

A CRISE ECONOMICA INTERNACIONAL

E SUAS PROJEÇÕES NO BRASIL

Celso Furtado

A ninguém escapa que vivemos atualmente uma dessas fases da História em que o grau de incerteza com respeito ao futuro passa a cota de tolerância, pondo em risco a coesão social e tornando particularmente difícil a tarefa de governar. Em situações como esta o exercício da imaginação política — esse atributo das sociedades democráticas — faz-se imprescindível, pois o futuro reproduz cada vez menos o passado. É necessário que a sociedade exerça plenamente suas funções de adaptação e renovação, o que somente é possível quando existe um profundo sentimento de participação e co-responsabilidade.

A crítica deve ser essencialmente construtiva. Não porque sejamos todos responsáveis, como gostam de afirmar muitos que tiraram proveito pessoal da desordem que nos trouxe até a situação presente. Mas porque nos cabe a todos lutar para que as humilhações e injustiças de hoje não comprometam o futuro.

A complexidade da fase histórica presente resulta que vivemos um tríplice processo de crise.

Em primeiro lugar sofremos as consequências de um desajuste estrutural global do sistema capitalista, decorrência da rápida integração dos mercados nacionais ocorrida no período de intenso crescimento compreendido entre o fim do segundo conflito mundial e a primeira metade dos anos 70. Em segundo lugar enfrentamos uma crise financeira internacional, mais precisamente uma crise do sistema bancário privado internacio-

nal, que se expandiu de forma inusitada e fora de qualquer disciplina e controle a partir de fins dos anos 60. Por último, e nos dizendo respeito mais diretamente, está o descomunal processo de endividamento externo dos países do Terceiro Mundo, o qual veio aprofundar a situação de dependência que os aflige.

É indispensável ter idéias claras sobre cada um desses processos, se desejamos compreender a situação em que nos encontramos e mais ainda se pretendemos identificar o campo de manobra que ainda nos resta.

Acima de tudo é necessário não perder de vista que a crise global é de natureza estrutural e, portanto, não pode ser tratada com medidas monetárias e fiscais destinadas a reativar a demanda em curto prazo. Os resultados de medidas desse tipo não podem ser duradouros, pois os mecanismos de auto-regulação interna que canalizam os seus efeitos no sentido desejado pelos que formulam a política perderam muito de sua eficácia.

Os analistas da situação atual nem sempre têm na devida conta o fato de que o processo de integração dos mercados nacionais — processo que operou como principal motor do forte crescimento do período 1948-1973 — não conduziu propriamente à formação de um sistema econômico global e sim a um conjunto de grandes subsistemas, cujas relações mútuas estão longe de ser simétricas. A integração dos mercados permitiu uma difusão mais rápida do progresso técnico e a homogeneização dos padrões de consumo, tudo contribuindo



para abrir novas avenidas à concentração do capital. A amplitude da integração pode ser aferida pelo fato de que o intercâmbio comercial entre países industriais cresceu com intensidade duas vezes maior do que o produto dos países que dele participavam.

Ora, esse processo assumiu formas diversas nos grandes subsistemas que compõem o mundo industrial capitalista no momento presente. Assim, a economia dos Estados Unidos avançou pelo caminho da integração descentralizando parte de seu sistema de produção, ou seja, transnacionalizando suas grandes empresas. Graças ao avanço tecnológico de que se beneficiavam numa primeira fase, as empresas norte-americanas obtiveram um elevado retorno de suas implantações no exterior. A contrapartida da elevada rentabilidade proporcionada pela transnacionalização foi que os investimentos dentro dos Estados Unidos fizeram-se menos atrativos, o que se traduziu, desde os anos 60, num coeficiente de desemprego de mão-de-obra muito superior ao que prevalecia nos demais países industrializados. Mais importante ainda: a produtividade nos Estados Unidos crescia relativamente menos, e a competitividade internacional de sua economia declinava. A tudo isso cabe acrescentar que as empresas norte-americanas que se instalavam no exterior davam origem a um fluxo de exportações privilegiadas para suas matrizes ou simplesmente competiam com vantagem no mercado interno dos Estados Unidos.

A solução que se pretendeu encontrar para esse problema estrutural foi o abandono do padrão ouro na forma que então sobrevivia, mais precisamente, a opção pelas taxas flutuantes de câmbio, que deveriam permitir a desvalorização do dólar requerida para restituir competitividade às exportações norte-americanas.

Mas ocorre que o dólar não é apenas uma moeda nacional. Também é uma moeda veicular internacional e a moeda reserva preferida pelos bancos centrais e pelas empresas que atuam internacionalmente. Era portanto de esperar que a demanda de dólares fora dos Estados Unidos viesse a crescer consideravelmente com a rápida expansão do comércio internacional e com a transnacionalização de um crescente número de empresas. Essa demanda internacional de dólares teria que pesar no sentido de sobrevalo-

rizar essa moeda, criando obstáculo ao mecanismo dos câmbios flutuantes como meio para melhorar a posição da conta corrente da balança de pagamentos dos Estados Unidos. Dessa forma, instalou-se uma contradição no mecanismo de articulação externa da principal nação industrial do mundo capitalista. O privilégio de criação de liquidez internacional permitiu financiar a custo zero os déficits na balança de pagamentos, mas isso tinha como contrapartida o desestímulo aos investimentos internos e o declínio na capacidade competitiva externa. Essa contradição fez com que emergisse nos Estados Unidos uma massa considerável de desemprego crônico, que os próprios economistas norte-americanos estão atualmente qualificando de "estrutural".

Dada a natureza das vinculações externas da economia dos Estados Unidos, toda tentativa de expansão da demanda interna com instrumentos monetários e fiscais agrava o desequilíbrio da balança de pagamentos. E se os mesmos instrumentos são utilizados para reverter o processo, faz-se sentir de imediato uma pressão no mercado financeiro internacional, em decorrência da redução da oferta de dólares. Os demais bancos centrais, preocupados em defender as respectivas moedas, aplicam políticas restritivas, o que reduz a demanda de importações provenientes dos Estados Unidos, contribuindo para intensificar a recessão nesse país. A verdade é que fez-se cada vez mais difícil implementar uma política de criação de emprego com meios tradicionais, nos Estados Unidos, sem pôr em marcha um processo de aumento de liquidez internacional com amplas projeções inflacionais nos demais países industrializados. A integração dos mercados financeiros tornou cada vez mais difícil para estes últimos países aplicar uma política monetária autônoma que não seja estritamente recessiva.

Se observarmos a evolução recente do sistema capitalista do ângulo do Japão, deparamos com um quadro essencialmente distinto, o que explica as assimetrias que dificultam uma ação coordenada. O processo de integração internacional desse país apoiou-se fundamentalmente na expansão das exportações, o que levou a privilegiar os investimentos internos e conduziu a um reforçamento considerável de sua competitividade internacional. Manifestou-se, em conseqüência, no Ja-

pão, uma tendência estrutural a uma posição superavitária na balança de pagamentos. É natural, portanto, que esse país haja evoluído para ocupar uma fortíssima posição financeira internacional. Sua capacidade de iniciativa e competitividade no plano comercial seriam, assim, consideravelmente reforçadas.

Por último cabe considerar a situação da Europa ocidental, mais particularmente da Comunidade Econômica Européia, cujo processo de integração regional fez-se em grande parte à custa de redução da capacidade de coordenação interna das economias nacionais. Os europeus têm sobre o Japão a vantagem de uma muito maior autonomia no abastecimento de produtos primários, particularmente no setor agrícola. Mas a insuficiência da capacidade de iniciativa ao nível da região e a perda da eficácia dos centros nacionais de controle e coordenação fazem da CEE o subconjunto mais vulnerável e por isso mesmo o mais inclinado a refluir no processo de integração.

Em síntese, a integração dos mercados das nações industriais capitalistas não foi acompanhada de uma correspondente evolução no plano institucional, o que explica a presente situação de impasse. No plano comercial, o GATT operou eficazmente para dismantelar as barreiras tarifárias no que dizia respeito ao comércio entre nações industrializadas. Mas também serviu para reduzir a autonomia de decisão dos governos nacionais. No que respeita ao fluxo de pagamentos correntes, o Fundo Monetário Internacional perdeu peso, pois os seus recursos não acompanharam o aumento do valor das reservas monetárias e do volume das transações internacionais em bens e serviços. No que se relaciona com os fluxos de capital, o desenvolvimento deu-se fora de qualquer controle institucional, o que explica que seria por este lado que a crise da economia internacional se manifestaria em primeiro lugar.

As insuficiências do aparelho institucional de coordenação e controle dos circuitos comerciais, monetários e financeiros e as dissimetrias nas relações entre os três grandes blocos que formam o sistema capitalista atual, são os principais ingredientes da crise global que atravessamos. Toda tentativa de reativação da atividade econômica pelos meios tradicionais tende a agravar as tensões, abrindo caminho seja à inflação, seja à recessão. Daí que os prognósticos de recuperação, feitos por instituições como o

OCDE, hajam sido tão decepcionantes. Alguns especialistas têm emitido a opinião de que um certo grau de coordenação das políticas monetárias e fiscais das grandes nações industriais seria suficiente para compatibilizar a absorção do desemprego com a manutenção dos equilíbrios interno e externo, ou seja, permitiria retomar o crescimento sem criar pressões inflacionárias descabidas. Essa coordenação teria, desde logo, que ser acompanhada de disciplina na criação de liquidez internacional e nos movimentos de capital a curto prazo, o que requer importantes reformas das atuais instituições internacionais com responsabilidades nesse setor. Contudo, seria isso suficiente? As diferenças de comportamento, que decorrem das formas diversas como se deu a integração dos mercados, continuariam de pé. A tendência à baixa relativa da produtividade da economia norte-americana não seria corrigida. Tampouco a pressão no sentido da agravação do desequilíbrio em conta corrente poderá desaparecer enquanto o dólar mantenha sua situação de privilégio. Por outro lado, a retomada do crescimento não elimina o problema do desequilíbrio estrutural nas relações comerciais da CEE com o Japão.

Creio que se pode afirmar que a estrutura atual não comporta a compatibilização de uma taxa de crescimento capaz de absorver o desemprego, com o necessário equilíbrio. A verdade é que a atual recessão não é fruto do acaso. Ela reflete uma certa opção política, pois resulta da incapacidade que demonstraram os governos em escolher entre introduzir reformas no sistema de controle e coordenação das transações internacionais ou recuar do processo de integração instalando um protecionismo de grandes blocos.

Mas não tenhamos dúvida: o horizonte internacional que se apresenta diante de nós está contido nessa omissão. A tendência é para que se prolongue a atual política de *stop and go*, de retomadas intermitentes, o que se traduzirá em baixas taxas de crescimento por um período prolongado, com degradação dos termos do intercâmbio dos produtos primários e penúria no mercado financeiro internacional. A fadiga provocada por esse processo tenderá a reforçar a tendência ao neoprotecionismo ao nível dos grandes blocos, particularmente por iniciativa dos europeus.





Consideremos agora o problema da crise financeira internacional. A técnica de empréstimos de bancos comerciais através dos mercados *off-shore*, sem qualquer controle das autoridades monetárias dos países a que pertencem os bancos, é um aspecto da transnacionalização das atividades econômicas. Dessa forma, o crédito bancário passou a desempenhar importante papel na transformação internacional de ativos financeiros. A eliminação dos riscos das taxas de juros, que passaram a ser reajustadas periodicamente em função da oferta e da demanda de empréstimos interbancários, permitiu que os bancos comerciais, que trabalham com depósitos de curto prazo, se engajassem em operações de médio e longo prazos mediante os chamados empréstimos de *rollover*. A elasticidade da oferta de empréstimos interbancários, que existiu até recentemente, e a inexistência de regulamentações monetárias propiciaram reduções significativas nos custos das operações bancárias.

Esse sistema bancário privado internacional conheceu um brutal processo de hipertrofia nos anos 70 ao sabor de um conjunto de circunstâncias. Com a elevação brusca dos preços do petróleo, na segunda metade de 1973, apareceu pela primeira vez na cena internacional um conjunto de países com amplo superávit de balança de pagamentos não capacitados para utilizar os recursos financeiros que afluíam a suas mãos. Nem suas importações podiam crescer com a velocidade necessária, nem seu sistema financeiro estava preparado para realizar vultosas inversões no exterior de forma reprodutiva. Coube ao recentemente criado sistema bancário privado internacional encarregar-se desses recursos, o que na época se chamou ambigüamente de reciclagem de petrodólares.

Os países de onde provinham os recursos, ou seja, os países que estavam sofrendo uma degradação dos termos do intercâmbio, em razão da elevação dos preços relativos do petróleo, adotaram duas formas distintas de comportamento. Os industrializados buscaram recuperar o equilíbrio da balança de pagamentos aumentando suas exportações. Os do Terceiro Mundo e os socialistas imaginaram encontrar uma solução para o seu problema mediante o endividamento externo. Em realidade, os dois comportamentos eram complementares, pois se os países industriais aumentavam suas exportações, outros países deviam estar au-

mentando suas importações. Todo mundo ficou contente: os bancos, a maioria dos quais debutavam na cena internacional, faziam negócios altamente rentáveis, os países industriais davam-se à ilusão de estar recuperando o equilíbrio externo, e os que se endividavam encontravam justificativa na manutenção de um alto nível de investimento sem reduzir o nível do consumo.

Não vou entrar em detalhes dessa enorme tragédia — ou comédia — em que todos imaginavam desempenhar o papel do mais esperto, e que nos levou ao que aí está. Quero apenas assinalar que um tal acúmulo de erros somente foi possível porque existia um sistema bancário internacional operando fora de qualquer disciplina. Porque o essencial do dinheiro que emprestam não lhes pertence, os bancos estão em todas as economias modernas submetidos a estrita regulamentação e fiscalização. A falta desses requisitos se deve que se haja chegado à presente situação de insolvência latente de grande parte dos bancos que operam no mercado financeiro internacional.

Mas não nos equivoquemos. Essa crise pode e está sendo conjurada. Foram crises de iliquidez dos bancos, em épocas passadas, que levaram à criação das modernas instituições de controle que hoje existem em todos os países. É necessário ter em conta que a atual crise bancária internacional não é fruto da recessão dos países industrializados. Ela foi engendrada pela política indiscriminada de empréstimos a países que aceitaram excessivos riscos em sua política de investimento e/ou de abertura de suas economias. A recessão dos países industriais, ao reduzir o valor das exportações dos países sobre-endividados, pôs a descoberto a fragilidade da situação. Mas não seria suficiente a retomada das atividades econômicas nos países industrializados para reverter a tendência ao endividamento. Com ou sem recessão nos países industrializados, a situação era insustentável, pois era crescente o número de países que vinham saldando os seus compromissos correntes com vultosos empréstimos no exterior.

A atual crise financeira tem duas faces: uma diz respeito aos bancos, ameaçados de bancarrota, e a outra aos países endividados, em estado de insolvência latente ou declarada. Esses dois problemas devem ser considerados separada-

mente, pois as soluções são em grande parte independentes. A crise do sistema bancário requer um tratamento que surta efeitos a curto prazo. Ela não pode esperar pela restauração da capacidade de pagamento no exterior dos países endividados. Por outro lado, estes países necessitam de tempo para reconstruir suas economias e saldar os seus compromissos externos. Esse esforço de reconstrução seria evidentemente facilitado pela recuperação da economia internacional, mas isto pouco depende do desempenho dos países endividados.

A solução da crise bancária internacional exige a imediata instituição de um sistema de empréstimo de última instância. Esse problema se colocou pela primeira vez há dez anos quando houve a falência de um grande banco alemão com ampla atuação internacional. Nessa época estabeleceu-se o que veio a chamar-se de Concordata de Basileia, do nome da cidade suíça sede do Banco de Acordos Internacionais (BIS), que opera como agência auxiliar dos bancos centrais dos dez maiores países capitalistas industrializados, facilitando entre os mesmos operações de *swaps* dentro de margens preestabelecidas. A primeira vista pode parecer que a solução estaria numa ampliação das atividades do BIS, devendo os bancos centrais assumir a responsabilidade de redescobrir parte das carteiras internacionais dos bancos de seus respectivos países. Mas se colocam dois problemas. O primeiro diz respeito à qualidade dessas carteiras, que foram acumuladas fora de qualquer sistema de fiscalização. Esse aspecto ficou patente no caso da falência do Banco Ambrosiano, de Milão. Ainda assim, face a um agravamento da situação, essa dificuldade terá que ser contornada, alguém devendo assumir a responsabilidade de perdas inevitáveis.

O segundo problema resulta de que a massa dos empréstimos internacionais foi feita em dólares, portanto o que se necessita é liquidez nessa moeda, e o único banco central com capacidade para emitir dólares é a Reserva Federal dos Estados Unidos. Em outras palavras, para que se institua um efetivo sistema de empréstimo de última instância, será necessário criar um amplo mecanismo de facilidades de *swaps*, vinculando os bancos centrais à Reserva Federal. Essa observação é suficiente para comprovar como a presente crise financeira tende a reforçar a posição internacional das autoridades monetárias dos Estados Uni-

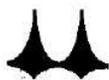
dos. Desta forma, como não se logrou instituir um sistema de criação de liquidez sob responsabilidade internacional, ou seja, como não se chegou a tempo para suprir as deficiências das instituições de Bretton Woods, estamos presenciando uma reforma a quente, da qual o menos que se pode esperar é o reforçamento da posição privilegiada do dólar.

Voltemo-nos agora para a situação dos países sobre-endividados. Já dissemos que deles não depende a solução da crise bancária, pois a criação de liquidez internacional é algo que lhes escapa totalmente. Dos países endividados o que se espera é que reorientem seu processo de desenvolvimento, com apoio na poupança interna, e tenham em conta a necessidade de criar saldos em contas correntes para iniciar um processo de desenvolvimento.

Ora, aparentemente o que se está fazendo é utilizar a reforma a quente do sistema monetário internacional para ampliar as funções do FMI. Essa instituição foi criada para acudir os países membros em dificuldades passageiras na conta corrente da balança de pagamentos. A crítica que se tem feito ao FMI, desde os anos 50, dirige-se ao fato de essa instituição pretender assimilar todos os desequilíbrios externos aos problemas de balança de pagamentos que podem ser tratados com medidas monetárias e fiscais. O artigo VI do estatuto original do Fundo — artigo que não foi modificado nas reformas subsequentes — proíbe a instituição de utilizar os seus recursos para corrigir desequilíbrios surgidos na conta de capital. E não é por outra razão que recentemente o Fundo reagiu tão fortemente ao uso pela Turquia, para fins de amortização de empréstimos bancários, de recursos que lhe havia emprestado.

Estando assim circunscrito em suas funções, é natural que o Fundo não haja adquirido experiência no trato de problemas estruturais, como são aqueles que se manifestam em desequilíbrio crônico da balança de pagamentos ou engendram um excessivo endividamento externo, os quais requerem políticas de médio e longo prazos. O que se está pretendendo atualmente é, em conflito com o estatuto do Fundo, capacitar esse órgão para captar recursos no mercado financeiro internacional e atribuir-lhe a função de tutelar de forma compreensiva as políticas econômicas dos países endividados, subme-





tendo a visão de longo prazo à de curto. Essa instituição não foi criada com esse fim e tampouco possui qualquer experiência no trato de políticas de médio e longo prazos. Somente essa falta de experiência pode explicar que pretenda impor um tratamento de choque a um país como o Brasil, que sofre de profundas distorções estruturais, engendradas por anos de imprevisão em sua política de investimentos.

Não vou aprofundar-me neste aspecto do problema, que é presentemente objeto de amplo debate entre nós. Meu propósito é chamar a atenção para a injustiça que existe em subordinar o problema dos países endividados, que somam centenas de milhões de pessoas, à solução que se está improvisando para a crise bancária internacional. A ampliação das funções do FMI encontraria justificativa no reconhecimento de que existe um problema de correção dos desequilíbrios nos fluxos de capitais. É a velha questão dos distúrbios causados pelos capitais de curto prazo, que tanto preocupou os autores dos acordos de Bretton Woods. Sua solução passa pela restauração do controle das contas de capital das balanças de pagamentos. Imaginar que se pode substituir esse controle por uma expansão das funções do Fundo é ilusório e perigoso. Ilusório porque a massa de recursos que hoje se desloca com extraordinária rapidez torna ineficaz todo sistema de apoio internacional, como o comprova a experiência do Sistema Monetário Europeu. Perigoso porque, por esse meio, o que se consegue é reduzir consideravelmente a eficácia das autoridades monetárias internacionais.

Nada é mais grave para um país do que perder a autonomia de decisão no momento em que enfrenta uma crise de grandes proporções. Especialmente se essa crise resulta da convergência de graves erros de direção interna, com uma situação externa particularmente adversa. Afirmar que os tecnocratas internacionais não podem ser piores do que os nossos é uma atitude cínica que não se coaduna com a importância do que está em jogo. E dizer que o que se está impondo de fora está na linha daquilo que se pretendia fazer de toda forma é ignorar a natureza do que está ocorrendo. Os acordos que estão sendo assinados são de capitulação, comprometem o presente e o futuro. No espírito dessas capitula-

ções o Brasil está neste momento negociando um grande empréstimo em condições extremamente onerosas. Ora, a entrega desses recursos, distribuídos em quatro parcelas, fica na dependência de aprovação do FMI. A mesma subordinação existirá com respeito a todos os setores fundamentais da política econômica. O caminho por onde passaremos no futuro estará estritamente balizado por agentes internacionais cujos poderes foram abusivamente ampliados.

Pessoas de boa fé, mas insuficientemente informadas, costumam dizer que se entramos para o FMI foi porque consideramos essa uma instituição útil, de cujos serviços devemos utilizar-nos. Ora, o Fundo foi criado para servir como uma segunda linha de reserva, para atender a problemas temporários de insuficiência de liquidez em divisas dos governos membros. Esses serviços, que presta modestamente, em razão da insignificância de seus recursos, são amplamente usados pelos países membros, inclusive aqueles que se consideram únicos responsáveis pela condução de suas políticas econômicas. Outra coisa é a utilização das facilidades ampliadas, nos níveis superiores, invenção de anos recentes. Neste caso, a utilização dos recursos vai acompanhada de um elenco de condições que implicam em reduzir consideravelmente a autonomia de decisão de um governo. Isso é particularmente grave porque o Fundo aplica rigidamente medidas derivadas de sua experiência no tratamento de problemas de curto prazo.

A experiência que adquiri no trato das políticas de desenvolvimento e na observação da atuação do FMI me autoriza a afirmar que essa instituição não dispõe da competência necessária para orientar o Brasil na busca de uma saída para a grave crise que enfrenta atualmente. Não são pruridos nacionalistas que me levam a fazer esta afirmação. Faço-a cumprindo o dever, que corresponde a todo cidadão, de defender os interesses da coletividade a que pertence, com os meios de que dispõe. Sei que é pequeno o poder daqueles que têm apenas idéias em nosso país. Mas, mesmo pequeno, considero que é meu dever exercer esse poder expressando sem ambigüidades o meu pensamento.

Novos Estudos Cebrap, São Paulo,
v. 2, 1, p. 13-18, abr. 83
