

330 3/86

SUMÁRIO

OPORTUNIDADE E DESDOBRAMENTO DO PLANO DE ESTABILIZAÇÃO ECONÔMICA 1

PLANO DE ESTABILIZAÇÃO: o papel dos salários 6

UMA NOTA SOBRE O PROGRAMA DE ESTABILIZAÇÃO DE PREÇOS 8

BÓIAS-FRIAS VIVEM A ROTINA DA MISÉRIA 13

A SERRA DO MAR, O LITORAL PARANAENSE E A LEGISLAÇÃO DE PROTEÇÃO AMBIENTAL 15

INDICADORES 17

INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES
BIBLIOTECA

análise conjuntural



ISSN 0100 - 7424 Curitiba - v. 8 n. 3 p. 1-20 MARÇO 1986

OPORTUNIDADE E DESDOBRAMENTO DO PLANO DE ESTABILIZAÇÃO ECONÔMICA*

Realmente, quando o tema Inflação em Sistema Produtivo foi fixado, tratava-se da questão central. Agora, já é matéria de História Econômica. Eu queria agradecer a oportunidade e o privilégio de falar ao corpo técnico do BADEP. Muitos que aqui estão são meus velhos conhecidos. Gostaria de declinar a minha particular satisfação de ter a presença do senhor Ex-Governador Jaime Canet.

Creio que estamos vivendo um momento muito especial na história deste país. Seria interessante, talvez, fazer uma leve recuperação do que aconteceu nos últimos dois anos, e muito especialmente em 1985, como, digamos, chave maior para o entendimento do que aconteceu ou do que aconteceu. Depois, é especular sobre algumas das questões que passam à ordem do dia, uma vez resolvido o tema da reforma monetária e o tema da inflação.

Em 1984, a economia brasileira cresceu. Todos os analistas concordam que o crescimento da economia em 1984 esteve basicamente associado ao efeito dinâmico introduzido na economia pelo crescimento das exportações, basicamente das exportações dos manufaturados, e por uma certa melhoria da renda real da agricultura. Em 1985, este crescimento foi confirmado com uma marca superior. Entretanto, o crescimento de 1985 não tem as mesmas variáveis explicativas do de 1984. Em 1985, inequivocamente, o

que sustentou a expansão da demanda global na economia brasileira foi o crescimento da massa de salários. Isto, por dois determinantes: de um lado, houve um claro início da recuperação do emprego — devem ter sido recriados em torno de 1,6 milhão de empregos em 1985; de outro, houve uma elevação do salário real médio na indústria, que alguns chegam a estimar superior a 15%. Creio que, muito provavelmente, o aumento do salário real médio do trabalhador industrial não chegou a esta marca, mas certamente esteve superior a 10% — o que é uma recuperação bastante expressiva do salário médio no setor mais pesado e determinante da massa de salários dentro da economia. O efeito da expansão da massa de salários, verificado em 1985, é o principal determinante que sustenta a expansão da demanda global neste ano.

Entretanto, em fins do ano passado e início deste, eram inequívocos e extremamente visíveis os sinais de erosão e de perda de prestígio da proposta de transição democrática e da proposta da Nova República. Por um paradoxo, até as 1,6 milhão de pessoas que tiveram seus empregos recriados durante 1985 provavelmente se uniam ao coro de todos aqueles que manifestavam um incômodo, um mal-estar, uma frustração crescente com a eficácia da chamada proposta de transição democrática. E é claro que este quadro político

assustador tinha um vetor explicativo: o processo inflacionário. Não fosse esse processo, a Nova República poderia se orgulhar de um excelente desempenho em 1985.

São poucas as economias que cresceram mais de 8% — como cresceu a brasileira — e recriaram empregos neste ritmo e nesta magnitude. Com um desempenho macrodinâmico deste tamanho, normalmente deveria ser criado um clima de satisfação, de euforia, que se traduziria por algum indicador de confiança crescente na eficácia da mesma transição. Entretanto, frases cada vez mais freqüentes do tipo "A Nova República nada tem de novo, é apenas a velha" ganhavam passagem crescente na opinião pública e, de certa maneira, representavam uma avaliação extremamente negativa de um desempenho muito brilhante do ponto de vista macroeconômico. E creio que não é necessário repisar que, no campo do aperfeiçoamento institucional, da priorização das políticas sociais e no domínio das relações internacionais e da mudança do padrão pelo qual a soberania nacional se colocou no cenário das negociações externas, havia a Nova República cumprido, numa extensão invulgar, as suas promessas e as suas declarações iniciais. Entretanto, ela ameaçava cair no descrédito. E a razão era a aceleração inflacionária.

É realmente impossível se estabelecer

Eram inequívocos os sinais de perda de prestígio da proposta da Nova República.

BRASIL
1000

um clima de convívio mínimo, das pessoas com as coisas e das pessoas com seu cotidiano, com inflações que escalam a taxas superiores a 10% e tendem a atingir acima de 15%, com marcas acumuladas anuais de 400% ou mais. Um clima destes, mesmo numa economia como a brasileira — que havia construído, através de sistema de indexação generalizada e de mil e um artifícios, modos parcial ou totalmente defensivos de quase todos os setores de atividades —, fazia com que esta aceleração inflacionária implicasse objetivamente, para a maior parte das pessoas, uma progressiva e avassaladora sensação de insegurança. No fundo, o problema de cada um era saber se conseguiria repetir, na próxima quinzena, no próximo mês ou semana, o padrão de vida e de gastos que havia sustentado no mês anterior. Esta insegurança progressiva contribuía para — já no plano político — uma erosão de prestígio da proposta de transição, com toda a seqüela assustadora de desdobramentos previsíveis.

É inquestionável que a taxa de inflação verificada em fevereiro acelerou a idéia da reforma monetária. Esta idéia é bastante familiar no circuito dos economistas. Reuniões da Associação Nacional de Pós-Graduação em Economia — AMPEC — já a haviam debatido, em profundidade, e a experiência argentina tinha sido acompanhada com muita atenção. Eu diria que todos nós, ou quase todos nós, aceitávamos que em algum momento seria necessário desmantelar a fantástica armadilha financeira que se havia constituído no país a partir da indexação generalizada. Agora, creio eu — e não fui dos que participaram da decisão desse processo — que a decisão de marcar a ruptura para fins de fevereiro foi tomada a partir da segunda quinzena do mês, quando ficaram sinais absolutamente visíveis de que a inflação havia explodido. O mês de fevereiro repete a inflação de janeiro, mas é mês com número de dias úteis muito inferior ao mês modal. A verdade é que os 14,6% de inflação de fevereiro representam, para um fevereiro ajustado, alguma coisa já próxima aos 18%.

Cabe ter presente que a decisão da reforma monetária no Brasil é tomada num cenário extremamente favorável ao seu êxito. Em contraste com as duas outras reformas monetárias que a antecederam — a israelense e a argentina —, a reforma brasileira se dá num contexto e numa conjuntura macro extremamente favorável ao Brasil. Em que sentido? Em primeiro lugar, a economia brasileira tem um expressivo e importante superávit no balanço comercial e todas as indicações de que será possível preservá-lo. O item mais dinâmico das exportações brasileiras — as manufaturas — está parcialmente defendido, pelo fato de que a indexação da taxa cambial, colada que esteve ao *boom* de preços agrícolas, estabeleceu, na verdade, uma sobre-remuneração temporária e conjuntural a favor das exportações industriais. Então o Brasil podia, no que diz respeito à paridade cambial, fazer algo que

nenhuma das duas experiências anteriores pôde fazer: fixar e congelar uma paridade cambial sem operar, em síncrono com a reforma monetária, qualquer desvalorização. A desvalorização cambial torna necessária e inexoravelmente recessiva a decisão da reforma monetária. No Brasil, à medida que era possível fazê-la em fevereiro mantendo a paridade cambial anterior, se estabelecia um mecanismo que afastava, por este lado extremamente delicado, qualquer ameaça recessiva. O superávit cambial e as condições relativamente favoráveis de desvalorização cambial a partir do ciclo da aceleração inflacionária anterior criaram uma condição especialmente favorável, neste particular. Em segundo lugar, o Brasil tem condições razoáveis para manter um estilo progressivamente independente na rolagem de sua dívida externa a partir do superávit cambial e, eu diria, do *défaut* de outras experiências monitoradas pelo Fundo. Último dos quais, o segundo grande fracasso do caso mexicano, que constatou — à excelência, diria eu — a insuficiência e a ineficácia, para os credores internacionais, do monitoramento estrito do Fundo. O Brasil, à medida que já havia rompido este monitoramento, continuava a apresentar superávit — o que equivale a dizer que continuava a ser um devedor de primeira linha, que honra seus pagamentos. Em conseqüência, os títulos brasileiros tendiam a subir na cotação dos credores internacionais, criando, também por este lado, um componente de confiança externa favorável à tentativa da reforma.

Porém, terceira e última dimensão macro, particularmente favorável à conjuntura, o momento que foi escolhido para fazer a reforma estava dado pelo saneamento financeiro público. O pacote tributário do final do ano passado elevou a carga tributária no país e melhorou significativamente o fluxo de caixa federal. Além disso, combinado com as resoluções da penúltima reunião do Conselho Monetário Nacional — a principal das quais, o estabelecimento de uma retenção de 25% sobre os depósitos em cadernetas de poupança — prometia e promete que, pelo menos até julho-agosto, não seria necessário emitir qualquer novo título de dívida pública. O que significa dizer que a equação de rolagem da dívida pública interna estava definida, superada e controlada, previamente à reforma monetária. Assim, estavam dadas condições favoráveis a nível cambial, da negociação externa e da dívida pública interna.

A reforma monetária soldou Estado e Sociedade, numa experiência absolutamente singular na história deste país.

É claro que, lidas de outra maneira, essas mesmas condições hoje dadas e colocadas permitem prognosticar, com muito maior confiança e segurança, êxito pleno à reforma monetária brasileira. Por outro lado, e colada com isto, houve, por trás da reforma, uma inequívoca preocupação em priorizar o social. Neste particular, ela

também é inovadora, à medida que combina a hipótese de, com inflação zero, elevar os salários reais de todas as categorias em 8% e em 15%, o salário mínimo. Assim, ela se combina com a hipótese de não-congelamento dos salários. Normalmente, as reformas monetárias são acompanhadas de uma operação de congelamento de preços e salários. No caso brasileiro, o mecanismo dos dissídios é mantido, preservado e colocado — na trajetória da reforma —, como um espaço de renegociação e de enfrentamento organizado entre contratantes e contratados no mercado de trabalho, para determinação de reajuste de salário real com conceitos outros que não a reposição da taxa de inflação. Com conceitos, isto sim, ligados a estimativas do que aconteceu com a produtividade daqueles segmentos de forças de trabalho, do que aconteceu com a paridade de seus salários *vis-à-vis* a empresas ou setores equivalentes no cenário internacional. Enfim, os argumentos serão aqueles que a história, a experiência, o bom senso e a capacidade de negociação venha a levantar. O espaço democrático de negociação está preservado, intacto, e esta é uma originalidade absoluta desta reforma monetária.

Junto com isso, introduzem-se duas importantes salvaguardas dentro do quadro institucional brasileiro. De um lado, a escala móvel que representa a garantia, em última instância, de que o poder de compra dos salários oscilará dentro de limites superior e inferior definidos, quer dizer, estabelece-se um limite máximo de perda possível, no caso 20%; de outro, o embrião de seguro-desemprego, certamente ainda de aplicação muito-restrita, ainda com um espaço de cobertura relativamente reduzido, mas se introduz este novo benefício, esta nova forma de segurança em relação à força de trabalho, no bojo da mesma reforma.

Recapitulando, eu diria que esta reforma monetária no Brasil é acompanhada por duas dimensões que a fazem singular: primeiro, uma conjuntura extremamente favorável para sua aplicação, que faz com que não sejam impostos alguns preços e algumas restrições que tornam particularmente dolorosos o processo de ajuste e o processo de passagem de uma economia de alta inflação para uma economia com preços estáveis ou relativamente estáveis; segundo, esta reforma é marcada pela preocupação prioritária de defesa do setor assalariado da economia, ao contrário do senso da crítica malsã ou desinformada feita por certos arautos da opinião pública.

cazes facínoras, convocava alguns cidadãos mais destemidos, os fazia jurar sobre a Bíblia e lhes dava estrelinhas de auxiliares de xerife. No momento em que transferia as estrelinhas, cada um daqueles delegados auxiliares podia atirar, prender, matar, morrer. Enfim, tinha a plenitude dos direitos e obrigações que competia ao aparelho de Estado, no caso transposta aos cidadãos pela estrelinha de auxiliares do xerife. Bem, a verdade é que o controle de preços no Brasil e o congelamento de preços da reforma converteram 135 milhões de brasileiros em auxiliares de xerife. Foi dada a eles, pela primeira vez, a idéia de que conquistas fundamentais implicam sua participação ativa. E eu creio que vivem, os brasileiros, numa questão que é, por definição, unificadora de todas as vontades, porque a reforma monetária é a mais geral possível. Dizendo respeito ao dinheiro e às equivalências mercantis ela, em última instância, diz respeito a todos os grupos sociais, não importando sua inserção. Todos estão unificados, pela ligação que mantém com este vínculo. Em última instância, a possibilidade de haver dinheiro forte ou seu equivalente, preços sob controle e exorcismo definitivo do fantasma da inflação, dependia dos delegados auxiliares do poder de Estado. Objetivamente, a reforma monetária soldou Estado e sociedade, numa experiência absolutamente singular na história deste país.

Eu tenho absoluta certeza de que nenhum de nós pensou, nem remotamente, em tal explosão de entusiasmo. Fui testemunha, no dia 5 último, de algo que realmente me impressionou muitíssimo e de que ainda guardo, nos ouvidos, a reação. A 50 e tantos quilômetros da cidade de Juazeiro, no médio São Francisco, na inauguração de um projeto de irrigação executado por ex-trabalhadores da construção civil, tornados desempregados pela Barragem de Sobradinho, o senhor Presidente da República, ao fazer o discurso, fez referência, num dado momento, à reforma monetária. Para surpresa, o discurso, que estava sendo calorosamente aplaudido pelos espectadores — trabalhadores do campo, paupérrimos —, recebeu, exatamente na referência à reforma, o ponto culminante do calor dos aplausos. Também aquele grupo, lá no sertão, estava rigidamente em sintonia com esta prioridade. A reforma criou, num passe quase que mágico, uma transmutação alquímica do povo brasileiro. A verdade é que esse povo brasileiro agora sabe que pode afastar coisas tão ameaçadoras quanto o fantasma da inflação — que assombra os seus sonhos há meio século. Ao que eu saiba, a última década de preços relativamente estáveis foi a de 30. A história da inflação está rigorosamente colada a mais de 40 anos de convívio dos brasileiros. Em estado quase patológico, acima dos 40%, a inflação é uma "criatura" que já vai para seu sexto aniversário. Pois bem, de repente esta coisa absolutamente assustadora é colocada para a população como algo que pode ser detido, desde que a po-

pulação como um todo assuma sua responsabilidade civil, assuma o papel de vigiar os preços. Encurrale, em primeira instância, o comércio varejista; num segundo momento, em aliança com ele, realize o mesmo movimento para trás, atingindo os preços industriais e, posteriormente e muito provavelmente, os fornecedores de matérias-primas, de forma a que, por um processo de soma de vontades, uma determinada estrutura de preços seja tornada razoável e estável. As indicações parciais são de que teremos deflação este mês. Não inflação, mas provavelmente deflação.

Não tenho dúvidas de que existem, ainda, inumeráveis passagens e seqüelas, e definições mais finas e ajustadas, que precisam ser feitas em relação a esta reforma que consegui cortar o nó górdio da inflação inercial. Há, ainda, trabalhos de sutura e de reconstrução parcial a serem realizados. Gostaria, assim, de discutir algumas questões de natureza estratégica que se colocam a partir desta reforma monetária. Desde logo, não discutirei a questão do patamar salarial e da estrutura salarial, até porque creio que esta discussão vai se colocar — como é natural em qualquer ordem democrática —, a partir de regras conhecidas, nas negociações que os sindicatos terão com as empresas. Isto se desenvolverá segundo as linhas de forças relativas das diversas categorias sindicais, segundo o entendimento que terão e as possibilidades que têm cada subsetor contratante de força de trabalho para conceder, ou não, reajustes de salários. Não vou discutir este ponto porque este é rigorosamente o espaço que a reforma monetária entregou a trabalhadores e empresários como o espaço para negociação livre à fixação das novas condições de contratação de trabalho. Quero discutir algumas dimensões ou questões estratégicas que estão colocadas e em torno das quais a nossa discussão deverá centrar-se.

Para não escamotear, vou enfrentar logo a questão que é, provavelmente, a mais complicada: a bancária. As organizações bancárias no Brasil, pelo tamanho das suas redes, são colossais, ciclópicas. Não sei exatamente qual é o tamanho das diversas redes, mas entendo que há bancos privados, no Brasil, com já duas mil agências. Se não me engano, Bradesco tem 1.700 e Itaú 1.100. De qualquer maneira, comparando-se a rede do Bradesco à do City Bank, nos EUA, ou do American Bank — que é disparado o maior —, este não chega a ter 500. Por este critério, nós temos bancos gigantescos. Agora, pelo critério bancário por excelência, que é a massa de recursos operados por cada um destes agentes, os nossos bancos são tamboretas, banquinhos. Na lista do "Fortune", se não me engano, o maior banco do Brasil já fica colocado na segunda centena, atrás de bancos gregos, belgas, espanhóis, infinitamente maiores por massa de depósitos e de recursos captados. Há uma clara desproporção entre a estrutura burocrática gerencial e administrativa dos bancos brasileiros e o volume de recursos que

operam. Isto se traduz objetivamente num dado: os custos administrativos, no caso dos bancos brasileiros, são extremamente elevados. Estudo de um ano e meio atrás citava que, para a média das redes bancárias no Brasil, a relação custos administrativos/massa de empréstimos era superior a 10%. Isto quer dizer que qualquer *spread* inferior a 10% a taxa de captação e a taxa de aplicação não cobre os custos de gerenciamento da rede.

Então, como é que se constituíram estes "animais" desequilibrados, agigantados? É óbvio, evidente, que a cultura inflacionária contribuiu para este dimensionamento. À medida que os recursos passavam pelo caixa e tinham custo zero, porém, eram remunerados pela possibilidade de todo o caixa estar aplicado no mínimo na taxa do *over*, criava-se um imposto inflacionário que falseava os resultados operacionais destas redes. Então, como é que as redes competiam? Na tentativa de obter recursos em trânsito, ofereciam-se como prestadoras de serviços a uma variedade de agentes públicos e privados, quer processando folhas de pagamento de empresas, quer processando borderôs, quer realizando serviços variados de gestão financeira das empresas ou do Estado, em troca de aquele recurso ficar por dois, três, cinco dias, a custo zero — do ponto de vista de remuneração —, na circulação bancária. Traduzindo, isto é remunerar estas disponibilidades pelo menos à taxa do mercado primário do dinheiro, que é a do *over*. É claro que, no momento em que se corta a indexação, desaparece esta fonte. E desaparece uma parcela muito expressiva da receita operacional destas organizações. Então, é inquestionável que essas organizações terão de passar por um processo de reorganização. Uma parte desta reordenação já aconteceu na própria reforma monetária, quando permitiu o depósito interbancário. Quando passou a permitir, em última instância, a conta única ao nível de cada conglomerado bancário-financeiro. Foram derogadas as proibições de que empresas financeiras de um grupo realizassem aplicações no interior do mesmo grupo. E, na verdade, já se deu a característica de multibanco, por este dispositivo da reforma, a cada uma das empresas líderes de um dos segmentos financeiros bancários. Isto, obviamente, dá uma flexibilidade, para cada uma destas organizações poder operar sua estrutura ativa-passiva, nunca antes existente. Já é uma primeira faculdade para sua adaptação à nova realidade. É uma dimensão necessária, porém não suficiente. É óbvio que os serviços que essas redes prestavam gratuitamente às empresas e aos agentes públicos passarão, agora, a ser cobrados. É evidente que uma parte dos custos administrativos dessas redes tem de se tornar transparente e se traduzir como operações remuneradas por parte dos seus clientes. A variedade dos serviços que era prestada como operação de sedução e de competição, pela obtenção do dinheiro em trânsito, desapareceu. E é evidente que isto tem de ser tornado explícito, co-

mo fonte de remuneração das mesmas redes. Acho que estas duas passagens anunciam, já, o contexto institucional por onde a reforma bancária começará a caminhar. Porém, entendo que muito provavelmente está dada uma excelente oportunidade para que façamos uma discussão sobre o desenho da organização bancária ideal para um país como o Brasil.

O setor bancário tem de continuar privado, nacional e competitivo .

Quero fazer uma declaração de princípios: considero igualmente incômodos, se bem que por razões diferentes, quer a estatização da rede bancária, quer o aprofundamento da participação de matrizes estrangeiras dentro desse setor. A razão pela qual sou contra a estatização está em que é uma operação de imensa delicadeza. Só economias de sociedades com democracias longas e secularmente sedimentadas podem se dar ao luxo de permitir tal centralização de poderes na mão de um único agente, o Estado. De outro lado, o processo de desnacionalização do setor é particularmente inquietante, porque, todos sabem, este é o núcleo estratégico, de poder real mais significativo dentro do aparelho produtivo. Em parte, por um processo deste tipo, alguns graus de liberdade, de autonomia nacional, seriam perdidos. Então, do meu ponto de vista, o setor bancário tem de continuar privado, nacional e competitivo. Isto equivale dizer que devem existir alguns grandes bancos privados brasileiros. A possibilidade de que eles se convertam em multibancos é, primeiro, de reconhecimento formal no mundo da reforma ou pós-reforma. Porém, não creio que este processo possa ocorrer, como no passado, por fusões. Creio que existem algumas evidências, durante 1985, que mostram ter-se esgotado o caminho das fusões. Algumas das redes que se tornaram debilitadas em 1985 não encontraram candidatas à incorporação. Quer pelas restrições naturais que surgem numa ordem democrática em relação a facilidades especiais para promover as fusões, quer pelo fato — muito mais real e, agora, dramaticamente real — de que os custos administrativos se incrementam de maneira devastadora nestas operações de fusão e, até que se diluam, se passam muitos anos. E a verdade é que seria uma aventura pretender formar grandes bancos pela soma das redes atuais.

Então, acho eu que o processo de fortalecimento e constituição de grandes bancos privados nacionais, virá a par do aperfeiçoamento dos mecanismos de mercado financeiro que virão, inexoravelmente, à medida que o cruzado for moeda forte. Uma das coisas que rapidamente será resgatada vai ser o depósito à vista, com uma comodidade ao administrador de empresa, ao gerente financeiro. O depósito à vista, que era a prova de incompetência na programação de caixa de qualquer depositante, estará resgatado no mundo da inflação zero como a forma mais normal e permanente de administrar os re-

ursos de curto prazo de qualquer agente econômico. Então, fora coisas desse tipo, que certamente contribuirão para reduzir o *funding* dos bancos e tornar mais razoável a estrutura de captação de recursos na rede bancária, estará dado, creio eu, o momento para que façamos algumas discussões talvez com um pouco mais de audácia.

Os chamados negócios locais, comunitários, as operações nas quais as relações interpessoais representam garantias, bancárias ou semibancárias — que normalmente não podem ser encontradas num gerente que opera com manuais de instrução decididos por matrizes centrais e distantes —, o banco local, enfim, não existem no Brasil. Na verdade, no passado houve esta tentativa e, em parte, essas redes começaram a partir da conexão dos poucos bancos locais que existiram, lá pelos idos dos anos 40. Quero crer que dentro do ideal, do sonho, da diretiva da chamada descentralização, dever-se-ia recuperar, pelo menos no nível da discussão, a oportunidade de multiplicar, junto com alguns grandes bancos nacionais, uma variedade de bancos locais. E creio que os bancos locais seriam o destino natural para a desativação de parte das redes de coleta hiperdimensionadas. E o que não é possível a nível das redes como um todo, isto é, fusões na escala nacional, pode perfeitamente acontecer a nível das realidades microrregionais. Esclareço: de repente, numa cidade do interior com 70 mil habitantes, você encontra sete ou oito agências bancárias disputando ferreamente para as suas grandes redes o dinheiro em trânsito por aquela localidade. É claro que, mantidas as coisas como estão, assistiremos a um desemprego em massa de bancários e uma operação irracional de um conjunto de um agente econômico central, para o funcionamento e a boa ordem da máquina econômica, porém mal concebido e mal estruturado. Mas creio que seria possível pensar numa legislação que facilitasse, estimulasse a constituição de bancos locais pela fusão dessas agências. Se é absurdo sete ou oito agências, na realidade pós-reforma, disputando os recursos de 70 mil habitantes, a conversão em um ou dois bancos locais abriria espaço de atuação dentro dos limites daquele município, ou do conjunto de municípios que viesse a ser definido como microrregião. Seria a maneira de reordenar este sistema com racionalidade, atendendo às necessidades de descentralização que são coetâneas com o estágio e a complexidade do desenvolvimento econômico brasileiro. É apenas uma sugestão, mas independente desta — e seria possível pensar em "N" outras modalidades —, é óbvio e evidente que o redesenho institucional e organizacional desse segmento é questão que se coloca a jusante da reforma monetária, com uma certa premência — se bem que não exatamente urgên-

cia. Mas está colocada, e como condição para que se possa manter a tendência declinante da taxa de juros real.

É necessário que, a médio prazo, esta taxa de juros descenda suave, porém firmemente, para que se reative significativamente o investimento privado. No ano de 1985, fiz referência a uma taxa de investimento que foi extremamente elevada. Entretanto, a taxa de investimento da economia brasileira não apresentou sinais nítidos de recuperação. Ela continuou plafonada af num intervalo de uns 16 a 17% do produto e é ainda uma taxa que não permite projetar uma estrutura de crescimento auto-sustentada e firme para os próximos anos. Qualquer estrutura de crescimento a uma taxa auto-sustentável exigirá uma elevação desta taxa de investimento. Esta elevação só será possível se a tendência declinante da taxa de juros real se mantiver. Esta tendência se defronta, inexoravelmente, com a realidade organizacional do setor bancário, que tem de ser repensada para desbloquear esta restrição.

No ano passado, houve sinais inequívocos de reativação do investimento privado. Lá no BNDES, as operações da agência VIP-FINAME dão uma próclise bastante adequada do que está ocorrendo com o investimento privado. Em termos reais, as operações FINAME cresceram alguma coisa superior a 35% em 1985, em relação a 1984. É taxa bastante importante de crescimento, mas é crescimento a partir de uma base reduzida, em primeiro lugar. Em segundo lugar, a análise mais detalhada das operações FINAME revela que parece haver tido muito mais investimento em modernização e renovação de equipamentos do que, propriamente, em instalação de novos projetos ou importantes ampliações de unidades produtivas já existentes. Predominou muito mais uma espécie de investimento no varejo, completando e modernizando linhas de produção já existentes, do que propriamente instalação de novas plantas industriais ou ampliação significativa das já existentes. Com exceção dos setores de alta tecnologia — e por aí o ramo da Informática é certamente o campeão —, não tem aparecido qualquer setor industrial com uma demanda significativa de recursos para novas plantas. Certamente, depois de dois anos de crescimento sustentado e deste ano de 1986 — ainda que a taxa de crescimento venha a declinar um pouco, em função do mau desempenho da agricultura —, em que a taxa será certamente positiva e superior a 4 ou 5% ao ano, é de se supor que aquela afirmativa de que dispúnhamos de anos de capacidade ociosa comece a deixar de ser uma certeza, e a continuidade do crescimento passe a se defrontar com restrições colocadas ao nível do aparelho produtivo que se acerca da plena utilização. Porém, para que tudo isto seja potencializado sob a forma de uma retomada significativa do investimento privado, a exigência é de que a taxa de juros apresente uma tendência firme e sustentada ao seu declínio. Acho

que esta questão está colocada rigorosamente ao debate técnico e político e vai, por força das coisas, se resolver de alguma maneira no espaço dos próximos meses, como remoção de um obstáculo para que os plenos frutos desta reforma sejam colhidos com rapidez e eficácia aceitáveis.

A segunda questão, colada a esta, é uma saudável "desarrumação" das contas públicas. A reforma vai ter uma consequência muito curiosa: vai dar transparência à estrutura de gastos públicos. Porque, num mundo de aceleração inflacionária onde a taxa mensal atinge a marca de 15%, as propostas orçamentárias ou os balanços anuais nada dizem sobre a real estrutura de gastos ocorridos no período. Entre realizar uma obra pública e correspondente empenho de verbas no mês de março e no mês de junho, vai uma diferença, em termos reais, da ordem de 30 ou 40%. O fluxo de despesas, no ano, altera tão significativamente os valores que a simples tentativa de projetar quantitativos anuais ou somar resultados de desempenhos anuais nas contas públicas rigorosamente nada diz. Diz apenas um determinado conjunto de números. Todos que são administradores públicos sabem, perfeitamente, a diferença fundamental que existe entre receber recursos no início do ano e recebê-los, liberados, no último trimestre do ano, para o seu próprio desempenho. É evidente que isto é produto de uma cultura inflacionária. A seqüência pela qual os programas eram atendidos ocultava, a partir do anonimato de números agregados anuais, reais escolhas intranuais quanto à alocação de recursos. E tudo isto passa a ser transparente, porque a despesa projetada para o ano se aproxima razoavelmente do gasto real realizado naquele ano. Se a inflação for zero, a superposição é perfeita. Muito bem, então é possível passar a ler propostas orçamentárias, como também resultados de operação pública. Num mundo de inflação acelerada, as referências nominais tornam-se cada vez mais difíceis. As pessoas têm dificuldade de se lembrar, inclusive, a que preço compraram alguma coisa há 40 ou 50 dias. As relações relativas, os subsídios implícitos ou as perdas em determinadas operações ficavam inteiramente disfarçados pelo próprio processo inflacionário. Ao se passar a operar um orçamento com a hipótese de inflação zero se resgata, no plano dos representantes no Poder Legislativo e no plano da grande opinião pública, a discussão sobre as reais prioridades das políticas públicas. Passa-se a ter a representação realista do que significam estas decisões. E eu diria que, por esta via também da transparência da informação, se acentua o controle democrático das decisões do Estado.

A ineficácia das máquinas públicas é um fenômeno absolutamente assustador!

Creio que também, trabalhando um pouco nesta vertente, na seqüela de uma ação de controle social exitosa do ponto

de vista de combater as remarcações de preços e cortar a voragem inflacionária no nascedouro, a vitória neste plano ensina uma lição de cidadania que submeterá a máquina pública a um escrutínio muito mais rigoroso e percuciente, muito mais desvelador das suas entranhas, do que houve até o presente. Fui um homem de oposição praticamente durante toda a vida adulta, refugiado no gueto universitário, trabalhando com as categorias de burocracia no nível das lições de Max Weber. Agora, nos últimos sete-oito meses, tive uma experiência de ser um administrador de política social do lado do Governo. Confesso que a ineficácia das máquinas públicas é um fenômeno absolutamente assustador! Quantas vezes, no ambiente universitário, eu não ouvia a referência de que a dívida social no Brasil passava por decisões estratégicas de alocação de recursos e se defrontava com claras restrições quanto à disponibilidade de verbas. Qual a minha surpresa de, a partir de oito meses de vivência, chegar à conclusão de que, ao nível de estrutura administrativa atual, existe excesso de recursos para a política social e a taxa de desperdício na execução dessa política é absolutamente brutal. É escandalosamente brutal. Quando se examina a rede de hospitais próprios do INAMPS e se descobre que 42% dos equipamentos daquela rede estão quebrados e não há a evidência jurídica formal, mas há a suspeita de que a maior parte da destruição deste equipamento é feita por seus próprios operadores — quer para não trabalhar, quer para desviar demanda para algum conveniado ou laboratório contratado para prestar o serviço —, qual a minha surpresa ao descobrir que, na mesma rede de hospitais próprios do INAMPS, 500 ambulatórios estão fechados. Qual a surpresa ao descobrir que, na entrada dos anos '80, o número de médicos desta rede própria cresceu 33%. Qual a minha surpresa de, ao tabular os dados dos medicamentos CEME, descobrir que as drogas de prescrição ampla, de amplo espectro, crescem ano após ano em relação às prescrições de drogas de uso específico — e qualquer terapeuta sabe que, sempre que o diagnóstico é impreciso, ou inexistente, prescreve-se uma droga de amplo espectro. Então, existe a evidência estatística, pelas formulações, de que ano após ano a rede dos médicos do serviço público baixa a qualidade média do diagnóstico. Qual a surpresa ao saber que 40% das professoras primárias não estão em função de ensino, mas lotadas em quaisquer gabinetes da vida.

A verdade é que a máquina pública é de uma ineficácia devastadora. E eu conheço o curriculum de muitas pessoas

lágrimas a domar estas máquinas. Não conseguiram domá-las, foram por elas domadas. Ao final saíram, ou com a sensação de impotência ou com a sensação de terem sido astutos e construído alguma ponte de safena, um novo circuito para, contornando a máquina, poderem executar algo. E por esta lei espantosa de construir pontes de safena, a administração pública vai se tornando cada vez mais complexa. Aliás, alguém já pensou que seria inclusive possível construir uma história da administração pública como a história de escapar da ineficácia das máquinas. Então, a administração central não funcionava nos anos 30 e o Estado Novo inventou os institutos. Depois os institutos começaram a apresentar ineficiência e se evoluiu para a forma das empresas. Já passamos pelos fundos para permitir flexibilizar as empresas e estamos chegando no império das fundações. Cada uma destas máquinas se cola a outra e as competências se multiplicam e a coisa mais próxima ao caos é a administração pública federal.

Confesso que fiquei absolutamente surpreendido ao descobrir que o equipamento menos urbano que conheço é a rodovia vicinal. Mas o Ministério do Desenvolvimento Urbano tem um programa de estradas vicinais. Qualquer tema é tratado por oito ou dez agências e eu diria que grande parte do tempo e da habilidade de qualquer um está gasta ou na competição interagências ou nas negociações complexíssimas interagências. Minha aula inaugural, como administrador de política social, foi assistir a uma reunião na qual se tratava de decidir a aplicação de Cr\$ 90 bilhões num programa de saúde e educação no Nordeste. Essa reunião foi feita em setembro e as verbas estavam disponíveis desde agosto. À reunião estavam presentes a SEPLAN, o MEC, o Ministério da Saúde, o MINTER, a SUDENE, o BNDES. Só que não era agosto de 1985, mas sim de 1984. As agências discutiam, há 13 meses, como se organizava o fluxograma dos recursos. Creio que estou absolutamente exagerando, mas é absolutamente fundamental que isto seja de conhecimento da sociedade. É absolutamente fundamental que os auxiliares de xerife que ganharem a batalha dos preços possam ganhar a batalha de cobrar eficácia das máquinas públicas. Por que não?

Se o médico tem um contrato de trabalho que lhe diz ter de prestar quatro horas de serviço num posto de saúde, ele não pode passar lá 20 minutos, deixando em fila 500 ou 600 pessoas, dando a elas um diagnóstico que é Cafiaspirina, ou cortizona ou antibiótico. É evidente que, se houver cobrança, a eficácia da máquina vai melhorar. É evidente que, se a eficácia não melhorar, a democracia tem o mecanismo da renovação eleitoral para premiar aqueles que se empenham em melhorar e para punir aqueles que são complacentes com a ineficácia. Eu creio que, no mundo pós-reforma, a máquina pública vai ser submetida a uma rigorosa cobrança e a um rigoroso escrutínio. Isto corresponderá a um salto qualitativo também nas rela-

que, armadas das melhores intenções, sentaram-se nas cadeiras número um, ou dois, ou três e dedicaram sangue, suor e

ções Estado-sociedade no Brasil.

Vou terminar estas reflexões por aqui para dizer que, deixando de lado as técnicas da reforma, creio que ela não apenas abre caminho para que, com alguns ajustes importantes, se criem as condições para uma retomada de crescimento controlada como, de outro lado, se introduza uma mudança qualitativa nas relações Estado-sociedade que aponta rigorosamente para que a definição, ou pelo menos na direção, da maturidade de uma sociedade democrática. E aí, pelos estranhos caminhos com que a história constrói essas

soluções, foi a generalização das práticas de indexação, foi a absoluta permissividade com os procedimentos especulativos, foi o prêmio e o incentivo às operações desta natureza que acabaram criando, no Brasil, as condições para que, quase num passe de mágica, se instaurasse uma hora de aperfeiçoamento democrático. Eu creio que a avaliação da reforma monetária vai ser um domínio muito menos das teses dos economistas, daqui a dois ou três anos, e muito mais o domínio das teses dos politicólogos, dos sociólogos e dos antropólogos, percebendo a mutação na

direção da modernidade que se estabelecerá nas relações Estado-sociedade no Brasil, a partir desta decisão de transcendentais conseqüências.

Carlos Lessa*

*Prof. da UFRJ, atualmente diretor da área de Projetos 4 do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social — BNDES.

PLANO DE ESTABILIZAÇÃO: o papel dos salários

Sob a forma de um choque heterodoxo — congelamento temporário de preços — realiza-se, num único lance, uma quase total desindexação da economia brasileira. Se há muito se fazia necessária e mesmo inadiável frente ao potencial descontrolado inflacionário, não havia motivos para que fosse feita, pelo menos em tese, através de tratamento de choque; se era o setor financeiro o mais problemático, sua desindexação não precisaria ser acompanhada pela desindexação parcial dos salários. Não cabe, no momento, uma avaliação comparativa entre o caminho escolhido e outra hipótese qualquer, "teoricamente" possível. A preferência por uma operação abrangente e repentina justifica-se em grande parte pela facilidade operacional com que pôde ser implantada — num único lance —, assim como pela quase inexpressiva resistência política que suscita — não apenas o congelamento de preços tem um legítimo apelo popular como coloca o setor privado frente a uma nova realidade de fato, à qual é necessário que se acomode. A inviabilidade prática de um caminho alternativo, especialmente o tão discutido "pacto social", deve ter tido fundamental importância na formulação do Plano de Estabilização do Governo.

Mesmo que os objetivos perseguidos pela equipe governamental não tenham relação direta com a determinação dos salários, é fácil compreender porque estes aparecem em primeiro plano nos debates pós-choque, assim como a imediata oposição das lideranças sindicais às determinações de política econômica. Estas acarretarão o refluxo temporário de um movimento que vinha crescendo com a força dos sindicatos, quer em função do crescimento do emprego quer, principalmente, em função da liberalização política dos últimos anos. Se é verdade que as conquistas salariais tendiam a ser corroídas pelos patamares crescentes de inflação, e mesmo reduzidas a nada por uma possível explosão inflacionária, também é verdade que a experiência sindical recente era de ganhos reais de salários — ou seja, ganhos acima do processo inflacionário, mesmo

que este apresentasse tendência a se acelerar. O congelamento de preços tanto fornece um forte argumento à parte patronal nas próximas negociações salariais como tende a retirar apoio das reivindicações por maiores salários reais; além disso, é evidente que o choque atropelou, como iniciativa unilateral, as negociações que vinham sendo feitas entre trabalhadores, Governo e empresários.

Situar devidamente a nova política salarial, assim como seus prós e contras para o movimento sindical — objeto central deste artigo —, requer uma rápida avaliação das linhas gerais do "pacote" de 28 de fevereiro e dos principais objetivos perseguidos pelo Governo.

O congelamento é a peça central da política econômica dos próximos meses, e a possibilidade de viabilizá-la — quer dizer, alcançar efetivamente taxas inflacionárias próximas a zero —, sem comprometer o nível de atividade econômica, a principal aposta do Governo. As demais medidas devem ser entendidas em seu papel de viabilizadoras do congelamento: coerente com o diagnóstico de inflação inercial — segundo o qual a inflação se perpetua à medida que todos os preços são reajustados periódica e defasadamente, atualizando constantemente a inflação passada e, portanto, de forma "neutra" no que diz respeito à distribuição da renda —, essas medidas procuram ajustar algumas variáveis importantes de forma a, por um lado, não criar pressões altistas sobre os preços e, por outro, garantir, na medida do possível, o funcionamento normal do sistema econômico. Salários, juros e câmbio, enquanto representam preços de incidência generalizada sobre a economia, encontram-se sob essa dupla determinação: não pressionar o custo das empresas cujos preços estão congelados, assim como garantir o prosseguimento das atividades cujos rendimentos dependem dessas variáveis.

Trata-se de emprestar credibilidade ao congelamento: se este afeta diretamente os setores produtivos, o controle das demais variáveis possibilitará a esses setores um horizonte maior para a previsão de

seus custos; mais do que isso, procurará garantir alguma flexibilidade para que os preços se ajustem a uma situação de estabilidade, sem que se movam **necessária e conjuntamente para cima**. Esta primeira acomodação de preços relativos — em que cada setor é forçado a repactuar preços com clientes e fornecedores, tendo em vista sua margem de rentabilidade e o tabelamento a nível de consumo final —, mesmo que se realize com fortes atritos intersetoriais, é essencial para que não se comprometa o nível de produção durante a fase de congelamento.

A evolução recente da economia brasileira mostrou-se bastante favorável aos formuladores do Plano de Estabilização, ao possibilitar um conjunto de medidas complementares com reduzido grau de arbitrariedade na fixação de variáveis, sem comprometer a flexibilidade da política econômica no período de congelamento. Principalmente as taxas de câmbio e juros puderam ser mantidas nas posições em que se encontravam antes do choque, evitando-se com isso uma pressão inflacionária deliberada que normalmente acompanha as demais experiências de choque heterodoxo. Evitou-se, em primeiro lugar, uma desvalorização cambial no momento do congelamento de preços e, portanto, um aumento no custo de insumos importados. Isso foi possível à medida que a taxa de câmbio já há algum tempo se encontrava subvalorizada e sofrendo reajustes diários. Além disso, a elevada taxa inflacionária de janeiro, pressionada pela alta de preços dos produtos primários em decorrência da seca no sul do país, permitiu a desvalorização proporcional do câmbio durante o mês de fevereiro. Com isso, tanto se garantiu o incentivo aos setores exportadores para a manutenção do saldo comercial com o exterior — o Governo acredita mesmo possuir significativo espaço de manobra para não desvalorizar o câmbio frente a uma inflação residual —, como se congelaram os preços de produtos primários — uma fonte recorrente de pressões inflacionárias —, relativamente elevados em relação aos demais; ou seja, abre-se um possível espaço deflacio-