

3. ECONOMIA BRASILEIRA HOJE: SEUS PRINCIPAIS PROBLEMAS

Márcio Pochmann

O debate sobre os rumos da economia nacional tem sido muito difuso, combinando posições de analistas que vão desde a de inexperientes, mal-intencionados e românticos até a de vanguardistas e realistas. O que interessa aqui é destacar que o núcleo duro da discussão se assenta, de um lado, entre os chamados ‘produtivistas’, defensores da retomada sustentada do crescimento econômico, com maior participação do Estado e controle tanto do comércio externo como dos fluxos internacionais de recursos financeiros. Por serem críticos quanto às reais possibilidades brasileiras de inserção passiva e subordinada na globalização, acreditam mais na valorização das potencialidades do mercado interno decorrentes de uma ampla redistribuição da renda, sem desconsiderar, contudo, as possibilidades abertas pelos fluxos do comércio internacional. De outro lado, encontram-se os ‘financistas’, que se apóiam na elevada liquidez internacional para sustentar internamente a estabilidade monetária e a abertura comercial com desregulação financeira e desregulamentação do mercado de trabalho. Apostam também que os resultados do movimento de globalização das economias desde o final do século passado somente ocorrem a partir da liberalização da concorrência intercapitalista e da reformulação do papel do Estado (passagem da função empreendedora para a de regulatória e de focalização na área social).

Como se pode perceber, não há convergência nem nos diagnósticos nem nas propostas possíveis de condução das políticas macroeconômica e social. Em função disso, optou-se por dividir o presente estudo em duas partes,

para além da apresentação e das considerações finais. Na primeira, busca-se destacar a situação geral de estagnação econômica que predomina no Brasil desde 1980, enquanto na segunda parte procura-se identificar as principais causas que imobilizam o dinamismo da economia nacional.

ESTAGNAÇÃO DA ECONOMIA NACIONAL

Depois de ter abandonado o seu projeto de industrialização nacional, ocorrido entre as décadas de 1930 e 1970, o Brasil passou a marcar passo no mesmo lugar. Três fatores contribuem para indicar a situação de estagnação da economia brasileira nos últimos 25 anos:

- a estabilidade da renda *per capita* em torno de valores não muito superiores aos da década de 1980;
- a permanência de baixas taxas de investimento;
- a desestruturação do mercado de trabalho.

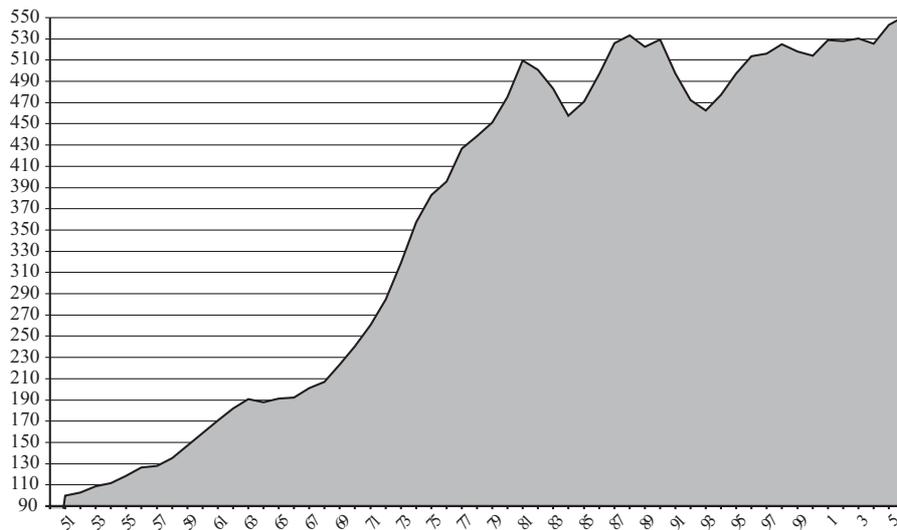
A tendência de crescimento econômico medíocre no Brasil, principalmente se comparada à evolução da população brasileira (mesmo com taxas anuais decrescentes), resultou no estacionamento do Produto Interno Bruto (PIB) *per capita* em torno dos valores pouco acima dos de 1980.

Essa situação de semiparalisia do PIB *per capita* parece ser uma importante marca negativa da evolução da economia brasileira no período recente. Entre 1950 e 1980, por exemplo, a renda *per capita* chegou a crescer cerca de 4,0% ao ano, o que permitiu a quintuplicação, em apenas três décadas, da renda por habitante.

Se contrastada a posição da renda *per capita* brasileira com a de outras nações, as evidências da regressão são muito mais marcantes. Em 2003, por exemplo, a renda *per capita* do Brasil foi menor que 1/5 da dos Estados Unidos, enquanto em 1980 chegou a representar quase 1/3.

Além da estagnação da renda, a economia nacional tem mantido elevada instabilidade econômica, com forte e constante oscilação na produção e no emprego. O fato de o Brasil ter passado por dois períodos de recessão econômica (1981/83 e 1990/92), por quatro períodos de recuperação da produção (1984/86, 1993/95, 2000/01 e 2004/05) e ainda por três períodos de desaceleração das atividades (1987/89, 1996/99 e 2002/03) revela um contexto econômico de grave instabilidade nas decisões de produção e de investimento.

Gráfico 1 – Evolução do índice do Produto Interno Bruto *per capita** (1950 = 100,0%). Brasil



* Estimativa de 1,4% para 2005.
Fonte: Bacen e FIBGE.

Nota-se a tendência de permanência de taxas de investimento como proporção do produto relativamente baixas, o que revela uma reduzida capacidade de recomposição e ampliação do parque produtivo nacional nos últimos 25 anos. Mesmo a recuperação do volume da produção entre 1993 e 1997, estimada em 22,5% de expansão do PIB, não foi acompanhada pela evolução do investimento.

Ainda que a evolução na formação bruta de capital fixo desde 1950 reflita as distintas composições do Produto Interno Bruto, constata-se um período de elevação dos investimentos como proporção do PIB entre 1950 e 1975 e um segundo período de desaceleração dos investimentos desde então. Depois de atingir um quarto do PIB na metade da década de 1970, os investimentos apresentaram cinco curtos momentos de tentativa de reversão da tendência de desaceleração sem sucesso, como entre 1978 e 1979, entre 1985 e 1986, 1994 e 1997, 2000 e entre 2004 e 2005.

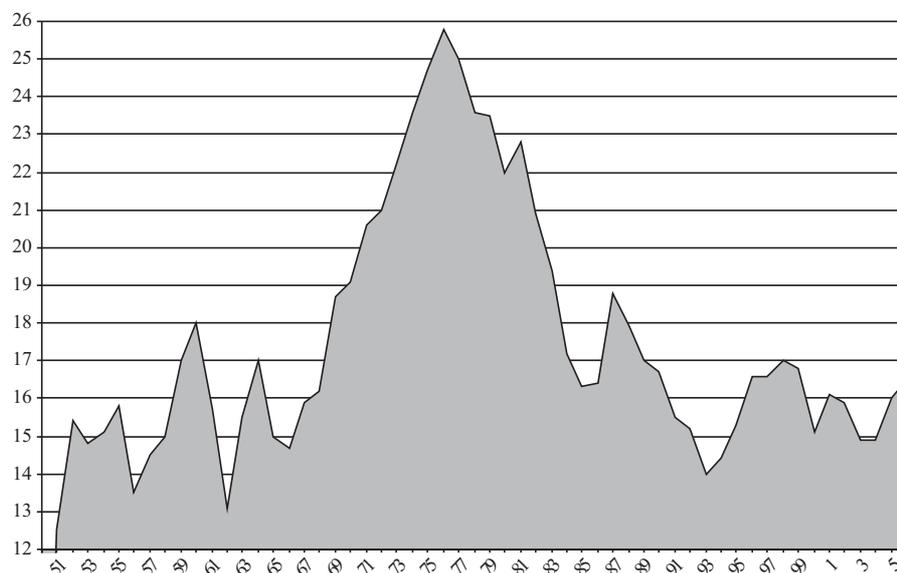
A recuperação econômica sem retomada dos investimentos reveste-se apenas e somente da ocupação da capacidade ociosa. Tão logo atinge o seu

limite, inicia-se, mais uma vez, o movimento de desaceleração da produção, tendo em vista a pressão da demanda sobre a importação ou a elevação do nível do custo de vida.

Nessas circunstâncias, a política macroeconômica termina por induzir a elevação das taxas de juros como forma de conter o crédito e o consumo interno (queda na massa de rendimentos). Inibe-se, assim, a pressão por elevação dos preços internos, bem como se desafoga a demanda por produtos importados.

Mas isso tudo implica, direta ou indiretamente, conseqüências negativas para o comportamento do mercado de trabalho. Até 1980, por exemplo, o Brasil registrou um importante movimento rumo à estruturação do seu mercado de trabalho, diante da ampliação do universo de empregados assalariados, especialmente com carteira assinada, acompanhada tanto da redução dos postos de trabalho precários como da baixa presença do desemprego aberto.

Gráfico 2 – Evolução da taxa de formação bruta de capital fixo* (% do PIB).
Brasil**



* Preços constantes de 1980.

** Estimativa para 2005.

Fonte: Bacen e FIBGE.

A partir da década de 1980, contudo, o mercado de trabalho inverteu o sentido dos principais indicadores de comportamento. Com isso surgiu, então, o movimento de desestruturação do mercado de trabalho. Cresceu velozmente o desemprego aberto, cuja taxa mais do que quintuplicou nas duas últimas décadas, pois passou de 2,8%, em 1980, para 15%, em 2000. Da mesma forma, o aumento do desemprego veio acompanhado da diminuta geração de postos de trabalho, na maioria precária. No ano 2000, por exemplo, a taxa de precarização dos postos de trabalho ultrapassou os 40% do total da ocupação nacional. Vinte anos antes, em 1980, a precarização representava um a cada três trabalhadores ocupados.

Tabela 1 – Evolução da população economicamente ativa, da condição de ocupação e do desemprego. Brasil – 1940-2000

Itens	1940	1980	2000	Variação relativa anual	
				1940/1980	1980/2000
População total	41.165,3	119.002,3	169.799,2	2,7%	1,8%
PEA	15.751,0 (100,0%)	43.235,7 (100,0%)	76.158,5 (100,0%)	2,6%	2,9%
PEA ocupada	93,7	97,2%	85,0%	2,6%	2,2%
Empregador	2,3%	3,1%	2,4%	3,3%	1,6%
Conta própria	29,8%	22,1%	19,1%	1,8%	2,1%
Sem remuneração	19,6%	9,2%	6,3%	0,6%	0,9%
Assalariado	42,0%	62,8%	57,2%	3,6%	2,4%
- Com registro	12,1%	49,2%	36,3%	6,2%	1,3%
- Sem registro	29,9%	13,6%	20,9%	0,6%	5,1%
Desempregado	6,3%	2,8%	15,0%	0,5%	11,9%
Taxa de precarização*	55,7%	34,1%	40,4%	1,1%	3,7%

* Conta própria, sem remuneração e desempregado.

Fonte: FIBGE (censos demográficos) – elaboração própria.

Também percebe-se a presença do desassalariamento, indicando a perda de importância relativa do emprego assalariado no total das ocupações. No ano de 1980, por exemplo, dois a cada três ocupados eram assalariados, enquanto em 2000 o assalariamento respondia por menos de 58% dos ocupados.

Além do processo de desassalariamento, observa-se uma modificação na natureza do emprego salarial. Até a década de 1970, por exemplo, crescia relativamente mais o emprego com registro formal, mas a partir dos anos 1980 aumentou a presença do emprego sem carteira assinada, o que significou a ausência dos tradicionais direitos sociais e trabalhistas.

Diante de tudo isso, cabe ressaltar que a presente fase de estagnação da economia nacional não permite compreendê-la como imutabilidade nas atividades produtivas. Pelo contrário, está em curso um novo modelo econômico, com baixa taxa de expansão produtiva, forte vinculação à financeirização da riqueza e à revalorização do setor primário exportador, conforme se apresenta a seguir.

NOVO MODELO ECONÔMICO BRASILEIRO

A tendência de estagnação da economia brasileira resulta fundamentalmente da opção de políticas macroeconômicas realizadas pelas autoridades governamentais nos últimos 25 anos. Logo no início da década de 1980, a crise da dívida externa (1981/83), que resultou do contexto desfavorável da economia internacional (segundo choque do petróleo em 1979, elevação na taxa de juros internacionais entre 1979/83, recessão nas economias avançadas e ajuste nos bancos internacionais), levou à tomada de medidas duras pelo governo militar.

O objetivo principal foi o pagamento dos serviços da dívida externa por meio da elevação das exportações e da contenção das importações. Isso, contudo, colocou os primeiros obstáculos ao crescimento econômico sustentado, bem como potencializou o curso da alta taxa de inflação no Brasil.

Assim, a economia nacional viveu a sua primeira recessão desde o segundo pós-guerra, o que motivou que se tornasse parte da produção nacional mais competitiva no mercado internacional. Ao mesmo passo, o país contraiu substancialmente as suas importações devido à redução do tamanho do seu mercado interno.

Quando se retira a conta petróleo, o grau de abertura da economia na primeira metade da década de 1980 não ultrapassou os 3,5% do PIB. Naquela oportunidade, foi um dos mais baixos do mundo. Quase como consequência, o Brasil consolidou um dos mais longos processos hiperinflacionários do século XX, a partir da recessão do início dos anos 1980. Foram cerca de 15 anos de predominância de supertaxas de inflação (1979/1994), acompanhados pelo fra-

casso de quatro planos sucessivos de estabilização (planos Cruzado, Bresser, Verão e Collor).

Com o fim do regime militar em 1985, o programa de ajuste exportador estimulado pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) foi interrompido. Entretanto, diante da ausência de ingressos voluntários de capitais internacionais, ao longo de praticamente toda a década de 1980, tornou-se muito difícil a construção de uma alternativa de crescimento econômico sustentado, capaz de combinar a estabilidade monetária com a renegociação da dívida externa em novas bases.

O Plano Cruzado, em 1986 – o mais bem elaborado plano de estabilização da década –, ruiu diante do esvaziamento das reservas internacionais e do forte poder dos exportadores brasileiros. Os planos de estabilização que o seguiram terminaram canalizando esforços orientados pelo atendimento dos interesses de banqueiros internacionais e, por consequência, dos exportadores e especuladores nacionais, o que contribuiu ainda mais para levar água ao moinho da hiperinflação.

No final dos anos 1980, com a nova mudança no contexto internacional (expansão das economias avançadas, grande liquidez internacional e reafirmação dos bancos e corporações transnacionais), surgiram condições mais favoráveis tanto para a renegociação da dívida externa quanto para a implementação de programas de estabilização monetária na América Latina. Uma nova orientação para as políticas macroeconômicas nacionais passou a ser defendida pelo FMI e pelo Banco Mundial a partir do Consenso de Washington, que expressou um conjunto de medidas de ajuste econômico (privatização, liberalização comercial e financeira, entre outras).

O Brasil, contudo, levaria ainda mais três anos para realizar uma renegociação, em novas bases, de sua dívida externa, demorando ainda cerca de quatro anos para concretizar um novo plano de estabilização monetária que representasse o rompimento com o processo hiperinflacionário. O Plano Real, em 1994, representou uma nova possibilidade de consolidação das medidas de combate à inflação, a partir das mudanças no contexto internacional e da adoção de intensos ajustes econômicos internos. Com isso, o país alcançou tardiamente a estabilidade monetária, tendo ainda hoje elevada a instabilidade macroeconômica. Em outras palavras, a combinação de altas taxas de juros com regime cambial inadequado, desregulação financeira, abertura comercial e desregulamentação do mercado de trabalho conformou um cenário nacional de forte dependência financeira e de ausência do crescimento econômico sustentado.

Dessa forma, permaneceu uma forte oscilação no nível de atividade da produção (recuperação em 1994/95, 2000/01 e 2004/05 e desaceleração em 1996/99 e 2002/03). Entre 1994 e 1998, por exemplo, predominou como política macroeconômica a vigência de altas taxas de juros e de valorização da taxa de câmbio. O resultado disso foi o ingresso de recursos externos especulativos (ganhos fáceis no mercado financeiro) e produtivos (privatização do setor produtivo estatal e no setor privado) acompanhado da crescente oferta de bens e serviços que foram substituindo, em parte, a produção interna (aumento das importações e desaceleração das exportações).

Entretanto, a partir de 1999, diante da crise resultante das opções de política macroeconômica derivada do Consenso de Washington, o país abandonou o regime de taxa de câmbio fixo (desvalorização do real) e passou a adotar um programa mais profundo de ajuste nas finanças públicas, articulado a metas de inflação e de superávit fiscal. Inegavelmente, esse conjunto de medidas trouxe conseqüências para as atividades produtivas.

Deve-se destacar, por exemplo, que desde 1990 encontra-se em curso um novo projeto de inserção competitiva do Brasil na economia global. Por inserção competitiva da economia nacional entendem-se as ações governamentais direcionadas:

- à redução na diferenciação possível entre mercados interno e externo;
- à modernização de grandes empresas com fortes ligações no comércio internacional;
- à crescente vinculação econômica e financeira com o exterior e
- à passagem do Estado empreendedor para o Estado regulador e focalizador das ações sociais, com a privatização do setor produtivo estatal e a desnacionalização do setor produtivo.

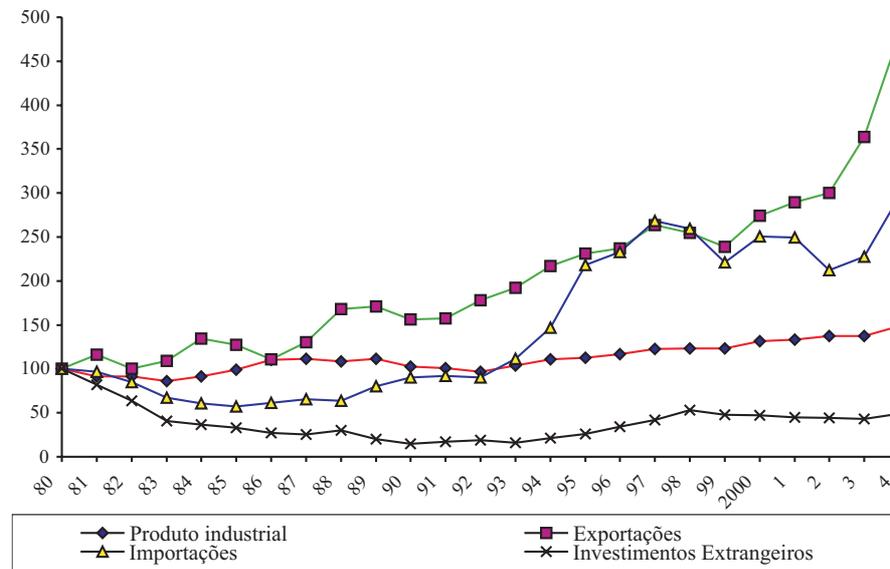
As principais evidências do novo modelo econômico, em curso desde 1990, são:

- a alteração na composição da demanda agregada;
- a reinserção externa;
- a reestruturação das grandes empresas privadas;
- a reformulação do setor público e
- a financeirização da riqueza, conforme apresentadas a seguir.

ALTERAÇÃO NA COMPOSIÇÃO DA DEMANDA AGREGADA

A revisão no papel do Estado na economia nacional (racionalização e descentralização do gasto e privatização do setor público estatal), a desregulação financeira (endividamento externo e maior dependência de ingressos financeiros) e econômica (fusão de grandes empresas produtivas e financeiras) e a estabilização monetária constituem as alterações marcantes na composição da demanda agregada no Brasil. Essas modificações não tenderam a se mostrar, até agora e por si só, suficientes para permitir a retomada sustentada do desenvolvimento socioeconômico, tampouco possibilitar a inversão da tendência de desestruturação do mercado de trabalho.

Gráfico 3 – Evolução dos índices do produto industrial, da exportação, da importação e da participação do total dos investimentos estrangeiros feitos no país em relação ao resto do mundo (1980 = 100,0%).
Brasil



Fonte: Bacen, FIBGE e Unctad.

Observa-se que a instabilidade da produção industrial nos últimos 25 anos no país foi acompanhada pela expansão das exportações entre 1985 e 1995 e a partir de 1999. E as importações, que entre 1980 e 1988 se mantiveram num patamar relativamente comprimido, apresentaram, entre 1992 e 1998, uma tendência de rápido crescimento. Em função disso, a produção industrial foi sendo, em parte, substituída por produtos importados. Ocorreu, em contrapartida, o avanço consistente da exportação de produtos primários, com baixo valor agregado e pequeno conteúdo tecnológico.

A estabilidade monetária aconteceu associada à maior oferta de produtos importados e ao ingresso de recursos externos. O PIB, com isso, sofreu uma nova recomposição. O setor secundário da economia perdeu participação relativa, enquanto o setor de serviços continuou elevando sua participação na produção nacional.¹

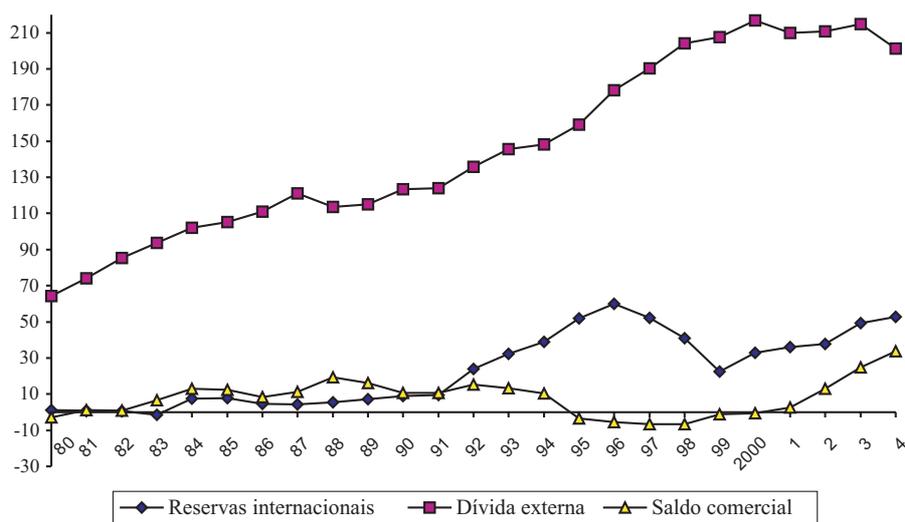
REINSERÇÃO EXTERNA SUBORDINADA

Na década de 1990, o Brasil inaugurou uma nova fase de reinserção externa, marcada pela abertura comercial, pela desregulamentação financeira e pela continuidade da integração regional (Mercosul). Essa situação, ao longo da década de 1980, se mostrou muito distinta do desempenho brasileiro no exterior, quando a crise da dívida externa levou ao fechamento da economia, como forma de geração de saldos comerciais favoráveis ao pagamento dos compromissos financeiros com os bancos internacionais.

Com a implementação do programa de inserção competitiva no mercado global, verificou-se a partir dos anos 1990 uma drástica mudança no comportamento geral da economia nacional. A desfavorável combinação entre câmbio valorizado, juros elevados e ampla abertura comercial ocorreu desacompanhada de políticas industrial ativa, comercial defensiva e social compensatória.

Não por acaso, o país constituiu um modelo econômico sem possibilidades efetivas de retomada do crescimento econômico sustentado. A estabilidade monetária alcançada tornou-se prisioneira do baixo e instável crescimento econômico.

Gráfico 4 – Evolução da dívida externa, das reservas internacionais e do saldo comercial (em bilhões de US\$). Brasil

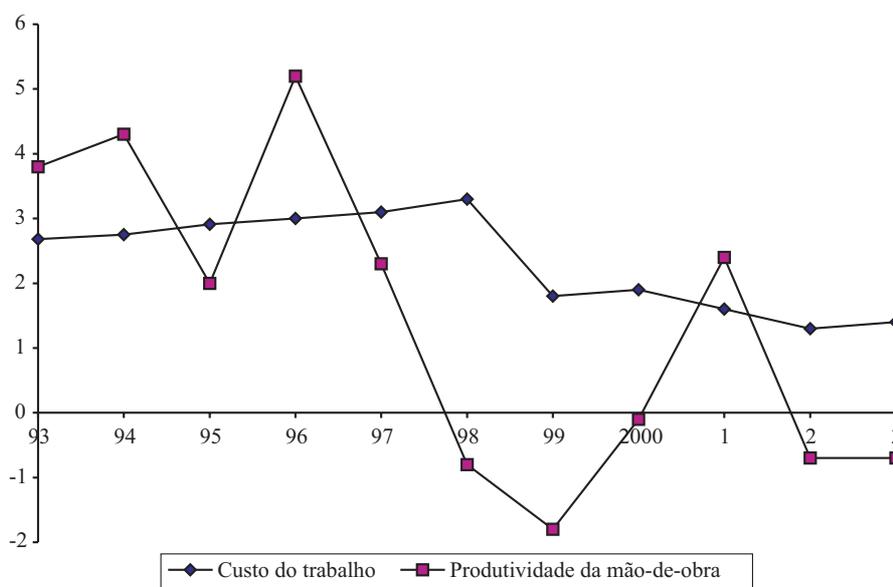


Fonte: Bacen e FIBGE.

A continuidade na elevação do endividamento externo, com adição considerável pós-1994, terminou sendo financiada pela absorção de parte da liquidez internacional. Por meio de taxas elevadas de juros, o país conseguiu atrair mais recursos externos, sendo uma parte composta de investimentos produtivos (na privatização do setor público e na compra de empresas nacionais) e outra parte – mais significativa – constituída de aplicações financeiras especulativas (recursos de curto prazo).

A existência de um ciclo favorável ao ingresso de recursos externos nos anos 1990, ao contrário da década de 1980, contribuiu também para o financiamento da balança comercial, que passou a operar com déficits entre 1995 e 2000. A abertura comercial, que se mostrou importante tanto para acirrar a competição intercapitalista no interior do mercado interno como para ajudar no combate ao processo hiperinflacionário, não se mostrou suficiente para alterar a posição brasileira na economia mundial. Em 1997, por exemplo, o Brasil participou com apenas 0,9% do comércio internacional, quando na década de 1980 chegou a representar mais de 1%.

Gráfico 5 – Evolução do custo do trabalho horário em dólar na indústria e da produtividade da mão-de-obra (em %). Brasil



Fonte: BLS/USA e FIBGE.

Tal situação pôde se manter assim enquanto as finanças internacionais estavam favoráveis ao ingresso voluntário de recursos estrangeiros no país. Mas a partir da crise cambial de 1999, o país teve dificuldades adicionais para continuar financiando o seu déficit no balanço de pagamentos. Por conta disso, o Brasil fortaleceu o seu novo modelo econômico com uma mudança no regime cambial, abrindo a possibilidade de crescimento importante das exportações, mantidas em baixo nível suas importações. O acréscimo nas vendas externas se deu com base na forte progressão dos produtos primários, que passaram de 22,8% das exportações, em 2000, para 29,5%, em 2004.

A melhora na posição relativa do comércio externo não permitiu acompanhar – no mesmo ritmo – a expansão verificada em outras economias periféricas. Ademais, parte importante do diferencial de competição das exportações brasileiras veio estimulada pela redução do custo total da mão-de-obra, em meio ao quadro geral de baixa expansão da produtividade do trabalho.

Na maior parte das vezes, isso proporcionou a competitividade espúria, cuja expansão se sustentou na penalização da mão-de-obra e, sobretudo, na

redução do peso dos salários na renda nacional. Em 1980, por exemplo, o rendimento do trabalho equivalia a 50% da renda nacional e, em 2003, representou menos de 36%.

REESTRUTURAÇÃO PERVERSA DAS EMPRESAS

A implantação de um novo modelo econômico nos anos 1990 trouxe implicações significativas ao conjunto das empresas que atuam no Brasil. Em geral, notou-se o avanço do processo de reestruturação empresarial, induzido pelas mudanças na conduta das grandes empresas, como a adoção de novos programas de gestão da produção, de reorganização do trabalho e de inovação tecnológica.

A introdução de novos fundamentos competitivos foi marcada pelo aumento da produtividade do trabalho e pela busca de maior inserção externa, por meio da alteração nos preços relativos e da elevação dos investimentos, especificamente nas grandes empresas transnacionais. Mas esse movimento não foi geral nem homogêneo.

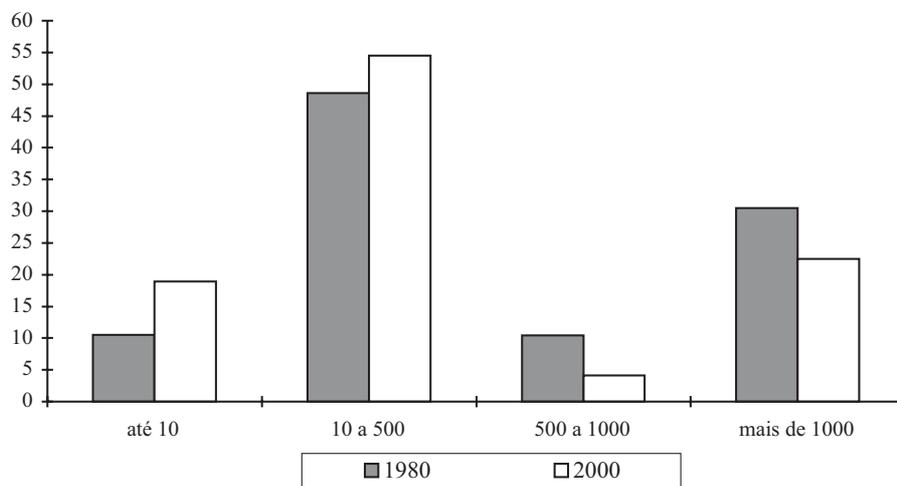
Na realidade, pôde-se observar tanto a destruição quanto a reestruturação de parte significativa do sistema produtivo industrial.² Por conta disso, houve maior heterogeneidade na base econômica, com a modernização seletiva e contida de grandes empresas internacionalizadas – na ponta da cadeia produtiva – e o retraimento, fechamento e desnacionalização de outras, ao longo das cadeias produtivas. Também ganhou maior ênfase a informalização do processo produtivo.

Em grande medida, aprofundou-se a constituição de um novo *mix* na produção doméstica, levada adiante por intermédio da substituição de produtos intermediários e de bens de capital, produzidos internamente, por produtos importados, especialmente a partir dos anos 1990.³ Assim, parte da produção nacional foi sendo substituída por importados, o que fez com que o aumento da produção interna não atuasse positivamente, como no passado, sobre o nível de emprego, mas sim sobre as compras externas.

Entre as décadas de 1980 e 1990, por exemplo, somente as empresas com menos de dez empregados aumentaram continuamente a sua participação relativa no total das ocupações formais, pois as demais empresas terminaram adotando, de maneira generalizada, os processos de terceirização, redução de hierarquias funcionais, diminuição do núcleo duro de empregados, entre outros.

Por conta disso, a participação dos empregados com menos de três anos de serviço numa mesma empresa em relação ao total da ocupação caiu de 60,5% para 46,4% entre os anos 1980 e 1990, enquanto os empregados com mais de cinco anos numa mesma empresa aumentaram sua participação relativa de 26,4% para 39%.

Gráfico 6 – Distribuição dos empregos por tamanho de estabelecimentos (em %). Brasil



Fonte: MTb/Rais.

Simultaneamente, cresceu o peso do setor informal no interior das cadeias produtivas. Parte disso transcorreu por força do movimento mais geral de terceirização de parte do processo produtivo (especialmente nas atividades-meio), da deslocalização de empresas e da adoção de novas formas de contratação da força de trabalho (cooperativas, pessoas jurídicas de empresas sem empregados, *freelancers*, estagiários, entre outros).

REFORMULAÇÃO DO SETOR PÚBLICO

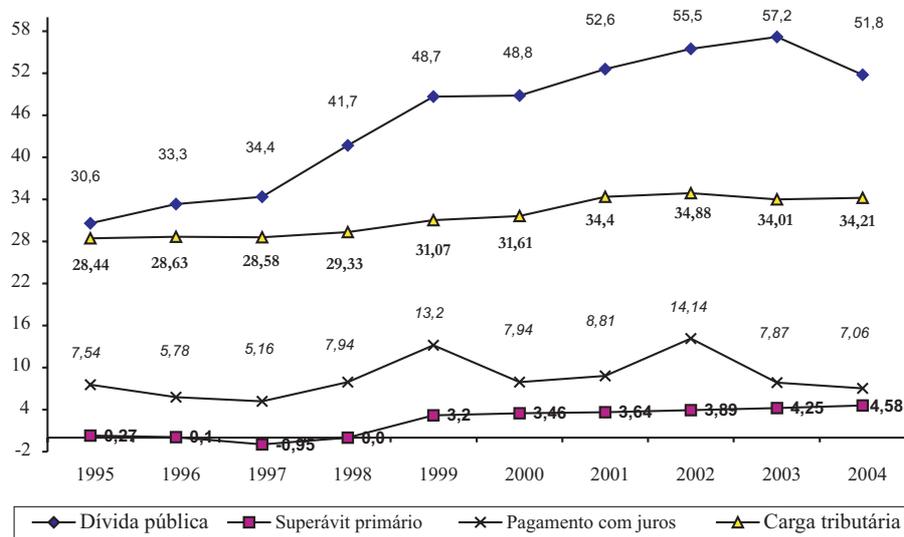
Durante a década de 1980, o setor público foi alvo de constantes ajustes, sobretudo no que diz respeito às despesas. Mas dói nos anos 1990 o fato de que as receitas tornaram-se crescentes, representando um acréscimo de mais de dez pontos percentuais do PIB de elevação na carga tributária.

Depois de 1999, contudo, o Brasil passou a conviver com a meta de superávit primário nas contas públicas. Se, de um lado, o esforço fiscal do setor público assumiu maior centralidade na gestão da política macroeconômica, contribuindo para evitar a ampliação do endividamento público, de outro passou a constituir um verdadeiro entrave ao atendimento da dívida social no país.

A restrição orçamentária não apenas comprimiu a efetividade das políticas públicas em torno do enfrentamento das mazelas nacionais, sobretudo das desigualdades sociais, como também modificou a natureza do gasto governamental. Apesar da elevação na carga tributária, verificaram-se a contração e a alteração na composição do gasto público.

Com isso, tornou-se possível a geração de um significativo e recorrente superávit primário nas contas governamentais, capaz de atender parcialmente ao pagamento dos juros, bem como de evitar o maior endividamento líquido do setor público (% do PIB). Como não poderia deixar de ser, o esforço fiscal terminou resultando em maior constrangimento do gasto público, o que tornou menos efetiva a política de universalização de direitos sociais.

Gráfico 7 – Comportamento das contas públicas no período de 1995 a 2004 (em % do PIB). Brasil



Fonte: IBGE/MF/Bacen (elaboração própria).

Para agravar ainda mais o enfrentamento da desigualdade social no Brasil, observa-se que, no período mais recente (2001-2004), o quadro de restrições fiscais tendeu a se concentrar justamente no orçamento social do governo federal. Dessa forma, não apenas o contexto macroeconômico manifestou-se predominantemente anti-social como também os recursos públicos *per capita* direcionados à área social apresentaram um movimento de regressão em termos reais.

Entre 2001 e 2004, por exemplo, houve uma involução do orçamento social do governo federal, quando considerados o seu valor em termos reais (deflacionado pelo IGP-DI/FGV) e o comportamento populacional. Para o mesmo período de tempo, o orçamento social do governo federal acumulou uma redução real por habitante de quase 8,5%.

De acordo com a metodologia de composição do orçamento social do governo federal, formulada pelo Ministério da Fazenda,⁴ quatro dos cinco itens apresentaram queda real *per capita* no período de 2001 a 2004. As maiores reduções no gasto social ocorreram na habitação e no saneamento (-55,6%), sistema S (31,1%) e benefícios aos servidores (27,7%).

Tabela 2 – Orçamento social do governo federal por habitante e em valor real de 2001 (em R\$). Brasil

Itens	2001	2002	2003	2004	Variação 2001/2004
Orçamento social total	1.103,86	904,65	970,04	1.012,17	-8,31
1. Gasto social direto	926,65	807,51	872,92	897,34	-3,16
- Previdência social	614,83	544,23	598,73	606,71	-1,32
- Saúde	122,90	106,59	108,60	114,65	-6,71
- Assistência social	49,34	45,50	52,64	58,55	18,67
- Educação e cultura	52,06	41,02	45,40	47,01	-9,70
- Proteção do trabalhador	40,05	35,42	36,88	36,53	-8,79
- Organização agrária	7,72	6,53	5,38	8,59	11,27
- Habitação e saneamento	11,00	4,98	3,53	4,89	-55,55
- Benefícios ao servidor	13,26	9,37	10,04	9,59	-27,68
- Sistema S	15,47	13,88	11,69	10,82	-30,06
2. Renúncia tributária	78,00	71,36	72,60	64,25	-17,63
3. Empréstimo	18,72	18,72	19,57	20,71	10,63
4. Subsídio implícito	1,62	1,51	2,08	1,38	-14,81
5. Ajuste patrimonial	78,86	5,54	2,87	29,46	-62,64

Fonte: MF/SPE/Siafi (Deflator IGP-DI-FGV) (elaboração própria).

De toda a composição do orçamento social do governo federal, somente o item empréstimo (10,6%), identificado com o Programa de Geração de Emprego e Renda (Proger) e o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), registrou aumento real. No item gasto social direto, apenas a assistência social (18,7%) teve crescimento real *per capita* no seu orçamento.

Em resumo, o orçamento social total do governo federal por habitante em 2004 equivaleu a 91,7% do valor real do orçamento social do ano de 2001.

Ao se diferenciar o orçamento social do governo federal por períodos de governo, como os dois últimos anos de FHC (2001/02) e os dois primeiros anos de Lula (2003/04), pode-se analisar melhor o comportamento médio bianual do orçamento social do governo federal. No período de 2003/04, o orçamento social real *per capita* do governo federal foi 1,3% inferior ao do período imediatamente anterior, equivalendo, em média, a 98,7% dos dois últimos anos do governo FHC.

Tabela 3 – Orçamento social do governo federal por habitante em valor real de 2001 (média bianual em R\$). Brasil

Itens	2001/02	2003/04	Variação 2001/04
Orçamento social total	1.004,25	991,10	-1,31
1. Gasto social direto	867,08	885,13	2,08
- Previdência social	579,53	602,72	4,00
- Saúde	114,74	111,62	-2,72
- Assistência social	47,42	55,60	17,25
- Educação e cultura	46,54	46,20	-0,73
- Proteção do trabalhador	37,73	36,70	-2,73
- Organização agrária	7,12	6,98	-2,00
- Habitação e saneamento	7,99	4,21	-47,31
- Benefícios ao servidor	11,31	9,81	-13,26
- Sistema S	14,67	11,25	-23,31
2. Renúncia tributária	74,68	68,42	-8,38
3. Empréstimo	18,72	20,14	7,58
4. Subsídio implícito	1,56	1,73	10,90
5. Ajuste patrimonial	42,22	46,16	-61,72

Fonte: MF/SPE/Siafi (Deflator IGP-DI-FGV) (elaboração própria).

Dos cinco itens que constituem a composição do orçamento social do governo federal, dois registram queda real *per capita*. Os itens ajuste patrimonial e renúncia fiscal tiveram redução orçamentária, enquanto os demais itens como gasto social direto, empréstimos e subsídios implícitos apresentaram maior orçamento no governo Lula em relação ao governo FHC.

Ainda com referência ao item gasto social direto, cabe destacar que o seu crescimento real *per capita* de 2,1% durante os dois primeiros anos do governo Lula deveu-se fundamentalmente à expansão real dos recursos por habitante somente na previdência e na assistência social. Os demais componentes do gasto social apresentaram queda real se comparados os valores médios reais *per capita* nos dois primeiros anos do governo Lula com os dois últimos anos do governo FHC.

Novamente, as maiores reduções se concentraram na habitação e no saneamento, no sistema S e nos benefícios do servidor. Os componentes do gasto social direto, como educação e cultura e a organização agrária, foram os que menores reduções tiveram no mesmo período de tempo.

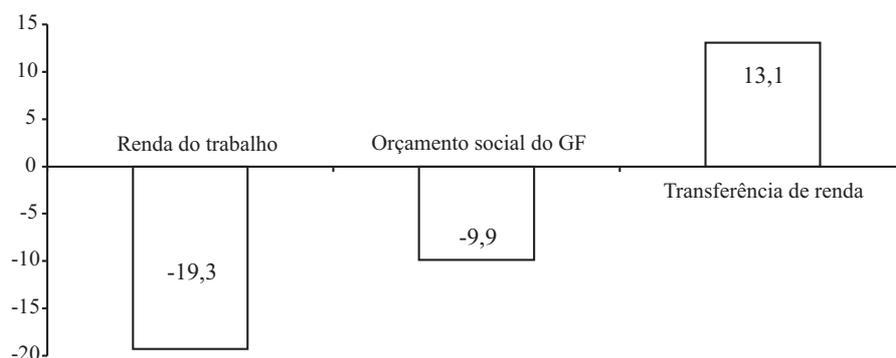
Conforme foi possível observar nas páginas anteriores, o Brasil caracteriza-se pela convivência simultânea do contexto macroeconômico anti-social com a regressão real *per capita* do orçamento social do governo federal. Diante dessa verdadeira combinação perversa, seria uma exceção à regra se o país viesse a registrar melhora na qualidade de vida, com redução sensível na desigualdade social.

O que surpreende realmente, nesse momento, é que os principais gestores das políticas públicas do governo federal parecem desconhecer a perversidade social que resulta tanto da condução das políticas macroeconômicas como do ajuste nas finanças governamentais, especialmente no que se refere à contenção real *per capita* do gasto social. Em vez de fazer considerações ligeiras e superficiais, muitas delas sem consistência real e que apontam para conclusões equivocadas, como a condenação do gasto social no Brasil, a equipe principal do Ministério da Fazenda deveria analisar melhor a sua própria contribuição ao aumento da dívida social, sobretudo no que diz respeito ao aprofundamento da desigualdade de renda.

De um lado, o contexto macroeconômico anti-social foi responsável, entre 2001 e 2004, pela redução relativa da participação do rendimento do trabalho na renda nacional. Estima-se que R\$ 19,3 bilhões deixaram de fazer

parte da massa de rendimento do trabalho, em virtude da queda no rendimento médio dos ocupados e do maior desemprego.

Gráfico 8 – Transferência direta de renda do governo federal e massa de rendimento do trabalho entre 2001 e 2004 (em bilhões de R\$ de 2004). Brasil



Fonte: IBGE/MTE/MF/SPE/Siafi (Deflator IGP-DI-FGV) (elaboração própria).

De outro lado, a queda real no orçamento social do governo federal correspondeu, no mesmo período, a uma perda estimada em R\$ 9,9 bilhões. Mesmo com a expansão de R\$ 13,1 bilhões relativa aos programas governamentais de transferência de renda (previdência e assistência social), o seu montante terminou sendo insuficiente para compensar o esvaziamento de R\$ 29,2 bilhões da renda do trabalho dos ocupados e do orçamento social do governo federal.

O estranho disso tudo é que, salvo oscilações ocasionais, o endividamento do setor público tem permanecido ao redor dos 50% do PIB. As opções das elites dirigentes do país por mais esforços voltados ao ajustamento das finanças (corte de gastos, desvinculação de receita, privatização e elevação de impostos) não se mostraram suficientes para a regressão do endividamento público nacional.

Em grande medida, percebe-se que o contínuo desajuste nas finanças públicas decorre do movimento mais geral de reestruturação patrimonial produzido pelos grandes empreendimentos do setor privado diante da ausência de perspectivas para a ampliação significativa do processo de acumulação do capital produtivo. Assim, constata-se a existência de um elemento de ordem estrutural na dinâmica capitalista atual que transforma o setor público no comandante da produção de uma nova riqueza financeirizada, apropriada

privadamente na forma de direitos de propriedade dos títulos que carregam o endividamento público.

Dessa forma, para dar conta da contínua geração de direitos de propriedade dos resultados da acumulação financeira, tornou-se imperativa a implementação de um padrão de ajustamento regular nas finanças públicas e que termina atuando perversamente para a imensa maioria da população excluída do ciclo da financeirização. Isso porque o padrão de ajuste tem representado o aumento da carga tributária que afeta proporcionalmente os mais pobres, bem como a contenção do gasto social, a desvinculação das receitas fiscais sociais e a focalização das despesas em ações de natureza mais assistencial do que a universalização de bens e serviços públicos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme se procurou apresentar nas páginas anteriores, o novo modelo econômico brasileiro de inserção competitiva no mercado mundial não rompeu com a tendência de estagnação da economia nacional instalada a partir da década de 1980. Apesar da maior exposição da produção nacional à concorrência internacional e do sucesso da estabilidade monetária, o Brasil terminou por aumentar nos anos 1990 a dependência externa, bem como manteve a instabilidade macroeconômica associada à ausência do crescimento econômico sustentado.

A partir do Plano Real, as contas externas do país voltaram a ser extremamente desfavoráveis. Em certa medida, a dependência em relação ao exterior passou a se tornar tão complicada como durante o período da crise da dívida externa, no início da década de 1980, quando o país terminou realizando seis cartas de intenções com o FMI.

Diante do baixo desempenho da economia brasileira nos últimos 25 anos, o país consolidou o desempenho socioeconômico desfavorável, não apenas na renda *per capita* pouco acima da de 1980. Registram-se também taxas de investimentos relativamente baixas, bem como escassa geração de postos de trabalho e melhor distribuição da renda nacional.

Percebe-se hoje que a recuperação da economia pós-1992 se mostrou muito mais uma bolha de elevação do nível de atividade – financiada pelo endividamento e amparada pelas importações – do que a constituição de um

novo ciclo de expansão produtiva. Ao contrário, ganhou relevância justamente o ciclo da financeirização da riqueza sustentada pelo Estado.

Ao mesmo tempo, o país passou a viver uma grave crise do emprego. O movimento de desestruturação do mercado de trabalho marcou o país durante as duas últimas décadas.

Além do desemprego em grande escala, tem importância o processo de desassalariamento, especialmente com a prevalência de postos de trabalho muito precários. Mesmo com a elevação da escolaridade da população, cresceu o desemprego entre os mais instruídos, assim como foram expandidos os postos de trabalho de baixos salários.

Desde 1999, com a mudança do regime cambial, a recuperação econômica foi acompanhada do crescimento do nível de emprego formal, o que indica o quanto a expansão da economia pode gerar postos adicionais de trabalho com carteira assinada. Deve-se considerar, no entanto, que 90% dos novos empregos criados têm sido com remuneração de até dois salários mínimos mensais.

O novo modelo econômico proporciona ao Brasil participar com apenas 1,2% no comércio internacional, mas registra, em paralelo, a responsabilidade de 8% do desemprego aberto do mundial. Mesmo com a mudança no regime de câmbio fixo, o que favoreceu a retomada das exportações, o país passou a conviver com grave problema nas finanças públicas.

Ao lançar mão de um programa de ajuste nas finanças públicas, especialmente no que diz respeito às políticas sociais, a questão social tornou-se subordinada ao desempenho econômico. Mas o atual modelo econômico permite, no máximo, taxa relativamente reduzida de expansão do produto (com alto endividamento público e privado), geralmente financiada com recursos externos e transferências do setor público em nome do ciclo de financeirização da riqueza.

Diante disso, além do movimento de desestruturação do mercado de trabalho, combinado com uma nova onda de desemprego estrutural, configura-se um quadro socialmente explosivo, com parcela seleta da população ativa se mantendo cada vez menos incorporada aos empregos regulares.

A condução da política macroeconômica não atua, lamentavelmente, sobre o foco central do desajuste das finanças públicas. O regime cambial e os altos juros – responsáveis diretos pelo déficit público em maior monta – terminam não sendo atacados. Pelo contrário, mesmo sem o acordo com o FMI, o

Brasil continua a se comprometer ainda mais em não atuar sobre eles. Conforme ocorreu nas crises financeiras de 1995 (mexicana), 1997 (asiática) e 1998/9 brasileira, o país seguiu perseguindo altas taxas de juros.

Além dos constantes cortes orçamentários, o governo brasileiro se comprometeu a elevar as receitas públicas para compensar os efeitos negativos da recente elevação das taxas de juros. Como a maior parcela do programa de ajuste do setor público recai sobre as despesas, torna-se decrescente o peso do funcionalismo no total da ocupação.

Em 2003, por exemplo, o Brasil possuía cerca de 8% do total dos ocupados no setor público, enquanto em 1980 eram mais de 12%. Lamentavelmente, as medidas de caráter compensatório ganharam maior importância, deixando em segundo plano o sistema de proteção social universal. Este, por sua vez, vem sendo afetado substancialmente diante do contingenciamento de recursos, decorrente do compromisso de geração do superávit fiscal.

Atualmente, cerca de 57% do superávit primário promovido nas contas públicas resulta do contingenciamento de recursos nas áreas sociais. Em virtude disso, o país termina sustentando o ciclo da financeirização da riqueza com base na redução do gasto social.

Os efeitos sociais disso são perversos para a população de um país com mais de 1/3 vivendo na situação de extrema miséria. Sem a reversão do modelo econômico atual, as oportunidades de inclusão social tendem a ser diminutas, incapazes de permitir que o futuro seja de esperança e de justiça social.

NOTAS

¹ Para melhor acompanhamento da economia nacional durante a década de 1980, ver Carneiro (1993).

² Sobre a natureza do processo de reestruturação nacional, ver Mattoso & Pochmann (1997).

³ Para melhor entendimento, ver Baltar (1996), Cacciamalli et al. (1995), Delfim Netto (1996), Dieese (1994), Mattoso & Baltar (1996).

⁴ Não se entra no mérito da discussão sobre o que deve ser considerado como gasto social. A metodologia do Ministério da Fazenda é demasiadamente ampla, incorporando itens duvidosos quanto a sua natureza social.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BALTAR, P. Estagnação da economia, abertura e crise do emprego urbano no Brasil. *Economia e Sociedade*, 6, 1996.
- CACCIAMALLI, M. et al. Crescimento econômico e geração de emprego. *Planejamento e políticas públicas*, 12, 1995.
- CARNEIRO, R. Crise, ajustamento e estagnação. *Economia e Sociedade*, 2, 1993.
- DELFIN NETTO, A. O desemprego neo-social. Brasília, 1996. (Mimeo.)
- DIEESE. O desemprego e as políticas de emprego e renda. Pesquisa Dieese. Dieese, 10, 1994.
- MATTOSO, J. & BALTAR, P. Transformações estruturais e emprego nos anos 90. *Cadernos do Cesit*, 21, 1996.
- MATTOSO, J. & POCHMANN, M. *Reestruturação ou Desestruturação Produtiva no Brasil*, 1997.

