Internacionais (BIS), aos bancos privados e a Governos; para afinal recorrer ao Fundo Monetário Internacional, o que poderia ter sido feito com mais antecedência.

Esse recurso ao FMI é mecanismo normal nas relações financeiras internacionais e se recomenda toda vez que a crise do balanço de pagamentos de um país não é temporária e sim estrutural, exigindo um processo de ajustamento, com modificações nos gastos, na poupança e na produção, que permitam criar uma situação sustentável nas contas externas, ou seja, uma situação em que qualquer déficit nas transações correntes possa ser financiado pelo influxo normal de capitais.

Ora, a maioria dos problemas do balanço de pagamentos dos países em desenvolvimento não-petrolíferos não são temporários, exigindo o ajustamento. Nesses casos, o Convênio Constitutivo do FMI o obriga a assegurar de que o programa econômico do país assistido redundará, a médio prazo, no ajustamento procurado e num balanço de pagamentos viável. Daí o programa econômico constante da famigerada Carta de Intenção de 6 de janeiro de 1983, que nos obrigará a retificações de curso que há muito se impunham e vinham sendo postergadas.

A crise externa e interna que vivemos tem responsabilidades diversas. De um lado, nós não operamos os ajustamentos estruturais que se impunham desde 1973 e, na administração da dívida externa, desprezamos o aviso dos sinais-laranja do trânsito. De outro, os bancos internacionais foram excessivamente ousados em emprestar, com grande margem de lucros, abandonando para países-tomadores os critérios de risco que aplicam às empresas.

Mais do que isso, alguns dos fatores citados no início se conjugaram para determinar uma acelerada deterioração das relações de troca dos países em desenvolvimento, em grau nunca visto anteriormente e que torna pálido o fenômeno tão decantado na doutrina da CEPAL dos anos 50. É um processo que corrói o próprio esforço de desenvolvimento de um país, produzindo o "crescimento empobrecedor" de Bhagwati. Os produtos primários atingiram o mais baixo nível de preços dos últimos 30 anos. Impõe-se uma ampla ação internacional para pôr fim a vários desses aspectos negativos e insuportáveis da vida mundial.

Quais seriam as perspectivas para o Brasil? Antes de tudo, existe a certeza de que os Governos e bancos centrais dos maiores centros financeiros intervirão prontamente para evitar uma catástrofe financeira, como a que poderia advir da insolvência de um dos grandes países devedores. Em disso, procuram-se fórmulas para garantir que tais países não se vejam confrontados com entradas negativas de capitais, o que inviabilizaria sua recuperação na fase de redução de seu endividamento.

Mas o otimismo vem de sinais positivos da conjuntura internacional. A sensível recuperação da economia americana, que se opera já no corrente ano, deverá acompanhar-se da dos principais países industriais. A descida das taxas de juros internacionais para níveis razoáveis, a apreciável redução nos preços do petróleo e o aumento dos preços dos produtos primários no mercado mundial refletir-se-ão de maneira altamente positiva na melhoria de nossa posição externa.

Os choques externos a partir de 1974 têm natureza diversa dos que ocorriam antes no cenário econômico internacional. O do petróleo, um choque de oferta, obriga a um novo padrão mundial de industrialização. O financeiro, dos anos 1980-82, força o Brasil a alterar seu modelo de crescimento com dívida externa, que foi eficaz nas décadas de 60 e 70.

As dificuldades que enfrentamos nos obrigam a um mais rápido ajustamento da economia, aproveitando nosso imenso potencial, com menos erros e com a correção de mentalidade e de desvios, que estão na base de nossa crise interna, objeto de um próximo artigo.

J. M. Vilar de Queiroz é diplomata de carreira