

A CONJUNTURA ECONÔMICA NA VISÃO DE MAURÍCIO COUTINHO*

Uma análise da conjuntura atual da economia brasileira, a crise prolongada e sua relação com a crise internacional, a política econômica de curto prazo, a inflação e a dificuldade de uma estratégia de financiamento de longo prazo, a dívida pública, o processo de privatização, o nível do debate econômico e as possíveis mudanças com a nova Constituição: estes são os temas desta entrevista que o Professor Maurício Coutinho concedeu aos Indicadores Econômicos.

P. - O que tu achas de importante na análise da política econômica atual?

R. - Eu acho que a análise de política econômica no Brasil tem sido, e talvez não pudesse deixar de ser, uma análise estritamente de conjuntura. Tenho a impressão de que se criou o hábito de um discurso muito preso a problemas correntes, ligados à exacerbada instabilidade da gestão econômica, de modo que os economistas têm se convertido em pessoas que dão opinião sobre: por que a taxa de juros subiu ontem? Ou qual é a perspectiva do mercado financeiro de amanhã ou depois de amanhã ou, ainda, o que ocorreu com os salários no último mês? Este tipo de coisa tem alguma razão de ser. As pessoas estão perplexas, e a situação econômica é complexa. Por outro lado, ela é tão instável, que todo mundo quer saber o que se passa agora. É uma característica da crise inflacionária aguda. Por outro lado, a discussão estreita é, em parte, defeito de formação profissional. O pessoal ainda insiste em apresentar soluções, projetos alternativos ou semi-alternativos. Os economistas falam hoje como falavam em 82, 83, 84: a situação econômica é essa, tem aqui um projeto alternativo. Parece que agora alguns começaram a perceber que os projetos alternativos só funcionam com governos alternativos.

Momento de ruptura ou apenas de reorganização

P. - Tu achas que a crise atual representa um momento de ruptura?

R. - Hoje se vive um momento de exaustão. Existem muitas crises, a começar pela crise internacional, uma crise de futuro, uma certa dúvida sobre o papel do Brasil no futuro do mundo. Todas essas crises estão sendo projetadas sobre um país cuja estrutura de política econômica é enfeudada, é autárquica. Não existe uma estrutura de política econômica de cunho liberal. Não liberal no sentido de livre iniciativa, mas liberal no sentido de definição de funções, de modo que o Estado

* Professor do Instituto de Economia da UNICAMP.

Colaboraram nesta entrevista: Enéas Costa de Souza, Gentil Corazza, Pedro Almeida e Roberto Marcantônio.

tenha atributos específicos e regras para cumprir esses atributos, como têm todos os países. Nós não temos uma estrutura de finanças públicas, de política econômica liberal, nunca tivemos. E isso, em momentos de crise econômica, projeta uma instabilidade e uma grande imprevisibilidade sobre a política econômica. A política econômica acaba sendo, em última análise, uma política grosseira, quer dizer, uma política econômica de tábula rasa. Um exemplo: nossos monetaristas propõem elevar a taxa de juros ou controlar os salários. E é claro que essas medidas, numa situação de crise hiperinflacionária, são ineficazes. Este é o ponto. O que está em questão hoje me parece ser a estrutura de organização da política econômica, a maneira pela qual se pode fazer política econômica e, principalmente, a estrutura de financiamento público que é muito antiga, no mau sentido. É autocrática.

P. - Tu vês alguma perspectiva de alterar essa situação autocrática, ou tu achas que o que está ocorrendo é apenas uma reorganização, uma espera de uma nova etapa do capitalismo?

R. - O que eu vejo hoje são apenas debates na área de política de estabilização e debates na área fiscal. E a única questão efetiva no debate fiscal é a descentralização tributária. Questão importante, da máxima importância, mas restrita. Também existe alguma discussão — pouca — sobre regras orçamentárias. Ainda não se sabe o que vai ficar disso tudo com a promulgação da nova Constituição. De resto, não se fala de toda a estrutura do financiamento público. Parece que não vai se tocar em temas clássicos, como progressividade ou financiamento adequado do sistema de bem-estar. Francamente, o Estado não caminha para o que seria uma ruptura, uma nova forma de organização das condições de financiamento e também da economia. O Estado não demonstra essa vontade, pelo contrário. Não é um Estado reformista, nem no sentido de reformista conservador, como foi o Estado dos militares, profundamente reformista. É um Estado sem vontade, é um Estado que não pode mais fazer aquele autoritarismo intenso; é um Estado que, hoje, é esse condomínio esquisito entre poder central e fisiologia regional. Então dá nisso: nem autoritarismo, por falta de força, nem estruturas democráticas, por falta de condições.

A crise brasileira e a crise internacional

P. - Hoje existe uma crise da economia nacional e, ao mesmo tempo, uma crise internacional. Em que medida a solução interna passa pelo capital internacional?

R. - É verdade, há uma crise nossa e uma crise internacional. Nem sempre as nossas crises foram paralelas às crises internacionais. Esse é um problema. E há de fato uma indefinição aparente. Os países desenvolvidos não estão preocupados com a nossa sorte, a não ser, naturalmente, preocupação contável de arrumar um acordo de curto prazo, etc. E a política econômica não leva em conta novas possibilidades de inserção no capitalismo internacional, e isso se repete mesmo nos setores ultra-integracionistas. Vocês podem ver que o ultra-integracionismo tem sido quase que estritamente ideológico. Porque não há propostas de atuação; porque, ao que comentam os especialistas, as perspectivas de in-

tegração são pequenas, quer dizer, o Brasil é um simples peão no tabuleiro internacional e todos os países da América Latina também. Eu acho que isso é importante porque, primeiro, projeta problemas para o equacionamento da questão da dívida externa e, segundo, porque a nossa burguesia, hoje, que é uma burguesia "soi disante" internacionalista e integracionista, permanece sem uma possibilidade de integração concreta. Isso torna a estratégia conservadora muito falha. Se vocês prestarem atenção, por exemplo, nas últimas manifestações do Simonsen — uma pessoa que representa bem esse estado de espírito internacionalista —, se pegarem os textos dele, como aquele manifesto-bomba que ele publicou na **Veja**, constatarão que é algo ressonante ideologicamente; mas, se enxugarmos bem, o que sobra de proposições é zero, porque ele não tem nada para dizer.

O fracasso do Plano Cruzado

P. — O que se caracteriza é que o País não tem projetos. Os vários setores não têm projetos. Na tua opinião, por exemplo, porque fracassou o Cruzado? Pergunto isso porque o Ministro da Fazenda, Dilson Funaro, era parte de um grupo que tinha algum projeto.

R. — Teríamos que fazer uma análise do Cruzado em vários estágios. Um dos níveis é o da política econômica concreta: por que fracassou naquele momento. Há várias questões, inclusive a demora a qualquer reação positiva e, também, outra questão fundamental e pouco analisada, a das contas externas. Parece evidente que um dos fatores que o levou ao fracasso foi a crise internacional. A crise cambial antecipou o desfecho. Então, esse seria um dos níveis de análise: quais foram os fatos, na política econômica e no contexto internacional, que fizeram com que o fracasso fosse tão grande? Agora, afora este ângulo de enquadramento, teria que ser analisado o projeto enquanto concepção e enquanto grupo de execução. Hoje estão claros os aspectos políticos do Plano Cruzado. Era um plano ambíguo teoricamente. A teoria cruzadiana da inflação inercial nos propõe, em termos muito simples, que basta um golpe de mão, desde que os preços relativos estejam alinhados, para que nós paremos com a inflação. Esse golpe de mão, que é o congelamento, implica na manutenção da estrutura distributiva. Isso é a essência do Cruzado: não há porque haver inflação, a inflação não tem justificativa, os preços sobem porque subiram no passado, etc. Bom, se é assim, corta. Quase que um ovo de Colombo. Por um lado, existe isso que é a essência da concepção teórica do Cruzado e, acho também, que é a essência do sucesso político que o Plano teve. Mas, por outro lado, pode-se tentar ver o Cruzado também como uma estratégia reformista. Entre os dois elementos, estabilizar pela imobilidade ou estabilizar pela reforma, há um conflito óbvio. É natural que o Governo, pelo tipo de força que o compõe, só poderia tentar estabilizar pela imobilidade e não pela reforma. Deste modo, o discurso reformista é um discurso vão. O Funaro é um messiânico. O que ele representa, o que ele representava com aquela bandeira de um reformismo sem nenhum grau de concreção? Qual era o reformismo? Quais são as medidas possíveis? O Cruzado padecia dessa ambigüidade, embora houvesse, no caso Funaro, um apelo reformista. Daí o sucesso popular.

A relação Estado/Economia/Sociedade

P. - Mais de uma vez chamaste a atenção para a relação entre Estado e Economia. Falaste numa certa independência ou autonomia do Estado. Esta independência reflete a característica da sociedade brasileira?

R. - Ela reflete uma independência engraçada. O Cruzado foi bem isso. Porque, pensando bem, foi também uma manobra de um grupo de pessoas. Mas é óbvio que, para conquistar o apoio de quem manda, houve medidas concretas como, por exemplo, prometer uma estabilidade de preços relativos. O Cruzado representava uma conciliação entre a visão messiânica do Estado e as realidades concretas e palpáveis dos setores empresariais. Era um projeto bem brasileiro, no sentido exclusivo de que emanava do Estado e na forma de o Executivo sentar à mesa e dizer: "eu controlo todos os preços". Isso é apenas a exacerbação de uma característica da política econômica nacional, a elevação da plenipotência do Estado a um grau extremo.

P. - Do ponto de vista dos assalariados, que proposta tu achas que é possível fazer para a modificação da realidade social e da política econômica?

R. - A discussão trafega sobre dois planos. O plano da defesa imediata dos salários, que significa discutir regras de indexação, ou regras de acordo. Isso é uma prática que vem se aperfeiçoando no Brasil, embora o Estado venha bloqueando muito. Os setores organizados dos assalariados se propõem também a discutir uma estratégia antiinflacionária. Antiinflacionária porque é óbvio que não adianta fazer um concerto de indexação sem discutir uma estratégia antiinflacionária.

O nosso Governo não quer pactar porque a condição mínima de pacto é a mudança de procedimentos da política econômica e o estabelecimento das regras de financiamento público, a tal de transparência pela qual todos clamam.

P. - Mas o que tem a sociedade brasileira de características? Foi nesse sentido que eu queria perguntar antes. O que tem a sociedade brasileira de característica que permite que o Estado se recuse ou não queira participar de uma discussão de fato dos problemas essenciais? Eu acho que é isso que permite que ele seja tão independente e autônomo.

R. - O Estado, hoje, não participa dessas discussões porque não tem autoridade em primeiro lugar. Em segundo, porque uma discussão dessas desembocaria, necessariamente, em uma discussão sobre o financiamento público, que implicaria no policiamento do fisiologismo, para usar a palavra da moda. E, eventualmente, poderia, essa discussão, ir por caminhos imponderáveis, em que as pessoas passassem a discutir, por exemplo, a questão da taxa de juros e da dívida pública. O Estado não quer patrocinar essa discussão. Seria uma discussão que iria, talvez, chegar perto demais dos problemas essenciais. Não é um Estado de mudança, esse é o ponto. Nem de mudança conservadora.

A privatização da economia

P. - Qual é o alcance da onda de privatização como solução para a crise, tanto a nível internacional como a nível nacional?

R. - Aí tem duas coisas: a questão da privatização a nível internacional é muito séria. É uma questão de fato importante, principalmente na Europa, porque está no bojo da unificação continental. A unificação impõe que eles façam o que chamam de harmonização fiscal. Tem que ter políticas fiscais mais ou menos harmônicas, incluindo o tratamento dado a subsídios e estatais. Por outro lado, ainda me reportando à situação dos países desenvolvidos, há menos zelo pelos monopólios públicos. Certos produtos, que eram produzidos pelo setor público, eram monopólios dos quais não se podia escapar. Os processos econômicos mudaram. Esses monopólios se diversificaram muito e perderam a razão de ser. Os serviços públicos mudaram, esse é o ponto. Ademais, muitas atividades produtivas estavam na mão do Governo, e o Governo não pode ser um concorrente forte da empresa privada, como no caso da indústria automobilística. Esse é um tema moderno. Acresça-se a essa questão econômica importante o fato de que, em alguns países, a privatização é bandeira ideológica. A Inglaterra é um caso típico. A Margareth Thatcher quer varrer o país, quer criar uma nova Inglaterra. A Inglaterra tem uma política social darwinista. Enfim, trata-se de uma ampla proposta de mudança conservadora. Isso só para situar a contemporaneidade do debate que se passa no Exterior. No que diz respeito à nossa situação, alguns acham que a venda de estatais é fonte de recursos para o Governo; não é, porque, em quase todos os casos, é repasse. A venda de uma estatal quase sempre representa, para o BNDES, um registro contábil, risca da coluna do patrimônio e lança na coluna da dívida. E, por outro lado, entra naquela velha história de que as empresas estão quebradas, há uma crise financeira e o Estado teria que doar as empresas. Então, ele vai doando muitas empresas produtivas. Mas essa não é a questão central. Entremos no núcleo do debate que é o ponto, por exemplo, tal como proposto por Ignácio Rangel, de privatização do serviço público, ou mesmo a privatização de um grupo como o siderúrgico, que é um grupo produtivo, serviço público produtivo. Isso passa pelo denominado realismo tarifário. O Governo só pode passar essas empresas; o setor privado só vai aceitar se houver uma cláusula contratual de tarifa cobrindo custos e dando remuneração para o capital. Mas, se assim fosse, o Governo estaria bem com essas empresas. O Governo não está bem com essas empresas, porque elas foram muito oneradas pelo combate à inflação ou pela questão da dívida externa. O Governo não pôde dar a elas o realismo tarifário que faria com que não se colocasse o tema em debate hoje. Quer dizer que fica problema pendente: o Governo vai se desvinculando dos penduricalhos, aqueles que o BNDES veio a assumir por falência, ficando impossibilitado de passar os setores que teriam algum tipo de viabilidade tarifária mesmo no presente, se a política de controle de preços e de endividamento externo houvesse sido outra. O Governo também não pode passar as empresas saneadas e assumir as dívidas, porque a dívida é maior que o Governo. Enfim, acho que o debate que se dá no interior dessas restrições é o que interessa e não tem nada a ver com os problemas colocados pelo debate europeu sobre privatização.

Os mecanismos de acomodação à crise

P. - O Brasil vive em crise há quase uma década. Até quando vai durar essa crise?

R. - Esse é o problema. Pensando bem, isso não é só interessante, é até preocupante. Nós estamos numa crise galopante desde o ano de 1979. Uma crise financeira, inflacionária, galopante. São nove anos de crise. Esse País nunca passou por isso, nem na década de 30. Então, a minha indagação é: como um país tão dinâmico como o nosso, que tem tido soluções econômicas dinâmicas, embora arbitrárias, se encontra há 10 anos em crise de retrocesso?

P. - É uma crise que todo mundo sabe que existe e analisa. Entretanto as pessoas continuam vivendo e, sem nenhuma depressão, como se fosse em outros tempos. Sente-se que há uma crise, mas não aquele desespero que, evidentemente, poderia haver numa situação de tão longa crise. Como tu explicarias isso?

R. - Em primeiro lugar, a nível econômico, os mecanismos de acomodação do nosso capitalismo financeiro são fantásticos, dado o endividamento público e a elevada inflação. É um fato que estrangula a economia, porque se trata de um processo de transferência de renda ao setor financeiro ou, digamos assim, aos interesses financeiros em geral. Cabe perguntar: todos estamos em crise? Sim. Mas o capital financeiro convive bem com a crise. Convive com uma taxa de risco elevada, mas isso é outro problema. Este é o quadro econômico mais genérico. A sociedade brasileira vem demonstrando possuir poucos recursos políticos para se opor a isso. Em todos os sentidos, a política do Governo é muito fácil: entra ministro, sai ministro, muda a política da noite para o dia e tudo bem. A sociedade, como diria aquele personagem, assiste a tudo bestificada.

A Constituinte e as mudanças

P. - E em relação à Constituinte, tu achas que os resultados conhecidos até agora estão possibilitando uma reformulação do Estado?

R. - Na área fiscal, o grande tema é a descentralização. Esse fato coloca para o futuro questões interessantes, diminui um pouco o poder do Governo Federal e aumenta o poder das esferas subnacionais. Esse é um tema interessante. Além disto, o Governo ficará mais controlado, de acordo com o texto constitucional. O processo de elaboração orçamentária ficou mais policiado. Isso é bom, promete algumas coisas interessantes, mas eu diria que as mudanças na área do financiamento público não foram muito adiante disso. Por exemplo, o sistema de recursos sociais, de gastos sociais, gastos previdenciários. Neste aspecto, há ainda muita indefinição, mas nenhuma novidade de monta. A própria questão da estrutura tributária do Governo, a preponderância dos tributos indiretos, sofreu poucas alterações. Claro, isso tudo pode se mudar com uma portaria de governo amanhã, a despeito do texto constitucional. O problema que eu acho crucial é a ausência de regras doutrinárias claras no financiamento público, distinguindo e caracterizando

gastos públicos gerais, gastos do sistema de "welfare", atividades empresariais do Governo. Não foi aventada uma filosofia geral e particularizada de financiamento público, de modo que, mesmo na área tributária, onde se procurou ver muito progresso, há mais incerteza que definições. Isto significa: há mais margem para o arbítrio estatal que para a cidadania.

O debate econômico, a inflação e a estratégia de longo prazo

P. - Existe uma questão essencial pouco lembrada nas discussões atuais. É a questão do longo prazo da economia brasileira. Como tu vês essa questão?

R. - Não há estratégia de financiamento de longo prazo que possa conviver com uma crise inflacionária destas. O Governo nem se propõe a pensar no financiamento a longo prazo. Nosso único instrumento de longo prazo é o BNDES, que dispõe desses fluxos de recursos esquisitíssimos para assegurar um investimento mínimo. Uma economia altamente inflacionária não permite o financiamento de longo prazo. Haveria que se fazer uma discussão sobre o problema da valorização do capital, ou dos capitais, num contexto inflacionário. A dificuldade pra que se efetuem investimentos no contexto inflacionário é brutal. A possibilidade de que exista desvalorização do capital com a taxa inflacionária atual é grande, dadas as discrepâncias de reajustamento de preços relativos. Não se pode fazer muito planejamento a longo prazo; nessas condições, a política de financiamento fica prejudicada. Não se tem discutido isso, nem se poderia, pois teria que se voltar a falar na velha reforma do sistema financeiro, no significado das indexações e da correção monetária, na política salarial.

P. - O que tu pensas sobre a inflação atual?

R. - Tem duas questões. Uma é a crise hiperinflacionária. É óbvio que essa é a crise de um governo desacreditado. Então é isso, não há o que dizer a respeito dessa inflação. O que explica uma taxa de inflação de 25% ao mês? Esse é um governo em desagregação, no qual toda a administração de política econômica é inefetiva. Outra coisa é a nossa rotina inflacionária, pouco estudada. O papel da correção monetária, acho que também tem sido pouco estudado. Eu tenho opiniões fortes sobre isso, estou só apontando temas. Gostaria que se caracterizasse melhor as possibilidades de convivência com a inflação numa economia em expansão e numa economia em recessão. Criou-se o mito de que os mecanismos de proteção contra a inflação dão conta do recado. No fundo, o que são os mecanismos que o Governo criou depois de 1964? Nada mais são que mecanismos de disciplinamento das transferências de rendimento entre capitais e de toda a sociedade, através do sistema de indexações diferenciadas e de financiamento público para setores determinados. Enfim, o Governo sinalizou, foi como se um guarda de trânsito tivesse sinalizado a inflação, organizando as perdas e ganhos de rendimentos. Poderia se chegar a bom termo, desde que houvesse sempre agentes dispostos a ceder rendas. Hoje em dia, os agentes estão arredios, e o guarda de trânsito perdeu a função. Há uma crise financeira pública, devido, inclusive, à questão internacional, e, nestas condições, os mecanismos de

disciplinamento das transferências de rendas são ineficazes e até mesmo destrutivos. O problema de fundo é: por que essa crise tem, no Brasil, uma feição hiperinflacionária? Eu tenho a impressão de que se deveria pensar sobre isso, enfocando adequadamente os mecanismos institucionais de financiamento público e de transferência de rendimentos.

P. - Por que o debate econômico está na superfície? Por que a crise se aprofunda e nós ficamos discutindo na superfície?

R. - A discussão da inflação não é uma questão de superfície, é uma discussão essencial. Ela não avançou; simplesmente isso. Eu acho que teria que se fazer sociologia das idéias, um trabalho meio maçante, mas às vezes elucidativo. Tenho a impressão de que toda a controvérsia em torno da inflação inercial foi uma contribuição negativa que pouco ajudou a entender a natureza do processo inflacionário. Contudo foi a tônica dominante no debate acadêmico e também, depois, no debate político que durou dois, três anos.

Eu constato inclusive, como professor, que o próprio debate acadêmico, hoje, é muito pobre, é um debate de emergência, de conjuntura. Não que isso não seja importante, mas não pode resumir a preocupação acadêmica. Nos anos 60, o Rangel escreveu uma teoria sobre a inflação que foi altamente explicativa da situação da época. Hoje estamos constatando que nós não temos sequer um esboço de explicação. Então fica se discutindo a teoria inercial que é, verdadeiramente, uma anti-teoria. Vivemos uma crise da teoria? De modo nenhum, não é uma crise da teoria, sejamos mais modestos. Pode ser até uma crise dos teóricos. Acho que se abusou um pouco dessa expressão "crise das teorias". Eu não saberia responder, mas tem muita coisa aí para se pensar, inclusive o próprio problema do papel dos intelectuais. Nos últimos tempos, os intelectuais acham que sua função é a de dar respostas prontas para problemas de governo. Isso tudo cria um clima pouco propício para estudos em profundidade. Os intelectuais hoje estão com mentalidade de funcionários, e funcionário não pensa, funcionário executa. Poucos funcionários pensam. Há muita produção em economia, muito papel sendo escrito, mas pouca coisa relevante. Este é o quadro.