

S

06.11/181

1073

043936 Universidade Federal do Rio de Janeiro



# Instituto de Economia Industrial

TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 73

A TRANSIÇÃO PARA A NOVA  
REPÚBLICA

(Agosto de 84 a Abril de 85)

Antonio Dias Leite

Abril/1985

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO  
INSTITUTO DE ECONOMIA INDUSTRIAL



ESTE LIVRO SOB A TÊNÇ A O  
DEVE SER CONSULTADO NA BIBLIOTECA

A transição para a Nova República  
(Agosto de 84 a Abril de 85)

Antonio Dias Leite  
Abril/1985



43 - 016368

INVENTARIADO

25/07/86

FEA - UFRJ  
BIBLIOTECA  
Data: 02, 07, 85  
N.º Registro: 043536-3  
NS 98296

3  
UFRJ/IEI  
TD 73

FICHA CATALOGRÁFICA

Leite, Antonio Dias  
A transição para a Nova República (Agosto de 84  
a abril de 85).  
-- Rio de Janeiro: UFRJ/Instituto de Economia  
Industrial, 1985.  
100 p.-- (Texto para Discussão; n.73)

ÍNDICE

	Pág.
APRESENTAÇÃO .....	I-II
Cap. I - A OPÇÃO LIBERAL E OS ASPECTOS ÉTICOS DO GOVERNO	
. Introdução .....	1
. A Oportunidade da Opção Liberal .....	4
. Os Riscos da Opção Liberal .....	7
. A Relevância do Aspecto Ético na Reconstrução.....	10
. A Necessidade de Clareza dos Atos e Relatos Públicos .....	13
. A Política Econômica e a Terrível Obrigação de Optar .....	16
. Quem Delibera no Serviço Público? .....	19
. Necessidade de Coerência .....	22
Cap. II - IDÉIAS FUNDAMENTAIS DE UM PLANO DE DOMÍNIO DA INFLAÇÃO EM CEM DIAS	
. Introdução .....	25
. O Novo Governo e a Crise .....	30
. Impaciência com a inflação Persistente..	30
. O Atual Governo e a Luta do Dia-a-Dia ..	31
. Necessidade de União Nacional .....	31
. Possibilidade de Solução Rápida e Decisiva.....	31
. Conteúdo do Plano .....	32
. Reequilíbrio Simultâneo dos Preços Relativos .....	33
. Reajustes Políticos de Preços e Tarifas.	34
. Imposto de Renda Extraordinário - Pessoas Jurídicas .....	35
. Manutenção da Correção Monetária e Restrição do seu Campo de Emprego .....	35
. Correção de Letras, Títulos, Balanços e Cadernetas de Poupança .....	35

INVENTARIADO

25/07/86

FEA - UFRJ  
BIBLIOTECA  
Data: 02, 07, 85  
N.º Registro: 043536-3  
NS 98296

3  
UFRJ/IEI  
TD 73

FICHA CATALOGRÁFICA

Leite, Antonio Dias  
A transição para a Nova República (Agosto de 84  
a abril de 85).  
-- Rio de Janeiro: UFRJ/Instituto de Economia  
Industrial, 1985.  
100 p.-- (Texto para Discussão; n.73)

ÍNDICE

	Pág.
APRESENTAÇÃO .....	I-II
Cap. I - A OPÇÃO LIBERAL E OS ASPECTOS ÉTICOS DO GOVERNO	
. Introdução .....	1
. A Oportunidade da Opção Liberal .....	4
. Os Riscos da Opção Liberal .....	7
. A Relevância do Aspecto Ético na Reconstrução.....	10
. A Necessidade de Clareza dos Atos e Relatos Públicos .....	13
. A Política Econômica e a Terrível Obrigação de Optar .....	16
. Quem Delibera no Serviço Público? .....	19
. Necessidade de Coerência .....	22
Cap. II - IDÉIAS FUNDAMENTAIS DE UM PLANO DE DOMÍNIO DA INFLAÇÃO EM CEM DIAS	
. Introdução .....	25
. O Novo Governo e a Crise .....	30
. Impaciência com a inflação Persistente..	30
. O Atual Governo e a Luta do Dia-a-Dia ..	31
. Necessidade de União Nacional .....	31
. Possibilidade de Solução Rápida e Decisiva.....	31
. Conteúdo do Plano .....	32
. Reequilíbrio Simultâneo dos Preços Relativos .....	33
. Reajustes Políticos de Preços e Tarifas.	34
. Imposto de Renda Extraordinário - Pessoas Jurídicas .....	35
. Manutenção da Correção Monetária e Restrição do seu Campo de Emprego .....	35
. Correção de Letras, Títulos, Balanços e Cadernetas de Poupança .....	35

Í N D I C E (cont.)

Pág.

Cap. II -	IDÉIAS FUNDAMENTAIS DE UM PLANO DE DOMÍNIO DA INFLAÇÃO EM CEM DIAS (cont.)	
	. Reforma Monetária .....	36
	. Reforma Cambial .....	37
	. Empréstimo Interno em Cruzeiros-Ouro ...	37
	. Resgate das Obrigações Reajustáveis em Poder do Público .....	37
	. Reescalamento e Capitalização das Dívidas intra Governo .....	38
	. Empréstimo Compulsório - Contribuição dos Ricos .....	38
	. Entradas de Emergência pelo Mercado Livre .....	39
	. Mineração e Tributação do Ouro .....	39
	. Política Salarial .....	40
	. Alimentos .....	40
	. Esforço ainda por Realizar .....	41
	. Velocidade dos Resultados .....	42
	. O Desenvolvimento e Dívida Externa .....	43
	. Renegociação da Dívida Externa .....	43
	. Função do Banco Central no Repasse da Negociação .....	44
	. Bases para Retomada do Desenvolvimento..	44
	. Elaboração do Plano de Desenvolvimento..	45
	. Diretrizes para o Crescimento Econômico.	46
Cap. III -	REEQUILÍBRIO DE PREÇOS RELATIVOS	
	. Introdução .....	48
	. Pacto Social e Salários .....	50
	. Emprego e Salários ou Subsídios .....	53
	. Recursos para o Setor Público .....	56
	. Pacto Social e Contribuição do Capital..	60
	. Dívida Pública e Custos Financeiros.....	64

Í N D I C E (cont.)

Pág.

Cap. IV -	OS PREPARATIVOS E A ORGANIZAÇÃO DO NOVO GOVERNO	
	. Introdução .....	68
	. Política Inseparável da Economia .....	71
	. As Questões Econômicas Essenciais .....	75
	. Riscos Econômicos da Nova República ..	79
	. As Primeiras Medidas Financeiras .....	82
	. Economia por Decreto .....	86
	. Urgência de um Plano Econômico .....	89

A TRANSIÇÃO PARA A NOVA REPÚBLICA

(agosto de 84 a abril de 85)

## APRESENTAÇÃO

A aproximação da época de conclusão do processo de abertura e renovação política, ao mesmo tempo em que se consolidava a conjuntura de crise econômica, deu origem a grande número de análises críticas, de proposições construtivas e de formulações gerais, em um movimento de opinião que demonstrava a esperança do país em uma reconstrução.

Em termos de crítica construtiva da política econômica do governo, que chegaria ao seu fim em março de 1985, publiquei uma série de artigos, de junho a setembro de 1983, que depois foram reunidos em livro sob o título de "Caminhos da Reconstrução", publicado pela Editora Pioneira.

Quando se definiu, com maior nitidez, o processo de transformação política, com o lançamento das candidaturas à presidência da república, começaram a se alinhar as forças. Parece-me, então, que já perdera a oportunidade e o interesse a continuidade da discussão da política econômica praticada pelo governo cujo mandato estava prestes a terminar. Passava a interessar mais aquilo que se poderia pretender do próximo governo.

Em meados de 1984, vivia-se um período essencialmente político, tornando-se necessário que cada um dos participantes do debate nacional esclarecesse a sua própria opção como

referência para a definição de objetivos, medidas ou mesmo programas de natureza econômica e social que se propusesse defender.

Foi o que procurei fazer, a partir de agosto de 1984, em uma série de artigos e contribuições, os quais, com algumas interrupções, se estenderam até abril de 1985, e que estão reunidos nesta publicação.

Rio de Janeiro, 18 de abril de 1985

Antonio Dias Leite

## Cap. I - A OPÇÃO LIBERAL E OS ASPECTOS ÉTICOS DE GOVERNO

### Introdução

A opção liberal é expressão que, pelo seu simples enunciado, não tem conteúdo definido com suficiente precisão. O seu significado tem variado ao longo do tempo, bem como nas diversas sociedades em que representou ou representa parcela relevante do pensamento político.

Além da variedade de interpretações, presta-se a questão liberal, especialmente quando definidos os seus propósitos de forma sumária, a diferenças significativas entre o discurso e a ação.

Nos países em desenvolvimento, especialmente naqueles em que é exagerada a diversidade de renda e se relegou a segundo plano, durante muitos anos, a educação básica, há uma essencial dificuldade da opção liberal quanto à possibilidade de assegurar a igualdade de oportunidades.

As diferenças de renda e de educação se refletem na saúde e na própria evolução mental, afetada que é pela insuficiência alimentar na primeira infância, nas populações mais pobres. Torna-se, nessas condições, hipocrisia a adoção, pura e simples, das normas jurídicas que assegurem a igualdade de oportunidades. Alguma coisa tem que ser feita, além disso, para que a realidade possa se aproximar desse ideal.

Acredito, portanto, que não há como se ater, no nosso país, à posição mais ortodoxa das definições iniciais do pensamento liberal. Não se pode, também, correr o risco de, por

esse motivo ou outros semelhantes, ir justificando cada vez mais a interferência do Estado na vida das pessoas, com a desculpa de reduzir as desigualdades.

Parece que, nessa revisão que se pretende fazer da estrutura política, econômica e social do país, há uma tendência a se acreditar mais nas pessoas, e na sua capacidade, de que corrigidas distorções terríveis que ocorreram. E, nesse contexto, está compreendido o repúdio à interferência excessiva e ao paternalismo do Estado. A mudança faz sentido e é possível, mesmo em um país como o nosso, que tem uma parcela tão grande da população no estado de extrema pobreza. Mas, até que ponto isso deve ser feito?

É impossível definir a posição de cada um em relação a esta dúvida, simplesmente com a afirmação de que se pertence a esta ou àquela corrente de pensamento definida pelo título genérico. Acho indispensável especificar o que se entende ou que cada um de nós entende pela opção liberal. Foi com esse intuito que procurei esclarecer a posição por mim assumida quanto à oportunidade e os riscos da opção liberal nos dois primeiros artigos da série publicada em agosto e setembro de 1984 na "Folha de São Paulo" e no "Jornal do Brasil".

A esses temas seguem-se outros relacionados como o da relevância do aspecto ético no processo de reconstrução do país, não só no comportamento dos governos como na atitude da sociedade face à crise.

A conjugação de ambos os aspectos da atual conjuntura política se realiza quando se trata da "necessidade de

clareza dos atos e relatos públicos" em um processo de maior participação do Congresso e de redução da dimensão do Poder Executivo.

O capítulo se conclui com a pergunta: "Quem delibera no serviço público" que é, de fato, um retorno à questão da centralização e descentralização na abertura política. Procurei apontar dificuldades de definição, usando como exemplo as Universidades públicas.



### A Oportunidade da Opção Liberal

A conclusão, retardada, dos grandes projetos industriais e de obras de infra-estrutura sob a responsabilidade do Governo Federal, coincide com três anos de recessão e com intenso processo de revisão da ordem política.

Ao concentrar-se nas dificuldades do dia-a-dia, o atual Governo termina deixando o País sem um novo Plano Econômico em andamento. Caberá naturalmente ao próximo Governo fazê-lo. Qualquer que venha a ser a nova orientação, deverá ela considerar que a crise trouxe não só o aparecimento de excesso de capacidade de vários setores produtivos governamentais, como também de capacidade ociosa na maioria dos setores industriais privados. Não haverá necessidade, portanto, num futuro próximo, de grandes investimentos concentrados, à exceção, possivelmente, de obras hidráulicas no Nordeste e de novas iniciativas na pesquisa e exploração de petróleo e gás natural.

Do lado externo, qualquer que seja o rumo das negociações sobre a dívida, persistirá durante vários anos forte pressão sobre o Balanço de Pagamentos, seja no sentido de promoção de exportações, seja no da substituição de importações, o que exigirá, em ambos os casos, poder de competição. Trata-se de produzir eficientemente, em termos internacionais, para poder vender, ou para deixar de comprar, sem impor, no segundo caso, prejuízos à população brasileira por preços excessivos ou produtos inferiores.

Quanto ao mercado interno, simultaneamente com a expansão da demanda, que se faz necessária para promover a re-

cuperação do nível de atividade de tantos empreendimentos parcialmente ociosos, é indispensável um esforço de adaptação desses empreendimentos à nova realidade nacional, que emergirá do processo de reconstrução.

Há, portanto, toda a conveniência de se concentrar atenção na mobilização dos meios de produção disponíveis. Trata-se de decisão que implica contar com a ação de inúmeras atividades privadas.

Na questão crítica de exportar mais e importar menos, a conquista da competitividade requer idéias novas, invenção e aplicação da ciência e tecnologia de resultado rápido.

Em termos estritamente econômicos, evidencia-se, assim, de forma generalizada, a importância do empresário e de todos os que forem capazes de mobilizar recursos humanos e materiais parcialmente ociosos, para um acréscimo de produção, sem recurso a grandes investimentos fixos, que seriam impossíveis no momento da partida. A geração de profissionais de nível superior que o Brasil preparou nos últimos anos, e que hoje está insuficientemente ocupada, pode vir a ser fator decisivo em futuro próximo.

A conjuntura configura-se, portanto, bem diversa da que prevalecia depois da crise de 1963/65. Aquela época, foi importante o reforço da organização empresarial do Governo para promover grandes projetos industriais e de infra-estrutura, que deram origem e tiveram como resultado a elevação da realidade econômica nacional para um novo patamar. Não importa, no caso, que essa política tenha sido mais tarde posta em risco por al-

guns projetos equivocados, ambição excessiva ou imprudência financeira. A fase dos grandes projetos cumpriu a sua missão, arrastou consigo a expansão e a diversificação da indústria privada e situou o País bem adiante do nível dos tipicamente subdesenvolvidos, além de assegurar relativa autonomia nacional.

Em face da nova conjuntura, e depois do hiato de política econômica de longo prazo que acompanhou a crise, chega a hora da conquista diversificada de posições de destaque em um sem número de atividades, o que implica múltiplas frentes de ação e a soma de esforços individuais.

Esse objetivo, estritamente econômico, se coaduna com a definição política de fortalecimento das liberdades individuais e de descentralização do poder que a maioria da sociedade terá provavelmente a oportunidade de manifestar na revisão da Constituição da República, que se anuncia para breve.

Na adoção de tal atitude, de inspiração liberal, não se pode perder de vista, todavia, que se trata de aplicá-la em um país que não representa uma unidade econômica e social e compreende segmentos em estágios primitivos, e alguns de pobreza extrema, que têm que ser recuperados.

### Os Riscos da Opção Liberal

Quando se considera a superioridade da opção liberal, tanto em termos econômicos como políticos, na atual conjuntura brasileira, não é possível descuidar de dois riscos que tal opção acarreta.

Na ordem econômica, constituiria ingenuidade admitir-se que a simples adoção do predomínio da iniciativa privada e do livre exercício das leis de mercado possibilite o desenvolvimento material do país de forma socialmente satisfatória e equilibrada.

Se tal regime pode ser eficiente em determinadas regiões ou setores mais desenvolvidos do País, em outros ele seria perigoso. É notória a diversidade de níveis de desenvolvimento e de estrutura econômica e social, e é gritante o estado de pobreza absoluta, que aprisiona segmentos significativos da população brasileira. Dada a persistência da pobreza por um longo período, esses segmentos da nossa população não seriam capazes de, por si sós, encontrar o caminho e as oportunidades do progresso, tanto pessoal como social.

A opção que pode ser extremamente feliz para grupos, pessoas, setores e regiões do País, não seria, do ponto de vista nacional, aceitável se dela decorresse a necessidade de se continuar a conviver com a extrema pobreza.

Uma atitude de realismo econômico nacional, caracteristicamente nosso, deve, portanto, levar em conta a ação do Estado naquelas áreas em que se faz necessário desatar os laços do atraso, da doença e da ignorância, a que os anos de miséria

conduziram as populações afetadas. O grande risco consiste, portanto, na posição simplista, e importada de um modo geral, de que aqui, como em certos países desenvolvidos, seria suficiente abrir a todos oportunidades, para que cada um, com seu esforço próprio, realize o seu destino de ascensão social e, por essa via, fosse alcançado o desenvolvimento da sociedade como um todo.

A esse risco econômico e social soma-se outro, de natureza política. De fato, a posição liberal é, essencialmente, a de quem admite a diversidade de opiniões, a dúvida quanto às soluções possíveis e procura, no debate, alcançar propostas viáveis e adequadas à realidade geográfica, às imposições de convivência universal e à própria sociedade em determinado estágio de sua evolução, levando em conta as restrições reais à liberdade de escolha. Essa proposição se defrontará com a dos que são adeptos de ideologias dogmáticas, que adotam determinados princípios que consideram irrefutáveis, e que buscam através do sistema democrático conduzir a sociedade na direção por eles pré-determinada. O risco, nesse domínio político, é de que a postura liberal sirva simplesmente de meio para que as minorias ideológicas extremadas forcem a radicalização das definições. Esse risco é real e atual, uma vez que não têm sido poucas as ocasiões, desde que recentemente se abriram vários temas à discussão nacional, em que grupos radicais tenham dado demonstrações do seu propósito de conseguir fazer vitoriosas as suas idéias minoritárias, usando das faculdades da própria abertura política e de conhecidos instrumentos de imposição de idéias nos debates.

No entanto, mais do que nunca é, neste momento, a discussão construtiva e liberal que se impõe, na busca de um caminho de reconstrução, quando se considera a complexidade da situação econômica e a fraqueza das teorias econômicas que pretendem, em muitos casos, ser completas e definitivas.

São tantos os aspectos a considerar na diversidade dos níveis de desenvolvimento que caracteriza o país, na interação de forças externas e internas que atuam sobre o processo econômico, e nas distorções causadas ou agravadas pela crise e pela política econômica recente, que causam espécie as posições apresentadas como indiscutíveis, seja pela ortodoxia monetária, seja pelo radicalismo marxista, seja ainda pelo nacionalismo extremado quando colocado como objetivo primeiro e sem concorrência. Isso contrasta com a natureza frequentemente conflitante dos objetivos desejáveis, a dificuldade de superar os obstáculos e a incerteza das previsões que caracterizam a formulação realista de um programa de vida para o país.

A opção liberar há que vir, portanto, acompanhada, de um lado, no campo econômico, do compromisso de luta sem tréguas contra a pobreza extrema e, de outro, no campo político, pela disposição inabalável de evitar-se que as minorias radicais consigam demover o país da sua opção democrática e da busca de solução própria e exequível para a reconstrução.

### A Relevância do Aspecto Ético na Reconstrução

No processo da reconstrução nacional, que se deseja iniciado com brevidade, há que contar com as conseqüências da crise econômica internacional, da recessão interna e da recomposição política. Há, também, que considerar outra crise, de conteúdo ético, que dificulta qualquer solução.

A sociedade brasileira não acredita nos seus governos, não acredita nas instituições nacionais. É importante que ela volte a acreditar, que ela passe a acreditar que os princípios e diretrizes que forem enunciados sejam objeto de uma séria e honesta tentativa de realizá-los. A crise é de tal profundidade que nenhum governo, por si só, poderá debelá-la, levando a bom termo o processo de reconstrução. Será necessário esforço conjunto de todos e de cada um dos membros da sociedade e das instituições privadas e públicas. Há que estabelecer um clima generalizado de confiança no Governo e no próprio País.

A sociedade espera explicações objetivas do Governo, a respeito do que acontece ou do que deixa de acontecer, e rejeita justificativas que visem a desviar a atenção da opinião pública de fatos relevantes de interesse nacional que, por repercussão, passam a ser do interesse de cada um.

Essa exigência de recuperação da confiança não implica que do novo Governo se espere o atendimento, em prazo curto, dos requisitos de cada parcela de uma população tão sofrida. Ao contrário, a formulação de programas executáveis, a disposição de realizá-los e a atribuição de responsabilidade aos executores pelo seu fiel cumprimento, é que aproximará o Gover-

no da opinião pública. A verificação da execução dos programas, com explicações claras sobre erros e falhas, com a punição adequada segundo a gravidade das culpas, como fatos correntes na vida pública, afastará progressivamente a suspeita, que hoje existe, de uma conivência geral, que se estende ao comportamento das próprias pessoas face à sociedade.

É nesse contexto que se situa a responsabilidade ética da Imprensa com sua função crítica, que há de ser justa e construtiva.

A questão ética abrange a repartição da renda. Em primeiro lugar, pela coexistência do país desenvolvido com extensas áreas de miséria. Não podemos conviver com essa situação. Em segundo lugar, pela repartição desigual dos sacrifícios resultantes da crise por que passamos, e a sua imposição quase exclusivamente sobre os assalariados e sobre a parcela dos detentores de capital que, através de suas empresas, produzem bens e serviços requeridos pela sociedade. É indispensável, do ponto de vista ético, que a reconstrução econômica e política compreenda contribuição do capital, relacionada com a parte do patrimônio que é utilizada exclusivamente para fruição pessoal dos seus detentores.

A questão ética se estende, finalmente, às relações entre cada indivíduo e o seu trabalho. Segmentos crescentes da sociedade, em proporção variável conforme a região, em função de situações de injustiça social, ou de desorganização administrativa, dissociam direitos e obrigações nas relações de trabalho. A reivindicação pura e simples de remuneração melhor, independente da contrapartida do trabalho que a ela cor-

responde e da produtividade da atividade exercida, além do seu conteúdo ético, constitui-se em problema de grande magnitude pelas conseqüências que tem sobre o nível de eficiência da estrutura econômica nacional e, por essa via, na nossa capacidade de competir. Mais grave é, ainda, nesse particular, a associação da política eleitoral com a utilização da capacidade de empregador do Estado. O empreguismo sem concurso, além de eticamente indefensável, arruína, como arruinou, o erário de vários Estados, exercendo ainda efeito deletério sobre o próprio serviço público.

Se é necessária uma transmissão de confiança no comportamento dos que governam o país ou comandam a economia nacional, há que surgir, em contracorrente, renovado interesse da parte dos que trabalham, pela aplicação do melhor do seu esforço no exercício da função que lhe cabe, como contribuição para a reconstrução do país e a continuada elevação do padrão de vida da população.

#### A Necessidade de Clareza dos Atos e Relatos Públicos

O emaranhado da legislação e a confusa estrutura da administração pública, bem como a desorganização dos processos administrativos, provocando uma forte perturbação das atividades correntes da vida econômica do país, induzem decisões equivocadas.

O excesso da presença reguladora cria, em primeiro lugar, uma sobrecarga no serviço administrativo da União, dos Estados e Municípios e, por essa via, um aumento dos seus custos. Esse excesso gera a necessidade de complexas organizações nas empresas para fazerem face às exigências ou a adoção de práticas irregulares para contornar as dificuldades criando, em ambos os casos, custos desnecessários. Para a sobrevivência das pequenas empresas, o próprio governo da União teve que pensar em uma proposição que as aliviasse da legislação sobrecarregada.

A tradição nacional de regulamentar e interferir no dia-a-dia das empresas e das pessoas, recentemente agravada, além dos seus efeitos diretos, traz como corolário a dificuldade de entendimento do que se passa. Qualquer questão requer uma pesquisa para decifrar as conseqüências efetivas de medidas cujos objetivos iniciais foram freqüentemente diferentes daqueles que estão sendo alcançados.

A perturbação que daí decorre para as atividades da vida econômica é agravada pela falta de clareza dos atos públicos, especialmente no que se refere à definição de objetivos. Mas também, no uso dos instrumentos de promoção do desenvolvimento econômico e social, de apoio às empresas, é necessá

rio que se saiba, a cada momento, tanto a natureza dos gastos como a origem dos recursos, especialmente no caso de incentivos e subsídios. Qual a parcela dos recursos aplicados vem da tributação, dos empréstimos com garantia do Tesouro Nacional, ou ainda da dívida pública?

É preciso, sobretudo, que o incentivo ou subsídio, ao ser atribuído a determinado setor ou atividade, tenha uma avaliação nítida para que as pessoas possam compará-lo com os benefícios alcançados. A sua realização tem que vir a público na medida do que efetivamente vier a ser aplicado, e os respectivos resultados colhidos e observados. E tem que haver prazo. Os artifícios não podem, a não ser em casos extremos e raros, ter duração indefinida.

Alguns tipos de subsídios hoje existentes não têm sido passíveis de mensuração nem por aqueles que os estudam, apoiando-os em princípio, nem pelos que recusam a sua validade, ambos sem poder quantificar o seu custo para a sociedade. Quanto estará custando o litro de álcool?

Tudo isso se traduz, no fundo, em uma necessidade de se obter clareza no relato das contas do Governo e de seus agentes financeiros. Se acreditamos no potencial criativo das pessoas, como agentes econômicos e sociais, como legisladores e como administradores públicos, há que manter toda essa sociedade informada de modo que as decisões de cada um, na sua função ou posição, possam ser tomadas com conhecimento de causa.

Uma tal abertura das regras do jogo contribuirá, também, para evitar as decisões equivocadas de empresários me-

nos avisados que, através do hábito de viver sob um regime de artifício, tomam o quadro criado pela legislação intervencionista como base, em lugar de analisar as condições econômicas reais. E, estas, mais cedo ou mais tarde, acabam por prevalecer, tornando inviáveis os empreendimentos constituídos sobre fundações falsas.

A questão adquire mais relevo, nesta época, em que o país se dispõe a renovações, a principiar pela perspectiva de uma nova Constituição e a completar-se com a revisão de instituições que se deseja possa vir a ser uma espécie de exame de consciência nacional. Nessa nova conjuntura, as relações entre o Poder Executivo e o Congresso e entre os membros deste e os respectivos eleitores, que voltarão a ser chamados a votar em 1986, hão de revestir-se da maior clareza, sob pena de inviabilizar o processo de reconstrução. Ressalvada, todavia, a reserva de algumas raras decisões do Poder Executivo, que importam necessariamente no segredo para que produzam os seus efeitos, a exemplo da famosa declaração de Sir Stafford Cripps, em 1947, desmentida por ele mesmo um dia depois, sobre a não desvalorização da Libra esterlina.

### A Política Econômica e a Terrível Obrigação de Optar

Torna-se cada vez mais nítido, através dos debates preparatórios da nova política econômica, que os objetivos desejáveis não são todos executáveis simultaneamente. Há, mesmo, contradição entre objetivos igualmente desejáveis.

Ainda que não se leve em conta as posições divergentes dos que se têm proposto a definir essa nova política econômica, em contraposição da que hoje está sendo executada, surge de forma dramática, neste momento, a contradição entre os seus atuais objetivos externo e interno, ambos meritórios, oportunos e necessários. A acumulação de reservas no exterior, quando ainda está para ser discutida a dívida externa, é, sem dúvida, trunfo relevante nas mãos dos negociadores nacionais. A acumulação dessa reserva, todavia, representa fator inflacionário que dificulta a contenção do processo e o sucesso da política em que se empenha a mesma administração na frente interna.

Quanto à nova administração e à nova política econômica, estão sendo apontadas, desde já, duas opções fundamentais.

A primeira refere-se à tão discutida prioridade para a ação do Governo no domínio social em lugar da já tradicional preferência pelo desenvolvimento econômico, envolvendo esta última a questão do Estado como empresário. Grandes projetos hidroelétricos ou Escolas de nível primário, secundário ou universitário?

A segunda opção concerne às diretrizes para a reativação da economia interna, que resultam necessariamente na

definição dos setores que terão o papel principal e, por consequência, daqueles que permanecerão com limitadas possibilidades de recuperação no futuro próximo. Agricultura e bens de consumo duráveis, ou obras públicas e construção naval? Ou ainda outros?

Não pode haver dúvida quanto à insuficiência dos recursos públicos e privados para os programas desejáveis, tanto no domínio social como no das atividades de produção, e muito mais ainda para ação simultânea em ambas as frentes. Momentaneamente na conjuntura de total dependência da geração interna de recursos, em função exclusiva do nosso próprio trabalho.

A restrição que a escassez impõe à nossa liberdade de ação pode, todavia, ser reduzida se deslocarmos para o primeiro plano outras opções que, se resolvidas satisfatoriamente, permitem também solução coerente quanto aos setores preferenciais para a reativação da economia interna do país.

Trata-se de fazer ou não um esforço concentrado na conquista da eficiência administrativa e gerencial, tanto no setor público como no privado e, igualmente, nas atividades de finalidade econômica e social, sabendo-se que as formas de afeição têm que ser adequadas a cada tipo de atividade.

Na aplicação dos recursos em atividades de produção, a avaliação do mérito dos projetos pode ser mais objetiva através, por exemplo, das relações entre o investimento e a renda gerada e os empregos criados. No domínio social, não é fácil a quantificação, mas mesmo assim há que avaliar a relação entre benefícios e custos dos vários projetos alternativos.

Mais importante, ainda, é gerenciar bem a execução dos projetos e tirar pleno proveito do que já existe. O processo de modernização pelo qual o País passou, e a necessidade de competição nos mercados internacionais contribuíram para que muitos setores evoluíssem no sentido da conquista da eficiência. Há, todavia, muito que fazer. Há, principalmente, que optar por programas de eficiência, como o de conservação de energia, que pode reduzir substancialmente os brutais investimentos que o País vem fazendo nas várias fontes de energia. Da mesma forma, a opção pela eficiência que resulte no aumento da produtividade do trabalho permite que se elevem continuamente os salários, atendendo a objetivo social fundamental, sem que isso importe em aumento de custos e, portanto, de perda de competitividade dos nossos setores produtivos.

Acima, portanto, da preocupação com o confronto entre objetivos social e econômico, ou entre setores a ativar, optemos intransigentemente pela prioridade da busca da eficiência administrativa e gerencial para que possamos fazer mais de tudo, com os mesmos recursos limitados. E, sobretudo, não optemos por carregar o peso morto de setores irrecuperáveis, por iniciar o que não podemos concluir, e por manter serviços, por mais desejáveis, que não tenham condições de alcançar o objetivo em prazo hábil.

### Quem Delibera no Serviço Público?

Quando se parte de uma extrema centralização, exercida de forma autoritária, para um programa de abertura política que envolve desejos de descentralização geográfica e redução da autoridade do poder executivo da União, é natural que o movimento de opinião extravase visando objetivos aparentemente semelhantes em outros níveis da administração pública.

Diante dessa tendência e se ela vier a se confirmar, no futuro próximo o país caminhará no sentido de maior participação do Congresso e de redução da dimensão do Poder Executivo. Deslocamento paralelo deverá também ocorrer com a transferência de responsabilidades, recursos e poderes da União para os Estados e destes para os Municípios.

Não será provavelmente difícil conciliar as correntes de opinião em torno de propostas equilibradas enquanto se considerem apenas essas definições gerais.

O problema surgirá quando se tentar definir o limite da autonomia das comunidades menores de qualquer dos três âmbitos de Governo e de que forma se exercerá o controle das atividades autônomas e descentralizadas. No futuro próximo, muitas controvérsias terão origem, na dificuldade de definir o que se compreende nas diretrizes que cabem à instância superior e o que corresponderá à autonomia da instância inferior.

Um exemplo complexo com forte potencial de conflito serve para ilustrar a questão: o das Universidades públicas em relação ao Governo da União e dos Estados, no pressuposto de que sejam mantidas basicamente com recursos públicos. Cabe, nes



se caso, aos respectivos órgãos deliberativos internos, elaborar a sua proposta orçamentária e pleitear os recursos que julgarem necessários para o perfeito desempenho de suas funções, sabendo que esses recursos não lhes serão obrigatoriamente atribuídos. Essa definição final cabe ao Congresso Nacional ou à Assembléia Legislativa Estadual que aprecia o pleito da Universidade, no contexto da proposta orçamentária global apresentada pelo Poder Executivo, levando em conta as prioridades que forem atribuídas a cada um dos setores de atividade e considerando toda a ação direta e indireta do Governo, em seu conjunto.

Até esse ponto a questão é nítida. Se avançarmos um pouco mais, veremos que não é tão fácil estabelecer a linha de limites pois que não se trata exclusivamente de orçamento.

Do lado do Governo persiste atitude centralizada. Nas Universidades, como aliás em inúmeros outros organismos do segundo nível de administração pública, toma corpo a concepção de um processo administrativo em que as deliberações são ascendentes, o que importa na redução progressiva do campo de decisão da autoridade superior, afetando, inclusive, o processo de escolha das pessoas que ocupam cargos executivos. Há comunidades menores que pretendem, inclusive, se substituir ao Congresso Nacional em definições que são, de fato, de política nacional.

No que se refere aos recursos, se estes permanecem na sua maioria públicos, o Governo é responsável pela sua aplicação e é natural a tendência para maior ingerência na economia interna da Universidade e de outros organismos de segun-

da linha. Mais autonomia dependerá de maior independência financeira que, por sua vez, advém de redução da proporção dos recursos públicos na manutenção da Universidade. Isso acontece, aliás, com numerosos organismos não universitários.

Por outro lado, no domínio crítico da questão universitária que é o da liberdade de criação intelectual, há que se reconhecer que cabe ao Governo estabelecer, dentro do seu programa geral, prioridades para as pesquisas científicas e tecnológicas mas também que, no interior das Instituições universitárias, surgem constantemente idéias novas que devem ser desenvolvidas, mesmo que a validade de algumas delas dificilmente possa ser julgada no momento da sua apresentação. Tanto há lugar para um programa comandado de cima como para o que tem origem nas bases, em função da criatividade das pessoas. É preciso não esquecer, todavia, que esta criatividade não só pode ser afogada pela ingerência excessiva do Governo como também pelas deliberações do próprio corpo docente, se for este dominado pela mediocridade e acomodação.

A Universidade é apenas um exemplo dentre as muitas e diversificadas instituições de segunda linha da administração pública. Serve para mostrar que se não alcançarmos definições mais nítidas quanto aos poderes de deliberação, é provável um agravamento dos conflitos como os que temos assistido entre as Universidades e o MEC e entre as empresas públicas e a SEST, com o conseqüente estiolamento da capacidade de ação dos administradores públicos esmagados entre duas forças.

### Necessidade de Coerência

O novo governo terá a oportunidade ímpar de reformular a política econômica. Mas encontrará também várias e importantes restrições à sua liberdade de ação, impostas por dificuldades internas e externas, tanto de ordem econômica como política.

Embora seja fácil definir objetivos ideais a serem alcançados, para que se possa proceder à reconstrução da economia do País, não são muitas as medidas de política econômica que atendam simultaneamente a todos os requisitos dessa reconstrução.

Em uma manifestação do grande interesse público pela situação, inúmeras pessoas têm proposto, com a maior responsabilidade, medidas específicas que buscam a correção deste ou daquele aspecto negativo da atual realidade econômica e social do País.

No domínio econômico e social, entre essas propostas existem divergências e incompatibilidades. Divergências, ou mesmo oposição, entre tipos de soluções propostas para um mesmo problema. Incompatibilidade entre medidas que visam atender a aspectos diferentes da crise. Há, pois, que exercer um formidável esforço de opção e de compatibilização, tendo em vista o aproveitamento das sugestões que vêm sendo apresentadas.

No domínio político, há que considerar que, devido a imperfeições do nosso sistema político eleitoral, pode haver um desvio entre a preferência população e a da sua repre-

sentação no Congresso. O programa de governo terá que contar, portanto, não só com o apoio popular como também da representação no Congresso, da qual depende a tramitação das medidas legislativas que se fizerem necessárias.

A composição de forças políticas que apoiará o novo Presidente, a ser eleito a 15 de janeiro, poderá tornar inadmissível esta ou aquela medida, muito embora possam elas parecer aconselháveis de um ponto-de-vista estritamente econômico ou social.

Nessa conjuntura, e até 15 de março de 1985, parece aconselhável concentração de esforços no sentido de definir o programa de emergência, a ser realizado nos primeiros meses de governo. Mas que já conterà, forçosamente, em seu bojo, as diretrizes do plano mais amplo a ser formulado após aquela data.

É no sentido de compor o núcleo central das medidas do programa de emergência que devem convergir as proposições. E é necessário que os que encaram o problema, principalmente do ponto-de-vista econômico e social, formulem conjuntos de medidas coerentes, que possam então ser apreciadas pelo futuro Presidente e pelas lideranças políticas que o apóiam.

Foi com essa convicção que nos dedicamos, durante alguns meses, ao exame da situação econômica nacional, em função das informações que vêm a público, para que pudéssemos oferecer algumas idéias fundamentais de um plano de emergência a ser aplicado em 100 dias, e que foram objeto de divulgação em vários periódicos. Não se trata de pretensão individual de co-

nhecer plenamente todos os aspectos da questão econômica nacional, mas de um esforço de delinear medidas que formem um todo coerente, que possa servir de base para discussão e aperfeiçoamento.

As idéias fundamentais que propusemos carecem, por outro lado, de análise aprofundada de cada uma das medidas, por especialistas das várias áreas abrangidas. O plano admite, por outro lado, a agregação de outras medidas que afetem aspectos relevantes no contexto de um plano de emergência, desde que não se abandone o critério de coerência.

Essa convicção se contrapõe, obviamente, à posição daqueles que acreditam na eficácia de medidas isoladas. Mas admite o confronto com outros conjuntos de medidas que sejam, também, coerentes embora fundados em diferentes idéias centrais.

Por outro lado, não há hora, ainda, de dar grande atenção a programas de médio e longo prazo, como o de energia, de saneamento básico ou, ainda, de educação, inclusive porque todos se refletem no orçamento de 1986, que só será enviado ao Congresso no segundo semestre de 1985.

O que importa de fato, em termos de decisão imediata do novo governo, é a opção fundamental quanto ao processo de controle da inflação, bem como de definição dos caminhos referentes às dívidas externa e interna, ao sistema monetário e cambial, à política salarial, e à correção monetária.

É para essas opções que o novo Presidente terá que se preparar entre 15 de janeiro e 15 de março, sabendo-se que o sucesso de uma verdadeira reformulação dependerá da adesão da opinião pública.

## Cap. II - IDÉIAS FUNDAMENTAIS DE UM PLANO DE DOMÍNIO

### DA INFLAÇÃO EM CEM DIAS

#### Introdução

Era evidente o insucesso da política econômica do Governo Brasileiro no final de 1983 e no princípio de 1984, mesmo para aqueles que mais favoráveis foram, como eu, aos processos gradualistas de combate à inflação. Convenci-me da necessidade de se armar um programa que tornasse possível infligir uma derrota fulminante à inflação.

Era nítido, nessa ocasião, o papel preponderante que estava tendo a realimentação do processo via indexação da economia baseada no valor das Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional - ORTN. A importância da realimentação cresceria com a aceleração da inflação e a consequente redução do intervalo de tempo entre os reajustes de preços dos diversos bens e serviços. Passou a ser mais continuado e regular o efeito de gangorra resultante da elevação de preços que atuam sobre os custos de outros produtos que afetam os salários que voltam a agir sobre os custos e os preços dos produtos inicialmente considerados, e assim sucessivamente. Como parte dessas operações é administrada pelo Governo, foram-se acumulando distorções quanto aos preços relativos.

Independentemente dos resultados da realimentação, numerosos preços estão artificialmente estabelecidos em função da política de subsídios governamentais, diretos ou indiretos, cujo custo é fator relevante no deficit do setor público e, portanto, alimentador da inflação.

Como verificar as conseqüências de uma intervenção nesse processo, com vistas a eliminar subsídios e, principalmente, a interromper a realimentação através do reequilíbrio dos preços relativos? E/ou a estabelecer uma pausa no processo de realimentação para permitir uma reorganização ou, enfim, contribuir para que, em conjunto com outras medidas de natureza monetária, orçamentária, fiscal e financeira, se possa alcançar o almejado choque que conduza à redução drástica do ritmo da inflação?

Foi quando imaginei que pudéssemos utilizar a Matriz Intersetorial da Economia Brasileira, elaborada pelo IBGE, cuja edição de 1970 estava disponível e a de 1975 estava prestes a ficar pronta. Nelas se encontra informação suficiente para a construção de um modelo matemático que permita avaliar as conseqüências sobre o nível de inflação de aumentos de preços e tarifas selecionados, câmbio, e salários, em uma operação de reequilíbrio simultâneo de preços relativos. Esse modelo deveria incluir também a possibilidade de testar os efeitos, nessa operação, de várias medidas de política econômica.

O modelo foi concebido no princípio de 1984 e, logo a seguir, com a valiosa colaboração de Maristela Sant'Anna e Samuel Sidsamer, passou a ser desenvolvido e testado com os dados da Matriz de 1970.

Por volta de agosto de 1984, já me havia convencido de que era viável pensar-se em uma operação única e de grande envergadura, de reequilíbrio simultâneo de preços relativos que corrigisse as distorções que pudessem ser detectadas

dos preços e tarifas que têm sido controlados. Nessa operação, seria feita a atualização dos salários para a mesma data. No modelo foi previsto que os salários, o excedente das empresas, os impostos indiretos e a taxa de câmbio pudessem ser ajustados, para mais ou para menos, em termos reais, conforme a diretriz de política econômica cujos efeitos se quisesse testar. O modelo dá, em sua configuração final, uma primeira resposta quanto ao efeito inflacionário direto e indireto dessas medidas, bem como da inflação residual provável. Dá também as conseqüências sobre os salários, o excedente e a taxa de câmbio. A sua publicação foi feita pela Faculdade de Economia e Administração da UFRJ, sob o título "Uma Investigação de Alternativas de Reequilíbrio Simultâneo de Preços Relativos", em janeiro de 1985.

Mas tornava-se necessário verificar se seria possível construir um programa global coerente em torno dessa grande operação de reequilíbrio de preços relativos. Para isso, era necessário definir, com certo detalhe, várias medidas de política econômica. Algumas fundamentais, outras acessórias.

Foi nessa época que o Prof. Octavio Bulhões lançou e reiterava a tese da solução drástica do processo de realimentação da inflação via supressão, pura e simples, da correção monetária. O caminho que eu seguira buscava também um golpe sobre a inflação, porém com a manutenção de correção monetária nas operações de longo prazo e com o reequilíbrio prévio dos preços relativos, de modo que fosse possível uma pausa na alta de preços que permitisse que as demais medidas anti-inflacionárias produzissem os primeiros resultados.

Passei, então, a examinar as medidas possíveis que atendessem a esse objetivo.

O interesse pela apresentação de um programa global se acentuou quando reexaminei o grande número de proposições que vinham sendo oferecidas, e verifiquei que quase sempre se baseavam em algumas medidas isoladas referentes a um dos aspectos da crise. Fazia-se urgente compatibilizá-las em um programa global que pudesse vencer a crise que, ao agravar-se, tornara-se cada vez mais complexa.

O programa global tentativo que constitui este capítulo foi elaborado em menos de um mês. Tratava-se de um papel para discussão. Julguei que o trabalho tivesse o mérito de demonstrar, através de propostas concretas, a necessidade e a dificuldade de compatibilizar políticas setoriais num todo coerente, capaz de dar fim à inflação e, no mais curto prazo, reempregar trabalhadores e dar partida no novo ciclo de crescimento econômico. Como nessa época já estava indicado como candidato ao governo de renovação nacional o Dr. Tancredo Neves, julguei que era mais expedito a ele submeter o trabalho, mesmo no estágio tosco em que se encontrava, sem maiores revisões, o que fiz no dia 23/10/85. Poderia ser, eventualmente, discutido com alguns dos seus colaboradores diretos.

Esse trabalho, de caráter nitidamente preliminar, já que exigiria a colaboração de inúmeros especialistas para se transformar em um programa executivo, foi apresentado pessoalmente não só ao candidato como também ao Dr. Aureliano Chaves e, em seguida, publicado como tema para discussão, na ín-

tegra, na "Folha de São Paulo" e quase na íntegra na Revista "Senhor", de 31/10/84.

O documento, sem retoques subseqüentes, constitui este Capítulo II.

IDÉIAS FUNDAMENTAIS DE UM PLANO DE DOMÍNIO

DA INFLAÇÃO EM CEM DIAS

1 - O NOVO GOVERNO E A CRISE

O país, pelas suas características e estágio de evolução econômica e social, requer um processo de crescimento que as segure a geração de empregos. Mas o novo governo encontrará esse país com elevada dívida externa e seus pesados encargos, inflação interna com sua persistência inabalável, recessão econômica consolidada e desemprego generalizado, em função tanto da crise internacional como da própria política econômica interna.

2 - IMPACIÊNCIA COM A INFLAÇÃO PERSISTENTE

O processo inflacionário, com o qual nos habituamos a viver, atinge níveis que, há bem poucos anos, eram inimagináveis. A população dá sinais de cansaço e impaciência com a perspectiva de um lento processo gradualista de redução da inflação que possa requerer anos para chegar a bom termo, mormente se acompanhado de continuada recessão econômica e desemprego. Desse ponto de vista impõe-se à consideração do novo governo uma solução rápida e decisiva que dê lugar à recuperação da confiança no país e abra a perspectiva de um novo período de desenvolvimento econômico e social.

3 - O ATUAL GOVERNO E A LUTA DO DIA-A-DIA

O atual governo está acorrentado à crise, em grande parte por ele próprio agravada, e luta, corpo a corpo, com problemas financeiros diários, sem ter oportunidade de formular planos de médio ou longo prazo. O novo governo propõe-se a promover a revisão da Constituição e a abertura de caminhos da reconstrução econômica e social. Não o fará se se deixar prender no atoleiro do dia-a-dia em que se encontra o seu antecessor. Impõe-se, ainda por isso, solução rápida e decisiva que afaste do primeiro plano das atenções esses problemas diários da economia e das finanças nacionais.

4 - NECESSIDADE DE UNIÃO NACIONAL

O novo governo, escolhido, segundo se espera, com o apoio da opinião pública, despertará grandes expectativas. Face à duração da crise econômica e social, acumularam-se descontentamentos e, em consequência, reivindicações, em grande parte contraditórias entre si, o que demandará tempo, no Congresso Nacional, para as deliberações finais sobre a política global de longo prazo. Também desse ponto de vista, torna-se nítida a conveniência da proposição de um plano restrito porém contemplando ação rápida e decisiva contra o núcleo central da crise econômica.

5 - POSSIBILIDADE DE SOLUÇÃO RÁPIDA E DECISIVA

Vale, portanto, concentrar a atenção sobre a possibilidade de uma solução rápida e decisiva. Nesta nota procura-se mostrar que tal solução existe. Tem as suas dificuldades e

riscos, mas atende a objetivos fundamentais, inclusive quanto ao requisito da velocidade. Ela pode ser executada em 100 dias.

\* \* \*

#### 6 - CONTEÚDO DO PLANO

O objetivo central é reduzir drasticamente o processo inflacionário reequilibrando, ao mesmo tempo, várias instituições econômicas nacionais e introduzindo legislação de emergência de modo a evitar o recrudescimento do processo. Esse reequilíbrio permite que, a seguir, se concentre atenção na renegociação da dívida externa e na retomada do desenvolvimento. São essenciais a esta proposta:

- o reequilíbrio simultâneo dos preços relativos;
- a supressão da ORTN como título e como moeda alternativa e das correções monetárias em operações ou obrigações de prazo inferior a um ano;
- a reforma monetária com a instituição do novo cruzeiro e do cruzeiro-ouro;
- o resgate antecipado das ORTN em poder do público mediante pagamento em novos títulos de longo prazo em cruzeiro-ouro.

O plano compreende uma série de providências que se organizam em torno dessas idéias-chave e que com elas formam um conjunto coerente. Tudo depende, todavia, do estabelecimento, por ato do Governo e para uma data determinada, das paridades aconselháveis entre preços internos e externos, tarifas e salários, seja atualizando-os de acordo com as prá-

ticas correntes, seja modificando em termos reais, a posição relativa de um ou outro valor de especial relevância para o atendimento do objetivo central do plano. Para que se assegure o controle da inflação, há que corrigir as causas de alimentação do processo inflacionário e suprimir os instrumentos de especulação financeira, com vistas a redirecionar o interesse nacional para o trabalho e para as atividades produtivas. Muitas das medidas têm forma especialmente chocante com vistas a mobilizar a opinião pública em torno do objetivo central do plano. Há também que criar as condições para o sucesso na renegociação da dívida externa a ser iniciada formalmente depois dos 100 dias iniciais do novo governo.

\* \* \*

#### 7 - REEQUILÍBRIO SIMULTÂNEO DOS PREÇOS RELATIVOS

O reequilíbrio simultâneo dos preços relativos é feito em um mesmo dia. Os salários das diversas categorias profissionais são calculados proporcionalmente aos meses decorridos desde o último reajuste e, da mesma forma, definidas as correções de preços e tarifas em função do atraso em que cada um se encontrar no citado dia. A seguir, são calculadas as repercussões de uns sobre os outros de modo que o reajuste final contenha os efeitos diretos e indiretos. A simulação desse processo, para verificar, especialmente, a repercussão indireta de sucessivas reiteraões, vem sendo realizada desde o início de 1984 com base em modelo matemático e em informações estatísticas disponíveis sobre a es-

trutura da economia brasileira. O resultado foi positivo, no sentido da exequibilidade do processo, e será brevemente discutido no âmbito acadêmico.

#### 8 - REAJUSTES POLÍTICOS DE PREÇOS E TARIFAS

O objetivo de política econômica não compreende somente a atualização de preços mas também, no caso dos salários e, em alguns outros casos, ajustes mais fortes do que os que decorreriam da simples atualização inflacionária. Quanto aos salários, o ajuste compreende acréscimo de 10% sobre as parcelas que provêm da simples repercussão sobre o custo de vida, dos preços e tarifas, a fim de assegurar aumento do poder aquisitivo real. Quanto aos preços e tarifas que merecem atenção especial, são considerados os setores que estejam com a sua receita deprimida e que podem recuperar o seu equilíbrio econômico e financeiro se tiverem reajustes mais fortes, limitados estes, todavia, a níveis que assegurem a respectiva competitividade em termos internacionais. Por essa via, as empresas beneficiadas reduzem a sua demanda de recursos dos orçamentos fiscais ou de financiamentos. Além disso, a modificação da taxa de câmbio que for julgada conveniente pode tornar desnecessário o subsídio ao financiamento da exportação e possibilitar a eliminação do crédito-prêmio aos exportadores. Finalmente, a elevação do preço real do trigo, e de outros produtos, na medida que for julgada conveniente, à época, pode eliminar ou reduzir, conforme se decida, o respectivo subsídio. Em todos esses casos, reduz-se a necessidade de recursos do orçamento público.

#### 9 - IMPOSTO DE RENDA EXTRAORDINÁRIO - PESSOAS JURÍDICAS

Com vistas a contribuir para a redução ou eliminação das vantagens que possam advir da especulação contra o processo de controle da inflação, é instituído um adicional fortemente progressivo no imposto de renda da pessoa jurídica, incidindo sobre as operações de julho de 1985 a junho de 1986, pagável em 1986. São isentas as que não aumentarem preços. São tributados os aumentos de lucros reais em relação ao primeiro semestre de 1985. No caso das instituições financeiras, é fixada uma taxa de juro real de referência e o tributo adicional incide sobre o que for auferido acima dessa taxa de referência.

\* \* \*

#### 10 - MANUTENÇÃO DA CORREÇÃO MONETÁRIA E RESTRIÇÃO

##### DO SEU CAMPO DE EMPREGO

Na busca do segundo objetivo, parte-se da hipótese de que não é possível eliminar a inflação, mas tão somente reduzi-la drasticamente. Em consequência, a correção monetária, cuja generalização caracteriza a economia brasileira de hoje, não é suprimida mas, sim, reduzida na extensão de seu emprego. Não será admitida em contratos e compromissos de prazo inferior a um ano, nem se aplicará por períodos sucessivos inferiores a um ano. Em qualquer hipótese, passa a ser nulo qualquer novo contrato que contenha correção monetária pré-fixada, ressalvados os direitos adquiridos.



## 11 - CORREÇÃO DE LETRAS; TÍTULOS, BALANÇOS E

## CADERNETAS DE POUPANÇA

As letras do Tesouro-LTN, bem como os papéis comerciais dos Bancos, Certificados de Depósito Bancário-CDB e Recibos de Depósito Bancário-RDB, não podem conter qualquer referência à correção monetária. A correção monetária continua a ser aplicada nos balanços anuais das empresas e, em função destes, nas bases de cálculos das tarifas de serviços públicos. Mantém-se, ainda, a correção anual dos aluguéis, vedada qualquer fórmula que reduza esse intervalo. Os saldos médios de novas cadernetas de poupança, do FGTS, do PIS e do PASEP e os empréstimos do sistema financeiro de habitação passam a ser corrigidos anualmente. Às cadernetas atuais é assegurado o sistema de correção vigente, proibidos, todavia, novos depósitos, exceto os provenientes do crédito de juros e de correção monetária.

\* \* \*

## 12 - REFORMA MONETÁRIA

A reforma monetária define o cruzeiro-ouro e o novo cruzeiro-papel. O primeiro, através da sua correspondência a determinado peso do metal (0,5 g, por exemplo). O segundo, através da sua correspondência com o atual (1 para 1000, por exemplo). O cruzeiro-ouro não circulará. O novo cruzeiro-papel tem poder liberatório em todo o território nacional exceto para o pagamento do empréstimo compulsório destinado à reconstituição de reservas a que se refere o item 17. O atual cruzeiro-papel é recolhido no prazo de seis meses.

## 13 - REFORMA CAMBIAL

São estabelecidos formalmente dois mercados de câmbio, o oficial cujas taxas são administradas pelo Banco Central, segundo regras fixadas pelo Conselho Monetário, e o das taxas flutuantes que são livremente convencionadas entre as partes. São efetuadas, no primeiro, as transações de comércio exterior e de capitais, tanto de empréstimos como de risco. No mercado das taxas flutuantes as demais operações, inclusive as que se realizam com ouro e outros metais que sejam definidos como de interesse para a reserva monetária. O Banco Central anunciará regularmente o valor em novos cruzeiros, da compra de ouro pelo Tesouro Nacional em função da cotação internacional e da taxa de câmbio flutuante.

## 14 - EMPRÉSTIMO INTERNO EM CRUZEIRO-OURO

É lançado o empréstimo público interno, de longo prazo, representado por títulos denominados "Obrigações do Tesouro Nacional-OTN", cujo valor nominal é definido em cruzeiro-ouro (1000 cruzeiros-ouro, por exemplo). Esses títulos têm prazo de resgate de 1 a 25 anos e vencem juros de 3 a 6% a.a., a critério do Conselho Monetário, em cada emissão. O pagamento de juros e amortizações é efetuado em cruzeiro-papel.

## 15 - RESGATE DAS OBRIGAÇÕES REAJUSTÁVEIS EM PODER DO PÚBLICO

A dívida pública em circulação, fora da carteira do Banco Central, representada pelas atuais Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional-ORTN, é resgatada por antecipação, dan-

do-se em troca, a cada portador, uma série de OTN com vencimentos escalonados entre 1 e 25 anos. A emissão inicial das novas OTN destina-se, portanto, ao resgate da totalidade das ORTN em circulação.

16 - REESCALONAMENTO E CAPITALIZAÇÃO DAS DÍVIDAS INTRA GOVERNO

As ORTN em poder do Banco Central, bem como os créditos que os bancos oficiais detêm contra as empresas públicas e sociedades de economia mista por empréstimos a longo prazo, serão adquiridas pelo Tesouro Nacional mediante contrato de prazo de 25 anos, prevendo amortizações anuais, correção monetária e juros de 3% ao ano. Adquirindo os créditos, substitui-se o Tesouro às empresas junto aos Bancos. Com os créditos, subscreve o Tesouro aumentos de capital das mesmas empresas reduzindo, por essa via, os respectivos compromissos financeiros no mercado interno e procurando a progressiva retirada das empresas do Estado da concorrência com o setor privado por recursos desse mercado.

17 - EMPRÉSTIMO COMPULSÓRIO - CONTRIBUIÇÃO DOS RICOS

É instituído empréstimo compulsório de emergência para reconstituição da reserva monetária em cruzeiros-ouro, podendo ser pago em ouro, divisas, créditos no exterior ou bens vendáveis no exterior. Recai sobre o patrimônio que não seja vinculado diretamente a atividades produtivas, de pessoas físicas, cuja renda ou patrimônio ultrapassem limites mínimos estabelecidos em lei, e é arrecadado de uma só vez. Trata-se de obter os recursos para a reconstituição da re-

serva, sem incorrer na necessidade de adquirir divisas ou ouro com recursos inflacionários. Trata-se, também, da contrapartida dos ricos ao sacrifício até aqui imposto aos assalariados.

18 - ENTRADAS DE EMERGÊNCIA PELO MERCADO LIVRE

Com vistas ainda ao fortalecimento da reserva e à redução da dívida externa, é oferecida a título excepcional, pelo prazo de seis meses, a entrada de recursos em moedas estrangeiras pelo mercado das taxas flutuantes, para o aumento de capital de empresas sediadas no país, desde que vinculada à amortização de dívidas externas dessas mesmas empresas. Com o mesmo objetivo e de forma semelhante, é autorizada a entrada de recursos externos de residentes no país.

19 - MINERAÇÃO E TRIBUTAÇÃO DO OURO

Para assegurar a continuidade do processo de constituição da reserva monetária é atribuída prioridade à mineração do ouro. Do que se conhece de reservas aluvionares na Amazônia e de algumas novas minas, a atual produção, que já supera 50 t anuais, pode alcançar 100 t rapidamente e, mesmo, 200t, se forem asseguradas pelo Governo condições de tranquilidade para as empresas. Não será difícil, em tais condições, que o país passe a ocupar o terceiro lugar como produtor e o Tesouro Nacional possa adquirir, com regularidade, 50 t/ano, o que assegura o crescimento da reserva monetária. O ouro passa a ser imune à tributação.

## 20 - POLÍTICA SALARIAL

É nesse quadro que se situa a política salarial a partir de 1985. Através do processo de equalização descrito nos itens 7 e 8, estariam atualizados os salários no dia primeiro de junho ou de julho de 1985. Os decretos-lei que estabelecem fórmulas e regras de correção de salários são revogados. Volta a ser livre a negociação de salários de acordo com a legislação trabalhista anterior. Estabelece-se o congelamento dos salários recém-atualizados pelo prazo de seis meses. Vigorará, a partir de então (Janeiro de 1986), o calendário tradicional das negociações trabalhistas. Essa passagem de um para outro sistema é uma das justificativas da margem real positiva incluída nas condições do reequilíbrio inicial, conforme item 8. A outra é a necessidade de se assegurar desde logo uma recuperação de salários sem, todavia, colocar em risco, pelo aumento repentino de custos, a possibilidade de lançamento do processo de reconstrução econômica. Estabelecem-se, além disso, condições mínimas de reajuste nas primeiras negociações que ocorrerem a partir de 1986, de modo a assegurar, no mínimo, a manutenção dos novos níveis reais nos primeiros anos da recuperação. Revigora-se a legislação relativa à política do salário mínimo como instrumento de promoção da elevação real de salários.

\* \* \*

## 21 - ALIMENTOS

Se de um modo geral o plano de ação relativo aos vários setores de atividade só poderá ser definido depois de formada a equipe de Governo, há que dar prioridade todavia à questão dos alimentos. Há prazos naturais a obedecer e não se

pode correr o risco de uma deficiência de alimentos em meio a tanta transformação. O exame de políticas alternativas de preços mínimos, de financiamento e de suporte à agricultura de alimentos essenciais, coerentes com o núcleo central das medidas como as ora propostas, deve, portanto, estar concluído para ser aplicado desde os primeiros dias.

## 22 - ESFORÇO AINDA POR REALIZAR

A formulação completa do plano acima delineado compreende um grande número de aspectos complementares que não estão detalhados nesta nota. Muitas das medidas necessárias dependem de conhecimentos especializados que só podem ser obtidos através de reunião de pessoas que dominem os seus respectivos campos profissionais. Alguns aspectos da maior gravidade estão sendo objeto de intensos estudos neste momento. São eles o da Previdência Social e o do Sistema Financeiro da Habitação. Ambos têm relação íntima com a questão salarial, e a elevação real do nível de salários contribuirá positivamente para sua solução. O reequilíbrio desses dois sistemas, devido à sua magnitude, é indispensável tanto para estancar o fluxo de recursos lançados em seu socorro, como para permitir a venda de imóveis em estoque e a retomada das construções imobiliárias. É quase certo que, no caso da Previdência, sejam necessárias medidas algo radicais e, portanto, politicamente difíceis, para torná-la sadia. A análise dos estudos e propostas que vêm sendo feitos com base em informações oficiais, em grande parte não disponíveis, corresponde, todavia,

a uma outra etapa que só faria sentido elaborar se as idéias gerais aqui expostas tiverem aceitação.

\* \* \*

### 23 - VELOCIDADE DOS RESULTADOS

Os resultados esperados poderão ser alcançados em prazo curtíssimo. Dependerão, em grande parte, da confiança que o governo for capaz de inspirar. Está, por sua vez, será fortemente influenciada pela forma de apresentação e eficiência dos canais de comunicação entre o Governo, o Congresso e a Opinião Pública e pela disposição da população de lutar contra a elevação de preços. Todavia, mesmo que uma parte substancial dos preços e tarifas permaneça temporariamente sob controle do CIP e congelados por seis meses, não é provável que os cálculos e a aplicação dos mesmos possam ser feitos com tal correção que desapareçam todos os desníveis relativos e, portanto, de novas tentativas de elevação de alguns preços. Nem é provável, também, que todos os empresários, que tenham liberdade total ou parcial de fixação de preços dos respectivos produtos, pautem o seu comportamento pelas regras adotadas para o reequilíbrio geral, donde a idéia da tributação a que se refere o item 9. Por mais bem sucedida que venha a ser a execução do plano, espera-se que remanesça uma pressão de alta de preços. A escala de inflação poderá passar, no entanto, do nível de mais de 200% ao ano para o nível médio e o tipo de processo que prevaleceu entre 1965 e 1975 a partir do qual se poderia pensar em aspectos de maior detalhe e precisão, para o lançamento de um novo ciclo de desenvolvimento.

\* \* \*

### 24 - O DESENVOLVIMENTO E DÍVIDA EXTERNA

O terceiro campo de ação será, pois, o do preparo do país para a retomada do desenvolvimento que compreende, como capítulo relevante, a regularização da dívida externa. Nesta questão, há que reconhecer, em primeiro lugar, que se trata de problema cuja solução depende também de decisões externas, qualquer que venha a ser a proposta do governo brasileiro. Há que lembrar, também, que o caminho ora proposto contém um conjunto de medidas que dificilmente seria discutível com organismos internacionais e bancos estrangeiros, afeitos a modelos rígidos de comportamento. A negociação externa seria, assim, iniciada após a implementação da política interna, que requeriria os primeiros cem dias do governo. Este aspecto é, também, relevante do ponto de vista político, pois que restabelece o princípio da soberania nacional sobre os negócios internos do país.

### 25 - RENEGOCIAÇÃO DA DÍVIDA EXTERNA

A proposta é de renegociação. Parte-se da idéia de uma postura racional de ambas as partes e do conhecimento, que se espera seja de ambas as partes, de que o Brasil pertence ao mundo ocidental e nele deve permanecer, no interesse, também, de ambas as partes. Reserva-se, todavia, a possibilidade de decisão unilateral do Brasil como último recurso para a hipótese de intransigência da outra parte. Por esse

motivo, tem-se que possuir uma análise bastante detalhada de como se agiria se ocorrer o pior. A proposta básica na negociação é de que o nível inicial de pagamentos tem que compreender parcelas de amortização e juros e tem que ser compatível com as importações requeridas pela retomada do crescimento econômico. Como ponto de partida, propõe-se a reserva de 25% a 33% das exportações para o serviço da dívida, compreendendo parcela decrescente de juros e crescente de amortizações. O total do serviço anual da dívida cresce-ria em função do próprio desenvolvimento econômico do país. A taxa de juros a ser paga em moeda corrente é fixada, de uma vez por todas, em 8% (por exemplo). O excedente que for cobrado pelos credores será pago, em função de taxas de mercado do momento, a cada vencimento, em títulos de longo prazo ou representativos de investimentos de risco. O prazo total da amortização seria estendido para 25 anos.

#### 26 - FUNÇÃO DO BANCO CENTRAL NO REPASSE DA NEGOCIAÇÃO

O Banco Central assume a dívida externa e repassa às instituições devedoras internas as condições alcançadas na negociação externa. Aliviam-se, assim, os Bancos e Empresas e Governos Estaduais de parte dos compromissos de juros correspondente ao excedente que é postergado, e das amortizações no prazo excessivamente curto que hoje prevalece.

#### 27 - BASES PARA RETOMADA DO DESENVOLVIMENTO

A política de reequilíbrio de preços internos e externos e tarifas e de elevação real dos níveis de salários, bem como a supressão de várias causas autônomas do processo inflacio-

nário, e a renegociação da dívida externa, oferecem uma nova base para a retomada do desenvolvimento econômico. Mas, além disso, algumas dessas medidas têm, por si mesmas, efeitos diretos na criação de uma conjuntura econômica favorável ao crescimento da economia nacional. Os salários ativam a demanda. A correção de preços e tarifas e o cancelamento parcial de dívidas entre empresas e bancos oficiais reduzem a necessidade de recursos das primeiras e, por essa via, a pressão sobre o orçamento monetário e a taxa de juros do mercado interno. Esse deslocamento é favorecido, ainda, pela redução que for alcançada na taxa de juros da dívida externa. Para a redução da taxa de juros interna, concorre ainda a conversão das ORTN em novos títulos de longo prazo que reduzem substancialmente a presença de papéis do Tesouro no mercado financeiro interno. Essa redução da taxa de juros cria condições para o reinício de investimentos pelo setor privado. A política monetária há de sofrer um processo de rápida adaptação, provavelmente por etapas, durante o período em que são introduzidas tantas modificações.

#### 28 - ELABORAÇÃO DO PLANO DE DESENVOLVIMENTO

Por maior que seja o número e a abrangência das definições sobre o desenvolvimento desejável que possam ser adotadas pelo Governo, enquanto se executa o plano de 100 dias e se dispendem talvez outros 100 dias para a renegociação, em princípio, da dívida externa, a elaboração do plano de desenvolvimento continuará dependendo do resultado da renegociação para atingir a sua forma definitiva. Daí por diante,

as tarefas essenciais são o detalhamento e a execução de plano de desenvolvimento compatível com os recursos do país, com a máxima atenção para a eficácia dos investimentos em termos de efeitos de curto prazo sobre a renda e o emprego. O excesso de capacidade em setores básicos e na indústria de transformação oferecem condições favoráveis para tal tipo de retomada. Grandes investimentos em obras públicas terão que aguardar uma segunda fase do processo. Tudo terá que ser ajustado ao que vier a ser decidido quanto à dívida externa. Há, portanto, desde antes da posse do Governo, que formular um plano-diretor global, compreendendo o caminho comum dos primeiros meses de governo, que se propõe seja o do reequilíbrio de preços relativos, de supressão de várias causas que conduzem o processo inflacionário, e do estabelecimento das bases de um processo de crescimento. Logo depois de definida essa parte, seria iniciada a efetiva e formal renegociação da dívida externa. As diretrizes do programa de desenvolvimento seriam formuladas segundo resultado da negociação externa.

#### 29 - DIRETRIZES PARA O CRESCIMENTO ECONÔMICO

De qualquer forma, o programa de desenvolvimento, tanto no domínio social como no econômico, há que compreender esforço prioritário no sentido de alcançar-se eficiência crescente na administração, na gerência e na atualização tecnológica das empresas, tanto privadas como públicas, bem como dos serviços públicos. E, sobretudo, há que tomar decisões, que serão, por vezes, heróicas, contra a manutenção indefinida de atividades nitidamente improdutivas ou artifi-



ciais e de todas as organizações que representem um peso morto para o país. Em contrapartida, serão apoiados os setores dinâmicos e geradores de empregos e aqueles em que já se tem ou se pode alcançar, em prazo médio, competitividade internacional e que tornem possível, em geral, a elevação contínua dos salários reais sem risco de perder suas características positivas e capacidade competitiva.

\* \* \*

Cap. III - REEQUILÍBRIO DE PREÇOS RELATIVOS

Introdução

Dada a complexidade da tentativa de formulação de um programa global nos moldes do que consta do Capítulo II, e a conveniência da adoção de estilo sintético na apresentação de cada uma das propostas que o compõem, e dado o caráter indispensável de algumas dessas medidas e da possibilidade de alternativas para outras, pareceu-me essencial voltar à matéria original e que se constitui na proposta-chave, e insubstituível, desse programa: a operação de reequilíbrio simultâneo dos preços relativos. Voltei a esse tema sob a forma de explicações parciais do que me parece essencial e inovador, no programa em causa.

Se o programa viesse a interessar ao novo Governo, muitas das demais medidas constantes do plano poderiam ser substituídas por outras, até melhores, dentre as apresentadas por outros ou que ainda viessem a sê-lo, desde que compatíveis com a idéia fundamental da ação coordenada em todas as frentes para uma redução drástica da inflação com o reequilíbrio prêvio dos preços relativos.

Procurei desenvolver, em cinco artigos, a essência do que havia de novo na proposta, iniciando pela questão do aumento real e continuado, embora modesto, dos salários e possibilidades de um pacto social. Tratei a seguir da vantagem de uma política de reforçasse o crescimento do nível de empregos e salários quando comparada a um distributivismo indireto que implique em novo aumento de subsídios. Prossegui com a reiteração da necessidade de contribuição do capital sob forma que não

prejudicasse as empresas. Concluí com a demonstração do indispensável equacionamento da dívida pública e da redução dos custos financeiros. Esses artigos foram publicados no "Jornal do Brasil" e na "Folha de São Paulo" no período de dezembro de 1984 a janeiro de 1985, e constituem este Capítulo III.

### Pacto Social e Salários

Há cerca de um ano, venho estudando a possibilidade de do reequilíbrio de preços relativos, como ponto de partida para uma nova política econômica de contenção do processo inflacionário. Há cerca de quatro meses, tive ocasião de oferecer idéias fundamentais sobre um plano de combate à inflação em cem dias, baseado exatamente nesse prévio e relativo reequilíbrio de preços, salários, tarifas e câmbio.

Nessa proposta, para determinado mês, são reajustados, proporcionalmente ao tempo decorrido, os salários com seis, cinco, quatro, três, dois meses de atraso, bem como os que foram ajustados no mês anterior. Na mesma data, sofrem ajustes semelhantes as tarifas de serviços públicos e os principais preços controlados, com a avaliação das repercussões desses aumentos sobre todos os outros preços, bem como sobre a taxa de câmbio, alcança-se uma aproximação do que se pode chamar de reequilíbrio de preços relativos. O processo admite como variante, também, a correção de desvios maiores que estejam presentes neste ou naquele setor de atividade.

Nessas condições, seria possível propor-se que todos os salários ficassem congelados por seis meses, da mesma forma que as tarifas de serviços públicos e os insumos fundamentais. A esperança é de que, com esse procedimento, se baixe a taxa da inflação do nível potencial dos 300% em que hoje se encontra, para a faixa das taxas de inflação em que sempre viveu o Brasil.

Obviamente, o reequilíbrio de preços e salários

não traria, por si só, a manutenção do ritmo inferior de inflação que fosse de início alcançado. Inúmeras outras medidas teriam que ser adotadas. O documento que ofereci, em agosto passado, contém um conjunto de propostas que foram reunidas com o objetivo de dar a idéia do número e da extensão das iniciativas necessárias para se conter o processo e, ao mesmo tempo, estabelecer as bases da subsequente retomada do desenvolvimento.

Desde essa época, intensificou-se novamente o debate em torno da inflação, motivado de um lado pelo insucesso da política que vem sendo executada e, por outro, pela aproximação da data da mudança de governo e, por consequência, da possibilidade de adoção de uma nova política econômica. Entre as idéias mais freqüentemente defendidas, tem tido especial destaque a da possibilidade de um pacto social em que sejam parte as classes trabalhadoras, os empresários, os capitalistas e o Governo, de forma que ocorra uma trégua que permita, por sua vez, as reformas de que o país carece.

E é a propósito da parte desse pacto referente aos salários, que me animo a reiterar a idéia de fundar a política de contenção da inflação em uma operação, singular e não repetitiva, de reequilíbrio simultâneo de preços relativos. Cumpre lembrar, nesse contexto, que as classes trabalhadoras, com maior ou menor intensidade e conforme as categorias e os níveis de salários, foram submetidas, há vários anos, a um declínio de salários reais. O pacto, se fosse alcançado, teria que assegurar, no mínimo, a estabilidade dos salários nominais durante um período de tempo não inferior a seis meses. Na minha



opinião, além da operação de reequilíbrio, haveria necessidade de se iniciar a reversão do processo de redução dos salários, atribuindo-se, acima do simples reajuste dos salários, um aumento real que propiciasse um ganho, embora modesto, do poder aquisitivo das classes trabalhadoras.

Na atual conjuntura inflacionária fazem-se, a cada mês, reajustes de salários de determinadas categorias profissionais, bem como de preços, tarifas e câmbio, este último com maior frequência. A cada mês, esses reajustes dão novo impulso ao processo inflacionário, afetando custos e, daí, os preços de vários produtos, caracterizando o conhecido efeito de gangorra, que é parte importante na realimentação do processo.

Está definida, em suas linhas gerais, desde o discurso do candidato, a política econômica do governo Tancredo Neves, que merece todo o apoio. Trata-se agora de desenvolver as formas objetivas de ação. Sem pensar que as minhas propostas sejam, em conjunto, as melhores, reitero hoje a do reequilíbrio de preços. Não vejo como se possa falar, neste nível e nesse tipo de inflação, no simples congelamento temporário de salários. A meu ver, um pacto social justo, que possa ser aceito pelos trabalhadores e alcançar os seus objetivos passa, obrigatoriamente, pela adoção prévia de uma política de reequilíbrio de preços relativos, que se justifica também por outros motivos aos quais retornarei.

### Emprego e Salários ou Subsídios

Neste capítulo procuro mostrar que a proposta que fiz, de reequilíbrio dos preços relativos, constitui-se em instrumento eficaz para que se possam executar os objetivos fundamentais da nova política econômica, recentemente anunciada como base do novo governo, pelo candidato Tancredo Neves.

Na recente e renovada discussão sobre a inflação e a retomada do crescimento econômico, no quadro da almejada negociação de um novo pacto social, questões fundamentais têm sido a do nível de emprego e a dos salários diretos e indiretos.

A primeira grande opção é a de fazer-se, ou não, um acréscimo real de salários. Há quem insista que, além de necessário para a exeqüibilidade de um pacto social que, por sua vez, propicie a trégua de que carece o país para reorganizar-se, o citado aumento é capaz de desencadear o tão desejado processo de retomada do crescimento econômico. Há quem prefira oferecer benefícios indiretos, sob a forma de bens e serviços subsidiados, à concessão direta de aumento puro e simples do salário real. Esta proposição pode ser criticada pelo fato de que as despesas com subsídios são, também, inflacionárias.

A adoção da proposta de reequilíbrio de preços relativos é, a meu ver, coerente com a melhor solução, no que se refere à economia nacional, como um todo, e aos trabalhadores,

em particular.

A operação de reequilíbrio de salários, tarifas e preços tem como objetivo fundamental, como foi dito, a redução drástica do ritmo da inflação. Mas, além disso, ela permite que se faça, de uma só vez, a supressão não só dos subsídios diretos como também da maior parte dos indiretamente concedidos através de tarifas insuficientes de serviços públicos e preços contidos. Cumpre ter em mente, finalmente, que os resultados antiinflacionários dessas medidas são permanentes.

A operação de reequilíbrio, compreendendo aumento real de salários que, por modesto que seja, acarreta um arejamento da demanda e da atividade de produção. Por essa via, é alcançado efeito positivo sobre a oferta de emprego.

Como o processo de redução do ritmo de inflação, através do reequilíbrio de preços proposto, não evita o seu re-crudescimento subsequente, são indispensáveis, além da redução dos subsídios, diretos e indiretos, várias outras providências de contenção do processo inflacionário, nos moldes das idéias fundamentais para o controle da inflação em cem dias, que tive a ocasião de oferecer, ou de acordo com outras propostas específicas que têm sido feitas.

Volto à controvérsia.

É preferível o aumento real de salários à con-cessão de benefícios indiretos via programas de benefícios de governo.

Do ponto de vista econômico, porque programas assistenciais têm que ser criados ou acréscidos no âmbito do Go-

verno, com a sua reconhecida ineficiência, desperdício e vaza-mentos, cuja eliminação depende de reorganização administrativa, necessária, mas inviável a prazo curto.

Do ponto de vista político, porque não será com o acréscimo de paternalismo do Estado que se contribuirá para a maior autonomia dos indivíduos como cidadãos responsáveis no processo de consolidação democrática.

E, principalmente porque é preciso reduzir o dese-mprego e é através do acréscimo de salários e, em consequência, da demanda e da produção, que se alcança, de forma mais direta, o efeito sobre o acréscimo de empregos.

Não é excessivo, porém, reiterar que o reequi-líbrio de preços relativos e o aumento do salário real requerem a contenção de outros fatores inflacionários, especialmente daqueles que têm concorrido e ainda poderão concorrer para a amplia-ção dos efeitos dos aumentos de preços e, portanto, de realimen-tação do processo. Nesse contexto, as páginas seguintes serão dedicadas às questões da contribuição do capital para o deseja-do pacto social e o reequilíbrio da economia e, a seguir, às questões vitais da correção monetária e das elevadas taxas de juros, internas e externas.

### Recursos para o Setor Público

O processo de reequilíbrio de preços relativos, que teve a oportunidade de propor, torna possíveis e compreende, como medidas de política econômica, a correção seletiva de desajustes de preços que se verificam em alguns setores de atividade e a redução do nível de subsídios. Isso porque, no momento em que se realiza a operação básica de reequilíbrio de salários, tarifas e preços relativos, são também reajustados os preços daqueles produtos que estejam nitidamente contidos abaixo do que seria razoável, seja por tradição, seja por decisões de política econômica recente.

O reajuste seletivo, além da simples e necessária atualização, é feito especificamente em cada caso particular de modo que os produtos afetados permaneçam competitivos em relação aos preços domésticos dos seus similares nos países industriais com os quais temos que concorrer. São exemplos de ajustes dignos de menção o preço do aço e a tarifa de energia elétrica. Contrariamente, não são incluídos nessa operação outros setores, cujos preços têm profundas conseqüências sociais como, por exemplo, o de transportes coletivos urbanos. Não seria prudente precipitar soluções de simples elevação de tarifas para equilíbrio econômico de atividades que requerem, de fato, estudos profundos e a formulação de toda uma política de longo prazo.

Através do reajuste seletivo e complementar assim proposto, e com a ressalva quanto aos setores que requerem especial cautela, criam-se assim, de uma só vez, condições para que

se estabeleça progressivamente, e pelo aumento da receita própria, o saneamento financeiro de alguns setores de atividade produtiva da responsabilidade do Estado, os quais entraram em um processo continuado e persistente de deterioração. Reduz-se, em conseqüência, o impacto que vem tendo o desequilíbrio de tais empresas sobre os orçamentos monetário e fiscal e, por essas vias, sobre a necessidade global de recursos do setor público.

Da mesma forma, e também no mesmo momento da operação de reequilíbrio dos preços relativos, é feita a supressão, também de forma seletiva, parcial ou total, dos subsídios diretos que incidem sobre vários setores ou produtos. Dessa forma se caminha para retirar o irrealismo que prevalece em muitas atividades econômicas do país. Diminui, também, por essa via, a interferência do Governo Federal nas atividades produtivas antes afetadas pela concessão de subsídios, e diminui a sua capacidade de promover o deslocamento de renda, de um para outro setor de atividade, muitas vezes de sentido social duvidoso.

Em ambos os casos, da recuperação da receita própria de determinadas empresas públicas e da supressão de subsídios cuja justificação não seja nítida e indiscutível, trata-se de operações que só podem ser feitas, do ponto de vista de um pacto social justo, no contexto de uma operação global de reequilíbrio de preços relativos que comporte o concomitante restabelecimento do poder aquisitivo dos salários.

Foi possível avaliar, quantitativamente, o efeito específico de uma dúzia de correções seletivas de tarifas e preços, mais notórias, sobre o índice geral de preços, num proces-

so de reequilíbrio global. Trata-se de correção de menor valor, dada a dispersão dos seus efeitos por toda a economia nacional, quando se compara essa operação complementar com a atualização necessária da massa de salários, de tarifas e de preços sujeitos a controle, que figura obrigatoriamente na operação de reequilíbrio dos preços relativos.

A proposta é, portanto, de recuperação de receita própria de determinadas empresas que já haviam demonstrado anteriormente a sua capacidade de viver independentemente de recursos do Governo e que passaram a onerar os orçamentos públicos, seja devido à mencionada contenção de tarifas e preços, seja devido ao endividamento imprudente para elas determinado pelo próprio Governo.

A proposta tem o mérito de promover o estancamento, em caráter permanente, de uma parcela considerável de demanda de recursos públicos inflacionários. Da mesma forma, a proposta de supressão de subsídios tem o efeito equivalente de redução, de modo permanente, do fluxo de recursos inflacionários que é contemplado no orçamento monetário, para essa finalidade.

Nos casos das empresas públicas, o completo saneamento depende, todavia, ainda, da solução para a questão dos juros da dívida interna e externa que serão objeto de próximo exame.

Tal como se procurou mostrar em relação aos salários, e à possibilidade de um pacto social justo, o saneamento das finanças do setor público, no que tange às empresas e à redução dos subsídios necessários à contenção do processo infla-

cionário, depende de um processo que passa necessariamente pelo reequilíbrio simultâneo de preços relativos, conforme proposto.

### Pacto Social e Contribuição do Capital

A proposta de reequilíbrio de preços relativos, como passo preliminar e básico de uma política de contenção do processo inflacionário, e de retomada subsequente do desenvolvimento, não se justifica apenas sob o ponto de vista de viabilizar o desejado pacto social, no que se refere ao congelamento temporário dos salários depois de devidamente atualizados. Sabe-se que, na evolução recente da economia brasileira, ocorreu declínio continuado, em termos relativos, da parcela dos salários no valor da produção. Ao mesmo tempo, cresceu, também em termos relativos, a parcela representada pelo excedente sobre os custos diretos da produção, que compreende a sempre crescente correção monetária, as taxas de juros elevadas e, também, algumas fortes margens de lucro setoriais. Cumpre notar que, nesse contexto, algumas empresas conseguiram livrar-se reduzindo o respectivo endividamento.

Sabe-se, também, que na inflação atual, existe forte componente de realimentação do processo, embora estejam equivocados os que defendem a tese simplista de que as outras causas já desapareceram. Qualquer que seja a verdadeira dimensão da realimentação, é importante que se reduza o efeito de gangorra que resulta da evolução sucessiva de alguns preços e suas repercussões sobre os outros e vice-versa.

O modelo matemático que venho desenvolvendo em colaboração com Maristela Sant'Anna e Samuel Sidsamer, do IBGE, permite analisar as condições de reequilíbrio dos preços relati

vos. A base estatística é a Matriz de Relações Intersetoriais de 1975, já que a de 1980 ainda não está disponível. Diversos testes independentes aplicados à situação de 1984 indicaram que a base estatística anterior não prejudica o sentido geral das análises que o modelo propicia.

As repercussões dos ajustes iniciais de salários e preços são avaliadas, nesse modelo, em função de fatores cujas correções podem ser proporcionais, ou contidas ou ampliadas, em relação à variação do índice geral de preços. Foram considerados nesse caso os salários, o excedente, os impostos indiretos e o câmbio.

Os resultados mostram com nitidez a importância que tem a parcela do excedente no valor da produção. Esse excedente, que pode ser elevado ou reduzido em relação ao aumento dos custos, tem efeito significativo sobre a ampliação ou contenção das reiteradas etapas de realimentação do processo inflacionário. O modelo indica que muito menor é a importância dos salários, nesse processo.

Para que haja uma modesta e desejável recuperação dos salários e se tenha, em conjunto, a contenção do processo inflacionário, é necessário que, na operação de reequilíbrio de preços relativos, seja amortecido o efeito multiplicador do excedente. Este resultado é, a meu ver, possível e há de fazer parte das medidas de execução da política econômica do novo governo.

Mas que significa conter o excedente sobre os custos diretos de produção?

Na operação de reequilíbrio de preços relativos, ao se fazerem as correções sucessivas dos efeitos dos preços que tiverem sido de início reajustados, há que conter, em primeiro lugar, a margem de lucro sobre esses aumentos corretivos. Essa contenção é de especial importância nos dois primeiros semestres, após a operação inicial de reequilíbrio, uma vez que é esse o período durante o qual se há de tirar o máximo proveito da redução inicial do ritmo da inflação.

Em termos objetivos, isso significa que, no pacto social, cabe aos empresários contentar-se com menores margens de lucro sobre os acréscimos de custos que decorrerem da operação de reequilíbrio de preços relativos. Para assegurar esse efeito, há necessidade de tributação extraordinária sobre os lucros excedentes, o que se propõe seja feito, excepcionalmente, na base semestral, confrontando-se respectivamente a margem do primeiro semestre após a operação de reequilíbrio, com a que vigorava anteriormente, e a do segundo semestre em relação à do primeiro. Critério idêntico seria adotado em relação às instituições financeiras e à evolução da margem líquida por elas auferida. Trata-se de conjugar medidas que de fato conduzam à eficácia do congelamento de salários, tarifas e preços essenciais, especialmente no primeiro semestre da aplicação da nova política econômica.

Se é para alcançar efetivamente um novo pacto social, para assegurar o sucesso de um plano antiinflacionário, cabe aos empresários e aos detentores do capital realizar, com sinceridade, esforço concreto no sentido de conter a repercussão *dos ajustes necessários de preços relativos.*

Mas essa contenção depende, principalmente, do que puder ser feito em termos da correção monetária e juros e da reorganização da dívida pública, assuntos que serão a seguir examinados.

### Dívida Pública e Custos Financeiros

O ajuste simultâneo de salários, tarifas, preços e câmbio deve compreender, também, a redução dos encargos financeiros dos mercados interno e externo.

No mercado interno, a correção monetária se reduz drasticamente em função do próprio reequilíbrio inicial. Em consequência, a margem de excedente das empresas sobre os respectivos custos diretos, no que se refere à parcela dos encargos financeiros correspondentes às operações de curto prazo, também se reduz proporcionalmente. Por essa via, a operação de reequilíbrio tem consequências diretas de contenção do processo inflacionário subsequente.

Além disso, a redução da correção monetária, associada ao reescalonamento da dívida pública interna, hoje representada pelas ORTN, para um longo prazo, tornará muito menos importante, do que hoje é, a presença do Governo no mercado financeiro interno. Esse deslocamento de posição é reforçado pelo reequilíbrio econômico de algumas grandes empresas do Governo, que também reduziram a sua presença no mercado, conforme anteriormente proposto. Ao mesmo tempo, por vários instrumentos legais, retira-se a correção monetária de todas as operações e contratos de menos de um ano de prazo, ressalvados direitos adquiridos e em particular os dos detentores de saldos em cadernetas de poupança, na data.

Com todos esses fatores favoráveis, cumpre agir diretamente sobre os juros do mercado interno. É indispensável

que o Banco Central, ao lançar os títulos federais, passe a promover a redução das taxas. Através de adequada tributação, busca-se, no curto prazo, especialmente no período dos dois primeiros semestres após o ajuste geral, conter a margem das instituições financeiras, preservada a sua integridade, e limitar a remuneração líquida dos detentores de capital.

O conjunto de ações destinadas a limitar a correção monetária e os juros são, pois, exequíveis no prazo curto, fazendo com que essa parcela do excedente sobre os custos diretos atue como fator de amortecimento da propagação dos efeitos iniciais das correções realizadas na operação de reequilíbrio de preços relativos.

Já a questão externa não pode ser tratada no mesmo momento e no mesmo bloco de ações corretivas. Primeiro, porque o conjunto de providências internas necessárias não se enquadra no modelo ortodoxo adotado formalmente pelos organismos financeiros internacionais e, segundo, porque os problemas internos são urgentes e não de ser vencidos nos primeiros meses de governo, não podendo esperar pela conclusão de negociações externas certamente penosas e demoradas.

Teremos, assim, de assumir a responsabilidade de tomar as decisões internas que nos pareçam capazes de levar a bom termo essa primeira tarefa de conter o processo inflacionário, e de abrir as portas para o processo do desenvolvimento, o que exigirá as atenções plenas dos primeiros cem dias de governo.

Isso não impede entendimentos externos prelimina-

res e que se proponha e provavelmente obtenha, de imediato, uma trégua por seis meses, dentro dos quais se iniciaria a renegociação..

O objetivo dessa renegociação há de ser o de tornar compatível o encargo da dívida externa com a real possibilidade de pagamento pelo país. Nessa matéria não há por que ser derrotista, uma vez que o país tem condição de cumprir os compromissos de um programa que atenda ao objetivo de compatibilidade, o que pressupõe a hipótese da retomada de crescimento econômico que, por sua vez, propiciará os recursos com os quais se poderá enfrentar, a longo prazo, os compromissos externos.

As condições fundamentais não de ser o prazo, que será alongado, e a taxa de juros e demais encargos pagos em moeda corrente, que não podem ultrapassar 7 ou 8%. O restante, que representa a diferença entre os juros cobrados e os juros a serem efetivamente pagos em moeda corrente, ou será capitalizado segundo a fórmula proposta por Paulo Lira, ou pago em títulos de dez anos de prazo, com várias prerrogativas para os seus portadores, conforme proposta que tive ocasião de fazer.

A negociação nesses termos tem, a meu ver, grande probabilidade de sucesso, se realizada depois que enérgicas medidas concretas tenham sido postas em prática para recuperação da economia interna, restabelecendo a confiança no país.

Concluo hoje esta série de cinco temas sobre a idéia central do reequilíbrio de preços relativos fazendo votos para que, por essa ou outra via, o Governo Tancredo Neves, na execução do seu corajoso plano econômico, não contemporize

com a inflação, a ineficiência, e a especulação, e parta, desde o início, firmemente, para reorganização interna, a ser feita no prazo máximo de seis meses, e que sirva de base para a subsequente negociação externa e retomada do crescimento.



## Cap. IV - OS PREPARATIVOS E A ORGANIZAÇÃO DO NOVO GOVERNO

### Introdução

A partir de novembro de 1984, a eleição do Presidente Tancredo Neves deu início à organização do novo governo através de intensos debates, aparentemente em termos estritamente políticos. Ocorria, de quando em vez, a indicação de possíveis rumos da política econômica. Nos extremos, de um lado aparecia uma tendência de continuísmo da política anterior e, de outro, a de um distributivismo paternalista. Os estudos da Comissão, especialmente criada para analisar propostas e formular programas, não eram divulgados e os membros da Comissão não surgiam como parte do Governo Central, portanto, na formulação do programa efetivo do governo.

A partir de 15 de janeiro, o difícil problema da armação política absorvia integralmente a equipe central do recém-eleito governo. Pareceu-me oportuno chamar a atenção para a inter-relação entre os aspectos econômico e político em artigo sob o título "Política Inseparável da Economia" (30/01/85), com o qual se inicia este Capítulo IV.

Persistindo a indefinição dos termos concretos em que se concretizariam os ideais básicos do Presidente eleito Tancredo Neves, pareceu-me oportuno reiterar as alternativas que se abriam no campo econômico, acentuando os riscos de cada uma delas, defendendo, obviamente, a posição por mim assumida e da qual continuava convicto e continuo a estar, de que não cabe mais um tratamento de contemporização e que se torna necessário um corte abrupto no processo inflacionário. Antes da posse do

novo Governo, a primeira apreciação das perspectivas que se abririam, publicada em março, tinha o título "Questões Econômicas Essenciais".

Ocorreu, então, o acidente com a saúde do Presidente, que deixou o país atônito. A seguir, empossavam-se o Vice-Presidente José Sarney, e o ministério, e anunciavam-se algumas medidas. Foram-se passando os dias. Foram-se passando os dias sem que a situação se definisse.

Permaneceu uma dúvida se as primeiras medidas eram as únicas que haviam sido previamente preparadas ou se havia um plano maior, cujo anúncio só pudesse ou devesse ser feito pelo próprio Presidente Tancredo Neves. De qualquer maneira, a matéria concreta de que se dispunha eram os atos do Ministro da Fazenda, do Banco Central e, mais tarde, também, declarações do Ministro do Planejamento.

As manifestações do governo da Nova República, até a data em que se imprime este pequeno volume, nos levaram a crer que, de fato, não havia sido formulado, até o dia 15 de março, um programa econômico global e que, além disso, as medidas isoladas propostas não seriam de molde a ter efeito significativo sobre o processo inflacionário. Eram nítidos também os indícios de contradições entre caminhos anunciados por diferentes órgãos.

Apesar do constrangimento de comentar a ação no campo econômico de um governo cujo real chefe se debate contra crise de saúde que emocionou o país, pareceu-me necessário continuar a analisar a evolução da economia nacional.

Os demais artigos que compõem este Capítulo IV, publicados no "Jornal do Brasil" e na "Folha de São Paulo" nos meses de março e abril de 1985, contêm uma indicação dos riscos que vão sendo assumidos e uma análise crítica das medidas que vão sendo tomadas nas primeiras semanas do governo.

#### Política Inseparável da Economia

Vive-se um clima de otimismo em relação à perspectiva de renovação política do país. A continuidade do processo de abertura, vencendo várias crises, acabou por desaguar nesta oportunidade excepcional de mudança pacífica de governo, com a eleição de Tancredo Neves. Abre-se, ainda, a probabilidade de sucesso, na consolidação do processo democrático através da elaboração de uma carta constitucional que possa definir novos rumos para o país.

Em contraposição predomina, no campo econômico, visão pessimista da realidade brasileira e de suas perspectivas.

Os trabalhadores, pelo longo período de recessão e pelo sofrimento correspondente à perda de empregos e à redução generalizada de salários, que a seu juízo decorreram mais da política econômica adotada do que da própria crise geral, descrevem da possibilidade de o novo governo oferecer, espontaneamente, uma reversão do processo de empobrecimento.

Muitos empresários tendem, pelo mesmo motivo da longa duração do processo recessivo, a contentar-se com uma medíocre retomada do crescimento, mesmo que a níveis sabidamente insuficientes para propiciar o reequilíbrio da economia nacional. Nas instituições financeiras existe, além disso, o temor de que as modificações profundas, que se fazem necessárias para reorganizar a economia nacional possam abalar o frágil equilíbrio em que se encontram. Sabe-se que elas passam obrigatoriamente pela redução da inflação e o remanejamento da dívida interna.

Os profissionais da política e da imprensa parecem satisfeitos com as novas oportunidades que se lhes oferecem. Os profissionais da economia e das finanças parecem estar, em sua maioria e por motivos variados, com uma atitude extremamente negativa sobre a realidade e as perspectivas do país.

Entre essas atitudes de otimismo e pessimismo, há um desejo generalizado de que possam ser resolvidos, a curto prazo, ou que comecem a ser resolvidos desde o início do novo governo, os graves problemas de natureza social que afligem a nação.

A base para tudo continua sendo o próprio país com a sua imensa realidade geográfica, com o seu potencial para novos aproveitamentos de variadas riquezas naturais, além de uma infra-estrutura industrial e de serviços de utilidade pública construída com persistência e sacrifício e que oferece ampla capacidade, na maioria dos casos, para assegurar o início de uma fase de expansão agrícola e industrial capaz de sustentar o crescimento econômico de que necessitamos.

As contradições que a situação apresenta, se não resolvidas, podem nos conduzir, em prazo muito curto, a dar razão aos pessimistas.

É preciso distinguir entre o potencial de crescimento e as dificuldades econômicas do momento, reconhecendo a interdependência entre as políticas de curto e de longo prazo. É preciso não isolar o aspecto político e social do econômico, eis que há uma interferência recíproca.

As questões imediatas, especialmente a inflação, têm

que ser objeto de uma política corretiva, que produza efeitos rápidos, capitalizando sobre o prestígio do novo governo, e que inclua em seu bojo o início, desde logo, da recuperação do valor perdido dos salários reais.

Trata-se, a meu ver, de uma opção corajosa que envolve riscos e que pode representar, pelas conseqüências de certas mudanças bruscas, prejuízo temporário para o Governo, no campo político, mas a cujo êxito estaria vinculada a retomada subsequente do desenvolvimento que possibilitaria a real solução dos problemas sociais e o sucesso político antes que se completassem dois anos de governo.

Opção contrária seria o continuísmo do tratamento, meio gradualista, meio ortodoxo, justificável para um final de governo mas inaceitável em uma hora de renovação. Esta alternativa traz consigo o risco de perda definitiva de confiança.

Outra opção seria, ainda, que, dominados pelo pessimismo, nos orientássemos para um programa de justa repartição da pobreza, tese que acaba de ser abandonada pela sua grande defensora, a China Socialista, ao lançar um plano econômico para duplicar duas vezes o produto nacional até o ano 2000.

Expansão equivalente já foi executada pelo Brasil e pode, de novo, constituir-se no nosso objetivo de longo prazo.

É com essa perspectiva de grandeza que seria ideal pudesse vir a ser definida, nos próximos anos, a reforma política, abrindo largos caminhos para o desenvolvimento integral do país e para a ascensão de cada um dos seus cidadãos. Essa possibilidade está condicionada à questão da preservação do prestígio

gio do Governo e da reunião de forças políticas que o elegeram o que depende, por sua vez, do sucesso da política de emprego e de controle da inflação. Torna-se assim nítida a inter-relação entre os aspectos político e econômico, uma vez que o atraso na solução da crise e, portanto, da data da partida para a reconstrução da economia é solução dos problemas sociais, se for superior a seis meses, se refletirá no desgaste e na desagregação das forças que sustentam o próximo governo, e na dificuldade de ser concebida, no domínio político, uma nova ordem à altura da posição que a nação brasileira pode assumir neste final de século.

#### As Questões Econômicas Essenciais

Desde que não se anuncia o programa econômico do Governo, é lícito continuar a especular. Quais são, de fato, as idéias comuns que têm surgido e quais são os pontos controversos?

\* \* \*

Quanto à questão do "Deficit público", existe uma tese simplista e confortável de que a solução da inflação depende da sua contenção, baseada na austeridade administrativa. São quatro as frentes de combate: a do orçamento da administração direta incluindo autarquias, a das empresas públicas, a dos subsídios e a da dívida pública interna.

Apesar das declarações contra o deficit do orçamento público federal, ele de fato não existe. Esse orçamento apresenta saldos, mesmo que nele se incluam as necessidades das autarquias, excetuadas as da Previdência Social, que se constitui em um problema particular. O "saldo" foi obtido graças à supressão de investimentos e à redução à metade dos salários dos servidores públicos.

Quanto aos subsídios, foram eles quase liquidados pelo Governo que ora termina, permanecendo apenas alguns, na maioria dados à custa das empresas públicas e que agravam as suas necessidades de recursos.

Tradicionalmente, o conjunto das empresas públicas foi auto-suficiente. O endividamento externo a que foram submetidas e a execução de alguns investimentos imprudentes é que as levou à deficiência permanente de recursos. Todavia, gran-

des investimentos a seu cargo estão sendo concluídos e os salários dos seus servidores foram drasticamente reduzidos. Quanto aos escândalos, trata-se de fatos consumados. A parcela ainda redutível, nos seus orçamentos, é a do serviço da dívida, principalmente externa.

Com essa contenção, já alcançada pelo passado Governo nos domínios do orçamento, dos subsídios e das empresas, permanecem, como causas da necessidade de recursos do setor público federal, alguns subsídios e os encargos da dívida interna (no caso do Banco Central e do Tesouro) e da dívida externa (no caso das empresas).

\* \* \*

O grande divisor de águas é: mexe-se ou não, de forma radical, na dívida pública interna? O continuísmo se caracterizará pela rolagem da dívida, representada pelas ORTN, LTN e pelos débitos com empreiteiros e fornecedores nos mesmos termos como se vem fazendo. A solução inovadora seria atacar o problema da dívida interna, de modo a suprimir o efeito deletério que essa rolagem tem sobre o deficit, a taxa de juros e o processo inflacionário, mesmo que a sua reformulação acarrete sacrifícios para pessoas e empresas que fossem colhidas, no momento, em posição desconfortável.

\* \* \*

Na questão da dívida externa, deixando-se de lado a proposta radical de moratória unilateral, dividem-se as opiniões entre os que defendem a imediata renegociação e os que preferem reservar um prazo de alguns meses à reorganização eco

nômica interna para, a seguir, discutir a dívida externa. É óbvio que o continuísmo está associado à negociação imediata, uma vez que a preservação das regras vigentes de política interna, com mais ênfase na austeridade, estaria atendendo aos requisitos que têm sido feitos no exterior.

Para quem pensa em inovar na política interna, é também óbvio que há necessidade de um intervalo para que ela possa ser posta em prática, e seus primeiros resultados avistados para, depois, com base na nova realidade, discutir no exterior. Importa essa posição em extrema firmeza, rapidez e objetividade na implantação da nova política interna para que, por essa via, fosse reatabelecida, com fatos concretos, a credibilidade do país no exterior, abalada pelo sucessivo descumprimento de compromissos assumidos.

\* \* \*

A principal questão é a que se liga à essência do processo inflacionário. Continua-se ou não com a política monetarista envergonhada, meio ortodoxa - meio gradualista, que vem sendo seguida pelo país e suportada a contragosto pelas autoridades monetárias internacionais, na esperança de que a nova equipe, com apoio político significativo, e com renovada disposição de luta, possa realizá-la com mais seriedade e eficácia? Ou com vistas à execução de um monetarismo ortodoxo? Na primeira hipótese os resultados esperados serão sempre medíocres, pois se trata de contemporizar com a inflação em um processo interminável de desgaste das estruturas econômicas nacionais, das pessoas e do Governo. Na segunda hipótese, seria

impossível o pacto social, recrudesceriam as manifestações grevistas, e seria estancada a retomada do crescimento econômico.

\* \* \*

Mas existem também várias propostas inovadoras cuja descrição não cabe neste artigo. Além disso, nesse ponto, a minha análise não pode ser neutra, uma vez que tenho defendido como medida-chave na luta anti-inflacionária: a realização, de uma só vez, de uma manobra de grande envergadura, de reequilíbrio de preços relativos, já exposta anteriormente e objeto de uma publicação sobre o modelo matemático em que se fundamenta. A proposta, além de propiciar uma queda abrupta da inflação, é compatível com um modesto aumento imediato do salário real e, portanto, com a concretização de um pacto social, dando origem a uma inversão do movimento de declínio da economia. É uma solução que requer, juntamente com esse golpe a ser desferido sobre a inflação, um conjunto coerente de medidas que impeçam o seu recrudesimento, entre as quais uma adequada política monetária.

\* \* \*

A escolha dos dirigentes da área econômica começa a definir uma linha de ação. Nos próximos dias veremos em que direção vai o barco.

### Riscos Econômicos da Nova República

Mantém-se elevado o nível de confiança no governo Tancredo Neves, embora se reconheça que as dificuldades da transição são maiores do que as que se imaginavam quando do lançamento da candidatura por esmagadora maioria da opinião pública. Apesar da emoção provocada pela enfermidade, a confiança persiste.

Pouco antes do dia da posse, acabara o presidente de compor o seu governo através de bem sucedida negociação política com vistas a corresponder ao apoio recebido das diversas lideranças. Com paciência e persistência incomparáveis, cumpriu ele essa etapa da sua missão colocada como prioridade primeira e sem concorrência.

Mas restam outras formidáveis tarefas, uma das quais ainda no campo político, e que compreende a reorganização partidária, a revisão da legislação e a elaboração do anteprojeto de constituição. Outra, já no campo econômico e social, concerne aos problemas da inflação e do balanço de pagamentos, do emprego e do crescimento econômico.

A tarefa legislativa e constituinte pôde, sem prejuízo, situar-se, como foi feito, em segunda prioridade, no tempo. Será iniciada normalmente nos próximos dias.

Não se entende bem porque foi deixada para depois da posse a definição, em detalhe, da política econômica e social, o que, devido à enfermidade, está concorrendo para que ela se afigure incompleta à opinião pública.

O que parece, de fato, é que o intervalo entre a eleição e a posse não foi aproveitado, talvez intencionalmente, para a formulação de um plano global coerente, ficando esta restrita à parte sob responsabilidade do Ministro da Fazenda, único que dispôs de tempo para formular as medidas a seu cargo. Dada a conhecida dificuldade que prevalece, em matéria econômica e social, de traduzir os objetivos gerais em medidas exequíveis e compatíveis entre si, a constatação da inexistência do plano deixa um certo temor de parcialidade das medidas que vão sendo tomadas ou, pelo menos, de um significativo atraso na formulação global, agora agravado pelo adiamento da posse do presidente Tancredo Neves.

Além disso, os pronunciamentos oficiais feitos nos primeiros dias, bem como os primeiros atos, confirmam as notícias que circulavam antes da posse, de que o Presidente, como o seu Ministro da Fazenda, se haviam manifestado contrários a que a política econômica contivesse medidas de impacto que afetassem a sociedade, ou parte dela, de forma traumática. Embora seja ainda cedo, os primeiros sinais nos levam a crer que vai prevalecer a atitude gradualista anterior, embora com maior ênfase na contenção de gastos públicos e no controle monetário, o que é natural quando se considera a sua origem, exclusiva e restrita, no Ministério da Fazenda. Não ocorrerá, provavelmente, tentativa de um golpe de morte no professo inflacionário. Sem retomar a tese que tenho defendido, da necessidade de se interromper a marcha da inflação, julgo oportuno reiterar a inter-relação entre os aspectos político e econômico e a importância, nesse contexto, do fator tempo.

Na primeira fase, que ora termina, a ênfase era política. Tratava-se de compor um ministério bem como as mesas diretoras e as lideranças no Congresso, com vistas a garantir o apoio ao novo governo.

Na fase que ora se inicia, de formulação da política econômica e social, há que compor e executar um programa que atenda, na medida do possível, às reivindicações e esperanças da maioria da população, que é composta, de forma esmagadora, de assalariados e desempregados submetidos a pesadas perdas no curso da política econômica anterior.

Nessa conjuntura, o programa econômico poderá repercutir negativamente sobre o futuro político da Nova República, seja através de medidas que tornem inviável um pacto social ou que não inspirem confiança na massa da opinião pública, seja pela ausência de resultados concretos na luta contra a crise.

### As Primeiras Medidas Financeiras

As medidas, tomadas desde o início do novo governo, definem uma nova postura moral que foi recebida certamente com regozijo pela maioria da opinião pública nacional. O mesmo não se passa quanto à expectativa de eficácia dos primeiros atos do novo governo no domínio financeiro, que formam um conjunto decepcionante.

Baseia-se esse conjunto em afirmações genéricas, admissíveis em uma declaração de princípios, mas que não têm conteúdo suficiente para constituir o cerne de uma política de combate ao processo inflacionário que domina o país em ritmo crescente, e que se aproxima do patamar de 300% ao ano. Nem corresponde a qualquer outra orientação inovadora e construtiva.

Qual é, de fato, o alcance das medidas anunciadas pelo Ministério da Fazenda e pelo Banco Central?

A suspensão temporária das operações de crédito dos Bancos oficiais, desde que excluído o Banco do Brasil, afeta apenas uma pequena parcela, talvez não mais de um décimo da capacidade total de empréstimos do sistema bancário. Serve para tumultuar a vida das empresas que estavam em vias de concluir negócios com os bancos afetados.

O corte das despesas públicas, da administração direta e indireta, que se superimpõe a outro, adotado pelo governo anterior, visa, de um lado, aumentar o já significativo saldo do orçamento do governo central e, de outro, reduzir a demanda de recursos por parte da administração indireta. O objetivo aparente é o de aumentar a capacidade do Governo Central para

socorrer financeiramente as empresas públicas e o Banco Central, este na sua função de administrador da dívida pública interna.

É a continuidade da política anterior de redução de gastos públicos, em termos reais que, se for levada a sério até o fim do exercício, tornará ainda mais inoperantes numerosos serviços públicos já em precário estado, especialmente no que concerne à sua capacidade de manutenção e conservação do patrimônio público.

Finalmente, a maior contenção de gastos das empresas públicas, posta da forma simplista como foi, é praticamente impossível. Segundo dados oficiais, seis grupos de empresas públicas representam a quase totalidade das necessidades do setor. A PETROBRÁS tem um programa de investimentos concentrados na pesquisa e na exploração do petróleo, cuja produção é elemento decisivo na luta pelos saldos do Balanço de Pagamentos. Não pode ser reduzido. ITAIPU é um programa binacional; o Paraguai não coloca recursos e a empresa só terá receitas acrescidas e satisfatórias em função do crescimento do mercado interno brasileiro, o que só se fará progressivamente ao longo de vários anos. A NUCLEBRÁS não chegou a lugar nenhum e o seu destino depende de uma revisão da política nuclear nacional, que demandará tempo para ser definida. Os outros três grandes grupos - SIDERBRÁS, ELETROBRÁS e REDE FERROVIÁRIA - estão com preços e tarifas contidos, pelo próprio Governo, abaixo do nível adequado, sendo que, no último caso, na parte que se refere aos passageiros de subúrbio, por motivos sociais relevantes.



A exceção do caso da PETROBRÁS, e dos dois empreendimentos ainda na fase de implantação, os encargos financeiros decorrentes dos financiamentos impostos pelo Governo a essas em presas, comprometem parcela inadmissível, da ordem de 40% dos respectivos recursos. Não há empresa que possa arcar com esse ônus. Além do que, uma parte dos investimentos já feitos com os recursos provenientes dos empréstimos é representada por máquinas e equipamentos encaixotados ou não utilizados, que não geram receita. Uma solução para a questão dos encargos financeiros é essencial para que se restabeleça a auto-suficiência do setor.

Essa necessidade de reestruturação da dívida das empresas nos leva às declarações do Ministério da Fazenda e do Banco Central, a respeito da correção monetária e da dívida pública interna, representada pelas Obrigações Reajustáveis (ORTN) e Letras do Tesouro (LTN). Essas declarações visaram, nitidamente, tranquilizar os meios financeiros quanto ao receio de que houvesse intenção de alterar, em substância, a dívida interna e *ou a correção monetária*. E, de fato, sofreu esta última apenas *uma alteração* de fórmula de cálculo.

Tudo nos leva a crer, portanto, que a área financeira do governo não pretenda interferir nesse fantástico giro das ORTN, componente essencial da demanda total de recursos do setor público, e fator relevante da inflação. Nem está encaminhando uma solução de caráter definitivo para a dívida interna das empresas públicas, com o sistema financeiro e com empreiteiros e fornecedores. As medidas são, portanto, paliativas e não de essência.

Trata-se, até aqui, de uma monótona repetição de propostas já vistas. Resta a esperança de que esteja sendo elaborado, em reserva, um programa inovador e realista, cuja apresentação esteja dependendo de condições políticas mais favoráveis.

### Economia por Decreto

A economia de gastos públicos por decreto tem campo de ação limitado e, além disso, é bastante ineficaz quando se segue a um período em que essa prática já foi adotada e, portanto, esgotaram-se várias possibilidades de redução óbvia de gastos.

O verdadeiro caminho para se alcançar economia de gastos públicos passa pela reorganização administrativa e pela revisão dos métodos de trabalho nos serviços públicos sob a responsabilidade da União. Em segunda instância, é necessário chegar à supressão de órgãos, seja nos casos de impossibilidade de realizarem as funções para as quais foram criados, seja porque estas são duplicadas com as de outros órgãos.

Nesse caminho a revisão e a modernização administrativa, o preparo e a reciclagem de pessoal, o restabelecimento do concurso, do sistema do mérito e da remuneração adequada, são tarefas que exigem tempo para serem equacionadas. Mas são imprescindíveis a uma reforma administrativa com grandeza.

O contrário da economia de gastos por decreto é a definição do que se deseja deva ser a administração pública em função da qual se seguirá a ação paciente e persistente das estruturas do governo.

No âmbito da administração federal descentralizada, a recente experiência de desestatização mostrou que o esforço continuado, ao longo de três anos, tornou possível concluir a transferência de algumas empresas públicas para o setor privado. A ação persistente por mais alguns anos poderá reduzir sig

nificativamente o número de empresas do âmbito da União e, portanto, as preocupações e gastos do governo com atividades secundárias quando confrontadas com os objetivos centrais que se tenha estabelecido para a administração pública federal.

No âmbito da administração direta, há que examinar cada repartição pública e isso pode ser feito em muitas repartições ao mesmo tempo, por equipes especializadas para esse fim contratadas. Em função dos levantamentos, é que pode ser elaborado o programa de reforma a ser implantado em prazo relativamente curto. Uma vez examinada a situação e alcançadas conclusões, a execução tem que ser rápida. Se não o for, organizam-se forças, que sempre surgem, contrárias a qualquer reforma e colocam-se obstáculos sucessivos e crescentes à sua conclusão. O prazo total requerido para essa grande reforma da administração pública é de três a quatro anos.

Mas o problema crítico é que a reforma exige recursos e uma certa disponibilidade de tempo dos dirigentes, o que, por sua vez, requer tranqüilidade quanto à administração quotidiana dos órgãos em questão. Essas condições não existem no regime de pobreza, que prevalece quando se faz o corte, puro e simples, dos gastos, anos a fio.

Finalmente, a economia de gastos por decreto, quando se faz um corte raso, atinge de forma indiferente a todas as atividades. A mesma regra aplicada aos organismos da administração indireta, fundações e empresas, requer o sacrifício de todas via contenção de investimentos e gastos. É a maneira menos construtiva de realizar a desejada economia, embora possa

ser mais rápida. O verdadeiro caminho, também nesse domínio, envolve o exame caso a caso, com persistência e paciência. Pode-se neste campo, todavia, empreender a aceleração do processo de transferência para o setor privado ou de liquidação de algumas unidades, pois há vários casos em que essas decisões são fáceis de tomar.

O corte raso, como foi feito pelo governo anterior, cuja continuidade parece emergir das declarações dos ministros da área financeira e econômica do novo governo - sem deixar às administrações dos órgãos e das empresas os recursos para promoverem a sua própria melhoria operacional - leva os administradores mais competentes e responsáveis ao desespero. Ao assistirem à deterioração dos serviços sem dispor de meios para corrigir aquilo que percebem como relevante, sentem-se desmoralizados.

Nesse contexto, cumpre ter em mente que o grupo especial constituído dos órgãos de fiscalização, quando sem recursos, não pode cumprir a sua função, o que dá margem ao aumento do potencial de malversação dos recursos públicos nos órgãos sob a sua teórica fiscalização.

A expectativa otimista é de que os novos ministérios da Administração, que amplia as funções do DASP, e da Desburocratização, com a preocupação especializada na matéria administrativa, venham a trazer, no futuro próximo, para o âmbito de todo o Governo, a atenção para com a reorganização do serviço público que propicie, a prazo médio, solução eficaz para a redução dos gastos públicos.

### Urgência de um Plano Econômico

O sacrifício do Presidente Tancredo Neves consolidada a transição do regime em termos políticos e amplia a adesão da opinião pública aos ideais da renovação expressos no discurso de posse que o presidente não pôde ler.

Na organização do Ministério, conduzida ainda pessoalmente pelo presidente, foi procurada a consolidação do apoio político no Congresso Nacional e nos Estados. Mas não havia um plano administrativo delineado nem um plano econômico formulado. Na ausência do líder e na surpresa com que foi colhido o Presidente José Sarney, transcorreu o primeiro mês do novo governo, sem que se traduzissem, em um plano objetivo, as diretrizes gerais anunciadas e aprovadas pelos dois partidos que formam a Aliança Democrática, algumas delas reiteradas no discurso de posse.

Os documentos da COPAG, comissão aparentemente encarregada de analisar propostas e de apresentar sugestões, cujo objeto vai sendo conhecido, correspondem a proposições isoladas. Ao que se sabe, não contêm um plano econômico global.

Além disso, algumas propostas apresentadas pelos Ministros e outras autoridades da área econômica não compõem um plano, e algumas delas são contraditórias entre si.

\* \* \*

Essa situação aumenta, consideravelmente, a responsabilidade do presidente em exercício, do ministério e dos partidos que os apoiam.

Há que formular um plano executivo, e rapidamente, porque a situação econômica e social continua a se deteriorar, velozmente. O clima de confiança pode transformar-se, em prazo muito curto, em decepção se não começarem a surgir soluções que produzam efeitos benéficos ou que permitam vislumbrar os efeitos que possam produzir.

Infelizmente, não existem soluções simples para uma situação tão complexa como a da economia brasileira nesta quadra em que se instala a Nova República. São necessárias medidas simultâneas em várias frentes de combate. É indispensável um plano global e coerente. É preciso considerar o caso brasileiro com as suas características próprias e como um problema original. Isso não significa que esta ou aquela providência clássica e consagrada não seja adotada. Mas sim que nenhuma delas, pelo fato de ter sido aplicada, com sucesso, em países industriais de economia homogênea, com inflações modestas, seja credenciada para solucionar uma inflação galopante em um país de grande desuniformidade. Especialmente no caso do Brasil que está mergulhado em uma crise que gerou novas e fortes distorções nos últimos três anos.

As diretrizes aprovadas pelos dois partidos que formam a maioria contêm um conjunto de medidas desejáveis mas não necessariamente compatíveis entre si, ou mesmo exeqüíveis, na atual conjuntura.

Há que estabelecer, no âmbito das duas principais correntes de opinião, uma hierarquia entre as medidas, separando o que é essencial, na visão de cada uma, do que é acessório

ou adiável nas respectivas formulações gerais. Ao mesmo tempo, e principalmente no âmbito do Executivo, e em função do conhecimento de especialistas da economia nacional e das finanças públicas, e de sua situação no momento, há que formular um programa executivo que obedeça às diretrizes gerais e que seja composto de medidas coerentes e compatíveis entre si.

Surgirão muitos pontos comuns e outros de divergência, seja entre as correntes de pensamento político, seja entre qualquer destas e o grupo de especialistas, seja ainda entre as várias correntes desta própria área. As divergências serão de concepção política ou econômica ou, ainda e simplesmente, entre o desejável e o exeqüível.

Dado o lapso de tempo desde a implantação formal da Nova República, a 15 de março, e a efetiva possibilidade do início de funcionamento do novo governo, o tempo para se realizar toda essa análise de confronto e compatibilização é muito curto, diga-se mesmo, quase impossível. Vai requerer uma dose excepcional de espírito público e de renúncia, por parte daqueles a quem for atribuída essa missão no âmbito do Executivo, dos partidos e, enfim, do Congresso onde terá que ser reafirmada a unidade dos partidos que formam a maioria, já em função de um programa de ação especificado e de concepção inovadora.

É importante repetir que, nessa nova conjuntura, a responsabilidade política dos partidos que apoiam a Nova República e dos Ministros, seus representantes no Poder Executivo, cresceu enormemente.

Nesta hora em que se faz revisão das estruturas e

se prepara a discussão de uma nova constituição, é importante e parece possível - diante da demonstração de tranqüilidade política a que estamos assistindo - que se cumpra a tarefa com elevado grau de racionalidade. Para que isso ocorra, é necessário que, nos trabalhos a serem empreendidos, se abra mão de posições emocionais decorrentes das vicissitudes da própria vida política de cada um e das conseqüências do discurso político para o grande público.

## PUBLICAÇÕES DO IEI EM 1985

## TEXTOS PARA DISCUSSÃO

	Nº de páginas
65. TAVARES, Maria da Conceição e BELLUZZO, Luiz Gonzaga de Mello. <u>Uma reflexão sobre a inflação contemporânea.</u> IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1984. (Discussão, 65)	30
66. ERBER, Fábio Stefano; GUIMARÃES, Eduardo Augusto; ARAUJO JR., José Tavares de. <u>A política tecnológica da segunda metade dos anos oitenta.</u> IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1984. (Discussão, 66)	55
67. SABOIA, João L.M. e TOLIPAN, Ricardo M.L. <u>A relação anual de informações sociais (RAIS) e o mercado formal de trabalho no Brasil.</u> IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1985. (Discussão, 67)	24
68. TAVARES, Maria da Conceição. <u>A retomada de hegemonia norte-americana.</u> IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1985. (Discussão, 68)	24
69. SABOIA, João L.M. <u>Considerações sobre as transformações no mercado de trabalho no Brasil durante a recessão - 1980/1983.</u> IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1985. (Discussão, 69)	52
70. ZONINSEIN, Jonas. <u>Valor, concorrência e concentração.</u> IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1985 (Discussão, 70)	47
71. KUPFER, David S. <u>O setor de medicamentos no Brasil: aspectos da estrutura industrial.</u> IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1985. (Discussão, 71)	21
72. PENA, Maria Valéria Junho. <u>A política salarial do governo Figueiredo: um ensaio sobre sua sociologia.</u> IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1985. (Discussão, 72)	41
73. LEITE, Antonio Dias. <u>A transição para a Nova República.</u> IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1985. (Discussão, 73)	101