

É preciso conjugar discurso e ação

OLAVO SETÚBAL*

Há cerca de dois meses, um dos mais destacados intelectuais norte-americanos, Prêmio Nobel Paul Samuelson, dizia que a crise de hoje está para os economistas como o câncer está para a profissão médica: não conhecemos precisamente nem as causas nem os remédios do breakdown econômico financeiro atual, mas sabemos o quanto nefastos são os seus efeitos.

A primeira vista, a comparação parece um pouco forte. Afinal, desde os tempos de Keynes sabemos que a estabilidade econômica está associada à interação de três elementos: câmbio, salários e juros. A taxa cambial define o comportamento real do setor externo. As taxas de juros determinam o nível da produção e dos investimentos. Os salários, por sua vez, devem expressar o equilíbrio no mercado de trabalho. No entanto, se essas relações básicas são razoavelmente lógicas, enquanto teoria, na prática elas se revelam complexas.

Basta ver, nesse sentido, como a discussão se torna mais complicada quando, com base nesses três elementos, tentamos enfrentar a questão dos preços e da estabilidade monetária, do déficit público e da expansão dos meios de pagamento. Limitemo-nos, porém, aos principais sintomas dos nossos males econômicos: um desequilíbrio cambial de causas nocivas, uma inflação de equacionamento difícil, uma exacerbada incontrolada das taxas de juros e uma consequente redução do nível de atividade. Bem compreendido, o quadro reflete uma crise econômica estrutural.

A dimensão dessa crise é amplamente conhecida: aproveitando os superávits dos petrodólares alocados pelo sistema financeiro mundial, os países em desenvolvimento financiaram sua expansão a níveis perigosos. Acreditando que poderiam apropriar-se indefinidamente da poupança externa, descuidaram-se em seus projetos de desenvolvimento, gastando em consumo ou investindo em obras grandiosas, de lenta maturação, alto coeficiente de importação e discutível efeito multiplicador de emprego. Quando os recursos deixaram de entrar, esses países se viram numa situação delicada: de um lado, tornaram-se dependentes de novos empréstimos para pagar até mesmo o próprio serviço da dívida; de outro, sem recursos para continuar crescendo, passaram a agir casuisticamente, adotando medidas nem sempre tecnicamente corretas. Desse modo, a inflação fugiu ao controle, a queda do nível de atividade trouxe o peso do desemprego, o sistema financeiro deixou de cumprir seu papel de propulsor do crescimento, a recessão desarrumou os parques industriais e as oscilações da oferta monetária provocaram instabilidade nas decisões relativas a novos investimentos.

O Brasil, como sabem, é um desses países. Assim, se levarmos em consideração as implicações sociais de uma economia simultaneamente recessiva e inflacionada, descoordenada e estrangulada no seu balanço de pagamentos, protecionista e ao mesmo tempo dependente de suas exportações, para nós a metáfora de Samuelson certamente é original. Pois comparáveis ao câncer as dificuldades presentes não estão apenas destruindo importantes setores de nosso aparelho produtivo. Estão, igualmente, deviando preciosos recursos dos empreendimentos geradores de empregos, uma vez que a fixação dos juros em patamares superiores à rentabilidade média do capital físico instalado beneficia somente a especulação financeira. Ao mesmo tempo, pelo desemprego e pela redução dos salários reais, as classes de menor renda vêm sofrendo o ônus mais pesado desta crise: no passado, ao menos, a compressão salarial era adotada com estratégias compensatórias de emprego. Apesar da queda dos salários médios reais, tais medidas asseguravam o crescimento da massa real de salários, sustentando a demanda agregada.

As perguntas básicas a nos afligem, portanto, são as seguintes: de que forma poderemos enfrentar com alguma forma esse quadro de dificuldades? Em sucessos soluções ortodoxas venham revigorando-se as ineficazes, por que as autoridades delas ainda se valem como capazes de nos conduzir a novos horizontes? O que falta, então, para a adoção de estratégias eficazes? Quem, em suma, teria coragem e credibilidade, liderança política e apoio social, competência e autoridade moral para implementá-las? Estas são, com certeza, as indagações que também nos atormentam. Contudo, sejam francos: em termos concretos, as respostas possíveis são meros exercícios de subjetividade. O único dado verdadeira-

mente objetivo de que dispomos, hoje, como tem afirmado o ex-ministro Mário Henrique Simonsen, é a comprovada inutilidade em nos revoltarmos contra a aritmética, a lógica e o bom senso.

Assim, antes e acima de tudo, temos juízo e sensibilidade. A crise atual revela-se grave, é certo. Mas toda crise, apesar de seus efeitos perversos, ao menos tem a função de nos obrigar a encarar a realidade, incentivando a criatividade, a autocritica, a racionalização administrativa e a melhoria da produtividade. A crise, dizem os cientistas sociais, é aquela lacuna entre o conhecido, porém insatisfatório, e o desconhecido, porém ameaçador. Como, então, preencher essa lacuna? Como reverter a tendência do desemprego, devolver segurança ao empresário e resgatar a esperança dos destinos do País?

O primeiro passo, a meu ver, é acreditarmos na viabilidade brasileira como uma Nação Moderna: com a revolução industrial das últimas décadas, nossa economia cresceu em escala, transformando-nos num ator relevante no contexto mundial. Não é por outra razão que, em decorrência das correntes variáveis em jogo, já que somos um parceiro decisivo para a estabilidade do sistema financeiro mundial, têm prevalecido o multilateralismo e a reciprocidade no relacionamento internacional: bem ou mal, nosso destino, seja ele qual for, afeta diretamente a ordem econômica ocidental, do mesmo modo como por ela é estruturalmente afetado. Este é um juízo de fato, não um juízo de valor.

Eis, pois, o critério pragmático que tem levado órgãos como o FMI e governos como o norte-americano a avaliar nossa tentativa de superar o colapso das contas externas. Honestamente, é impossível saber quanto tempo mais demorará esse tipo de apoio. Todavia, enquanto ele estiver sendo dado, precisamos urgentemente resgatar a confiança do planejamento governamental, habilitando-nos para dirigirmos nós mesmos nosso próprio futuro. Mas, para tanto, precisamos deixar de lado algumas ilusões, revendo tanto as expectativas irrealistas quanto algumas distorções de nosso padrão de desenvolvimento.

É preciso conscientizar-se de que já se esgotou a era dos recursos baratos e fartos; de que não existe um crescimento automático; e de que não se pode desperdiçar recursos escassos em projetos grandiosos de prioridade discutível.

É preciso tomar-se ciência, igualmente, dos riscos subjacentes ao rompimento com a economia ocidental. A meu ver, não devemos ter dúvida alguma em nos mantermos integrados com as economias de mercado do mundo ocidental, desde que tenhamos controle sobre nossas próprias decisões. Afinal, a retórica terceiromundista nada mais tem produzido, nestes últimos anos, senão discursos destinados a esconder a inexistência de sistemas centralizadores ineptos e insolventes. E a socialização da pobreza, como se sabe, apenas estimula o círculo vicioso da miséria.

Finalmente, é preciso ficar claro que nem a violência nem provocações podem alterar para melhor este quadro. Todas as vezes em que a lei é deliberadamente violada por agitadores e extremistas, a desordem corrói o esforço daqueles que estão promovendo a construção de um regime aberto e democrático.

Apesar de nossas dificuldades, somos uma nação em fase de amadurecimento. Por isso, agora que os dilemas econômicos vêm sendo secundados por uma crise de identidade e por uma crise de confiança, não nos podemos furtar à tentativa de ampliar o poder de controle sobre nosso próprio destino.

Mas como? Ao nível da comunidade, revitalizando o livre mercado, reformulando o perfil industrial, mudando os hábitos de consumo e despertando novos valores. Entre outras razões porque não podemos continuar gastando o que não temos, do mesmo modo como também não podemos continuar ignorando os males de uma estratificação social perversa e injusta, cujo reflexo maior é a marginalidade em alto grau nos centros urbanos. Ao nível do aparelho estatal, é chegada a hora de eliminar tanto seu imobilismo quanto seu excessivo centralismo, redistribuindo competências, reconquistando o equilíbrio entre os poderes, recuperando a credibilidade das instituições e resgatando a seriedade em matéria de comunicação dos governantes com seus governados.

Veja-se, nesse sentido, apenas como um exemplo, a decisão da maxidesvalorização do cruzeiro: a médio prazo, ela poderá favorecer a venda de manufaturados e semi-

teiam minha ação profissional. A participação de todos nós não é só um direito; é, também, um dever de responsabilidade. Como cidadão, imbuido da crença num liberalismo moderno, defendendo a reordenação econômica a partir de um sistema de Checks and Balances. Como empresário, convencido da função social da iniciativa privada como geradora de riquezas, creio na circulação das idéias, na livre iniciativa, na criatividade e na ousadia — motivo pelo qual sugeri, há meses, a tese do câmbio duplo.

Nesse sentido, acho que as transformações do Estado contemporâneo podem ter alterado o papel do Legislativo, mas não esvaziaram sua força representativa. Se o Executivo deve contar com instrumentos ágeis de política econômica, ele também deve condicionar a direção de seus atos à avaliação de um Parlamento capaz de impor controles eficazes. Um Congresso atuado e atuante é aquele em condições de ter sob sua influência, por exemplo, órgãos como uma CVM, e de contar com poderes de voto, auditoria e fixação de parâmetros. Um executivo moderno é aquele que, no âmbito econômico-financeiro, consegue manter seu Banco Central independente dos Ministérios da Fazenda e Planejamento, assegurando àquele a capacidade de restringir a expansão dos meios de pagamento nos momentos em que julgar oportuno, a fim de evitar a aceleração inflacionária.

Curiosamente, os países que adotaram esse sistema de checks and balances são os que melhor têm enfrentado a crise atual. É o caso, por exemplo, dos EUA. É, também, o caso da Alemanha, onde mesmo nos momentos mais difíceis a desvinculação da autoridade emissora das autoridades planejadoras funcionou: o Bundesbank pôde resistir às pressões dos influentes setores do governo sem que ninguém identificasse, nessas divergências, qualquer ameaça à estabilidade política alemã. A meu ver, tal medida é necessária porque os governos dos países em desenvolvimento tendem a ser altamente gastadores. E, como a criação de impostos para cobrir o déficit público é um ato sabidamente impopular, eles optam pela emissão de moeda, acelerando a inflação. Entre nós, chegamos ao disparate de ter na prática dois Bancos Centrais, pois o Banco do Brasil, com sua conta-movimento, também conta com o poder de criar moeda. Daí, como disse recentemente o ex-ministro Mário Henrique Simonsen, a possibilidade deixada para que as autoridades possam "esconder" o montante dos encargos da dívida pública, dividindo-as nas várias contas do Banco Central e do Banco do Brasil.

Quanto à tese de câmbio duplo, por mim sugerida antes da maxidesvalorização do cruzeiro, ela era simples, porém não ortodoxa: bastaria um ato administrativo do governo, uma vez que a legislação ordinária assim o permite, dividindo o mercado de câmbio oficial em dois: um, para bens e serviços; outro, para o câmbio financeiro. Adotando-se tal divisão, os juros de operações com moeda estrangeira teriam caído para 18%, caso o nível de desvalorização do câmbio oficial financeiro continuasse equivalente ao das ORTN. O câmbio ficaria mais alto, sem que houvesse pressões de caixa para o governo. Também não teríamos problemas com o FMI, pois sua diretoria regulou o assunto em março de 1981, por meio de uma circular, definindo a política de práticas cambiais múltiplas. E, ainda, teríamos tido a vantagem de desestimular as especulações financeiras, concentrando recursos escassos em setores capazes de gerar a ativação global da economia.

A meu ver, minha tese foi subestimada pelas autoridades econômico-financeiras. Pessoalmente, entendo que a estratégia por elas adotada para o impasse das contas externas cada vez mais as conduz a um certo imobilismo no plano interno, levando-as a perder a confiança da Nação. Tanto que o problema dos juros continua por ser resolvido, enquanto a questão da política salarial foi encaminhada por procedimentos jurídicos discutíveis, ampliando a tensão política a níveis perigosos. Ao mesmo tempo, como as metas de exportações fixadas pelo País no memorandum ao FMI são excessivamente ambiciosas, ou ficaremos longe do superávit de seis bilhões de dólares, ou, para obtê-lo, teremos de arcar com sacrifícios talvez muito acima das possibilidades da nossa sociedade.

Veja-se, nesse sentido, apenas como um exemplo, a decisão da maxidesvalorização do cruzeiro: a médio prazo, ela poderá favorecer a venda de manufaturados e semi-

manufaturados, e, conforme o volume exportado, a receita em dólares pode até aumentar. Contudo, decretada num momento de expansão excessiva dos meios de pagamento, a maxidesvalorização elevará a inflação deste ano para um patamar da ordem de 130% ao ano. Além do mais, ela favoreceu imensamente quem não acreditou nas autoridades monetárias, investindo fortemente em ORTNs com correção cambial. Tal comportamento permitiu a transferência de 300 bilhões de cruzeiros do setor produtivo ao financeiro, contribuindo assim para dispersar recursos que, se bem utilizados, poderiam ter auxiliado na tentativa de redução das taxas de emprego. A verdade é que tais equivocos não teriam sido cometidos caso as autoridades tivessem tido a coragem de adotar a tese heterodoxa do câmbio duplo.

Não é preciso muito esforço para mostrar a ligação do problema da recuperação brasileira à superação do nosso estrangulamento externo. E este, por sua vez, está associado à recuperação da economia mundial. Como disse à Revista Veja, logo no início deste ano, quando os EUA espirram a Europa está gripada e os países em desenvolvimento caem de cama. Mas, ao contrário do que se ouve comumente, o Brasil é menos dependente do que se imagina, em termos de comércio exterior, como podemos ver neste quadro montado com base dos dados do BIS:

NÍVEL DE ABERTURA DO COMÉRCIO INTERNACIONAL

Países	Média das exportações + importações de bens e serviços		
	1958	1968	1978
Bélgica	31	39	51
Canadá	18	21	25
França	13	14	20
Alemanha	20	21	26
Itália	12	16	24
Japão	11	10	10
Holanda	47	44	47
Suécia	23	22	28
Suíça	27	30	34
Grã Bretanha	20	21	29
Estados Unidos	5	5	10
Brasil	6	6	7

Fonte: - Bank Of International Settlements, Basileia; Fiftieth Annual Report, 1980 - Conjuntura Econômica: set/71, dez/79 e dez/81

Dante desses dados, temos condição de concluir que nosso problema está vinculado ao perfil industrial consolidado ao longo destes últimos 30 ou 40 anos e à nossa conhecida carência de insumos básicos. Ou seja: para que nosso parque industrial possa operar, ainda temos de continuar importando energia, matérias-primas, máquinas e equipamentos, pressionando, assim, a Balança Comercial. E nossa pauta de importações, como sabemos, já se encontra bastante comprimida: os supérfluos foram cortados, nossas compras são cada vez mais seletivas, procuramos diminuir a dependência do petróleo por meio do Proslcock, estimulamos o aumento da auto-suficiência em diferentes setores estratégicos, impusemos controles indiretos sobre o turismo, etc. Ao mesmo tempo, porém, nosso sistema de incentivos à exportação tem provocado como resposta o protecionismo das economias industrializadas.

Numa palavra, estamos fazendo o possível. De modo que, se reduzirmos ainda

mais as importações, eliminaremos qualquer possibilidade de expansão mínima do nível de atividade. Quem hoje visita uma loja ou um supermercado dos demais países da América Latina, certamente encontrará produtos de consumo importados numa proporção desconhecida entre nós. Eis aí, pois, a importância de se manter o fluxo de comércio externo num patamar de equilíbrio que assegure tanto nosso desenvolvimento industrial, a taxas capazes de atender à necessidade de criação de 1,8 milhão de novos empregos por ano, quanto nossa credibilidade financeira.

Portanto, todo sacrifício deve ser estimulado, louvado e promovido. Contudo, para que nossos esforços sejam válidos, profícios e convergentes é preciso conjugar-se discurso e ação. Não basta apenas trabalhar mais, poupar mais e consumir menos se, no entanto, sociedade e Estado continuarem dissociados. Dito de outra maneira: a ideia de austeridade é importante, mas de nada adianta praticá-la, retoricamente, não se tomando medidas adequadas.

Vejamos outro exemplo: em sua recente exposição no Senado Federal, o ministro da Fazenda informou que, em 1982, o déficit público chegou ao nível recorde de 16,9% do PIB. Ora, nenhum país do mundo, com uma economia baseada na iniciativa privada, tem condições de superar suas dificuldades com um déficit desse porte. Para se ter idéia de suas consequências nefastas, somente este mês o Banco Central colocou em leilão ORTNs, com cláusula cambial, no valor de Cr\$ 800 bilhões.

Além disso, como o Conselho Monetário Nacional vem insistindo na tese de que a correção cambial e a correção monetária devem ser mantidas em nível igual à inflação brasileira, suas decisões estão gerando um paradoxo curioso e perverso para um país em desenvolvimento com moeda fraca: as cadernetas de poupança, títulos de crédito e da dívida pública acabam tendo uma remuneração real muito maior do que a obtida nos países desenvolvidos. Isto porque a correção monetária compensa a inflação brasileira, sem descontar a inflação norte-americana e, de outro lado, a amarração com correção cambial assegura uma paridade internacional ao cálculo. Assim, enquanto essa vinculação não for rompida, não conseguiremos operar o sistema produtivo com um razoável grau de eficiência, porque toda a Nação tenderá a ser investidora financeira.

Não temos, pois, ilusões: mais dia menos dia, o governo terá de sair de sua letargia. Mas essa não é uma tarefa fácil. Entre outras razões, porque ela também exige um processo de reestruturação do próprio aparelho estatal, ajustando-o às condições impostas por uma conjuntura diversa, mudando o perfil dos investimentos públicos e aumentando o controle sobre as empresas do setor público. A meu ver, o ponto fundamental desse reajuste passa pelo redimensionamento da máquina governamental, especialmente no âmbito da administração dos mecanismos de planejamento da execução da política econômica e da reorientação das empresas estatais, rebeldes a qualquer forma de efetivo controle técnico ou político. Sem a eliminação das estatais ineficientes e redundantes, todo esforço nacional será corroído por dentro do Estado, frustrando-se mais uma vez a expectativa da sociedade.

É óbvio que nossos dilemas passam, obrigatoriamente, pelos desafios de curto prazo. Porém, é igualmente óbvio que o suceder de decisões conjunturais sem uma diretriz de médio prazo nos faz navegar sem rumo. Como diziam os clássicos, de nada adiantam os bons ventos quando não se conhece o porto de chegada. Como dizem os modernos: de nada servem as melhores intenções e os maiores esforços quando falta um projeto nacional capaz de reproduzir, por meios legítimos, os anseios, as expectativas e as reivindicações de todos os que compõem nossa sociedade.

Como não há projeto sem diálogo, de um lado agradeço a atenção dispensada e, de outro, coloco-me à disposição de todos vocês para um debate sobre a situação atual.

Palestra realizada no dia 14 de abril perante a Associação dos Dirigentes Administrativos e Financeiros — Adaf — em Campinas.

de direcionar as prioridades para a economia de divisas, gerando empregos, projeto de curta maturação e necessidades sociais, precisaremos distribuir seu custo, por via fiscal, entre toda a sociedade, seja reformulando os princípios de taxação, seja estimulando a capitalização da iniciativa privada nacional. Não podemos, por exemplo, continuar indefinidamente suprindo um imenso déficit público emitindo moeda ou leiloando ORTNs com correção cambial. Além disso, a reforma tributária precisa ser suficientemente abrangente para criar condições para o tratamento da insolvência dos Estados e Municípios, os quais, hoje são responsáveis por 2,7% do déficit público.

Este é um problema delicado, pois, como todos sabem, a abertura criou condições para a prática de um federalismo mais real e menos retórico. Graças às eleições livres de novembro passado, garantidas pelo presidente Figueiredo, as oposições ganharam os governos das principais unidades federadas. Podem, assim, enfatizar prioridades sócio-econômicas diferentes das da União — o que desde já suscita o problema da dívida externa das administrações estaduais. Nem os governadores podem ter liberdade total, pois é o destino de todo o País que está em jogo, nem o Banco Central pode continuar forçando-os a pagar sua dívida inspirada em critérios desconhecidos. A meu ver, esse tipo de problema só pode ser resolvido a partir de uma reforma tributária amplamente discutida e votada pelo Legislativo.

Como se vê, a crise econômica brasileira tem componentes fundamentalmente políticos, razão pela qual não podemos ficar resignados e conformados à espera dos ventos favoráveis das economias industrializadas. Estamos atrelados ao Exterior, é certo, mas temos