



POLÍTICA ECONÔMICA E PROBLEMAS CONJUNTURAIS

Geraldo José Lins

A crise econômica mundial que se agravou acentuadamente após 1979, com o recrudescimento da inflação e da dívida externa — trouxe privações e angústias mais sérias à população brasileira do que a própria crise política. A alta do custo de vida, o desemprego, a compressão salarial, a elevação de impostos e das prestações da casa própria etc., afetaram profundamente o bem-estar da maioria do povo, enquanto apenas uma minoria em setores privilegiados se beneficiava da inflação e da especulação financeira.

A política econômica do governo — não obstante referências formais ao bem-estar da população — esteve sempre no plano de objetivos macro-econômicos e parâmetros financeiros cuja relação aos problemas cotidianos do cidadão comum tornou-se cada vez mais

distante e de mais difícil compreensão, tanto mais quanto os iniciados, tecnocratas ou acadêmicos, nunca chegavam a um acordo.

Definir a política econômica em termos da solução de problemas diretamente relacionados ao bem-estar da população e ao exercício eficiente das atividades econômicas indispensáveis a esse bem-estar, em termos acessíveis a todos, é o objetivo de uma série de trabalhos que a DEFESA NACIONAL pretende publicar em seus próximos números, com a colaboração de economistas e administradores de empresas.

O benefício desta série não será apenas uma compreensão maior dos problemas econômicos pelos nossos leitores. A expressão em termos correntes de problemas especializados é uma tarefa difícil para o iniciado, porém com-

pensadora. O retorno aos conceitos básicos exigirá uma sedimentação de idéias e teorias em função da realidade nacional que iluminará, para o próprio especialista, aqueles conceitos que mais claramente se adaptam a essa realidade. Por outro lado, a formulação precisa de cada problema e do seu impacto no bem-estar do povo brasileiro, comporão o quadro que uma política econômica realista não poderá ignorar, constituída a partir da solução integrada desses problemas e não de regras arbitrárias, derivadas de teorias econômicas que pouco têm a ver com o momento presente no país.

Esperamos assim, que leitores, colaboradores e autoridades responsáveis pela política econômica se beneficiem com esta série. Se tivermos êxito pretendemos reunir num volume os diferentes trabalhos, antecédidos e seguidos por uma análise e uma síntese da problemática econômica nacional, inclusive quanto aos seus aspectos institucionais.

PROBLEMAS ECONÔMICOS NACIONAIS

Os problemas que aflingem a economia brasileira podem ser discriminados segundo a sua natureza como:

- a) *problemas de ordem interna*, relativos aos fatores que afetam a população e consumo e na acumulação de riqueza;
- b) *problemas de ordem externa*, derivados do comércio internacional e da transferência de

capitais e tecnologia entre as nações;

- c) *problemas de ordem institucional*, decorrentes das atividades regulatórias do governo e de sua intervenção na produção, distribuição e consumo de bens e serviços.

Selecionar entre esses problemas — da economia interna, da economia internacional e da intervenção do setor público na economia — aqueles que estejam mais relacionados à crise econômica atual requer o exame das características mais evidentes dessa crise.

Obviamente, três fatores dominam a crise atual:

- a) a *inflação*, que cresceu de 54% em 1979 para 230% ao ano em princípios de 1984, com todos os seus efeitos perversos sobre o custo de vida e a distribuição de renda;
- b) a *dívida externa*, que hoje atinge bilhões, com uma carga de juros que dificulta o balanço de pagamentos e com o constrangimento nas relações internacionais daí decorrente;
- c) A *recessão*, que entra no seu quarto ano, com uma queda no produto nacional de 4% no período 1981—1983 (e na renda per capita de 11%) acompanhada, para o trabalhador e para a classe média, do desemprego e do achatamento salarial e, para os empresários, da limitação dos investimentos e do crescente endividamento ou insolvência.

Um outro fator, subjacente a esses, causa e ao mesmo tempo conseqüência deles, de menor impacto popular mas altamente constrangedor para o setor financeiro e o governo, é o *crescimento da dívida externa* pública. Em 1974 a dívida federal era de Cr\$ 47 bilhões para um Produto Interno Bruto (PIB) de Cr\$ 740 bilhões, ou seja 6,4% do PIB. Em DEZ 82 ela atinge Cr\$ 5.465 bilhões, tendo crescido para 10,3% do PIB.

Essa dívida foi sendo construída pela acumulação de déficits públicos, isto é, gastos da administração pública superiores à arrecadação de impostos e rendas, obrigando-o a tomar dinheiro emprestado mediante emissão de títulos de dívida, Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional (ORTNs) e Letras do Tesouro Nacional (LTNs). Esses títulos públicos representavam em 1967 apenas 16% do dinheiro em circulação mais depósitos a vista nos bancos (os chamados meios de pagamento com os quais se realizam as transações entre pessoas, empresas e governo). Em fevereiro de 1984 eles tinham crescido para 360% dos meios de propagação, isto é, 3,6 vezes mais do que a soma do dinheiro em circulação no país com os depósitos a vista em todos os bancos do país! Esses títulos públicos, rendendo juros que incorporam a correção monetária ou descontados de forma a proporcionar tais rendimentos, compõem uma massa de endividamento que se multiplica a taxas elevadas agravando a inflação.

As considerações acima sobre a dívida interna levantam dúvidas

quanto à argumentação freqüente de que a crise econômica brasileira é devida apenas a fatores externos, ou seja, aos choques do petróleo, ao aumento das taxas internacionais de juros e ao enfraquecimento dos mercados de exportação pela recessão mundial. Sem negar a influência de tais fatores que agiram sobre a economia da maioria dos países, o fato de que muitos deles, bem mais vulneráveis do que o nosso a cada um desses fatores, souberam ajustar-se sem grandes abalos, levanta dúvidas quanto à eficácia da política econômica nacional ou até mesmo quanto à existência de uma política coerente com a realidade interna e externa.

O crescimento da dívida interna e externa, a explosão inflacionária, a continuidade da recessão e do desemprego nos últimos quatro anos, constituem o preço elevadíssimo que o povo brasileiro vem pagando em sacrifícios de todo o tipo.

É indispensável, portanto, que a formulação da política econômica se faça a partir dos problemas efetivamente vividos pelo país considerando o preço que a maioria de sua população está pagando por eles, sem que os ganhos de uma minoria beneficiada pela inflação obscureçam os prejuízos da maioria que ela sacrifica duramente. A identificação de custos e benefícios em cada segmento da população afetado de forma diferente por determinado problema precisa ser ponderada, objetivando a distribuição equitativa dos sacrifícios de acordo com os princípios da

justiça social, o que está muito longe de acontecer, principalmente em relação a assalariados e não-assalariados.

Uma análise preliminar de alguns desses problemas deverá preceder qualquer abordagem mais ampla de política econômica, para que a realidade nacional e o objetivo final de toda a atividade política — o bem-estar do homem comum — não sejam esquecidos no entrechoque de teorias econômicas e opiniões personalistas. Pelo menos os seguintes problemas deveriam ser objeto de atenção:

Problemas de ordem interna

- a) inflação — causas e remédios
- b) distribuição de renda e efeitos perversos da inflação
- c) recessão e desemprego;
- d) endividamento das empresas e sistema financeiro
- e) migrações urbanas e a dívida social
- f) estrutura agrária

Problemas de ordem externa

- a) balanço de pagamentos — exportações e importações
- b) a dívida externa e o sistema financeiro internacional
- c) a tecnologia e a atuação das multinacionais

Problemas de ordem institucional

- a) endividamento interno e equilíbrio orçamentário
- b) carga tributária e descentralização
- c) renda regional e sistema de incentivos — o Nordeste
- d) planejamento econômico no sistema democrático
- e) tecnocracia e intervenção do governo na economia

f) reformulação dos poderes do Conselho Monetário Nacional

A lista acima, evidentemente, não esgota a problemática econômica nacional. Estudos a serem publicados nesta revista sobre cada um desses temas, entretanto, já constituirão um pano de fundo apropriado à abordagem global da política econômica em seus aspectos formais. Somente assim, de baixo para cima, com plena consciência do impacto sobre o bem-estar social dos problemas que se propõe a resolver, terá qualquer sentido o planejamento econômico realizado dentro dos moldes clássicos, isto é:

- a) definição de objetivos e estabelecimento de metas ajustáveis à disponibilidade real de recursos (planejamento adaptativo);
- b) identificação das limitações de ordem social, política, financeira e física que condicionam a atividade econômica;
- c) identificação dos instrumentos apropriados de política econômica que levam aos objetivos desejados sob as restrições acima num sistema onde predominem a economia de mercado e a iniciativa privada;
- d) estruturação do sistema institucional capaz de operar esses instrumentos a custo social mínimo para benefício social máximo.

A falta de contexto entre a realidade social e atuação de agentes do Estado na área econômica — mesmo quando este, abjurando

do planejamento, volta-se para o pragmatismo — é responsável por uma série de confusões e paradoxos que a linguagem abstrusa dos iniciados — o “economês” — não consegue esconder dos “agentes econômicos”, isto é, do povo que vive o dia-a-dia da produção, distribuição e consumo de bens e serviços. Mencionaremos adiante algumas dessas confusões e paradoxos.

Assim é que, freqüentemente, se têm confundido problemas da economia — isto é, do conjunto real das atividades para produção, distribuição e consumo de bens e serviços — com problemas de economia — isto é — da ciência ainda em desenvolvimento e dividida em escolas divergentes ou mesmo contraditórias que estuda os fatos econômicos. Para a solução dos primeiros, dos quais depende o bem-estar de todos nós, predominam a capacidade administrativa, a experiência política e a experiência empresarial sobre uma duvidosa setária capacitação econômica. A Revolução, pela sua desconfiança com as postulações dos empresários, preferiu entregar a maioria dos postos de direção das atividades econômicas a economistas e técnicos de vários matizes, criando a tecnologia auto-suficiente que tem sido objeto de tantas críticas e apodos. Um paradoxo resultante dessa confusão é que a própria contribuição dos economistas foi minimizada pela tecnocracia, já que os improvisados administradores, do alto de sua sabedoria, deixam marginalizados os demais economistas e os

seus centros institucionais, inclusive os de propriedade do governo, como aconteceu ao IPEA (Instituto de Planejamento Econômico e Social — da Secretaria de Planejamento).

Outro paradoxo é a tendência de tratamento macroeconômico aos problemas, isto é, com medidas que afetam a economia como um todo, sem diferenciar gregos e troianos, especialmente aquelas de caráter monetário. Não obstante as correções eventuais que a atuação dos ministros mais combativos consegue arrancar, é fácil perceber que a diferenciação prévia das medidas conforme o setor da economia afetado, permite obter resultados positivos incomparavelmente maiores. Dois mais um é o triplo de dois menos um.

A falta de diferenciação — “desagregação dos modelos” em puro “economês” — leva a novos paradoxos. Assim é que se permite implicitamente que os benefícios a uns compensem os prejuízos a outros ou que todos os benefícios, uma vez expressos em cruzeiros, sejam medidos por este valor. Entretanto uma nota de 5 mil cruzeiros tem um valor social muito superior para um mendigo do que para um milionário — a “lei da utilidade marginal decrescente”, voltando ao economês. O Banco Mundial já desenvolveu, junto com outras agências internacionais de desenvolvimento, técnicas de “pesos distributivos”, isto é, multiplicadores para os cruzeiros que beneficiem as classes mais pobres, na avaliação dos benefícios reais de cada projeto. O que obriga, nas

análises de política econômica, a identificar quem estará pagando os custos e quem estará recebendo os benefícios, isto é, a desagregar o "modelo".

Prevalece também a idéia simplista de que não adianta planejar diante das mudanças que ocorrem a todo momento a nível nacional e internacional, bastando as decisões dia a dia. Entretanto, como bem o sabem os bons empresários, é nessas condições que o planejamento é mais necessário, ajustando-se quase continuamente aos novos fatos (planejamento adaptativo) para compatibilizar compromissos e projetos de longa maturação com as disponibilidades previstas de recursos. Revisões oportunas do planejamento teriam evitado a paralisação de projetos bilionários (como a Ferrovia do Aço, a Açominas, as usinas nucleares etc.) e o desperdício de recursos desesperadamente necessários em setores de alta prioridade social, envolvendo a sobrevivência e condições mínimas de bem-estar para milhões de brasileiros (a chamada "dívida social").

Seria recomendável a obediência a um princípio básico de administração pública que é o da unidade orçamentária. Enquanto o orçamento da União (receita e despesa por ministérios e órgãos de administração indireta) era controlado e equilibrado — o que transmitia ao público e aos detentores do poder a impressão de uma administração financeira austera criou-se, pela distorção do orçamento monetário — que deveria traduzir apenas o fluxo de recursos para cum-

primento do orçamento da União — um orçamento paralelo que atingiu, nos anos anteriores ao confronto com o FMI, valores da mesma ordem de grandeza do orçamento oficial. Por mais meritórios que tenham sido os motivos — subsídios à agricultura, às exportações, ao álcool etc. — a emissão descontrolada de títulos da dívida pública, vem sendo talvez a causadora da inflação de três dígitos e reproduz no setor público a emissão de letras de câmbio sem lastro que vem contribuindo para o fechamento de corretoras financeiras e o afastamento de seus administradores. Critica-se a existência de dois pesos e duas medidas, principalmente quando aplicados ao setor privado pelos próprios responsáveis pelo derrame de títulos públicos.

Nesta cadeia de paradoxos fica relegado, ainda, o objeto fundamental do Sistema Financeiro, que é o de orientar a poupança para investimento no Setor Produtivo, em vez de apenas multiplicar ativos financeiros, seja para defender as poupanças da inflação, seja para servir à especulação financeira. As altas taxas de juros necessárias à colocação de títulos públicos no mercado ou resultantes da restrição de meios de pagamento (num conceito há muito superado pela realidade inflacionária) levaram o endividamento das empresas e a sua descapitalização a níveis insustentáveis. A concepção monetarista da economia, que coloca o dinheiro em vez do trabalho e do investimento — como instrumento de controle e desenvolvimento do

produto nacional, instalou-se em nosso país no anos 70 e refletiu-se na predominância gradual e absoluta do Conselho Monetário Nacional como órgão sancionador da política econômica nacional.

Ao longo da análise de cada um dos problemas internos, externos e institucionais que afligem a economia brasileira — a ser realizada para a DEFESA NACIONAL por especialistas de cada área em arti-

gos a serem publicados nos próximos números — esperamos que a maioria das críticas e paradoxos acima seja esclarecida. Em seu lugar deverão emergir conceitos mais bem ajustados à experiência cotidiana dos fatos econômicos que conduzam a uma política econômica despida de filiações ortodoxas e voltada essencialmente ao bem-estar do povo brasileiro, fonte e objeto de todos os poderes da Nação.



O CMG.RRm **Geraldo José Lins** (Escola Naval, 1940) é engenheiro naval pelo M.I.T. — Massachusetts Institute of Technology (1950) e passou para a reserva em 1958. Chefiou os projetos de criação da Escola de Administração de Empresas de S. Paulo da FGV (1952) e de criação do Curso de Construção Naval da USP (1955). Fez cursos de Administração de Empresas no M.I.T (1951) e Desenvolvimento Econômico da Universidade de Pittsburgh (1964). Foi Vice-Presidente do Grupo Montreal e Presidente da MONTOR-Montreal Organização e Economia Industrial S.A., companhia de consultoria do Grupo (1958 — 1974). Foi Vice-President para Energia Não-Convencional da CESP (1978—1979). É Consultor em Planejamento, Energia e Estratégica Empresarial e membro da Academia Brasileira de Ciência da Administração.