

Desafios para o desenvolvimento brasileiro

Governo Federal

Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República

Ministro Wellington Moreira Franco



Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Marcio Pochmann

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Fernando Ferreira

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais

Mário Lisboa Theodoro

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia

José Celso Pereira Cardoso Júnior

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

João Sicsú

Diretora de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Liana Maria da Frota Carleial

Diretor de Estudos e Políticas Setoriais, de Inovação, Regulação e Infraestrutura

Márcio Wohlers de Almeida

Diretor de Estudos e Políticas Sociais

Jorge Abrahão de Castro

Chefe de Gabinete

Persio Marco Antonio Davison

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação

Daniel Castro

URL: <http://www.ipea.gov.br>

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

Desafios para o desenvolvimento brasileiro

Brasília, 2011

ipea

Colaboradores

Ricardo de Medeiros Carneiro
Eduardo Barros Mariutti
Antonio Carlos Macedo e Silva
Pedro Paulo Zahluth Bastos
Claudio Roberto Amitrano
André M. Biancareli
Cláudio Hamilton Matos dos Santos
Julia de Medeiros Braga
Carlos Pinkusfeld Bastos
Paulo Baltar
Milko Matijascic

Apoio Técnico

Daniel Portela Prado
Mariana Marques Nonato
Vinicius Lúcio Ferreira

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	7
Ricardo Carneiro, Milko Matijascic	
CAPÍTULO 1	
DESAFIOS DO DESENVOLVIMENTO BRASILEIRO	11
Ricardo de Medeiros Carneiro	
CAPÍTULO 2	
CRISE ECONÔMICA E RIVALIDADE POLÍTICA: CARACTERÍSTICAS GERAIS DA ORDEM INTERNACIONAL CONTEMPORÂNEA	25
Eduardo Barros Mariutti	
CAPÍTULO 3	
CRESCIMENTO E COMÉRCIO APÓS A “GRANDE RECESSÃO”	41
Antonio Carlos Macedo e Silva	
CAPÍTULO 4	
A INTEGRAÇÃO COMERCIAL DA AMÉRICA DO SUL NO MUNDO PÓS-CRISE: DESAFIOS PARA O BRASIL ...	55
Pedro Paulo Zahluth Bastos	
CAPÍTULO 5	
CONSIDERAÇÕES SOBRE O CRESCIMENTO ECONÔMICO BRASILEIRO NO MÉDIO PRAZO	69
Claudio Roberto Amitrano	
CAPÍTULO 6	
RISCOS NA TRAVESSIA? O FINANCIAMENTO EXTERNO E OS DESAFIOS FUTUROS DA ECONOMIA BRASILEIRA	83
André M. Biancareli	
CAPÍTULO 7	
NOTAS SOBRE A NECESSIDADE DE REFORMAS NO SISTEMA TRIBUTÁRIO NACIONAL	99
Cláudio Hamilton Matos dos Santos	
CAPÍTULO 8	
INFLAÇÃO NO BRASIL NOS ANOS 2000: CONFLITOS, LIMITES E POLÍTICAS NÃO-MONETÁRIAS	117
Julia de Medeiros Braga	
CAPÍTULO 9	
ANÁLISE E PERSPECTIVAS DA TAXA DE JUROS NO BRASIL	133
Carlos Pinkusfeld Bastos	
CAPÍTULO 10	
CRESCIMENTO DA ECONOMIA E MERCADO DE TRABALHO NO BRASIL	145
Paulo Baltar	
CAPÍTULO 11	
POLÍTICA SOCIAL E DESENVOLVIMENTO SUSTENTADO: DESAFIOS A ENFRENTAR	163
Milko Matijascic	

APRESENTAÇÃO

Ricardo Carneiro*

Milko Matijascic**

Discutir os reptos do desenvolvimento brasileiro para os próximos anos é o objetivo dos capítulos deste livro. A importância dos anos vindouros estriba-se não somente na existência de um novo governo, mas também na mudança do contexto internacional, o qual se anuncia bem menos benigno que aquele vigente entre 2002 e 2008. A pretensão deste livro não é tratar exaustivamente de todos os temas relevantes para a economia brasileira, mas abordar aspectos variados, julgados como importantes desafios, os quais a nova administração terá de equacionar para assegurar o desenvolvimento do país.

A hipótese geral compartilhada pelo conjunto dos capítulos enfatiza a assimetria existente entre as dimensões doméstica e internacional. Se, no primeiro plano, poder-se-á contar com uma herança bastante favorável, tal não se pode afirmar quanto ao cenário internacional. Durante o governo Lula, e principalmente após 2006, a economia brasileira vem crescendo a taxas expressivas e de maneira contínua, simultaneamente com a melhoria na distribuição da renda. Não há, a rigor, nesta economia, nenhum desequilíbrio grave a corrigir, exceto os desafios que decorrem do próprio desenvolvimento e da inauguração de uma nova etapa, fundada no investimento com eixo na ampliação da infraestrutura produtiva e social e na diversificação industrial.

Como é notório, o mesmo não se pode afirmar da economia internacional. Desde o advento da crise global, as economias desenvolvidas mostraram, além de turbulências nos seus sistemas monetário-financeiros, uma significativa desaceleração do crescimento, que se projeta para o futuro com preocupante elevação do desemprego e deterioração do quadro social. Não bastasse isto, observa-se também no âmbito internacional uma crescente instabilidade monetária, cuja expressão maior é a guerra cambial. Advém daí o primeiro grande desafio do crescimento brasileiro: manter a economia na trajetória do desenvolvimento diante deste cenário externo desfavorável.

* Professor titular do Instituto de Economia da Universidade de Campinas (IE/UNICAMP) e diretor do Centro de Estudos de Conjuntura e Política Econômica desta universidade.

** Técnico de Pesquisa e Planejamento do Ipea, assessor da presidência do Ipea.

Para tratar desses temas, o primeiro texto desta coletânea, *Desafios do desenvolvimento brasileiro*, de Ricardo de Medeiros Carneiro, procura mapear estes desafios por meio de três perguntas cruciais: à luz da trajetória recente da economia brasileira, em que medida o país estaria diante de um novo modelo de desenvolvimento, capaz de recuperar o dinamismo perdido durante os anos da crise da dívida e da era neoliberal? Quais são as características peculiares deste novo padrão de crescimento e quais são os obstáculos que se interpõem para a sua continuidade? Nesta última perspectiva, qual seria a capacidade brasileira de reação ou adaptação às mudanças previsíveis no contexto internacional?

A coletânea aborda inicialmente o tema da economia internacional. No capítulo *Crise econômica e rivalidade política: características gerais da ordem internacional contemporânea*, Eduardo Barros Mariutti discute a formação da atual ordem internacional, destacando as dificuldades para a reconstituição dos mecanismos de governança global a partir da crise. É enfatizada a ausência de liderança por parte do mundo desenvolvido, tanto dos EUA quanto da Europa – às voltas com a exacerbação das contradições sociais domésticas –, assim como a heterogeneidade e a ainda pouca densidade dos países periféricos.

No capítulo *Crescimento e comércio após a “grande recessão”*, Antonio Carlos Macedo e Silva analisa o ciclo recente de expansão da economia global, entre 2002 e 2008. São abordadas as principais características deste crescimento e do comércio internacional, com destaque para a sua distribuição entre os países, bem como os desequilíbrios macroeconômicos daí resultantes. Com base nestes desequilíbrios, o texto indaga acerca das possibilidades de retomada expressiva do crescimento global, a partir dos países centrais, concluindo pela sua baixa probabilidade.

O debate sobre a dimensão internacional do desenvolvimento se encerra com o ensaio *A integração comercial da América do Sul no mundo pós-crise: desafios para o Brasil*, de Pedro Paulo Zahluth Bastos, no qual se destacam os avanços do processo de integração sul-americana durante o governo Lula, mas também a assincronia entre a esfera política e a econômica. Levando-se em conta a crise global e a crescente concorrência por mercados, analisam-se as potenciais ameaças aos avanços da integração comercial e produtiva na região, sobretudo devido à presença chinesa no comércio de manufaturas.

A discussão dos aspectos preponderantemente domésticos do crescimento inicia-se pelo capítulo *Considerações sobre o crescimento econômico brasileiro no médio prazo*, de Claudio Roberto Amitrano, no qual se procura caracterizar a existência de um novo regime de crescimento na economia brasileira a partir de 2006. Na análise, destaque especial é conferido ao regime de produtividade, às mudanças ocorridas na política de desenvolvimento produtivo e aos principais desafios no desenvolvimento das atividades de maior conteúdo tecnológico.

O ensaio *Riscos na travessia? O financiamento externo e os desafios futuros da economia brasileira*, de André M. Biancareli, aborda aquele que é, fora de dúvida, um dos desafios cruciais do Brasil: o déficit em transações correntes. O capítulo discute sua evolução e as possibilidades de financiamento na dinâmica da economia global. Para aprofundar esta análise, são avaliados os fluxos de capitais recentes para o país e a composição do passivo externo brasileiro, delineando-se um cenário de riscos e oportunidades.

A questão fiscal, ou mais precisamente um de seus elementos mais importantes, o sistema tributário nacional, é examinada no trabalho *Notas sobre a necessidade de reformas no sistema tributário nacional*, de Cláudio Hamilton Matos dos Santos. Além de uma caracterização deste sistema por meio da análise da carga tributária, apresentam-se as várias propostas de reforma tributária em discussão, sugerindo-se algumas linhas de mudança que privilegiam a simplificação e o aumento da progressividade.

Dois ensaios tratam de temas propriamente macroeconômicos. Em um deles, *Inflação no Brasil nos anos 2000: conflitos, limites e políticas não monetárias*, de Julia de Medeiros Braga, examina-se o processo inflacionário recente da economia brasileira por meio de uma abordagem que prioriza fatores estruturais e institucionais, ou, mais particularmente, aqueles oriundos das pressões de custos. Em consonância com a abordagem proposta, uma série de políticas não monetárias são sugeridas para minimizarem-se as pressões inflacionárias.

No texto seguinte, *Análise e perspectivas da taxa de juros no Brasil*, Carlos Pinkusfeld Bastos parte de um fato essencial, o elevado patamar da taxa de juros básica no Brasil, e se indaga acerca das suas razões. Na investigação de seus determinantes, são discutidos os aspectos associados à posição externa da economia brasileira, à situação fiscal e à postura do Banco Central do Brasil (BCB). Tendo em vista os avanços substantivos ocorridos nos dois primeiros campos, sugere-se que o conservadorismo do BCB tem ganhado maior relevo na explicação da preservação da alta taxa de juros brasileira.

O texto seguinte, *Crescimento da economia e mercado de trabalho no Brasil*, de Paulo Baltar, examina um dos aspectos mais singulares do desenvolvimento brasileiro recente: a expressiva expansão do emprego formal e a melhora da distribuição da renda. Na explicação destas características, o capítulo destaca fatores estruturais como as mudanças nas tendências demográficas e o perfil do emprego, a par de importantes mudanças ocorridas na regulação do mercado de trabalho e na dinâmica da atividade sindical.

O último estudo, *Política social e desenvolvimento sustentado: desafios a enfrentar*, de autoria de Milko Matijascic, coloca em relevo as políticas sociais. Em geral, o tratamento de questões econômicas e sociais se dá de forma

dissociada, mas, conforme evoca o texto, as interações entre ambas são profundas, e implicam impactos significativos sobre as duas dimensões. Se, por um lado, a política social serviu de sustentáculo para dar dinamismo à retomada do crescimento, com a consolidação de um pacto social, colocando o Brasil em posição favorável e singular na cena internacional, por outro lado ela também apresenta problemas. Se as dificuldades não forem enfrentadas, as possibilidades de promoção do desenvolvimento em condições sustentáveis, que mantenham os esforços realizados até o presente, podem estar em situação de risco.

Nunca é demais insistir que esta iniciativa não tem por meta traçar um perfil detalhado e exaustivo dos desafios a serem enfrentados. Tampouco tem a ambição de se constituir em programa para ações de governo, pois isto não seria cabível nesta dimensão institucional. Trata-se, isto sim, de um esforço para promover o debate público. Assim, os estudos reunidos neste volume têm por meta sintetizar os esforços de pesquisa de quadros do Ipea e docentes universitários que atuam como bolsistas do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD). Seu intento foi pensar o Brasil de forma prospectiva, com vistas a promover o desenvolvimento em suas dimensões econômicas e sociais; evitar as armadilhas do retrocesso; e buscar um padrão de vida melhor e mais igualitário para os brasileiros e brasileiras que dão vida à Nação que está a se constituir neste vasto país.

DESAFIOS DO DESENVOLVIMENTO BRASILEIRO

Ricardo de Medeiros Carneiro*

INTRODUÇÃO

Durante os anos que vão de 1980 a 2003 a economia brasileira passou por um período caracterizado pelo baixo dinamismo econômico, configurando uma era de divergência ante a trajetória dos países desenvolvidos e, também, perante os subdesenvolvidos mais dinâmicos. Desde 2004, se observa a ocorrência de taxas de crescimento elevadas, de cerca do dobro daquelas obtidas naqueles anos. Este desempenho tem sido mantido de maneira contínua, a despeito da forte desaceleração no ano de 2009, superada no ano seguinte.

Esses fatos suscitam um conjunto de indagações, tais como: em que medida o país estaria diante de um novo modelo de desenvolvimento capaz de recuperar o dinamismo perdido durante os anos da crise da dívida e da era neoliberal? Quais são as características peculiares deste novo padrão de crescimento e quais os obstáculos que se interpõem para a sua continuidade? Nesta última perspectiva, qual a capacidade de reação ou adaptação às mudanças previsíveis no contexto internacional?

A resposta a essas perguntas implica analisar vários aspectos inter-relacionados. O primeiro deles diz respeito aos condicionantes internacionais e a como a crise financeira poderá mudar a conformação da economia global. No plano doméstico, cabe considerar as forças que sustentaram a dinâmica recente. Além da discussão do papel efêmero da demanda externa, a despeito do contexto internacional benigno, cumpre avaliar também qual a relevância da melhora da distribuição da renda e do acesso ao crédito na configuração do modelo. Por fim, serão considerados a trajetória do investimento, público e privado, e óbices à sua ampliação substantiva.

* Professor titular do Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (IE/UNICAMP) e diretor do Centro de Estudos de Conjuntura e Política Econômica desta Universidade.

1 A CRISE FINANCEIRA GLOBAL

Os impactos da crise financeira na trajetória da economia global, seja no desempenho particular de cada economia ou no comércio internacional, foram e ainda são significativos.¹ A análise das perspectivas da recuperação sustentada das economias centrais, mais do que um exercício quantitativo, deve destacar os mecanismos que sustentaram o ciclo de expansão e as possibilidades de sua continuidade, tanto no plano doméstico, quanto internacional. O padrão capitalista que sucedeu o regime regulado de Bretton Woods pode ser caracterizado como um regime com dominância financeira.² Entre vários significados subjacentes a esta tipificação, cabe destacar principalmente a interação específica entre a dinâmica da riqueza e a da renda.

A liberalização financeira, a securitização e o desenvolvimento dos mercados secundários terminaram por engendrar uma dinâmica própria dos preços dos ativos, descolada dos fundamentos, por meio das “bolhas de preços”. Este aumento fictício do valor dos ativos, por sua vez, deu ensejo à conformação de um perfil de gastos de famílias e empresas relativamente desvinculado da renda e dos lucros. Como assinalado por Aglietta (2004), dado que estes agentes tornaram-se crescentemente proprietários da riqueza financeira, o aumento de seu valor moldou um padrão de gastos mais associado à variação da riqueza.

Tanto no caso das famílias quanto das empresas, a forma de aumentar os gastos não requereu necessariamente a venda desses ativos, mas uma ampliação do endividamento, utilizando-os como colateral. Assim, o aumento das dívidas das famílias e empresas, sobretudo o das primeiras, constitui o grande motor do crescimento das economias avançadas, com maior ênfase para os Estados Unidos (EUA).

Do ponto de vista patrimonial, famílias e empresas mantiveram-se em situação equilibrada na medida em que a ampliação das dívidas foi amparada pelo aumento da riqueza. No caso das primeiras, o grau de endividamento, ou o comprometimento de parcela da renda com o serviço da dívida, deixa de ser um critério imediatamente relevante para as decisões de endividamento e de gasto. Para as empresas, entretanto, o fundamental é a valorização global dos ativos, que vai muito além do fluxo de lucros correntes.

O ciclo de valorização de ativos, endividamento e ampliação do gasto constitui o motor da expansão das economias centrais, em particular da norte-americana, principalmente por meio do aumento do consumo e, secundariamente, do investimento. Estes ciclos de valorização de ativos têm dois momentos distintos: o da bolha no mercado de ações e, após 2001, o da bolha imobiliária – muito mais abrangente e extenso.

1. Sobre o assunto, ver, neste volume, o artigo de autoria de Antonio Carlos Macedo e Silva.

2. Uma ampla literatura trata desse assunto, como, por exemplo: Tavares e Belluzzo (2004); Aglietta e Berrebi (2007); e Chesnais (2004), entre outros.

Na verdade, o estouro da bolha imobiliária, a queda dos preços dos imóveis e as desvalorizações dos títulos que os financiavam ocasionou na economia estadunidense uma série de desequilíbrios típicos das crises financeiras. As famílias viram seus ativos perderem parte significativa do valor, em contraste com as dívidas. De repente, passou a fazer sentido, de novo, a capacidade de pagamento a partir de um determinado fluxo de renda. A “descoberta” do endividamento excessivo conduziu à severa contração do gasto com o intuito de reduzi-lo. Nas empresas observou-se o mesmo movimento de *desendividamento*, embora mais atenuado.

Um aspecto importante a ressaltar é que a política anticíclica, a despeito de ser crucial para evitar a recessão, realiza um trabalho de Sísifo. Isto porque reduz-se o multiplicador da renda e, com isso, o nível da renda final originada pelo gasto público – por conta do pagamento de dívidas. Por outro lado, a política anticíclica possuiu também uma dimensão propriamente monetária, que consistiu na redução das taxas de juros e na ampliação da liquidez, num primeiro momento por meio da compra de carteiras de títulos podres de instituições financeiras e, num segundo, pela aquisição de títulos públicos em mãos destas instituições (o chamado *quantitative easing*).

Ambas as políticas, fiscal e monetária, têm se mostrado incapazes de redinamizar as economias centrais. No caso da primeira, por conta da redução do multiplicador decorrente do desendividamento. Ademais, o aumento do déficit público para a faixa dos 10% do produto interno bruto (PIB) e a trajetória explosiva da dívida pública daí decorrente têm induzido os governos destes países, de forma prematura, a reduzir o impulso fiscal. No caso da política monetária, dois óbices impedem a sua operação plena: o aumento da preferência pela liquidez dos bancos, que implica a redução da oferta de crédito a despeito da ampliação da liquidez e das baixas taxas de juros; e a preferência pelo desendividamento das famílias e empresas, que reduz substancialmente a demanda por crédito.

A política monetária anticíclica que tem sido posta em prática nos EUA, embora claramente direcionada para amenizar os desequilíbrios patrimoniais internos e promover a recuperação do endividamento e gasto privados, tem tido sérias implicações sobre a economia internacional, desencadeando uma espécie de guerra cambial com efeitos instabilizadores sobre o resto do mundo. Para melhor delimitar tal dimensão, cabe recuperar alguns aspectos do funcionamento da economia globalizada.

Uma importante característica do ciclo de crescimento comandado pelas finanças, com epicentro nos EUA, foi a sua projeção global. Ancorados no caráter de moeda reserva do dólar, os EUA realizaram elevados e recorrentes déficits em transações correntes, ampliando seu passivo externo líquido e, por meio de suas importações líquidas, funcionaram como alavanca do crescimento para um

conjunto amplo e variado de países. Nestes grupos de países há aqueles exportadores tradicionais – como Japão e Alemanha, que desde o pós-Guerra utilizam os EUA, mas não só, como destino de suas exportações líquidas – e, também, os países asiáticos, com destaque para a China. Estes últimos passam a realizar importantes superávits com a Organização para a Cooperação Econômica Europeia (OCDE) e os EUA por duas razões principais: a realocação de parcela importante da indústria em direção a estes países (*outsourcing*), e a ampliação da competitividade fundada nos ganhos de produtividade, e das taxas de câmbio relativamente desvalorizadas ante o dólar.

A crise financeira, assim como a forte desaceleração do crescimento nos EUA e nos países avançados, fez com que os países dependentes das exportações líquidas, com destaque para a China, perdessem um importante estímulo ao crescimento. Nestas circunstâncias, o apelo maior ao mercado interno e o direcionamento das exportações para terceiros mercados foi a estratégia perseguida. Isto lança luz para outro elo de articulação internacional relevante e que associa os países asiáticos, exportadores líquidos de manufaturas, com os produtores de matérias-primas, entre os quais os sul-americanos – que nos anos 2000 tiveram grande parte do seu dinamismo explicado pelo desempenho dos primeiros.

A preservação do crescimento chinês e da Ásia em desenvolvimento, a taxas elevadas, diante do fraco dinamismo americano, japonês e europeu, coloca algumas questões relevantes para o papel da economia global como estímulo ou freio ao crescimento da periferia. De um lado, tem-se a política monetária norte-americana, que se constituirá no canal privilegiado de tentativa de recuperação desta economia. O afrouxamento quantitativo implica a ampliação substantiva da liquidez em dólares, que, ao não serem utilizados nos EUA, dão margem a constituição de um circuito especulativo constituído por capitais de curto prazo, em busca de rendimentos. Mercados de moedas e títulos de países com melhor desempenho econômico, assim como com taxas de juros mais altas, são os candidatos naturais a receber estes capitais, o que leva à valorização de suas moedas. As *commodities* com os seus mercados globais organizado têm sido também, recentemente, um desaguadouro desta onda especulativa.

O único país que tem resistido de maneira radical a esse processo é a China, que tem dessa forma evitado a apreciação de sua moeda. Com isso, é beneficiada duplamente: por manter sua competitividade no mercado estadunidense e por ampliá-la em terceiros mercados. Os demais países, principalmente aqueles cuja pauta de exportações contém parcela significativa de manufaturas, que é o caso brasileiro, têm suas exportações prejudicadas por conta da concorrência e, mais que isto, assistem a um crescimento expressivo das importações oriundas da China. A despeito disto a China não tem conseguido evitar alguns efeitos deletérios

da política americana como, por exemplo, os aumentos dos preços das *commodities* e, conseqüentemente, da inflação.

A solução para a questão não é trivial. A interpretação aventada por vários analistas, segundo a qual o problema residiria na política cambial chinesa e na resistência do país à valorização do iuane, deve ser olhada com suspeição. Isto porque a mudança requerida nas taxas de câmbio entre as duas moedas, capaz de produzir efeitos significativos no saldo entre os países, seria de elevada magnitude, com sérias implicações monetárias e financeiras de curto prazo e com resultados necessariamente de longo prazo – em virtude da realocação das empresas estadunidenses para a China e do elevado peso do comércio intraindustrial, que corresponde a uma fragmentação das cadeias produtivas entre os dois países. Não é demais lembrar que a indústria que opera hoje na China, de propriedade norteamericana, japonesa e europeia, constitui parte de cadeias globais de produção.

Do conjunto de desequilíbrios presentes na cena internacional, é possível deduzir algumas tendências, ao que tudo indica, inexoráveis. A primeira delas é que, na ausência de uma solução negociada, esses desequilíbrios se projetarão numa recorrente instabilidade dos fluxos de capitais e das taxas de câmbio, podendo conduzir à crescente restrição dos primeiros. Por sua vez, é possível também imaginar que o comércio internacional, enquanto expressão do crescimento extrovertido das economias – com base no *outsourcing* das empresas –, venha a ser uma fonte de dinamismo muito menos relevante. Nos casos brasileiro e latino-americano, as possibilidades de articulação com a China e a Ásia, via exportação de matérias-primas, são promissoras. A exportação de manufaturas, entretanto, enfrentará concorrência ampliada. Claramente, será exigido um maior papel dos mercados domésticos para aqueles países cujo objetivo seja a preservação do dinamismo.

Nesta seção se fez referência às duas dimensões do capitalismo com dominância financeira: a doméstica e a internacional. A crise no plano doméstico motivou uma série de medidas concentradas na dimensão anticíclica, mas que apenas tangenciaram o ponto principal: a nova regulação das finanças. O não equacionamento em profundidade da crise projetou os desequilíbrios domésticos para o plano internacional em decorrência da política de ajuste unilateral dos EUA. Estabelecer uma nova regulação no plano internacional significa arbitrar e repartir mais equitativamente os ônus dos ajustes, o que supõe a aceitação de algum grau de recuo, tanto na política monetária estadunidense quanto na política cambial chinesa. A solução não negociada implicará um aprofundamento da guerra cambial, por meio da imposição de crescentes restrições aos fluxos de capitais como mecanismo de defesa das economias nacionais. É muito provável que isto signifique também restrições no plano comercial, tendo como resultado último custos elevados e disseminados decorrentes das restrições dos fluxos de comércio.

2 O PADRÃO DE CRESCIMENTO RECENTE

A análise do modelo de crescimento recente no Brasil parte necessariamente da constatação do maior dinamismo após 2004. Ademais, põe em relevo a continuidade deste crescimento mesmo após os impactos negativos da crise financeira, que provocou o crescimento zero do PIB em 2009, seguido de forte recuperação. Considera ainda que, ao contrário do padrão *stop and go* observado entre 1980 e 2004, o crescimento do investimento acima do PIB constitui indicação de um ciclo de maior profundidade.

2.1 O papel da demanda externa

O início do atual ciclo de crescimento em 2003 tem na demanda externa um estímulo crucial. Foi a ampliação das exportações líquidas que dinamizou a economia em 2003 e 2004, perdendo significação nos dois anos seguintes e tornando-se um fator de redução da demanda agregada, em razão do aumento das importações líquidas nos anos 2006 a 2010. A estes períodos corresponderam, respectivamente, um aumento, estabilização, e declínio do saldo comercial.

A expansão das exportações brasileiras, embora tendo ocorrido de forma generalizada, teve no crescimento das *commodities* (primárias e processadas) seu grande destaque. Isto está associado com o ciclo de preços internacionais destes bens e ao novo papel desempenhado pela China e pelos asiáticos na nova divisão internacional do trabalho, conforme aqui apontado. Este crescimento diferenciado leva a uma modificação expressiva na pauta de exportações brasileira. Segundo dados do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), elaborados pelo Ministério da Fazenda (BRASIL, 2010), as *commodities*, definidas como a soma de produtos primários, semimanufaturados, e dez produtos industriais processados, representavam cerca de 50% da pauta em 2003, passando para 65% em 2010.

De acordo com dados compilados pelo Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial (IEDI, 2010), as modificações ocorridas nas exportações significaram uma redução do peso das exportações industriais de 17 pontos percentuais (p.p.) – de 78% do total para 61% do total –, mas com pouca alteração na sua distribuição por intensidade tecnológica. No que tange às importações, a composição não se modificou substancialmente no período 2003-2010, dado que já havia mudado significativamente entre 1990 e 2002. Assim, as importações de manufaturados de média-alta e alta tecnologia mantêm-se com uma participação estável de cerca de dois terços da pauta.

Os dados indicam por que as exportações líquidas não constituem uma fonte relevante e permanente de impulso ao crescimento no Brasil. Subjacente a eles estão aspectos estruturais e conjunturais. Na primeira dimensão, o relevante é a

elasticidade-renda das importações, reflexo da estrutura produtiva do país. De acordo com Coutinho (1997), a especialização regressiva que ocorre nos anos 1990, por conta da rápida abertura comercial combinada com a apreciação do real, muda a estrutura produtiva na direção de reduzir o peso dos setores mais intensivos em tecnologia e o segmento produtor de bens de capital, ambos com elevada elasticidade-renda. Assim, à medida que o crescimento doméstico acelera e, principalmente, o investimento começa a aumentar, as importações crescem muito mais rápido que o PIB. A estrutura produtiva também define uma pauta de exportações que, no caso brasileiro, a partir dos anos 1990, ampliou o peso dos produtos não industriais e das manufaturas de baixa tecnologia.

Os demais fatores, tais como o diferencial de taxas de crescimento doméstico-externo e as taxas de câmbio, podem ser considerados como conjunturais. Até a crise financeira, o comércio exterior brasileiro sofreu os efeitos desfavoráveis de uma moeda valorizada, mas beneficiou-se significativamente de taxas de crescimento elevadas no âmbito internacional. Foi isto que permitiu, nos anos 2000, gerar superávits comerciais expressivos, a despeito de uma taxa de câmbio desfavorável.

A estabilização e declínio do saldo comercial observada recentemente podem ser atribuídos ao efeito dos fatores conjunturais, a partir de uma estrutura desfavorável. A despeito de a economia brasileira, sobretudo a indústria, ter crescido significativamente no período, a combinação desses fatores ampliou a importância das importações no atendimento da demanda interna. O coeficiente de penetração das importações calculado pela Funcex – que mostra a relação entre importações e consumo aparente – aumentou de forma significativa após 2005 e de forma generalizada, exceto para a indústria extrativa, e com muito mais intensidade para as indústrias de bens de capital.

Esses fatos indicam questões relevantes para a continuidade do crescimento na dimensão externa: a preservação do crescimento e do seu diferencial ante o resto do mundo, combinado com moeda apreciada, deverão fazer declinar ainda mais o saldo comercial e, portanto, ampliarão o déficit em transações correntes. Há certamente correções de rota possíveis, como a reversão da apreciação do real que, associada à política industrial, pode reverter parcialmente a ampliação do coeficiente importado e preservar o saldo positivo. De qualquer modo, é muito provável que a manutenção de taxas de crescimento no patamar de 5% resulte em déficits em transações correntes, remetendo a discussão para o campo de como financiá-los.

Essas afirmações descartam também a ideia de que seja possível ajustar o comércio exterior brasileiro e a estrutura produtiva exclusivamente por meio da mudança de preços relativos, ou seja, da taxa de câmbio. Tampouco é desejável fazê-lo pela desaceleração do crescimento, que, aliás, está implícita nas mudanças radicais da taxa de câmbio. Mudanças na estrutura produtiva tomam tempo e

requerem, além de políticas horizontais como a de preços relativos favoráveis, políticas industriais seletivas num ambiente de crescimento econômico.

2.2 O consumo e a distribuição da renda

A ampliação do consumo constitui o fator primordial na explicação do ciclo recente de crescimento. Desde o final de 2003, a preservação de taxas de crescimento acima do PIB faz com que ele se constitua no principal fator de sustentação do crescimento. Esta afirmativa leva em consideração não só o aspecto quantitativo, mas também a forma pela qual o consumo se expandiu: de um lado, por meio do gasto autônomo financiado por crédito; de outro, pela melhora na distribuição da renda. Tal padrão de expansão implica que o consumo desempenhe um papel ativo e não subordinado na determinação do crescimento. Na primeira dimensão, por ser um gasto que não depende exclusivamente da renda corrente e, portanto, autônomo; e, na segunda, por adquirir na prática o caráter também autônomo com origem numa maior propensão média a consumir.

A melhora da distribuição da renda, que ocorre tanto no âmbito funcional quanto pessoal, envolve vários determinantes: a dinâmica do mercado de trabalho, a política de reajustes do salário mínimo, e a evolução das transferências governamentais. A junção de crescimento econômico e baixa inflação num ambiente de liberdade sindical possibilitaram a significativa recuperação do salário médio real da economia após meados de 2004. O crescimento desta remuneração acima do PIB – e, por conseguinte, dos ganhos de produtividade – permitiu, no conjunto do período, a recomposição da participação dos salários no PIB, que subiu de 31% em 2004 para 35% em 2010.

Além da melhora na distribuição funcional da renda, a política de salário mínimo permitiu também uma redistribuição dentro da massa salarial, reduzindo sua dispersão. A relação do salário médio com o salário mínimo caiu de 4,5 para 3 vezes no período, ao mesmo tempo em que o coeficiente de Gini reduziu-se de 0,59 em 2002 para 0,54 em 2009. Como as camadas com menor remuneração possuem uma maior propensão a consumir, a melhora da distribuição reforçou o aumento do consumo.

Outro aspecto decisivo para o aumento do consumo foi a política de transferências, da qual fazem parte o aumento do valor do benefício-base (equivalente ao salário mínimo, cujo crescimento foi de 58% em termo reais) e a criação de novos programas, como o Bolsa Família. De acordo com Santos (2009), entre 2003 e 2009, o conjunto das transferências de previdência e assistência foi ampliado em 1,5 ponto percentual do PIB, aumentando assim a renda disponível dos mais pobres.

O aumento do consumo decorrente da melhora da distribuição da renda, com o concomitante aumento do multiplicador, tem ainda potencial

significativo, embora decrescente. O crescimento substancial dos salários médio e mínimo foi viabilizado, em parte, por seu baixo patamar no início do governo Lula. No caso do salário médio, assistiu-se, no governo imediatamente anterior, à sua redução. Isto significa que o ritmo de crescimento deste deverá se ater ao do aumento da produtividade, enquanto o do mínimo deverá seguir, inclusive por força de acordo com as centrais sindicais, o da variação do PIB. Ou seja, as melhoras da distribuição da renda continuarão ocorrendo por esta via, mas de forma menos intensa.

Uma possibilidade de continuar a redução da desigualdade de renda seria por meio de mecanismos fiscais, com ampliação da renda disponível daqueles que ganham menos. A carga tributária, já num patamar elevado, limita a sua ampliação para financiar novos gastos. Contudo, a modificação de sua composição ou incidência de molde a torná-la progressiva pode ser um caminho a trilhar. No plano das despesas, o alto valor das transferências (cerca de 15% do PIB) restringe novas ampliações, pois estas se dariam em detrimento de gastos cruciais, como saúde e educação. Parte deste constrangimento pode ser dirimido, a médio prazo, pelos aportes do Fundo Social, com recursos originários do pré-sal.

É incontestável a importância da ampliação do crédito como fator de aumento do consumo, sobretudo do consumo de bens duráveis e habitação. Entre 2003 e 2009, os financiamentos às pessoas físicas aumentaram em 10 p.p., de 5% para 15% do PIB. As principais modalidades de expansão do crédito às famílias foram aquelas nas quais por força da inovação (crédito consignado) ou da concorrência entre instituições (aquisição de bens) houve substantiva redução da taxa de juros acompanhada da ampliação da oferta. O aumento ocorreu também nos segmentos de crédito direcionado, como habitação, com taxas de juros mais baixas e reguladas.

Embora o grau de endividamento das famílias no Brasil seja muito baixo para padrões internacionais, a ampliação destes limites e seus impactos macroeconômicos são dificultados pelo patamar das taxas de juros. Além de taxas básicas altas, os *spreads* bancários são inusitadamente elevados, em comparação com os demais países. A despeito da grande expansão do crédito no período recente, os *spreads* caíram apenas em termos absolutos por conta da redução da taxa básica – e, portanto, do custo de captação. Mas mantiveram-se em termos relativos – enquanto margem bruta dos bancos.

O custo elevado do crédito tem várias implicações. Ele limita o potencial de endividamento das famílias – excluindo parte dos tomadores potenciais – e, ao mesmo tempo, reduz o impacto macroeconômico da antecipação do poder de compra. Em outras palavras, o fluxo futuro de renda esperada do tomador do crédito é descontado a uma taxa que diminui seu valor presente. Por sua vez, as altas taxas de juros impedem o desenvolvimento dos financiamentos de longo

prazo, como, por exemplo, na habitação, restringindo os empréstimos ao crédito dirigido, cujo *funding* é limitado.

O elevado patamar das taxas de juros no Brasil e a necessidade de sua redução suscitam uma série de discussões a respeito das causas e soluções para o problema. À luz dos indicadores macroeconômicos, tanto relativos à situação externa quanto fiscal, a taxa de juros básica hoje praticada no Brasil constitui uma verdadeira anomalia. Uma prova contundente desta situação é o fato de a taxa básica de juros doméstica, calculada em termos reais, situar-se sistematicamente acima da taxa de juros paga pelos títulos soberanos brasileiros nos mercados internacionais, violando recorrentemente a equação da paridade coberta da taxa de juros.

Outra questão diz respeito aos *spreads* praticados pelo sistema bancário brasileiro, sabidamente outra anomalia, quando se consideram os padrões internacionais. Até meados da década de 2000 havia justificativa, do ponto de vista macroeconômico, para *spreads* mais elevados, associada à instabilidade e à volatilidade de taxas de câmbio e juros – que acentuavam o risco da intermediação financeira. Desde então, a redução desta instabilidade reduziu os riscos, mas não os *spreads*. Tal persistência se deve a fatores microeconômicos, como o alto e crescente grau de oligopolização do sistema bancário brasileiro e a insuficiente concorrência, mormente no segmento de pessoas físicas.

2.3 As trajetórias do investimento

Conforme assinalado neste artigo, o crescimento continuado da economia brasileira a taxas substancialmente mais altas sugere a vigência de um novo padrão de crescimento. Isto é reforçado pelo fato de, ao longo de 20 trimestres – portanto, durante cinco anos –, o investimento ter crescido mais rápido que o PIB. Trata-se então de explicitar melhor os determinantes deste investimento e avaliar as possíveis limitações à sua continuidade.

Quando se analisa o desempenho do investimento no ciclo recente, não parece restar dúvidas de que ele teve caráter induzido: num primeiro momento pelas exportações, num segundo pelo consumo, e finalmente por ele próprio. Ou seja, ainda não se configurou no ciclo recente um padrão comandado pelo investimento autônomo, como ocorria com frequência na era desenvolvimentista, marcada pela diferenciação da estrutura produtiva e pela ampliação descontínua da infraestrutura.

De acordo com dados compilados pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES, 2009/2010), o aumento do investimento é, num primeiro momento do ciclo, claramente induzido pelas exportações. Segmentos como mineração, siderurgia, papel e celulose, e petróleo e gás (substituidores de importações) têm sua taxa de investimento significativamente aumentada. Estes investimentos permanecem elevados ao longo do tempo, com seu perfil

caracteristicamente descontínuo – em razão das escalas de produção –, mas são suplantados por aqueles ligados diretamente à demanda doméstica.

As possibilidades de ampliação dos investimentos nos quais as exportações têm peso significativo na demanda final, e nos quais o Brasil possui vantagens comparativas absolutas, foram diminuídas com a crise internacional e com as expectativas de baixo crescimento das economias desenvolvidas. O mesmo ocorre para segmentos nos quais seria viável ganhar competitividade por meio de um taxa de câmbio mais favorável. Ademais, nestes segmentos a concorrência com a China deve ser exacerbada.

O setor no qual as possibilidades de expansão das exportações são amplas é o de petróleo, a partir das descobertas na região do pré-sal. A redefinição do marco regulatório para a exploração do petróleo no Brasil e a escolha da Petrobras como ator privilegiado do processo foram um passo importante para viabilizar esta exploração. O sucesso da operação de capitalização da empresa, ocorrido recentemente, consolidou o modelo de exploração e tornou realidade a implantação do plano de negócios que prevê investimentos da ordem de US\$ 224 bilhões no quinquênio 2010-2014.

Os resultados da exploração do petróleo na camada pré-sal serão de grande significância para a economia brasileira. Isto porque permitirão amenizar a restrição externa. Inicialmente, pelo afluxo de investimentos diretos e de carteira direcionados para a cadeia produtiva e papéis do setor e, depois, pelo acúmulo de ativos denominados em divisas que reduzirão de maneira significativa o passivo externo líquido da economia brasileira.

Não está em questão a continuidade do investimento induzido pela demanda doméstica – mais particularmente pelo consumo. Seu dinamismo, para além da taxa de crescimento do consumo, também está vinculado à capacidade de resposta da indústria de equipamentos instalada no Brasil, em especial a de bens de capital seriados. Como já foi apontado, uma parcela crescente da oferta deste segmento tem sido atendida por importações, o que deixa vazar para o exterior parte significativa do efeito acelerador. A modificação de tal padrão exige, de um lado, a modificação dos preços relativos (taxa de câmbio) e, de outro, uma política industrial direcionada ao adensamento das cadeias produtivas.

Na avaliação do desempenho do investimento no Brasil, constata-se, tanto pelos dados das Contas Nacionais quanto por aqueles oriundos do BNDES (2009/2010), um peso bem menor dos investimentos na construção civil, seja daqueles vinculados à construção residencial, seja daqueles vinculados à ampliação da infraestrutura, como discutido em Frischtak (2008). No caso dos primeiros, os avanços foram significativos nos últimos anos, ancorados sobretudo na expansão do crédito direcionado do Sistema Financeiro de Habitação (SFH). O virtual esgotamento do *funding* do

crédito dirigido exigirá o desenvolvimento de instrumentos privados de financiamento, o que, por sua vez, dependerá da redução das taxas de juros.

A habitação por interesse social constitui outro segmento do setor com amplo potencial de expansão, associado ao déficit habitacional nos segmentos de baixa renda. O programa Minha Casa Minha Vida, do Programa de Aceleração do Crescimento 2 (PAC 2), pretende lidar com o problema. Seu sucesso estará ligado à capacidade de articulação do setor público, nos vários níveis de governo, e também na disponibilidade de recursos fiscais para bancar os subsídios implícitos no programa, cujo custo total está estimado em R\$ 278,2 bilhões.

Ainda no campo da infraestrutura, há um conjunto de investimentos que dependem diretamente do setor público estrito senso: aquele que se refere aos equipamentos sociais sem retorno econômico (logística urbana, redes de hospitais, escolas, estradas vicinais etc.). Como é sabido, o patamar de investimentos públicos no Brasil tem sido muito baixo e, apesar de ter crescido nos últimos anos (de 1,5% do PIB em 2003 para 2,5% em 2009), terá que dobrar para alcançar padrões internacionais, o que exige um significativo esforço de planejamento.

Por fim, a infraestrutura contempla ainda um conjunto de investimentos com retorno econômico que se prestam à atividade empresarial, nos quais as empresas estatais têm tido participação crucial, tais como: energia elétrica, petróleo e gás, rodovias, hidrovias, portos, aeroportos, e saneamento. Há várias dificuldades para ampliar o investimento público empresarial nestas áreas, e o maior deles advém do fato de as empresas – com exceção da Petrobras – entrarem no câmpu-to do saldo primário. Mas os investimentos privados nestes segmentos também podem ser ampliados, como de fato vem ocorrendo. Neste caso, a presença do setor público ocorre por meio de garantias e de financiamento, contribuindo para reduzir os riscos muito elevados dos investimentos em tais atividades.

O desenvolvimento da economia brasileira verificado nos últimos anos, no qual o investimento foi preponderantemente induzido pela demanda doméstica, criou um conjunto de desafios cuja superação acarretará a mudança de padrão em direção ao crescimento comandado pelo investimento autônomo. Isto decorre principalmente da necessidade de ampliar a oferta de serviços de infraestrutura. A viabilização destes investimentos para suprir a demanda já existente fatalmente ampliará a taxa de investimento para além do atendimento das necessidades correntes, em razão das indivisibilidades do setor, desencadeando um investimento de natureza autônoma.

3 CONCLUSÕES

É possível, com base na análise realizada neste artigo, identificar alguns dos desafios que estarão presentes na preservação do dinamismo da economia brasileira.

O primeiro deles virá do campo internacional e já está visível em dois aspectos: na desaceleração do crescimento global e no aumento da instabilidade associada à guerra cambial e ao aumento dos preços das *commodities*. Isto certamente vai exigir um novo padrão de políticas de regulação da inserção externa que sejam capazes de minimizar esta instabilidade, e também de dar mais ênfase ao mercado interno como motor do crescimento.

No plano interno, o maior desafio será transitar de um modelo de crescimento baseado no investimento induzido para outro, fundado no investimento autônomo. Os ganhos obtidos com a melhora da distribuição da renda e da ampliação do crédito certamente serão mantidos e conferirão um papel relevante ao consumo e à ampliação da capacidade produtiva para atendê-lo. Na mesma direção atuará também a ampliação da construção residencial. Contudo, como foi assinalado, o investimento autônomo decorrente da exploração do petróleo na camada pré-sal e da ampliação da infraestrutura deverá deslocar as fontes de dinamismo da economia brasileira.

Para realizar essa passagem, será exigido um novo perfil de política econômica. Sua característica principal será uma ampliação do papel do setor público no sentido de assegurar níveis mais elevados de investimento, concentrados na infraestrutura econômica e social. Isto exigirá tanto a ação direta do Estado na realização – por meio da administração pública e empresas estatais – e financiamento destes investimentos, quanto o suporte e indução do setor privado.

Além de mudanças propriamente estruturais no perfil da política econômica, outras serão necessárias no que tange à reordenação dos preços-chave da economia – como taxas de juros e taxa de câmbio. O declínio da taxa de juros básica cumprirá vários papéis: auxiliará o realinhamento da taxa de câmbio; diminuirá a carga de juros paga pela dívida pública, permitindo a ampliação do investimento; e ainda estimulará o desenvolvimento do crédito de longo prazo. Por sua vez, o realinhamento da taxa de câmbio deverá permitir uma redução da importância das importações na oferta no país e estimulará exportações, mantendo o saldo comercial e melhorando a conta-corrente. As transformações mais profundas na matriz industrial, todavia, dependerão da ampliação da política industrial num contexto de crescimento elevado.

REFERÊNCIAS

AGLIETTA, M. **Macroeconomia financeira**. Tradução de Nicolas Nyimi Campanário. São Paulo: Loyola, 2004.

AGLIETTA, M.; BERREBI, L. **Désordres dans le capitalisme mondial**. Paris: Odile Jacob, 2007.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (BNDES). **Visões do desenvolvimento**. 2009/2010. Vários Números.

BRASIL. Ministério da Fazenda. **Economia Brasileira em perspectiva**. N. 7, jan./jul. 2010.

CHESNAIS, F. *et al.* **La finance mondialisée: racines sociales et politiques, configuration, conséquences**. Paris: La Découverte, 2004.

COUTINHO, L. A especialização regressiva: um balanço do desempenho industrial pós-estabilização. *In: IX Fórum Nacional – Brasil: desafios de um país em transformação*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1997.

FRISCHTAK, C. O investimento em infra-estrutura no Brasil: histórico recente e perspectivas. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, vol. 38, n. 2, ago. 2008.

INSTITUTO DE ESTUDOS PARA O DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL (IEDI). **Indústria ladeira abaixo**. 25 out. 2010. Análise IEDI.

SANTOS, C. H. Um panorama das finanças públicas brasileiras 1995/2009. 2009. **Mimeo**.

TAVARES, M. C.; BELLUZZO, L. G. A mundialização do capital e a expansão do poder americano. *In: FIORI, J. L. O poder americano*. Petrópolis: Vozes, 2004.

CRISE ECONÔMICA E RIVALIDADE POLÍTICA: CARACTERÍSTICAS GERAIS DA ORDEM INTERNACIONAL CONTEMPORÂNEA

Eduardo Barros Mariutti*

Desde a década de 1990 testemunha-se um processo acelerado de expansão da arena transnacional, desregulamentação financeira e reconstituição dos direitos de propriedade. O papel do Estado norte-americano foi fundamental no desenho desta nova ordem. A sua resposta violenta e intempestiva às pressões gerais do período 1968-1973 destruiu o “compromisso keynesiano” que fundamentava o sistema de Bretton Woods, abrindo caminho para a restauração conservadora, que contou com a adesão imediata da Grã-Bretanha, Alemanha e, depois de certa relutância, do Japão. O passo seguinte foi a conquista da periferia, que envolveu um amplo repertório de táticas, situadas entre a diplomacia coercitiva (pressões econômicas e chantagem militar) e o aliciamento das suas elites, assimiladas às novas fontes de riqueza patrimonial e de consumo conspícuo. Este arranjo já apresentava sinais de desgaste desde 2001, mas, pelo menos para o *establishment*, as tensões só ficaram mais evidentes com a crise de 2008. Do ponto de vista do novo discurso dominante em constituição, a saída envolveria uma reconstrução dos “mecanismos de governança global”. No entanto, é cada vez mais difícil contar com a liderança dos Estados Unidos. O governo Obama está paralisado pelas contradições internas da sociedade estadunidense: a recente ofensiva ultraconservadora elevou a fragmentação política, pois dividiu até mesmo o partido republicano. Além disto, a despeito de toda retórica, no plano da política externa, por inércia, sobrevivem os eixos centrais herdados do governo Bush. A União Europeia enfrenta uma crise de governança, amplificada pelas tensões sociais no interior das sociedades que a compõem. Por fim, a tendência à redução do crescimento dos países desenvolvidos pressionará progressivamente o heterogêneo grupo dos países emergentes, resultando em um incremento da rivalidade entre

* Professor do Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP) e pesquisador do Programa Nacional de Pesquisa em Desenvolvimento (PNPD) no Ipea.

eles. Assim, qualquer reflexão sobre as perspectivas de desenvolvimento brasileiro precisa levar em conta os processos de longo prazo que determinaram este quadro geral. É o que se pretende indicar neste capítulo.

1 A ATÍPICA ORDEM DE BRETTON WOODS

O regime de Bretton Woods tinha como um dos pilares a liderança dos EUA, amparada por algumas instituições internacionais de cunho político – tais como a Organização das Nações Unidas (ONU) e a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) – e econômico – Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Mundial etc. No entanto, apesar desta dimensão internacional, o sistema era constituído, na prática, por economias nacionais orientadas para a indução do desenvolvimento interno. O grande diferencial, que permitiu um grau mínimo de cooperação entre Estados que, no limite, eram rivais, foi a manifestação de duas poderosas forças de coesão no bloco capitalista: *i*) a memória da “era da catástrofe” (1914-1945), que colocou em xeque as tradições do liberalismo clássico em favor de uma atmosfera baseada no controle social do mercado e, também, na necessidade de criar mecanismos *genuinamente internacionais* de arbitragem na política internacional;¹ e *ii*) o temor da “ameaça” comunista. No imediato pós-Guerra, o Exército Vermelho estava posicionado no coração do continente europeu e o prestígio soviético era enorme, pois eles eram vistos como os libertadores da Europa. O clima social ainda era pesado, visto que a violência não cessou com a capitulação dos alemães: o revanchismo por parte de cidadãos e grupos de resistência armados contra os supostos “colaboradores” prolongou por mais alguns anos a animosidade e o conflito civil, gerando graves turbulências sociais. Neste cenário, uma crise econômico-financeira de grandes proporções poderia fortalecer ainda mais a posição soviética na Europa a ponto, inclusive, de atrair para a esfera de influência de Moscou os Estados europeus mais importantes.

De um ponto de vista *interno*, o pilar do crescimento repousava no que Hobsbawm qualificou como *arranjo triangular*. De um lado, as organizações

1. As instituições internacionais da ordem britânica eram congruentes com o ideário do liberalismo clássico: assim como o mercado, a política internacional, sintomaticamente vista como uma entidade *separada* da economia, era baseada em um suposto mecanismo *automático* de organização, qual seja, o equilíbrio de poder. Logo, as “instituições” internacionais não passavam de alianças mais perenes e fóruns de deliberações *ad hoc* entre as grandes potências para dirimir os problemas internacionais (o famigerado “concerto de potências”). Este tipo de ordenação foi duramente criticado no período entre guerras, tanto por Woodrow Wilson quanto por Lênin. Mas tais contestações não tiveram força suficiente para deter o peso da tradição e dos interesses de curto prazo. A era de Bretton Woods nasceu com a revolucionária ideia de criar um governo mundial baseado em instituições internacionais democráticas com poder real de decisão, cujo eixo fundamental seria constituído pela ONU. Contudo, este ideal foi derrotado logo de saída: a ONU foi constituída em bases hierárquicas (o Conselho de Segurança dissolveu o poder da Assembleia Geral) e já em 1947 o princípio da contenção substituiu o “unimundismo” alardeado por Roosevelt. Mas, mesmo com este recuo, a ordem internacional contemporânea é muito mais institucionalizada que as anteriores.

trabalhistas continham suas demandas radicais, abandonando a luta pelo socialismo e concentrando sua prática na melhoria dos salários e condições de trabalho, sem comprometer os lucros. Os empresários, por sua vez, encorajados pelas perspectivas de expansão constante do mercado nacional e internacional (e pelas restrições às operações financeiras), investiam na produção e tendiam a aceitar parte das demandas do trabalho, transmitindo parcialmente os ganhos de produtividade para os salários. O último vértice era formado pelo Estado, que, além de arbitrar as relações entre sindicatos e empresários, implementava políticas de proteção social e fomento à economia, tais como o investimento em infraestrutura e a elevação do gasto corrente (o funcionalismo público empregado para garantir os serviços de transporte, saúde, educação e assistência social), dispêndio fundamental para promover o bem-estar da sociedade (HOBSBAWM, 1995, p. 276-277). Em congruência com estes arranjos nacionais, para garantir a solidez e articulação do bloco capitalista, era fundamental *controlar* as finanças e estabilizar o comércio internacional. No entanto, de uma ótica estadunidense, era necessário fazer tudo isto *mantendo* – e até mesmo elevando – o dispêndio militar sem comprometer suas bases econômicas. O primeiro passo foi, nas conferências de Bretton Woods, demolir a proposta de Keynes de criar o *Bancor* como a moeda-padrão das trocas internacionais – o que neutralizaria o poder de *seignoriage* do dólar.² O segundo movimento coube à materialização do Plano Marshall, que selou definitivamente a aliança atlântica em torno da liderança os EUA e consolidou um sistema de câmbio fixo que, na prática, envolvia uma barganha. Por deter a moeda que era ao mesmo tempo o meio de troca e a reserva de valor do sistema, os EUA concentravam as principais *vantagens políticas*, pois podiam investir pesadamente em armamentos nucleares e convencionais, *ampliando seu diferencial de poder* com relação aos aliados, criando um quase monopólio legítimo do uso da força. Estes investimentos, indiretamente, irrigavam seu sistema econômico, por meio da constituição do complexo industrial-militar e, também, possibilitavam a adoção de políticas monetárias e fiscais expansionistas, que garantiam a vitalidade do seu sistema bancário e suas empresas. Na outra ponta, protegidos pelo guarda-chuva nuclear dos EUA, a Europa e o Japão podiam promover uma política econômica agressiva, voltada à modernização do seu parque industrial e orientada para as exportações, principalmente para o mercado dos EUA.

No entanto, mesmo levando em conta essas forças de coesão, como já foi mencionado, o sistema de Bretton Woods era composto na realidade por economias nacionais *rivais*. E seus próprios fundamentos cuidaram de elevar a rivalidade.

2. Usa-se aqui essa expressão em sentido mais amplo (similar ao utilizado por Belluzzo, 1998, p.187): por emitirem a moeda que denomina as trocas internacionais (e, o que é mais importante neste caso, que funciona também como reserva de valor), os EUA possuem baixíssimas restrições internacionais a sua política monetária e fiscal. A adoção do Bancor imporia limites a Washington muito maiores do que a paridade ouro/dólar acordada em Bretton Woods.

Já na década de 1950 o crescente fluxo de investimento direto dos EUA para Europa³ tinha como objetivo primário furar o protecionismo europeu – tolerado por Washington por razões geopolíticas – e, secundário, flanquear a proteção social ao trabalhador americano. Sobretudo na década de 1960, as economias europeias responderam a este movimento intensificando seus investimentos produtivos nas zonas mais urbanizadas da periferia, e ampliando o escopo da concorrência capitalista. As empresas norte-americanas seguiram as suas rivais europeias, também disputando os mercados periféricos. Na década de 1970 o processo se completa com as empresas japonesas que, após intenso desenvolvimento em tecnologia de ponta, concentram seus investimentos nos países centrais. Embora este novo padrão de investimento tenha gerado uma sólida interpenetração patrimonial no seio da tríade – que, posteriormente, tornou-se um dos fundamentos da ordem financeirizada e um poderoso elemento de afinidade oligárquica entre as sociedades centrais –, seus efeitos de médio prazo foram a elevação da vulnerabilidade do trabalho e a generalização das turbulências sociais.

O fato é que a redução da assimetria econômica entre os EUA e seus aliados-rivais elevou as tensões políticas, que se manifestaram em dois planos distintos, porém interligados. Em sincronia com a China, a França passou a hostilizar abertamente a política de não proliferação nuclear imposta pelos EUA e pela União Soviética (URSS), alterando deste modo o equilíbrio regional de poder. Em seguida, explorando a situação adversa em que se encontravam os EUA (a escalada no Vietnã, em meio às primeiras contestações políticas internas mais radicais), a França passou a questionar ostensivamente a política financeira estadunidense, cuja manifestação mais ruidosa foi o boicote ao *pool do ouro*, que acabou produzindo uma ampla ressonância internacional. A resposta intempestiva dos EUA, isto é, a ruptura unilateral do padrão ouro/dólar, intensificou o clima de tensão, ao qual se somou o choque do petróleo, que desencadeou mais um movimento agressivo de Washington: a combinação entre a elevação dos juros dos títulos públicos norte-americanos com a desregulamentação do sistema bancário sediado em Wall Street, que rompeu o dique da “repressão financeira”.⁴ Portanto, foi exatamente a combinação entre a *rivalidade político-econômica internacional* com o conflito social latente que começou a corroer a ordem internacional baseada na regulação do mercado.

3. Logo, o Plano Marshall não foi o único responsável pela generalização do dólar na economia mundial. Esse fluxo de investimentos diretos estrangeiros (IDE) dos EUA para a Europa aumentou tremendamente a liquidez e fortaleceu ainda mais o dólar como a moeda internacional.

4. Alemanha, França e Japão tentaram preservar minimamente os controles de capitais e os elementos fundamentais de Bretton Woods. Mas era impossível fazê-lo sem a anuência dos EUA – e, em menor medida, da Grã-Bretanha. Por conta do volume, centralidade e abrangência do sistema financeiro estadunidense, suas características afetariam toda a estrutura das finanças mundiais. E a política econômica seguida por Washington envolvia remover os obstáculos aos operadores financeiros, emitir moeda para desvalorizar ainda mais o dólar frente ao marco e o iene, e aumentar o protecionismo comercial – a Lei Comercial de 1974, em afronta ao Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT), permitia impor punições aos “competidores injustos”; no caso, o alvo predileto era o Japão (Brenner, 2003, p. 67-79).

2 A CRISE DE BRETTON WOODS E A CONSOLIDAÇÃO DO NEOLIBERALISMO

Entre 1973 e 1979 a economia política internacional passou por um conjunto significativo de transformações. O súbito desarranjo dos mecanismos de regulação internacional elevou as dificuldades dos países periféricos, que interromperam seu ciclo de crescimento e enfrentaram um longo período de estagnação. Contudo, esta mesma situação favoreceu a posição da URSS que, amparada em suas jazidas de petróleo, ampliou seu investimento militar, sobretudo na marinha, e sua influência direta sobre a periferia. Concomitantemente, a intensificação da rivalidade intercapitalista elevou o grau de centralização de capitais, que acelerou ainda mais o processo de interpenetração patrimonial no centro do capitalismo, fato que produziu uma crescente convergência de interesses entre as classes proprietárias e seus associados. A transformação final das forças sociais foi produzida pelas mudanças organizacionais e tecnológicas derivadas da Terceira Revolução Industrial, que tiveram início em meio à ofensiva conservadora, expressa na eleição de Margareth Thatcher (1979), Ronald Reagan (1980) e Helmut Kohl (1982). A tendência geral, desde então, foi a reafirmação do *poder* dos EUA e a desconstrução dos fundamentos da ordem de Bretton Woods: como já foi apontado, a essência deste sistema envolvia *políticas nacionais* amparadas na constante negociação entre os empresários e o trabalho organizado, no investimento público e na diversificação da burocracia estatal (criação de diversos ministérios e instituições orientadas à coordenação da sociedade em diversas áreas). Contudo, para evitar a instabilidade do comércio e das finanças mundiais, as implicações internacionais destas políticas eram negociadas nas diversas instituições e fóruns especializados. Todos estes elementos foram atacados. O sentido das determinações mudou: os novos interesses patrimoniais, interligados *transnacionalmente* por redes financeiras nucleadas em Wall Street e pelas novas corporações transnacionais, passaram a ditar as políticas nacionais de ajuste.

2.1 Os novos padrões de concorrência capitalista

Como já foi adiantado, a eclosão da Terceira Revolução Industrial acelerou radicalmente o processo de transformação das formas de organização, concorrência e gestão das empresas transnacionais. O primeiro impacto destas mudanças foi tornar obsoleto o padrão tecnológico emulado pelos países semiperiféricos durante a longa expansão dos anos dourados. A vanguarda da concorrência capitalista se deslocou para novas fronteiras: a tecnologia da informação (telemática), robótica, eletroeletrônica, genética, nanotecnologia, química fina e novos materiais. O aspecto decisivo, contudo, somente se consolidou na década de 1990, quando as empresas internalizaram definitivamente o setor de pesquisa e desenvolvimento (P&D) em sua estrutura burocrática transnacionalizada e, simultaneamente,

elevaram o seu potencial financeiro.⁵ Em suma: o progresso tecnológico permitiu a fragmentação da cadeia produtiva que, em conjunto com a criação dos paraísos fiscais, desafiou o poder jurisdicional e fiscal dos Estados mais proeminentes.

Assim, por conta do alargamento dos tentáculos do sistema financeiro internacional, da maior abertura econômica e da consolidação das tecnologias de informação, as empresas transnacionais passaram a desenvolver uma estratégia financeira e tecnológica “global”, amparada em uma administração do comércio e da produção que se configura de forma essencialmente *regional*, na qual o campo da concorrência de ponta se situa predominantemente no espaço integrado dos países centrais, com prolongamentos na Ásia. Enquanto isso, os mercados periféricos se especializam na produção de recursos naturais, componentes rudimentares e na montagem de produtos com nível tecnológico baixo ou intermediário. O aspecto realmente decisivo, entretanto, é que este padrão de investimento e de produção *alterou a dinâmica do comércio mundial*, que passou a se concentrar principalmente nas operações *intrafirmas*, reduzindo ainda mais a capacidade de os Estados realizarem políticas econômicas contrárias à lógica patrimonialista. É neste sentido preciso que se pode qualificar a ordem atual como uma ordem *essencialmente transnacional*,⁶ fundada em grande medida no espaço de *fluxos* (RUGGIE, 1993). O ponto fundamental, portanto, é que as grandes corporações concentram a sua atuação *nas formas mais abstratas de propriedade* e intensivas em capital – a ciência aplicada, gestão de ativos e de processos – enquanto as demais atividades tendem a ser desempenhadas por empresas de escopo local ou regional, com menor capacidade de captar crédito de qualidade.

Resta apontar a conexão desses novos padrões com a estrutura de classes. A tecnologia da informação, em conexão com a produção automatizada, intensificou ainda mais as características do que se convencionou denominar “revolução gerencial”. A separação entre a propriedade do capital e a gestão foi intensificada, promovendo uma mudança qualitativa que, entre outras determinações, situou a lógica financeira *como o modo de ser da riqueza contemporânea* (BRAGA, 2000, p. 271-272). A estrutura piramidal de gestores e burocratas espalhou-se internacionalmente, gestando uma classe dominante

5. Todas as grandes transformações gerenciais do capitalismo moderno são concomitantes a mudanças nas formas de propriedade, embora a natureza e o sentido das relações causais entre ambas sejam alvo de intenso debate. Isto ocorreu na passagem do século XIX ao XX, e voltou a ocorrer, *mutatis mutandis*, depois de 1970. O ponto decisivo é que o reforço da capacidade de autofinanciamento das corporações é uma expressão da transformação realmente fundamental, isto é, a revalorização das finanças, nos termos em que Hilferding costumava concebê-la, ou seja, *como a encarnação do capital enquanto propriedade*, por oposição às suas funções no processo produtivo (Duménil e Lévy, 2001, p. 9-12).

6. É necessário deixar claro, porém, que não se trata da dissolução do Estado Nacional, como era comum se dizer no início da década de 1990. Em primeiro lugar, porque a ordem vigente se baseia na preponderância militar dos EUA e na centralidade de sua moeda (Gowan, 2003). Além disto, os Estados mais importantes participaram ativamente da desregulamentação financeira, associando-se, depois de alguma resistência inicial, à primazia dos EUA (Helleiner, 1994) e às redes plutocráticas incrustadas nas sociedades dos países desenvolvidos (Mariutti, 2009, p. 69-73).

com um caráter *progressivamente transnacional*. Colateralmente, por conta de seus hábitos de consumo suntuosos ampliados *pela financeirização*,⁷ esta classe e seus funcionários mais graduados acabaram produzindo outro pilar conservador no interior das sociedades em que penetraram: o amplo e variado setor de serviços luxuosos, que movimenta uma parcela considerável da riqueza mundial. A produção transnacional e a financeirização produziram *uma tendência crescente à diversificação do consumo*, que *redefiniu* o papel de boa parte da classe média, convertendo-a em estafetas de luxo, destinados a prover, de forma resignada e subserviente, as extravagâncias dos muito ricos.

Não é de se estranhar, portanto, porque a reação conservadora teve tanto sucesso. A política financeira agressiva dos EUA gerou ressonância no interior das sociedades centrais e em parte das elites dos países periféricos mais dinâmicos. Os interesses da classe proprietária transnacional se mesclam aos de seus serviçais mais destacados em pontos muitos precisos: *i)* a concentração de renda mediada pelo consumo conspícuo, base de toda esta forma de sociabilidade; *ii)* a desregulamentação financeira e a expansão do crédito, que possibilitou às classes médias incorporarem ativos financeiros ao seu patrimônio; *iii)* um sistema fiscal baseado no deslocamento dos impostos da cúpula para a base da sociedade; *iv)* a contenção da inflação e a disciplina fiscal do Estado; e *v)* a *privatização* seletiva: a esfera privada investe nas atividades sob domínio público mais lucrativas e transfere o ônus das atividades menos rentáveis para o Estado.

2.2 A redefinição da geografia econômica

O desdobramento das tendências aqui discutidas implicou, por parte dos grandes capitalistas dos países desenvolvidos amparados pelo Estado norte-americano, um duplo padrão de investimento na década de 1990. Um deles foi uma pressão pela abertura financeira em determinadas regiões (América do Sul, principalmente, mas também o Oriente Médio e alguns países do bloco soviético), comandada por uma lógica patrimonial que envolveu a aquisição de empresas públicas (privatização com abertura para o capital externo) e privadas, ligadas sobretudo ao setor de serviços e utilidades públicas. Este movimento se deu em congruência com o bloqueio da capacidade do Estado de gerir ativamente a política econômica e fomentar o desenvolvimento – um papel que, de acordo com a nova ideologia,

7. A centralidade do patrimônio e da variação da riqueza na determinação do gasto (ver Carneiro neste livro), acoplada à expansão do consumo, é um aspecto decisivo na legitimação social da ordem neoliberal. A ampliação das ocupações gerenciais produziu uma identidade de interesses entre os proprietários das empresas e os funcionários de alto escalão. Os novos produtos financeiros estenderam os benefícios da nova ordem aos demais cidadãos com renda suficiente: “As classes altas e médias passaram a deter importantes carteiras de títulos e ações, diretamente, mas, sobretudo, através de cotas em fundos de investimentos, de fundos de pensão e de seguro. O patrimônio típico de uma família de renda média passou a incluir ativos financeiros em proporção crescente, além dos imóveis e bens duráveis, o que altera substantivamente a distribuição de renda entre salários e rendas provenientes de ativos financeiros” (Tavares e Belluzzo, 2004 p. 126).

caberia ao mercado desregulado —, bem como de articular seu potencial de endividamento à capacidade de captar crédito privado (CARNEIRO, 2007).

O outro padrão de investimento adotado por aqueles Estados foi o deslocamento dos investimentos produtivos (IDE) para a Ásia, sobretudo para a China, fato que remodelou as antigas cadeias produtivas. A China tornou-se o elo final de uma vasta rede de exportação orientada para o mercado dos EUA e dos demais países centrais, que demanda peças e componentes dos demais países asiáticos e recursos naturais da América do Sul e África. O resultado deste padrão foi a cristalização de um novo elo dominante na economia internacional: a sinergia entre a economia dos EUA e a da China. O barateamento das mercadorias produzidas na Ásia possibilitou a redução da inflação dos EUA e, simultaneamente, garantiu a fúria consumista das famílias estadunidenses. Na outra ponta, as reservas em dólar acumuladas na China fecham o circuito, pois permitem o financiamento do déficit dos EUA, mediante a compra de títulos públicos por parte de Pequim. Além disto, os chineses podem utilizar seus dólares para comprar empresas transnacionais e ampliar o controle direto da China sobre recursos naturais na periferia — comprando terras, fazendas, mineradoras etc.

A articulação sino-americana, contudo, não é completamente virtuosa. Ela desencadeou dois *efeitos imediatos* que estão na raiz da crise atual. Primeiro, o acirramento das contradições no seio da sociedade norte-americana. Este padrão agrava as contas públicas,⁸ fomenta a expansão financeira e do crédito (que favorece o surto de bolhas especulativas), reduz o emprego industrial (e induz à hipertrofia do setor terciário, ligado aos serviços de luxo e entretenimento) e promove a deterioração das condições de trabalho (precarização, tendência involuntária ao emprego em tempo parcial etc.). O segundo efeito imediato se reflete nesta simbiose que, à primeira vista, confere muito poder ao governo chinês, pois efetivamente eleva sua capacidade de controle sobre os seus parceiros asiáticos e os exportadores de *commodities* e energia. Mas, ao mesmo tempo, aprisiona o país a um padrão de crescimento fortemente dependente dos mercados consumidores desenvolvidos e dos serviços financeiros dos bancos norte-americanos para administrar suas reservas.⁹

8. As principais empresas norte-americanas contribuem diretamente para isso, pois elas produzem na Ásia, reexportam seus produtos para seu próprio mercado (ampliando o déficit comercial) e têm a possibilidade de depositar grande parte de seus lucros em contas *offshore*, fora do alcance das autoridades financeiras estadunidenses.

9. De uma perspectiva interna, esse padrão favorece a posição das elites urbanas exportadoras situadas na costa meridional chinesa, em detrimento da vasta população rural. Assim, para reverter a dependência dos EUA, os chineses teriam de promover uma gigantesca transformação social, baseada na elevação do consumo interno, mediante *reformas no campo que fossem capazes de conter o sistemático êxodo rural* que barateia a mão de obra nas cidades. Trata-se, portanto, de alterar uma correlação de forças sociais firmemente estabelecidas interna e *externamente*: esta elite exportadora/credora possui uma relação simbiótica com a classe dominante nos EUA que, amparada na produção barata realizada a seu comando na Ásia, assegura a sua posição social mediante a elevação dos padrões de vida (isto é, consumismo desenfreado) dos cidadãos norte-americanos (Hung, 2009, p. 23-25).

Logo, o problema maior está na *combinação* entre esses dois efeitos que engendra, na realidade, uma armadilha que dificilmente pode ser desarmada sem destruir a ordem internacional vigente. A grande magnitude das reservas em dólar nas mãos do governo chinês, a despeito das recentes diatribes das suas autoridades contra o dólar fiduciário, é um dos alicerces da arquitetura financeira atual. Não financiar o déficit norte-americano geraria redução na demanda pelos seus produtos, bem como poria em risco a função de reserva de valor desta moeda. Qualquer movimento *significativo* de Pequim no sentido de diversificar suas reservas poderia gerar uma fuga generalizada do dólar, derretendo deste modo suas reservas internacionais e comprometendo sua via de desenvolvimento. Em suma: a China não tem força suficiente para conduzir a mudança para outro *tipo de sistema*, isto é, baseado na elevação da governança global e no controle das poderosas forças de fragmentação libertadas pela reação conservadora. No máximo, as autoridades chinesas podem produzir uma hecatombe financeira que destruiria seus recursos de poder.

2.3 O poder norte-americano e a ordem mundial contemporânea

A ordem política e econômica atual repousa em duas bases interligadas. Um de seus fundamentos é uma distribuição do poder militar essencialmente assimétrica, que confere uma influência política extraordinária aos Estados Unidos. Até o momento, a despeito de agitações superficiais, em sua essência, a configuração vigente da correlação de forças não está sendo seriamente contestada por nenhum Estado, ou bloco de Estados. E o segredo desta vitalidade é a sinergia entre o poder militar e o poder econômico dos EUA, uma relação sempre tensa, mas que, no fim das contas, se manifestou durante toda a sua história mais recente. Isto porque há uma clara interpenetração entre a postura militar norte-americana e os arranjos financeiros impostos pelos EUA no pós-Guerra, descritos nas seções anteriores. Ambas as dimensões, na realidade, formam um mecanismo de retroalimentação. O financiamento do complexo industrial-militar, fonte da supremacia política dos EUA e mecanismo auxiliar de manutenção da liderança industrial em setores de ponta (MEDEIROS, 2004), depende da centralidade de Wall Street e dos títulos públicos estadunidenses na alta finança internacional. Esta, por sua vez, por penetrar no interior das diversas sociedades civis, ajuda a sustentar, de dentro para fora, o *status quo* da política internacional. No entanto, o agravamento das tensões sociais nos países do centro e da semiperiferia é uma ameaça à continuidade desta forma de articulação. É precisamente neste sentido que a

crise financeira atual,¹⁰ com seus prolongamentos sobre a “economia real”, se não for revertida, pode agravar ainda mais as agitações sociais e fazer desabar toda a estrutura de dominação financeira e militar cristalizada em Washington e Wall Street.

Para compreender esta articulação é necessário fazer um breve retrospecto da evolução do poder militar dos EUA. O mecanismo básico de contenção nuclear na guerra fria era aparentemente paradoxal: por conta da bipolaridade, o seu funcionamento dependia da inexistência de impedimentos físicos ao uso das armas nucleares. Em outros termos: a vulnerabilidade recíproca era a sua verdadeira base. A dissuasão era mantida exatamente porque o inimigo, se agredido com armas nucleares, seria capaz de responder devastadoramente. Tudo dependia, portanto, de um mínimo equilíbrio em meios de destruição. É importante notar que a capacidade de destruição (número e potência das ogivas) não era a única variável importante: o vetor era igualmente decisivo. Desse modo, a corrida armamentista envolvia não só produzir mais megatons mas, também, aperfeiçoar e, sobretudo, *variar* os meios de lançamento. Assim, depois do rompimento do monopólio nuclear estadunidense, para garantir os meios de dissuasão, era fundamental deter uma ampla capacidade de destruição nos três meios de lançamento: terra-terra (mísseis balísticos armazenados em silos e plataformas móveis); ar-terra (os bombardeiros e caça-bombardeiros); e mar-terra (navios e submarinos). Se o inimigo conseguisse inventar um dispositivo capaz de deter um tipo de ataque (ou até dois), a dissuasão estaria mantida e, com o tempo, seria possível desenvolver uma forma de burlar (ou emular) o sistema defensivo adversário. A variação nos meios de lançamento, assim como sua dispersão,¹¹ portanto, embora muito custosa economicamente, garantia às duas potências uma fonte adicional de segurança.

Foi exatamente esse tipo de dispêndio (a presença militar global) que a URSS começou a ter dificuldade de arcar. Isto, em grande medida, ocorreu porque Moscou não tinha a seu dispor um sistema comercial e financeiro apto a transmitir

10. A crise financeira ressuscitou o debate entre os declinistas – que profetizam o colapso do império norte-americano – e os renovacionistas, que acreditam na perenidade da preponderância de Washington. É curioso notar que, da perspectiva das finanças, a linha divisória entre as correntes concerne à ênfase em funções diferentes da moeda internacional. Os renovacionistas tendem a privilegiar a centralidade do dólar como *meio de troca e unidade de conta* nas transações internacionais. Logo, a força dos EUA estaria, exatamente, na interdependência comercial, financeira e produtiva, que ainda tem como epicentro o dólar. E, por extensão, a centralidade do dólar depende, sobretudo, das decisões tomadas pelos principais atores econômicos. Os declinistas, por sua vez, centram sua análise na função de reserva de valor do dólar: sua corrosão encoraja a diversificação das divisas, fato que implicaria a elevação dos constrangimentos internacionais à capacidade de financiar o orçamento militar e fomentar artificialmente o dinamismo da economia dos EUA. Aqui, ao contrário dos renovacionistas, os elementos geopolíticos são preponderantes na delimitação da ordem internacional (Helleiner e Kirshner, 2009, p. 3-6; 15-7).

11. A dispersão das armas nucleares durante a Guerra Fria era, também, um elemento essencial na garantia da dissuasão. O motivo é evidente: a concentração das armas permitiria ao inimigo um ataque sincronizado que, se bem-sucedido, lhe garantiria a primazia nuclear; neste caso, o *first-strike* decidiria a contenda em favor do agressor.

de forma eficaz o custo da corrida armamentista para seus aliados. O colapso do bloco soviético e a desintegração parcial da Rússia não eliminou totalmente sua capacidade militar. O resultado prático disto foi o confinamento de Moscou a um espaço geopolítico muito mais exíguo: a Eurásia. Isto ajuda a esclarecer diversas tendências recentes. A mais evidente é o aquecimento da temperatura política nesta região, o que, por sua vez, favoreceu o transbordamento das tensões para a África e elevou o peso geopolítico da China. A retração da esfera de influência russa tornou possível definir a política norte-americana sobre um novo eixo: o monopólio da projeção global de poder a distância, amparada por um redimensionamento das forças armadas, com recursos tecnológicos de ponta e composta por unidades menores, que, supostamente, por serem mais bem treinadas e capazes de utilizar equipamentos sofisticados, seriam, em princípio, mais eficazes e polivalentes. Esta reorganização das forças armadas foi estimulada ainda mais durante o governo George Bush, alicerçada na ideia de que este novo tipo de soldado pressupõe um novo tipo de guerra, isto é, guerras com o objetivo de *mudar regimes*.¹² Ou, em termos menos eufemísticos, invasões militares para pacificar zonas turbulentas capazes de desestabilizar a economia mundial ou, então, abrir zonas hostis aos investimentos dos países centrais, comandados por Washington. Tragicamente, a administração de Barack Obama não parece capaz de alterar significativamente este padrão de organização militar e de pressão diplomática.

A “guerra tecnológica”, na realidade, corresponde também a um atributo específico da sociedade norte-americana, que remonta à “síndrome do Vietnã”: a recusa da população a se submeter à conscrição – as forças armadas, desde o fim da Guerra do Vietnã, são compostas apenas por voluntários – e a sofrer baixas em grande escala. Esta pequena tolerância às baixas tem sido contornada pelos EUA de duas maneiras: *i*) a crescente privatização da guerra, fato que reabilitou socialmente os mercenários, já utilizados pelas agências de inteligência (CIA, em particular) durante a guerra fria e nos serviços de segurança privada no interior do espaço nacional; e *ii*) a reabilitação da conquista da cidadania pela guerra: os *green card soldiers*, geralmente hispânicos, que lutam pelo exército estadunidense – ou ainda ex-presidiários, que se alistam para limpar os registros criminais. Evidentemente, estas medidas são paliativas, pois dificilmente podem sustentar grandes ambições geopolíticas. A “guerra tecnológica” só funciona para fins de intimidação ou, para usar o termo mais apropriado, como tática de terrorismo

12. Em abril de 2003, logo após a conquista de Bagdá, o então presidente George W. Bush ainda acreditava que o fim da guerra era iminente, e declarou peremptoriamente: “Nós aplicamos os novos poderes da tecnologia (...) para atingir uma força inimiga com uma velocidade e precisão incríveis. Mediante uma combinação entre estratégias criativas e tecnologias avançadas, estamos definindo a guerra em nossos próprios termos. Nesta nova era de belicosidade, nós podemos atingir um regime, e não uma nação” (Bacevich, 2009, p. 127. Tradução livre.). O fato é que mudar um regime não se mostrou uma tarefa tão fácil, principalmente se levarmos em conta o transbordamento das tensões para o conjunto do Oriente Médio, assim como a redefinição da correlação de forças em uma região cada vez mais tensa e distante do modelo esperado pelos estrategistas de Washington.

de Estado (CHOMSKY, 2002, p.17; GEORGE, 1991), isto é, com o objetivo de sustentar, pela chantagem, um regime financeiro e político extremamente favorável aos EUA. A ocupação de territórios ou o enfrentamento de inimigos mais poderosos – mesmo com base nas tecnologias de ataque remoto - exige uma infantaria volumosa e, portanto, um elevado índice de baixas. Exatamente por conta disto, os alvos dos EUA desde a década de 1970 são sempre Estados militarmente insignificantes. Nenhuma pessoa sensata pode acreditar que o Iraque de Saddam Hussein, por exemplo, representava uma ameaça global. O mesmo pode-se dizer do Irã, Coreia do Norte e de todos os membros do “eixo do mal”, atores envolvidos a contragosto no micromilitarismo teatral encenado por Washington para tentar provar que os EUA são realmente uma nação indispensável (TODD, 2003, p.159-60).

Essas transformações, por sua vez, expressam um novo conjunto de contradições. A primeira delas é que, paradoxalmente, por conta da grande capacidade de destruição remota, dificilmente os EUA poderiam ser militarmente contestados pelos Estados mais poderosos. Porém, dado o imbricamento entre o poder militar e o poder financeiro dos Estados Unidos, ao mesmo tempo, Washington dificilmente poderia engendrar operações militares contra estes Estados, pois tal linha de ação destruiria completamente o *status quo* do qual os norte-americanos são os principais beneficiados. Logo, suas ações militares envolvem cada vez mais alvos com pouco poder bélico, mas que, exatamente por isto, são menos vulneráveis à tecnologia. Contra os supostos terroristas, o ato de destruir a infraestrutura do país hospedeiro parece *agravar* o problema, pois eleva a dispersão geográfica das células terroristas e favorece o recrutamento de novos membros.¹³ Quanto à segunda contradição, Andrew Bacevich, uma espécie de líder de um grupo de falcões arrependidos, expressa de forma um tanto desajeitada, nos seguintes termos: o consumismo desenfreado é uma das liberdades mais celebradas nos EUA. O usufruto desta liberdade acentua a tendência ao endividamento e ao uso de recursos produzidos no exterior (petróleo, alimentos, manufaturados etc.), fato que, nas condições vigentes, enreda ainda mais o militarismo.¹⁴ No entanto, entre lutar em zonas inóspitas e passear no *shopping center*, os norte-americanos tendem a escolher a segunda opção. Isto acentua o problema da falta de soldados, que obriga Washington a recorrer aos precários expedientes anteriormente citados

13. “A ironia da superioridade militar americana é que ela torna a nação mais propensa a se ver envolvida em guerras não convencionais onde sua força militar intensiva em capital é pouco adequada. Os demais Estados são pouco capazes de desafiar os EUA com forças militares convencionais, mas as forças de guerrilha como as que lutam no Iraque e no Afeganistão não são fáceis de conter. Estes conflitos sugerem que a superioridade tecnológica nem sempre é um bom substituto para mais tropas no solo, e que forças guerrilheiras podem gerar danos consideráveis a uma força tecnologicamente superior” (Fordhan, 2007, p. 398. Tradução livre.).

14. “Aqui reside o grande paradoxo de nossa época: enquanto a defesa da liberdade americana aparentemente demanda que as tropas dos EUA lutem em lugares como o Iraque e o Afeganistão, o exercício desta liberdade em casa corrompe a capacidade da nação de lutar. Um grande bazar proporciona uma base inadequada para erigir um vasto império” (Bacevich, 2009 p. 11. Tradução livre.).

(mercenários, *green card soldiers* etc.) para as operações com maior risco de baixas. Os conflitos endêmicos acentuam as tensões sociais internas, fato que fortalece o poder executivo em detrimento do Congresso e da Constituição. Em suma, para Bacevich, a defesa da “liberdade” de consumir acima das posses exige uma profusão de pequenas guerras nas remotas zonas turbulentas. O exercício da liberdade em casa compromete a capacidade de lutar e, no longo prazo, pode comprometer a democracia¹⁵ e o vigor econômicos dos EUA.

3 O CENÁRIO ATUAL: PERSPECTIVAS PARA O DESENVOLVIMENTO BRASILEIRO

O velho recurso de ativar artificialmente a economia pelo crédito enfrenta dificuldades crescentes. Por este meio, a economia mundial não pode crescer na mesma intensidade experimentada no período 2000-2008. A perspectiva no médio prazo, portanto, é a redução do crescimento dos países centrais, sobretudo dos EUA. Assim, será cada vez mais difícil crescer orientando as exportações para estes mercados. Como é muito difícil modificar abruptamente um padrão de crescimento orientado para as exportações, a redução da demanda nos mercados centrais está impelindo a China a reorientar suas exportações de manufaturados para países emergentes, fato que se consubstanciou na invasão do mercado brasileiro e dos nossos vizinhos na América do Sul – para os quais exportamos produtos industrializados. O resultado líquido disto é o aumento da pressão sobre a indústria brasileira, compensado momentaneamente, em termos econômicos gerais, pelo aumento dos preços das *commodities* – por conta, principalmente, da própria demanda chinesa – e pela expansão do consumo interno – fruto das políticas recentes de distribuição de renda, valorização do salário mínimo e os ainda tímidos investimentos em infraestrutura. Logo, deixar a economia flutuar simplesmente em função dos estímulos do mercado envolveria acentuar a tendência à especialização regressiva que assombra a economia brasileira. Assim, para poder minimizar os efeitos deletérios das transformações em curso e aproveitar as novas oportunidades abertas ao Brasil, é fundamental promover um conjunto de medidas no plano interno. Tal conjunto de medidas deve ser capaz de completar a transição de um dado modelo, centrado no investimento induzido, para outro, fundamentado no investimento autônomo¹⁶ e associado a uma política externa mais independente.

Exatamente por conta das turbulências e indefinições da política internacional, a atual orientação da política externa brasileira de pressionar pelo multilateralismo nos dois níveis de governança (regional e “global”) é o melhor

15. Essa democracia, para Bacevich, como republicano conservador, significa, principalmente, um sistema de bloqueio ao Poder Executivo, apto a impedir o que ele denomina “presidência imperial”.

16. Sobre o assunto, ver, neste volume, os artigos de autoria de Ricardo de Medeiros Carneiro e de André M. Biancareli.

caminho. E as oportunidades de elevar o peso político dos sistemas regionais e da semiperiferia decorrem exatamente das implicações políticas do *aprofundamento* do unilateralismo estadunidense,¹⁷ que (novamente) transbordou do teatro militar para a política financeira e está comprometendo cada vez mais sua capacidade de liderar os países centrais e, desse modo, bloquear qualquer alteração significativa na correlação de forças. No entanto, é primordial ter cautela nas manobras diplomáticas, pois não se trata, é claro, de querer confrontar diretamente Washington (uma atitude irresponsável e contraproducente), porém de explorar o dissenso entre os países centrais para melhor se posicionar politicamente, explicitando a necessidade de redefinir não somente a agenda internacional, mas, sobretudo, os interlocutores e as formas de interlocução.

Contudo, sem deixar de atuar nos problemas e instituições de âmbito “global”, o eixo básico da atuação da política externa brasileira deve situar-se na América do Sul, aproveitando uma tendência que se materializou antes mesmo dos sinais mais evidentes do desgaste da ordem neoliberal e da corrosão do prestígio dos EUA: o movimento de ruptura parcial com os ditames do Consenso de Washington, encarnado na eleição de diversos governos de centro-esquerda,¹⁸ dedicados a recuperar o controle sobre a economia nacional, conter o processo de concentração de renda e buscar novas parcerias econômicas e estratégicas orientadas para o *desenvolvimento* nacional – por intermédio de acordos regionais em moldes que suplantam o modelo liberal das áreas de livre comércio. Como era de se esperar, a princípio, esta guinada à esquerda enfrentou diversas dificuldades, das quais pode-se destacar as pressões diplomáticas dos EUA, as tensões comerciais entre Brasil e Argentina no âmbito do Mercosul e, de forma mais contundente, o surgimento de novos focos de rivalidade política (a tensão entre a Colômbia de um lado, o Equador e a Venezuela de outro e, também, o contencioso entre o Chile e o Peru). Mas, mesmo considerando estas turbulências, permanece forte a ideia de que os modelos regionais na América do Sul devem seguir uma *indução* política, com vistas a elevar o controle social sobre a economia.

Os projetos de integração, todavia, precisam de eixos nos quais a interdependência deve repousar. A continuidade do crescimento econômico exigirá a ampliação e a racionalização da oferta de recursos energéticos. Logo, um dos mais promissores eixos de integração requer exatamente o aprofundamento de uma rede de interdependência energética, fundada sobretudo no petróleo, gás

17. As dificuldades internas e externas de promover mudanças por parte de Barack Obama atestam que a questão *nunca foi*, como alegam os apressados, um problema de governo: isto é, um produto do intempestivo George Bush. Embora sua personalidade tragicômica tenha favorecido este estigma, salvo por cegueira ideológica, é impossível não notar que o unilateralismo, amparado na chantagem militar e na centralidade do dólar, é uma constante pelo menos desde o governo Reagan.

18. A Venezuela inaugurou esse ciclo em 1998, mas este somente ganhou substância com a adesão do Brasil (2002) e da Argentina (2003).

natural e hidroeletricidade, mas que também possibilite uma diversificação da matriz energética capaz de incluir, preferencialmente, fontes renováveis. Esta linha de ação é congruente com o fomento à expansão e ao readensamento das cadeias produtivas sul-americanas, não somente por gerar a base energética necessária, mas, principalmente, por suas externalidades positivas sobre a indústria de equipamentos, serviços especializados e, até mesmo, geração de tecnologia. Quanto mais eficaz a simbiose entre a interdependência energética e industrial – e, quem sabe, científica –, menos resistência haverá a um aprofundamento dos níveis de integração no Cone Sul, cujo resultado seria uma maior capacidade de exercer pressão política e econômica nas instituições internacionais. A erosão progressiva da capacidade de liderança dos EUA, maximizada pela crise financeira, está elevando significativamente a rivalidade interestatal e a concorrência econômica entre os países emergentes. Nestas condições, é extremamente reduzida a chance de concretizar isoladamente a passagem a um novo modelo de desenvolvimento, baseado na promoção do bem-estar social.

REFERÊNCIAS

- BACEVICH, A. J. (Org.). **The long war**: a new history of U.S. national security policy since World War II. Nova Iorque: Columbia University Press, 2007.
- BELLUZZO, L. G. M. Dinheiro e as transfigurações da riqueza. *In*: FIORI, J. L.; TAVARES, M. C. (Orgs.). **Poder e dinheiro**: uma economia política da globalização. Petrópolis: Vozes, 1998.
- BRAGA, J. C. S. **Temporalidade da riqueza**. Campinas: Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), 2000.
- BRENNER, R. **O boom e a bolha**. Rio de Janeiro/São Paulo: Record, 2003.
- CARNEIRO, R. **Globalização e integração periférica**. Instituto de Economia (IE) – Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), n. 126, 2007. (Texto para Discussão).
- CHOMSKY, N. **11 de setembro**. Tradução. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.
- DUMÉNIL, G.; LÉVY, D. Periodizing capitalism: technology, institutions and relations of production. *In*: ALBRITTON, R. *et al.* (Org.). **Phases of capitalist development**: booms, crises and globalizations. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2001.
- FORDHAN, B. O. Paying for global power: cost and benefits of postwar U.S. military spending. *In*: BACEVICH, A. J. (Org.). **The long war**: a new history of U.S. national security policy since World War II. Nova Iorque: Columbia University Press, 2007.
- GEORGE, A. (Org.). **Western state terrorism**. Cambridge: Polity Press, 1991.
- GOWAN, P. **A roleta global**. São Paulo: Record, 2003.

HELLEINER, E. **States and the reemergence of global finance: from Bretton Woods to the 1990's**. Ithaca/Londres: Cornell University Press, 1994.

HELLEINER, E. KIRSHNER, J. (Orgs.). **The future of the dollar**. Ithaca/Londres: Cornell University Press, 2009.

HOBSBAWM, E. **A era dos extremos**. São Paulo: Cia das Letras, 1995.

HUNG, H. F. America's head servant? The PRC's dilemma in the global crisis. **New Left Review** 60, p. 5-25, 2009.

MARIUTTI, E. B. Fundamentos da hegemonia estadunidense no pós-Guerra Fria: tendências gerais. In: CARDOSO, J. C.; ACIOLY, L.; MATIJASCIC, M. **Trajatórias recentes de desenvolvimento: estudos de experiências internacionais selecionadas**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2009.

MEDEIROS, C. A. O desenvolvimento tecnológico americano no pós-Guerra como um empreendimento militar. In: FIORI, J. L. **O Poder Americano**, Petrópolis: Vozes, 2004.

RUGGIE, J. Territoriality and beyond. *International Organization*, vol. 47, n. 1, 1993. TAVARES, M. C.; BELLUZZO, L. G. A mundialização do capital e a expansão do poder americano. In: FIORI, J. L. (Org.). **O Poder Americano**, Petrópolis: Vozes, 2004.

TODD, E. **Depois do império: a decomposição do sistema americano**. Rio de Janeiro/São Paulo: Record, 2003.

CRESCIMENTO E COMÉRCIO APÓS A “GRANDE RECESSÃO”*

Antonio Carlos Macedo e Silva**

I

O ano de 2008 pôs fim abrupto a uma fase dourada da economia global. Dourada e brevíssima: um intervalo de apenas seis anos no bojo da trajetória muito mais longa e acidentada da “era da globalização”.

A ruptura de vários dos pilares dos “trinta anos gloriosos” do pós-guerra e sua substituição pelas políticas neoliberais definem a era da globalização. Não foi o melhor dos tempos em termos de crescimento econômico: deste ponto de vista, os louros ainda cabem à era de Bretton Woods (MACEDO E SILVA, 2010).¹ No período subsequente, as crises financeiras foram muito mais numerosas; a volatilidade dos fluxos financeiros internacionais e das taxas de câmbio foi marcante. As taxas de desemprego aumentaram.² A participação dos salários na renda tendeu a cair em praticamente todas as regiões, inclusive nos países desenvolvidos (UNCTAD, 2010, p. 142).³ O fosso entre a renda *per capita* dos Estados Unidos e a do mundo em desenvolvimento praticamente não parou de crescer entre 1980 e 1999.⁴

* O autor agradece aos comentários de Ricardo Carneiro, André Biancarelli e Claudio Hamilton Matos dos Santos.

** Pesquisador do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) no Ipea e professor do Instituto de Economia da Universidade de Campinas (IE/UNICAMP).

1. Segundo os dados de Angus Maddison, atualizados pelo Conference Board (2009), o crescimento do produto interno bruto (PIB) global, com paridade de poder de compra, entre 1950 e 1980, foi de 4,5% ao ano (a.a.). Entre 1980 e 2008, foi de 3,4% a.a., superando os 2,1% anuais do período de 1870 a 1913.

2. Segundo a UNCTAD (2010, p. 138), a taxa de desemprego, nos países desenvolvidos, foi, em média, igual a 2,9%, entre 1956 e 1973. O valor aumentou para 5,9% no período de 1974 a 1985, quando registrou a marca de 5,2% para os países em desenvolvimento. De 1986 a 2000, a taxa se elevou para 7,2% nos países desenvolvidos e 6% nos países em desenvolvimento. No período mais recente, de 2000 a 2008, registrou-se uma queda no primeiro grupo para 6,6%, e um aumento no segundo para 6,7%.

3. Segundo estudo citado pela UNCTAD, a tendência ganhou velocidade e atingiu maior número de países a partir dos anos 1990.

4. A comparação com a renda *per capita* dos Estados Unidos é uma medida tradicional de convergência. O fosso mencionado, em termos de PIB por paridade de compra *per capita*, é medido pelo FMI (Macedo e Silva, 2010). Entre os vários blocos de países em desenvolvimento (África, Europa Central e Oriental, América Latina e Caribe, Oriente Médio e Ásia em desenvolvimento), apenas a Ásia em desenvolvimento registrou uma trajetória persistente de convergência após 1980.

Entre 2002 e 2008, porém, sobreveio a bonança, intensa e disseminada. Após a desaceleração global de 2001, a recuperação econômica levou a taxa de crescimento a patamares há muito esquecidos. O crescimento médio do período, de 3,9% ao ano (a.a.), foi saudado (erradamente) por muitos como o mais alto da história.⁵ Por sua vez, o crescimento da renda *per capita*, de 3,7% a.a., este sim, parece ter de fato atingido um pico histórico.⁶ Mais que isso, a ponderação dos países em desenvolvimento – na economia e, cada vez mais, na economia política internacional – mudou de forma dramática.

Entre 1991 e 2000, a contribuição dos países em desenvolvimento ao crescimento da economia global fora de 27,2%.⁷ Na expansão subsequente, foi de 45,5%. Fenômeno semelhante ocorreu, nos mesmos subperíodos, com o comércio internacional: a contribuição do bloco ao crescimento das exportações globais passou de 36,3% a 47,4%; no caso das importações, de 29,7% a 41,8%. A participação no produto interno bruto (PIB) global aumentou, com base na paridade de poder de compra, de 37,1%, em 2000, para 44,9%, em 2008; medida em dólares constantes de 2000, a elevação foi de 20,6% para 25,5%.

É bem verdade que uma parcela extraordinariamente elevada desses ganhos concentrou-se na chamada Ásia em desenvolvimento e, particularmente, na China. Mas também é verdade que, no período recente, “mais de 85% das economias em desenvolvimento cresceram mais rapidamente que os Estados Unidos, frente a menos de um terço entre 1960 e 2000,⁸ e a praticamente nenhuma no século precedente” (THE ECONOMIST, 2010a. Tradução livre).

Para a maior parte dos analistas, viviam-se apenas os primeiros anos do melhor dos tempos. Após as dores e os sobressaltos da transição, o mundo finalmente colhia os frutos de um arranjo em que o “livre jogo das forças de mercado” ganhava papel sempre mais proeminente. Apenas uma minoria – mais heterodoxa, menos liberal ou, talvez, apenas mais realista –⁹ preocupava-se com os riscos crescentes de que as inconsistências do processo de crescimento levassem a uma crise de grandes dimensões.

5. Dados do Conference Board (2009). A série tem início em 1950 e mostra que, em todos os períodos de sete anos entre 1958 e 1974, o crescimento do PIB global foi superior àquele verificado na última fase dourada.

6. No entanto, esse índice reflete mais o baixo crescimento da população que um crescimento excepcional do produto. O pico anterior, entre 1959 e 1966, foi de 3,4% a.a. (Conference Board, 2009).

7. Os números para o conjunto dos países em desenvolvimento excluem os novos países industrializados asiáticos (Coreia do Sul, Taiwan, Hong Kong e Cingapura), classificados como *economias avançadas* pelo FMI.

8. Naturalmente, a comparação com o período 1960-2000 (que inclui a década perdida latino-americana, nos anos 1980, e o desmoronamento do bloco soviético, nos 1990) é uma escolha pouco feliz.

9. Há exemplos entre os acadêmicos, como Wynne Godley, jornalistas, como Martin Wolf, e analistas de mercado, como Nouriel Roubini – conhecido pejorativamente, especialmente *antes* da crise, como Mr. Doom.

II

Em abril de 2008, o panorama mundial vislumbrado pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) previa bons tempos à frente (IMF, 2008). Uma discreta desaceleração ocorreria no ano em curso e em 2009. Após isso, o PIB global voltaria a crescer a taxas próximas de 5%.¹⁰

O *World Economic Outlook* de abril de 2009 trazia números bem diferentes. A previsão, feita um ano antes, de uma expansão de 3,8% em 2009 fora substituída por uma contração estimada em -1,3%. Para as economias avançadas, a previsão de 1,3% se transformara numa estimativa de -3,4%; para as economias em desenvolvimento, o crescimento estimado estava cinco pontos percentuais (p.p.) abaixo dos 6,6% previstos. A reversão das expectativas era ainda maior no caso do comércio internacional: a expansão esperada, de 5,8%, convertera-se numa estimativa de contração brutal (-11%). As previsões relativas a 2010 descreviam uma recuperação anêmica, com taxas de crescimento para o mundo, os países avançados e em desenvolvimento, respectivamente, de 1,9%, 0% e 4%.

No entanto, as estimativas e previsões relativas ao produto, como se descobriria depois, desta vez pecavam pelo pessimismo excessivo. Com efeito, nem a “Grande Recessão”, embora merecedora do epíteto, foi tão profunda, nem a retomada do crescimento foi tão débil quanto se temeu. Segundo o *World Economic Outlook* de outubro de 2010, a economia global contraiu-se, em 2009, em *apenas* -0,6%;¹¹ no mundo avançado, a taxa de crescimento foi de -3,2%; no mundo em desenvolvimento, de 2,5%. O “grande colapso do comércio internacional” (IMF, 2010, p. 125), contudo, correspondeu integralmente às piores expectativas (sobre isto, ver Baldwin, 2009).

Para os agregados *mundo*, *países avançados* e *países em desenvolvimento*, as estimativas apontam, respectivamente, as marcas de 4,8%, 2,7% e 7,1% para 2010; 4,2%, 2,2% e 6,4% para 2011; e 4,6%, 2,5% e 6,6% anuais para 2012-2015.¹²

Bons tempos à frente?

III

Nem todos os intérpretes encontram reconforto nos números dos últimos parágrafos.

O cenário apocalíptico de uma depressão comparável à dos anos 1930 pôde ser evitado, a despeito da intensidade do choque inicial,¹³ devido à inusitada

10. É justo reconhecer, em primeiro lugar, que, em princípio, ninguém é capaz de prever com exatidão o momento de eclosão de uma crise; em segundo lugar, que o próprio FMI há muito alertava para os riscos associados a várias das características da expansão em curso.

11. Essa foi a primeira queda do PIB global em 50 anos.

12. Eis os números para o comércio internacional: 11,4% em 2010; 6,9% em 2011; e 6,9% anuais entre 2012 e 2015.

13. Christina Romer (2009, *apud* Singh e Zammit, 2010, p. 10) argumenta que os choques que atingiram a economia norte-americana no outono de 2008 foram pelo menos tão fortes quanto aqueles experimentados em 1929.

orquestração, em países desenvolvidos e em desenvolvimento, de um conjunto de medidas tipicamente keynesianas (SINGH e ZAMMIT, 2010), senão ainda mais radicalmente heterodoxas – particularmente nos Estados Unidos, com as operações financeiras do Federal Reserve (FED) e as medidas de apoio a empresas do setor produtivo.

Resta, porém, um enorme passivo a ser “digerido” – como tipicamente ocorre após graves crises financeiras (REINHART e ROGOFF, 2010; REINHART e REINHART, 2009; FREUND, 2009; IMF, 2010). Esta é a razão pela qual a hipótese de uma recuperação morosa (“em U” ou “em L”, mas já não “em V”), particularmente nos países desenvolvidos, parece plausível para vários observadores.

Estímulos fiscais, injeções maciças de liquidez, recomposição dos estoques e a própria base deprimida de 2009 explicam os números de 2010 – e sugerem cautela nas projeções para os anos vindouros. Em vários países desenvolvidos, famílias e empresas procuram aumentar a poupança, de forma a recompor a riqueza financeira destruída pela crise e reduzir o endividamento (THE ECONOMIST, 2010b). Para aumentar a poupança, um agente tem à sua disposição, no fundamental, uma única opção: o corte dos gastos. Este corte, por sua vez, reduz a receita (e talvez a poupança) de outros agentes. Em outros termos, na tentativa de aumentar sua poupança, o setor privado, se bem-sucedido, reduz as receitas (e em princípio a poupança) do setor público e/ou dos parceiros comerciais do país.¹⁴

Parte importante do ônus tem recaído, evidentemente, sobre as finanças públicas. Subestimando a fragilidade da recuperação em curso e revelando a incapacidade, por razões metodológicas (ou ideológicas), de compreender os nexos entre finanças privadas e públicas, ergue-se, nos países desenvolvidos, um forte coro conservador, clamando por imediato e significativo ajuste fiscal. Segundo uma fonte totalmente insuspeita, as economias avançadas caminham para o que “provavelmente será o maior arrocho fiscal coletivo em pelo menos quatro décadas” (THE ECONOMIST, 2010b), negligenciando “os riscos que a austeridade fiscal acarreta para a demanda doméstica” (THE ECONOMIST, 2010c). Afinal, reduções no gasto público, ou aumentos nos impostos, reduzem a renda disponível do setor privado.

A contração fiscal, nesse momento, aumenta o risco de uma recuperação “em L” – senão mesmo de um “duplo mergulho” (*double dip*) da economia global (ROUBINI, 2010).

14. Em processos recessivos, é bastante normal que o setor público passe a incorrer em maior déficit, o que é particularmente desejável quando a contrapartida deste déficit é o superávit do setor privado, que assim recompõe suas finanças, reduzindo o endividamento contraído durante a fase de expansão precedente. A “fisiologia” dos três saldos financeiros básicos (privado, público e externo), tão essencial quanto mal compreendida, é explorada por Barbosa Filho *et al.* (2006) e Santos e Macedo e Silva (2009).

IV

O peso adquirido pelas economias em desenvolvimento e sua resiliência frente à crise – que teve como epicentro os países centrais – contribuíram, de forma decisiva, para a contenção das ondas de choque deflagradas pela crise financeira. Em boa parte destas economias, a recuperação assumiu a auspiciosa forma de um “V”. Com isso, pareceu confirmar-se, ao menos em parte, a intuição de que teria havido, ou estaria em curso, uma *desconexão* ou *descolamento* (*decoupling*) entre as trajetórias dos países desenvolvidos e as dos países em desenvolvimento (KOSE, OTROK e PRASAD, 2008; THE ECONOMIST, 2008).

Em meio à “era da globalização” – caracterizada pela crescente integração comercial, financeira e produtiva entre os países – parece razoável argumentar que o ônus da prova cabe aos defensores da tese. A resiliência observada, embora favoreça a proposição, está longe de constituir evidência definitiva. Embora não seja improvável que, num futuro mais remoto, venha a ocorrer uma troca de “locomotivas” na economia global – um *switchover*, na metáfora ferroviária de Canuto (2010) –, o crucial, para o curto e o médio prazo – digamos, um horizonte de cinco a dez anos –, consiste em saber se, de fato, um comboio dos países em desenvolvimento, liderado pela economia chinesa, teria combustível para contrabalançar a provável falta de dinamismo da demanda interna nas principais economias capitalistas, como os Estados Unidos, a Alemanha e o Japão.

Trata-se, de forma mais geral, de discutir se e quando um novo arranjo substituirá os “desequilíbrios globais” na função de motor do crescimento econômico.

Entre 1982 e 2010, os Estados Unidos foram os campeões mundiais do déficit em transações correntes. Estes déficits estiveram associados, de diferentes formas, aos déficits financeiros – e consequente endividamento – de diferentes setores da economia norte-americana, como firmas financeiras e não financeiras, famílias e governo.¹⁵

Através do espelho, o déficit norte-americano convertia-se em superávits alheios, principalmente de Japão, Alemanha e, muito mais recentemente, China, tendo nestes países implicações internas inversas àquelas nos Estados Unidos: superávits financeiros em diferentes setores. Por ser o déficit corrente norte-americano, no essencial, um déficit no comércio de bens, convertia-se igualmente, pelo estímulo às exportações e ao investimento para produzi-las, num poderoso fator de crescimento dos parceiros comerciais (MACEDO E SILVA, 2006).

A China, como é sabido, transformou-se no ponto terminal de uma vasta cadeia internacional de suprimentos, dinamizando tipicamente as exportações

15. Tal implicação foi sistematicamente ressaltada pelos trabalhos realizados no Levy Institute. Ver, por exemplo, Godley (1999) e Santos (2004).

de máquinas, peças e componentes provenientes de outros países asiáticos – mas também dos Estados Unidos e da Alemanha, entre outros países desenvolvidos – e de matérias-primas produzidas em regiões como América Latina, Oriente Médio e África. Os produtos convergem para a China, onde são processados e reexportados para Estados Unidos e Europa, que representam, respectivamente, 24,5% e 26% dos mercados externos do país.

Um conjunto respeitável de intérpretes enxerga nesse arranjo característico da era da globalização uma tendência ao baixo crescimento econômico (AKYUZ, 2010a; 2010b; UNCTAD, 2010; SINGH e ZAMMIT, 2010; CRIPPS, IZURIETA e SINGH, 2010; PATNAIK, 2010). Eis mais uma tese sobre cujos postulantes – dado o retrospecto de crescimento não desprezível durante o período – recai o ônus da prova. O raciocínio é certamente instigante. Por um lado, “a competição internacional organizada pelo capital global (...) intensifica o risco de ‘subconsumo’ ao deprimir salários, erodir as condições de trabalho, reduzir orçamentos e limitar a proteção social”. O processo “tende a gerar superávits nos países mais competitivos, nos quais lucros e riqueza são altamente concentrados”. Por outro lado, “a liquidez do sistema financeiro mundial e a busca por lucros máximos (...) tem dado lugar a empréstimos imprudentes e ‘superendividamento’ em muitos países, tanto emergentes quanto de alta renda” (CRIPPS, IZURIETA e SINGH, 2010, p. 4. Tradução livre).

Essa descrição apenas consolida intuições que precederam a crise – e se difundiram de forma considerável após a sua eclosão. A percepção de que um crescimento sustentado por déficits recorrentes e pela consequente acumulação de dívidas atingia patamares perigosos nos Estados Unidos – e também no Reino Unido e na Espanha – ganhou ainda mais respaldo com os eventos transcorridos em outros países da União Europeia, como Grécia e Islândia. No outro lado da moeda, havia, e há, a excessiva poupança (ou o subconsumo) chinês, como um enigma a desafiar os estudiosos. Uma das explicações mais simples e plausíveis reside na participação cadente dos salários na renda nacional – tanto na China, aliás, quanto na Alemanha e no Japão, onde também tem caído a razão entre consumo e PIB (AKYUZ, 2010a). Para a UNCTAD (2010, p. 78), a compressão dos salários e, portanto, o subconsumo têm sido parte essencial das estratégias *export-led* destes e de outros países.

O viés estagnacionista torna-se claro quando a simbiose entre deficitários e superavitários é rompida, em geral mais por força da crise que de um acesso de prudência por parte dos formuladores de políticas nos países deficitários. A contração dos déficits e da demanda, obviamente, reduz os superávits e a produção; o crescimento perde fôlego em ambos os polos.

O ajustamento dos deficitários vem, com efeito, ocorrendo, inclusive, de forma particular, nos Estados Unidos. No passado recente, este ajustamento fora adiado, com a substituição da bolha bursátil pela bolha imobiliária como principal indutor do aumento do consumo. Agora, tudo indica que a “fuga para frente” esgotou suas possibilidades. Ao mesmo tempo que os consumidores empenham-se em aumentar suas poupanças,¹⁶ o governo norte-americano envida esforços para dobrar as exportações do país em cinco anos, e dá sinais de que, para tanto, não deixará de usar a desvalorização do dólar,

Nesse quadro, o consenso global – ao que parece abonado pelas próprias autoridades chinesas (UNCTAD, 2010) – é de que a China deveria transitar para um modelo de crescimento liderado pelo consumo. Os Estados Unidos deveriam fazer o contrário. Num cenário otimista, considerado plausível pelo FMI, segundo Akyuz (2010a), a troca de papéis traria ganhos em estabilidade que seriam colhidos sem maiores sacrifícios do crescimento econômico global.

Várias contribuições recentes questionam essa possibilidade. Akyuz (2010b)¹⁷ sugere, em primeiro lugar, que o crescimento chinês vinha sendo, antes da crise, muito mais dependente das exportações que o que normalmente se crê.¹⁸ A dependência das exportações seria ainda maior em países como Coreia do Sul, Taiwan, Tailândia, Malásia, Cingapura e Vietnam. A perda de dinamismo por parte das cadeias de transmissão que conectam uns aos outros (e todos aos mercados norte-americanos e europeus) teria um forte impacto negativo sobre o crescimento da região. Além disso, escreve Akyuz, a China tornou-se um grande importador sem ter se tornado um grande mercado para os produtos de seus vizinhos. Vale dizer, parte substancial das importações chinesas destina-se à produção de bens que serão exportados e não ao consumo local. O conteúdo importado dos bens consumidos pelos chineses, porém, é muito inferior àquele dos bens exportados. Com uma reorientação para o consumo (não trivial, de toda forma, por envolver aumentos de salários e do gasto social, bem como uma reestruturação industrial), a conexão entre o crescimento chinês e o crescimento das exportações dos países asiáticos se tornaria mais frágil.

16. “Em 2009-2009, pela primeira vez desde a depressão dos anos 1930, o dispêndio real em consumo caiu por dois anos seguidos. As famílias agora poupam 6% de sua renda disponível, contra apenas 2,7% nos anos que precederam a crise” (The Economist, 2010b. Tradução livre). Segundo a revista, o processo de recomposição da riqueza pelas famílias está ainda longe de terminar.

17. Ver, para um resumo, Akyuz (2010c), bem como suas outras contribuições no *South Bulletin* de 30 de junho.

18. “Estima-se que, a despeito do alto conteúdo importado das exportações, um terço do crescimento da renda chinesa nos anos que precederam a eclosão da crise global se deveu às exportações, dado seu crescimento fenomenal de 25% a.a. O número se eleva a 40% se os efeitos multiplicadores sobre o consumo doméstico forem levados em conta, e para 50% com os efeitos sobre o investimento doméstico. Estes números são significativamente mais elevados que as estimativas em torno de 15% produzidas pela contabilidade tradicional baseada nas exportações líquidas” (Akyuz, 2010b, p. 7. Tradução livre). Para uma interpretação diametralmente oposta, ver Medeiros (2010).

As simulações feitas pela UNCTAD (2010) e por Cripps, Izurieta e Singh (2010) ratificam igualmente a opinião de Akyuz de que um ajuste circunscrito ao “G-2” (Estados Unidos e China) teria impactos negativos para a economia global: sendo a economia chinesa menor e sua população muito mais pobre que a norte-americana, o país não tem peso suficiente para substituir os Estados Unidos como motor do crescimento global. Um ajuste mais expansionista exigiria a ressurreição da demanda interna em países como Alemanha e Japão. Contudo, nem estes mostram qualquer inclinação neste sentido nem os frágeis mecanismos de governança global, como o FMI ou o G-20, dispõem de poder para convencê-los a colaborar.

Segundo a UNCTAD (2010, p. 63. Tradução livre), porém,

os preços dos produtos primários e as perspectivas exportadoras de muitos dos parceiros comerciais da China podem não ser afetados significativamente por uma ênfase mais forte no crescimento da demanda doméstica. Isto porque tal mudança provavelmente não afetará a trajetória de crescimento das importações chinesas de produtos primários, desde que o ritmo de seu crescimento econômico possa ser mantido.

Boas novas para o Brasil?

V

Uma longa tradição – que remonta aos mercantilistas, passa por List no século XIX e, no século XX, ganha ares keynesianos com Prebisch e Furtado – defende a ideia de que a produção (e, em algum momento, a exportação) de mercadorias cada vez mais sofisticadas – tradicionalmente identificadas¹⁹ com os produtos industrializados – é quase uma condição necessária para o desenvolvimento econômico (REINERT, 1994; MACEDO E SILVA, 2005). A produção de bens mais sofisticados requer o uso mais intensivo de tecnologia, contribuindo ao mesmo tempo para a sua difusão, gera ganhos de produtividade que permitem o aumento dos salários reais e, tendo um comportamento particularmente dinâmico, uma vez que a demanda por estes bens é fortemente sensível ao crescimento da renda, contribui para o crescimento do emprego.

Uma das evidências mais fortes desse dinamismo é a participação crescente dos bens mais intensivos em tecnologia no comércio internacional. Entre 1985 e 2008, a participação no comércio global dos bens classificados como de alta tecnologia aumentou de 21% para 25,3%, em larga medida por conta do aumento das exportações asiáticas nesta categoria. As participações dos produtos primários e dos produtos intensivos em trabalho e recursos naturais caíram, respectivamente,

19. Essa identificação é imperfeita. Tentando fugir às classificações estáticas baseadas na intensidade de fator, vários autores têm procurado desenvolver o conceito de “sofisticação”. Ver Lall, Weiss e Zhang (2005), bem como Hausmann, Hwang e Rodrik (2005).

de 17,8% para 12,8%, e de 12,0% para 10,1%, dando continuidade a uma tendência de longo prazo cuja origem é muito mais remota no tempo.²⁰

Entre 2000 e 2008, porém, essa tendência pareceu reverter-se: a participação dos produtos de alta tecnologia caiu 3,9 p.p.; o ganho mais importante não se deu nos produtos intensivos em trabalho e recursos naturais (nos quais, pelo contrário, houve uma queda de 2,9 p.p.), nem no conjunto dos produtos primários (ganho de 1,3 p.p.), mas nos produtos de energia (3,4 p.p.).²¹

Como já referido por tantos analistas (UNCTAD, 2009), o crescimento acelerado da economia global, as necessidades da economia chinesa e a intensificação da especulação com *commodities* contribuíram, juntamente com restrições mais circunstanciais pelo lado da oferta, para o rápido aumento, a partir de meados de 2003, dos preços das matérias-primas, e especialmente de produtos como petróleo e gás natural. A variação dos preços, mais que a do volume, explica as referidas mudanças na composição do comércio internacional.

Serão essas mudanças duradouras? A partir do início de 2009, os preços das *commodities* recuperaram-se parcialmente da queda espetacular sofrida em meados do ano anterior. A expectativa de vários analistas é de que os preços continuem, por muitos anos, em níveis relativamente elevados, como os atuais.

A pauta exportadora brasileira acompanhou a “primarização” do comércio global. Em 2000, a ponderação dos produtos primários, energéticos e intensivos em trabalho ou recursos naturais era de 52,0%. Em 2008, montava a 59,4%.²² O total dos produtos de média e alta tecnologia, de 36,6% em 2000, havia tombado para 27,9% em 2008. Dessa vez, portanto, o Brasil não remou contra a corrente. Teria remado, porém, contra seu futuro?

Evidentemente, nem o aumento das exportações de *commodities* nem a melhora dos termos de troca (esta mais moderada para o Brasil que para o conjunto da América Latina), durante a expansão recente, podem ser deplorados. Afinal, contribuíram de forma importante para que o Brasil pudesse viver, durante alguns anos, uma combinação – rara para o Brasil, bem como para a maioria dos países em desenvolvimento – de crescimento acelerado e superávit em conta corrente.

Com a crise econômica e a recuperação (“em V”) da economia brasileira, o superávit se foi. Possivelmente não voltará, ao menos no que depender da

20. Dados da United Nations Commodity Trade Statistics Database (UN Comtrade), extraídos de Macedo e Silva (2010). O cálculo baseia-se em valores nominais, que refletem, portanto, as variações nos preços. A classificação é, no essencial, aquela empregada nos *Trade and Development Reports* publicados pela UNCTAD, com o acréscimo de uma categoria dedicada aos produtos energéticos (petróleo, gás natural, carvão etc.). O uso da classificação SITC-2 impede que a série comece antes dos anos 1980. Usando-se a SITC-1, pode-se mostrar que a tendência ao aumento da participação dos produtos manufaturados vem, pelo menos, desde o início da série da UN Comtrade, nos anos 1960.

21. Além disso, os produtos de baixa intensidade tecnológica ganharam 2,1 p.p. e os de média perderam 1,3 p.p.

22. Com um ganho de 5,7 p.p. dos primários e de 7,8 p.p. dos energéticos.

recuperação econômica nos países desenvolvidos, que deverá prosseguir em marcha lenta – para nem mencionar a hipótese de um *double dip*. Tanto a ampliação do diferencial de crescimento entre o Brasil e vários de seus parceiros comerciais quanto as modificações esperadas e desejáveis na composição da demanda agregada, com um aumento da taxa de investimento, contribuirão para a piora da balança comercial brasileira.

Nesse contexto, a eventual persistência de termos de troca próximos aos correntes será obviamente bem-vinda. A se confirmarem as expectativas de que o Brasil se tornará um exportador importante de petróleo em um prazo de cinco a sete anos, tal configuração seria ainda mais favorável, podendo mesmo reconstituir o superávit corrente.²³

Todavia, é necessário evitar, invertendo o chavão, que a oportunidade transforme-se em crise. Mais especificamente, é necessário evitar que a “bonança” nos preços dos produtos primários – que, sugere a história, nunca é duradoura – induza a uma “primarização” ainda mais profunda – e, portanto, mais dificilmente reversível – da pauta exportadora e da estrutura produtiva brasileira.²⁴ Ademais, no curto prazo, e na presença de fortes incertezas em relação às perspectivas do pré-sal, é indispensável evitar um aumento excessivo do déficit corrente, o que exporia, mais uma vez, o país à ciclotimia dos mercados financeiros globais.

Aceita a premissa – que economistas mais ortodoxos, é certo, questionariam – de que a passividade frente à estrutura produtiva e à inserção comercial do país não é uma opção, vislumbra-se pelo menos duas estratégias possíveis: a de um crescimento liderado pelas exportações ou a de um crescimento liderado pelo mercado interno.

Alguns economistas respeitáveis, no Brasil, têm defendido a adoção de uma estratégia *export-led* (BRESSER PEREIRA e GALA, 2007; OREIRO e PAULA, 2009). Não cabe, aqui, entrar nos detalhes de sua tese.²⁵ Independentemente de uma avaliação da consistência interna desta proposta,²⁶ preocupa sua consistência com a economia política brasileira contemporânea e com o ambiente internacional.

23. Vale ressaltar que, embora somente 15,3% das importações chinesas, em 2005, consistissem em produtos primários, 78,4% das exportações brasileiras para este país enquadravam-se, no mesmo ano, nesta categoria.

24. Uma farta literatura analisa a “maldição dos recursos naturais”. Em UNCTAD (2010) e em vários trabalhos recentes de Rodrik (como 2006 e 2009), podem ser encontrados argumentos que ratificam (e revitalizam) a tradição “produtivista” e “industrialista” defendida pelos estruturalistas latino-americanos.

25. Esta proposta, nos últimos anos, pareceu aproximar-se da ideia, mais típica de economistas ortodoxos, de que a contração fiscal poderia ter efeitos expansionistas. Tal ocorreria, segundo esperam seus defensores, porque a contração permitiria a conciliação entre: uma forte desvalorização cambial, a qual aumentaria a competitividade dos produtos brasileiros comercializáveis, particularmente dos industriais; a queda dos juros; e – presumivelmente após uma recessão que impediria um recrudescimento da inflação – a instauração de um regime de crescimento liderado pelas exportações.

26. Ver Santos e Macedo e Silva (2010).

Em seu *Trade and Development Report* de 2010, a UNCTAD argumenta que estratégias *export-led* tendem a conduzir à compressão dos salários, “que pode parecer indispensável ao fortalecimento ou à manutenção da competitividade internacional” (2010, p. 78. Tradução livre). O resultado, além de inconsistente no plano global,²⁷ pode ser o “crescimento insuficiente do poder de compra dos trabalhadores, por si só um importante determinante do crescimento da demanda agregada e da criação de emprego”. Mais sustentável (e favorável à equidade social) seria uma estratégia em que o crescimento da demanda, alimentado por aumentos salariais em linha com os aumentos da produtividade, suscita aumentos do investimento, num círculo virtuoso em que os ganhos de produtividade são divididos entre o trabalho e o capital. Mas, atenção: não seria esta uma descrição aproximada do processo em curso na economia brasileira, em que se conjugaram crescimento e distribuição da renda? Não seria preferível combater as fragilidades e contradições do “modelo” atual a defender sua substituição?

O ambiente externo, por seu turno, dificilmente seria receptivo à adoção, por parte de um país do porte do Brasil, de uma agressiva estratégia *export-led* (RODRIK, 2008). Pelo contrário: parece mais provável, e possivelmente mais conducente à estabilidade global, que se intensifique a pressão contra a China e outros notórios praticantes da estratégia, como a Alemanha e o Japão.

Como ressalta o economista declaradamente neoclássico Dani Rodrik (2009, p. 6-7), desenvolvimento é transformação estrutural, principalmente – e ainda hoje – na direção da produção de bens industriais. Em outros termos, desenvolvimento equivale a aumentar a participação, na produção e no emprego, das atividades modernas nas quais é maior a produtividade. O que determina o crescimento econômico em um país “não é o tamanho de seu superávit comercial, nem mesmo o volume de suas exportações”, mas a “produção de bens comercializáveis não tradicionais, que pode se expandir sem limites enquanto a demanda doméstica se expandir ao mesmo tempo” (RODRIK, 2009, p. 2. Tradução livre).²⁸

Essa transformação estrutural não ocorre espontaneamente: precisa ser forjada por políticas produtivistas (RODRIK, 2009). Requer políticas industriais, comerciais, cambiais e de crédito – as mesmas políticas que são necessárias para conciliar um crescimento liderado pelo mercado interno com a obtenção de uma situação confortável do ponto de vista das contas externas.

27. É impossível que todos os países do mundo – quiçá sequer todos os países em desenvolvimento – adotem simultaneamente uma estratégia *export-led*.

28. Obviamente, em países em desenvolvimento maiores, como o Brasil e a China, nos quais ainda há parcelas importantes da população vivendo na pobreza e empregadas em atividades de baixa produtividade, a possibilidade de se adotarem políticas que conciliem aumentos da oferta e da demanda domésticas é muito maior.

REFERÊNCIAS

- AKYUZ, Y. Global economic prospects: the recession may be over but where next? **South Centre Research Paper**, Apr. 2010a.
- _____. Export dependence and sustainability of growth in China and the East Asian production network. **South Centre Research Paper**, Apr. 2010b.
- _____. China and East Asia need a new growth strategy. **South Bulletin**, n. 48, 30 Jun. 2010c.
- BALDWIN, R. (Org.). **The great trade collapse: causes, consequences and prospects**. Disponível em: <http://www.voxeu.org/reports/great_trade_collapse.pdf>. 2009.
- BARBOSA FILHO, N. *et al.* **Fiscal, foreign, and private net borrowing: widely accepted theories don't closely fit the facts**. New York: New School University, 2006.
- BRESSER PEREIRA, L. C.; GALA, P. Por que a poupança externa não promove o crescimento? **Revista de Economia Política**, vol. 27, n. 1, p. 3-19, jan. 2007.
- CANUTO, O. Recoupling or swichover: developing countries in the global economy. The World Bank, 2010. **Mimeo**.
- CONFERENCE BOARD. **Total economy database**. June 2009. Disponível em: <<http://www.conference-board.org/economics>>.
- CRIPPS, F.; IZURIETA, A.; SINGH, A. Global imbalances, under-consumption and over-borrowing: the state of the world economy and future policies, 2010. **Mimeo**.
- FREUND, C. The trade response to global downturns – historical evidence. **World Bank Policy Research Working Paper**, n. 5015, 2009.
- GODLEY, W. **Seven unsustainable processes**. New York: Levy Economics Institute of Bard College, Annandale-on-Hudson, 1999. Special Report.
- HAUSMANN, R.; HWANG, J.; RODRIK, D. What you export matters. **NBER Working paper**, Cambridge-MA: National Bureau of Economic Research, n. 11905, 2005.
- INTERNATIONAL MONETARY FUND (IMF). **World Economic Outlook (WEO)**. Apr. 2008.
- _____. **World Economic Outlook (WEO)**. Apr. 2009.
- _____. **World Economic Outlook (WEO)**. Oct. 2010.
- KOSE, M. A.; OTROK, C.; PRASAD, E. Global business cycles: convergence or decoupling? **IZA Discussion Paper**, n. 3442, Apr. 2008.

LALL, S.; WEISS, J.; ZHANG, J. The sophistication of exports: a new measure of product characteristics. **ADB Institute Discussion Paper**, n. 23, Jan. 2005.

MACEDO E SILVA, A. C. Estrutura produtiva e especialização comercial: algumas observações. **Cadernos do Desenvolvimento**, n. 5, 2005.

_____. A montanha em movimento: uma notícia sobre as transformações recentes da economia global. *In*: CARNEIRO, R. **A supremacia dos mercados e a política econômica do governo Lula**. São Paulo: Universidade estadual Paulista (UNESP), 2006.

_____. O expresso do oriente – redistribuindo a produção e o comércio globais. **Textos Avulsos**, n. 2, abr. 2010.

MEDEIROS, C. A. **O ciclo recente de crescimento chinês e seus desafios**. Observatório da Economia Global. **Textos Avulsos**, n. 3, jun. 2010. Disponível em: <http://www.iececon.net/arquivos/OBSERVATORIO_3.pdf>.

OREIRO, J. L.; DE PAULA, L. F. Novo-desenvolvimentismo e a agenda de reformas macroeconômicas para o crescimento sustentado com estabilidade de preços e equidade social. **Associação Keynesiana Brasileira**, 2009. (Texto para Discussão). Disponível em: <<http://www.ppge.ufrgs.br/akb/clipping/18.pdf>>.

PATNAIK, P. The diffusion of activities. **Economic & Political Weekly**, vol. XLV. n. 10, p. 40-45, 6 Mar. 2010.

REINERT, E. S. Catching-up from way behind – A third world perspective on first world history. *In*: FAGERBERG, J.; VERSPAGEN, B.; VON TUNZELMAN, N. **The dynamics of technology, trade and growth**. London: Edward Elgar, 1994.

REINHART, C. M.; REINHART, V. R. After the fall. **NBER Working Paper Series**, n. 16334, Sep. 2010.

REINHART, C.; ROGOFF, K. The aftermath of financial crises. **NBER Working Paper Series**, n. 14656, Jan. 2009.

RODRIG, D. Industrial development: stylized facts and policies. Harvard University, Aug. 2006. **Mimeo**.

_____. Is export-led growth passé? 2008. Disponível em: <<http://www.project-syndicate.org/commentary/rodrig23/English>>.

_____. Growth after the crisis. Harvard University, May 2009. Disponível em: <http://www.growthcommission.org/storage/cgdev/documents/financial_crisis/rodrigafterthecrisis.pdf>.

ROUBINI, N. **Global overview: september 2010 outlook update**. Disponível em: <<http://www.roubini.com/analysis/131252.php>>.

SANTOS, C. H. Notas sobre a crescente (e peculiar) fragilidade financeira do capitalismo norte-americano. **Economia & Sociedade**, vol. 13, n. 2, p. 23-49, jul./dez. 2004.

SANTOS, C. H.; MACEDO E SILVA, A. C. **Revisiting New Cambridge: the three financial balances in a general stock-flow consistent applied modeling strategy**. Instituto de Economia (IE) – Universidade de Estadual de Campinas (UNICAMP), 2009. (Textos para Discussão, n. 169).

_____. Um panorama macroeconômico das finanças públicas 2007-2010. 2010. **Mimeo**.

SINGH, A.; ZAMMIT, A. The global economic and financial crisis: which way forward? *In*: ARESTIS, P.; SOBREIRA, R.; OREIRO, J. L. (Eds.). **An assessment of the global impact of the financial crisis**. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2010.

THE ECONOMIST. **The decoupling debate**. 6 Mar. 2008.

_____. **How to grow**. 7 Oct. 2010a.

_____. **Withdrawal symptoms**. 7 Oct. 2010b.

_____. **A better way**. 7 Oct. 2010c.

THE UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT (UNCTAD). **Trade and development report**. 2009.

_____. **Trade and development report**. 2010.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BLANCHARD, O.; MILESI FERRETTI, G. M. Global imbalances: in midstream? **IMF Staff Position Note**, Dec. 2009.

BLANCHARD, O.; DELL' ARICCIA, G.; MAURO, P. Rethinking Macroeconomic Policy. **IMF Staff Position Note**, Feb. 2010.

CARNEIRO, R. O desenvolvimento brasileiro pós-crise financeira: oportunidades e riscos. **Textos Avulsos**, n. 4, ago. 2010.

OBSTFELD, M.; ROGOFF, K. **Global imbalances and the financial crisis: products of common causes**. 2009. Disponível em: <<http://elsa.berkeley.edu/~obstfeld/santabarbara.pdf>>.

THE ECONOMIST. **Dependence on China: the indispensable economy?** 28 Oct. 2010d.

A INTEGRAÇÃO COMERCIAL DA AMÉRICA DO SUL NO MUNDO PÓS-CRISE: DESAFIOS PARA O BRASIL*

Pedro Paulo Zahluth Bastos**

1 INTRODUÇÃO

Desde 2003, a política externa brasileira vem procurando, com algum sucesso, aprofundar a integração econômica e política na América do Sul. O diagnóstico que orientou tal política afirmava haver um potencial vasto e inexplorado de integração econômica e cooperação política na região, a qual se beneficiaria em vários aspectos de uma maior aproximação de seus países. Para maximizar seus benefícios, porém, a aproximação deveria partir dos próprios países da América do Sul, com autonomia e independência em relação ao projeto proposto pelos Estados Unidos da América, nos termos da Área de Livre Comércio das Américas (Alca).

A visão expressa por expoentes da diplomacia do governo Lula, antes e depois de sua posse, associava a expansão da integração regional à percepção de ameaças globais, oriundas do esforço dos países desenvolvidos em concluir tratados que limitavam políticas de desenvolvimento. O esforço para “fechar o clube” a potenciais ingressantes no mundo desenvolvido passaria pelo estabelecimento de tratados multilaterais que normatizariam as relações econômicas internacionais, de forma hostil aos países em desenvolvimento. Por meio de organizações como o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial (BM) e a Organização Mundial do Comércio (OMC), os países desenvolvidos (PDs), liderados pelos EUA, procuravam reduzir a proteção a ramos de indústria e serviços nos países em desenvolvimento (PEDs), assim como limitar, em escala e escopo, as políticas de Estado que poderiam ser executadas para apoiar o desenvolvimento de novas atividades econômicas.

* O autor agradece os comentários de Ricardo Carneiro e Antônio Carlos Macedo e Silva, isentando-os das opiniões expressas e dos equívocos possivelmente remanescentes

** Professor doutor do Instituto de Economia da Universidade de Campinas (IE/UNICAMP), bolsista do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) no Ipea.

A ameaça global ao desenvolvimento se colocaria de forma ainda mais grave nas Américas. A Alca representaria um aprofundamento do processo de redução da autonomia dos Estados latino-americanos, ao propor disciplinas ainda mais restritivas a políticas de desenvolvimento que as propostas por FMI, BM e OMC, em troca de acesso preferencial muito limitado ao mercado norte-americano. Ela contribuiria, assim, para consolidar, como compromisso de Estado e não apenas de governo, um conjunto de políticas de liberalização e retração do Estado executado na região durante a década de 1990, o qual seria sacramentado pela Alca em tratados cuja revogação poderia ser muito custosa.

Diante dessas ameaças, a proposta da política externa brasileira era aprofundar a integração econômica e a cooperação política entre PEDs. Era urgente fazer alianças Sul-Sul, sobretudo entre grandes Estados periféricos com aspirações desenvolvimentistas, para barrar o esforço de normatização multilateral realizado pelos PDs e assegurar o espaço para a realização de políticas de desenvolvimento. Uma reação multipolar deveria impedir e se possível reverter o avanço das assimetrias de poder e mesmo da *unipolaridade*, já anunciada abertamente pelo governo George W. Bush como objetivo fundamental de sua estratégia de política externa e segurança nacional.

O reforço da multipolaridade era essencial na região, diante dos esforços dos EUA para que houvesse avanço nas negociações da Alca, considerada pelo Brasil uma proposta com vantagens fortemente assimétricas, quase unilaterais. Na área abarcada pela Alca, tratava-se de unir países sul-americanos contra um tratado que abriria mercados e restringiria políticas desenvolvimentistas no Sul, sem sequer assegurar reciprocidade nas concessões feitas pelos EUA, que insistiam em oferecer concessões significativas unicamente na rodada de Doha da OMC, recusando-se a negociar temas ditos sensíveis na Alca.

Ao invés de estabelecer mais um tratado Norte-Sul assimétrico, seria prioritário fazer da América do Sul um polo independente, não subordinado a qualquer outro polo em um mundo multipolar em formação, de forma a reverter a concentração de poder nas mãos dos PDs. Ademais, a diversificação de parceiros econômicos e políticos no Sul permitiria negociar em bloco, para reduzir desigualdades de poder, temas estratégicos frente ao Norte, como também reduzir a dependência em relação a seus mercados, ao abrir novas frentes dinâmicas de comércio e investimento Sul-Sul. Neste sentido, a integração proposta para a América do Sul, ao contrário da Alca, não deveria envolver exclusivamente a liberalização concorrencial, mas contemplar mecanismos de reversão de assimetrias, integração de infraestruturas e cadeias produtivas, e construção de consensos políticos para superar conflitos, mitigar desigualdades e propiciar o desenvolvimento mais homogêneo dos diferentes países. Em outras palavras,

as alianças Sul-Sul não procurariam negar toda e qualquer forma de integração ou abertura internacional, mas influenciar positivamente a construção política de uma ordem mundial e regional menos assimétrica.

Em linhas gerais, a estratégia delineada pela diplomacia brasileira foi exitosa nos oito anos do governo Lula, tanto em seu aspecto negativo (vetar a conclusão de tratados desfavoráveis aos PEDs, na OMC e nas negociações da Alca), quanto em seu aspecto positivo (aprofundar a cooperação política e a integração econômica entre os PEDs). Na América do Sul, o aumento do comércio e do investimento intrarregional foi expressivo, e conviveu com o fortalecimento da cooperação política e da criatividade institucional, representadas, por exemplo, pelo surgimento da União de Nações Sul-Americanas (Unasul).

Muito desse êxito repousou na capacidade de negociar compromissos e definir estratégias coletivas demonstrada pela diplomacia brasileira, que assumiu papel de liderança em negociações multilaterais (como no G-20 comercial na OMC) e no aprofundamento da cooperação na América do Sul. Mas o êxito no fortalecimento de alianças Sul-Sul contou também com um cenário internacional favorável. Politicamente, a crise de legitimidade do projeto unipolar dos EUA, com o fracasso relativo das guerras no Oriente Médio e na Ásia Central, foi acompanhada pelo fortalecimento de novos polos de poder entre os PEDs, descentralizando-se a condução de agendas multilaterais e estimulando-se contatos crescentes entre grandes Estados periféricos.

Economicamente, mesmo o padrão de crescimento dos EUA, até 2007, foi favorável aos esforços brasileiros de cooperação e integração entre Estados periféricos, particularmente na América do Sul. De fato, a sinergia entre o crescimento dos EUA, fortemente dependente de importações de manufaturados, e da Ásia, cujo comércio é centrado crescentemente na China, intensamente dependente de importações de produtos primários, acelerou o crescimento do comércio mundial, e elevou significativamente o *quantum* e o preço de produtos básicos exportados pela América do Sul. O aumento das exportações sul-americanas propiciou a acumulação de reservas cambiais e o aumento de receitas fiscais, facilitando o resgate de dívidas junto ao FMI, o aumento da autonomia na gestão das políticas econômicas e a recuperação das importações intrarregionais. A redução da dependência financeira externa e a captura parcial das rendas da elevação dos preços básicos pelos Estados, então, estimularam os mercados internos da região, em conjunto com a diversificação geográfica de suas exportações no sentido Sul-Sul.

Desse modo, quando a crise financeira estadunidense contaminou o mercado financeiro internacional e provocou a maior contração econômica mundial desde a década de 1930, o mercado interno e as importações dos países da América

do Sul não foram contraídos excessiva e duradouramente como nas crises das duas décadas anteriores. Pelo contrário, com raras exceções, as economias da região voltaram a crescer fortemente em 2010, ao mesmo tempo que o comércio intrarregional se recuperou rapidamente.

Os desafios para o aprofundamento da integração sul-americana devem aumentar, porém, em um mundo pós-crise. No cenário mais provável, o longo período de baixo crescimento de EUA e União Europeia (UE) limitará o crescimento das vendas para tais destinos, induzindo empresas asiáticas, estadunidenses e europeias a procurarem mercados industriais na periferia. Ao mesmo tempo, diferentes Estados devem continuar influenciando, com iniciativas diretas ou colaterais, o comportamento de taxas de câmbio para se favorecerem no comércio internacional, além de recorrer a políticas industriais e comerciais. Indiretamente, taxas de juros muito baixas na tríade EUA, UE e Japão devem estimular operações de arbitragem financeira de curto prazo (*carry-trade*) e apreciar moedas de países sem controles efetivos à entrada de capitais.

Nesse novo cenário mundial, na ausência de políticas compensatórias, a América do Sul pode se especializar ainda mais em bens básicos, e empresas brasileiras podem perder mercados industriais no resto do mundo, inclusive no próprio mercado do Brasil e da América do Sul, prejudicando os esforços de integração econômica regional. As próximas seções do capítulo aprofundam os temas abordados nesta introdução.

2 A VISÃO DA DIPLOMACIA ECONÔMICA DO GOVERNO LULA SOBRE A INTEGRAÇÃO REGIONAL

A visão que orientaria a política econômica externa do governo Lula foi esboçada em publicações críticas à política externa do governo Fernando Henrique Cardoso, escritas ou editadas por protagonistas do futuro governo, como Samuel Pinheiro Guimarães (1999) e Marco Aurélio Garcia (1996).¹ Em linhas gerais, a crítica fundamental era que o governo FHC abdicara da construção de um projeto de desenvolvimento definido e coordenado pelo Estado nacional, transferindo decisões centrais ao destino do país para organismos internacionais, grandes grupos multinacionais e especuladores financeiros, ao aderir ao receituário neoliberal do Consenso de Washington. Diante da adesão ao ideário neoliberal, o espaço para a atuação da diplomacia econômica era reduzido, como, aliás, era o espaço para a intervenção estatal em geral: tratava-se basicamente de defender alguns interesses particulares eventualmente afetados pela estratégia de abertura, sem questionar

1. Durante o governo Lula, vários discursos e publicações de membros do governo reafirmaram aspectos centrais dessa visão de política externa; entre outros, ver Amorim (2004), Guimarães (2006; 2010a; 2010b), e Garcia (2010). Para as origens da estratégia e seus primeiros resultados, ver Cruz e Stuart (2010). Para visões críticas manifestadas por ex-integrantes do governo FHC, ver Barbosa (2010) e Ricupero (2010).

a ordem internacional assimétrica que os PDs buscavam consolidar por meio de tratados multilaterais e da difusão de ideologias que lhes seriam favoráveis.

A missão histórica de um novo governo deveria ser reverter a perda de autonomia gerada pela estratégia neoliberal, recuperando a capacidade de intervenção do Estado e buscando formas de inserção internacional menos suscetíveis a crises, em nome do desenvolvimento econômico e social duradouro. Neste sentido, o papel da diplomacia na área econômica não era meramente defender interesses parciais prejudicados por um movimento inexorável de abertura. Ela deveria negociar internacionalmente a abertura de espaços para a realização de políticas nacionais de desenvolvimento e se esforçar para a construção política de uma ordem internacional menos assimétrica.

Uma prática essencial para a nova política seria desconstruir a ideologia segundo a qual a globalização dos mercados se constituiria em um processo neutro, que reduziria homogeneamente a capacidade dos Estados nacionais em nome dos benefícios da divisão internacional do trabalho, e que puniria apenas Estados incapazes de executar políticas econômicas que fornecessem os incentivos corretos para o setor privado. Pelo contrário, a globalização dos mercados redundava em crises periódicas e acentuava as assimetrias internacionais. Por sua vez, o esforço de normatização multilateral das relações econômicas internacionais, liderado pelos EUA, era tudo menos neutro: tendia a consolidar as assimetrias ao reduzir a proteção a ramos nascentes de indústria e serviços nos PEDs, e ao limitar políticas de desenvolvimento, de modo a preservar o controle dos países centrais sobre ramos intensivos em tecnologia e capital, com maiores perspectivas de crescimento e agregação de valor.

O acicate para forçar os PEDs a celebrarem acordos tão assimétricos, na OMC e na América do Sul, era a ameaça de conclusão de acordos exclusivamente com aqueles países periféricos dispostos a aceitar as novas disciplinas, em troca de algum acesso preferencial aos mercados do Norte. À ameaça de isolamento feita pelos PDs caberia reagir por meio da celebração de alianças entre grandes Estados periféricos que não estivessem dispostos a aceitar a divisão internacional do trabalho proposta e renunciar a pretensões desenvolvimentistas. Ao invés da integração assimétrica, a qualquer custo, cumpriria estimular a diversificação de aliados políticos e parceiros econômicos no eixo Sul-Sul, mesmo porque os PDs não deixariam de se interessar em negociar e transacionar com PEDs em crescimento acelerado.

A ameaça de limitação ao desenvolvimento era ainda maior na proposta feita pelos EUA para a Alca, que não apenas oferecia uma abertura tímida em ramos de interesse prioritário do Brasil ou da Argentina, como também se recusava a limitar o uso de subsídios ou de mecanismos arbitrários de defesa comercial

por parte dos EUA. Além disto, propunham-se restrições superiores às já consolidadas na OMC (chamadas *OMC-plus*), ou mesmo restrições ainda em discussão na rodada de Doha, como as concernentes a regras para compras governamentais, propriedade intelectual, incentivos a investimentos e regulação de capitais estrangeiros. Enquanto isto, na rodada de Doha da OMC, a oferta de abertura dos mercados agrícolas e de limitação de subsídios por parte dos PDs continuava limitada, embora estes continuassem exigindo um aprofundamento das disciplinas restritivas de políticas desenvolvimentistas “desleais”.

Em linhas gerais, a prática da diplomacia brasileira engajada na área econômica seguiu a visão estratégica anunciada antes mesmo da posse do novo governo. Na OMC, em 2003, no âmbito da rodada de Doha, ainda hoje inconclusa, uma coalizão de países liderada pelo Brasil, o G-20 comercial, conseguiu bloquear a finalização de um acordo favorável aos PDs e reorientar a discussão para temas prioritários aos PEDs (BLUSTEIN, 2009). Na América do Sul, a aliança entre Brasil, Argentina e Venezuela, as três maiores economias da região, também barrou o tratado da Alca, sem prejuízo da preservação do esforço de integração Sul-Sul (BASTOS, 2004a). Ao contrário do vaticínio ameaçador do governo Bush, países que celebraram acordos bilaterais aceitando suas exigências não se recusaram a celebrar também acordos com o Mercado Comum do Sul (Mercosul), concluindo o tratado da Unasul enquanto esperavam sem sucesso a aprovação dos acordos bilaterais pela câmara de representantes dos EUA (BASTOS, 2004b).

É inegável que a diplomacia brasileira demonstrou grande criatividade política e capacidade de negociação na articulação de acordos na América do Sul, contando também com fatores de atração como um amplo mercado interno e recursos financeiros significativos. Recursos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), por exemplo, foram usados para financiar projetos de integração física e energética, ao mesmo tempo que novos mecanismos de financiamento do comércio regional eram criados. A condução política (e não “jurídica”) de conflitos econômicos, com algumas concessões custosas feitas pelo Brasil, contribuiu para criar um clima de cooperação para avançar na integração. O tratamento institucionalizado das assimetrias também mitigou resistências ao fato de que o superávit comercial do Brasil com boa parte dos países tendeu a aumentar até 2008, e que empresas brasileiras foram às compras em um processo inédito de fusões e aquisições na região. Na retórica hiperbólica do presidente Hugo Chávez, ao aludir em cúpula do Mercosul à monarquia dos Bragança, em uma referência indireta às concessões do governo Lula, o “(...) *Brasil era um imperio... Pero un imperio bueno*” (apud NATANSON, 2008, p. 110), ou seja, estava presumidamente atento aos interesses de seus parceiros menores. A consideração do tema das assimetrias regionais tem também

relação clara com as negociações multilaterais, ao conferir ao Brasil a legitimidade para liderar a reivindicação coletiva de que, na OMC, o princípio de tratamento especial e diferenciado também seja observado pelos PDs, por meio de concessões não recíprocas para PEDs e países de menor desenvolvimento relativo (PMDs) que limitem as assimetrias de um processo de liberalização concorrencial entre parceiros desiguais.

3 O CENÁRIO INTERNACIONAL: CICLO E CRISE

Na América do Sul, a tarefa de construção de um processo de integração independente dos EUA foi facilitada pela proliferação de governos que reagiram agressivamente, no novo século, às propostas neoliberais da década de 1990. De fato, a chamada *onda rosa*² foi uma reação aos impactos sociais e políticos do neoliberalismo e de sua crise financeira e cambial no final da década de 1990, com questionamento explícito das ideologias de liberalização comercial e financeira, redução da intervenção estatal e confiança no endividamento externo associadas ao Consenso de Washington. Sociedades se revoltaram contra os mercados livres, exigindo novos modos de regulação das economias e novas formas de inserção internacional que dessem conta da emergência política de massas socialmente excluídas ou ameaçadas de exclusão. Por isto, a recuperação da capacidade de intervenção dos Estados envolveu o aumento do gasto público, e da política social redistributiva em especial, financiada em parte pela captura fiscal das rendas da elevação dos preços básicos, seja por mecanismos tributários – como *retenciones* (Argentina) –, seja por controle estatal de empresas exportadoras (Venezuela, Equador, Bolívia, Chile e até Paraguai). A rejeição da tutela do FMI era parte indispensável deste processo, em meio a um realinhamento internacional que reduziu drasticamente a influência política e ideológica dos EUA na região.

As políticas da onda rosa também foram favorecidas, curiosamente, pela grande extroversão econômica dos EUA. Caracterizada pela financeirização, a economia estadunidense acumulou déficits de transações correntes enormes à medida que a expansão do crédito para consumo e investimento era amparada por mais um ciclo de valorização de ativos financeiros, provocado pela especulação imobiliária até a crise de 2007.³ Este déficit externo apoiou o aumento de preços de produtos básicos exportados pela América do Sul, seja diretamente, por meio de importações primárias, seja indiretamente, por meio da demanda especulativa por *commodities*, ou, ainda, em virtude da demanda de produtos básicos pelos

2. Os seguintes países elegeram governos à esquerda do centro político: Venezuela (1998), Brasil (2002), Argentina (2003), Uruguai (2004), Bolívia (2005), Honduras (2005), Chile (2006), Costa Rica (2006), Equador (2006), Nicarágua (2006) e Paraguai (2008).

3. Sobre o conceito de financeirização, ver Braga (1997) e Carneiro (2010a). Sobre os desequilíbrios dos EUA e seu impacto global, ver Macedo e Silva (2006).

grandes exportadores de manufaturados na Europa e na Ásia – principalmente Alemanha, Japão e China. A China, em particular, aumentou sua demanda de produtos básicos ao ampliar seu mercado interno, comandado por grandes investimentos, e ao consolidar-se, ao longo da década, como eixo central da divisão regional do trabalho na Ásia e plataforma de exportações para Europa e EUA (MEDEIROS, 2010).

Assim, direta ou indiretamente, a demanda da Ásia por produtos básicos associou-se ao dinamismo do crescimento de EUA e China, transmitindo efeitos dinâmicos e permitindo aos países da América do Sul, partícipes ou não da onda rosa, diversificarem o destino de suas exportações, aumentarem receitas fiscais, acumularem reservas cambiais e reduzirem seu passivo externo líquido com o FMI e fontes privadas. Além da diversificação dos mercados exportadores, os países da América do Sul experimentaram uma ampliação significativa do mercado interno, em alguns casos de modo relacionado com a melhoria da distribuição de renda, mas em todos os casos com a ampliação do crédito facilitada pela queda das taxas de juros. O crescimento do mercado interno nos países exportadores de produtos básicos, por sua vez, favoreceu a integração regional ao aumentar a demanda de manufaturados, beneficiando em particular o Brasil na região. Assim, a forma de expansão da economia mundial apoiada na financeirização e na acumulação de déficits de transações correntes facilitou, antes da crise, o projeto de integração regional e de diversificação de alianças Sul-Sul buscado pela diplomacia brasileira.

O efeito imediato da crise financeira iniciada em 2007, por sua vez, não foi reverter abruptamente o comércio intrarregional como nos anos 1980 e final dos 1990. A acumulação de reservas cambiais e a redução do endividamento externo líquido, verificadas durante a expansão, melhoraram a solvência e a liquidez internacional dos países da América do Sul, tornando as economias da região menos vulneráveis que em outras crises financeiras à contração abrupta de fluxos de capital e à deflação das *commodities*. Em meio à crise financeira de 2008, as reservas cambiais acumuladas forneceram um colchão de liquidez diante da redução de influxos financeiros e da queda das receitas com exportações, limitando a depreciação cambial e seus efeitos prejudiciais sobre Estados, empresas e consumidores, em geral menos endividados em moeda externa que em outros ciclos. Graças à acumulação de reservas e à redução do endividamento externo líquido, vários países do continente ganharam um inédito espaço de execução de políticas macroeconômicas anticíclicas durante a crise financeira global, aumentando a participação do gasto público no PIB e reduzindo taxas de juros, sem experimentar crises cambiais incontroláveis como em conjunturas anteriores (CEPAL, 2009 e 2010a). Deste modo, as economias da região, com raras exceções, voltaram a crescer fortemente em 2010, e o comércio intrarregional se recuperou rapidamente (CEPAL, 2010b).

4 OS DESAFIOS DA INTEGRAÇÃO NO MUNDO PÓS-CRISE

No processo de saída da crise, as políticas anticíclicas na América do Sul contaram com a contribuição de exportações de produtos básicos à China para mitigar o impacto da retração da demanda internacional. De fato, as exportações para a China foram as únicas que continuaram crescendo em 2009, chegando à taxa de 8% para o conjunto de América Latina e Caribe, e são as que mais vêm crescendo em 2010. Este comportamento mostra que a sinergia entre o crescimento chinês e as economias sul-americanas exportadoras de produtos básicos continua se verificando (CEPAL, 2010b e 2010c; THE ECONOMIST, 2010b), embora a China tenha passado a depender ainda mais do crescimento do seu mercado interno que de suas exportações manufatureiras, em relação ao período anterior à crise (MEDEIROS, 2010; EIU, 2010).

O fato de a China ter passado a depender mais de seu mercado interno não significa, obviamente, que tenha passado a desconsiderar as exportações das regiões costeiras. A capacidade instalada para exportações não poderá ser ocupada, pelo menos a médio prazo, pelo crescimento da demanda interna, de modo que a pressão para a busca de mercados externos que compensem a desaceleração dos PDs tende a aumentar, direcionando-se crescentemente para mercados de outros PEDs (CARNEIRO, 2010b). O mesmo comportamento pode ser esperado de outras economias tradicionalmente exportadoras, como Alemanha, México, Japão e várias economias asiáticas, e também, com uma difícil mudança de rumos, dos EUA (NOLAN e ZHANG, 2010). De fato, como para agravar a rivalidade global, o dirigente da principal economia deficitária, Barack Obama, anunciou o plano, aparentemente inviável, de dobrar as exportações em cinco anos, com incomum consenso bipartidário (THE ECONOMIST, 2010a). Não surpreende que o secretário do tesouro estadunidense, Tim Geithner, tenha inventado o termo *não apreciação competitiva* para criticar os países que buscam se proteger da depreciação competitiva do dólar operada pelo Federal Reserve (HUDSON, 2010).

Diante do longo período de baixo crescimento previsto para EUA, UE e Japão (FMI, 2010), as baixas taxas de juros que serão verificadas nos centros financeiros globais estimularão, por muito tempo, operações de arbitragem financeira de curto prazo (*carry-trade*) em direção às periferias do sistema que não contarem com armas efetivas para promover a *não apreciação competitiva*. Neste cenário, as economias a serem mais prejudicadas pelo movimento de redefinição de taxas de câmbio e de saldos comerciais na indústria manufatureira serão aquelas: *i*) cuja indústria é orientada para o mercado interno; *ii*) cujo mercado interno cresce a taxas maiores que a economia mundial; *iii*) cuja taxa de câmbio está historicamente apreciada; *iv*) cuja taxa de juros é muito superior à média mundial; *v*) que não dispõem de controles suficientes contra entradas de

capital; e *vi*) que sejam fortemente exportadoras de produtos primários, sobretudo energéticos. Além do Brasil, poucas economias do mundo, se alguma, preenchem todos estes requisitos.

A se manterem essas tendências internacionais, empresas brasileiras podem perder mercados industriais no próprio país e na América do Sul, em detrimento dos esforços de integração econômica regional. Em parte, isto parece já estar ocorrendo, como atestam a rápida ampliação do déficit comercial em bens manufaturados em 2010 (IEDI, 2010) e a penetração crescente de exportações chinesas sobre mercados sul-americanos atendidos por empresas brasileiras (LÉLIS, CUNHA e LIMA, 2010). No caso do comércio de autopeças entre Brasil e Argentina, a ameaça à principal cadeia de produção regionalmente integrada não é desprezível (LEO, 2010b).

Além das oscilações internacionais de taxas de câmbio, juros e crescimento da renda, a vulnerabilidade hoje apresentada pela integração comercial regional resulta de causas mais remotas, associadas à escassa integração regional de cadeias produtivas. Com efeito, uma limitação estrutural à integração comercial sul-americana é que, ao contrário da experiência europeia, ela não acompanhou uma política agrícola comum nem a estratégia das corporações industriais locais para criar cadeias de produção que atravessassem fronteiras nacionais, ajudadas por tarifas preferenciais e pela estabilidade entre as taxas de câmbio, aumentando-se as escalas e a especialização de linhas de produção entre os países (BASTOS, 2004b).

Diferentemente da integração asiática caracterizada pelo modelo dos gansos asiáticos, a integração sul-americana não esteve associada à deslocalização de atividades industriais menos intensivas em capital e tecnologia para economias menos desenvolvidas na região, para fugir de uma relação desfavorável entre câmbio/salário e da acentuação do protecionismo estadunidense, gerando-se neste processo um aumento do comércio intraindustrial (MEDEIROS, 1997). Tampouco envolveu a construção de cadeias de fornecimento e montagem por investimentos externos oriundos de fora da região em busca de plataformas de exportação de produtos manufaturados. Pelo contrário, no ciclo econômico recente o perfil setorial das exportações sul-americanas se concentrou ainda mais em produtos básicos, pertencentes a cadeias produtivas menos complexas e internacionalizadas, ao mesmo tempo que a Ásia ganhou importância como destino importador. De todo modo, as exportações de produtos básicos para fora da região e o crescimento de mercados internos induziram também ao aumento das importações manufatureiras intrarregionais, embora não tenham ampliado, significativamente, o comércio intraindustrial, uma vez que o Brasil, em particular, é bem mais exportador que importador de produtos manufatureiros oriundos da região (CEPAL, 2010b).

Nessas circunstâncias, frente ao acirramento da rivalidade industrial global, se Brasil e Argentina quiserem evitar maior prejuízo a suas cadeias produtivas industriais intra ou transfronteiriças, não podem deixar de:

- executar políticas compensatórias no terreno do câmbio e da defesa comercial;
- defender a integração econômica regional, mediante aprofundamento da integração de cadeias produtivas, redes de infraestrutura e financiamento público do comércio; e
- avançar em direção a uma união aduaneira menos perfurada por exceções, no Mercosul.

A integração de cadeias produtivas e redes de infraestrutura energética, em especial, pode articular cadeias de fornecedores cujo comércio é menos dependente das variações das taxas de câmbio, e mais sensível ao crescimento dos mercados internos. As decisões tomadas na 39ª Cúpula do Mercosul, em agosto de 2010, no sentido do fim da dupla cobrança da tarifa externa comum (TEC) e da aprovação de um código aduaneiro comum, avançaram na direção correta, mas foram consideradas insuficientes pelo próprio ministro Celso Amorim, ao clamar pela definição de metas mais ambiciosas para acordos acerca de compras governamentais, serviços e TEC (LEO, 2010a).

Sem dúvida, o Brasil provavelmente precisará se esforçar mais para preservar os avanços na integração sul-americana no mundo pós- crise que na conjuntura pré- crise. As batalhas da atual guerra cambial e de uma não improvável guerra comercial não devem limitar-se a EUA, UE, Japão e China. Novos PEDs entrarão nelas. Se, no passado recente, os PDs buscaram chutar a escada por meio da qual já tinham subido a posições de maior desenvolvimento relativo, a luta realizada na OMC e mesmo no FMI para manter a escada em pé não assegurará que todos os PEDs necessariamente subam por ela, pelo menos não no mesmo ritmo. Se Brasil, China e Índia se aliaram para evitar que as disciplinas multilaterais limitassem políticas de desenvolvimento, o próprio desenvolvimento industrial e tecnológico desigual entre eles deve, no futuro, acentuar suas rivalidades.

A China, em particular, orientada que está para a busca de mercados externos que substituam em parte o dinamismo perdido dos mercados dos PDs, tende a pressionar parcelas ainda maiores das exportações brasileiras nos mercados da América do Sul, assim como, em menor medida, parcelas das exportações oriundas da América do Sul (sobretudo da Argentina) para o mercado brasileiro. Ou seja, de fator que contribuiu para o êxito dos esforços brasileiros de integração sul-americana durante o governo Lula, a China vem se transformando, rapidamente, na principal ameaça potencial ao aprofundamento econômico desta integração na década de 2010.

REFERÊNCIAS

- AMORIM, C. Conceitos e estratégias da diplomacia do governo Lula. **Diplomacia, Estratégia e Política**, Brasília: Projeto Raúl Prebisch, vol. 1, n. 1, out. 2004.
- BARBOSA, R. **Mercosul e a integração regional**. São Paulo: Imprensa Oficial, 2010.
- BASTOS, P. P. Z. A ALCA entre a Rodada do desenvolvimento da OMC e o regionalismo unilateral dos EUA. *In: Economia política internacional: análise estratégica*. N. 2, jul./set. 2004a. Disponível em: <http://www.eco.unicamp.br/asp-scripts/boletim_ceri/boletim/boletim2/07-PedroPaulo.pdf>.
- _____. Análise do passado e projeto regional: qual comunidade sul-americana das nações é viável? *In: Economia política internacional: análise estratégica*. N. 3, out./dez. 2004b. Disponível em: <http://www.eco.unicamp.br/asp-scripts/boletim_ceri/boletim/boletim3/06_PPaulo.pdf>.
- BLUSTEIN, P. **Misadventures of the most favored nations**. New York: Public Affairs, 2009.
- BRAGA, J. C. Financeirização global: o padrão sistêmico de riqueza do capitalismo contemporâneo. *In: TAVARES, M. C.; FIORI, J. L. (Org.). Poder e dinheiro: uma economia política da globalização*. Petrópolis: Vozes, 1997.
- CARNEIRO, R. Dinâmica e crise do capitalismo com dominância financeira. *In: MARCOLINO, L. C.; CARNEIRO, R. (Org.). Sistema financeiro e desenvolvimento no Brasil: do Plano Real à crise financeira*. São Paulo: Publisher Brasil/ Editora Gráfica Atitude, 2010a.
- _____. O desenvolvimento brasileiro pós-crise financeira: oportunidades e riscos. **Observatório da Economia Global**, Campinas: Centro de Estudos de Conjuntura e Política Económica (CECON) – Instituto de Economia (IE) – Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), n. 4, 2010b. Textos Avulsos. Disponível em: <http://www.ieecon.net/arquivos/Desenvolvimento_poscrise.pdf>.
- COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE (CEPAL). **Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe**. Santiago: CEPAL, 2009.
- _____. **Estudio económico de América Latina y el Caribe**. Santiago: CEPAL, 2010a.
- _____. **Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe**. Santiago: CEPAL, 2010b.
- _____. **La República popular de China y América Latina y el Caribe: hacia una relación estratégica**. Santiago: CEPAL, 2010c.

CRUZ, S.; STUART, A. Mudando de rumo: a política externa do governo Lula. *In: CRUZ, S. O Brasil no mundo: ensaios de análise política e prospectiva*. 1. ed. São Paulo: Universidade Estadual Paulista (UNESP), 2010.

ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT (EIU). **China economy: foreign reservations**. Disponível em: <<http://countryanalysis.eiu.com/article.aspx?id=China-economy-Foreign-reservations>>. Acesso em: 15 out. 2010.

FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL (FMI). **World Economic Outlook**. 2010. Disponível em: <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2010/02/index.htm>>.

GARCIA, M. A. (Org.). Boletim. **Secretaria de Relações Internacionais: Partido dos Trabalhadores**, jun./dez. 1996.

_____. O lugar do Brasil no mundo: a política externa em um momento de transição. *In: SADER, E.; GARCIA, M. A. (Org.). Brasil, entre o passado e o futuro*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo/ Boitempo, 2010.

GUIMARÃES, S. P. **Quinhentos anos de periferia**. Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), 1999.

_____. **Desafios brasileiros na era dos gigantes**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2006.

_____. Uma política externa para enfrentar as vulnerabilidades e disparidades. *In: JAKOBSEN, K. (Org.). A nova política externa*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2010a.

_____. **A América do Sul em 2022**. 2010b. disponível em: <http://www.cartamaior.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia_id=16822>. Acesso em: 28 jul. 2010.

HUDSON, M. **Predatory finance: the new mode of global warfare**. Disponível em: <<http://www.globalresearch.ca/index.php?context=va&caid=21415>>. Acesso em: 12 out. 2010.

INSTITUTO DE ESTUDOS PARA O DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL (IEDI). **Sem paralelo na história econômica brasileira recente**. Carta IEDI n. 438. Disponível em: <<http://www.iedi.org.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?sid=20&inford=4751>>. Acesso em: 22 out. 2010.

LÉLIS, M.; CUNHA, A.; LIMA, M. O desempenho das exportações do Brasil e da China na América Latina entre 1994 e 2009. *In: Anais do XXXVIII Encontro Nacional de Economia*. Associação Nacional dos Centro de Pós-graduação em Economia (ANPEC), 2010.

LEO, S. Está na hora de o Mercosul ter metas, diz Celso Amorim. **Valor Econômico**, 8 ago. 2010a.

_____. Argentina e Brasil querem autopeças com conteúdo local. **Valor Econômico**, 13 set. 2010b.

MACEDO E SILVA, A. C. A montanha em movimento: uma notícia sobre as transformações recentes da economia global. *In*: CARNEIRO, R. **A supremacia dos mercados e a política econômica do governo Lula**. São Paulo: UNESP, 2006.

MEDEIROS, C. A. Globalização e a inserção internacional diferenciada da Ásia e da América Latina. *In*: TAVARES, M. C.; FIORI, J. L. (Org.). **Poder e dinheiro: uma economia política da globalização**. Petrópolis: Vozes, 1997.

_____. O ciclo recente de crescimento Chinês e seus desafios. **Observatório da Economia Global**, Campinas: CECON – IE – UNICAMP, n. 3, 2010. Textos Avulsos. Disponível em: <http://www.iececon.net/arquivos/OBSERVATORIO_3.pdf>.

NATANSON, J. **La nueva izquierda**: trunfos y derrotas de los gobiernos de Argentina, Brasil, Bolívia, Venezuela, Chile, Uruguay y Ecuador. Buenos Aires: Editorial Sudamericana, 2008.

NOLAN, P.; ZHANG, J. Global competition after the financial crisis. **New Left Review**, n. 64, July/Aug. 2010.

RICUPERO, R. Carisma e prestígio: a diplomacia do período Lula de 2003 a 2010. **Política Externa**, São Paulo: Paz e Terra, vol. 19, n. 1, jun./ago. 2010.

THE ECONOMIST. **Export or die**. 2010a. Disponível em: <<http://www.economist.com/node/15793128>>. Acesso em: 31 maio 2010.

_____. **The indispensable economy?** 2010b. Disponível em: <<http://www.economist.com/node/17363625>>. Acesso em: 28 out. 2010.

CONSIDERAÇÕES SOBRE O CRESCIMENTO ECONÔMICO BRASILEIRO NO MÉDIO PRAZO*

Claudio Roberto Amitrano**

I

A economia brasileira tem passado por transformações importantes ao longo dos últimos 16 anos, que parecem ter possibilitado sua ascensão a um *novo regime de crescimento econômico*, em que se verificam taxas de expansão do nível de atividade mais estáveis e relativamente elevadas, sobretudo quando comparadas às das décadas de 1980 e 1990.

No entanto, esse período parece marcado por três momentos bastante distintos, tanto em termos da dinâmica do crescimento econômico quanto no que tange à condução das políticas públicas, em geral, e da política macroeconômica, em particular. O período compreendido entre 1995 e 1998, que pode ser caracterizado como o *primeiro momento* e o epílogo da estabilização monetária, foi marcado por políticas orientadas à consecução do objetivo de controlar a inflação, tais como a âncora cambial, a liberalização comercial e financeira e as privatizações. A partir de 1999, a mudança no regime de política econômica, com a introdução do sistema de metas de inflação, do regime de câmbio flexível e de elevados superávits primários, condicionou grande parte das políticas públicas, subordinando-as à perseguição da meta de inflação, e deu a tônica do *segundo momento*. A institucionalidade criada em 1999 condicionou de tal forma as políticas públicas que mesmo a ascensão de uma coalizão de centro-esquerda e a mudança política empreendida com a eleição do presidente Luiz Inácio Lula da Silva em 2002 não foram capazes, no curto prazo, de alterar significativamente os rumos da economia, caracterizando o interregno 2003-2006 como uma *fase de transição*. Porém, a renovação do mandato presidencial e o reforço da coalizão

* O autor agradece os comentários e sugestões do professor Ricardo Carneiro.

** Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Macroeconômicas (Dimac) do Ipea.

de centro-esquerda em 2006 parecem ter inaugurado uma nova fase (*terceiro momento*), fazendo com que a inércia institucional provocada pelo tripé de política econômica – metas de inflação, câmbio flutuante e superávit fiscal – fosse parcialmente rompida. Esta ruptura se fez por meio de uma mudança na composição do gasto público, da intensificação de políticas de transferência direta de renda e da implementação de políticas de desenvolvimento de corte vertical, voltadas, sobretudo, para a expansão dos investimentos e para o aumento das inovações e da competitividade externa da economia brasileira (AMITRANO, 2006; 2010). Neste sentido, parece ter havido uma reorientação do papel do Estado na economia, em consonância ao que vinha ocorrendo, desde 2003, com os bancos públicos e a política externa brasileira.

Neste texto procura-se apresentar alguns elementos deste novo regime de crescimento, principalmente aqueles concernentes ao aumento da produtividade na economia brasileira. Antes, porém, cabe esclarecer o que vem a ser um regime de crescimento, o que será feito na próxima seção.

II

O regime de crescimento descreve o processo de *geração da renda nacional* inscrito em um determinado *contexto histórico e institucional* (BOYER e PETIT, 1991; SETTERFIELD e CORNWALL, 2002). A constituição de tal regime implica que a economia é dotada de formas institucionais específicas – tais como o tipo de adesão ao regime político-econômico internacional vigente, o regime monetário-financeiro do país, o padrão de atuação do Estado, o regime de concorrência e a relação salarial –, que condicionam os processos econômicos e asseguram uma estabilidade relativa da expansão do produto ao longo do tempo (BOYER, 2009).

Três elementos condicionam a evolução do regime de crescimento: *i)* o *regime de demanda*, que descreve os determinantes dos componentes da demanda agregada, revelando, por um lado, a dinâmica da distribuição da renda entre salários e lucros e seu respectivo padrão de consumo e, por outro, os determinantes do investimento e as formas de atuação do governo, assim como o tipo de especialização produtiva e o padrão de inserção no comércio internacional que afetam o saldo da balança comercial; *ii)* o *regime de produtividade*, que explicita os determinantes do progresso técnico, mostrando que a evolução da produtividade depende da estrutura produtiva e das formas específicas de organização dos processos produtivos e de inovação, bem como da taxa de crescimento do produto; e *iii)* o *regime institucional*, que está relacionado à interação entre as instituições da sociedade que dão formato aos dois outros regimes e os conectam.

Um aspecto central para o entendimento dos regimes de crescimento é que os regimes de demanda e produtividade se conectam. Isto ocorre na medida em que a produtividade afeta os preços, a competitividade externa da economia e o saldo da balança comercial.

Nesse tipo de abordagem, segundo a qual a demanda cumpre um papel central na dinâmica econômica, quando a demanda doméstica é relativamente mais importante, os regimes de crescimento podem ser comandados tanto pelos salários (*wage-led*) quanto pelos lucros (*profit-led*). Em ambos os casos, o que está em jogo é a sensibilidade do investimento aos determinantes da taxa de lucro esperada. Conforme Marglin e Bhaduri (1990), esta taxa pode ser decomposta em dois fatores: a participação dos lucros na renda nacional e o grau de utilização da capacidade produtiva. O primeiro fator afere o efeito das margens de lucros sobre a rentabilidade esperada do investimento. O segundo mede o impacto das variações do produto sobre esta rentabilidade, captando, deste modo, o efeito acelerador. Assim, quando a sensibilidade do investimento em relação aos lucros é maior que a que se verifica para o grau de utilização da capacidade produtiva, diz-se que a economia é do tipo *profit-led*. No caso contrário, em que a utilização da capacidade é mais importante, diz-se que a economia é do tipo *wage-led*, pois se está captando o efeito positivo da demanda e, portanto, dos salários reais sobre a rentabilidade esperada. Quando a contribuição relativa do setor externo é mais proeminente, o regime de crescimento pode ser caracterizado como comandado pelas exportações (*export-led growth*).

Outro aspecto importante desse tipo de abordagem diz respeito à inflação. Neste caso, a formação de preços é representada pela incidência de uma margem de lucro sobre os custos unitários de produção, de modo que a taxa de inflação pode ser compreendida como o resultado, principalmente, das pressões de custos; a demanda cumpriria apenas um papel secundário. Os fatores estruturais da economia, tais como o regime de concorrência, a relação salarial, as regulamentações de mercado, os impostos e a eficiência técnica, são os mais importantes, segundo esta abordagem.

A combinação dos regimes de demanda e de produtividade, ambos condicionados pelas formas institucionais específicas apresentadas anteriormente, fornece o ritmo de expansão do produto no médio prazo¹ dos diversos episódios de crescimento econômico (BLECKER, 2009; SETTERFIELD, 2010).

1. A noção de médio prazo está associada a um equilíbrio provisório (Chick e Caserta, 1997), uma espécie de ponto de referência, dotado de relativa estabilidade, mas passível de mudança, tanto por meio de choques exógenos quanto por meio de mudanças endógenas.

III

A estabilidade de preços alcançada em 1994 e o conjunto de medidas de política econômica associadas à implementação do Plano Real são, certamente, elementos centrais para o entendimento da trajetória econômica do Brasil a partir de 1995, tanto para a estruturação do regime de demanda quanto para a conformação do regime de produtividade.

No quadriênio 1995-1998, os juros reais elevados e a apreciação cambial, combinados à redução das tarifas de importação e à própria estabilidade de preços, deram origem a um regime de demanda com características bastante específicas. No que diz respeito ao consumo, a mudança de preços relativos em favor dos bens e serviços *non-tradables* frente aos *tradables*, o aumento da renda real, sobretudo dos mais pobres, e a relativa melhora da distribuição de renda propiciaram um aumento do consumo no período, porém, em ritmo bastante inferior ao que se poderia esperar. Isto porque estes avanços foram parcialmente anulados pelo aumento do desemprego e pelo estrangulamento do crédito provocados pela política de depósitos compulsórios elevados (CARNEIRO, 2002; AMITRANO, 2006; 2010).

Quanto aos investimentos, a despeito da elevada taxa de juros praticada pelo Banco Central do Brasil (BCB) àquela época, se pode constatar uma expansão mais que proporcional à do consumo. Tal fato parece ser o resultado da conjunção de três elementos. Primeiramente, está a redução da incerteza macroeconômica decorrente do fim da inflação (FERRAZ *et al.*, 1999). Em segundo lugar, está o fato de que o investimento no Brasil é particularmente sensível à demanda, por conta do efeito acelerador (MELO e RODRIGUES JR, 1998; DOS SANTOS e PIRES, 2007; ALVES e LUPORINI, 2007), de modo que a expansão do consumo, ainda que relativamente modesta, propiciou um aumento da rentabilidade esperada dos ativos de capital. Por fim, em virtude da acirrada concorrência dos produtos importados, proveniente da apreciação cambial excessiva e da redução tarifária, os empresários industriais se viram forçados a adotar estratégias defensivas para se manterem no mercado brasileiro e ampliaram a aquisição de máquinas e equipamentos no período (BIELSCHOWSKY, 1998).

Por sua vez, o pequeno crescimento do mercado doméstico e a abertura comercial da economia levaram os produtores brasileiros a buscarem o mercado externo. Todavia, em função da extrema apreciação da taxa de câmbio, as exportações expandiram-se apenas modestamente, ao contrário, aliás, das expectativas dos defensores da abertura comercial. No caso das importações, sua taxa de crescimento foi extraordinária no período, devido tanto ao câmbio apreciado e às facilidades tarifárias quanto à elevada elasticidade-renda das importações brasileiras. Finalmente, os gastos públicos tiveram ampliação apenas

moderada no período, o que representou a tentativa do governo – mal-sucedida, uma vez que a estabilização ocorreu em meio ao aumento da dívida pública e da presença de déficits primários pequenos, mas crescentes – de utilizar a política fiscal como âncora auxiliar da política de estabilização.

Todo o período do primeiro mandato do governo do presidente Fernando Henrique Cardoso foi marcado por inúmeras crises externas, que somadas à crescente fragilidade da balança comercial brasileira culminaram numa enorme pressão sobre o mercado de câmbio e resultaram no abandono da âncora cambial e na adoção de uma nova estratégia de política econômica, baseada no tripé metas de inflação, câmbio flexível e superávits primários.

O quadriênio que se inicia em 1999, com a reeleição de Fernando Henrique Cardoso, representou a consolidação de um novo arranjo institucional de política econômica que condicionou, de certo modo, todo o período subsequente. Após a desvalorização do real, quatro fatores marcaram o segundo governo FHC: *i*) o aprofundamento da abertura financeira; *ii*) o já mencionado tripé de política macroeconômica; *iii*) as crises internacionais (os atentados de 11 de setembro e a crise argentina); e *iv*) a crise energética.

A evolução dos componentes da demanda agregada esteve estritamente atrelada aos fatores mencionados. Neste sentido, a vigência de uma política macroeconômica bastante restritiva, com taxas de juros e superávit fiscal elevados, associada às crises citadas, fez com que o consumo das famílias crescesse a taxas pífias, devido, sobretudo, à baixa mobilidade social e à queda dos salários reais. Além disso, ao contrário do verificado no período anterior, o investimento (formação bruta de capital fixo mais variação de estoques) retrocedeu significativamente, apresentando queda de cerca de 4,5% ao ano (a.a.). Ao mesmo tempo, enquanto os gastos do governo se expandiam a um ritmo ligeiramente superior ao do período precedente, as exportações se tornaram o principal componente da demanda agregada a comandar a baixa taxa de crescimento do produto, até mesmo porque as importações declinaram fortemente (-4,3% a.a.) no período.

A despeito da eleição em 2002 de uma nova coalizão política de centro-esquerda para o comando da Presidência da República, a estrutura institucional de política econômica que condicionou a evolução da economia brasileira durante todo o período anterior permaneceu a mesma. No entanto, embora seja possível visualizar muitos traços de continuidade tanto no desempenho macroeconômico quanto nas iniciativas de política econômica implementadas pelo novo governo, pode-se também observar os primeiros traços de mudança (BARBOSA FILHO, 2008; 2010) que fizeram deste momento uma etapa de transição entre dois regimes de crescimento distintos.

Do ponto de vista do regime de demanda, cabe notar que, embora as taxas de juros tenham permanecido bastante elevadas principalmente nos dois primeiros anos do novo governo, ocorreu uma ampliação bastante expressiva de todos os componentes da demanda agregada e, conseqüentemente, do produto interno bruto (PIB) no quadriênio 2003-2006.

A taxa de crescimento do consumo das famílias praticamente dobrou, saltando de pífios 1,7% a.a. entre 1998 e 2002 para cerca de 3,2% no período seguinte. Tal fato esteve indubitavelmente associado à consolidação e ampliação dos programas de transferência de renda, por meio do programa Bolsa Família, assim como aos aumentos reais do salário mínimo e seus impactos sobre os benefícios da seguridade social (DOS SANTOS, 2010; CARNEIRO, 2010 e AMITRANO, 2010). O investimento, em que pese o elevado patamar da taxa real de juros no Brasil, inverteu a tendência do período anterior, alcançando uma taxa de crescimento da ordem 4,3% a.a. Mais uma vez, o efeito acelerador manifestou-se com bastante vigor, demonstrando-se que o processo de expansão da renda propicia os aumentos no investimento necessários ao aumento da capacidade produtiva (AMITRANO, 2010).

Um dos aspectos mais marcantes do período, entretanto, diz respeito ao elevado crescimento das exportações. Impulsionadas por uma taxa de câmbio real relativamente elevada e pelo extraordinário crescimento dos preços e do *quantum* de *commodities*, as vendas externas cresceram, em média, cerca de 10% a.a., excedendo, inclusive, o bom desempenho verificado entre 1998 e 2002. Mesmo com a elevada expansão das importações, da ordem de 9,0%, o saldo da balança comercial contribuiu positivamente para o crescimento do PIB no período. Cabe salientar que o consumo do governo também se ampliou durante o primeiro mandato do presidente Lula, porém em menor ritmo que os demais componentes da demanda agregada (AMITRANO, 2010).

A recondução ao poder da coalizão de centro-esquerda, fortalecida pela adesão do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), e a reeleição do presidente da República em 2006 parecem ter propiciado a possibilidade de alterações mais profundas na condução das políticas públicas que, pelo menos em parte, contra-arrestaram a inércia institucional imposta pelo tripé de política macroeconômica.

A manutenção dos programas de transferência de renda e os aumentos reais do salário mínimo, assim como a continuidade da expansão do crédito, aceleraram ainda mais o crescimento do consumo das famílias, cuja taxa mais que dobrou nos dois primeiros anos do governo reeleito. De forma análoga, a expansão do investimento foi ainda mais intensa, tendo sua taxa de crescimento praticamente quadruplicado entre 2007 e 2008 (15,9% a.a.) em relação ao

período anterior (4,3% a.a.). Além do efeito acelerador já comentado e da redução progressiva, ainda que modesta, da taxa real de juros, cabe notar que as ações do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) foram absolutamente decisivas para este processo de expansão da economia, uma vez que seus desembolsos cresceram mais de 60% em termos reais entre 2007 e 2008, e mais de 130% quando se analisam os dados até 2009 (AMITRANO, 2010).

É importante ressaltar que, embora o arcabouço institucional de política macroeconômica não tenha se alterado, as mudanças na forma de operação e na orientação da política fiscal – via programas de transferência de renda, e principalmente por meio do aumento dos investimentos públicos – propiciaram as condições de emergência de um novo regime de demanda. Alie-se a isto a forte atuação do BNDES e têm-se os ingredientes deste novo regime. Não por acaso, o ritmo de expansão do consumo do governo aumentou, alcançando a taxa anual de 3,3%.

Entretanto, para que se possa caracterizar o surgimento de um novo regime de crescimento é preciso que se leve em conta não somente a evolução dos componentes da demanda agregada, mas também os determinantes da trajetória do progresso tecnológico, o que será feito a seguir.

IV

A análise do regime de produtividade procura captar o impacto da estrutura produtiva, das formas específicas de organização da produção e de inovação, de um lado, e da extensão dos mercados, de outro, sobre a evolução da produtividade ao longo do tempo. Neste sentido, se configura como uma abordagem sobre a oferta, ainda que fora dos marcos da tradição neoclássica.

As modificações no regime de demanda, em particular, no consumo das famílias e no investimento nos últimos anos são bastante evidentes, e podem ser entendidas como decorrência do modo de operação e do formato do regime de seguridade social, bem como do conjunto de medidas de política econômica.

No que tange ao regime de produtividade, as questões parecem um pouco mais complexas, seja pela qualidade e disponibilidade dos dados, seja pelo pouco tempo decorrido desde a adoção de certas medidas de política pública. No entanto, algumas evidências sugerem a emergência de um novo regime de produtividade.

A primeira delas está relacionada ao aumento da produtividade total da economia brasileira. Conforme observam alguns autores (BARBOSA FILHO, PESSOA e VELOSO, 2010; AMITRANO, 2010), e segundo demonstram os dados sobre o Brasil da Penn World Table (PWT), da Universidade da Pensilvânia, após um longo período de declínio, iniciado nos anos 1980, houve uma inversão da tendência até então verificada. Embora a produtividade do trabalho na

indústria tenha crescido de forma quase ininterrupta desde 1995, somente a partir de 2003 a produtividade total da economia voltou a crescer. Os dados da PWT indicam que de 2003 a 2007 a taxa de crescimento da produtividade total foi da ordem de 1,7% a.a. Porém, o mais importante é que também se constata uma redução da defasagem tecnológica (AMITRANO, 2010), medida pela razão entre a produtividade norte-americana e a produtividade brasileira, a partir de 2005.

O crescimento intenso da produtividade industrial durante a segunda metade da década de 1990 resultou, por um lado, do relativo aumento dos gastos com máquinas e equipamentos na indústria. Por outro, foi decorrência da reformulação das estratégias das empresas industriais para fazer face à maior concorrência no mercado de produtos, o que se traduziu, principalmente, na eliminação de postos de trabalho por meio de algumas estratégias, tais como: *i*) a redução da hierarquia e das estruturas administrativas das empresas; *ii*) a adoção de novas técnicas de produção enxuta e compacta e de novos *layouts*; e *iii*) a concentração seletiva nas áreas de competência.¹

Estes parecem ser, portanto, efeitos positivos tanto da maior estabilidade macroeconômica quanto do maior nível de concorrência na indústria, que talvez tenham se estendido, ainda que em menor escala, para o período posterior à desvalorização do real em 1999.

O mau desempenho da produtividade total no período compreendido entre 1995 e 2002 parece ser o resultado de quatro fatores: *i*) o baixo crescimento econômico (lei de Kaldor-Verdoorn); *ii*) o péssimo desempenho dos setores de alta e média-alta intensidade tecnológica; *iii*) o desempenho muito instável dos setores produtores de bens de capital e duráveis; e *iv*) a estagnação dos setores de serviços prestados às empresas e de serviços de informática e telecomunicações.

A questão central é que os referidos setores exercem influência para além de seus respectivos ramos na indústria e no setor de serviços, em virtude dos encadeamentos para frente e para trás de seus processos produtivos, e em razão da formação de mão de obra e dos processos de aprendizado que repercutem em diversos segmentos da economia. Isto ocorre porque estes setores são, em geral, mais intensivos em conhecimento que os demais.

Após a eleição presidencial de 2002 iniciaram-se, ainda que de forma modesta, algumas alterações nas políticas de desenvolvimento. Manteve-se parte da estratégia de desenvolvimento liberal do período anterior, em que as medidas de política pública estiveram voltadas para novas quedas nas tarifas

1. Vejam-se, a este respeito, Feijó e Carvalho (1994); Salm, Sabóia e Carvalho (1997); Bonelli e Fonseca (1998); e Carneiro (2002).

de importação, redução das assimetrias de informação e constituição de um bom clima de negócios (BRASIL, 2004). Não obstante, teve início uma nova política de desenvolvimento, caracterizada pela implementação, em 2004, da Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE), orientada para setores específicos, e pela ampliação de alguns instrumentos de financiamento (AGÊNCIA BRASILEIRA DE DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL – ABDI, 2005; 2006; CAMPANÁRIO, SILVA e COSTA, 2005). A partir de 2008 esta política sofre uma grande reformulação, tendo seu escopo ampliado por meio da Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP).

Conforme o *Relatório de Macrometas da PDP* (BRASIL, 2010), entre as principais medidas implementadas constam ações como a isenção de impostos para a aquisição de máquinas e equipamentos, principalmente aquelas destinadas à exportação e à inovação; a criação do patrimônio de afetação para empreendimentos imobiliários; e outras medidas de incentivo às atividades produtivas. Registre-se também a retomada do papel dos desembolsos do BNDES e de agências federais de fomento, como a Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP), na concessão de crédito direcionado ao setor produtivo.

Outro aspecto importante diz respeito ao aumento dos recursos direcionados para pesquisa e desenvolvimento (P&D), tanto do Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT) quanto do próprio BNDES (BRASIL, 2010). No caso do MCT, seus recursos, a preços constantes de 2009 atualizados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), quase dobraram entre 2003 e 2008, ao passo que os desembolsos do BNDES para P&D saltaram de cerca de R\$ 120 milhões (preços de 2009) em 2006 para valores superiores a R\$ 1 bilhão em 2009.

É importante notar também o papel do redirecionamento da política de gastos públicos que, por meio do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), alterou a trajetória recente do investimento público. As despesas públicas com a ampliação do estoque de capital como proporção do PIB, que caíram de 1995 a 1999 e se mantiveram estagnadas até 2003, voltaram a crescer a partir de 2004 (AMITRANO, 2010; GOBETTI, 2010). Neste contexto, conforme os dados da Associação Brasileira de Indústrias de Base – ABDIB (2010) e o estudo de Frischtack (2008), voltaram a crescer também os gastos totais (públicos e privados) em infraestrutura.

Os impactos das medidas de política pública voltadas para o desenvolvimento produtivo e para a inovação ainda não podem ser completamente mensurados, mas parte de seus efeitos deve ser captado a partir dos dados de algumas pesquisas sobre o setor produtivo. Conforme Amitrano (2010), com base nos dados da Pesquisa Industrial Mensal (PIM), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a produção nos ramos de alta e média-alta intensidade

tecnológica registrou um crescimento acentuado entre 2003 e 2009, muito acima dos segmentos de baixa e média-baixa intensidade tecnológica e da média da indústria de transformação. Note-se que esta evidência é compatível com o ritmo mais intenso de crescimento dos setores produtores de bens de capital e de consumo duráveis (AMITRANO, 2010). Todavia, há que se notar que, a despeito desta evidente melhora, o coeficiente de penetração (importação sobre consumo aparente) aumentou significativamente no período, fazendo com que o saldo comercial se deteriorasse, justamente, nos bens e serviços de alta e média-alta intensidade tecnológica. Tal fato parece configurar, como de costume, um dos principais dilemas do crescimento econômico brasileiro: como crescer sem esbarrar na restrição externa de longo prazo. Talvez a resposta esteja no pré-sal, mas somente o tempo dirá.

Por sua vez, os dados da Pesquisa Anual de Serviços – PAS (IBGE, 2008), revelam, adicionalmente, que os segmentos mais intensivos em conhecimento, como serviços de informação e serviços prestados às empresas, aumentaram significativamente a proporção de empregados no total do setor entre 2002 e 2007.

Como mencionado, em virtude do melhor desempenho dos segmentos citados (tanto na indústria quanto nos serviços), de seus encadeamentos para frente e para trás e dos efeitos de transbordamento do conhecimento para outros segmentos da produção, é bastante provável que a estratégia de política econômica adotada recentemente – incluídas as iniciativas governamentais no âmbito da PITCE e da PDP – tenha contribuído para o aumento da eficiência e da produtividade das empresas. Além disso, é forçoso reconhecer que as medidas de política econômica voltadas para o mercado de trabalho, que redundaram na diminuição do grau de informalidade, trazendo trabalhadores de setores pouco intensivos em capital e conhecimento para setores mais desenvolvidos, devem ter diminuído moderadamente a heterogeneidade estrutural da economia brasileira e gerado um impacto positivo sobre a evolução da produtividade geral da economia. Tal fato se configura como elemento muito importante para o desenvolvimento produtivo e tecnológico, conforme bastante ressaltado em diversos estudos sobre atraso produtivo na América Latina (CIMOLI, PRIMI e PUGNO, 2006). Por fim, saliente-se que parte do aumento da produtividade total da economia brasileira, bem como da queda da defasagem tecnológica, deve estar relacionada aos ganhos de escala dinâmicos associados ao maior crescimento econômico propiciado pelas políticas macroeconômicas e de distribuição de renda, tal como descritos pela lei de Kaldor-Verdoorn.

Neste sentido, os dados para a economia brasileira parecem sugerir que o Brasil está não apenas diante de um novo regime de demanda, mas também de um novo regime de produtividade, caracterizando-se a emergência de um novo regime de crescimento econômico.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA BRASILEIRA DE DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL (ABDI). **Balanco PITCE**. Brasília, 2005.

_____. **Balanco PITCE**. Brasília, 2006.

ALVES, J. D. O. ; LUPORINI, V. Evolução da teoria do investimento e análise empírica para o Brasil. *In: Encontro Nacional de Economia*, 2007. ANPEC. Disponível em: <http://www.anpec.org.br/encontro2007/artigos/A07A172.pdf>.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DA INFRAESTRUTURA E INDÚSTRIAS DE BASE (ABDIB). **Agenda da infraestrutura 2011-2014**: 101 Propostas para melhorar o ambiente de negócios e viabilizar investimentos. São Paulo, 2010. Disponível em: <http://www.abdib.org.br/index/documentos_downloads_visualiza.cfm?id_documento=150>.

AMITRANO, C. R. O modelo de crescimento da economia brasileira no período recente: condicionantes, características e limites. *In: CARNEIRO, R. (Org.). A supremacia dos mercados e a política econômica do governo Lula*. 1. ed. São Paulo-SP: Universidade Estadual Paulista (UNESP), p. 233-276, 2006.

_____. O regime de crescimento econômico brasileiro: uma apreciação sobre o período 1995-2009. *In: INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA) (Org.). Brasil em Desenvolvimento*. Brasília, 2010.

BARBOSA FILHO, N. An unusual economic arrangement: the Brazilian economy during the first Lula administration, 2003-2006. **International Journal of Politics Culture and Society**, vol. 19, p. 193-215, 2008.

_____. Latin America: counter-cyclical policy in Brazil – 2008-09. **Journal Globalization and Development**, vol. 1, n. 1, 2010.

BARBOSA FILHO, F. H.; PESSOA, S. A.; VELOSO, F. A. Evolução da produtividade total dos fatores na economia brasileira com ênfase no capital humano – 1992-2007. **Revista Brasileira de Economia**, Rio de Janeiro, vol. 64, n. 2, abr./jun 2010.

BIELSCHOWSKY, R. *et al.* **Investimento e reformas no Brasil indústria e infra-estrutura nos anos 1990**. Brasília: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal)/Ipea, 2002.

BLECKER, R. A. Long-run growth in open economies: export-led cumulative causation or a balance-of-payments constraint? *In: 2nd Summer School on Keynesian Macroeconomics and European Economic Policies. Anais eletrônicos*. Berlin, 2-9 Aug. 2009. Disponível em: <<http://www1.american.edu/academic.depts/cas/econ/workingpapers/2009-23.pdf>>.

BONELLI, R.; FONSECA, R. Ganhos de produtividade e de eficiência: novos resultados para a economia brasileira. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, Rio de Janeiro, vol. 28, n. 2, p.273-314, ago. 1998.

BOYER, R.; PETIT, P. Kaldor's Growth Theories: past, present and prospects for future. *In*: NELL, E.; SEMMLER, W. (Eds.). **Nicholas Kaldor and mainstream economics: confrontation or convergence?** London: Macmillan, 1991.

BRASIL. Ministério da Fazenda. **Reformas microeconômicas e crescimento de longo prazo**. Brasília, dezembro, 2004. Disponível em: < http://www.fazenda.gov.br/spe/publicacoes/reformasinstitucionais/estudos/Texto_VersaoFinal5.pdf >.

_____. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC). **Relatório de Macrometas da Política de desenvolvimento Produtivo**. 2010. Disponível em: <<http://www.pdp.gov.br/paginas/relatorios.aspx?path=Relatórios>>.

CAMPANÁRIO, M. A.; SILVA, M. M.; COSTA, T. R. Política industrial, tecnológica e de comércio exterior (PITCE): análise de fundamentos e arranjos institucionais. *In*: **Memórias del XI Seminário Latino-Iberoamericano de Gestión Tecnológica**. Buenos Aires: ALTEC, 2005. CD-ROM.

CARNEIRO, R. **Desenvolvimento em crise**: a economia brasileira no último quarto do século XX. São Paulo: Fundação da Editora UNESP (FEU), vol. 1, 2002. 423 p.

_____. (Org.). **A supremacia dos mercados e a política econômica do governo Lula**. 1. ed. São Paulo-SP: UNESP, p. 233-276, 2006.

_____. **O desenvolvimento brasileiro pós-crise financeira**: oportunidades e riscos. Observatório da Economia Global – Textos Avulsos, n. 4 – UNICAMP, Agosto, 2010.

CHICK, V.; CASERTA, M. Provisional equilibrium and macroeconomic theory in: ARESTIS, P, PALMA, G. AND SAWYER, M. (eds.). **Markets, Unemployment and Economic Policy**: Essays in Honour of Geoff Harcourt. Volume 2, London: Routledge, 1997.

CIMOLI, M.; PRIMI, A.; PUGNO, M. A low-growth model: informality as a structural constraint. **Cepal Review**, n. 88, April 2006.

DOS SANTOS, C. H. Um Panorama das Finanças Públicas Brasileiras de 1995 a 2009. *In*: CASTRO, J. A.; DOS SANTOS, C. H; RIBEIRO, J. A. C. (Org.). **Tributação e equidade no Brasil: um registro da reflexão do Ipea no biênio 2008-2009**. Brasília: Ipea, 2010.

DOS SANTOS, C. H.; PIRES, M. C. C. **Qual a sensibilidade dos investimentos privados a aumentos na carga tributária brasileira? Uma investigação econômica**. Coordenação de Finanças Públicas (Dirur/Ipea). Brasília, 2007.

FEIJÓ, C. A.; CARVALHO, P. G. M. Sete teses equivocadas sobre o aumento da produtividade industrial nos anos recentes. **Boletim de Conjuntura da Universidade Federal do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, 1994.

FERRAZ, J. C. *et al.* Incerteza, adaptação e mudança: a indústria brasileira entre 1992 e 1998. **Boletim de Conjuntura da Universidade Federal do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, 1999.

FRISCHTACK, C. O investimento em infra-estrutura no Brasil: histórico recente e perspectivas. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, vol. 38, n. 2, ago. 2008.

GOBETTI, S. **Qual é a taxa de investimento público no Brasil?** Diretoria de Estudos Macroeconômicos (Dimac) – Ipea, 2010. No prelo.

IBGE. **Pesquisa Anual dos Serviços (PAS)**. Rio de Janeiro, 2008. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/comercioeservico/pas/pas2008/pas2008.pdf>>.

MARGLIN, S. A.; BHADURI, A. Profit squeeze and Keynesian theory. *In*: MARGLIN, S. A.; SCHOR, J. B. (Eds.). **The golden age of capitalism: reinterpreting the Postwar Experience**. Oxford: Oxford University Press, p. 153-186, 1990.

MELO, G. M.; RODRIGUES JR, W. (1998). **Determinantes do investimento privado no Brasil: 1970-1995**. Texto para Discussão n. 605. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília. 35 p.

SALM, C.; SABÓIA, J.; CARVALHO, P.G.M. **Produtividade na indústria brasileira: questões metodológicas e novas evidências empíricas**. Pesquisa e Planejamento Econômico, Rio de Janeiro, v.27, n.2, p. 377-396, ago. 1997.

SETTERFIELD, M.; CORNWALL, J. A neo-Kaldorian perspective on the rise and decline of the golden age. *In*: SETTERFIELD, M. (Ed.). **The economics of demanded-led growth: challenging the supply-side vision of the long run**. Cheltenham, 2002.

SETTERFIELD, M. Endogenous growth: a Kaldorian approach. **Working Paper 10-01**, Trinity College Department of Economics, 2010. Disponível em: <<http://internet2.trincoll.edu/repec/WorkingPapers2010/wp10-01.pdf>>.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

COUTINHO, L. A especialização regressiva: um balanço do desempenho industrial pós-estabilização. *In*: **Brasil, desafios de um país em transformação**. Rio de Janeiro: José Olympio, 1997.

RISCOS NA TRAVESSIA? O FINANCIAMENTO EXTERNO E OS DESAFIOS FUTUROS DA ECONOMIA BRASILEIRA

André M. Biancareli*

I

O ano de 2010, para o Brasil, na sequência da crise internacional de 2008/2009, foi marcado pela forte retomada do crescimento e por uma sucessão de outras boas notícias. Tanto os resultados gerais quanto uma certa euforia com o futuro têm trazido de volta ao centro da discussão várias questões estruturais do desenvolvimento, antes ofuscadas pelos desequilíbrios macroeconômicos mais urgentes. No entanto, neste cenário favorável e de boas perspectivas, um recorrente problema, que parecia contornado nos últimos anos, voltou a frequentar o debate: a restrição externa. Diante dos últimos resultados das transações correntes, vários observadores autorizados têm alertado para os riscos de que a economia brasileira volte a se deparar com limites, oriundos do balanço de pagamentos, à continuidade do seu crescimento. Referências mais ou menos explícitas a uma *crise cambial* passaram a pontuar certas análises.¹

Este capítulo procura contribuir, ainda que de maneira sucinta, para o exame dessa velha questão, enfatizando os contornos específicos que ela agora assume e que a distinguem de conjunturas anteriores. O foco recai sobre as condições do financiamento dos déficits externos, e o objetivo principal é discutir os riscos e alternativas que tais processos colocam para o país.

* Pesquisador do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) no Ipea, professor do Instituto de Economia da Universidade de Campinas (IE/UNICAMP), pesquisador do Centro de Estudos de Conjuntura e Política Econômica (Cecon) do IE/UNICAMP.

1. Alguns exemplos podem ser encontrados na imprensa. Entrevistado por Landim (2010), Delfim Netto declarava: "(...) o déficit em conta corrente está se restabelecendo (...). Estamos brincando, fingindo que não tem importância. Tem, sim. A história mostra que déficit em conta corrente produz surpresas". Belluzzo, segundo Almeida (2010), considerava que tal déficit não seria uma preocupação de curto prazo, "mas a velocidade em que está aumentando, sim (...). Além disso, está havendo uma piora no financiamento (...). A grande dúvida é quando vai ser o momento da saída desses recursos". Mais enfático, Oreiro vaticinava que "se o Brasil tiver sorte, haverá uma crise no balanço de pagamentos em 2012" (Lamucci e Villaverde, 2010).

Seguem-se mais quatro seções. Na próxima, resumem-se as tendências principais e tenta-se desenhar as perspectivas para os resultados em conta corrente. Na terceira, o mesmo percurso, com maior grau de detalhamento, é feito para as diferentes modalidades de fluxos financeiros; e na quarta é incorporada a dimensão dos estoques de ativos e passivos externos. Finalmente, na quinta seção são resumidas as informações e os argumentos, e comentados os principais desafios e opções de política diante do quadro descrito.

II

A contabilização das relações econômicas de um país com o resto do mundo, do ponto de vista dos fluxos, respeita uma primeira grande divisão: as entradas e saídas de divisas que têm como contrapartida as saídas e entradas de bens e serviços, de um lado; e o movimento dos fluxos de capital, que geram compromissos financeiros a serem honrados no futuro, de outro. O primeiro destes lados – a conta corrente do balanço de pagamentos – registra portanto o resultado da operação do *lado real* da economia (bens e serviços não fatores) em suas conexões externas, acrescido das rendas (juros, lucros) decorrentes dos estoques de compromissos financeiros acumulados e das transferências unilaterais.

A economia brasileira, depois de um raro intervalo de superávits correntes, voltou a apresentar déficits nesse somatório de transações com o exterior. Pelo critério dos dados acumulados em 12 meses e como proporção do produto, desde o primeiro mês de 2008 o resultado é negativo, e evolui até os 2,4% do produto interno bruto (PIB) do último dado disponível (setembro de 2010).²

De maneira bastante resumida, podem ser apontados três grandes determinantes para esse movimento recente. Em primeiro lugar, o elevado ritmo de crescimento do Brasil, em uma conjuntura de fraco dinamismo da economia global (particularmente nos países desenvolvidos), que naturalmente se traduz em elevação das importações de bens e serviços e redução dos excedentes exportáveis. Neste contexto, os bons resultados operacionais das filiais de multinacionais aqui instaladas, em contraste com as dificuldades enfrentadas por boa parte das suas matrizes, também incentivam a elevação das remessas de lucros. Em segundo lugar, a perda de dinamismo do comércio internacional – outra face do cenário pós-crise – não apenas enfraquece as vendas externas do país, mas também incentiva um acirramento da disputa por mercados, notadamente por parte da China, com sua conhecida agressividade comercial. Isto ocorre apesar

2. Trata-se, em termos relativos, do maior déficit desde os 2,57% de setembro de 2002. Em termos absolutos, os US\$ 47,3 bilhões são, de longe, o resultado mais negativo da história, que vem se renovando desde os US\$ 17,4 bilhões de setembro de 2009, sempre no acumulado de 12 meses. Estes e todos os outros dados apresentados adiante têm como fonte as *Notas para a imprensa do setor externo* e as *Séries temporais* publicadas pelo Banco Central do Brasil (BCB), salvo quando especificado.

da recente diversificação de destinos das exportações brasileiras – com ganho de participação de mercados que se mantêm mais dinâmicos – e da manutenção em patamares elevados dos preços das *commodities*, cada vez mais essenciais para o saldo comercial. Por último mas não menos relevante (muito ao contrário), o terceiro determinante é a acentuada trajetória de apreciação da taxa de câmbio em termos nominais e reais, que enfraquece a competitividade e vem alterando a estrutura produtiva e a pauta exportadora do país.

Mais importante que a descrição do comportamento recente, no entanto, é a trajetória futura da conta corrente. Estimativas disponíveis apontam, em graus variados, para uma ampliação moderada dos déficits. Para o Banco Central do Brasil (BCB), o resultado deve ficar em -2,5% do PIB em 2010 e -2,8% em 2011. Para o Fundo Monetário Internacional (FMI), que alonga seu cenário, a trajetória tende a ser mais acentuada: -2,6% em 2010; -3,0% em 2011; e flutuações ao redor de -3,3% entre 2012 e 2015. As projeções de instituições financeiras domésticas são feitas em valores absolutos, e indicam evolução mais favorável: pela mediana, déficits de US\$ 50 bilhões em 2010; US\$ 64 bilhões em 2011; e estabilidade em torno de US\$ 61 bilhões de 2012 a 2014.³

Independentemente das técnicas utilizadas ou da real capacidade de antecipação das tendências, principalmente para prazos mais dilatados, o relevante é atentar para as hipóteses que tornam estes cenários factíveis; e elas dizem respeito aos três grandes determinantes mencionados. Do ponto de vista do desempenho econômico brasileiro e mundial, o diferencial, ainda que não tão acentuado quanto em 2010, tende a permanecer por todo o horizonte visível. Mais sombrias são as perspectivas para o comércio global e a sua capacidade de estimular as exportações brasileiras, a despeito de o futuro para a produção e as vendas de *commodities* seguir promissor em termos de preços e quantidades.⁴ No que se refere ao comportamento da taxa de câmbio, parece reduzido o espaço, e limitado o potencial, para maxidesvalorizações que pudessem reverter, por si, os déficits em conta corrente.

A esses devem ser acrescidos outros fenômenos que certamente terão impacto sobre a realidade das transações correntes, ainda que alguns em prazo mais longo. Em primeiro lugar, as perspectivas positivas para a economia não dizem respeito apenas à continuidade de taxas razoáveis de crescimento, mas também ao aprofundamento de um bloco concentrado no tempo de investimentos: nos setores ligados ao agronegócio, à energia, construção civil e infraestrutura urbana e

3. As estimativas do BCB constam da *Nota para a imprensa do setor externo* divulgada em 25/10/2010; as do FMI, da base de dados do *World economic outlook* de outubro de 2010; as do mercado doméstico são coletadas pela pesquisa *Focus* do BCB, cujos últimos valores são de 29/10/2010.

4. Para o cenário global, tanto em termos de crescimento quanto de comércio, ver o capítulo de Macedo Silva neste livro.

de transportes (também com vistas à Copa do Mundo de 2014 e às Olimpíadas de 2016). Sem falar na viabilização dos projetos para a extração e processamento do petróleo da camada pré-sal, que demandarão inversões num patamar extraordinário – o plano de negócios da Petrobras cita o valor de US\$ 224 bilhões de investimento, somente desta empresa, até 2014. Tudo isto exigirá pesadas importações de bens de capital, que se somarão ao alto coeficiente importado já presente na estrutura de consumo das famílias brasileiras, e na própria estrutura de produção do país. A tendência é, assim, de manutenção ou ampliação do déficit.

Porém, pensando-se num prazo mais longo e mais incerto, há indicações na direção contrária. A começar da maturação dos investimentos industriais, de infraestrutura e do agronegócio, que por caminhos diferentes tendem a gerar aumento da competitividade e do potencial exportador do país. Mas principalmente por conta da extração e processamento do petróleo do pré-sal. A quantidade e a qualidade do óleo encontrado e a importância estratégica deste produto (a qual não desaparecerá tão cedo), certamente fazem deste o grande trunfo externo da economia brasileira para as próximas gerações. Ainda há muitas dúvidas: sobre a verdadeira extensão das reservas, os desafios tecnológicos e o tempo necessário para superá-los, e o preço do barril ao longo do período de exploração. Por isso, exercícios de projeção dos seus impactos sobre a conta corrente devem ser tomados com bastante cautela.⁵ Mas não é exagero considerar que, quando esta riqueza estiver sendo efetivamente explorada, as exportações líquidas de petróleo e seus derivados representarão uma fonte considerável e segura de geração de divisas – inclusive pelo fundo que manterá parte das receitas em dólar no exterior e internalizará seus rendimentos. Por mais que haja incertezas, este e os outros fatores citados não podem ser menosprezados (e muito menos desconsiderados) em qualquer análise sobre as perspectivas do setor externo da economia brasileira.

Em suma, se o cenário atual e as projeções para os próximos anos trazem números e processos que justificam a preocupação com as transações correntes, o futuro mais longo – e, obviamente, muito mais incerto – autoriza expectativas de melhora significativa e sustentada. Estaria o Brasil então diante de um período de *travessia* perigosa, em direção a uma possível situação melhor nas suas trocas com o exterior? Dito de outro modo: quais são e que tamanho assumem os riscos desta travessia?

5. Barbosa e Barros (2009) citam simulações da Tendências Consultoria Integrada, que chegam a uma contribuição positiva para o saldo em até 5% do PIB. Na média dos cenários – para os quais foram utilizadas diversas combinações de preços do barril de petróleo (entre US\$ 70 e US\$ 100) e níveis de produção (43,6 a 77,1 bilhões de barris por dia até 2053) –, o impacto seria de 3,5%, a ser atingido dez anos após o início da extração das reservas.

III

A resposta à última pergunta está longe de ser óbvia ou exata. Tautologicamente, o risco de qualquer déficit em conta corrente – cujo significado econômico é a necessidade de financiamento externo – é simplesmente o risco de não se obterem fluxos líquidos suficientes na conta capital e financeira. Em geral se entende crise cambial como esta situação, em que não é possível fechar, com capitais voluntários, o balanço de pagamentos. Nestas circunstâncias, o país tende a sofrer perda acelerada de reservas internacionais, ou desvalorização acentuada da taxa de câmbio, o que pode exigir mudança no regime cambial, ou redução brusca da atividade para reduzir o déficit corrente, ou necessidade de recorrer a financiamento involuntário (geralmente junto ao FMI) em *operações de regularização*. No caso típico, de fato, os quatro processos indesejáveis se combinam de forma dolorosa.

Assim, para entender os riscos do setor externo é preciso, obviamente, avaliar se há no horizonte uma falta de financiamento externo, em suas distintas modalidades e determinantes. A análise também inclui os estoques de ativos e passivos externos, mas esta é tarefa da próxima seção. Por enquanto, o foco permanecerá sobre os fluxos. E sobre eles, o quadro atual é de excesso, não de falta.

Nos 12 meses terminados em setembro de 2010, diante dos já mencionados 2,4% do PIB (US\$ 47,3 bilhões) de déficit em conta corrente, o Brasil registrou superávit na conta capital e financeira de US\$ 102,8 bilhões (ou 5,2% do PIB), mais que o dobro do “necessário” e, em termos absolutos, o maior valor da história. Este montante total sofreu, nos últimos três anos, fortes oscilações: do patamar relativo recorde de 6,61% do PIB (equivalentes a US\$ 92 bilhões) em janeiro de 2008, a cifra se reduziu rapidamente até o nível mínimo de apenas 0,34% do PIB (US\$ 4,9 bilhões) em maio de 2009, quando volta a subir com velocidade até maior que durante a queda. Isto também significa dizer que, entre janeiro e setembro de 2009, sempre no acumulado em 12 meses, o total de financiamento externo não foi suficiente para compensar o déficit em conta corrente, levando o país a um curto período de perda de reservas e depreciação cambial – portanto, de *crise cambial* –, superado de forma rápida e surpreendente.

Uma oscilação de tal magnitude é um evento extraordinário, somente explicado pela gravidade da crise financeira internacional recente, que elevou a aversão ao risco a patamares inéditos e trouxe enormes perdas financeiras ao redor do globo. Porém, como reconhecem mesmo análises mais convencionais, alternâncias entre fases de abundância e escassez de fluxos de capital – sujeitos a *sudden stops* ou aos ciclos da liquidez internacional, compostos por fases de “cheia”

e de “seca” –, que guardam pouca relação com as necessidades e as condições das economias receptoras, são característicos das relações financeiras contemporâneas, particularmente aquelas que envolvem os países em desenvolvimento.⁶

Ademais, conforme apontado por Barbosa e Barros (2009) e tratado por vasta literatura (a começar por Milesi-Ferretti e Razin, 2000), a experiência histórica mostra que muito raramente países em desenvolvimento com déficits correntes significativos (acima de 2% do PIB) conseguem sustentar esta situação por um período superior a cinco anos sem a necessidade de uma correção forçada.

Essas são considerações gerais, que não distinguem as características, determinantes e volumes das três principais modalidades de financiamento: investimento direto, de carteira e outros investimentos.

A classificação *outros investimentos* engloba as operações bancárias em geral (empréstimos e depósitos principalmente) e, assim como os fluxos decorrentes de emissão e negociação de títulos de renda fixa (registrados nos investimentos de carteira), são sensíveis direta e indiretamente aos patamares e variações nas taxas de juros. Os investimentos em ações, que completam o investimento de carteira, respondem não somente ao desempenho das companhias – e, portanto, à “economia real” –, mas também ao potencial de valorização de curto prazo destes papéis nas bolsas de valores. Tanto para as ações quanto para os títulos de renda fixa e as operações bancárias, também tem forte influência o comportamento esperado para a taxa de câmbio, que pode acrescentar (no caso de apreciação) ou subtrair (se há depreciação) ganhos quando o cálculo de rentabilidade é feito em moeda estrangeira. Por sua vez, o investimento direto é considerado um fluxo de melhor qualidade em relação aos outros, pois grande parte (a exceção são os empréstimos intercompanhias) significa aquisição de empresas existentes ou construção de novas filiais. Envolve, portanto, um compromisso de longo prazo com o país hospedeiro e, em geral, gera aumento da capacidade produtiva e/ou aprimoramento tecnológico e da competitividade.

O registro histórico, no caso brasileiro e também para o conjunto dos países em desenvolvimento, corrobora essa diferenciação qualitativa: os investimentos de carteira e os outros investimentos apresentam trajetória de muito maior oscilação que o investimento direto. Mais especificamente, pode-se dizer que de maneira geral são os dois primeiros que marcam os ciclos internacionais de liquidez, com as inversões diretas se expandindo menos nas fases de “cheia” e contraindo menos nas de “seca” (BIANCARELI, 2009).

6. É possível identificar, nas últimas décadas, duas grandes ondas na disponibilidade de financiamento externo para essas economias: uma primeira *cheia* do início dos anos 1990 até 1997-1998, seguida por uma *seca* até 2002; e um segundo ciclo vigente desde então, cuja alta é mais intensa e parecia ter se revertido em 2008. Os dados de 2009 e 2010, para algumas economias emergentes, entre as quais o Brasil, sugerem, no entanto, uma retomada muito rápida e acentuada dos fluxos e uma maior diferenciação entre os destinos. Sobre os ciclos, ver Biancareli (2009).

Decorre daí que, para dado déficit em conta corrente, quanto maior for a parcela financiada pelo investimento direto, mais segura é a situação, visto que menor (ou negativa) é a dependência em relação às modalidades mais voláteis. Neste aspecto, a situação brasileira atual é menos confortável que em períodos recentes: o indicador calculado pelo BCB para esta dependência aponta resultado positivo e crescente desde janeiro de 2010, atingindo quase 0,94% do PIB em agosto e recuando para 0,83% em setembro.⁷ Este resultado reflete um modesto desempenho recente do investimento direto em termos líquidos: depois da forte queda em 2008, há sustentação em patamares superiores a 2% do PIB ao longo de 2009, mas novo recuo para 1,2% até julho de 2010. Os últimos dados indicam recuperação, e devem fechar o ano acima de 1,5% do PIB. Isto significa que tais fluxos respondem atualmente por cerca de 30% de todo o financiamento atraído.

Em relação às outras modalidades, sempre se considerando o valor líquido, o cenário é de abundância para os investimentos de carteira, e de rápida recuperação para outros investimentos, os quais, no entanto, ainda são negativos em US\$ 180 milhões. Os investimentos de carteira são muito positivos (US\$ 71,7 bilhões ou 3,6% do PIB), respondem por cerca de 70% do total líquido de financiamento atraído e apresentam uma forte trajetória ascendente desde os valores negativos em quase 1% do PIB dos primeiros meses de 2009. Vale a pena descer um grau a mais no detalhamento, atentando para os dois grandes componentes do investimento de carteira: os fluxos relativos a investimentos em ações (que atualmente atingem a marca de 2,2% do PIB) e os correspondentes títulos de renda fixa (1,4% do PIB). No que se refere ao comportamento recente, ambos os tipos apresentam trajetórias de queda acentuada durante a crise, mas a recuperação dos investimentos em ações a partir de meados de 2009 é mais rápida, e supera os patamares recordes anteriormente atingidos. Nos últimos meses, a euforia com as captações brasileiras no exterior tem levado a uma ascensão bem mais intensa da modalidade títulos.

As informações dos dois parágrafos anteriores, se por um lado sugerem deterioração no perfil do financiamento externo, por outro matizam o quadro. Se é verdade que o país está mais dependente dos fluxos tipicamente mais voláteis, dada a modesta contribuição do investimento direto, também é fato que os fluxos destinados à compra de ações têm tido papel bem mais relevante que as operações bancárias (que ainda estão no terreno negativo) e os títulos de renda fixa (que vêm crescendo bastante). Isto sugere que a “enxurrada” de fluxos de capital de carteira que se dirige ao Brasil no ambiente pós-crise pode estar movida por outros fatores que não apenas o elevado diferencial dos juros domésticos em

7. O indicador – eufemisticamente chamado de *necessidades de financiamento externo* – é calculado subtraindo-se do déficit corrente apenas os valores do investimento direto estrangeiro. Não se consideram, portanto, os investimentos diretos brasileiros no exterior. Os valores citados são, como de praxe, referentes ao acumulado em 12 meses.

relação aos internacionais. As perspectivas de crescimento econômico, que devem se traduzir nos resultados das empresas aqui atuantes, e o potencial avaliado de valorização das ações destas companhias certamente têm algum peso, junto com a estabilidade ou apreciação da moeda nacional, a qual intensifica os ganhos em dólares tanto nesta modalidade quanto nas demais.

Tendo em vista todos esses fatores, é correto (ou seguro) apostar na continuidade das atuais tendências? De maneira mais precisa, quais seriam as chances de o quadro de excesso de financiamento, hoje acima de US\$ 100 bilhões, se reverter a ponto de não atingir as projeções de déficit em conta corrente para os próximos três ou quatro anos, que se situam ligeiramente acima de US\$ 60 bilhões? O raciocínio, por tipo de fluxo, deve ser feito levando-se em conta não apenas a economia brasileira, mas também o cenário internacional peculiar que se desenha.

Do ponto de vista do investimento direto, as perspectivas em geral, e para o Brasil em particular, são relativamente positivas. O relatório mais recente da UNCTAD (2010) sobre o tema traça um cenário de cauteloso otimismo para o curto prazo (2011) e plena recuperação mais adiante (a partir de 2012), comandados pelos fluxos para países em desenvolvimento. Tais tendências dependem, é claro, do andamento da recuperação da economia mundial, que em economias como a brasileira já se deu plenamente. Justamente este fator faz que destinos com mercado doméstico grande e em expansão liderem a sondagem de intenções junto a grandes transnacionais, na qual o Brasil é o terceiro destino prioritário mais frequente, atrás apenas de China e Índia. Como fatores específicos do caso brasileiro, podem ser citadas a atratividade dos setores industriais baseados em recursos naturais e todas as oportunidades ligadas à infraestrutura. Particularmente em relação ao importante setor petrolífero, o país é a “grande fronteira de expansão no mundo” nos próximos anos (SANT’ANNA, 2010); e neste aspecto a política de conteúdos nacionais para os equipamentos de exploração e refino se revela estratégica, e tende a impactar positivamente também a conta corrente.

Por ser mais estável e passível de monitoramento das intenções, essa rubrica é objeto de projeções numéricas por parte do BCB, que estima entrada de recursos estrangeiros de US\$ 45 bilhões em 2011 (50% acima do valor esperado para este ano). O movimento deve persistir nos períodos seguintes, devido aos fatores citados, e seu impacto líquido também dependerá dos investimentos brasileiros no exterior, que têm se ampliado nos últimos tempos.

Antecipar as outras modalidades é mais difícil, mas a situação dos fatores determinantes externos e domésticos (na linguagem da literatura especializada, os *push* e *pull factors*) autoriza algumas conjecturas. Quanto aos primeiros, o ambiente financeiro internacional combina atualmente baixa aversão ao risco, depois dos

níveis estratosféricos atingidos durante os últimos meses de 2008, e taxas de juros nos países centrais em patamares historicamente baixos – negativos em termos reais nos Estados Unidos, Zona do Euro, Inglaterra e Japão. O sentimento dos investidores globais em relação ao risco é psicológico e enquanto tal imprevisível; todavia, quanto aos juros os sinais são cada vez mais de manutenção da liquidez abundante. O fraco desempenho das economias desenvolvidas e a relutância generalizada em seguir utilizando a política fiscal para auxiliar a recuperação projetam um caminho ainda longo de políticas monetárias bastante frouxas e, diga-se de passagem, com eficácia duvidosa. A decisão do Federal Reserve de aprofundar sua política de *quantitative easing* pelo menos até meados de 2011 é sinal inequívoco nesta direção. Investidores propensos ao risco e com acesso a uma ampla liquidez a custo zero nas moedas centrais são os ingredientes principais para o intenso movimento de busca por rendimento em outros destinos considerados seguros e rentáveis.

O Brasil é provavelmente o mais destacado desses destinos, pela combinação já comentada de elevado crescimento, alto diferencial de juros e apreciação cambial, além da ampla liberdade de movimentação de capitais e dos atuais baixos prêmios de risco. Que fatores internos poderiam, no caso de persistência deste cenário externo, causar uma queda significativa nos fluxos financeiros de carteira e outros investimentos?

O desejável e necessário processo de redução nas taxas de juros, para ter esse poder – ou seja, para reduzir o diferencial para patamares próximos ao risco país e assim desincentivar empréstimos, emissões externas e negociações de títulos no mercado local –, teria que ser feito de maneira drástica e rápida. Mesmo neste caso, é provável que um dos efeitos colaterais fosse a ativação adicional da economia e, mais importante, das perspectivas de valorização do mercado de ações; e ambos os fatores manteriam ou ampliariam o incentivo para os fluxos externos com este fim. Por sua vez, uma forte depreciação cambial, seguida de incertezas sobre sua trajetória futura, seria, sim, capaz de derrubar as entradas por todas estas diferentes modalidades, ao cortar uma fonte de valorização da riqueza, quando avaliada nas moedas centrais. Ainda assim, para o caso dos títulos e ações negociados no país, em reais, esta depreciação provavelmente frearia a fuga de capitais já internalizados, pelo mesmo motivo com sinal contrário.⁸

Mas como imaginar que seja possível mudar o patamar do câmbio somente por iniciativa doméstica, numa conjuntura global de guerra cambial (da qual, aliás, o real tem sido uma das grandes vítimas, apesar das declarações e dos esforços em contrário)?

8. Este papel “estabilizador” desempenhado pelo câmbio flutuante sobre os estoques de passivos externos em moeda doméstica será detalhado na próxima seção.

Somando-se tudo, a conclusão é que, enquanto não houver uma profunda reversão do cenário internacional ora desenhado, é pouco provável que o risco inerente a todo déficit em conta corrente se materialize para o caso brasileiro. Contudo, o problema, repita-se, pode não ser tanto a quantidade, mas a qualidade dos fluxos atraídos.

IV

A seção anterior iniciou-se com o enunciado óbvio de que o risco de um déficit externo é não conseguir financiá-lo; esta leva em conta outra obviedade também contábil: o fato de que os fluxos se acumulam no tempo. No caso específico, déficits (financiados) em conta corrente implicam a assunção de estoques de passivos externos que são remunerados ao longo do tempo e eventualmente honrados em algum momento futuro; e superávits globais no balanço de pagamentos (uma “sobra” de divisas no somatório das duas grandes contas) significam acumulação líquida de ativos. Também muito relevante é atentar para o fato de que todo estoque, dependendo das condições, pode ter sua evolução ditada por uma dinâmica própria, com relativa autonomia em relação aos fluxos; quanto a isto, a experiência brasileira do endividamento externo e seu desfecho no final dos anos 1970 fornecem demonstrações eloquentes.

Muito se argumentou nos últimos anos sobre a redução da vulnerabilidade externa, usando-se como argumentos principais a elevação brutal no estoque de reservas internacionais e a expressiva melhoria nos indicadores de endividamento. De fato, a situação atual é muito mais confortável que num passado relativamente recente: a dívida externa total hoje atinge menos de 15% do PIB (contra, por exemplo, 45% em 2002); é menos de uma vez e meia o volume das exportações anuais (contra 3,5 vezes); e as reservas internacionais representam mais de 110% do seu valor (contra menos de 20%). O último número também indica que o Brasil tem, desde 2007, dívida externa líquida negativa, visto que os ativos do país são mais que suficientes para honrá-la.⁹ Porém, estoques de dívida não são a única nem a mais relevante forma de passivo externo, ainda que possa ser considerada a mais problemática, por exigir um fluxo rígido de saídas de divisas, na forma de juros e principal.

Contabilizando-se todas as modalidades de haveres e direitos externos, ao fim do terceiro trimestre de 2010 o Brasil apresentava posição internacional de investimento negativa em US\$ 629 bilhões ou 31,8% do PIB – ou seja, o total de ativos externos do país (US\$ 548 bilhões ou 27,7% do PIB) representava pouco menos que a metade do total de passivos (US\$ 1,2 trilhões ou 59,6%

9. O endividamento externo, liderado pelo setor privado, voltou a apresentar nos últimos meses tendência de crescimento, o que não invalida a conclusão geral de melhora significativa neste aspecto. Ver Iedi (2010).

do PIB). A evolução deste indicador agregado, desde que passou a ser calculado pelo BCB no último trimestre de 2001, mostra tendência geral de melhora, mas sujeita a fortes variações. A maior delas se deu durante o período mais agudo da crise financeira internacional: a posição evoluiu de -42% do PIB na metade de 2008 para o melhor patamar já atingido (-17% do PIB) ao fim daquele ano, e depois retrocedeu para quase -40% em dezembro de 2009.

A composição desses estoques mostrava, pelo lado dos ativos, predomínio das reservas internacionais (50% do total, ou 13,9% do PIB), seguidas dos investimentos brasileiros no exterior (30,6% do total) e dos outros investimentos (16,9% do total). Aos investimentos de carteira e derivativos restavam participações marginais (respectivamente 2,5% e 0,04%). Em relação aos passivos, eram compostos majoritariamente por investimentos de carteira (49,6% do total; 29,6% do PIB), investimento estrangeiro direto (37,2% do total; 22,2% do PIB) e outros investimentos (12,9% do total), com os derivativos atingindo apenas 0,31% do total.

Tal perfil dos passivos, no qual os investimentos diretos (exigíveis a longo prazo) são suplantados pelos investimentos de carteira, pode ser encarado como evidência de uma situação patrimonial frágil – uma vez que os investimentos de carteira são compromissos financeiros que, por definição, podem ser desfeitos a qualquer momento, por serem títulos negociados em mercados secundários. Em termos concretos e atuais, o estoque de investimento estrangeiro de carteira é, por exemplo, mais que o dobro do montante total de reservas internacionais do país – que poderia assim desaparecer imediatamente.¹⁰ Tendo em vista a conjuntura internacional presente e projetada, o risco de formação de bolhas nos mercados locais de títulos e ações também é patente. Porém, algumas qualificações precisam ser feitas.

A primeira se refere novamente à diferenciação necessária entre ações e títulos de renda fixa. Estes se assemelham em vários aspectos negativos aos tradicionais empréstimos bancários, tendo prazo definido de serviço e vencimento e, portanto, de fluxo negativo de divisas no balanço de pagamentos. Os passivos na forma de ações não acarretam fluxo preestabelecido de juros nem têm data para vencimento do compromisso. Do montante de quase 50% dos passivos externos totais englobados por ações e títulos, a parcela das primeiras é atualmente bem maior: 31,4% contra 18,3% do total.

A segunda e mais importante qualificação é o fato de que, tanto para os títulos quanto para as ações, o valor de mercado dos instrumentos funciona como um redutor automático do estoque em momentos de estresse – o que, na prática,

10. Os indicadores de solvência e liquidez externas que consideram outros passivos além da dívida (principalmente os de carteira) para avaliar a vulnerabilidade externa da economia brasileira são medidas mais completas e adaptadas à realidade atual da economia brasileira. Ver, a respeito, os índices propostos e utilizados desde então por Prates (2003).

significa que o potencial de ameaça às reservas internacionais é muito menor do que parece à primeira vista. De maneira mais precisa: se se tentasse vender todos os US\$ 584 bilhões de passivos de carteira em um momento de queda na confiança sobre o país, o preço destes papéis desabaria bem antes que parte significativa pudesse ser liquidada. No caso dos títulos e ações negociados no país (portanto, em reais, que atualmente representam quase 30% de todos os haveres externos do país), há um fator adicional a se considerar: neste hipotético cenário negativo, cairiam não apenas os seus preços, mas também, de maneira muito intensa, seus valores em dólares, visto que um forte movimento de depreciação cambial seria concomitante. No caso das ações negociadas no país, por exemplo: dos US\$ 220 bilhões de dólares que estão alocados na Bolsa de Valores de São Paulo (Bovespa), se houvesse fuga em massa somente um primeiro montante seria convertido ao câmbio de R\$ 1,70, e as levas seguintes sofreriam os dois efeitos combinados (câmbio e queda da bolsa).

Não é preciso prosseguir com hipóteses; basta atentar para o que ocorreu entre o segundo e o quarto trimestres de 2008: os dois efeitos combinados geraram uma redução súbita no passivo externo total de 26 pontos percentuais (p.p.) do PIB (ou quase US\$ 350 bilhões), dos quais cerca de 20 p.p. se referem ao investimento de carteira, particularmente ações. O impacto deste movimento sobre os fluxos na conta financeira foi forte, como visto, mas com grandezas incomparavelmente menores.

Por fim, há que se considerar que, por mais que parem várias dúvidas, as enormes reservas de petróleo da camada pré-sal também representam – pelo menos se intui – um estoque de riqueza em moeda estrangeira de proporções gigantescas, exceto no caso de uma queda drástica e sustentada do preço do barril do petróleo por várias décadas à frente. Quando (e se) a extração deste óleo for se tornando mais garantida e mais previsível, este fator certamente entrará nos cálculos e avaliações sobre a solvência intertemporal da economia brasileira.

V

Ao longo deste capítulo foram apresentados números, projeções e argumentos acerca da situação atual e futura do setor externo da economia brasileira. Diante dos déficits na conta corrente e das perspectivas relativamente certas sobre alguma deterioração adicional no curto prazo, emergem dúvidas sobre a sustentabilidade desta situação. Ou seja, sobre a capacidade de o país financiar ao longo dos próximos anos este déficit com capitais voluntários, que, como se sabe, movem-se guiados por fatores muito distintos das necessidades de cada país deficitário. O exame da composição atual da conta capital e financeira acrescenta motivos para preocupação: voltou-se a depender dos tipos de capital mais voláteis, que aliás se acumulam na forma de estoques de passivos em valor já bem superior às

reservas internacionais. Quando se leva em conta o histórico, não somente do Brasil, de reversões abruptas nestes fluxos e os ajustes dolorosos que estas situações exigem, elevam-se os motivos para alerta.

Mas há outros dados e tendências que precisam ser considerados para uma visão mais completa do quadro. O déficit em conta corrente parece conservar uma diferença importante em relação, por exemplo, ao ocorrido durante os anos 1990: há indicações de que uma situação mais confortável aguarda o futuro de médio prazo do setor externo, e o que se vislumbra agora é o deslanche de um bloco significativo e concentrado de investimentos, que geralmente exigem aumento das importações, durante este período de *travessia* – apesar de também haver, aparentemente, um excessivo componente importado nas estruturas de consumo. Porém, o foco deste capítulo são os riscos desta travessia, e a consideração apenas dos elementos arrolados no parágrafo anterior parece superestimá-los, ou encará-los de maneira unilateral.

Os diferentes fluxos de capital para o país, seus determinantes e suas perspectivas – principalmente diante do cenário internacional projetado de baixo crescimento e liquidez abundante nos países centrais – não sinalizam qualquer reversão, no horizonte visível, capaz de ameaçar o financiamento dos déficits, se estes se restringirem aos montantes ora projetados. A estrutura de passivos, apesar de crescentemente concentrada nas modalidades mais facilmente reversíveis, conta em situações de estresse com o “atenuante”, da própria variação do preço dos ativos negociáveis e, para grande parte, do câmbio flutuante. Sem contar o considerável estoque de ativos externos, principalmente na forma de reservas internacionais, que apesar de custosas são comprovadamente eficazes para enfrentar as temidas reversões no ciclo financeiro internacional. O melhor exemplo destas reversões, aliás, se deu há cerca de dois anos, com impactos bem menos dolorosos que em outros episódios.

Em suma, apesar dos inegáveis motivos para preocupação e dúvidas, há que se considerar que a realidade – interna e externa, atual e projetada – é bastante distinta de outras que, ao longo da história do país, redundaram em crises com efeitos devastadores sobre o crescimento e o desenvolvimento, os quais, afinal de contas, são os processos que não se deve perder de vista.¹¹

O balanço entre os dois lados da situação atual e futura – que, frise-se, não autoriza conclusões peremptórias – não configura apenas um jogo de adivinhação do futuro. Há opções cruciais de política econômica envolvidas na avaliação destes riscos na travessia.

11. Repita-se, para reforçar a especificidade do quadro: uma situação que objetivamente pode ser descrita como de *crise cambial* já ocorreu, há muito pouco tempo, em meio à maior crise financeira internacional em várias décadas, mas foi curta e com os efeitos conhecidos.

Uma das propostas que, implícita ou explicitamente, derivam de parte do diagnóstico mais alarmista sobre a situação externa recomenda reduzir significativamente as taxas de crescimento da economia brasileira, preferencialmente por meio de um drástico corte de gastos públicos. O ritmo da demanda doméstica estaria, assim, readequado ao “produto potencial” e, em outra face do argumento, o país ficaria menos dependente da “poupança externa”, substituída *ex-ante* por “poupança pública”. Com este ajuste contracionista, seria possível promover uma significativa depreciação cambial (sem grandes consequências inflacionárias), encaminhando-se a retomada da competitividade e das exportações de bens e serviços. Não há espaço neste capítulo para discutir a viabilidade ou a conveniência destas ideias e ações, nem é seu objetivo fazê-lo. Entretanto, seria prudente atentar para: *i*) as enormes dificuldades, no cenário externo atual, para ajustar unilateral e significativamente o câmbio; *ii*) a capacidade de um ajuste como este conseguir reverter o déficit em conta corrente, ou a magnitude que seria exigida para tal; e *iii*) a ameaça que esta estratégia representa para o processo em curso de retomada do crescimento e do desenvolvimento, em um momento no qual a conjuntura internacional oferece sim riscos, mas também oportunidades.

Há também, sempre, a alternativa de não se fazer nada frente às tendências correntes, subestimando-se possíveis problemas futuros. Equivaleria, conscientemente ou não, a esperar por uma crise externa “salvadora”, que deslocaria o câmbio, restabeleceria a competitividade externa e encaminharia o ajuste da conta corrente, a exemplo de 1999 e, mais ainda, de 2002. O risco da travessia neste caso, paradoxalmente, é esta crise não acontecer, e o país seguir inundado por capitais de pior qualidade, que manteriam por longo tempo a taxa de câmbio se apreciando e aprofundando seus efeitos conhecidos sobre a estrutura produtiva: desadensamento de cadeias, vazamentos cada vez maiores, especialização regressiva etc.

Provavelmente, a estratégia mais adequada e possível, em face de todos os desafios comentados, e do objetivo primordial de manter em curso o crescimento, requiera a combinação de alguma cautela e muito esforço para administrar a abundância, e não a escassez, de financiamento. Não é razoável aprofundar a deterioração do déficit em conta corrente, mesmo que se tenha consciência das dificuldades e dos sacrifícios exigidos para revertê-lo a curto prazo (e isto envolve a atitude diante da apreciação cambial). Não se deve apostar na manutenção infinita do processo de *search for yield*, mas também não se pode fingir que ele não existe. Há vantagens na acumulação de passivos na forma de ações – que, inclusive, respondem às boas perspectivas de crescimento –, mas deve-se levar em conta o perigo da formação de bolhas.

Em termos precisos, o desafio maior, tendo em vista a provável continuação da forte atratividade exercida pela economia brasileira, parece ser selecionar o tipo de financiamento externo que mais interessa ao país. Isto certamente exige aprofundar as medidas de gerenciamento dos fluxos de capitais, priorizando-se aqueles de mais longo prazo e que mais contribuam para os objetivos de retomada e sustentação do processo de desenvolvimento. Numa conjuntura, impensável há muito pouco tempo, em que o tema dos controles de capital deixou de ser tabu e seu uso passou a ser defendido por um amplo espectro de analistas – tanto no debate doméstico quanto no externo; tanto nas discussões acadêmicas quanto nas diplomáticas –, parece ter chegado a hora de o Brasil concentrar esforços neste *front*. E ir além do IOF sobre os investimentos estrangeiros em ações e renda fixa.

Enfim, para concluir com a mesma metáfora, o risco maior na travessia parece se esconder não tanto nas águas turbulentas que outras vezes surgiram pelo caminho, mas nos efeitos duradouros que a calmaria, ou o excesso de correnteza a favor, tende a provocar sobre a embarcação.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, C. Desenvolvimento como bússola para o país. **O Globo**, 5 set. 2010.

BANCO CENTRAL DO BRASIL (BCB). **Nota para a imprensa** – setor externo. Vários números. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br>>.

BANCO CENTRAL DO BRASIL (BCB). **Séries temporais**. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br>>.

BARBOSA, F. H.; BARROS, O. Os determinantes de longo prazo das contas externas brasileiras. *In*: GIAMBIAGI, F.; BARROS, O. (Orgs.). **Brasil pós-crise**. Rio de Janeiro: Campus, 2009.

BIANCARELI, A. M. International liquidity cycles to developing countries in the financial globalization era. *In*: **XI Reunión de Economía Mundial**. Huelva, Espanha, 2009. Disponível em: <<http://www.iececon.net/publicacoes.htm>>.

FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL (FMI). **World economic outlook – October**. Washington: IMF, 2010.

INSTITUTO DE ESTUDOS PARA O DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL (IEDI). **A volta do endividamento externo**. 2010. Carta IEDI n. 434. Disponível em: <<http://www.iedi.org.br>>.

LAMUCCI, S.; VILLAVERDE, J. Analistas discutem a sustentabilidade do crescimento. **Valor Econômico**, 31 ago. 2010.

LANDIM, R. O Brasil está levando o déficit em conta corrente na flauta. **O Estado de São Paulo**, 1 ago. 2010. Entrevista com Delfim Netto.

MILESI FERRETTI, G. M.; RAZIN, A. Current account reversals and currency crises: empirical regularities. *In*: KRUGMAN, P. (Ed.). **Currency crises**. Chicago: University of Chicago Press, 2000.

PRATES, D. M. A permanência da vulnerabilidade externa. **Boletim Política Econômica em Foco**, seção II, n. 1, mai./ago. 2003. Disponível em: <<http://www.iececon.net/pesquisa.htm>>.

SANT'ANNA, A. A. Brasil é a principal fronteira de expansão do petróleo no mundo. **Visão do Desenvolvimento**, Banco Nacional de Desenvolvimento Economia e Social (BNDES), n. 87, 2010.

UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT (UNCTAD). **World investment report – Investing in a low-carbon economy**. New York/Geneva: United Nations, 2010.

NOTAS SOBRE A NECESSIDADE DE REFORMAS NO SISTEMA TRIBUTÁRIO NACIONAL

Cláudio Hamilton Matos dos Santos*

O propósito deste artigo é discutir o estado presente do Sistema Tributário Nacional (STN) e a necessidade de uma ou mais “reforma(s) tributária(s)”. Está dividido em três partes. A primeira apresenta os números da carga tributária brasileira e de desagregações relevantes desta última, relembra conceitos econômicos básicos sobre tributação e, por fim, discute as linhas gerais do ordenamento jurídico do STN. A segunda parte discute brevemente a racionalidade das propostas de “reforma tributária” que vêm sendo feitas desde o início dos anos 1990. A última parte explicita as linhas gerais da visão deste autor sobre as reformas necessárias no sistema.

1 O SISTEMA TRIBUTÁRIO NACIONAL: CONCEITOS BÁSICOS, IMPACTOS ECONÔMICOS E ORDENAMENTO JURÍDICO

Tributos podem ser classificados de várias maneiras. Uma divisão possível é entre tributos sobre: *i)* a venda de produtos e serviços; *ii)* a folha de pagamentos das firmas e do governo; *iii)* a renda de pessoas e empresas; e *iv)* o patrimônio de pessoas e empresas. Cada um destes tributos tem, em princípio, impactos econômicos distintos. Com efeito, a teoria econômica convencional sugere que tributos embutidos no preço final de bens e serviços desestimulam (porque encarecem) o consumo, que tributos sobre a folha de pagamentos desincentivam (porque encarecem) a contratação de mão de obra pelas firmas, que tributos sobre a renda desestimulam o esforço produtivo dos agentes econômicos (porque diminuem a recompensa derivada deste esforço) e, finalmente, que tributos sobre o patrimônio desestimulam a poupança dos agentes econômicos (porque desincentivam a acumulação de patrimônio). As evidências empíricas disponíveis –

* Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Macroeconômicas (Dimac) do Ipea. O autor agradece a Adolfo Sachsida, Antônio Carlos Macedo e Silva, Érika Amorim, Pedro Humberto de Carvalho, Ricardo Carneiro e Sérgio Gobetti por valiosas contribuições feitas a versões preliminares deste texto. Naturalmente, o autor é o único responsável por todos os erros e omissões remanescentes.

infelizmente ainda poucas no caso do Brasil – apontam que os dois primeiros efeitos parecem mais pronunciados que os dois últimos.¹ Os tributos sobre o patrimônio, em particular, não parecem exercer qualquer efeito negativo sobre as taxas de crescimento (e, implicitamente, poupança) de diversas economias em diversos estudos.²

Desde 2007 a carga tributária bruta (CTB) brasileira – ou seja, a soma da arrecadação de todos os tributos da economia – tem flutuado em torno de 35% do produto interno bruto (PIB). Em 2009, por exemplo, estima-se que se tenha arrecadado pouco menos de R\$ 1,1 trilhão em tributos (ou 34,6% do PIB). Destes, cerca de R\$ 505 bilhões (ou 16,1% do PIB) correspondiam a tributos ligados à venda de bens e serviços, enquanto R\$ 305 bilhões (9,7% do PIB) correspondiam a tributos sobre a folha de pagamentos, e R\$ 232 bilhões (7,4% do PIB), tributos sobre a renda. A arrecadação aproximada dos impostos sobre o patrimônio, por sua vez, foi de apenas R\$ 42 bilhões (1,3% do PIB).

Estruturas tributárias – assim como o tamanho e a extensão do Estado – variam consideravelmente de país para país. A carga tributária em países asiáticos e da América do Norte é consideravelmente menor do que a brasileira, em parte porque tais sociedades optaram por não construir sistemas públicos de previdência tão abrangentes quanto o nosso (sistemas estes usualmente financiados com tributos sobre a folha de pagamentos).³ Daí que a Coreia do Sul e os EUA, por exemplo, arrecadam menos tributos do que o Brasil em geral (com cargas tributárias da ordem de 27% do PIB contra os nossos 35%), e menos tributos sobre a folha de pagamentos em particular (cerca de 5,5% e 6,6% do PIB, respectivamente, contra os nossos 9,7%). Nas sociedades europeias desenvolvidas, contudo, o contrário é verdadeiro. Com efeito, França e Alemanha, por exemplo, arrecadam mais tributos do que o Brasil em geral (com cargas tributárias da ordem de 43% e 37% do PIB, respectivamente) e mais tributos sobre a folha de pagamentos em particular (cerca de 16% e 13% do PIB, respectivamente).

Quando se comparam os dados brasileiros com a média dos países da Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) – isto é, países cujos níveis médios de desenvolvimento o Brasil pretende atingir –, cinco fatos chamam particular atenção. O primeiro é que tanto a carga tributária quanto a tributação sobre a folha de pagamentos brasileiras estão mais ou menos em linha com as médias da OCDE (35,8% e 9,1% do PIB, respectivamente). O segundo é que a tributação sobre a renda no Brasil (7,4% do PIB) é pouco superior à metade da verificada na média da OCDE (13,2% do PIB). O terceiro é que a tributação

1. Ver, a este respeito, Soares *et al.* (2010, p.221-223), Corseuil e Moura (2010), e Arnold (2008), entre outros.

2. Ver, por exemplo, Arnold (2008), e Furceri e Karras (2008).

3. Ver Bernardi *et al.* (2006) sobre a experiência asiática, e Slemrod e Bajika (2008) sobre a dos EUA.

sobre o patrimônio no Brasil (1,3% do PIB) também é significativamente inferior à média da OCDE (1,9% do PIB). O quarto é que a tributação sobre bens e serviços no Brasil (16,1% do PIB) é significativamente maior do que a verificada em média na OCDE (10,9% do PIB). Mas talvez o mais impressionante contraste entre os dados tributários brasileiros e os dos países desenvolvidos seja o fato de que a tributação sobre a renda das pessoas físicas no Brasil (2,2% do PIB) é menos de um quarto da verificada na média dos países da OCDE (9% do PIB).⁴

Esse último ponto é particularmente importante pelo fato de a tributação sobre o patrimônio e sobre a renda das pessoas físicas ser progressiva – ou seja, incidir relativamente mais sobre as pessoas mais ricas. Os tributos sobre a venda de bens e serviços, por outro lado, incidem de maneira igual sobre ricos e pobres (que pagam o mesmo preço, por exemplo, por um saco de feijão ou um litro de leite) e, portanto, são ditos regressivos. A tributação brasileira sobre a folha de pagamentos, por sua vez, é aproximadamente neutra do ponto de vista distributivo (SILVEIRA, 2008). Uma vez que o peso da tributação sobre a venda de bens e serviços é muito maior do que o peso da tributação sobre a renda e o patrimônio das pessoas físicas no Brasil, conclui-se que a composição da carga tributária é um fator importante a contribuir para a (ainda) péssima distribuição de renda entre os brasileiros (SOARES *et al.*, 2010).

Diante do exposto, um cidadão desavisado poderia pensar que as propostas recentes de reforma tributária visam aumentar o peso relativo da tributação sobre a renda e o patrimônio das pessoas físicas e, com isto, diminuir a regressividade média da carga tributária brasileira. Não é isto que ocorre, entretanto. A fim de entender a racionalidade das propostas de reforma feitas nas últimas duas décadas, é necessário discutir alguns aspectos básicos do ordenamento jurídico da tributação no Brasil, assim como detalhar um pouco melhor os componentes do STN.

Note-se, inicialmente, que a Constituição Federal de 1988 explicita claramente quais tributos podem ser cobrados por quais entes federados, as características gerais destes tributos, assim como a forma de repartição da arrecadação destes últimos entre os entes federados. Daí que o termo “reforma tributária” é frequentemente utilizado como sinônimo de “reforma dos capítulos tributários da Constituição”. Contudo, importantes elementos do Sistema Tributário Nacional – a definição das alíquotas precisas dos tributos é apenas o exemplo mais gritante – são regidos por normas infraconstitucionais (*i.e.*, leis complementares, leis estaduais e municipais ou mesmo portarias da Secretaria da Receita Federal do Brasil). Assim, diversas “reformas” no sistema podem ser feitas sem que se altere o texto constitucional – como se discutirá mais à frente.

4. Enquanto a taxa sobre a renda das pessoas jurídicas (*i.e.*, empresas) é pouco maior no Brasil (5,2% do PIB) do que na média da OCDE (4,2% do PIB).

Outro ponto crucial para entender o atual debate tributário brasileiro é notar que a Constituição de 1988 estabeleceu um sistema tributário dual ao tratar as contribuições sociais de forma diferente dos demais tributos (REZENDE *et al.*, 2007). O motivo é simples: as contribuições sociais foram criadas com o objetivo precípua de financiar as despesas com a seguridade social (*i.e.*, as despesas com saúde, previdência e assistência social públicas), que, por sua vez, eram consideradas absolutamente prioritárias pelos constituintes de 1988 (MAGALHÃES, 2004). Daí que a Constituição de 1988 permite apenas à União, que arca com a maior parte dos gastos com seguridade social, criar contribuições sociais, precisando esperar apenas 90 dias para começar a cobrá-las – ao contrário dos demais tributos, que não podem ser cobrados no mesmo exercício financeiro em que sua criação é aprovada.

Segue-se aqui Rezende *et al.* (2007) ao apontar que a excepcionalidade das contribuições sociais permitiu à União aumentar prontamente a carga tributária (e sua parcela nesta última) em contextos de crises cambiais graves, como as de 1999 e 2002/2003. Não surpreende, assim, que nove entre dez propostas de reforma tributária articuladas nos últimos 20 anos proponham precisamente o fim de diversas contribuições sociais atualmente existentes.

Por outro lado, segue-se também Santos e Gentil (2009) ao apontar que o referido aumento da arrecadação das contribuições sociais (e da carga tributária como um todo) foi crucial para permitir – após a estabilização da economia em 2003/2004 e em meio a forte e continuado ajuste fiscal – o aumento das transferências públicas de recursos (de previdência e assistência social) aos brasileiros mais pobres e, por esta via, a melhora na distribuição de renda que caracterizou os mandatos do presidente Lula. Não surpreende, assim, a forte resistência de diversos segmentos da sociedade civil a propostas de reforma tributária que acabem com as referidas contribuições sociais.⁵

Cumprido notar, neste contexto, que a Constituição Federal autoriza os estados e municípios brasileiros a cobrar um número relativamente pequeno de tributos. Os impostos estaduais, por exemplo, são fundamentalmente três, a saber: o imposto sobre circulação de mercadorias e serviços (ICMS), o imposto sobre a propriedade de veículos automotores (IPVA) e o imposto sobre transmissão *causa mortis* e doações (ITCD). Os impostos municipais também são fundamentalmente três, a saber: o imposto predial e territorial urbano (IPTU), o imposto sobre serviços de qualquer natureza (ISS) e o imposto sobre transmissão de bens imóveis *inter vivos* (ITBI). Além da receita destes impostos, estados e municípios também ficam com o imposto de renda retido

5. Ver, por exemplo, Instituto de Estudos Socioeconômicos (2008), Confederação Nacional dos Bispos do Brasil (2009), Conselho Nacional de Saúde (2009), e vários dos artigos que compõem a Carta Social do Trabalho número 8, publicada pelo Centro de Estudos Sindicais e de Economia do Trabalho (CESIT) da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP) (2008).

na fonte sobre os vencimentos dos servidores públicos estaduais e municipais, com a receita de taxas diversas e, crucialmente, como será visto a seguir, com recursos transferidos pela União (no caso dos estados) e pela União e pelos estados (no caso dos municípios).

Os dois mais importantes tributos não federais sobre a venda de bens e serviços são o ICMS e o ISS. O ICMS é muito provavelmente o mais controverso dos tributos brasileiros, além de ser o mais importante do ponto de vista da arrecadação (perto de R\$ 230 bilhões, ou 7,3% do PIB em 2009). As mazelas do ICMS serão discutidas em detalhe mais à frente. O ISS, por sua vez, é um tributo relativamente pequeno, embora crescentemente importante, arrecadando pouco mais de um décimo do valor do ICMS (ou 0,8% do PIB em 2009).

Chama atenção que a quase totalidade da tributação sobre o patrimônio no Brasil seja de competência estadual e municipal. Com efeito, somadas as arrecadações do IPVA (aproximadamente 0,6% do PIB), do IPTU (em torno de 0,5% do PIB), do ITCD (cerca de 0,05% do PIB) e do ITBI (perto de 0,15% do PIB) chega-se aos 1,3% do PIB aqui mencionado como a arrecadação total deste grupo de impostos no Brasil. Cumpre notar, ainda, que este fato *não* é um mandato constitucional. Muito ao contrário, a Constituição de 1988 autoriza a União a cobrar o imposto sobre a propriedade territorial rural (ITR) e o imposto sobre grandes fortunas (IGF). Na prática, entretanto, a arrecadação do ITR é próxima de zero e o IGF jamais foi regulamentado.

Antes de se discorrer mais sobre as baixas arrecadações relativas de IPTU, ITCD, ITBI e ITR, cumpre discutir os tributos que a União efetivamente cobra. Sobre o principal deles, o imposto de renda (IR, com arrecadação de R\$ 188,6 bilhões em 2009, ou 6% do PIB), reitera-se apenas que ele é pequeno em relação à média dos países desenvolvidos – e que isto é particularmente verdadeiro no caso do IR incidente sobre a renda das pessoas físicas. Note-se, ademais, que a tributação sobre a renda no Brasil é complementada pela contribuição sobre o lucro líquido das pessoas jurídicas (CSLL, criada em 1989, e com arrecadação de 1,3% do PIB em 2009), um tributo em tudo parecido com o IR sobre as pessoas jurídicas e que deste se diferencia apenas por ter uma alíquota menor e ser uma contribuição social e, portanto, servir para financiar as despesas com a seguridade social – sem que seja dividido com estados e municípios.

Duas outras contribuições sociais são particularmente importantes para a discussão das propostas recentes de reforma tributária, a saber: a contribuição para o financiamento da seguridade social (Cofins, criada em 1991, e com arrecadação de R\$ 116 bilhões, ou 3,7% do PIB em 2009), e as contribuições para os programas de integração social e de formação do patrimônio do servidor público (PIS/PASEP, criados em 1970 e que juntos arrecadaram R\$ 30,8 bilhões,

ou 1% do PIB em 2009). Ambas as contribuições incidem sobre praticamente a mesma base do ICMS (*i.e.*, a venda de bens e serviços), mas têm regimes tributários (e, portanto, mecânicas de cálculo) diferentes deste último – o que aumenta consideravelmente (e na visão de muitos desnecessariamente) a complexidade da tributação sobre a venda de bens e serviços no Brasil. Note-se, ademais, que a Constituição de 1988 destina 40% das contribuições para o PIS/PASEP ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) – para que este financie “programas de desenvolvimento econômico” – e estabelece que o restante seja destinado ao pagamento de abonos salariais a trabalhadores com renda mensal até dois salários mínimos e ao financiamento do programa de seguro-desemprego.

Tributos são classicamente divididos também entre aqueles com objetivos primordialmente arrecadatários e aqueles com objetivos primordialmente regulatórios. Diversos tributos federais incidentes sobre a venda de bens e serviços têm características regulatórias fortes. São estes o imposto sobre produtos industrializados (IPI, com arrecadação de R\$ 27,7 bilhões, ou 0,9% do PIB em 2009), o imposto sobre importações (II, com arrecadação de R\$ 15,8 bilhões, ou 0,5% do PIB em 2009), o imposto sobre operações financeiras (IOF, com arrecadação de R\$ 19,2 bilhões, ou 0,6% do PIB em 2009), e a contribuição de intervenção no domínio econômico incidente sobre combustíveis (Cide, com arrecadação de R\$4,9 bilhões, ou 0,16% do PIB em 2009). Com efeito, o IPI e o II são utilizados como instrumento de política industrial e de comércio exterior, o IOF é um instrumento de controle do crédito e das operações financeiras da economia e a Cide é utilizada para suavizar as variações nos preços dos combustíveis. Talvez por isto, tais tributos (com exceção da pequena Cide) são menos visados pelas propostas de reforma tributária atualmente em discussão.

Completam o Sistema Tributário Nacional as contribuições sobre a folha de pagamentos de patrões e empregados. Estas últimas se dividem em quatro grupos. Um primeiro é composto pelas contribuições para o financiamento da previdência social dos trabalhadores regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), com arrecadação estimada de R\$ 175 bilhões (ou 5,6 % do PIB) em 2009, sendo importante notar que, deste total, cerca de R\$ 78 bilhões (ou 2,5% do PIB) são contribuições patronais das empresas (privadas e estatais).⁶ As contribuições para o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS, com arrecadação de R\$ 54,7 bilhões, ou 1,7% do PIB em 2009) formam o segundo

6. Além desses R\$78 bilhões, que incluem o pagamento de seguro contra acidentes de trabalho, as contribuições para a previdência do “regime geral” consistem, ainda, em R\$36 bilhões arrecadados dos próprios trabalhadores do setor privado, R\$16 bilhões arrecadados do próprio governo enquanto empregador de trabalhadores regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), R\$12 bilhões do Simples (ver nota de rodapé subsequente), que, a rigor, acaba funcionando como um imposto sobre o faturamento, e cerca de R\$ 36 bilhões de outras contribuições previdenciárias (de cooperativas, produtores rurais, trabalhadores autônomos etc.).

grupo, enquanto as contribuições do governo e dos servidores públicos para o regime de previdência destes últimos (cerca de R\$ 55 bilhões, ou 1,7% do PIB) formam o terceiro. Finalmente, o quarto grupo é composto pelas contribuições para o “Sistema S” e para o “salário-educação”, com arrecadações de R\$ 8,6 e R\$ 9,7 bilhões, respectivamente, ou 0,27% e 0,31% do PIB em 2009.

Para os propósitos deste artigo, importa lembrar que os empregadores (na indústria ou comércio e que não optaram pelo Simples)⁷ pagam: *i*) 20% da folha salarial para a previdência; *ii*) respectivamente 3,6% e 2,5% da folha salarial para o “Sistema S” e para o salário-educação; *iii*) 8% da mesma para o FGTS; e *iv*) até 6% desta última com o seguro contra acidentes de trabalho – o que, obviamente, encarece a contratação de mão de obra no país (BRASIL, 2008). Importa lembrar, ainda, que a maior parte dos recursos do “salário-educação”, criado em 1964, vai para o financiamento das despesas com educação básica da União (1/3) e de estados e municípios (2/3), enquanto os recursos do “Sistema S” vão para um conjunto de 11 instituições (algumas criadas em 1940), na maior parte de direito privado, que devem aplicá-las conforme previsto nas respectivas leis de instituição das mesmas.⁸

2 OS PROBLEMAS DA TRIBUTAÇÃO NO BRASIL E AS PROPOSTAS DE REFORMA TRIBUTÁRIA

De acordo com o “Relatório de Observação dos Indicadores de Equidade do Sistema Tributário Nacional” do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES) da Presidência da República (BRASIL, 2009, p.17), o sistema tributário descrito aqui é injusto porque: *i*) é regressivo, e a carga tributária é mal distribuída; *ii*) o retorno social em relação à carga tributária é baixo; *iii*) desincentiva as atividades produtivas e a geração de emprego; *iv*) o pacto federativo brasileiro é inadequado em relação a suas competências tributárias, responsabilidades e territorialidades; e, por fim, *v*) não há cidadania tributária no Brasil (BRASIL, 2009, p.17).⁹

Concorda-se aqui com esse diagnóstico. Nota-se, ademais, que não parece exagerado afirmar que a maior parte das propostas de reforma tributária

7. O Simples (nacional) é um regime tributário especial para pequenas e microempresas que permite a estas últimas substituir o pagamento do IRPJ, CSLL, PIS/PASEP, Cofins, IPI, ICMS, ISS e a Contribuição (patronal) para a seguridade social destinada à previdência social por um único tributo sobre o faturamento.

8. As referidas instituições são as seguintes: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai), Serviço Social da Indústria (Sesi), Serviço Nacional de Aprendizagem do Comércio (SENAC), Serviço Social do Comércio (SESC), Diretoria de Portos e Costas do Ministério da Marinha (DPC), Serviço Brasileiro de Apoio às Pequenas e Médias Empresas (Sebrae), Fundo Aeroviário (vinculado ao Ministério da Aeronáutica), Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (Senar), Serviço Social de Transporte (SEST) e Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte (SENAT). Ver Brasil (1999) para detalhes sobre a importância relativa do orçamento de cada instituição.

9. A elaboração do relatório se deu ao longo de mais de um ano de discussões com amplos segmentos da sociedade civil representados no CDES.

articuladas nos últimos 20 anos se concentra fundamentalmente nos problemas *iii*) e *iv*) e negligencia em grande medida os problemas *i*), *ii*) e *v*). O artigo voltará a este ponto mais à frente. Por ora, cumpre frisar que os problemas *iii*) e *iv*) são efetivamente graves – e fortemente relacionados às idiossincrasias do ICMS, o mais importante e problemático tributo brasileiro.

2.1 Os problemas do ICMS e, mais geralmente, da tributação indireta no Brasil

A controvérsia que cerca o ICMS se deve, em grande medida, ao fato de ele ser um tributo estadual sobre o “valor adicionado” que é “cobrado na origem” e não “no destino”. O principal objetivo desta seção é explicitar para o leitor as (não triviais) implicações práticas deste fato.

Note-se, inicialmente, que o “valor adicionado” de uma determinada firma em um determinado período contábil é dado pelo valor da venda da produção da firma (ou seu “faturamento”) no referido período menos o valor gasto pela firma com a compra de insumos de produção. Suponha-se, por exemplo, que o faturamento de uma firma hipotética em um determinado ano tenha sido de R\$ 2.500,00 e que esta tenha gastado R\$ 1.000,00 em matérias-primas. Neste caso, diz-se que o “valor adicionado” pela firma foi de R\$ 1.500,00. Um imposto sobre o valor adicionado – como, por exemplo, o ICMS – incide apenas sobre este último valor e não sobre o faturamento total da firma. Com a alíquota típica de 12%, o valor a ser recolhido seria de R\$ 180,00 (ou $0,12 \times 1.500,00$). Note-se, entretanto, que na prática a firma incorre em um débito com o Estado com base na aplicação da alíquota relevante sobre o faturamento (ou seja, em um débito de R\$ 300,00 ou $0,12 \times 2.500,00$) e, caso consiga comprovar a compra de matérias-primas no valor de R\$ 1.000,00, recebe um crédito tributário (de R\$120,00 ou $0,12 \times 1.000,00$).

A tributação sobre o valor adicionado tem vantagens. A principal delas é que evita o “pagamento de impostos em cima de impostos” (ou a “incidência cumulativa” – ou “em cascata” – de tributos) e, com isto, o encarecimento relativo dos produtos elaborados em relação aos produtos primários. Ademais, abre a possibilidade de desonerar as exportações, aumentando com isto a competitividade do país no mercado mundial. A chamada Lei Kandir (Lei Complementar nº 87, de 1996), promulgada em um contexto de forte valorização cambial, tinha precisamente este último objetivo. Com efeito, a Lei Kandir expandiu consideravelmente a lista de bens e serviços isentos de ICMS quando destinados à exportação – antes, a isenção se aplicava apenas à exportação de produtos industrializados. Voltando ao exemplo em apreço, e supondo que a produção em questão fosse toda exportada – de modo a não gerar débitos tributários –, a firma hipotética teria, assim, direito a um crédito tributário líquido de R\$ 120,00, em vez de um débito líquido de R\$ 180,00, como no exemplo anterior.

Ocorre que o ICMS é um tributo “cobrado na origem” – ou seja, é arrecadado no estado onde o bem ou serviço comercializado é produzido. Isto significa que a firma hipotética pagará tributos junto aos estados onde as firmas que lhe fornecem matérias-primas estiverem localizadas, e que terá de reaver os créditos tributários correspondentes junto ao estado em que ela, firma, se localiza. Isto dificulta a realização dos créditos tributários correspondentes pela firma, sujeita à aprovação pelos órgãos de fiscalização do estado no qual a firma se localiza (CAUMO e CRESTANI, 2009), e prejudica os estados com economias mais voltadas para a exportação.¹⁰

Por mais espinhosos que sejam os problemas relacionados à desoneração tributária (ainda parcial) das exportações no Brasil, há um relativo consenso de que o pior problema do ICMS – ou, mais geralmente, o pior problema de um imposto sobre o valor adicionado “cobrado na origem” – é o incentivo à “guerra tributária” entre os estados, que se habituaram a dar vultosos incentivos tributários às grandes empresas para que estas se estabeleçam (e, assim, atraiam outras empresas para gerar empregos) em seus territórios.

Além de implicar um inaceitável subsídio ao capital, a generalização desta prática produz insegurança jurídica para as próprias empresas, uma vez que há a possibilidade de “decisões judiciais reconhecendo a inconstitucionalidade dos benefícios concedidos, inclusive obrigando a cobrança retroativa dos impostos que deixaram de ser pagos; e porque vários Estados não estão aceitando o crédito de ICMS de produtos que receberam incentivos em outras unidades da Federação” (BRASIL, 2008).

Naturalmente, os problemas da tributação indireta (*i.e.*, sobre a venda de produtos e serviços) no Brasil não se limitam às mazelas do ICMS. Por um lado, a cumulatividade da tributação indireta brasileira ainda é significativa – visto que o ISS e parte da Cide, Cofins e PIS/PASEP são cumulativos. Por outro lado, o fato de haver seis grandes tributos sobre a venda de bens e serviços não financeiros no Brasil (ICMS, Cofins, PIS/PASEP, IPI, ISS e Cide) e o fato de a legislação do ICMS e do ISS variar de acordo com o estado/município em que o bem é produzido/comercializado, fazem com que a tributação indireta brasileira seja uma das mais complexas do mundo.

10. A despeito das compensações financeiras dadas pela União. Em entrevista ao jornal *Valor Econômico* no dia 5/11/2010, por exemplo, o governador eleito do Pará Simão Jatene (do PSDB) afirmou que: “(...) [A Lei Kandir] é uma das maiores aberrações da federação brasileira. O país resolveu desonerar as exportações. Ou seja, não podemos cobrar ICMS sobre o que é exportado, mas os produtos exportados que incorporem algum tipo de insumo comprado em outro Estado recolhem nele o imposto, e a empresa se credita desse imposto no Pará. Ou seja, além de não podermos cobrar sobre o que é exportado, ainda ficamos devedores da empresa pelo imposto que ela recolheu em outro Estado. (...) A federação brasileira está esgarçada, não adianta tentar negar. O pacto federativo já foi para o espaço há algum tempo.”

2.2 Mais sobre a iniquidade federativa brasileira

Como se não bastassem os problemas apontados na seção anterior, há ainda o fato de a Constituição de 1988 prever critérios problemáticos de divisão das arrecadações dos impostos federais e estaduais entre os entes federados.

São três os critérios mais importantes, a saber: *i*) os fundos de participação dos estados (FPE) e dos municípios (FPM); *ii*) os critérios de distribuição da arrecadação do IPVA entre os municípios do estado arrecadador; e *iii*) os critérios de distribuição da arrecadação do ICMS entre os municípios do estado arrecadador.¹¹

Começando pelos fundos, nota-se que a Constituição reza que 21,5% da arrecadação conjunta do IR¹² e do IPI (*i.e.*, R\$ 43,5 bilhões em 2009, ou 0,215*R\$ 202 bilhões) deve ser distribuída aos estados (e ao Distrito Federal), e 22,5% desta arrecadação (*i.e.*, R\$ 45,5 bilhões em 2009) deve ser distribuída aos municípios brasileiros. No primeiro caso (FPE), o principal critério de divisão é regional (25,37% dos recursos vão para o Norte, 52,46% para o Nordeste, 7,17% para o Centro-Oeste, 6,52% para o Sul e 8,48% para o Sudeste). No segundo (FPM), os municípios mais populosos e com baixa renda *per capita* ganham relativamente mais do que municípios pouco populosos e com alta renda *per capita*.

A Constituição reza, ainda, que metade da receita arrecadada pelos estados com o IPVA (*i.e.*, 50% de R\$ 20,2 bilhões, ou R\$ 10,1 bilhão em 2009) e um quarto da arrecadação do ICMS (*i.e.*, 25% de R\$ 230 bilhões, ou R\$ 57,5 bilhões em 2009) deve ser dividida com os municípios. A Constituição nada diz sobre os critérios de repartição dos recursos do IPVA entre os municípios,¹³ mas estabelece que no mínimo três quartos dos recursos do ICMS devem ser distribuídos na “proporção do valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços” de cada município, e até um quarto “de acordo com o que dispuser lei estadual”. O resultado disto é que municípios que concentram a produção em uma determinada região recebem muito mais recursos do ICMS do que seus vizinhos geográficos. Em 2009, por exemplo, o município de Paulínia, no estado de São Paulo, onde se localiza uma refinaria da Petrobras, recebeu R\$ 7.232 de ICMS por cada um de seus quase 85 mil habitantes, enquanto os municípios vizinhos de Nova Odessa (49 mil habitantes) e Cosmópolis (59 mil habitantes) receberam respectivamente R\$ 578 e R\$ 291 por habitante.

O problema da iniquidade federativa do Brasil – ou a ausência “de correlação entre as necessidades de aportes financeiros e os repasses [de recursos] efetivamente realizados (aos estados e municípios)” (BRASIL, 2009) – está

11. Ver Albuquerque *et al.* (2008, cap. 9) para uma discussão mais detalhada deste ponto.

12. Exclusive o pago por servidores públicos estaduais e municipais.

13. É usual, entretanto, que o estado divida o imposto meio a meio com o município onde ocorreu o licenciamento do veículo.

presente também no caso dos chamados “*royalties* do petróleo” (no valor de R\$ 16,8 bilhões, ou 0,53% do PIB, em 2009)¹⁴ – ainda que, neste caso, a legislação relevante seja infraconstitucional. Em 2009, por exemplo, o município de Campos dos Goytacazes (434 mil habitantes), no estado do Rio de Janeiro, recebeu R\$ 2.162 por habitante de *royalties* (incluindo “participações especiais”), enquanto os municípios vizinhos de São Fidélis (39 mil habitantes) e Cardoso Moreira (12 mil habitantes) receberam, respectivamente, R\$ 151 e R\$ 275 por habitante.

2.3 Breves notas sobre as propostas de reforma tributária nas últimas duas décadas e sobre a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 233/2008

Contam-se às dezenas as propostas de reforma tributária feitas desde 1988 por parlamentares, federações patronais, sindicatos de órgãos ligados à fiscalização tributária, “comissões de notáveis”, economistas profissionais e pelo Poder Executivo.¹⁵ Tais propostas são muito distintas entre si, como seria de se esperar, mas alguns temas são recorrentes.

Uma primeira característica geral dessas propostas é o foco na tributação indireta.¹⁶ A lógica desta opção é resumida por Ferreira (2002, p.34, ênfase no original) na seguinte passagem:

o maior problema do sistema brasileiro, sob a ótica da competitividade, é a tributação sobre o consumo. A tributação da renda e da propriedade, embora passível de aprimoramento, não afeta tão fortemente a questão concorrencial e eventuais reformulações podem ser feitas por legislação infraconstitucional em etapa posterior.

Essencialmente a mesma opinião aparece em Appy (2009, p.12), um dos arquitetos da proposta de reforma tributária feita no segundo mandato do presidente Lula (PEC no 233/2008).

Uma segunda característica geral das propostas de reforma tributária feitas nas últimas duas décadas é a ideia de que vários dos atuais tributos indiretos devem ser extintos e substituídos por um (ou poucos) novo(s) imposto(s) sobre o valor adicionado – ou IVA(s). Na versão mais ousada da proposta, todos os tributos indiretos nacionais seriam extintos e um IVA nacional (com critérios de repartição diversos) seria criado para substituí-los. Uma variante menos ousada

14. Note-se que os chamados “*royalties* do petróleo” não são tecnicamente tributos, mas “compensações financeiras ao Estado pela utilização de recursos não renováveis”.

15. Detalhes sobre várias dessas propostas podem ser encontrados em Affonso e Silva (1995), Ferreira (2002), Oliveira (2002), e Piscitelli *et al.* (2009), entre outros.

16. A exceção que confirma a regra é a proposta feita pela “Comissão Executiva de Reforma Fiscal” criada por ninguém menos que o presidente Fernando Collor em 1992 – que sugeriu amplas mudanças em todos os aspectos da tributação brasileira, inclusive um “imposto sobre ativos” (a ser cobrado das empresas a partir de 1994).

sugere a substituição de conjuntos dos atuais tributos indiretos *federais* por um novo IVA federal – talvez já antecipando a reação contrária dos estados e dos grandes municípios à proposta de um IVA nacional.

Claro está que o ICMS seria extinto na hipótese de criação de um IVA nacional. No caso de isto não acontecer, há amplo consenso técnico de que a cobrança do ICMS deve passar a ser “no destino” e não “na origem” – como praticamente todos os IVAs existentes no mundo –, a fim de acabar com o problema da guerra fiscal.

As propostas sobre o que fazer com as contribuições sociais são mais variadas. Alguns simplesmente propõem a extinção das contribuições sociais, trocando-as por um IVA federal ou nacional – e acabando, assim, com o sistema tributário dual criado pela Constituição de 1988. Outros propõem a substituição das atuais contribuições sociais incidentes sobre a venda de bens e serviços por uma nova contribuição social formada por um adicional ao IVA nacional (FIESP/CIESP, 1999) ou ao ICMS (FEBRAFITE, 2009). Nada impediria, ainda, a criação de uma contribuição social sobre o valor adicionado, em lugar de um IVA federal (FIPE-USP, 2002).

A PEC nº 233/2008 revisitou, à sua maneira, esses temas, mas também adicionou-lhes vários elementos interessantes.

Começando pelos temas clássicos, a PEC nº 233/2008 enfatizou inequivocamente o aumento da eficiência e competitividade das firmas brasileiras – tendo muito pouco a dizer sobre os problemas *i)*, *ii)* e *v)* do Sistema Tributário Nacional listados em Brasil (2009) e mencionados ao início desta seção 2. Ademais, propôs a extinção da Cofins, PIS/PASEP, Cide e contribuição para o salário-educação, e sua substituição por um IVA federal – além da extinção da CSLL e sua incorporação ao IRPJ.

Outra proposta “clássica” da PEC nº 233/2008 é a transformação do ICMS em um tributo cobrado “no destino” – e a uniformização das 27 legislações estaduais que atualmente regulam este tributo. Tendo em vista o forte impacto redistributivo da referida mudança sobre as receitas estaduais, propôs-se ainda que ela fosse feita gradualmente, em um período de oito anos. E previu-se a criação de um Fundo de Equalização de Receitas, a ser regulamentado por lei complementar, com o intuito de garantir que nenhum estado fosse prejudicado financeiramente pela mudança.

Vista desse ângulo, a PEC nº 233/2008 soa bastante convencional – e até mesmo conservadora quando se nota que ela efetivamente desmonta o sistema

tributário dual criado pela Constituição de 1988.¹⁷ Mas é justo notar que a proposta também avança em áreas menos convencionais. Chamam atenção, em particular, as propostas de *i*) desonerar a folha de pagamentos das empresas, por meio da redução da contribuição patronal para a previdência social dos atuais 20% para 14% da folha salarial – além da extinção da contribuição para o salário-educação; *ii*) a desoneração completa, ainda que gradual, da tributação sobre a aquisição de bens de capital pelas empresas; e *iii*) a transferência para lei complementar da definição dos critérios de partilha dos recursos do ICMS para os municípios.

3 ELEMENTOS DE UMA VISÃO ALTERNATIVA

Claro está, do que acaba de ser exposto, que o Sistema Tributário Nacional tem graves problemas e que vários deles se concentram no texto constitucional que regula a tributação indireta no Brasil. Esta última inegavelmente piora a distribuição de renda, reduz a competitividade internacional dos nossos produtos, incentiva a concessão de isenções fiscais descabidas para grandes empresas e distribui recursos públicos de modo flagrantemente desigual entre os (habitantes dos) municípios brasileiros.

O autor destas notas se posiciona ao lado daqueles que defendem uma reforma que viabilize a criação de um IVA nacional – com a manutenção dos atuais tributos regulatórios – e de uma contribuição social única, na forma de um adicional ao referido imposto. Naturalmente, a realidade política pode implicar que arranjos diferentes do ótimo tenham que ser adotados. Neste sentido, cumpre destacar que a convivência de um ICMS cobrado no destino (e mesmo do ISS) com uma contribuição social única sobre o valor adicionado parece um *second-best* bastante razoável – e uma situação indubitavelmente muito melhor, em termos de eficiência produtiva e qualidade das relações federativas, do que o *status quo* vigente.

Tal arranjo preserva vários dos avanços da PEC nº 233/2008, sem implicar um desmonte do regime tributário dual criado pela Constituição de 1988.

Parece urgente, ademais, que se promova uma mudança na definição dos critérios de partilha dos recursos do ICMS para os municípios – tal como apropriadamente previsto na PEC nº 233/2008. O *status quo* vigente nesta área é simplesmente injustificável.

17. A proposta da PEC nº 233/2008 é que seja repassada para a seguridade social um percentual fixo (de pouco menos de 40%) da arrecadação conjunta do IR, IPI e do novo IVA federal. O problema desta proposta, como aponta o Conselho Nacional de Saúde (2009), é que "(...) atualmente, é possível aumentar a alíquota de alguma das contribuições [sociais] existentes (...), visando atender uma necessidade de ampliação do financiamento da área da seguridade social sem o aumento generalizado da carga tributária. Com a proposta, (...) isso não será mais possível". Com efeito (*ibid.*), "nos termos da proposta, para obter R\$ 4 bilhões de recursos adicionais [para a seguridade social] será preciso aumentar a arrecadação dos impostos que integram a base de cálculo em R\$ 10 bilhões (...). Há que se considerar, ainda, que uma majoração de impostos por meio da mudança da base de cálculo ou da revisão de alíquotas ocorre por meio de lei específica que entra em vigor somente no exercício seguinte, prazo esse que não vale para as contribuições."

Seria desejável ainda desonerar o investimento produtivo e a contratação de mão de obra no Brasil – novamente tal como previsto na PEC nº 233/2008. A criação de uma contribuição social sobre o valor adicionado é uma maneira de viabilizar a desoneração da folha de pagamentos, uma vez que resultaria na extinção das contribuições para o Sistema S e o salário-educação.¹⁸ A desoneração dos investimentos irá requerer alguma renúncia tributária no curto prazo, mas não deixa de fazer completo sentido por causa disto, posto que os novos investimentos são cruciais para aumentar a capacidade de produção instalada no país – e, portanto, o produto, o número de empregos, e a arrecadação tributária deste último.

Também é verdade que tais medidas têm algo a ver com as soluções para os problemas da regressividade da carga tributária e da falta de cidadania tributária no Brasil. Como aponta a cartilha preparada pelo Ministério da Fazenda para divulgar a PEC nº 233/2008 (BRASIL, 2008), a uniformização da legislação sobre a tributação indireta abre espaço para a redução da tributação sobre bens de consumo das camadas mais pobres da população.¹⁹ Também é verdade que a diminuição do número de tributos indiretos facilitaria a tarefa de fazer cumprir o parágrafo quinto do artigo 150 da Constituição, de acordo com o qual o governo deve tomar “(...) medidas para que os consumidores sejam esclarecidos acerca dos impostos que incidam sobre mercadorias e serviços” – o que certamente contribuiria para aumentar a cidadania tributária no país.

É justo notar, entretanto, que muito mais pode ser feito para mitigar esses problemas, e também a questão do baixo retorno social da carga tributária. Note-se, por exemplo, que nenhuma das medidas supracitadas aproximaria a estrutura tributária brasileira da verificada na média da OCDE. E é justo notar, também, que não se faz necessário alterar o texto constitucional para, por exemplo, começar a cobrar o ITR no país.²⁰ Ou para se elevar a alíquota do imposto sobre transmissão *causa mortis* e doações (ITMCD) para mais perto dos padrões internacionais.²¹ Ou para aumentar a tributação sobre a renda das pessoas físicas no país – seja por meio da criação de alíquotas marginais mais altas²² ou da extinção de isenções

18. As perdas estimadas de arrecadação tributária com medidas de desoneração da folha de pagamentos (Ansiliero *et al.*, 2010) sugerem, entretanto, que avanços graduais são apropriados nesse caso.

19. A produção dos quais é parte importante da atividade econômica (e, portanto, da renda tributável) dos estados mais pobres da Federação – que acabam, assim, impelidos a tributar tais bens.

20. Que atualmente é tão baixo que sequer cumpre suas funções regulatórias básicas.

21. A Constituição reza que a alíquota máxima do referido imposto deve ser fixada pelo Senado Federal. Atualmente esta alíquota é de 8% (Resolução nº 9 do Senado Federal, de 05 de maio de 1992). A maior parte dos estados adota alíquotas bem menores que a máxima. A alíquota do estado de São Paulo, por exemplo, é de 4%, contra uma média de mais de 40% para as alíquotas máximas do mesmo tributo nos EUA, na Alemanha, na França e no Reino Unido. Não surpreende, assim, a propensão à filantropia que caracteriza os milionários destes países.

22. A atual alíquota marginal máxima brasileira, de 27,5%, é muito inferior, por exemplo, às verificadas nos EUA (41,5%), na Austrália (46,5%), na Coreia do Sul (35,4%) e no Japão (47,3%) – apenas para citar países insuspeitos de políticas redistributivas extravagantes.

flagrantemente regressivas para os gastos com saúde e educação.²³ Ou para incentivar os municípios a reverem seus procedimentos de avaliação imobiliária para fins tributários, aumentando com isto a arrecadação do IPTU.²⁴ Todas estas medidas – se acompanhadas de reduções equivalentes na tributação indireta – contribuiriam para diminuir consideravelmente a regressividade da carga tributária brasileira e tornar esta última mais transparente, aumentando com isto os níveis de cidadania tributária entre os brasileiros. Nenhuma delas parece radical, sob qualquer ponto de vista. Ao contrário, sua adoção apenas faria com que o Brasil se aproximasse da prática das economias capitalistas desenvolvidas.

Também não é necessário alterar a Constituição para desenhar critérios de partilha federativa de verbas federais não detalhados nesta última – como os critérios de partilha dos *royalties* do petróleo, por exemplo –, com padrões mínimos de equidade horizontal. Se a estes últimos padrões se adicionarem ainda critérios objetivos que premiem a qualidade da gestão municipal e estadual, tal mudança certamente contribuiria para mitigar também o problema do baixo retorno social da carga tributária brasileira.²⁵

Claro está que a extensão, o ritmo e a natureza das mudanças aqui sugeridas podem e devem ser debatidos. Inclusive, e crucialmente, porque sua viabilidade política está longe de ser garantida. De todo modo, espera-se que as linhas gerais da “visão alternativa” sobre as reformas necessárias no Sistema Tributário Nacional proposta aqui tenham ficado claras para o leitor. Simplesmente não há motivos para focar a discussão apenas nas reformas constitucionais sobre a tributação indireta. Por mais que este último tópico seja crucial – como, de fato, o é –, não se deve esquecer que avanços importantes na tributação direta podem e devem ser feitos também em legislações infraconstitucionais, independentemente do fato de se avançar ou não na reforma constitucional.

REFERÊNCIAS

AFFONSO, R. B. A.; SILVA, P. L. B. (Orgs.). **Reforma tributária e federação**. São Paulo: Fundação do Desenvolvimento Administrativo (FUNDAP)/ Universidade Estadual Paulista (UNESP). 1995. Coleção Federalismo no Brasil.

ALBUQUERQUE, C.; MEDEIROS, M.; FEIJÓ, P. H. **Gestão de finanças públicas: fundamentos e práticas de planejamento, orçamento e administração financeira com responsabilidade social**. Brasília: Coleção Gestão Pública, 2008.

23. Como recentemente ocorreu na cidade de São Paulo, na gestão do prefeito Gilberto Kassab, do partido Democratas (DEM).

24. Como recentemente ocorreu na cidade de São Paulo, na gestão do prefeito Gilberto Kassab, do partido Democratas (DEM).

25. Ainda que essa carga tributária tenha a ver fundamentalmente com o fato da composição média do gasto brasileiro ser relativamente regressiva do ponto de vista distributivo – um ponto que foge, entretanto, ao escopo deste texto.

ANSILIERO, G. *et al.* A desoneração da folha de pagamentos e sua relação com a formalidade no mercado de trabalho. *In*: CASTRO, J. A.; SANTOS, C. H.; RIBEIRO, J. A. C. (Orgs.). **Tributação e equidade no Brasil**: um registro da reflexão do Ipea no biênio 2008-2009. Brasília: Ipea, 2010.

APPY, B. Necessidade de uma reforma tributária no Brasil. *In*: PISCITELLI, R. B.; ELLERY JÚNIOR, R.; COSTA, T. **Reforma tributária**: a costura de um grande acordo nacional. São Paulo: Atlas, 2009.

ARNOLD, J. Do tax structures affect aggregate economic growth? Empirical evidence from a panel of OECD countries. **Economics Department Working Paper**, Paris: Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), n. 643, 2008.

BERNARDI, L.; FRASCHINI, A.; SHOME, P. **Tax systems and tax reforms in south and East Asia**. Londres: Routledge, 2006.

BRASIL. Ministério da Fazenda. **Carga fiscal 1999 - O sistema S**. Brasília, 1999.

_____. Ministério da Fazenda. **Reforma tributária**. Brasília, 2008.

_____. Presidência da República. Secretaria do Conselho do Desenvolvimento Econômico Social (CDES). **Indicadores de equidade do Sistema Tributário Nacional**. Brasília, 2009. Relatório de Observação n. 1.

CAUMO, R. H.; CRESTANI, W. R. Fazenda do Estado de São Paulo avança na questão do crédito acumulado de ICMS, mas restrições persistem. **Biblioteca Informa**, n. 57, São Paulo: Pinheiro Neto Advogados. Anexo.

CENTRO DE ESTUDOS SINDICAIS E DE ECONOMIA DO TRABALHO (CESIT). **Carta Social e do Trabalho**. Campinas: Instituto de Economia (IE) – Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), n. 8, 2008.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS BISPOS DO BRASIL (CNBB). **Nota da CNBB em defesa dos direitos sociais básicos sob ameaça na proposta tributária**. Brasília, Distrito Federal, 13 fev. 2009.

CONSELHO NACIONAL DE SAÚDE (CNS). **O impacto da reforma tributária sobre o financiamento da seguridade social**. Brasília: Comissão de Orçamento e Financiamento, 2009.

CORSEUIL, C. H. L.; MOURA, R. L. O impacto do SIMPLES federal no nível de emprego da indústria brasileira. Ipea, 2010. **Mimeo**.

FEDERAÇÃO BRASILEIRA DE ASSOCIAÇÕES DE FISCAIS DE TRIBUTOS ESTADUAIS (FEBRAFITE). Proposta de Reforma tributária. *In*: PISCITELLI, Roberto B.; ELLERY JÚNIOR, R.; COSTA, T. **Reforma tributária**: a costura de um grande acordo nacional. São Paulo: Atlas, 2009.

FEDERAÇÃO E CENTRO DAS INDÚSTRIAS DE SÃO PAULO (FIESP/ CIESP). **Reforma tributária pela produção e pelo emprego**. São Paulo, 1999.

FERREIRA, R. N. **A reforma essencial**: uma análise, sob a ótica empresarial, das propostas e dos bastidores da reforma tributária. São Paulo: Geração Editorial, 2002.

FUNDAÇÃO INSTITUTO DE PESQUISAS ECONÔMICAS (FIPE) – UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO (USP). Proposta FIPE/USP para a reforma tributária e da seguridade social no Brasil. *In*: FERREIRA, R. N. **A reforma essencial**: uma análise, sob a ótica empresarial, das propostas e dos bastidores da reforma tributária. São Paulo: Geração Editorial, 2002.

FURCERI, D.; KARRAS, G. Tax changes and economic growth: empirical evidence for a panel of OECD countries. *In*: **Anais do seminário “Challenges for government revenues in the EU”**. Frankfurt: Banco Central Europeu, 2008.

INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS (INESC). **Reforma tributária desmonta o financiamento das políticas sociais**. Brasília, 2008. Nota Técnica n. 140.

MAGALHÃES, R. A. A seguridade social e a reforma da previdência. 2004. **Mimeo**.

OLIVEIRA, J. T. **Reforma tributária**: uma resenha. Vitória: Secretaria de Estado de Fazenda do Espírito Santo, 2002.

PISCITELLI, R. B.; ELLERY JÚNIOR, R.; COSTA, T. **Reforma tributária**: a costura de um grande acordo nacional. São Paulo: Atlas, 2009.

REZENDE, F. **A reforma tributária e a federação**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2009.

REZENDE, F.; OLIVEIRA, F.; ARAÚJO, E. **O dilema fiscal**: remendar ou reformar? Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2007.

SANTOS, C. H.; GENTIL, D. L. A Constituição Federal de 1988 e as finanças públicas brasileiras. *In*: CARDOSO JÚNIOR, J. C. (Org.). **A Constituição Brasileira de 1988 revisitada**: recuperação histórica e desafios atuais das políticas públicas nas áreas econômicas e sociais. Brasília: Ipea, vol. 1, 2009.

SLEMROD, J.; BAJIKA, J. **Taxing ourselves**: a citizen’s guide to the debate over taxes. Cambridge: MIT Press, 2008.

SILVEIRA, F. G. **Tributação, previdência e assistência sociais**: impactos redistributivos. Tese (Doutorado), Instituto de Economia (IE), Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), Campinas, 2008.

SOARES, S. *et al.* O potencial distributivo do Imposto de Renda Pessoa Física (IRPF). *In*: CASTRO, J. A.; SANTOS, C. H.; RIBEIRO, J. A. C. (Orgs.). **Tributação e equidade no Brasil**: um registro da reflexão do Ipea no biênio 2008-2009. Brasília: Ipea, 2010.

INFLAÇÃO NO BRASIL NOS ANOS 2000: CONFLITOS, LIMITES E POLÍTICAS NÃO MONETÁRIAS

Julia de Medeiros Braga*

O processo inflacionário é apresentado, segundo o referencial ortodoxo, intrínseca e predominantemente, como resultado do excesso de demanda agregada sobre a oferta agregada: quando existe um aquecimento da demanda que não pode ser atendida pela existente capacidade produtiva da economia, levando em consideração os estoques acumulados dos bens produzidos e a disponibilidade dos demais fatores de produção, especialmente o trabalho. Este excesso de demanda na antiga tradição monetarista é referenciado como sinônimo de excesso de moeda em circulação. Segue que a recomendação de política econômica é centrada na atuação da política monetária para o alcance da estabilidade dos preços. Nas abordagens modernas o foco não é a variação da oferta de moeda, mas da taxa de juros, com a explicitação de diversos mecanismos de transmissão aos preços. Não obstante, o principal e fundamental entre eles são as variações de preço resultantes do descolamento entre o crescimento da demanda agregada e do produto potencial.

Neste capítulo procura-se avaliar o processo inflacionário recente da economia brasileira (de 2000 a 2010) a partir de linhas diferentes de investigação, que possibilitam o entendimento deste processo de maneira mais ampla, isto é, fortemente vinculada a fatores estruturais e institucionais da economia de um país. Desta forma, políticas que promovam o desenvolvimento econômico podem gerar impactos benéficos não negligenciáveis sobre o processo de manutenção da estabilidade de preços, mesmo num contexto de crescimento acelerado.

O marco teórico adotado, muitas vezes denominado *cost push inflation*, segue os autores de tradição estruturalista (kaleckiana e latino-americana cepalina),

* Professora-adjunta da Faculdade de Economia da Universidade Federal Fluminense (UFF) e pesquisadora do Programa Nacional de Pesquisa em Desenvolvimento (PNPD) no Ipea. A autora agradece a Ricardo Carneiro e a Carlos Pinkusfeld Bastos pelos comentários e sugestões, eximindo-os de qualquer responsabilidade sobre as opiniões emitidas neste trabalho.

sraffiana e pós-keynesiana. A caracterização dos custos no sentido macroeconômico está relacionada aos preços básicos da economia: salários nominais, taxa de câmbio, taxa de lucro, preço dos insumos básicos e impostos. Uma pressão inicial em algum destes preços básicos pode gerar um processo inflacionário, a depender da maneira de os outros preços reagirem a tal impulso, isto é, a depender da interação entre eles.

A análise é desagregada para diferentes categorias de bens e serviços e setores da economia. A desagregação permitiu inferir a existência de processos muito distintos de formação de preços e, portanto, de impacto sobre a inflação. O estudo pretende prover um subsídio para a adoção de políticas públicas que compatibilizem desenvolvimento econômico com estabilidade de preços.

1 A CONFIGURAÇÃO ATUAL

1.1 Inflação de demanda?

Segundo a classificação pós-keynesiana, a inflação de demanda acontece apenas quando existe excesso de demanda frente à capacidade produtiva, aos estoques acumulados e/ou à disponibilidade de mão de obra.

Historicamente no Brasil sempre foi difícil encontrar uma relação econométrica sistemática entre inflação e excesso de demanda. Esta relação é bastante instável, varia de acordo com a fase histórica da economia, sendo negativa em alguns períodos e positiva em outros. O próprio Banco Central do Brasil (BCB) já publicou estimativas, para o período de 1996 a 2007, cujo coeficiente associado à taxa de desemprego na Curva de Phillips é significativo, porém com sinal positivo (BCB, 2008).

De fato, estimativas recentes desagregadas por grupos do Índice de Preço ao Consumidor Amplo (IPCA) indicam que a demanda (entre câmbio, preço das *commodities*, expectativas inflacionárias e inércia inflacionária) é a variável de menor relevância na explicação da inflação (MARTINEZ e CERQUEIRA, 2010).

As evidências mostram também que os aumentos na renda e na atividade econômica estimulam e elevam *mais que proporcionalmente* o investimento privado no país (LUPORINI e ALVES, 2007). Além disso, num cenário de demanda aquecida, parte dela pode ser atendida por importações.

Dessa forma, cabem aqui duas qualificações. A primeira é que a capacidade de reação da oferta a um cenário de aquecimento da demanda é muito diferenciada setorialmente. A segunda é que, num cenário de moeda valorizada, os preços que *teoricamente* podem ser impactados pela demanda interna aquecida são aqueles de bens ou serviços que não podem ser comercializados com outros países.

Assim, a reação à demanda na indústria é relativamente rápida e intensa. Ademais, muitos ramos da atividade industrial, especialmente os que não são de processos contínuos, trabalham com uma operação da capacidade produtiva abaixo do máximo, contando, pois, com uma capacidade ociosa planejada para fazer frente a eventuais elevações da demanda agregada – inclusive na fase em que os investimentos já foram realizados mas ainda não foram maturados. Finalmente, a possibilidade de importar ocorre com a maioria dos bens industrializados. Portanto, quando muito, o que pode acontecer no setor são restrições muito pontuais de oferta em determinadas atividades específicas.

No caso da agricultura, tal reação pode ser menos perfeita, devido a uma potencial rigidez da oferta *vis-à-vis* um aumento inesperado da demanda. De fato, em estimativas desagregadas por grupos do IPCA, o grupo *alimentos e bebida* reage positivamente a períodos de demanda aquecida, sendo o único grupo relevante do IPCA a apresentar este tipo de comportamento.¹ Porém, como será visto mais adiante, o preço do setor agropecuário está mais ligado a pressões de *demanda em nível global* do que doméstico, o que aparece refletido no comportamento do preço das *commodities* agrícolas.

Uma categoria importante de análise são os *serviços* cujos preços não são administrados na esfera pública. Esta categoria compreende os chamados *serviços pessoais*, prestados por empregados domésticos, cabeleireiros, e por outros profissionais tais como mestres de obras, mecânicos etc. Também estão incluídos nesta categoria serviços prestados pelos profissionais liberais (médicos, dentistas, advogados, entre outros). Outras componentes com peso significativo nesta categoria do IPCA denominada de “serviços” (classificada pelo BCB) são o aluguel residencial, as taxas condominiais e, especialmente, serviços da *área de educação* – os itens *cursos e cursos livres* são, de longe, os que apresentam maior peso no índice, com forte influência, em particular, do ensino fundamental e superior. Novamente aqui se coloca a questão: embora teoricamente a demanda possa surtir efeito sobre estes preços, é difícil encontrar a significância estatística de tal relação. Isto acontece mesmo levando em consideração apenas a componente da demanda mais próxima daquela que realmente é direcionada para estes serviços, que é o consumo das famílias. A última crise econômica, por exemplo, não afetou a evolução destes preços, nem mesmo dos serviços pessoais, em particular.

Mais relevante que o impacto direto da demanda é o *indireto*, por meio de um ambiente mais favorável às reivindicações dos empregados no período de negociações salariais. Porém, na abordagem adotada neste capítulo, não se

1. Outros componentes também são afetados, mas apresentam baixo peso na composição do IPCA. São eles: artigos de obra em habitação e artigos de limpeza, artigos de residência e serviços de saúde cujos preços não são administrados pelo governo. Os autores também acham significância no impacto sobre tarifas de telefone, porém se trata de um preço monitorado pelo governo (Martinez e Cerqueira, 2010).

denominam como inflação de demanda as eventuais pressões inflacionárias decorrentes de aumento de salários, mas sim inflação salarial. Particularmente no caso brasileiro, a resposta do custo do trabalho às variações da demanda existe, porém de forma moderada, como será visto adiante.

2 INFLAÇÃO IMPORTADA: IMPACTO DA VARIAÇÃO CAMBIAL E DOS PREÇOS INTERNACIONAIS

2.1 Câmbio

A estrutura produtiva, o grau de abertura comercial e a forma de inserção comercial da economia brasileira têm papel decisivo sobre os índices de preços, pois atrelam os custos de produção ao preço de bens denominados nos mercados internacionais, assim como às variações da taxa de câmbio entre o real e as moedas dos principais parceiros comerciais do Brasil.

O principal canal de transmissão do câmbio aos preços são os custos dos insumos importados, na conversão para a moeda doméstica. Uma desvalorização cambial eleva os custos de setores que utilizam insumos importados em fases intermediárias de produção. Posteriormente, mesmo setores que não utilizam insumos e componentes importados, mas que adquirem bens daqueles primeiros, são afetados pela mudança cambial.

Uma análise setorial do índice de preço no atacado (IPA-OG) indica que todos os *setores industriais de bens comercializáveis* sofrem repasse cambial, com repasse médio próximo a 0,7 (elevação de 0,7% do IPA-OG para cada 1% de aumento do câmbio). Os setores que apresentam em sua composição de insumos uma participação maior de importados apresentam repasse cambial mais elevado (CORREA, 2009). Este repasse é praticamente completo nos setores de extração de petróleo e gás, setores do complexo químico e outros com elevado grau de abertura.

Os preços no atacado dos setores industriais (IPA industrial) vão afetar intensamente os preços no varejo (IPCA). As estimativas indicam que a maior parte deste repasse ocorre ao longo de seis meses (BCB, 2010).

Variações na taxa de câmbio são bastante significativas também em estimativas diretas para a inflação ao consumidor (IPCA). Um aumento médio de 10% na taxa de câmbio leva a um aumento de 1 ponto percentual (p.p.) da inflação (BASTOS e BRAGA, 2010).

2.2 Preços internacionais e *commodities*

Ao contrário do que acontece com o efeito cambial, nem todos os preços de setores industriais de bens comercializáveis sofrem influência da variação dos

preços internacionais.² Aqueles que apresentam maior sensibilidade são os do complexo químico – o que pode ser explicado pelo custo dos insumos – e os das indústrias extrativas e produtoras de *commodities* com maior coeficiente exportado (açúcar, café, óleos) – o que pode ser explicado pela vinculação entre preços domésticos aos preços internacionais, devido à possibilidade de venda tanto para o mercado doméstico como para o mercado externo, buscando uma equalização da rentabilidade entre vendas domésticas e externas.³

Nas equações agregadas, os preços internacionais são significativos para a explicação das variações da inflação ao consumidor (BASTOS e BRAGA, 2010).⁴ Nos anos 2000 verificou-se uma *correlação média negativa* entre a taxa de câmbio, de um lado, e os preços das *commodities* (em particular) e os preços internacionais (em geral) de outro. Para a inflação brasileira tal relação inversa foi providencial, pois o comportamento de um atuou no sentido de amenizar as pressões do outro. O único período em que os dois fatores atuaram conjuntamente em direção altista foi no final de 2002 e no início de 2003, o que explica o alto patamar da inflação alcançado ao longo de 2003.

Um setor específico que merece análise é o agrícola e pecuário, e a respectiva determinação da inflação de alimentos. O índice de preço ao atacado no setor agrícola sofre forte influência do preço das *commodities* agrícolas e das alterações cambiais. Existe forte correlação entre os preços das *commodities* agrícolas quando transformados em moeda nacional (real) e o *preço relativo* dos produtos agropecuários em relação aos da indústria da transformação. Este preço relativo *agrícola/indústria* (da transformação) aumentou de 1999 a 2002, diminuiu de 2002 a 2006, aumentou de 2006 a 2008, e depois do pico de 2008 cedeu levemente e se acomodou em patamar alto nos anos seguintes.

Na tradição estruturalista, o setor é classificado como aquele em que vigoram preços flexíveis (LABINI, 1984), respondendo a hiatos entre demanda e oferta. O setor agrícola e pecuário é caracterizado por uma baixa resposta (baixa elasticidade), a curto prazo, da produção a variações da demanda. Os produtores têm menos controle da oferta que no setor industrial, uma vez que ela sofre im-

2. Por preços internacionais entende-se aqui o preço das *commodities*, em geral, e dos produtos importados pelo Brasil, em particular.

3. Por outro lado, setores intensivos em mão de obra, com produção voltada prioritariamente para o mercado doméstico (vestuário, laticínio e outros no setor de alimentos e bebidas), não tiveram impacto dos preços internacionais. Outros setores cujos preços não sofrem impacto dos preços internacionais são aqueles de média e alta intensidade tecnológica fora do complexo químico (automóveis, material elétrico, equipamentos eletrônicos, e outros veículos e peças). Ver Correa (2009).

4. A variação dos preços dos produtos importados teve correlação positiva com a variação dos preços dos produtos exportados. Os preços dos bens exportados, por sua vez, seguiram a trajetória dos preços das *commodities*. Embora o índice agregado de preço dos produtos importados tenha se descolado em alguns anos e não sofram de volatilidade tão intensa, seguiram a mesma tendência de longo prazo do índice agregado de preço dos produtos exportados.

pacto de variações inesperadas de condições climáticas. A demanda, por sua vez, é caracterizada por ser pouco elástica a grandes variações de preços. Dessa forma, pequenos choques na oferta podem ter grandes impactos sobre os preços, o que é intensificado pela atuação dos especuladores. Em vários países, por exemplo, durante a última grande crise de 2008, o declínio da produção no setor foi menos intenso do que no resto da economia (OCDE-FAO, 2010).

Uma característica importante do setor no Brasil é a forte dependência da importação de fertilizantes, o que acaba por articular a formação de preços no setor aos preços destes insumos (determinados nos mercados internacionais) e à variação cambial. O forte aumento do preço dos fertilizantes ocorrido em 2004, por exemplo, teve o impacto de reduzir a produtividade no campo (TENÓRIO, 2010).

3 INFLAÇÃO DE LUCRO

3.1 Inflação de grau de monopólio (política dos monitorados)

Os preços administrados exerceram forte pressão sobre a inflação ao consumidor até 2005, especialmente devido ao preço dos combustíveis (mais especificamente, gasolina), energia elétrica e telefonia.⁵

Pelas regras impostas durante o processo de privatização, que tentavam preservar o valor das receitas em dólar dos novos proprietários, alguns desses itens acabaram por atrelar estes preços de uma forma indireta aos movimentos da taxa de câmbio. Tais regras permitiram que os preços tivessem reajustes muito acima da média da inflação durante o período de desvalorização cambial. Este aumento pode ser caracterizado por uma “inflação de grau de monopólio” e refere-se ao lucro acima daquele que ocorre sob condições de concorrência.

Especificamente no caso da *energia elétrica*, uma parcela da componente da fórmula de reajuste (encargos tarifários) é referenciada ao Índice Geral de Preços do Mercado (IGP-M). A influência da variação cambial é sentida também de forma direta, uma vez que a energia gerada por Itaipu é denominada em dólares. Em 2004, observou-se uma mudança do marco regulatório, racionalizando a compra da energia pelas distribuidoras pelo preço mais baixo disponível no mercado, por meio de leilões, evitando que distribuidoras comprassem ao preço mais alto, cobrado

5. Os preços administrados incluem os impostos e taxas – imposto sobre a propriedade de veículos automotores (IPVA), imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU) e taxa de água e esgoto – e as tarifas dos serviços de utilidade pública (telefonia, energia elétrica, planos de saúde e pedágios). Além disso, incluem itens sujeitos a acompanhamento por parte de órgãos do Estado, como medicamentos, passagens aéreas e derivados de petróleo. Representam cerca de 30% do IPCA. A lista completa dos itens no IPCA é a seguinte: IPTU, taxa de água e esgoto, gás de bujão, gás encanado, energia elétrica residencial, ônibus urbano, ônibus intermunicipal, ônibus interestadual, *ferry-boat*, avião, metrô, navio, barco, táxi, trem, emplacamento e licença, pedágio, gasolina, álcool, óleo, óleo diesel, plano de saúde, cartório, jogos lotéricos, correios, telefone fixo, telefone público e telefone celular.

por usinas termelétricas participantes de seus conglomerados. Além disso, para os leilões de energia nova o indexador de reajuste passou a ser o IPCA.⁶

No caso dos contratos dos serviços telefônicos, houve uma alteração na regulação em janeiro de 2006, em função do vencimento dos contratos realizados na época das privatizações. A primeira mudança foi a substituição do IGP-DI pelo Índice de Serviços de Telecomunicação (IST), composto por uma combinação de outros índices, entre eles o IPCA, o INPC, o IGP-M e o Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna (IGP-DI). A mudança do índice atuou no sentido de amortecer as fortes oscilações do IGP-DI e foi benéfica especialmente no ano de 2008, quando este índice aumentou 11,2%, o IPCA, 5,9%, e o Índice de Serviços de Telecomunicações (IST), 6,6%. Além disso, a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) alterou a regulação, no momento da reformulação contratual, alterando a fórmula do chamado *fator X*. Este fator do mecanismo de “preço-teto” (*price-cap*) consiste num desconto após o reajuste por determinado índice de preço. Anteriormente este fator era praticamente estático; com as novas regras, passou a ter uma fórmula que o vincula ao crescimento da produtividade. O resultado da nova regulamentação foi um aumento do desconto, uma redução dos tetos tarifários e um compartilhamento com os consumidores dos ganhos de produtividade do setor (MATOS, 2007).

A alteração contratual foi refletida nos preços. O item energia elétrica passou a ter crescimento médio abaixo da meta de inflação e o grupo “comunicações” do IPCA mostrou uma clara mudança de comportamento no mês de reajuste (julho) a partir de 2006. Desde então, no acumulado em 12 meses, sua variação correspondeu a uma média de 1,5% ao ano (a.a.).

Em relação aos combustíveis, a regra de reajuste da Petrobras é de não repassar oscilações de curto prazo aos preços dos combustíveis. Ademais, desde 2006 o Ministério da Fazenda adotou a política da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (Cide-flexível), reduzindo temporariamente a tributação sobre a *gasolina* e o *óleo diesel* durante picos de preço do petróleo no mercado internacional. O efeito destas duas políticas foi determinante para o comportamento da inflação nos anos recentes, quando a variação (já convertida em reais) de cerca de 40% do preço do petróleo ocorrida em 2007-2008 não foi inteiramente repassada ao preço dos combustíveis. Os preços da gasolina e do diesel nas refinarias permaneceram inalterados desde o final de 2005 até maio de 2008, quando houve reajuste de 10% no caso da gasolina e 15% no caso do diesel. O impacto sobre o consumidor do reajuste da gasolina, no entanto, foi nulo (a componente gasolina do IPCA variou em 0,0% no acumulado em 12

6. Tais mudanças se fizeram sentir a partir de 2006, uma vez que em 2005 aconteceram reajustes devido ao repasse de componentes financeiros, o chamado passivo regulatório (Souza, 2007).

meses), uma vez que foi compensado pela diminuição da Cide. Em 2009 e 2010 a variação percentual no IPCA continuou baixa para a gasolina (cerca de 1,5% a.a.),⁷ enquanto o óleo diesel passou a registrar deflação.

Essas mudanças nas regras dos preços foram interpretadas por Martinez e Cerqueira (2010) como uma alteração em uma componente “estrutural” desses preços. Os autores estimaram, por intermédio de modelos estatísticos, que após 2005/2006 o grupo de preços monitorados mudou de patamar, evidenciando a eficácia no sentido de combater a inflação via políticas não monetárias, tais como as mudanças contratuais nos setores de telefonia e energia elétrica, a regra de repasse dos preços internacionais aos combustíveis da Petrobras, e também a política tributária flexível da Cide.

3.2 INFLAÇÃO DE LUCRO (O PISO DA TAXA DE LUCRO)

Além da variação dos lucros associada ao grau de monopólio, importa saber o comportamento daquilo que seria uma taxa sob competição perfeita, aquela que serve de referência para todos os produtores num mercado com forte possibilidade de potenciais entrantes. Mesmo nestes mercados, a taxa de lucro não pode ficar consistentemente, ano após ano, abaixo da taxa de juros que remunera os ativos financeiros de menor risco, que na economia brasileira são os títulos públicos.

Uma *proxy* para a taxa de lucro real média da economia brasileira nesse período indica que esta flutuou em torno de 19,0%, patamar cerca de 9 p.p. acima da taxa de juros (BASTOS e BRAGA, 2010). Os dados indicam que a taxa real de lucro flutua menos que a taxa real de juros; porém, ainda assim, parece compartilhar a tendência de queda nos últimos anos.

Apesar dessa queda, o nível da taxa de juros no Brasil ainda é considerado muito elevado na comparação internacional.⁸ Como a taxa básica de juros define um piso para o valor da taxa de lucro, conclui-se que a própria política monetária tem contribuído para a manutenção de um nível muito alto para um dos “preços básicos” importante na formação dos preços finais de bens e serviços.

4 INFLAÇÃO SALARIAL E A PRODUTIVIDADE

De 2000 até 2004, os salários nominais médios cresceram abaixo da inflação (medida pelo IPCA), com média de 3,2 % a.a. A partir de 2005, a variação dos salários nominais ficou acima da inflação geral, passando a crescer numa média de 8,0% a.a.⁹ Os salários nominais apresentam movimento pró-cíclico, aumentando

7. Média do índice acumulado em 12 meses, ocorrida em todos os meses entre janeiro de 2009 e agosto de 2010.

8. Ver, neste volume, artigo intitulado *Análise e Perspectivas da Taxa de Juros no Brasil*, de autoria de Carlos Pinkusfeld Bastos.

9. Para o ano 2010 foi considerada a variação acumulada em 12 meses, terminando em agosto de 2010.

quando a economia cresce mais fortemente. Para cada diminuição de 1 p.p. da taxa de desemprego, considerados constantes todos os outros fatores que afetam os salários, há um aumento de 0,23 p.p. dos salários nominais.¹⁰

Dessa forma, desde 2005 até 2010 os salários podem ter sido o pivô da inflação. Porém, esse impacto somente ocorre se os ganhos salariais acima da inflação forem superiores ao aumento que cada trabalhador pode gerar para a produção de bens e serviços. Isto significa que devem ser levados em consideração os ganhos de produtividade do trabalho na avaliação da pressão salarial sobre a inflação. Neste período, o custo unitário do trabalho real (*i.e.*, o salário real médio *vis-à-vis* a produtividade) apresenta-se em patamar aproximadamente invariante. É importante destacar que este é um indicador agregado, de forma que determinadas categorias podem ter ganhos superiores à produtividade, e outras, inferiores. Logo, os ganhos *agregados* de produtividade trataram de compensar o crescimento dos salários *médios*.

No período de crescimento salarial acima da inflação, o salário mínimo (SM) apresentou ganho ainda superior ao do salário médio. O efeito do SM sobre a inflação é extremamente difícil de captar, devido ao fato de os reajustes serem concentrados em apenas um mês do ano, causando descontinuidades abruptas nas variações percentuais da série. Contudo, algumas evidências sugerem que o SM foi importante para explicar a evolução de preços em alguns setores.¹¹

Em primeiro lugar, o número de trabalhadores com salários equivalentes ao mínimo¹² foi cerca de 16% do número total de empregados em 2009, refletindo um aumento em relação à participação de 10% em 1999. Em segundo lugar, o crescimento dos rendimentos dos trabalhadores no setor informal (sem carteira assinada) e por conta própria foi superior ao do setor formal. Estes rendimentos podem ter sido influenciados pelo SM, visto que este pode atuar como um importante sinalizador, um “farol”, servindo de base para reajustes destas remunerações.

A influência do SM é sentida de forma mais intensa na inflação de serviços, mais especialmente nos serviços pessoais. Os serviços com preços não administrados pela esfera pública, aqui descritos na seção 1, cresceram acima da meta de inflação desde 2003, em uma média de aproximadamente 6,0% a.a. A partir de 2006 observou-se um leve aumento, inclusive do *preço relativo dos serviços* (serviços em relação a todas as outras componentes do IPCA).¹³

10. No caso específico do setor privado formalizado (empregos com carteira assinada), esse coeficiente é de 0,33 (Bastos e Braga, 2010).

11. Quando se toma o índice agregado de inflação, o salário mínimo não tem poder de explicação relevante, devido à predominância do efeito das variações nos preços internacionais e da taxa de câmbio (Bastos e Braga, 2010).

12. Ao valor do salário mínimo foi adicionado, para mais ou para menos, 3,6%, para considerar arredondamentos na declaração da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (PNAD/IBGE).

13. Colocando em perspectiva, esse aumento não se compara ao que aconteceu logo após o Plano Real (Mattos e

Em estimativas desagregadas do IPCA, é possível captar uma influência com significância estatística da variação do SM na evolução dos preços destes serviços ao longo da primeira década de 2000.

Portanto, de 2005 a 2010, em termos *médios*, os salários não pressionaram a inflação, pois foram compensados pelos ganhos da produtividade da economia com um todo. Porém, variações do SM impactaram a inflação de serviços (não públicos). A despeito das dificuldades de se obterem medidas adequadas para a produtividade no setor, é possível afirmar que os ganhos de produtividade gerados nestas atividades *per se* não foram suficientes para compensar estas pressões salariais. Portanto, o custo unitário do trabalho nos serviços não administrados exerceram de fato uma influência altista sobre os preços do setor.

Paralelamente, outras “categorias de uso” do IPCA diferentes dos serviços não administrados tiveram variações abaixo da meta de inflação no período, compensando o comportamento dos preços destes serviços, conforme será visto na próxima seção.

5 INFLAÇÃO EM DIFERENTES CATEGORIAS DE USO

O Banco Central separa o IPCA nas seguintes categorias de uso: serviços, (descrita na seção 1 deste capítulo), monitorados (que inclui os serviços públicos e outro preços administrados), bens de consumo duráveis, não duráveis e semiduráveis. Ao longo desta década, estas categorias apresentaram dinâmicas muito diferenciadas. Desde o final de 2005, o preço de *bens de consumo duráveis* (automóveis, eletrodomésticos, eletrônicos, mobiliário, material de obra, entre outros) cresceu muito abaixo da inflação agregada ao consumidor, apresentando variação praticamente nula. Este parece ser o efeito conjunto da valorização cambial, da exposição à concorrência externa, de economias de escala – e, portanto, redução do custo unitário de produção –, além da política de redução dos tributos devido à crise econômica de 2008.¹⁴

No caso de *bens não duráveis*, o maior peso é de alimentos e bebidas e produtos de higiene pessoal. O comportamento muito volátil de alimentos e o peso elevado sobre o índice agregado faz com que este índice seja um dos que mais pressionaram a inflação em alguns anos – como ocorreu em 2007 e 2008 – e que mais aliviaram a inflação em outros (2005 e 2006). Os bens

Cardoso Jr, 1998), mas de qualquer forma é um padrão visível de comportamento.

14. Nessa categoria, os itens que têm maior peso são os automóveis. O nível do preço de automóveis novos e usados declinou, mesmo em termos absolutos, a partir do final de 2005. Em 2008 esta queda foi acentuada pela política de redução do imposto sobre produtos industrializados (IPI). Mesmo com a volta do imposto ao patamar pré-crise, os preços dos automóveis mantiveram-se em patamares reduzidos. Tal dinâmica é influência direta da taxa cambial, assim como do aumento da concorrência no setor. Porém, as margens de lucro das montadoras podem ter ficado preservadas diante das economias de escala e redução dos custos, resultantes do aumento da produção.

de consumo *semiduráveis* apresentam forte influência de vestuário, calçados, acessórios e brinquedos. Nesta categoria, a dinâmica também é influenciada pela variação cambial. Desde 2005, apresentam crescimento moderado, próximo à meta estipulada pelo BCB, sem a mesma tendência deflacionista dos preços dos bens duráveis.

Dessa forma, desde 2006 a pressão inflacionária dos serviços não públicos é compensada pelos movimentos de preços dos bens duráveis e dos serviços públicos. Ao mesmo tempo, o preço dos semiduráveis apresenta média próxima da meta de inflação. Neste contexto, o comportamento do setor de bens não duráveis (em especial alimentos e bebidas) é o fiel da balança. Quando a direção de suas expressivas oscilações é positiva, a inflação cresce acima do centro da meta inflacionária; quando a oscilação é negativa, contribui para o objetivo de alcançar a meta.

5.1 Limites da configuração atual

Existe um fator fundamental para o entendimento do comportamento do valor real dos salários, que é a forte relação inversa entre salários reais e taxa de câmbio na maior parte do período pós-1999. Anos de valorização cambial foram acompanhados de crescimento dos salários reais, enquanto anos de desvalorização cambial foram acompanhados de queda dos mesmos salários. Esta relação inversa caracteriza uma importante dimensão do “conflito distributivo” da economia brasileira, que acontece entre aqueles cuja renda principal é o salário e aqueles cuja renda aumenta quando há desvalorização cambial, seja no âmbito do processo produtivo, seja devido a atividades puramente especulativas.

A taxa de câmbio tem sido o canal principal de atuação da política monetária – para alguns o único (SERRANO, 2010). Por intermédio de sua política de juros elevados, o BCB busca valorizar o câmbio com objetivos deflacionistas. Tal política impõe efeitos colaterais sobre outras variáveis da economia que apontam para os limites de sua utilização. A *valorização cambial* teve impacto negativo sobre a competitividade das exportações, especialmente de bens manufaturados, e também sobre as importações industriais. O coeficiente importado – medido em termos de quantidades importadas relativas ao produto interno bruto (PIB) – cresceu mais de 60% desde 2004, quando o câmbio começou a sofrer um processo de valorização nominal e real. A penetração no mercado interno de bens industrializados ameaça a própria sobrevivência de setores mais dinâmicos da indústria.

Dessa forma, esse conflito coloca o seguinte *dilema*: uma taxa de câmbio valorizada prejudica o desempenho das exportações e a competitividade dos produtos nacionais no mercado interno. Uma taxa desvalorizada compromete a estabilidade dos preços e o poder de compra dos salários. Um cenário de brusca

desvalorização cambial levaria a uma queda do poder de compra dos salários, o que poderia conter o processo de recuperação da parcela salarial na renda iniciada a partir de 2005. Um cenário de valorização agravaria ainda mais os danos sobre a indústria e cadeias inteiras poderiam ser desarticuladas. Restra então um cenário de suave desvalorização nominal, conforme existam graus de liberdade para não interferir no poder de compra dos salários. O aumento deste grau de liberdade pode ser obtido por políticas não monetárias, que são auxiliares no combate à inflação, como será discutido na próxima seção.

Outro limite para a utilização da política monetária no combate à inflação é que, se no curto prazo esta pode ser eficaz, principalmente por seu efeito sobre o câmbio, no longo prazo pode se tornar prejudicial para o próprio combate à inflação. Uma reação automática de política monetária contracionista pode abortar um processo de crescimento econômico no longo prazo, impedindo a reação dos investimentos privados frente ao aumento da demanda. Esta interrupção é prejudicial porque o crescimento econômico *per capita* elevado e duradouro reflete, normalmente, *ganhos endógenos de produtividade do trabalho*. O alargamento da demanda agregada permite a captação de ganhos de escala e de aprendizado, melhorando o próprio desempenho das empresas.¹⁵

Outra faceta do limite da política monetária no combate à inflação se coloca no conflito com o aumento do gasto público. O nível alto da taxa básica de juros impõe um pesado pagamento de carga de juros pelo governo, o que pode, de acordo com a meta de superávit escolhida, inibir gastos com outras rubricas, especialmente os investimentos públicos.

6 POLÍTICAS ANTI-INFLACIONÁRIAS NÃO MONETÁRIAS PARA O DESENVOLVIMENTO

Duas conclusões podem ser tiradas do diagnóstico descrito na seção anterior: em primeiro lugar, a importância dos ganhos de produtividade para diminuir o conflito distributivo e relaxar o dilema imposto pela taxa de câmbio; em segundo lugar, a importância de boas práticas de regulação dos preços administrados e de atuação da política tributária.

O uso de *política tributária* no sentido de torná-la mais progressiva é uma política ressaltada na literatura da inflação de custo da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal) (SUNKEL, 1958; e VÁSQUEZ, 1957). A flexibilização da cobrança da Cide-combustível é uma demonstração de que a política tributária é eficaz como política auxiliar no combate à inflação.

15. Ver, neste volume, o capítulo intitulado *Considerações sobre o crescimento econômico brasileiro no médio prazo*, de autoria de Claudio Roberto Amitrano.

Em termos mais gerais, uma reforma tributária voltada para uma diminuição da carga dos impostos sobre produtos, tipicamente regressivos, para um *peso relativo* maior dos impostos diretos (sobre a renda e o patrimônio) pode contribuir para a estabilidade dos preços.¹⁶ Esta mudança tributária atua no sentido de tornar o sistema mais progressivo. É importante ressaltar que tal alteração tributária não pode prejudicar o necessário financiamento dos investimentos públicos (CARNEIRO, 2010).

No caso dos *preços públicos*, as mudanças do marco regulatório no setor de comunicação e energia elétrica são importantes evidências de como as regras podem contribuir para a obtenção de preços que impeçam um abuso do poder de mercado por parte das concessionárias dos serviços. Novos contratos ou futuras revisões contratuais devem dar preferência para regras de indexação baseadas nas variações de índices setoriais próprios, que reflitam corretamente a composição dos custos; e estimulem o controle de custos por parte das empresas, a transparência na divulgação dos balanços contábeis, os ganhos de produtividade – sem prejudicar a qualidade dos serviços – e a ampliação dos investimentos.

Quanto à política de reajuste do *salário mínimo*, o trabalho sugere um limite para uma política de reajuste cuja regra estabeleça um aumento que supere a soma que engloba a inflação passada e o crescimento da produtividade da economia. Reajustes maiores aos desta regra têm o efeito desejável de promover uma redistribuição de renda. Porém, existe o perigo de pressionar a inflação de alguns serviços para cima. Uma vez alcançado determinado “objetivo” socialmente definido para o SM, reajustes maiores ao obtido por esta regra podem ser contraproducentes para a própria política distributiva baseada no salário mínimo.

A experiência recente mostra também que a combinação de *autossuficiência em petróleo* com a propriedade majoritariamente estatal da Petrobras adiciona um grau de liberdade à política anti-inflacionária brasileira, especialmente quando se tem em conta que a política de metas de inflação brasileira tem como indicador a inflação cheia, e não apenas o núcleo (*core*) – índice de preços expurgado dos efeitos de preços voláteis, como combustíveis e alimentos. É óbvio que tal política não deve comprometer a própria estratégia da empresa. Porém, sempre que houver oscilação expressiva do preço do petróleo acima da variação de custos de produção haverá um espaço significativo de atuação da Petrobras na estabilização dos preços no Brasil.

Cabe ainda ressaltar que a redução da variação no índice de energia elétrica

16. Sobre reforma tributária, ver neste livro o capítulo intitulado *Notas sobre a necessidade de reformas no sistema tributário nacional*, de autoria de Cláudio Hamilton Matos dos Santos.

do IPCA coincidente com o início da alteração no marco regulatório no setor de energia elétrica foi uma evidência de que a estratégia de investimento em hidrelétricas – ainda que a fio d'água – é claramente superior às termelétricas, pois evita o custo marginal mais elevado no setor. Desta forma, a opção por tecnologias adequadas nas estratégias de desenvolvimento deve levar em consideração o impacto que surtirão sobre a formação dos preços.

Os ganhos de produtividade também dependem de estratégias microeconômicas adequadas, tais como: políticas industriais específicas, políticas de incentivo à inovação tecnológica, políticas de garantia de acesso ao crédito pelas empresas, e o investimento em infraestrutura. Para a infraestrutura, a atuação direta de aportes de investimentos públicos é fundamental. O foco da análise deve se voltar para os gargalos da produção na indústria e na agricultura, de escoamento da distribuição e do transporte dos produtos.

No setor de *transporte urbano* é fundamental o investimento público federal e/ou a abertura de linhas especiais de crédito para estados, municípios, e para o próprio setor privado, especialmente para a construção de rodoanéis e metrô, visando ao fim dos engarrafamentos. O melhor fluxo de veículos aumentaria os ganhos de produtividade do setor. Estes poderiam ser divididos entre trabalhadores, consumidores e empresários. Somente investimentos maciços aumentariam a produtividade e, posteriormente, uma pressão favorável à manutenção da estabilidade dos preços das tarifas, devido à redução do custo médio do quilômetro rodado.

Quanto ao *transporte de carga*, o custo médio vigente no Brasil ainda é considerado muito alto para padrões internacionais. A melhoria da malha rodoviária e ferroviária e a ampliação dos portos são imprescindíveis para a geração de importantes ganhos de produtividade e consequentes reduções tanto nos custos de transporte quanto na distribuição dos produtos agrícolas e industriais. Assim como no transporte nas cidades, somente um grande aumento dos investimentos poderá trazer ganhos de produtividade para este segmento.

Outras iniciativas também são importantes para incentivar o adensamento da cadeia produtiva. É o caso, por exemplo, do aumento dos *investimentos em atividade de agroquímicos e fertilizantes* para reduzir os custos e aumentar a produtividade no campo, podendo se tornar um importante aliado para o combate à inflação de alimentos. A diminuição da dependência de importação deste insumo básico pode diminuir a elasticidade de resposta da variação dos preços internos aos preços internacionais e à variação cambial. É claro que os preços internacionais sempre serão balizadores para os preços internos, pois podem representar alternativas de rentabilidades superiores, já que grande parte da produção agrícola tem a possibilidade de ser direcionada ao mercado externo. Contudo, o Brasil se tornou, desde 2007, o mais importante *player* do setor,

devido ao rápido crescimento da produção e da produtividade, superior ao de outros países. Portanto, os grandes produtores brasileiros atuantes no setor não são simples tomadores de preços. Enquanto não houver o barateamento dos custos do transporte e dos insumos, políticas agrícolas emergenciais como a de subsídios aos produtores e *estoques reguladores* podem representar alternativas importantes, auxiliares no combate à inflação de alimentos.

Finalmente, é importante frisar que os ganhos de produtividade são importantes para relaxar os dilemas colocados pela taxa de câmbio, mas estes ganhos podem ser muito desiguais entre os diversos setores da economia. O setor de serviços não públicos pode ter menor capacidade de gerar ganhos de produtividade por sua própria natureza, ao contrário do setor industrial, sujeito a grandes economias de escala. Este aumento da produtividade pode também decorrer de melhores condições de logística resultantes dos investimentos em infraestrutura e de externalidades positivas advindas de outras políticas pró-desenvolvimento. Desta forma, o aumento de produtividade da economia como um todo – que é liderado pelos setores mais dinâmicos – pode e deve ser o balizador dos ganhos salariais dos setores menos dinâmicos, de tal forma que os frutos do desenvolvimento econômico sejam repartidos por todos os trabalhadores.

REFERÊNCIAS

- BANCO CENTRAL DO BRASIL (BCB). **Relatório de Inflação**. Mar. 2008.
- _____. **Relatório de Inflação**. Mar. 2010.
- BASTOS, C.; BRAGA, J. M. Conflito distributivo e inflação no Brasil: uma aplicação ao período recente. *In: XV Encontro Nacional da Sociedade de Economia Política*. São Luís do Maranhão, jun. 2010.
- CARNEIRO, R. O desenvolvimento brasileiro pós-crise financeira: oportunidades e riscos. **Observatório da Economia Global**, n. 4, 2010. Textos Avulsos. Disponível em: <http://www.iececon.net/arquivos/Desenvolvimento_poscrise.pdf>.
- CORREA, A. L. Taxa de câmbio e preços no Brasil em um período de internacionalização produtiva: estimativas de coeficientes de *pass-through* setoriais. *In: XXXVII Encontro Nacional de Economia*. Foz do Iguaçu, Paraná, 2009.
- LABINI, P. **Preços rígidos, preços flexíveis e inflação em ensaios sobre o desenvolvimento e preços**. Rio de Janeiro: Forense-Universitária, 1984.
- LUPORINI, V.; ALVES, J. D. Evolução da teoria do investimento e análise empírica para o Brasil. *In: XXXV Encontro Nacional da ANPEC*. Recife, Pernambuco, 2007.

MARTINEZ, T.; CERQUEIRA, V. Estrutura da inflação brasileira. **Seminários Rio de Janeiro**, Ipea, n. 363, 2010.

MATTOS, C. Um panorama das tarifas de telecomunicações no Brasil pós-privatização. **Políticas de preços públicos no Brasil**, Câmara dos Deputados, 2007.

MATTOS, F.; CARDOSO JÚNIOR, J. C. A questão distributiva no Plano Real. *In: Anais do III Encontro Nacional de Economia Política – Sociedade Brasileira de Economia Política*, Niterói, vol. 2, p. 808-821, jun. 1998.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE) – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA AGRICULTURA E ALIMENTAÇÃO (FAO). **Agricultural Outlook 2010-2019 – Relatório de inflação: a taxa natural de desemprego no Brasil**. Mar. 2008.

SERRANO, F. Taxa de juros, taxa de câmbio e o sistema de metas de inflação no Brasil. **Revista de Economia Política**, vol. 30, p. 1, 2010.

SUNKEL, O. A inflação chilena: um enfoque heterodoxo. *In: COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE (CEPAL); BIELSCHOWSKY, R. Cinquenta anos de pensamento*. (Org.). Editora Record, vol. 2, 1958.

TENÓRIO, R. Campo fértil para investir. **Revista Desafios do Desenvolvimento**, maio/jun. 2010.

VÁSQUEZ, J. Inflação e desenvolvimento econômico no Chile. *In: CEPAL; BIELSCHOWSKY, R. (Org.). Cinquenta anos de pensamento*. Editora Record, vol. 2, 1957.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE) – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA AGRICULTURA E ALIMENTAÇÃO (FAO). **Agricultural Outlook 2010-2019 – Relatório de inflação: repasse de choques de preços no atacado para o varejo**. Mar. 2010.

SICSÚ, J. Políticas não-monetárias de controle da inflação: uma proposta pós-keynesiana. **Análise Econômica**, Ciências Econômicas – Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), 2003.

SOUZA, F. **Regras de preço no setor de energia em políticas de preços públicos no Brasil**. Câmara dos Deputados, 2007.

ANÁLISE E PERSPECTIVAS DA TAXA DE JUROS NO BRASIL

Carlos Pinkusfeld Bastos*

1 INTRODUÇÃO

Nos anos recentes, o Brasil ostentou um recorde de natureza no mínimo discutível: a maior taxa de juros real do mundo. A cada divulgação dos resultados das reuniões do Comitê de Política Monetária (Copom) normalmente seguiam-se rodadas de protestos de entidades empresariais e de trabalhadores, em contraste com o apoio às posições do Banco Central do Brasil (BCB) por parte da imprensa especializada e de alguns acadêmicos e consultores. Tais manifestações mais agudas e específicas, entretanto, terminavam por se diluir rapidamente, em razão de certo sentimento de fatalismo que passou a incorporar o conservadorismo do BCB como algo quase inevitável, e, também, em virtude do bom desempenho global da economia nos últimos anos, nos quais a taxa de crescimento brasileira foi muito superior à média registrada desde o início dos anos 1980 até 2003. Além disso, foi registrado, nos últimos anos, um comportamento positivo em vários indicadores sociais. Assim, o incômodo de tal taxa recorde nunca foi capaz de abalar um aparente alto grau de consenso social em torno da condução da política monetária pelo BCB, que por sua vez estaria sujeita aos condicionantes do modelo de metas de inflação.

Apesar do valor elevado em termos internacionais, deve-se observar que a taxa de juros brasileira vem se reduzindo nos últimos anos, e está num patamar inferior àquela registrada durante o período entre 1994 e 1999 ou, *grosso modo*, durante a fase de utilização explícita de uma âncora cambial como instrumento de estabilização inflacionária.

Assim, o comportamento e, principalmente, as interpretações sobre o comportamento das taxas de juros encerram, nos últimos anos, algumas contradições.

* Professor-adjunto da Faculdade de Economia da Universidade Federal Fluminense (UFF).

Se, por um lado, há uma concordância generalizada quanto ao seu valor excessivamente elevado, por outro lado, tanto a política que a estabelece, ao menos no que se refere ao seu valor básico, quanto seu condutor principal, o BCB, parecem comandar um razoável consenso social e político. Ademais, não é claro por que uma economia há muito estável e com vários indicadores macroeconômicos dentro de um nível compatível com o de outros países tenha juros tão mais altos que as demais economias e por tanto tempo. Entretanto, não obstante juros tão elevados, a economia brasileira cresce a taxas mais elevadas que a média verificada desde os anos 1980, e a pergunta relevante a ser feita é se uma hipotética redução dos juros nominais e reais causaria ou não alguma perturbação significativa na economia.

Seria impossível tratar de forma extensiva todos esses pontos em um breve capítulo. Entretanto, parece útil tentar explicitar se existem mecanismos macroeconômicos que estariam por trás destas aparentes contradições; examinar até que ponto seria possível conviver com uma taxa de juros básica mais “civilizada”; e discutir algumas consequências deste possível cenário.

Este capítulo se organiza de acordo com as seguintes seções. Na próxima seção, busca-se entender a verdadeira natureza do funcionamento do modelo de metas de inflação no Brasil, e, dentro deste, o papel exercido pela taxa de juros. Procura-se entender também se há uma razão lógica ou técnica para os juros brasileiros serem tão altos. Na terceira seção, tenta-se avaliar algumas situações e possibilidades que seriam abertas pela redução mais vigorosa da taxa de juros interna no novo cenário internacional pós-crise de 2008.

2 JUROS E A MACROECONOMIA NO PERÍODO RECENTE

A macroeconomia brasileira é gerida pelo governo segundo a conhecida combinação: política de metas de inflação, câmbio flutuante e superávit fiscal primário. O primeiro instrumento estaria a cargo do Banco Central do Brasil (BCB), que utilizaria as taxas de juros com o intuito exclusivo de controle da inflação. Dito em outras palavras: a política de controle da inflação seria responsabilidade do BCB e, ademais, seu único objetivo. Este objetivo único, que não contempla o crescimento econômico, seria alcançado por meio da manipulação das taxas de juros.

A política do BCB segue uma abordagem acadêmica do *novo consenso*, que em seu formato canônico mais usual se constitui de três relações básicas. A primeira relação expressa a determinação do nível de produto efetivo da economia, ou seja, explicita os fatores que determinam o produto e, assim, quanto este se aproxima do *produto potencial*. Quanto mais o produto efetivo se aproxima do potencial,

mais se caracteriza uma situação de excesso de demanda.¹ O impacto deste excesso de demanda sobre a inflação é captado por outra relação funcional, a Curva de Phillips. Finalmente, a forma como a política monetária deve reagir a tal inflação criada por choques de demanda (ou, às vezes, por choques exógenos de custo) é regulada por uma “regra monetária”, ou por certo padrão de comportamento que o BCB segue para orientar as mudanças nas taxas de juros.

Esse modelo canônico, entretanto, tem no caso brasileiro, como explicitado pelo próprio BCB (BOGDANSKI, TOMBINI e WERLANG, 2000), uma particularidade: admite uma relação direta entre a variação cambial e a inflação, ou seja, a variação dos preços não responde exclusivamente a pressões de demanda, mas também a variações do câmbio.² Quanto estas mudanças cambiais afetarão os preços será determinado pelo *pass through*, ou seja, por um coeficiente de transmissão da desvalorização (ou valorização) cambial para a inflação (ou deflação).

Estudos recentes (ver Bastos e Braga, 2010) mostram que o canal do câmbio tem sido persistentemente mais importante para o controle da inflação que um eventual controle da demanda. Alternativamente, mostram que, além de a origem dos focos inflacionários não resultar de eventuais excessos de demanda, os choques de oferta – que claramente ocorreram em 2008, com a pressão sobre os preços via elevação das cotações das *commodities* –, por seu turno, são contrarrestados por valorizações cambiais, e não por contração da demanda.³

Esse fato leva a uma interessante observação: apesar da mudança do regime cambial em 1999, a taxa de câmbio continua sendo usada como o instrumento central no combate à inflação, ainda que num contexto de maior flexibilidade dada pelo câmbio *flutuante*. Exatamente por meio deste canal os juros se tornam um elemento central da política anti-inflacionária do BCB. A elevação persistente dos juros faz com que – por intermédio do diferencial criado entre juros internos e externos, somado ao *risco país* e a uma expectativa sobre o comportamento do câmbio – um fluxo positivo de capitais tenha um efeito de valorizar o câmbio. Ainda que se possa discutir em termos teóricos e empíricos a opção adotada pelo BCB para especificar a trajetória da taxa de câmbio, não há dúvida de que o diferencial entre os juros internos e externos é uma variável-chave para explicar o movimento cambial.

1. Essa relação pode também ser apresentada na sua forma dinâmica, confrontando-se a taxa de crescimento do produto potencial com a do produto efetivo. Uma situação em que a segunda é maior que a primeira caracterizaria a existência de pressões de demanda.

2. O modelo do novo consenso para uma economia fechada, denominado acima de canônico, está bem estabelecido na literatura, podendo encontrar-se uma versão de “livro-texto” em Carlin e Soskice (2006). Por sua vez, a extensão do modelo para a economia aberta, ainda que não esteja tão consolidada na literatura, pode ser encontrada em Romer (2006).

3. Ainda para uma abordagem crítica da interpretação convencional do modelo de metas de inflação no Brasil, ver a análise de Summa (2010), que discute os problemas empíricos encontrados na literatura da Curva de Phillips no Brasil ao associar inflação com choques de demanda.

Inicialmente, é importante definir esse diferencial, ou como se mede esta grandeza, e se existe algum piso para os juros domésticos. Em princípio, pareceria que bastaria os juros internos estarem acima de uma taxa internacional em dólar, determinada unilateralmente pelo banco central dos Estados Unidos, o FED, para atraírem-se capitais financeiros para o Brasil. Entretanto, este não é o piso dos juros brasileiros, uma vez que existem títulos de dívida do país sendo negociados em mercados internacionais. A diferença entre a remuneração média destes papéis e o referencial de juros americanos é retratada pelo *risco país*. Assim, o piso de juros no país é exatamente esta remuneração: os juros internacionais mais o risco país, porque isto é o mínimo que um investidor em papéis brasileiros obtém com papéis fora do país. Os investidores externos, para internalizarem seus recursos, e os nacionais, para não remeterem seus recursos para fora do país, demandam uma taxa superior a este piso, visto que na remuneração esperada em ativos comprados no território nacional devem ser incorporadas as expectativas quanto às variações cambiais.

Há, desse modo, duas perguntas importantes a fazer: a primeira diz respeito a essa taxa mínima externa formada de dois componentes; e a segunda se refere ao ponto até o qual a taxa interna se afasta de tal taxa mínima.

A taxa mínima tem um componente inteiramente exógeno, as taxas de juros básicas americanas. A elevação dos juros internacionais, tudo mais constante, implica uma pressão altista sobre os juros internos. A segunda variável é o próprio risco país. Este, entretanto, não é independente da própria taxa de juros americana, ou seja, um dos componentes que comprometem a capacidade de solvência externa é a própria condição de liquidez e de desempenho da economia mundial, que é afetada diretamente pelos juros americanos.⁴ Argumenta-se que alguns indicadores macroeconômicos do país, como déficit em transações correntes, déficit público e dívida, podem ter também um impacto sobre este risco, mesmo que os testes empíricos não corroborem esta hipótese, como será mencionado à frente.

Entretanto, uma vez estabelecida a trajetória desta taxa mínima, ou o piso mínimo para a taxa interna, a pergunta que segue é: quanto a taxa interna brasileira esteve mais ou menos afastada deste piso? A resposta é que o Brasil foi um caso de exceção frente ao comportamento da taxa de juros interna dos países em desenvolvimento, com os quais deve ser comparado. Ou seja, o diferencial de juros no período foi muito elevado, cerca de 5%, como dito, muito acima do comportamento usual de países em desenvolvimento. Este comportamento, além

4. Em relação à influência externa sobre o risco país, a aversão ao risco, medida pelo comportamento dos títulos de alto retorno, também parece exercer, segundo algumas estimativas empíricas, um impacto positivo sobre o risco país. Esta variável se moveria conjuntamente ao próprio rendimento dos ativos internacionais mais arriscados.

de possuir impactos negativos tanto sobre a área fiscal quanto, potencialmente, sobre o próprio processo de acumulação interno, pode contribuir para uma trajetória de valorização cambial mediante atração de dólares para o país. Esta valorização, longe de ser um efeito colateral indesejado, é o método que o BCB vem perseguindo para combater pressões inflacionárias.

Certamente, outras variáveis do balanço de pagamentos também contribuem para o movimento cambial, mas suas importâncias relativas variam com o tempo. A existência de déficit (ou superávit) em transações correntes, tudo mais constante, deveria indicar uma tendência à desvalorização (ou valorização) do câmbio, tendo em vista que o primeiro caso representa uma saída de dólares superior à entrada, e o segundo, o inverso. O investimento direto externo (IDE) é outro componente do balanço de pagamentos cujo comportamento não pode ser relacionado diretamente ao diferencial de taxas de juros, mas a variáveis mais estruturais, como as perspectivas de desempenho da economia brasileira.

É importante, então, observar como essas duas variáveis se comportaram no período recente. Entre 2004 e meados de 2008, sua soma foi positiva, ou seja, proporcionou um fluxo positivo de dólares, o que, em princípio, teria um efeito de valorizar o real. Este resultado sofreu uma reversão com a crise de 2008 para voltar a ser positivo em 2009. Porém, esta soma adentra o território negativo após o primeiro trimestre de 2010.

Assim, a decisão de manter um diferencial de juros extremamente elevado numa conjuntura de resultado positivo cambial devido a fatores estruturais alcançou o objetivo de definir uma trajetória de apreciação cambial substancial. Entretanto, apesar de em tese o câmbio ser flutuante, na realidade o regime é de flutuação suja. Particularmente no período que vai de 2006 a 2008, ocorreu uma substancial acumulação de reservas, o que é inteiramente contraditório ao funcionamento usual de um regime de câmbio flutuante. Em resumo, os juros estipulados pelo BCB não apenas estabeleciam um diferencial elevadíssimo, e com isto pressionavam o câmbio a se valorizar, mas também levaram a uma entrada de dólares em busca de ganhos de arbitragem em tal volume que o BCB foi forçado a acumular elevadas reservas no período para evitar uma valorização ainda maior. O BCB acabou não somente valorizando o câmbio com objetivos deflacionistas como causou ao setor público brasileiro expressivo prejuízo, medido pelo produto do diferencial entre os juros internos e externos (*prime rate*) multiplicado pelo volume de reservas.

Cabe registrar que, embora tenha sido mantido um diferencial elevado entre os juros internos e o piso externo, que daria o piso para o juro interno, tal diferencial se reduziu entre 2005 e 2007 de algo em torno de 11% para 5,5%. No entanto, ainda que se reconheça como salutar este declínio do diferencial, cumpre

assinalar que a forte entrada de capital externo com aumento de reservas nestes anos, principalmente em 2006, sinaliza para um cenário no qual o BCB perdeu uma excelente oportunidade de redução dos juros internos ainda mais intensa que a ocorrida.

Nesse ponto é importante observar que a trajetória da taxa de juros envolve duas questões: o nível e a variação. Caso o Banco Central aja com timidez, ou conservadorismo, no processo de redução dos juros, e conseqüentemente do diferencial entre juros internos e piso externo, fica estabelecido um patamar interno muito elevado. Assim, as variações nos juros visando compensar choques, de demanda ou de custo, ainda que proporcionalmente pequenas, acabam por alçar este patamar a níveis excessivamente elevados. Este novo nível, decorrente da manutenção de um patamar elevado no período de maior estabilidade, estaria acima daquele necessário para a estabilização econômica, a menos que ocorresse uma mudança de condições externas ou internas extremamente severa. Certamente o período comentado apresenta uma destas oportunidades perdidas em relação à redução do nível dos juros. Trata-se de um período em que o patamar poderia ter sido reduzido para valores bem mais baixos.

A partir de 2008, o quadro geral que se estabeleceu desde o início do governo Lula sofre importantes alterações. Inicialmente, há a própria crise do último trimestre de 2008, na qual ocorre uma imediata retração da liquidez internacional, o que torna o fluxo de dólares relativamente independente dos diferenciais de juros estabelecidos pelos diversos países em relação à taxa americana. A situação financeira se regularizou no ano seguinte. A própria política de juros muito baixos norte-americana acabou por gerar uma imensa liquidez internacional, com impacto positivo sobre o risco Brasil, a despeito da deterioração das contas externas brasileiras.

Assim, um crescente déficit em transações correntes não encontra dificuldade em ser financiado, malgrado uma sensível piora não apenas nas transações correntes, mas também na somatória de IDE e transações correntes. Esta conta, no acumulado de 12 meses, passa a ser negativa após março de 2010, colocando sobre a necessidade de financiamento externo por outras fontes uma relevância inexistente desde 2003.

Antes de avaliar essa nova realidade e suas implicações para a política monetária que pode ser seguida nos próximos anos, é importante tentar esclarecer, à luz da teoria econômica usual, as possíveis ligações entre finanças públicas e taxas de juros.

Essa conexão, tantas vezes invocada com suposta grande precisão quantitativa, é enunciada com bem menos clareza em termos de conexões lógicas ou mecanismos de transmissão econômicos.

Como citado, a implementação da política de metas de inflação em 1999 veio acompanhada do estabelecimento do câmbio flutuante – que na verdade, nunca é demais lembrar, se transformou numa clara flutuação suja, como atesta a persistente e substancial acumulação de reservas – e de uma política de superávit fiscal primário. A lógica desta política seria permitir a utilização dos juros como instrumento anti-inflacionário sem impacto no déficit e na dívida pública. Afinal, uma elevação dos juros para conter a inflação – e com isso a carga de juros para o governo e o déficit global – seria compensada por uma poupança do setor público, com redução dos seus gastos primários e/ou elevação da carga tributária.

No próprio modelo de metas do BCB existe uma ligação entre déficit público e juros, por meio da relação entre déficit e risco país (BOGDANSKI, TOMBINI e WERLANG, 2000). Contudo, apesar desta ligação formal, o objetivo explícito da geração de um superávit primário elevado seria compensar o aumento da carga de juros a ponto de estabilizar o estoque de dívida pública. Quando observado no decorrer dos últimos anos, o risco país tem caído constantemente, enquanto a situação do superávit fiscal se manteve relativamente estável.⁵

No momento em que foram adotadas, as metas de superávit primário dificilmente se explicariam por uma questão de contenção da demanda agregada, tendo em vista que a economia brasileira em 1999 se encontrava num nível de produto relativamente semelhante ao do ano anterior, ou seja, relativamente estagnada. Ademais, quando a meta de superávit primário foi elevada em 2003, novamente a economia não se encontrava superaquecida, isto é, não apresentava qualquer pressão de demanda. Neste momento, a inflação se acelerou em razão do choque cambial de 2002, e a elevação da meta de superávit primário tinha como objetivo a compatibilização de dois objetivos: a manutenção de um estoque de dívida líquida em proporção do produto interno bruto (PIB) e a elevação dos juros para conter um surto inflacionário em consequência de choque cambial.

Vale lembrar que uma política de superávit primário não é a mais adequada para se mensurar o impacto do déficit público na demanda agregada, porquanto a manutenção de um superávit primário constante é compatível com a execução de uma política fiscal expansionista, desde que exista uma elevação tanto do gasto público quanto da carga tributária. Foi, aliás, o que ocorreu quando a política fiscal foi moderadamente expansionista (RODRIGUES e BASTOS, 2010).⁶

5. Existe uma farta literatura examinando os componentes externos e internos à economia brasileira que explicariam o risco país. Teixeira, Klotzle e Ness Jr. (2008) defendem que a relação de longo prazo entre as variáveis domésticas e as medidas de risco país não é estatisticamente significativa. Biage, Corrêa, Neder e Munhos (2006) também não encontram relação entre a dívida pública e o risco país.

6. Nesse trabalho, a partir de uma fórmula que tem como referencial teórico básico a discussão de Haavelmo sobre o multiplicador do orçamento equilibrado, calculam-se os efeitos diretos e indiretos das decisões de gasto e tributação do governo, mostrando-se que, a despeito da manutenção de uma meta de superávit primário, houve uma expansão fiscal entre 2004 e 2008. Ainda que não se incorporem os dados de 2009 e 2010 no exercício numérico, a mera observação da política fiscal nestes anos parece indicar que neste biênio também ocorreu uma política fiscal expansionista.

Finalmente, argumenta-se, menos em trabalhos acadêmicos e mais no debate da imprensa (OREIRO e DE PAULA, 2010), que a existência de um déficit público positivo colocaria uma pressão sobre os juros de curto prazo devido a uma “pressão” do financiador privado, que exigiria juros elevados para financiar o governo. Este tipo de argumento, todavia, tem problemas de comprovação empírica direta, uma vez que quando examinados os valores das séries de juros e déficit público não se verifica uma correlação direta entre elas. Se não está clara a relação quantitativa entre um determinado valor do déficit e a taxa “exigida” pelos financiadores do governo, menos clara ainda é a alternativa de escolha de portfólio de tais agentes que não estariam mais dispostos a financiar o déficit do governo: converter seus ativos em consumo parece no mínimo incompatível com as decisões prévias de alocação destes valores como parte da riqueza financeira dos agentes. A outra hipótese, aplicação em ativos no exterior, somente seria relevante à medida que a taxa de juros interna se aproximasse da remuneração financeira nos mercados internacionais, o que, conforme visto, não se tem observado no período recente. Mesmo quando comparados em termos internacionais, os indicadores fiscais brasileiros não têm correlação direta com o diferencial de juros: um diferencial tão superior à média dos países desenvolvidos teria que refletir, segundo esta teoria, contas fiscais bem mais deterioradas, o que não se registra no caso brasileiro.⁷

Em resumo, o canal de relação dominante entre finanças públicas e juros, consistente tanto com o modelo de metas quanto com a forma como ele vem sendo efetivamente levado a cabo pelo BCB, constitui-se da necessidade de geração de um superávit fiscal a fim de se estabilizar o estoque de dívida líquida do setor público, dada uma taxa de juros exógena. Neste sentido, uma redução dos juros tem impacto potencial positivo sobre a situação fiscal, e uma relação inversa, que implique algum impacto positivo do déficit sobre os juros, carece de relações causais mais bem definidas.

3 PERSPECTIVAS DOS JUROS PARA O FUTURO PRÓXIMO

Procurou-se mostrar que a operação prática do sistema de *tripé macroeconômico* adotado a partir de 1999 não seguiu exatamente nem a *descrição canônica de livro-texto* nem a própria argumentação das autoridades econômicas para sua adoção.

Na verdade, o canal de transmissão do câmbio foi dominante no período. A política do período de metas, em certo sentido, repetiu a do período que lhe precedeu, que vai de 1994 a 1999.

7. Incluídos tanto os fluxos – as medidas de déficit ou superávit – quanto os estoques e suas trajetórias (ver Carneiro, 2010).

Entretanto, a despeito de uma situação externa bastante favorável, o BCB persistiu numa política de juros muito elevados, ou de um diferencial muito elevado em relação à taxa mínima dada pelos juros internacionais mais o risco país. Esta política teve como consequência uma acumulação de reservas extremamente custosa para o país, ou seja, resultou em grande medida da entrada de capitais atraídos pelo diferencial de juros internos e externos, cabendo ao BCB arcar com o custo incorrido por tal política.

Os impactos indiretos da política cambial sobre o comércio exterior e a estrutura produtiva são tema de intenso debate. Entretanto, independentemente deste debate, o comportamento da autoridade monetária brasileira é bastante peculiar quando comparado ao de outros países em desenvolvimento, por manter um diferencial de juros tão alto num período externo extremamente favorável.

Outra visão usual sobre o período de vigência do regime de metas que não condiz exatamente com a realidade diz respeito à política fiscal: ela foi capaz de reduzir substancialmente o estoque de dívida pública líquida, mas, ainda que moderadamente, contribuiu para a expansão da economia no período.

Mesmo a política cambial esteve longe de ser caracterizada como de câmbio flutuante, tendo ocorrido desde 2006 uma forte acumulação de reservas.

O que se pode esperar ou desejar, então, desta política monetária que teve, desde sua implementação, as características descritas?

A interpretação aqui apresentada relaciona a taxa de juros diretamente ao comportamento do câmbio por duas vias principais. Primeiramente, nota-se que esta variável é empregada como componente central na estratégia anti-inflacionária. Segundamente, verifica-se que o persistente conservadorismo do BCB leva-o a estabelecer um diferencial praticamente único em relação ao piso internacional. Desse modo, o banco é quase obrigado a comprar reservas para não valorizar ainda mais o câmbio, o que implica um custo elevado de carregamento de tais reservas.

Essa estratégia, no contexto de conta financeira liberada, depende diretamente das condições externas da economia, que desde 2004 têm sido bastante favoráveis, mas que sofreram algumas alterações a partir de 2010. Esta atual realidade externa condiciona as possíveis trajetórias de política monetária a serem adotadas no futuro próximo.

Conforme observado anteriormente, houve uma nítida deterioração na combinação entre transações correntes e IDE, que a partir de 2010 passa a ser fortemente negativa. Isto acarretaria, hipoteticamente, uma maior necessidade de

financiamento externo baseado na atratividade do diferencial de juros.⁸ Entretanto, há duas outras importantes variáveis a se considerarem. Em primeiro lugar, deve-se levar em conta a redução das taxas de juros externas (as de curto prazo e, mais recentemente, também as de longo prazo) por parte do FED e o efeito desta política monetária empurrando para baixo o piso dos juros nas suas duas variáveis – taxa básica internacional e risco país.

Em segundo lugar, como destacado, lembre-se que o Brasil manteve desde 2003 um diferencial altíssimo, completamente anômalo quando comparado com a situação internacional. É possível que tal “gordura” do ponto de vista do diferencial de juros seja gasta sem grandes impactos negativos sobre o fluxo financeiro internacional. Outrossim, sua redução pode ainda ter um efeito positivo sobre o balanço externo, por intermédio de uma moderada desvalorização cambial.

A economia sinaliza para o ano de 2011 uma desaceleração do crescimento, após um período de forte expansão da demanda e da capacidade produtiva em 2009 e 2010.

Se a redução dos juros tiver como contrapartida alguma desvalorização cambial, pode-se, inclusive, reduzir o coeficiente de importação e, assim, o próprio déficit em transações correntes e a restrição externa.

Finalmente, tomando-se como base a experiência recente, pode-se atestar que uma redução das taxas de juros irá possibilitar uma redução do superávit primário – efeito oposto ao vaticinado por opiniões costumeiramente ventiladas na imprensa. Tal superávit, como argumentado, foi adotado para estabilizar a relação entre dívida e PIB, e não para conter pressões de demanda, ou mesmo reduzir a dimensão do déficit externo. A demanda agregada crescendo a taxas elevadas não parece pressionar custos salariais internamente de forma generalizada. Por sua vez, a elevação do déficit em transações correntes poderá ser minorada, no curto prazo, com um reajuste cambial e com uma possível redução do coeficiente de importação, e, no médio prazo, com uma elevação das exportações. Assim, uma menor carga de juros em consequência de redução da taxa determinada pelo BCB poderá reduzir a necessidade de superávit primário num espaço de tempo muito curto. Caso haja necessidade de redução da demanda interna em consequência de uma restrição externa mais severa, certamente medidas como elevação do compulsório, redução dos prazos de financiamento e contenção dos programas oficiais de crédito serão bem mais eficientes que a simples elevação da taxa de juros básica.

8. Deve-se notar, ainda, que os investimentos em carteiras de ações representam uma contribuição importante para o fluxo de capitais, e sua relação com as taxas de juros domésticos não são diretas. Mesmo assim, muitas destas negociações com ações estão relacionadas a operações “casadas” no mercado de futuros com títulos de renda fixa.

O cenário internacional, marcado por desequilíbrios entre países e impasses na busca de soluções para tais desequilíbrios, tem levado alguns analistas mais ortodoxos a considerarem a possibilidade de imposição de interferência direta no câmbio por meio de controles de capital (ver, por exemplo, Roubini, 2010; Cline e Williamson, 2010). Nesse sentido, o Brasil, que já estabeleceu medidas tributárias para alguns tipos de fluxo de capital, deve continuar a explorar tais instrumentos de política econômica, aproveitando este novo ambiente internacional para rever algumas premissas bastante difundidas sobre esta questão nos últimos anos.

Dadas tais condições internas e externas, é importante que os equívocos cometidos no período recente quanto à condução da política monetária, que acabaram levando ao estabelecimento de um nível de juros muito elevado, não sejam repetidos. A adoção de uma política mais adequada às condições tanto externas quanto internas terá um efeito positivo para o crescimento econômico, as finanças públicas e a distribuição de renda.

REFERÊNCIAS

- BASTOS, C. P.; BRAGA, J. M. Conflito distributivo e inflação no Brasil: uma aplicação ao período recente. *In: Anais do XV Encontro Nacional de Economia*. 2010.
- BIAGE, M. *et al.* Risco país, fluxos de capitais e determinação da taxa de juros no Brasil: uma análise de impactos por meio da metodologia VAR (vetor autorregressivo). *In: Anais do XI Encontro de Economia Política*. 2006.
- BOGDANSKI, J.; TOMBINI, A. A.; WERLANG, S. R. C. Implementing inflation targeting in Brazil. **Working Paper n. 1**, Banco Central do Brasil (BC), 2000.
- CARLIN, W.; SOSKICE, D. **Macroeconomics**: imperfections, institutions and policies. Oxford University Press, 2006.
- CARNEIRO, R. Desenvolvimento brasileiro pós-crise. **Observatório da Economia Global**, Centro de Estudos de Conjuntura e Política Econômica (CECON)/ Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), 2010.
- CLINE, W. R.; WILLIAMSON, J. **Currency wars? Peterson institute for international economics**, Policy Brief, Nov. 2010.
- OREIRO, J. L.; DE PAULA, L. F. Por que a taxa de juros é tão alta. **Valor Econômico**, 5 out. 2010.
- RODRIGUES, R. S.; BASTOS, C. P. Análise recente das finanças públicas e política fiscal no Brasil. *In: Anais do III Encontro da Associação Keynesiana Brasileira*. 2010.

ROMER, D. **Short-Run fluctuations**. Disponível em: <<http://elsa.berkeley.edu/~dromer>>. Acesso em: jan. 2006.

ROUBINI, N. Emerging markets: are capital controls in fashion again? **Roubini Global Economics**: critical issue, 2010.

SUMMA, R. Uma avaliação crítica das estimativas da curva de Phillips no Brasil. In: **Anais do XV Encontro Nacional de Economia Política**. 2010.

TEIXEIRA, M. F.; KLOTZLE, M. C.; NESS JÚNIOR., W. L. Determinant factors of Brazilian country risk: an empirical analysis of specific country risk. **Revista Brasileira de Finanças**, vol. 6, n. 1, 2008.

CRESCIMENTO DA ECONOMIA E MERCADO DE TRABALHO NO BRASIL

Paulo Baltar*

1 INTRODUÇÃO

A crise mundial, agravada em outubro de 2008, interrompeu, por um período, o crescimento da economia brasileira iniciado em 2004 e intensificado em 2007 e 2008. O governo mostrou-se capaz de reagir com relativa eficácia aos efeitos da crise mundial sobre a economia brasileira, de modo que o produto interno bruto (PIB) do país pouco diminuiu em 2009, com queda de apenas 0,2%. Em 2010, a economia já havia voltado a crescer no ritmo de 2007 e 2008.

A crise mundial é muito séria, e suas implicações para o país são graves, afetando as perspectivas de crescimento da economia e a geração de emprego e renda do trabalho – elementos fundamentais para a inclusão qualificada de todos os cidadãos no desenvolvimento nacional. Uma solução adequada deste problema depende da intensidade do desenvolvimento da produção de bens e serviços no país e do aperfeiçoamento da regulação pública tanto da atividade econômica quanto do trabalho assalariado.

É, por conseguinte, importante compreender e saber aproveitar todas as atuais possibilidades voltadas a desenvolver a produção de bens e serviços no país e a aperfeiçoar a regulação da atividade econômica e do trabalho assalariado. Um passo nesta direção é tentar entender o que ocorreu no país, em termos de geração de emprego e renda do trabalho, com o crescimento da economia entre 2004 e 2008.

* Professor do Instituto de Economia da Universidade de Campinas (IE/UNICAMP) e pesquisador do Centro de Estudos Sindicais e de Economia do Trabalho (CESIT) da UNICAMP.

2 A ABSORÇÃO DA POPULAÇÃO ECONOMICAMENTE ATIVA NO FINAL DE 2004

A maneira como a população ativa foi absorvida por ocupações decorrentes da atividade da economia, no final do ano 2004, mostra o quanto ficou adverso à população o mercado de trabalho, depois de duas décadas e meia de fraco desempenho da economia e de um relaxamento na aplicação das normas que regulam a atividade econômica e o trabalho assalariado, ao longo da década de 1990.

No exame desse assunto, deve-se levar em conta que as manifestações da evolução desfavorável do mercado de trabalho aparecem nas diferentes formas de absorção da população economicamente ativa (PEA) segundo a idade das pessoas. Os jovens são absorvidos preponderantemente pelo mercado de trabalho, enquanto os adultos, principalmente quando não têm oportunidades mais atraentes no mercado de trabalho, procuram se estabelecer, com variado êxito, em negócios por conta própria. O fraco desempenho da economia e o relaxamento na aplicação das normas que regulam a atividade econômica e o trabalho assalariado ampliaram, entre os jovens, o desemprego e o emprego ilegal e, entre os adultos, o emprego ilegal e o trabalho por conta própria ou em negócios com poucos empregados.

Assim, em setembro de 2004, estavam no mercado de trabalho aproximadamente 75% da PEA com idade de 10 a 24 anos, e 63% da PEA com 25 anos ou mais de idade. Portanto, o trabalho assalariado era a forma predominante de absorção de adultos e principalmente dos jovens, ainda que seu peso tenha diminuído com a prolongada estagnação da economia e o relaxamento da regulação. Além disso, as posições nas ocupações não assalariadas são também consideravelmente diferentes entre jovens e adultos. Em 2004, 66,5% dos jovens com ocupação não assalariada eram trabalhadores não remunerados (estagiários e membros da família que ajudam o trabalhador por conta própria), ao passo que 79% dos adultos não assalariados eram responsáveis por negócios (empregadores ou trabalhadores por conta própria). Na aferição do peso do mercado de trabalho, é preciso levar em conta que uma fração não desprezível do total de indivíduos computados como trabalhadores por conta própria é, na verdade, formada por empregados sem carteira, disfarçados de trabalhadores por conta própria com a finalidade de fraudar os encargos envolvidos na relação de trabalho assalariado (KREIN, 2007). Em todo caso, a estagnação da economia e o relaxamento da regulação contribuíram para aumentar a frequência de adultos com pequenos negócios e de jovens ocupados sem remuneração.

A taxa de desemprego no mercado de trabalho entre os jovens de menos de 25 anos foi de 23% no final de 2004. Dos jovens com emprego assalariado, 52% foram contratados sem carteira profissional. Neste ano, para os adultos de 25 ou mais anos de idade, a taxa de desemprego do mercado de trabalho foi de 9,4%, e 33% dos empregados assalariados, com esta idade, foram contratados sem carteira

profissional. Além disso, do total de empregados assalariados com menos de 25 anos, 10,6% foram contratados por famílias para prestarem serviços domésticos, entre os quais 87,5% sem carteira profissional. Dos quase 90% de jovens empregados contratados por estabelecimentos, 48% não tiveram a carteira de trabalho assinada pelo patrão. Entre os empregados adultos com 25 anos ou mais de idade, 12,8% estavam no emprego doméstico e 82,7% tinham emprego em um estabelecimento. Entre os adultos com emprego doméstico, 70% não possuíam carteira profissional, contra 28% entre os contratados por estabelecimentos. A estagnação da economia e o relaxamento da regulação não somente reduziu o peso do mercado de trabalho para jovens e adultos, mas também aumentou, entre adultos e jovens, o desemprego, a frequência de empregos domésticos e, no caso de empregos em estabelecimentos, a proporção dos contratos que não respeitam as leis do trabalho e da previdência social.

3 CRESCIMENTO DA ECONOMIA E ABSORÇÃO DA PEA ENTRE 2004 E 2008

O crescimento da economia, desde 2004, juntamente com um maior rigor na regulação da atividade econômica e do trabalho assalariado contribuíram para que começassem a serem revertidas as tendências anteriormente verificadas. O perfil de absorção da PEA melhorou, em todos os grupos de idade; aumentou a participação do mercado de trabalho na absorção das pessoas ativas; a taxa de desemprego diminuiu; e subiu a proporção dos empregos gerados por estabelecimentos que seguem as leis do trabalho e da previdência social.

O estudo sobre as repercussões do crescimento econômico e do reforço da regulação econômica e trabalhista deve levar em conta que a diminuição no crescimento da população brasileira verificada desde o final da década de 1960 vem alterando a estrutura etária da população e afetando a composição da PEA por grupos de idade. Assim, entre 2004 e 2008, o crescimento da PEA foi intenso, mas a população ativa com menos de 25 anos, em 2008, foi menor que a de 2004, de modo que o expressivo aumento da PEA entre estes dois anos deveu-se às pessoas com 25 ou mais anos de idade.

Os efeitos da mudança demográfica na composição da PEA estão tendo o reforço de alterações simultâneas, diferentes por grupo de idade, nas taxas de participação das pessoas na atividade econômica. Assim, entre 2004 e 2008, diminuiu a proporção de pessoas com menos de 25 anos que pretendem ter uma ocupação decorrente da atividade econômica, ao mesmo tempo que a participação aumentou para a população com 25 ou mais anos de idade. Um exame mais detalhado do que vem ocorrendo com as taxas de participação por idade mostram que a queda na participação dos jovens se deve aos que têm menos de 20 anos, e que o aumento da participação dos adultos se deve às mulheres (LEONE e BALTAR, 2010).

Essas mudanças de composição etária da PEA são importantes para a discussão sobre como aproveitar as possibilidades de crescimento da economia e tornar mais eficaz a regulação econômica e trabalhista, visando estruturar principalmente o mercado de trabalho assalariado, de modo a ampliar a inserção plena dos cidadãos no desenvolvimento nacional. Embora em ritmo cada vez menor, o crescimento da PEA ainda é intenso, mas este crescimento ocorre com envelhecimento da PEA, graças à diminuição em termos absolutos da parcela mais jovem e à expansão da parcela adulta. Por esta razão, é muito importante que existam oportunidades de emprego de qualidade não somente para absorver de forma mais satisfatória os contingentes cada vez menores de jovens que entram no mercado de trabalho, mas, principalmente, para manter os adultos no mercado de trabalho, e evitar que por falta de oportunidades sejam obrigados a sair do mercado de trabalho buscando alternativas de renda em negócios por conta própria.

Em outras palavras, o maior desenvolvimento da produção e a regulação mais exigente da economia e do trabalho assalariado aumentarão a geração de empregos de qualidade, incorporando progressivamente melhor tanto o número decrescente de jovens quanto o número cada vez maior de adultos. Em vez de gerar empregos de baixa qualidade para jovens, o desafio é cada vez mais manter os adultos no mercado de trabalho, em empregos de qualidade.

Isso começou a ocorrer entre 2004 e 2008. No que diz respeito aos jovens, o crescimento da economia com regulação mais atenta da atividade econômica e do trabalho assalariado ampliou o emprego juvenil em estabelecimentos que cumprem as leis do trabalho e da previdência social. A população ativa jovem diminuiu, e em 2008, comparativamente a 2004, são expressivamente menores os números de jovens desempregados, ocupados não assalariados, empregados no serviço doméstico e empregados em estabelecimentos que não cumprem com as leis do trabalho e da previdência social.

O peso do mercado de trabalho na absorção da PEA juvenil aumentou, entre 2004 e 2008, de 75% para 79%. A taxa de desemprego do mercado de trabalho assalariado de jovens diminuiu de 23% para 19%. O peso do serviço doméstico no emprego assalariado de jovens caiu de 10,6% para 7,7%, e o aumento do emprego de jovens contratados por estabelecimentos foi acompanhado de ampliação do grau de formalidade destes empregos, que passou de 52% para quase 56%.

É ainda bastante elevada a frequência de jovens com ocupação não assalariada, assim como a taxa de desemprego juvenil e as participações, no emprego assalariado de jovens, do serviço doméstico e do emprego em estabelecimentos que transgridem a legislação trabalhista e previdenciária. Uma aceleração no

progresso destes indicadores da qualidade da absorção dos jovens poderia ser lograda acentuando-se a redução da PEA juvenil, por meio do adiamento da entrada dos jovens no mercado de trabalho.

De fato, embora tenha diminuído a taxa de participação dos jovens com menos de 20 anos, esta é relativamente alta, em comparação com outros países da América Latina (BALTAR *et al.* 2010), especialmente entre o sexo masculino. Apesar de a taxa de participação do homem jovem brasileiro – a qual chegou a atingir 75% na década de 1970 – ter declinado vigorosamente nas últimas décadas, a proporção de homens com idade entre 15 e 19 anos buscando uma atividade econômica ainda é maior que 50% no Brasil, enquanto não passa de 33% no México, 25% na Argentina e 15% no Chile.

Para adiar a entrada no mercado de trabalho e reduzir a taxa de participação dos jovens com menos de 20 anos, é preciso proporcionar, a esta parte da população, alternativas atrativas em comparação com a renda de uma ocupação na atividade econômica. Uma possibilidade é dada pela melhora do sistema educacional a ponto de proporcionar ao jovem a oportunidade de desenvolver não somente atividades estritamente acadêmicas, mas também atividades artísticas, culturais e esportivas. O problema é a sociedade assumir o ônus dos investimentos necessários e o alto custo da operação corrente em escolas que sejam atrativas para os jovens. Este desenvolvimento do sistema educacional seria importante para avançar na estruturação do trabalho assalariado, pois não somente contribuiria para adiar a entrada no mercado, mas também colaboraria com a geração de empregos para os adultos.

Entre 2004 e 2008, o intenso aumento da PEA adulta foi acompanhado de uma elevação da participação desta parcela da PEA no mercado de trabalho assalariado, que passou de 63% para 65%. Isto, entretanto, ocorreu sem uma redução absoluta da PEA adulta não assalariada, que apenas aumentou mais lentamente que o número de empregados assalariados.

O expressivo estoque de pessoas adultas com negócios próprios é resultado de uma prolongada acumulação, provocada pela falta de melhores alternativas para estes adultos permanecerem no mercado de trabalho. Muitos destes adultos que foram levados a estabelecer negócios, com variado êxito, provavelmente continuaram fora do mercado de trabalho assalariado até atingirem a idade em que passam para a inatividade. Para esta população adulta já estabelecida em pequenos negócios, não deverá ser frequente o caminho de retorno ao trabalho assalariado. Assim, uma futura melhora do mercado de trabalho para os adultos, com o crescimento da economia e a regulação mais exigente, refletirá fundamentalmente na redução do desemprego e no aumento do peso dos empregos com contrato de trabalho que respeita as leis do trabalho e da previdência social.

Em 2004, o emprego assalariado abrangia 57% da PEA adulta; a ampliação desta forma de ocupação correspondeu a quase 90% de todo o aumento da PEA adulta. Registrou-se uma diminuição do desemprego no mercado de trabalho adulto de 9,4% para 7,3%. Os adultos que lograram estabelecer negócios próprios, com variados graus de êxito, não retornaram para o trabalho assalariado. Por sua vez, a ampliação do mercado de trabalho para adultos permitiu absorver uma parte dos desempregados e o aumento da população ativa adulta. Elevou-se, ademais, a fração dos empregos que respeitam a legislação.

A população ativa adulta com ocupação não assalariada continuou aumentando, embora bem mais lentamente que na década de 1990. Porém, o maior tamanho e a estruturação mais adequada do mercado de trabalho, no que tange à participação dos adultos, favoreceram indiretamente a paulatina melhora das condições das ocupações não assalariadas. O resultado foi um crescimento mais lento da inserção da parcela adulta da população em atividades não assalariadas. Este efeito poderá ser ampliado mediante políticas públicas específicas de apoio aos pequenos negócios, cuja eficácia tenderá a aumentar à medida que se amplia e se estrutura o mercado de trabalho para absorver as pessoas adultas.

O crescimento do emprego assalariado de adultos, entre 2004 e 2008, envolveu a ampliação tanto de empregados no serviço doméstico quanto, principalmente, de empregados contratados por estabelecimentos. O peso do serviço doméstico no emprego assalariado de adultos diminuiu ligeiramente, de 12,8% para 11,9%. O forte aumento de empregados adultos em estabelecimentos, de modo análogo ao verificado para os jovens, foi acompanhado de aumento no grau de formalidade destes empregos, que passou de 72,3% para 75,6%. O emprego doméstico de adultos, que continuou crescendo velozmente, manteve o mesmo baixo grau de formalidade de apenas 30%. Embora não tenham ocorrido saídas do serviço doméstico por parte de quem já atuava neste ramo, a queda do número de jovens empregados no serviço doméstico aponta para uma futura redução na frequência deste tipo de ocupação. Dado o papel do serviço doméstico remunerado para a ampliação da participação feminina na atividade econômica, seria importante desenvolver os serviços sociais que contribuem para viabilizar a participação feminina em outras áreas, fora do serviço doméstico remunerado (LEONE, 2010). Novamente, a questão é comprometer os recursos necessários para se ter uma adequada prestação destes serviços sociais. O desenvolvimento da economia proporcionaria os recursos necessários, devendo-se apenas se alocarem recursos para estes serviços, o que contribuiria para a geração de empregos de pessoas adultas.

Numa apreciação global das mudanças na condição de atividade da população e da posição das pessoas na ocupação, é possível destacar: *i)* o aumento verificado, entre 2004 e 2008, na participação do mercado de trabalho na absorção da população ativa; *ii)* a redução da taxa de desemprego no mercado

de trabalho assalariado; *iii*) o aumento da proporção de empregados contratados por estabelecimentos, em detrimento de contratados por famílias para a prestação de serviços domésticos; e *iv*) a elevação no grau de cumprimento das leis do trabalho pelos estabelecimentos empregadores. Assim, a soma de desempregados e empregados assalariados aumentou de 66,1% para 68,3% da PEA, e a taxa de desemprego do mercado de trabalho assalariado, medida pela relação entre os desempregados e a soma de desempregados e empregados, diminuiu de 13,5% para 10,5% deste mercado.

Pela exiguidade do período considerado, essas mudanças podem parecer de pouca relevância. Contudo, observe-se que a repetição por mais seis anos dos ritmos de crescimento da PEA e do emprego e desemprego, verificados entre 2004 e 2008, faria, em uma década, a participação do mercado de trabalho assalariado alcançar 71,6% da PEA, ao passo que a taxa de desemprego recuará para 7,2% deste mercado. Ainda assim, esta seria uma taxa de desemprego relativamente alta, considerando-se a enormidade dos fluxos de contratação e dispensa de mão de obra que ocorrem no Brasil, inclusive no emprego bem formalizado, devido à extrema liberdade dos empregadores para contratar, usar, remunerar e dispensar a força de trabalho, associada às debilidades da regulação da atividade econômica e do trabalho assalariado no país. Há indicações de que a simples manutenção do nível do emprego formal no Brasil requer a contratação mensal do equivalente a cerca de 4% do total de empregados com contrato que respeita as leis do país. Portanto, é relativamente elevado um desemprego de 7,2% do total de pessoas voltadas para o mercado de trabalho. Em relação à PEA como um todo, e não apenas ao mercado de trabalho assalariado, o número de desempregados passou de 8,9% para 7,1%, e alcançaria 5,1% em mais seis anos, sendo mantido o ritmo atual de queda do desemprego. Esta porcentagem estimada está bastante próxima da taxa de desemprego da PEA existente no Brasil antes das mudanças provocadas pela abertura da economia, na década de 1990.

Quanto à participação do serviço doméstico na absorção do emprego assalariado, que passou de 12,2% para 10,9% entre 2004 e 2008, no caso de uma repetição por mais seis anos dos padrões verificados entre estes dois anos, esta participação cairia para 9,2% do total dos empregos assalariados. O grau de formalidade dos contratos de trabalho dos estabelecimentos, que passou de 66,9% para 70,7%, alcançaria 76,9%. Estes resultados mostram que foram expressivas as mudanças verificadas no mercado de trabalho com a retomada do crescimento da economia a partir de 2004, servindo para destacar a importância de se procurar manter ou mesmo fortalecer aquele crescimento e aprimorar a regulação da atividade econômica e do trabalho assalariado. Por sua vez, a melhora dos indicadores do mercado de trabalho teve um papel importante na retomada do crescimento da economia.

4 DESEMPENHO DA ECONOMIA, EMPREGO E RENDA DO TRABALHO DE 2004 A 2008

O PIB voltou a crescer mais intensamente em 2004, com um forte aumento da exportação, não apenas de produtos primários e semielaborados, mas também de manufaturados com maior transformação industrial. Trata-se de produtos que o país, desde a década de 1980, costuma exportar quando simultaneamente a demanda internacional por estes produtos é forte, as vendas no mercado doméstico estão fracas e a taxa de câmbio é relativamente favorável às exportações. Neste ano, o PIB cresceu 5,7%; as exportações, medidas em moeda nacional, aumentaram 15,3%; o consumo, 3,9%; e o investimento, 11,8%. As exportações ajudaram o produto da indústria de transformação a aumentar 8,5% – um índice maior que o do crescimento do PIB –, malgrado o forte aumento das importações, de 13,3%.

Depois de 2004, a moeda nacional valorizou-se, a inflação diminuiu, e o quadro macroeconômico alterou-se. Modificou-se o crescimento do PIB, deslocando-se seus determinantes da exportação para o consumo e investimento, exatamente no momento em que a recuperação da atividade econômica evoluiu para um processo de crescimento da economia, em 2007 e 2008 (MARCOLINO e CARNEIRO, 2010).

Em 2005, entretanto, o crescimento do PIB caiu para 3,2%, ao passo que o produto da indústria de transformação aumentou somente 1,3%. O investimento sofreu uma ligeira queda, e o consumo cresceu novamente 3,9%. A elevação das taxas de juros e a valorização do real ajudaram a baixar a inflação, mas prejudicaram a atividade econômica e, principalmente, a produção da indústria de transformação. Apesar da valorização, as exportações em moeda nacional cresceram 9,3% em 2005 e as importações, 8,5%. O comércio exterior continuou significando um estímulo para a atividade econômica, mas com uma mudança de sua pauta, numa direção desfavorável à geração de emprego.

Não obstante, desde 2006, principalmente em 2007 e 2008, o crescimento do PIB tornou-se mais vigoroso, com a aceleração do crescimento do consumo (aumentos anuais de 4,6% em 2006, 5,9% em 2007, e 5,5% em 2008) e a ampliação do investimento (10,4% em 2006, 14% em 2007, e 17% em 2008) – este estimulado pelo consumo e pela exportação (BALTAR, 2010).

Essa aceleração do crescimento do PIB ocorreu em meio a um incremento das importações de 18,5% em 2006 e 20,8% em 2007, evolução muito maior que a das exportações, cujas taxas de crescimento foram de 5% em 2006 e 6,7% em 2007. O comércio exterior deixou de significar um estímulo para a atividade econômica – fato mais que compensado pelo crescimento do consumo e do investimento –, tendo havido significativo vazamento para o exterior de suas repercussões em termos de atividade econômica. Este fenômeno também

foi observado no crescimento do produto da indústria de transformação, que foi de 1% em 2006 e 5,6% em 2007. Embora o aumento da produção industrial tenha sido expressivo quando a economia voltou a crescer em 2007, é uma novidade, no Brasil, que o crescimento verificado no conjunto da economia não tenha provocado uma ampliação da produção industrial em ritmo superior ao do crescimento do PIB, o que exprime a intensidade do vazamento, para o exterior, do impacto dinâmico da ampliação do consumo e do investimento.

Os efeitos desse vazamento para o exterior de impactos dinâmicos da ampliação do consumo e do investimento também aparecem na geração de emprego. O ritmo de crescimento do número de pessoas ocupadas, intenso em 2005, diminuiu desde então, apesar da aceleração do crescimento do PIB (BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL – BNDES, 2009). A elasticidade-emprego do crescimento do PIB foi muito alta em 2005 (próximo da unidade), e caminhou para um patamar relativamente baixo em 2007 (próximo de um terço). No conjunto do período, o crescimento do número de pessoas ocupadas, relativamente ao crescimento do PIB, situou-se próximo do que era habitual no Brasil antes da crise da dívida externa na década de 1980: um crescimento do emprego em cerca de metade do ritmo de crescimento do PIB, e um aumento no PIB por pessoa ocupada semelhante ao ritmo de crescimento do número de pessoas ocupadas.

No período de 2003 a 2008, portanto, a elasticidade-emprego, embora não tenha sido alta, foi maior que a verificada na década de 1990. Saliente-se que, nos anos 1990, a abertura comercial e financeira teve um forte impacto negativo na produção doméstica e no mercado de trabalho, ao ocorrer de forma abrupta, sem um esforço deliberado para evitar estas consequências, depois de uma década de crise da dívida externa, em que a importação de produtos manufaturados foi reduzida ao mínimo e o país ficou defasado na elaboração de bens de alto conteúdo tecnológico, diante do avanço na produção mundial.

Assim, de um patamar muito baixo, em 1992, o PIB cresceu no ritmo médio de 4% entre este ano e 1997, menos que os cerca de 5% verificados na média de 2003 a 2008, período em que o crescimento teve início em um patamar não tão baixo, pois a restrição à atividade econômica que vigorou nos anos anteriores aos dois períodos não chegou a provocar queda absoluta do PIB de 1998 a 2003 como a ocorrida no início da década de 1990. No período de 2003 a 2008, o desempenho do PIB foi mais positivo, com uma elasticidade-emprego superior que a registrada entre 1992 e 1997. Contudo, a diferença entre os dois períodos destaca principalmente a baixa magnitude da elasticidade-emprego de 1992 a 1997.

Os efeitos iniciais da abertura comercial e financeira não se limitaram ao pequeno crescimento do número de pessoas ocupadas *vis-à-vis* a ampliação do

PIB. As grandes empresas se adaptaram aos efeitos da abertura aprofundando o uso de terceiros em serviços de apoio e na própria produção, enquanto as empresas menores intensificaram o descumprimento das normas que regem a atividade econômica e o trabalho assalariado. O emprego cresceu pouco de 1992 a 1997, quando diminuiu o grau de formalidade dos contratos de trabalho. Neste período, declinou o peso do mercado de trabalho na absorção da PEA, aumentou consideravelmente o emprego no serviço doméstico e foi ínfimo o aumento do emprego em estabelecimentos que respeitam as leis do trabalho. O desempenho do mercado de trabalho foi significativamente melhor entre 2003 e 2008, destacando-se o forte crescimento do emprego em estabelecimentos que cumprem com as normas econômicas e trabalhistas. A comparação com o período de 1992 a 1997 permite destacar o impacto inicial da abertura, a redução do peso das grandes empresas na geração de emprego e a ampliação do descumprimento, pelas pequenas e médias empresas, da legislação econômica e trabalhista (KREIN e PRONI, 2010). A diferença de desempenho do mercado de trabalho, entretanto, marcadamente maior que a diferença de crescimento do PIB, pode ser atribuída fundamentalmente às mudanças que ocorreram na imposição das referidas normas.

É possível perceber, desde 1999, os efeitos dessas mudanças na imposição da regulação da atividade econômica e do trabalho assalariado sobre a ampliação do emprego formalizado de acordo com as leis trabalhistas e previdenciárias. Todavia, estes efeitos se aprofundaram depois de 2003, com a retomada do crescimento da economia. A desvalorização do real, no começo de 1999, ampliou a dívida pública e aumentou a inflação, exigindo maior atenção dos órgãos públicos quanto ao controle da atividade econômica e da arrecadação de impostos e contribuições sociais, com o propósito de preservar a abertura da economia. A desvalorização da moeda estimulou a atividade da economia doméstica, viabilizando mais exportações, inclusive de produtos manufaturados, em momento de relativo bom desempenho da economia mundial, ao mesmo tempo que ajudou a produção doméstica a competir melhor com as importações. Naquele contexto, entretanto, a maior atividade da economia, embora favorecesse a arrecadação de impostos, necessária para enfrentar o agravamento dos problemas de finanças públicas, acentuaria o aumento da inflação, mantida a abertura da economia que tinha aumentado a influência de mudanças na taxa de câmbio sobre o ritmo da inflação, ao ampliar o peso dos produtos com preços sensíveis ao valor do dólar em real (CARNEIRO, 2006).

Foi então decidido manter e mesmo exacerbar a política de contenção da atividade econômica que já vinha ocorrendo desde a crise do México, pouco depois de terminada a implantação do Plano Real, não se deixando diminuir a taxa de juros, depois da desvalorização. Acrescentaram-se a isto a obtenção de vultoso superávit primário do fisco, por meio de aumento da carga tributária, e

a redução das despesas públicas não financeiras, abrindo-se espaço no orçamento da União para absorver uma parte considerável do serviço da dívida pública, que tinha ficado enorme, justamente num momento de contração do mercado financeiro doméstico, afetado pela fuga de capitais.

A necessidade de se ampliar a arrecadação de impostos e contribuições sociais exigiu do Estado maior atenção para a regulação da atividade econômica, com reflexos sobre a regulação do trabalho assalariado. As pequenas e médias empresas passaram a ter maior dificuldade para violarem as normas que regem a atividade econômica, o que tornou mais eficaz o estímulo para a formalização das atividades, representado pela simplificação e redução, desde meados da década de 1990, de impostos e contribuições sociais para as pequenas empresas (BALTAR, MORETTO e KREIN, 2006; CARDOSO JUNIOR, 2007).

Uma posição cada vez mais nítida, assumida pelo Estado brasileiro, de não contemporizar com a transgressão das normas referentes à atividade econômica contribuiu para aumentar a formalização daquelas atividades. Tornou-se mais difícil para empresas cadastradas e sob fiscalização da autoridade pública assumir contratos de trabalho que não respeitassem as leis do país. Além disso, a nova postura do Estado ampliou substancialmente a eficácia da ação dos diferentes órgãos públicos responsáveis pelo cumprimento das leis do trabalho e da previdência social.

Em suma, a tendência à formalização dos contratos de trabalho assalariado, muito relevante para os bons resultados do mercado de trabalho no intervalo de 2003 a 2008, vem ocorrendo desde 1999, mas foi aprofundada depois de 2003, com a retomada do crescimento da economia. Esta retomada do crescimento teve a ver fundamentalmente com uma mudança na economia mundial, que passou a favorecer o crescimento das exportações brasileiras. Isto não quer dizer que o crescimento da economia no Brasil seja comandado pela exportação, mas que o desempenho da exportação, particularmente depois da abertura da economia e sua inserção na globalização financeira, tornou-se muito importante para o crescimento do consumo e do investimento, que continuam sendo os verdadeiros determinantes do crescimento da economia no Brasil.

Assim, em moeda nacional, a exportação ampliou-se mais fortemente no período de 1999 a 2003 que nos anos de 2003 a 2008. No entanto, o consumo cresceu muito pouco (1,4% ao ano – a.a.), e o investimento em 2003 foi 17,6% menor que em 1998. Em consequência, o PIB cresceu somente 1,9% a.a. de 1998 a 2003. A contenção da atividade econômica pesou neste resultado, pois o PIB não chegou a diminuir em 1999, e até aumentou 4,3% no ano 2000. Porém, a política de conter a atividade para evitar maior inflação prejudicou o consumo, e o mau desempenho do PIB foi reforçado por queda expressiva do investimento, desde 2001 até 2003.

A política anti-inflacionária, entretanto, apenas evitou que a subida de preços fosse ainda maior, visto que a inflação aumentou de menos de 5% para mais de 10%, de 1998 a 2004, devido principalmente aos aumentos ocorridos em 1999 e em 2002, a partir de desvalorizações do real. Este aumento da inflação, num contexto de contenção da atividade econômica, prejudicou enormemente o poder de compra da renda do trabalho. Com o aumento da inflação, a média da renda do trabalho diminuiu fortemente, de modo que em setembro de 2004 atingiu um valor 17,3% menor que o de setembro de 1998 (LOPES, 2009).

A renda média do trabalho identifica o meio da distribuição como sendo o que receberia cada trabalhador se não houvesse diferenças de renda entre eles. No Brasil, as diferenças de renda entre os trabalhadores são enormes, e comparativamente ao valor da média estas diferenças diminuíram entre 1998 e 2004. Deste modo, a evolução da renda média, entre 1998 e 2004, não é representativa do comportamento da renda de todos os trabalhadores, especialmente porque, desde 1995, vem se recuperando o poder de compra do salário mínimo legal. O reajuste nominal do salário mínimo em 1995 já permitiu certa recuperação de seu valor, mas o valor real médio mensal do salário mínimo de 1998 foi 11,3% maior que o de 1995, e o de 2004, 22% maior que o de 1998 (BRITO, 2008). As rendas do trabalho próximas do salário mínimo acompanharam este valor e tiveram comportamento bastante superior ao da renda média do trabalho, respondendo por uma parte apreciável da redução nas diferenças de renda entre as pessoas ocupadas. Estas diferenças diminuíram mais que a renda média, o que fez o índice de Gini diminuir, passando de 0,575 para 0,547, entre 1998 e 2004 (LOPES, 2009).

A mediana das rendas do trabalho identifica o meio da distribuição, apontando o valor que é superado por metade dos trabalhadores e abaixo do qual se situa a outra metade. O poder de compra da mediana das rendas do trabalho em 2004 é 14% menor que o de 1998, proporcionando outra indicação da magnitude da queda da renda do trabalho com o aumento da inflação e a contenção da atividade econômica, depois da desvalorização do real em 1999. A aproximação verificada entre os valores da média e mediana indica que houve uma redução na assimetria da distribuição das rendas do trabalho, entre 1998 e 2004. Esta assimetria, entretanto, continua muito grande, conforme mostra a proporção de pessoas ocupadas com renda menor que a média. Assim, em 1998, a renda média do trabalho era 2,6% maior que o valor do 75º percentil, isto é, pouco mais que 75% das pessoas ocupadas ganhavam menos que a média. Em 2004, a renda média do trabalho é 2,3% menor que o valor do 75º percentil, traduzindo o fato de pouco menos de 75% das pessoas ocupadas ganharem menos que a média, neste ano.

O melhor comportamento das rendas próximas do salário mínimo e as mudanças na composição do emprego, com incremento na proporção daqueles com renda próxima do salário mínimo, explicam a diminuição da assimetria da distribuição de renda das pessoas ocupadas. Assim, entre 1998 e 2004, o valor do 25º percentil das rendas do trabalho, equivalente à mediana das rendas do trabalho inferiores à mediana das rendas de todas as pessoas ocupadas, aumentou 11,8%, mostrando como o aumento do valor do salário mínimo contribuiu para a defesa do poder de compra das menores rendas do trabalho, diante do aumento da inflação que acompanhou a desvalorização da moeda nacional.

A defesa do poder de compra das menores rendas do trabalho, frente ao aumento da inflação, junto com a tendência à formalização dos contratos de trabalho não foram suficientes para impedir os maus resultados do consumo, entre 1998 e 2003. Desde 2004, entretanto, a situação modificou-se, devido ao forte aumento das exportações, provocado fundamentalmente por mudanças ocorridas na economia mundial. O vigoroso aumento das exportações em moeda internacional alterou o quadro macroeconômico do país. A inflação diminuiu com a valorização da moeda nacional, o PIB passou a crescer mais rápido, e ambos ajudaram a recuperar a renda média do trabalho, especialmente por favorecerem os resultados efetivos das negociações de salário das categorias profissionais, ao viabilizarem reajustes um pouco maiores em comparação com a inflação anterior, num momento em que, ademais, ocorria uma diminuição da inflação vigente, fazendo o aumento do poder aquisitivo do salário ser maior que a diferença conquistada pela negociação coletiva entre o reajuste obtido e a inflação anterior.

O aumento do poder de compra do salário mínimo continuou e até tornou-se mais vigoroso, inclusive porque também foi beneficiado pela queda da inflação. As diferenças de renda do trabalho, entretanto, voltaram a aumentar, porém menos que a média das rendas das pessoas ocupadas. O valor do índice de Gini continuou diminuindo, atingindo 0,528 em 2007. O fato de diminuírem as diferenças de renda do trabalho relativamente à média, em um contexto de aumento generalizado do poder de compra das rendas do trabalho, como acontecido desde 2004, evidencia a importância, em um país caracterizado por enormes diferenças de níveis de renda do trabalho, dos mecanismos institucionais de reajustes nominais de salário, tanto do salário mínimo legal quanto das remunerações das categorias profissionais, para evitar que fique ainda maior a dispersão relativa das rendas do trabalho.

A renda média do trabalho em 2007 ainda era 4,4% menor que a de 1998, mas o valor da mediana recuperou-se plenamente, entre 2004 e 2007. Na parcela correspondente à metade das pessoas ocupadas com menor rendimento, o grupo no qual se situa a mediana experimentou, entre 1998 e 2004, um aumento de

11,8% no valor médio de suas rendas do trabalho. Apesar da elevada inflação e do mau desempenho da atividade econômica, este número ampliou-se 28,9% entre 2004 e 2007, quando atingiu patamar 44,1% maior que o de 1998. A evolução do poder de compra deste grupo foi muito mais positiva que a registrada para a média e a mediana de todas as rendas do trabalho. Isto revela a importância da defesa do salário mínimo e da formalização dos contratos de trabalho, movimentos que já vinham ocorrendo antes de 2004, mas que se aprofundaram com a retomada do crescimento econômico.

A renda média do trabalho ainda é mais que o dobro do salário mínimo legal, de modo que, para a recuperação do seu valor, entre 2004 e 2008, foram importantes o tipo de emprego gerado pelo crescimento da economia e os reajustes obtidos pelas categorias profissionais. O número de pessoas ocupadas cresceu mais nas ocupações mais bem remuneradas (como dirigentes em geral, profissionais de nível superior e técnicos de nível médio) que nas ocupações com menor remuneração (trabalho manual agrícola e prestação de serviços, por exemplo). Porém, em cada tipo de ocupação, foi maior o crescimento do número de pessoas com menor remuneração, e a renda média das ocupações com pior remuneração aumentou mais que a renda média das ocupações mais bem remuneradas. As categorias profissionais, de um modo geral, obtiveram reajustes maiores que a inflação, porém menores que os do salário mínimo legal.

A massa total de rendas do trabalho aumentou vigorosamente com o aumento do emprego e da renda média. As diferenças de renda entre os trabalhadores aumentaram, porém menos que o aumento da renda média. Numa economia em que são fortes as diferenças de renda do trabalho, um aumento generalizado do poder de compra das remunerações já tende a provocar aumento nas diferenças de renda entre os trabalhadores. A maior geração de empregos nas ocupações com maior remuneração – mesmo que, dentro deste grupo, o maior crescimento tenha ocorrido entre as ocupações que oferecem menor remuneração – tende a aumentar ainda mais estas diferenças de renda. Os reajustes das categorias profissionais maiores que a inflação e menores que os do salário mínimo não evitaram o aumento das diferenças de renda do trabalho, mas contribuíram para que o aumento da média destas diferenças de renda fosse menor que o aumento da renda média.

5 CONCLUSÃO

Na década de 1990, o Brasil deu início a um processo de inserção na globalização financeira permeado de conturbações, amplificadas pela instabilidade financeira internacional. A decisão tomada, entretanto, foi confirmada em dois momentos críticos para a definição do rumo da economia nacional: em 1999,

depois da desvalorização do real, e em 2003, com a eleição de um presidente da República com história na oposição aos governos que comandaram a inserção do país na globalização.

Em continuidade a uma década de estagnação e alta inflação, a inserção na globalização ajudou a baixar a inflação, mas com efeitos catastróficos para o mercado de trabalho, prejudicando o emprego, especialmente nas grandes empresas, e promovendo uma ampla violação das normas que regem a atividade econômica e o trabalho assalariado.

O país sofreu dos efeitos de tratar de redefinir o rumo da economia em um momento de debilidade do Estado, envolvido em graves problemas de finanças públicas, os quais davam margem de ação aos propugnadores da mais ampla liberdade de ação para a iniciativa privada, em nome de supostas virtudes universais da livre competição.

A estagnação da década de 1980 tinha feito o país acumular desvantagens na produção de bens de conteúdo tecnológico mais sofisticado, cuja demanda cresce muito quando aumenta o poder de compra da população. A inserção na globalização, por sua vez, agravou excessivamente o déficit de serviços e renda financeira da conta corrente do balanço de pagamentos. Isto tornou ainda mais importante o crescimento das exportações de bens e serviços para garantir que a evolução do saldo da conta corrente não terminasse complicando o crescimento da economia nacional, determinado fundamentalmente pela expansão do consumo e do investimento.

As necessidades da administração da dívida pública terminaram contribuindo para redefinir a posição estatal, no que diz respeito a cuidar melhor da regulação da atividade econômica e do trabalho assalariado, com claros benefícios para o emprego e a renda da população e para a arrecadação de impostos e contribuições sociais. Do mesmo modo, em princípio também é possível mudar o posicionamento estatal quanto a cuidar melhor do desempenho da economia.

É possível criar as condições para o Estado controlar mais adequadamente a entrada e saída de recursos do país, sem, no entanto, se reverter completamente a trajetória de abertura econômica. Deve-se definir um quadro macroeconômico mais conveniente para o desempenho da economia, por meio de instrumentos como: *i*) taxas de juros mais baixas; *ii*) taxa de câmbio estabilizada em nível que não prejudique nem o desenvolvimento da produção doméstica, nem o controle da inflação e o poder de compra da renda da população; *iii*) maior capacidade de mobilização de recursos pelo setor público para apoiar a construção de infraestrutura; e *iv*) estruturação mais sólida do aparelho produtor de bens, para que seja mais capaz não somente de ampliar a exportação, mas também de competir com a importação.

Para que a consolidação do crescimento da economia beneficie plenamente a população, é preciso avançar ainda mais em termos de regulação pública da atividade econômica e do trabalho assalariado. Assim, a regulação da economia tem que ser aperfeiçoada para não permitir, como já vem ocorrendo, a retomada da especulação imobiliária, a partir do retorno do crédito para habitação, num quadro de razoável expectativa de crescimento da economia, do emprego e da renda. Além disso, a existência de alternativas de emprego deve ser acompanhada de mais forte regulação pública do trabalho assalariado para coibir práticas predatórias que se tornaram habituais no país, surgidas em momentos em que a população não tinha opções de emprego.

A combinação de um melhor desempenho da economia com o aperfeiçoamento da regulação pública da atividade econômica e do trabalho assalariado poderia manter e aprofundar o aumento do emprego e da renda do trabalho, com redução das enormes diferenças de renda que existem entre os trabalhadores.

REFERÊNCIAS

BALTAR, P. **Emprego, políticas de emprego e política econômica no Brasil**. Brasília: Organização Internacional do Trabalho (OIT), vol 1, 2010. Escritório da OIT no Brasil. (Série trabalho decente no Brasil; Documento de trabalho n. 2). Disponível em: <<http://www.oitbrasil.org.br/>>.

BALTAR, P. *et al.* Moving towards decent work. Labour in the lula government: reflections on recent Brazilian experience. **Global Labour University Working Papers**, Kassel/Berlin, n. 9, 2010. Disponível em: <<http://www.global-labour-university.org>>.

BALTAR, P.; MORETTO, A.; KREIN, J. D. O emprego formal no Brasil: início do século XXI. *In*: KREIN, J. D. *et al.* (Orgs.). **As transformações no mundo do trabalho e os direitos dos trabalhadores**. São Paulo: LTr, 2006.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (BNDES). Projeto PIB: perspectivas do investimento no Brasil. *In*: BALTAR, P. (Coord.). **Estudo transversal 3 – Emprego e renda**. Instituto de Economia (IE) – Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP) / Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), 2009.

BRITO, A. S. **Formalização do trabalho e política de valorização do salário mínimo**: efeitos sobre os rendimentos metropolitanos (2002-2007). Monografia, Instituto de Economia (IE), Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), Campinas, 2008.

CARDOSO JÚNIOR, J. C. As fontes de recuperação do emprego formal no Brasil e as condições para sua sustentabilidade temporal. *In: X Encontro Nacional da Associação Nacional de Estudos do Trabalho*. Salvador: Associação Brasileira de Estudos do Trabalho (ABET), 2007.

CARNEIRO, R. (Org.). **A supremacia dos mercados e a política econômica do governo Lula**. São Paulo: Universidade Estadual Paulista (UNESP) / Instituto de Economia (IE) – Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), 2006.

KREIN, J. D. **As tendências recentes na relação do emprego no Brasil – 1996-2005**. Tese (Doutorado), Instituto de Economia (IE), Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), Campinas, 2007.

KREIN, J. D.; PRONI, M. **Economia informal: aspectos conceituais e teóricos**. Brasília: Organização Internacional do Trabalho (OIT), vol 1, 2010. Escritório da OIT no Brasil. (Série trabalho decente no Brasil; Documento de trabalho n. 4). Disponível em: <<http://www.oitbrasil.org.br/>>.

LEONE, E. T. **O perfil dos trabalhadores e trabalhadoras na economia informal**. Brasília: Organização Internacional do Trabalho (OIT), vol. 1, 2010. Escritório da OIT no Brasil. (Série trabalho decente no Brasil; Documento de trabalho n. 3). Disponível em: <<http://www.oitbrasil.org.br/>>.

LEONE, E. T.; BALTAR, P. População ativa, mercado de trabalho e gênero na retomada do crescimento econômico (2004-2008). *In: Anais do XVII Encontro Nacional de Estudos Populacionais*. Caxambu, Minas Gerais, set. 2010.

LOPES, E. S. **Desigualdade e polarização da distribuição de renda no Brasil e no estado de São Paulo, 1992-2007**. Dissertação (Mestrado), Instituto de Economia (IE), Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), Campinas, 2009.

MARCOLINO, L. C.; CARNEIRO, R. **Sistema financeiro e desenvolvimento no Brasil: do plano real à crise financeira**. São Paulo: Publishes Brasil/ Editora Gráfica Atitude Ltda, 2010.

POLÍTICA SOCIAL E DESENVOLVIMENTO SUSTENTADO: DESAFIOS A ENFRENTAR

Milko Matijascic*

A característica mais saliente do Estado contemporâneo é o fato de ele ser o *locus* da distribuição de renda intra e intergerações. Os mecanismos para isto são bem conhecidos: a arrecadação de tributos e a sua incidência diferenciada sobre determinados grupos sociais, bem como a forma de gastar estes recursos e as suas destinações privilegiadas pelo planejamento das políticas públicas.

Ao considerarem a distribuição de recursos entre os diferentes modos de promover ações, as sociedades com estruturas econômicas mais complexas e integradas, como o Brasil, centralizam a maior parte das ações nas chamadas políticas sociais, cujos segmentos de maior destaque são: previdência, assistência, saúde, educação, cultura e habitação. Tais definições são diferenciadas de acordo com a abordagem teórica e as experiências de cada país, mas, sem dúvida, são estas as formas mais destacadas de intervenção. As políticas sociais se diferenciam entre aquelas que pagam benefícios em dinheiro e aquelas que prestam serviços sociais aos cidadãos. No primeiro rol se destacam a previdência e programas focalizados de assistência, como o Bolsa Família. Os casos mais exemplares de serviços sociais são educação e saúde.

Assim, é inevitável colocar em destaque as políticas sociais capazes de enfrentar os desafios para a promoção do desenvolvimento sustentado, considerando que ele pode igualar oportunidades, ao garantir acesso a educação e saúde. Tais políticas também possibilitam a transferência de renda para grupos de cidadãos mais vulneráveis, a fim de preservar o seu *status* social, garantindo-se um pacto social que legitima a ação do Estado e de suas instituições.

* Chefe da Assessoria da Presidência do Ipea, editor-chefe da revista *Tempo do Mundo* e membro do Comitê Científico da Associação Internacional de Seguridade Social (AISS).

As políticas sociais no Brasil evoluíram muito, mas sua herança histórica gerou desigualdade, pouca efetividade no combate à pobreza e baixa eficiência das ações e da gestão. Isto produziu um custo que desvia recursos de outras atividades que, poderiam promover mais desenvolvimento. Para tratar desta temática, este capítulo busca: *i*) sintetizar a evolução das décadas passadas; *ii*) descrever o quadro atual como decorrência da Constituição em 1988; e *iii*) apresentar os problemas que decorrem das heranças do passado.

Ao final é apresentada uma síntese conclusiva, na qual se apontam os desafios atuais e possibilidades de enfrentamento das questões abordadas.

1 MODERNIZAÇÃO CONSERVADORA E UNIVERSALIZAÇÃO HIERARQUIZADA¹

No Brasil, a política social digna deste *status*, ou seja, na forma de intervenção planejada, data dos anos 1930. Foi neste período que o Estado abandonou o foco em ações tópicas e assistemáticas em favor de intervenções programáticas que atuavam em diferentes segmentos e de modo continuado e concomitante.

Esse tipo de intervenção chegou, portanto, com atraso, pois a questão social foi um dos problemas centrais da jovem república. A abolição da escravatura, que precipitou o fim da monarquia, não foi acompanhada por nenhuma política sistemática para incorporar o antigo escravo a uma sociedade em fase de modernização da economia. Este contexto produziu um tipo de subdesenvolvimento cujo efeito mais saliente foi a heterogeneidade estrutural. A heterogeneidade estrutural é configurada por estruturas sociais que favorecem, geração após geração, o acesso às oportunidades por parte dos grupos privilegiados e, ao mesmo tempo, dificultam a mobilidade ascendente dos que não conseguiram acesso (ou tiveram acesso muito limitado ou precário) a serviços sociais como cultura, educação, saúde e assistência para situações de risco.

Quando o foco se volta para as políticas específicas que integram a política social antes de 1930, observa-se um conjunto de ações nada desprezível que influenciaria os destinos do país. Entre estas influências é necessário destacar a ação das entidades filantrópicas, em particular das santas casas de misericórdia, e das instituições confessionais, de um modo geral. Este mesmo modelo influenciou a educação, mas, neste caso, o público-alvo não era os mais necessitados e sim as famílias dotadas de posses, que poderiam arcar com os custos para garantir o estudo dos filhos.

Outra característica importante anterior a 1930 foi a atribuição do que hoje constitui a educação de base como competência dos estados membros da Federação, seguindo a tradição instaurada durante a monarquia. A proteção para

1. As duas seções iniciais se baseiam em Matijascic (2002) e Matijascic e Kay (2008b).

fins de aposentadorias e pensões era restrita – cobria algumas categorias específicas centradas no serviço público civil e militar até os anos 1920, quando passou a se ocupar deliberadamente de categorias socioprofissionais urbanas.

A ação do Estado, sobretudo na esfera central de governo após 1930, se concentrou em reconhecer formalmente as categoriais com maior poder de mobilização via institutos de aposentadorias e pensões (IAPs), sendo, por isso mesmo, o núcleo duro das incipientes políticas sociais. É neste contexto que se dará o acesso a previdência, saúde, diferenciadas formas de assistência, crédito pessoal ou para habitação, entre outras políticas, excetuada a educação, que não se integrou a este complexo.

A instauração das políticas sociais não teve como meta inicial distribuir renda. O problema esteve, em grande medida, ausente da ação estatal. A distribuição focalizada pela ação do Estado foi horizontal e não vertical, ou seja, privilegiou o conjunto de famílias pertencente a categoriais socioprofissionais reconhecidas pelo Estado. O mote não era lidar com a questão social e combater a pobreza, mas proteger os profissionais urbanos dos riscos de perda da capacidade de trabalho típicos de uma sociedade urbana baseada no assalariamento.

A criação de IAPs visou determinar quais seriam as categorias socioprofissionais reconhecidas pelo Estado e, nesta condição, merecedoras do direito de acesso à cidadania, a saber, reposições de renda em caso de perda da capacidade para trabalhar, e tratamento médico e hospitalar. As categoriais com maior poder de barganha conquistaram assistência farmacêutica, auxílio-doença e acesso a crédito pessoal ou imobiliário. O custeio se estruturou no clássico modelo bismarckiano, com aportes do empregado, do empregador e do Estado. O aspecto mais relevante era a administração sob a forma de um fundo, com a capitalização das contribuições, num regime de benefícios definidos, no qual o segurado teria direito a benefícios segundo o montante de contribuições efetuado em seu nome, obedecidas as carências e as regras de cálculo previstas em lei. A sistemática atuarial baseada na técnica do seguro foi essencial para legitimar a ação do Estado mediante o uso de técnicas modernas, supostamente científicas, que, por isso mesmo, seriam imparciais.

Essa nova configuração jurídica e institucional, inspirada na experiência dos países da Europa Ocidental, não eliminou a presença das antigas instituições filantrópicas de matiz confessional. Ao contrário, a tendência foi justapor as instituições, sobretudo no que diz respeito ao atendimento médico e hospitalar. O mesmo valeu para as escolas.

O modelo baseado nos IAPs predominou, em grandes linhas, entre os anos 1930 e 1960. O modelo entrou em crise quando o rápido crescimento

da economia, aliado à acelerada urbanização, apresentou os seus limites, pois algumas categorias filiadas a IAPs perdiam importância ou envelheciam em termos relativos de modo mais rápido, ao passo que outras ganhavam relevância, por apresentarem relação entre contribuintes e beneficiários bem mais favorável sob o prisma atuarial.

O problema central, após os anos 1950, era a modernização do atendimento médico e hospitalar, baseado, mais e mais, em recursos intensivos em ciência e tecnologia. Esta modernização implicava custos crescentes e, associada à rápida urbanização, tinha por contrapartida uma demanda reprimida, dada a fragilidade de acesso a serviços em municipalidades do interior e no meio rural do Brasil.

O conjunto de problemas apresentado estimulou o primeiro movimento de reforma do sistema previdenciário, que passou a centralizar a previdência e o atendimento médico e hospitalar para todas as categorias socioprofissionais. A exceção foram os servidores públicos, pois o Estado manteve institutos previdenciários específicos e direitos de acesso a benefícios mais generosos, para garantir de seus agentes a lealdade necessária à realização das tarefas estatais típicas, que exigiam imparcialidade quanto aos interesses em disputa. Este tipo de abordagem imitou o existente na maioria dos países industrializados.

A reforma de 1966/67 ainda não foi o momento em que os trabalhadores da base da pirâmide, a saber, os trabalhadores rurais, por conta própria e domésticos, passariam a contar com direitos sociais. Esta incorporação se deu somente nos anos 1970 e serviu como uma forma de legitimação dos detentores do poder, tendo em vista que as liberdades democráticas estavam muito restritas nos governos de hegemonia militar entre 1964 e 1985, principalmente no período compreendido entre 1968 e 1979.

Com a reforma de 1966 foi possível equilibrar as contas previdenciárias por alguns anos, graças à conversão para o regime de repartição e ao crescimento acelerado da economia, que teve como contrapartida um grande aumento do número de contribuintes. Nestas condições, a rápida urbanização, que trazia para as grandes cidades uma massa de trabalhadores com baixíssima qualificação e que atuavam, ao chegar, na informalidade, ou seja, sem ter acesso a direitos sociais, seria equacionada com a ágil incorporação ao universo da formalidade devido à forte demanda por mão de obra. Assim, a precariedade seria eliminada com a rápida expansão das forças produtivas e a expansão econômica teria como consequência a inclusão social. Por muitos anos, esta promessa pareceu factível, mas uma série de problemas relacionados ao financiamento de longo prazo da economia, entre outros motivos, provocaram seu fracasso.

2 CRISE DA MODERNIZAÇÃO CONSERVADORA E CONSTRUÇÃO DA UNIVERSALIZAÇÃO EFETIVA

No final dos anos 1970 ficou claro que, sob vários prismas, o modelo de proteção social baseado no foco sobre o contribuinte não era sustentável. As heranças do passado eram muito fortes, a economia não logrou continuar crescendo aceleradamente e a estrutura produtiva não conseguiu gerar efeitos dinâmicos sobre o mercado de trabalho para romper a heterogeneidade estrutural e eliminar a informalidade. Pelo contrário, ao impedir a ação sindical livre dos trabalhadores e promover a concentração de renda na esfera salarial, com vistas à criação de um mercado interno, o quadro agravou os problemas sociais estruturais preexistentes.

O resultado das medidas adotadas em meados dos anos 1960 tornou o Brasil o campeão da concentração de renda. Os reduzidos níveis de rendimento na base da pirâmide não podiam impulsionar o mercado interno, para dar sustentação ao crescimento do produto interno bruto (PIB) e manter a dinâmica precedente. Para piorar, o modelo de proteção adotado em meados dos anos 1960 buscou separar de maneira radical o financiamento da política social do imposto, optando pela constituição de fundos que deviam ser geridos e conduzidos segundo uma lógica financeira e atuarial própria. Desse modo, sem haver acesso regular a impostos e apoio em contribuições, ou seja, sem um sistema no qual cada um recebesse de acordo com o que transferisse para o fundo, foi impossível atender às demandas das camadas com rendimentos menores. Este cenário, somado à tributação, agravou muito a contração de renda, por incidir sobre os mais pobres e não privilegiar a concessão de benefícios para este contingente, o que agravou a questão social.

Esse modelo, que foca a previdência e os fundos sociais, também se mostrou perverso para os serviços sociais. A busca incessante do aumento da escolarização e do atendimento médico não teve por contrapartida um aumento proporcional de alocação de recursos. O resultado foi fazer dessas políticas algo cada vez mais focalizado nos pobres. As classes médias preferiram optar pelo ensino privado e pelos planos individuais ou fornecidos por empregadores para a saúde. Mesmo a previdência, desde os anos 1960, instituiu fundos de pensão que atendiam às empresas estatais e, cada vez mais, transnacionais ou nacionais de grande porte. Isto acabou por fazer com que a política para os pobres se revelasse uma política pobre, e a mobilidade social ascendente induziu à substituição dos serviços sociais públicos oferecidos pela iniciativa privada. Os serviços públicos passaram a ser identificados como exemplo de qualidade ruim. A ressalva foram as universidades públicas, que forneceram bons serviços educacionais e de saúde. Isto se deveu à necessidade de formar profissionais de vanguarda numa economia moderna e promover o atendimento de alta complexidade tecnológica, evitado pela iniciativa privada em virtude dos elevados custos e dos riscos atuariais embutidos que comprometiam as margens de lucro.

Para lidar com os desafios, que se tornavam agudos, a sociedade brasileira reagiu, lutando pela volta da democracia, o que foi de fato obtido após uma transição um tanto longa. A parte mais essencial deste processo foi a Constituição de 1988, que passou a ser o documento de referência para a cidadania, com ênfase nos direitos sociais. O documento passou a contar, de forma inédita, com um capítulo referente à “ordem social”. Foram consolidados alguns mecanismos com funcionamento incipiente, como os seguintes:

- fixação de um valor mínimo para os gastos orçamentários com educação;
- consolidação de sistema de saúde universal, único e descentralizado;
- criação da seguridade social, congregando ações estatais de previdência, saúde e assistência, com órgãos dotados de orçamento próprio e fonte de tributação exclusiva;
- instituição de benefícios assistenciais sem se requerer contrapartida contributiva de idosos e pessoas com deficiência vivendo em famílias pobres;
- equiparação de direitos sociais entre trabalhadores urbanos e rurais; e
- determinação do piso de benefícios em um salário mínimo.

Esse conjunto de medidas, associado a um cuidado mais detido com a descentralização das ações do Estado para as esferas regional e local e contando com direitos civis e políticos renovados, deu origem à denominação que popularizou a Constituição de 1988: *Constituição cidadã*. O moderno Brasil social teve a sua gênese neste instante.

3 RESULTADOS DA CONSTITUIÇÃO CIDADÃ: O PACTO SOCIAL E SEUS EFEITOS

A entrada em vigor da Constituição em 1988, com a aprovação das novas leis ordinárias para cada segmento da esfera social, gerou um acréscimo dos gastos, que foi potencializado pela estagnação da economia que se impôs nos anos 1980, após o Plano Cruzado. A adoção de medidas conservadoras de política econômica combinadas a planos heterodoxos de controle de preços para evitar a hiperinflação num contexto de restrição do setor externo, até 1992, associado a uma política de abertura indiscriminada da economia desde 1990, geraram um quadro de grande instabilidade.

As teses universalistas se impuseram, com alguns reveses, devido às severas resistências do capital financeiro e de seus representantes na mídia. A principal resultante das ações, na esfera social, foi direcionada aos mais pobres e, por isso mesmo, continuou sendo frágil, ao se considerarem desempenhos qualitativos, sobretudo em saúde e educação.

As demandas reprimidas dos anos 1970 e 1980 explodiram após 1988. Num contexto de restrições do orçamento público houve uma tendência ao aumento dos gastos, por intermédio de:

- recuperação do valor dos benefícios, que sofriam redução devido a políticas de reajuste das prestações dos anos 1980;
- aumento do número de benefícios decorrente do afrouxamento das carências, equiparação de direitos entre trabalhadores urbanos e rurais, e a definitiva desvinculação do acesso à saúde em relação à condição de contribuinte;
- entrada em vigor da legislação destinando parcelas orçamentárias fixas para o custeio do ensino fundamental e médio; e
- criação de novos benefícios em espécie, como aqueles concedidos a idosos e pessoas com deficiência, sem contrapartida contributiva, ou, ainda, aqueles destinados à melhoria das prestações referentes ao desemprego ou à maternidade.

Diante do exposto, entre 1985 e 2009 houve um aumento considerável dos gastos sociais em relação ao PIB, a saber:²

- de 0,23% para 1,09% para assistência social;
- de 2,25% para 3,67% para saúde pública;
- de 2,61% para 4,22% para educação e cultura;
- de 5,71% para 7,30% para previdência; e
- de 13,3% para 22,8% para o gasto social público total.

Apesar das dificuldades, é preciso mencionar que os programas universais foram um grande sucesso. A cobertura previdenciária, de aposentadorias e pensões, somada aos amparos assistenciais para idosos e pessoas com deficiência atingiram uma cobertura de 98% das pessoas com 65 anos ou mais em 2009, contra 83% em 1988. Este efeito é potencializado quando se verifica que a quantidade de indivíduos com 65 anos ou mais passou a representar uma parcela muito mais significativa da população. Na educação o atendimento passou de 75% para 97% na faixa etária do ensino fundamental e de 52% para 82% no ensino médio. Estas são conquistas importantes para um período dominado por um crescimento frágil, ao menos até 2004 (IPEA, 2009).

Se no final dos anos 1970 a ação da política social pouco reduzia os níveis de pobreza e desigualdade, nos dias de hoje as políticas sociais de transferência

2. Dados atualizados com base em Ipea (2009).

de renda e prestação de serviços sociais obtêm resultados que aproximam o Brasil do desempenho dos países do norte da Europa, que representam o paradigma em termos de literatura. Em outras palavras, a política social de matiz universal tem sido bem-sucedida e reduz as desigualdades em 31,8%, sendo 13,1% para transferência de renda e 27,6% para serviços sociais de saúde e educação, ao se calcularem os coeficientes de variação estatísticos antes e depois das transferências das referidas políticas (MATIJASCIC e KAY, 2009 e 2010)

A média para as sociais-democracias do norte da Europa é de 36%, sendo 16% a parcela relativa às políticas de transferência de dinheiro. Ou seja, as políticas sociais realizam um trabalho importante no Brasil, e a manutenção da desigualdade no país em patamares ainda muito elevados se deve à distribuição da renda realizada pelo mercado e pelos perversos efeitos introduzidos pela tributação, a qual onera mais incisivamente aqueles que auferem menores rendimentos do que os mais aquinhoados (MATIJASCIC e KAY 2010).

Em matéria de pobreza, considerando o limite para sua definição de um quarto de salário mínimo, é preciso dizer que as políticas de transferência de renda são efetivas, sobretudo após 1988. Em 1978 a redução da pobreza era de 21% após o pagamento de aposentadorias e pensões, e este patamar atingiu 56% em 2009. Estes resultados certamente são importantes, mas não superam o da média dos países mais desenvolvidos, sobretudo os países nórdicos, onde o patamar supera 80%, atingindo 90% na Suécia.

Em contrapartida, a regulamentação foi confusa, e não houve preparação da burocracia estatal para atuar de forma eficiente e sem desperdícios. Pior, não houve uma adaptação adequada da legislação de benefícios às novas condicionantes da estrutura demográfica, familiar e de ocupação em atividades econômicas.

4 DESAFIOS DAS POLÍTICAS SOCIAIS: ENFRENTAR VELHOS FANTASMAS

Apesar das novidades introduzidas pela Constituição em 1988, muitos regulamentos preexistentes são anacrônicos, não justificáveis sob o prisma do direito social, e existem dispositivos legais que ainda criam severos entraves para o cidadão em caso de perda da capacidade de trabalho quando não está na condição de contribuinte. Esta é uma das terríveis heranças da modernização conservadora.

A informalidade é um problema antigo, existente por determinação estatal até os anos 1970, com o não reconhecimento de direitos sociais para trabalhadores rurais, autônomos e domésticos. Posteriormente, o problema nunca foi combatido. O Estado nunca assumiu suas responsabilidades diante da fragilidade do empregado no estabelecimento das relações de trabalho. A lei ainda trata a perda da condição de contribuinte como um comportamento oportunista a ser punido com a perda da condição de segurado. Por exemplo, se alguém foi

despedido e ficou mais de 24 meses sem contribuir, perde a condição de segurado, deixa de ter direito a benefícios de risco (ou seja, invalidez e doença), e a família não recebe pensão em caso de morte prematura. Para quem quis encerrar a relação de trabalho a perda desta condição se dá após 12 meses. Isto pode acontecer, a despeito de o segurado haver contribuído por muito tempo, o que não tem paralelo em sociedades voltadas ao bem-estar e à cidadania.

A legislação e a gestão do sistema não tratam de questões essenciais, que implicam no aporte de recursos vultosos e que não se justificam pelo prisma do direito social, consoante exemplos a seguir.

1. As pessoas podem receber pensões por morte sem carência e acumular o valor destas prestações com aposentadorias ou salários sem limitação. Esta abordagem não faz sentido no direito social, pois pagam-se benefícios para quem possui outra fonte de renda ou pode se sustentar por meio do trabalho.
2. Os segurados podem receber auxílios-doença ou aposentadorias por invalidez sem que haja monitoramento com procedimentos de auditoria independentes de prévio aviso aos beneficiários. Isto eleva o custo do sistema e amplia as irregularidades.
3. O sistema apresenta fraudes recorrentes baseadas em irregularidades que são detectadas continuamente. Uma melhor gestão de sistemas poderia diminuir o problema e reduzir os custos administrativos.

Os custos com o pagamento de pensões por morte atingem 3,2% do PIB. A média para países da Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), que possuem os sistemas mais avançados de proteção social, representa menos da metade deste índice. É ocioso dizer que os recursos poderiam ter destinação melhor, ao estimular investimentos ou suprir as notórias carências existentes em matéria de serviços sociais, como saúde ou educação (MATIJASCIC e KAY, 2008a)

Os gastos com invalidez temporária ou permanente se situam em torno de 1,7% do PIB, o que não é elevado em termos internacionais, mas, como cerca de 40% da população economicamente ativa (PEA) não contribui regularmente, o valor é significativo e deixa entrever um potencial elevado de expansão de gastos se houver formalização das relações de trabalho, levando-se em conta as demandas reprimidas.

Quando é a qualidade que entra em pauta, os resultados brasileiros são frágeis. Ao se considerarem saúde e educação, há os resultados a seguir.

1. A esperança de vida evoluiu, atingindo o patamar de 70 anos de idade para os homens e de 77 para as mulheres, mas a esperança de vida saudável é de 62 anos para os homens e de 66 para as mulheres. Assim, os homens

possuem uma esperança de vida não saudável de oito anos e as mulheres, de 11 anos, o que representa, respectivamente, 11,4% e 14,3% de vida não saudável. Embora os índices se aproximem de países como Argentina ou México, ainda são onerosos, pois custeiam o tratamento de quem não é mais saudável. Com frequência existe a necessidade de afastamento de familiares do mercado de trabalho para cuidar do doente o que eleva os dispêndios previdenciários.

2. Os escores de desempenho educacional são péssimos. O Programa Internacional de Avaliação de Alunos (Programme for International Student Assessment – Pisa), avaliação aplicada em vários países, incluindo o Brasil, revela um desempenho desastroso, situando, numa amostra representativa, cerca de 80% dos alunos abaixo dos níveis adequados de desempenho em leitura e matemática em 2006. O Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), uma prova ministrada pelo governo federal brasileiro que mede também as competências em leitura e matemática, apresenta resultados ainda piores, com mais de 90% da população abaixo de patamares considerados adequados em 2005. A produtividade do ensino é baixa, pois uma pessoa com mais de 15 anos de escolaridade apresenta domínio de conhecimentos equivalentes ao ministrado em 11 anos de ensino, segundo dados do Ipea.

No caso da saúde os resultados não podem ser atribuídos apenas ao atendimento propiciado pelo Estado brasileiro. Os baixos níveis de instrução, aliados às características culturais que daí decorrem, criam obstáculos severos. As conquistas quanto à esperança de vida saudável nos últimos anos revelam que o aumento do nível de instrução apresenta resultados alentadores, ainda que insatisfatórios para países com renda *per capita* similar à do Brasil. Existe insuficiência de recursos para a saúde. Basta comparar os gastos brasileiros com os dos países da OCDE, o que se torna ainda mais patente ao se considerarem os gastos de saúde por usuário.

No caso da educação, os esforços para a universalização foram dignos de nota. No entanto, os baixos níveis de desempenho em leitura e matemática parecem estar relacionados a uma escola que não atrai profissionais com capacidade técnica e que foram vítimas dos baixos níveis de qualidade do ensino no passado. Isto cria um ciclo vicioso: o baixo nível de qualificação acaba gerando falta de estímulos nos alunos e esta situação é realimentada via oportunidades insuficientes para o progresso do professor.

5 REMATE E JUÍZOS CRÍTICOS: PROPOSTA DE AGENDA SUMÁRIA PARA AS POLÍTICAS SOCIAIS

A evolução das políticas sociais teve um sentido positivo, pois partiu de um atendimento hierarquizado para conferir cidadania e atingiu a universalidade

efetiva, o que faz do Brasil um caso exemplar na cena internacional, ocupando uma posição única e de destaque entre os países em desenvolvimento.

Os resultados obtidos em matéria de cobertura e distribuição da infraestrutura, bem como para a redução da pobreza ou das desigualdades, merecem destaque, e são eles que atraem a atenção do público internacional para o que vem sendo reconhecido como o modelo brasileiro. Este modelo, via proteção social, gera um pacto social com a utilização dos instrumentos das democracias consolidadas após a Segunda Guerra Mundial.

Os resultados apresentados exigem, no entanto, alguma reflexão adicional. A ênfase adotada até recentemente, com força nas políticas de transferência de renda, possui limites e, no futuro, explorar os serviços sociais pode render melhores frutos para reduzir desigualdades. Este é, sobretudo, o fenômeno que se observa nos países nórdicos, reconhecidamente, os países mais igualitários e, ao mesmo tempo, os mais competitivos. Além disso, não é possível contar apenas com as políticas sociais para lidar com as questões relativas à pobreza e à desigualdade – isto requer regulamentação e tributação progressiva e seletiva.

Mas, ainda no escopo das políticas sociais, mudanças são necessárias para se assegurar o pacto social e se manter um veículo para a redução das desigualdades com o aumento da competitividade. Problemas com saúde custam caro e reduzem o potencial de produtividade da força de trabalho. Manter as condições de vida e de trabalho atuais causa ônus e, possivelmente, gera rendimentos decrescentes. Em outras palavras, melhorar as condições de vida e de trabalho deve reduzir custos com o pagamento de benefícios e tratamentos médicos e pode aumentar a produtividade da economia. É preciso ir além do discurso e promover medidas preventivas para gerar bem-estar.

A educação pode ser tratada de maneira similar. É grande o número de programas para gerar oportunidades e aumentar a escolaridade. Mas o nível de conhecimentos aferido é insuficiente, sendo crítico para as escolas públicas e inadequado para as particulares. Tudo leva a crer ser necessário melhorar a qualidade dos profissionais que atuam no sistema e privilegiar conteúdos que permitam aprender a aprender. Mais carga horária e maior disponibilidade para a permanência na escola integram esta agenda.

Na educação, como na saúde, isso exige gastar melhor e pressupõe gastar mais. Os dados de gasto público, quando extirpados dos gastos com aposentadorias de antigos servidores, são modestos, mesmo para países em desenvolvimento, e acreditar que a escola privada possa resolver o problema é arriscado, pois as mensalidades deveriam ser mais elevadas para melhorar os escores de leitura e matemática. Além disso, mais de 70% das famílias brasileiras não podem pagar por educação ou saúde. Assim, é preciso garantir a qualidade com padrões ade-

quadros para todos e não se restringir o atendimento apenas aos mais pobres, com um serviço deficiente, sob pena de elevar o sentimento de exclusão. Isto para não mencionar a necessidade de incrementar a competitividade. Houve progressos na educação, sem dúvida, mas lentos demais em relação aos países que competem com a economia brasileira nos mercados externos.

Por fim, é preciso adaptar a previdência e a proteção social às condições de um país que envelhece rapidamente; que deve contar com a experiência dos mais idosos, mas não pode exigir deles o mesmo comprometimento com o trabalho requerido para as gerações mais novas. Será preciso encontrar formas de transição mais graduativas para a aposentadoria. Além disso, o pagamento dos benefícios deve ser um substituto dos rendimentos da ocupação e não um complemento, como muitas vezes ocorre para brasileiros de classe média. As oportunidades são muitas, mas será preciso enfrentar os desafios para se buscar o desenvolvimento em condições sustentáveis.

REFERÊNCIAS

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA) – DIRETORIA DE ESTUDOS E POLÍTICAS SOCIAIS (DISOC). **Políticas Sociais: acompanhamento e análise - Vinte anos da Constituição Federal**. Brasília: Ipea, 2009. Anexo estatístico.

MATIJASCIC, M. **Crise e reformas do complexo previdenciário no Brasil**. Tese (Doutorado), Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), Campinas, 2002.

MATIJASCIC, M.; KAY, S. **Aposentadorias, pensões, mercado de trabalho e condições de vida: o Brasil e os mitos da experiência internacional**. Campinas: Centro de Estudos Sindicais e de Economia do Trabalho (CESIT) – UNICAMP, 2008a. Disponível em: <<http://www.eco.unicamp.br>>.

_____. Pensions in Brazil: Reaching the Limits of Parametric Reform in Latin America. In: KAY, S.; SINHA, T. (Eds.). **Lessons from pension reform in the Americas**. London: Oxford University Press, 2008b.

_____. **La réforme des pensions en Amérique Latine: à la recherche de l'universalité?** Grenoble: Congress AFSP, 2009. Disponível em: <<http://www.congressafsp2009.fr/sectionthematiques/st23/st23.html>>.

_____. **Brazilian social security in comparative perspective: expenditures, redistribution, and inequality**. Luxemburgo: ISSA Research Conference, 2010. Disponível em: <<http://www.issa.int>>.

TAFNER, P. (Ed.). **Brasil: o estado de uma nação**. Brasília: Ipea, 2006.

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - Ipea 2011

Editorial

Coordenação

Cláudio Passos de Oliveira

Supervisão

Marco Aurélio Dias Pires

Everson da Silva Moura

Revisão

Luciana Dias Jabbour

Reginaldo da Silva Domingos

Andressa Vieira Bueno (estagiária)

Leonardo Moreira de Souza (estagiário)

Editoração Eletrônica

Bernar José Vieira

Cláudia Mattosinhos Cordeiro

Jeovah Herculano Szervinsk Junior

Luís Cláudio Cardoso da Silva

Aline Rodrigues Lima (estagiária)

Capa

Jeovah Herculano Szervinsk Junior

Brasília

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, 9º andar

70076-900 – Brasília-DF

Tel.: (61) 3315-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Composto em Adobe Garamond 11/13,2 (texto)
Frutiger 47 (títulos, gráficos e tabelas)
Impresso em Pólen Sof 80g/m²
Cartão Supremo 250g/m² (capa)
Brasília-DF
