

Entre a política econômica e a questão social

Passados dez anos da Conferência de Copenhague, não houve mudanças no relacionamento entre a política econômica e a questão social no Brasil. Lula segue as práticas do segundo governo de Fernando Henrique Cardoso: coletar impostos gerados por um sistema regressivo e usá-los para transferir renda às classes média e alta, em uma perversa inversão das estratégias de redistribuição.

Fernando J. Cardim de Carvalho*

As conferências sociais da Organização das Nações Unidas (ONU) na década de 1990, particularmente a de Copenhague, em 1995, perseguiram um objetivo ambicioso: a transformação da maneira de pensar políticas públicas, até mesmo a política econômica, de modo a explicitar (e, naturalmente, mudar) seu conteúdo social. Propunha-se uma mudança cultural, no sentido maior da expressão. Era preciso, em particular, superar a dicotomia entre políticas econômicas e políticas sociais, pela qual as primeiras são supostamente formuladas segundo uma visão do que seriam os interesses globais da nação, cabendo às políticas sociais amenizar seus efeitos porventura negativos sobre grupos sociais mais vulneráveis.

A política econômica, nesse tipo de raciocínio, contrasta com as políticas ditas sociais por duas características centrais: por um lado, ela é formulada de acordo com princípios racionais, técnicos; por outro, é também o campo da penitência, do sofrimento inevitável, com o qual se compra um futuro melhor para o país em um horizonte de tempo indefinido. As duas faces são na verdade inseparáveis, como os dois pólos de um magneto. Aprende-se que o sacrifício é necessário porque é o custo de um futuro melhor. Mas, para que o sacrifício não seja em vão, a política precisa ser determinada por técnicos e técnicas que não se intimidam com os custos criados por ela no presente, porque sabem que o prêmio será melhor para todas as pessoas.

Expressões como “fazer o dever de casa” lembram a quem passou pela escola que o tédio mortal das horas de lazer perdidas na adolescência foi precisamente o custo pago pelo conhecimento acumulado que hoje permite a ex-estudantes ganharem o seu salário. Outras expressões, de tom quase sadomasoquista, como a necessidade de “cortar na própria carne,” se apóiam nos variados complexos de culpa da civilização montada sobre

a idéia de pecado original para ilustrar a percepção de que o sofrimento redime e que o dia do Juízo Final recompensará a virtude.

As políticas sociais são uma descoberta tardia das economias de mercado. Na sua origem, são uma conquista sobre a caridade privada típica dos primórdios do capitalismo. Seu papel sempre foi o de proteger as pessoas mais fracas, as incapazes de resistir aos sacrifícios necessários para a construção do futuro, as caídas no processo de seleção promovido pelo mercado. A erosão do ideário socialdemocrata e socialista no fim do século XX deu nova força a essas idéias, que, na realidade, nunca saíram completamente de cena, mesmo no auge do Estado de bem-estar.

Era precisamente o questionamento dessa visão de uma política econômica dominante – porque tecnicamente desenhada e porque determinada de acordo com os interesses da nação,¹ em oposição a políticas sociais formuladas em favor de grupos específicos – que, em variadas formas, foi proposto nas conferências sociais das Nações Unidas. Em suas manifestações públicas, o governo FHC foi grandiloquente. No relatório brasileiro apresentado à Conferência de Copenhague, o presidente Cardoso informava: “O enfrentamento

da questão social não deverá ter caráter residual e subsidiário; ao contrário, todas as ações governamentais deverão estar permanentemente informadas pelo compromisso de fazer face, de forma sistemática, aos problemas sociais do País”. Para uso externo, o Brasil comprometeu-se com a vanguarda da revolução cultural em torno da redefinição da natureza das políticas de governo e, em particular, com a relação entre as políticas econômica e social. A questão social não seria mais “subsidiária”, e sim uma dimensão fundamental da própria política econômica.

Retórica reformista

Encerrado o ciclo FHC em 2002, certamente poucas pessoas se surpreenderam ao constatar, contudo, que sua adesão efetiva à nova visão de política econômica foi menos do que pífia. O caráter claramente conservador da coalizão de centro-direita liderada pelo presidente Cardoso surpreendeu mais antigos leitores e leitoras da obra publicada do sociólogo Fernando Henrique Cardoso que observadores e observadoras da cena política brasileira. A seus leitores e leitoras, segundo se atribuiu na época, o próprio presidente teria se encarregado de pedir que esquecessem o que tinha escrito em sua outra encarnação.

Assim, a política econômica de Cardoso mostrou-se, afinal, completamente insensível à sua dimensão social, levando à estagnação e ao desemprego sustentados por oito anos, à vulnerabilidade externa, à regressividade² na distribuição de renda, ao privilégio do serviço da dívida pública interna, em condições absurdamente favoráveis a credores, em detrimento da produção de bens públicos que servissem à maioria da população.

A seu crédito, inegavelmente, um grande benefício: a consolidação da estabilização de preços, obtida ainda no governo anterior, presidido por Itamar Franco, além de algumas políticas setoriais, entre as quais se destaca a de saúde, especialmente no combate ao HIV. O balanço, contudo, foi amplamente negativo e se manifestou nas urnas

1 Não se deve deixar passar que esses dois argumentos, por exemplo, são os utilizados pelo governo Lula para defender a independência do Banco Central. Segundo o ministro da Fazenda e as pessoas que lhe são próximas, a independência do Banco Central se justifica pela natureza “técnica” das decisões sobre taxas de juros. O ministro parece acreditar – e, ao que tudo indica, o presidente da República também – que os juros altos são o que a nação precisa. Para o presidente e o seu ministro, a política monetária (e a política fiscal que a ela fica subordinada quando os gastos do governo são determinados pelo que sobra do orçamento depois da prioridade atribuída ao serviço da dívida pública ser respeitada) beneficia o país, e não, apesar das aparências, grupos sociais específicos. A proposta de independência do Banco Central visa garantir que a instituição seja sempre capaz de tomar essas decisões que beneficiam o país, seja este qual for. Quem se opõe a elas só pode ser tecnicamente incapaz (por não conseguir compreender o sacrifício necessário à defesa dos verdadeiros interesses da nação) ou representante de grupos de interesse (como sindicatos interessados em manter o nível de emprego, ou empresários interessados em manter seu nível de produção).

2 São chamadas de regressivas as políticas ou iniciativas que acentuam a concentração de renda, em vez de amenizá-la.

* Professor titular do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (fjccarvalho@uol.com.br).

em 2002, quando o candidato apoiado por Cardoso foi inequivocamente batido no segundo turno.³

Muito mais surpreendente que a inabilidade do governo de centro-direita de Cardoso em levar a sério suas próprias palavras no documento enviado à Conferência de Copenhague, foi certamente a mesma incapacidade demonstrada pela coalizão que se apresenta como de centro-esquerda, liderada por Luiz Inácio Lula da Silva. Após um discurso de posse na presidência em janeiro de 2003 marcado pela retórica reformista, iniciada com a palavra “mudança”, a política econômica que se seguiu manteve todos os parâmetros da política econômica de Cardoso, agravando mesmo alguns deles. O governo Lula, tanto quanto o de Cardoso que o precedeu, manteve a natureza basicamente *estagnacionista* e concentradora da política econômica, continuou subordinando a produção de bens públicos ao serviço da dívida pública em termos injustificadamente favoráveis aos credores e, principalmente, manteve o confinamento das “preocupações sociais” em papel secundário, isto é, no campo das políticas de defesa de grupos mais vulneráveis.

A incapacidade (ou indisposição) para pensar a política econômica em termos mais amplos se manteve. A política econômica de Lula premia os mesmos interesses antes contemplados por Cardoso e mantém a mesma retórica que recomenda a quem perde com essas políticas satisfazer-se com a vitória sobre a inflação, obtida há mais de dez anos e com o futuro melhor que um dia essa vitória trará. Como o presidente mesmo insiste, trata-se de “vender otimismo”, cuja função parece ser facilitar a espera de um novo milênio que tarda a chegar.

Ideologia do sofrimento e mercado

Mudar a relação entre a política econômica e a política social enfrenta oposição em duas frentes. De um lado, o treinamento acadêmico de economistas privilegia a idéia de que “não existe o almoço grátis”, na famosa expressão de Milton Friedman. O conceito em si é importante, e, em muitos debates, o papel de economistas é certamente lembrar que quase toda opção em favor de um caminho envolve algum custo em termos de possíveis alternativas. Isso se chama de *custo de oportunidade* e é uma idéia cara a economistas de todos os matizes. Um grande número de profissionais, no entanto, absolutiza esse conceito e se especializa não apenas em exagerar quaisquer custos de mudança do *statu quo*, mas também imaginar alguns custos que possivelmente nem existam realmente. Frequentemente, o ensino de

economia fomenta, mesmo em jovens de inclinação mais progressista, o ideal de manter a cabeça dura, ainda quando o coração é mole.⁴

Naturalmente, é na segunda frente, dos interesses criados ou defendidos pela orientação da política econômica, que se esperará encontrar a resistência mais encarniçada à redefinição de prioridades, mas o avanço rápido e avassalador da ideologia neoliberal a partir da década de 1980 nos ensina que crenças enraizadas não são removidas com facilidade. Quando essas crenças ou ideologias se apresentam travestidas de ciência, sob a forma de proposições fraseadas muitas vezes em um palavreado ininteligível para muitas pessoas, em esquemas de raciocínios no mínimo incomuns, paradoxalmente, seu poder se torna ainda maior, o encantamento das palavras sobre o público em geral se acentua. Mesmo jovens economistas progressistas têm de se esforçar para resistir à ideologia do sofrimento. Muitas vezes sucumbem à síndrome do pai que espanca filhos e filhas, mas que diz (e sente) doerem os golpes mais nele que nas crianças.

A segunda frente é mais facilmente compreendida: são os interesses beneficiados pela configuração atual de políticas econômicas e seu domínio sobre todas as outras políticas públicas. O colapso do chamado socialismo real do Leste Europeu e a perda de prestígio (hoje, contudo, já mais atenuada) dos regimes socialdemocratas, especialmente os escandinavos, tornou a funcionalidade de mercado o critério essencial para o julgamento da validade e da adequação de políticas econômicas específicas.

A liberalização financeira doméstica e internacional que se espalhou por quase todo o mundo nas décadas de 1980 e 1990 estreitou ainda mais os critérios de escolha de políticas econômicas. As políticas agora devem agradar “ao mercado”. Por mercado, devem-se entender instituições financeiras e investidores em títulos, especialmente títulos públicos. A predominância desse mercado sobre os outros é resultado de uma evolução complexa, que não pode ser explorada aqui. Mas certas características do mercado financeiro moderno garantem sua dominância sobre outros segmentos. Em particular, mercados financeiros reagem muito mais rapidamente do que os outros a qualquer informação que lhes interesse.

Se um governo sai da linha, os detentores de títulos da dívida pública podem colocá-los à venda rapidamente, tornando o financiamento da atividade pública imediatamente mais difícil. O mesmo se dá com as firmas que vendem papéis no mercado. Esse poder de reação rápida põe sempre o setor financeiro em vantagem quando se trata de avaliação de políticas. Por isso mesmo, formuladores(as) de políticas acabam sendo desproporcionalmente

influenciados(as) pelas reações que suas iniciativas podem gerar nesse mercado, mais do que nos outros e, certamente, muito mais do que as reações de eleitores e eleitoras.

De qualquer modo, não há nada de inevitável nessa preeminência. Ela foi construída pelas mudanças institucionais liberalizantes das décadas de 1980 e 1990, e nada em princípio impede que uma reavaliação dessas mudanças eventualmente leve a um balanço de forças diferentes no futuro. Se a resistência dos mercados for quebrada, a mudança da relação entre políticas econômica e sociais pode ser tecnicamente mais simples do que se pode pensar.

O custo social das decisões

Na verdade, em grande parte, essa mudança já foi (ou está sendo) feita em outras áreas. Tome-se, por exemplo, a área ambiental. Atualmente, a formulação de política econômica para a área de energia já contempla, em grau bastante acentuado, a preocupação com a preservação do meio ambiente. Políticas agrícolas e agrárias também levam em conta, ainda que de forma talvez insuficiente, preocupações ambientais.

O caminho para a superação do papel “residual e subsidiário” da questão social perante a política econômica é o mesmo. Tecnicamente, basta submeter as decisões de política macroeconômica — isto é, a política fiscal, a política monetária, a política cambial etc. — a critérios de custo/benefício que identifiquem também a incidência destes em termos de grupos sociais, superando a fantasia ideológica de que existe um interesse “nacional” acima do interesse das pessoas que constituem esta nação.

Nenhuma política é neutra. Qualquer iniciativa de governo redistribui a renda (e, possivelmente, a riqueza) da sociedade em algum grau. Objetivos abstratos podem ser apresentados de forma neutra, mas políticas neutras simplesmente não existem. Ao objetivo de austeridade fiscal, por exemplo, em que o governo gasta apenas aquilo que arrecada com impostos, podem corresponder políticas que aumentam impostos sobre as pessoas mais ricas ou as mais pobres, ou que cortam a oferta de bens públicos a um ou a outro desses dois grupos.

Cada política escolhida distribui esses custos e benefícios de forma diferente. A política fiscal de FHC e de Lula persegue algum grau de austeridade fiscal, por meio do corte de bens públicos às pessoas mais pobres e de investimentos públicos para manter elevada a remuneração da dívida pública, que beneficia classes médias e de altas rendas. A explicitação desses custos e benefícios permitiria evitar que as políticas sociais servissem apenas atenuar o impacto da política econômica. No momento, no Brasil como em muitos outros países, a política fiscal é estabelecida em grande medida pela minimização de esforço. É bem mais fácil adotar políticas que não contrariam (muito pelo contrário) interesses dominantes do que o oposto.

3 O cumprimento das decisões de Copenhague no primeiro governo FHC foi discutido detalhadamente no *Observatório da Cidadania*, de 2000 (Kersteneszkly e Carvalho, 2000). As políticas econômica e sociais de seu segundo mandato foram objeto de vários artigos nos números seguintes do *Observatório*.

4 Esse é o título (*Hard heads, soft hearts*) de um livro de Alan Blinder, economista progressista estadunidense, ligado ao Partido Democrata.

Os impactos (custos) dessa decisão sobre os segmentos da sociedade são ignorados no processo de decisão sobre taxa de juros, superávits primários, taxa de câmbio etc. Às pessoas sacrificadas no processo, por outro lado, ofereceu-se alguma compensação, sob a forma de bolsas-escola, bolsas-família, cestas básicas etc. A política social, assim, é um instrumento utilizado *a posteriori*, de atenuação dos efeitos de uma política econômica desenhada sem que seus custos sobre os diversos segmentos da sociedade sejam considerados.

Saúde e Educação como protagonistas

A solução, portanto, nada tem de “mágica”, palavra predileta do presidente e de seu ministro da Fazenda, nem está além da capacitação técnica de funcionários e funcionários públicos. Ela se baseia exatamente no conceito de custo de oportunidade, tão caro a economistas e tão importante em sua formação. Tecnicamente, ela envolve pouco mais do que a mudança de tratamento de variáveis como o Produto Interno Bruto (PIB), por exemplo, para renda dos diversos segmentos sociais.

Com isso, pode-se analisar, por exemplo, até onde os ganhos esperados da aplicação de uma determinada política não estarão excessivamente concentrados em um grupo social, à exclusão de outros. É possível que a perda dos segmentos prejudicados supere os benefícios obtidos por outros, fazendo com que outra política seja preferida. Além disso, a desagregação de custos e benefícios segundo os grupos sociais atingidos permite a fixação simultânea de metas macroeconômicas e sociais, favorecendo-se objetivos e instrumentos de políticas econômicas de acordo com seu impacto distributivo.⁵

Como já observado, em sua dimensão técnica, esse procedimento não é essencialmente diferente da formulação de uma política de produção agrícola, por exemplo, que leva em conta também a perda que ela possa implicar em termos de cobertura florestal, causada pela expansão da área

de plantio. A consideração simultânea dos dois *objetivos*, expandir a produção agrícola e promover a preservação da cobertura florestal, conduzirá a decisões de política diversas daquelas orientadas pelo objetivo exclusivo de produção ou mesmo da decisão de expandir a produção informada pelos efeitos potenciais sobre a cobertura de florestas (em que a preservação não é, de qualquer forma, um objetivo de mesma importância que a expansão da produção).

Do mesmo modo que o sacrifício de árvores já é considerado, quando se trata de política agrícola, é preciso considerar os custos para segmentos da sociedade, ou seja, o sacrifício de pessoas, quando se determina a política monetária, a política fiscal ou qualquer outra política econômica. A consideração da dimensão distributiva (até mesmo na decisão de quais bens públicos produzir e como alocá-los) exigiria que o processo de decisão de política econômica envolvesse diretamente os ministérios provedores desses bens, como, por exemplo, Saúde e Educação.

Esses ministérios participariam da tomada de decisão como protagonistas, e não apenas como assessores, já que cada receita e cada despesa teriam de ser analisadas em termos de sua proveniência (quem paga a receita) e destinação (quem recebe). Os ministérios de finanças perderiam, com isso, o poder que hoje detêm sobre o resto dos governos (e, no Brasil, sobre os próprios presidentes, como nos casos de FHC e de Lula). Em troca, seria obtida uma consideração muito mais equilibrada dos diversos interesses a serem contemplados no processo de formulação de política econômica.

Essa visão certamente seria qualificada de *populista* nas críticas de pessoas mais conservadoras, especialmente as que crêem (ou declaram crer) na tecnicidade e objetividade da teoria econômica. Contudo, nada há nela de populista. O que se propõe quando se trata de considerar a questão social na formulação de política econômica não é distributivismo irresponsável, mas, o que já seria quase revolucionário, a consideração mais fina de custos e benefícios, diferenciando-se uns e outros pelos segmentos da sociedade atingidos. Não há nada aqui que implique irresponsabilidade, *curto-prazismo* (por exemplo, privilegiar o consumo imediato da renda nacional sem preocupação com a necessidade de intensificação de investimentos, exportações etc.) ou qualquer outro desvio de conduta.

Resistência do FMI

A análise dos custos e benefícios de qualquer medida deve levar em conta que emergem em datas distintas, dependendo da política adotada. Uma política de sacrifícios de curto prazo pode ter um saldo final favorável quando se pensa mais a longo prazo. O elemento novo a ser considerado é apenas a *distribuição desses custos e benefícios* em termos dos diversos segmentos da sociedade, em vez do discurso ideológico do objetivo nacional que, quase sempre, apenas (mal)

disfarça a predominância de interesses de grupos bem definidos, como o que ocorreu com a política macroeconômica de FHC e Lula.

Por outro lado, essa seria uma mudança possível, mesmo numa perspectiva mais conservadora, que buscasse meramente contemplar os impactos maiores das decisões de governo sobre a sociedade. Não é necessário que o governo esteja buscando promover mudanças sociais mais amplas (que, na verdade, não estão na agenda de Lula, como nunca estiveram na de FHC), como a mudança na *estrutura* de distribuição de renda e riqueza no país.

Esses novos métodos podem ser defendidos simplesmente à base de preocupações com a *eficiência* da política econômica, uma vez que aumentam a precisão do cálculo de custos e benefícios de cada política. Mudanças mais profundas, quando houver governo que as busque, visando reduzir a extrema desigualdade na distribuição da renda e riqueza brasileiras, não serão justificadas por fatores de eficiência, mas pela vontade política de transformação. Mesmo aqui, contudo, os métodos propostos permitirão que governantes prevejam melhor os efeitos de suas decisões.⁶

Um foco de resistência importante a iniciativas que concretizem o espírito das conferências sociais está localizado nas instituições financeiras multilaterais, especialmente o Fundo Monetário Internacional (FMI). O Fundo, em documento publicado recentemente, analisou o fracasso das reformas liberais na promoção do crescimento (e da redução da pobreza e das desigualdades sociais) na América Latina. Nesse documento, o FMI defendeu o que vem se tornando há algum tempo o mantra dessas instituições: as reformas liberais não fracassaram por serem inadequadas, mas porque não foram implementadas até o fim. Assim, não cabe voltar atrás, mas, ao contrário, intensificar o processo de reforma, atingindo os setores que, na América Latina, foram ainda pouco tocados, como um mercado especialmente querido pelo Fundo e seus admiradores: o mercado de trabalho.

Para o FMI, o obstáculo ao emprego não é a combinação de juros elevados, investimento público estrangulado, vulnerabilidade externa, volatilidade cambial, mas a dificuldade do empresário em demitir trabalhadores e trabalhadoras que viessem a contratar. Assim, o remédio ao desemprego é a maior facilidade em desempregar, não a ativação sustentada da economia, não

5 Esses princípios, já defendidos em Kerstenetzky e Carvalho (2000), foram também recentemente explicitados em documento das Nações Unidas, ainda que de forma um pouco mais estreita: “[...] é preciso facilitar a ‘visibilidade’ dos efeitos sociais das políticas econômicas. Isto exige, entre outras coisas, um exame periódico por parte das autoridades macroeconômicas dos efeitos esperados de suas políticas sobre o emprego e as rendas dos setores mais pobres; normas que exijam que os projetos de lei de orçamento e de reforma tributária incorporem uma análise dos efeitos distributivos dos gastos públicos e dos tributos, e a obrigação das entidades públicas encarregadas da política tecnológica, industrial e agropecuária de analisar regularmente a quem beneficiam os seus programas. Este deveria ser o ponto de partida rumo ao desenho de sistemas eficazes de coordenação entre as autoridades econômicas e sociais, para que as prioridades sociais se incorporem no próprio desenho da política econômica, isto é, da política fiscal, tecnológica ou produtiva” (Nações Unidas, 2005, p. 18).

6 Como no caso, por exemplo, de uma eventual mudança do sistema de impostos brasileiro, que reduza o peso dos impostos indiretos e aumente os impostos sobre renda, permitindo concentrar o seu peso nos grupos de rendas mais altas (impostos progressivos). Esse instrumento foi decisivo tanto nas experiências socialdemocratas européias como no caso estadunidense, de Roosevelt a Lyndon Johnson, para a redução das desigualdades de renda. Nem o agrupamento nominalmente socialdemocrata brasileiro, nem o PT do governo atual parecem sequer cogitar uma mudança desse tipo.

o investimento público e privado, não a expansão da demanda agregada (impedida pela política de juros altos e superávits fiscais excessivos que o Fundo sugere e os governos brasileiros perseguem com o entusiasmo fundamentalista dos recém-convertidos).

Ao contrário do que foi acordado nas conferências das Nações Unidas, o Fundo lamenta a falta na América Latina de “procedimentos orçamentários ‘hierárquicos’ que deem relativamente mais poder ao executivo que ao Congresso, e ao ministério das finanças mais do que aos ministros gastadores” (Singh, 2005, p. 39). O FMI ressalva a experiência do Chile como o país que mais se aproximou de sua concepção de ideal de reformas. Pelo menos no que se refere à dominância do Ministério da Fazenda na definição das políticas de governo, o Fundo não teria o que lamentar na experiência de FHC, no seu segundo mandato, e no de Lula.

As políticas econômica e social de FHC

O relatório brasileiro à Conferência de Copenhague, citado no início deste texto, faleou inteiramente o processo de formulação de política econômica no governo FHC. Em nenhum momento de seus dois períodos de governo, a política social deixou de ter caráter “residual e subsidiário” à formulação de política econômica, que, por sua vez, seguiu padrões inteiramente ortodoxos, distribuindo suas benesses do modo mais costumeiro, com o especial favorecimento de rentistas, aqueles cuja riqueza é remunerada pelo pagamento de juros.

A grande política social de FHC foi, na verdade, um subproduto de sua política econômica. O bem-sucedido Plano Real cortou drasticamente o processo inflacionário que assolava a sociedade brasileira há mais de 20 anos. Muito embora não se possa afirmar que a ênfase no controle da inflação fosse resultante da preocupação com a corrosão crescente das rendas reais dos segmentos mais pobres da população, já que, aos níveis alcançados por volta de 1993, a inflação ameaçava a própria sobrevivência da economia brasileira, seria mesquinho e inútil não reconhecer que o fim da inflação acelerada representou uma enorme e imediata melhoria na qualidade de vida daqueles segmentos.

Uma inflação elevada como a vivida no Brasil até 1994 destruía rapidamente a renda real de quem não tinha acesso a aplicações financeiras, exatamente como é o caso dos segmentos mais pobres da população brasileira. Esses indivíduos tinham diante de si apenas duas escolhas: ver o poder de compra do seu dinheiro ser violentamente diminuído a cada dia ou gastar todo o seu salário no momento em que fosse pago, mesmo que em produtos que não o atrasassem realmente. Era comum naqueles tempos a cena dos supermercados lotados nos dias de pagamento, com muitos carrinhos cheios de latas de óleo, um produto de vida relativamente longa, fácil de armazenar e cujo valor pelo menos acompanhava a

inflação, ao contrário do dinheiro que essas pessoas tinham na carteira ou no jarro dentro de casa. Ainda assim, esses grupos sempre acabavam o mês com uma renda real menor que a anterior, enquanto as classes médias e de altas rendas deixavam o seu dinheiro no banco, ganhando juros diários com aplicações em dívida pública.

A inflação brasileira até 1994 era um mecanismo extremamente concentrador de renda e seu fim, com o Plano Real, representou uma enorme transferência de renda real para esses grupos. A eleição em primeiro turno de Fernando Henrique Cardoso, identificado como o inspiador da reforma, durante o governo Itamar Franco,⁷ para presidente em 1994, contra Lula e o PT – que não pareciam ter entendido seja a importância, seja a lógica do Plano Real –, ao lado de mais alguns candidatos mostrou o que a estabilização de preços representou para esses segmentos da população.

A *consolidação* da estabilidade de preços alcançada com o Plano Real, por outro lado, envolveu políticas econômicas de consequências sociais muito mais complexas. Se, por um lado, o controle definitivo da inflação (em contraste com as tentativas anteriores de estabilização, como o Plano Cruzado, por exemplo) foi extremamente positivo em termos sociais, os instrumentos de consolidação dessa estabilidade foram amplamente danosos a vários segmentos da população. A expansão das importações, alimentada pela valorização do real – que resultou da manutenção de taxas de juros domésticos elevadas – impediu o ressurgimento da inflação.

A estratégia utilizada era relativamente simples. Tentativas de aumento de preços por parte dos produtores domésticos de bens encontrariam pela frente a concorrência de produtos importados a preços mais baixos. A garantia de que os preços dos importados seriam baixos era dada pela manutenção do real valorizado,⁸ além das reduções de tarifas de importação que ocorreram quando o país liberalizou seu comércio exterior.

Essa estratégia, no entanto, enfrentaria um problema: como pagar pelas importações adicionais? O mesmo mecanismo que torna as importações mais baratas faz com que seja mais difícil exportar. Comprando mais e vendendo menos, a única forma de manter a estratégia antiinflacionária funcionando seria tomando dinheiro emprestado no exterior. Para isso, seria preciso manter as taxas de juros pagas no país elevadas, de modo a interessar os credores a emprestar ao Brasil. Em meado da década de 1990, quando o Plano Real foi implementado, tomar dinheiro emprestado no exterior era facilitado pela abundância de dólares no mercado financeiro internacional.

Robin Hood às avessas

Tanto quanto o combate à inflação era não apenas uma política econômica como também uma política social, as políticas de consolidação da estabilidade eram também políticas sociais, mas de natureza muito mais regressiva. A combinação taxa de juros doméstica elevada e moeda local valorizada, ao tornar importações mais fáceis, também reduziu em muito a capacidade de concorrência das firmas nacionais. O resultado disso foram as falências e o desemprego, especialmente entre as empresas industriais, atingindo de forma particularmente forte o proletariado industrial paulista, o segmento mais bem remunerado do setor industrial. Algumas empresas foram vendidas a empresas estrangeiras, até mesmo alguns símbolos da indústria brasileira, como a Metaleve. A desnacionalização da economia é uma mudança permanente. O crescimento do desemprego, por sua vez, também se mostrou durável e, até o presente, continua bastante elevado, em torno de 10% da força de trabalho.

Um segundo aspecto importante foi a manutenção de taxas de juros elevadas. Como consequência, mesmo os setores que puderam resistir à concorrência estrangeira não conseguiram ou não tiveram estímulos à expansão, condenando a economia brasileira a prosseguir na trajetória de estagnação herdada da década de 1980. Inaugurou-se um ciclo conhecido entre economistas como de *stop-and-go*, isto é, de pequenos arranques, sucedidos por pequenas quedas, também conhecido como “vão de galinha”. Nesse período, cada vez que a economia encontrava alguma razão para se expandir, a situação externa se tornava mais frágil (por causa do crescimento das importações que normalmente acompanha o crescimento da renda nacional): ou aumentavam as taxas de juros para poder atrair capitais de modo a poder pagar pelas importações, ou se esfriava a economia para que se importasse menos. Assim, à desnacionalização e ao crescimento do desemprego, a política econômica de FHC acrescentava a estagnação e a fragilidade externa.

Finalmente, as altas taxas de juros faziam com que a conta a pagar do governo pela sua dívida pública interna crescesse muito. Na verdade, quanto mais crescia a dívida, mais tinha o governo que oferecer aos aplicadores financeiros para que comprassem os títulos públicos. No primeiro governo FHC, o pagamento de juros (chamado de *serviço da dívida*) não sacrificava outros gastos do governo de forma significativa. Já no segundo mandato, depois da crise de 1998, quando a estratégia anterior apoiada na combinação juros altos/real valorizado/endividamento externo desmoronou, a política fiscal tornou-se também mais acuatadamente regressiva.

Com a política econômica brasileira colocada sob a tutela do FMI como condição para que a instituição socorresse o governo, o serviço da dívida teria de ser garantido pela geração dos chamados superávits primários, isto é, pelo excesso de receitas sobre os gastos do governo em

7 O Plano Real era, inicialmente, conhecido como Plano FHC.

8 No segundo semestre de 1994, o dólar chegou a valer R\$ 0,80.

bens e serviços. O governo federal passaria a recolher mais impostos e/ou cortar gastos em bens e serviços para garantir que sobrasse uma parcela suficiente da receita de impostos para o pagamento dos juros da dívida pública.

Assim, uma terceira dimensão socialmente perversa da estratégia de estabilização de preços revelou-se na *regressividade* da intervenção do governo. Enquanto, em países mais avançados, o Estado foi importante instrumento de redistribuição de renda para a população mais pobre, ao taxar mais pesadamente a renda das pessoas mais ricas, usando-a para suprir bens às mais pobres, como saúde e educação, o Estado brasileiro tornou-se cada vez mais um Robin Hood às avessas, dependendo pesadamente dos chamados *impostos indiretos* (sobre produtos) que incidem, também, sobre produtos de consumo popular, utilizando uma proporção excepcionalmente alta dessas receitas para transferir rendas às classes médias e altas sob a forma de pagamento de juros.⁹

Desse modo, além de sua política social explícita que nunca deixou de ser “residual e subsidiária”, consistindo fundamentalmente na atenuação dos efeitos mais perversos de suas políticas econômicas, a política social mais importante do governo FHC foi mesmo aquela implícita em sua estratégia macroeconômica. Ao fim de seu segundo mandato, a herança de FHC estava realmente bastante próxima da caracterização que Lula lhe atribuiu, de *herança maldita*: desemprego, incapacidade de crescimento, juros elevados, vulnerabilidade externa e política fiscal regressiva do ponto de vista redistributivo, apenas atenuadas por políticas assistenciais voltadas para “sustentar o fundo do poço”.¹⁰

A campanha eleitoral de 2002

O caráter do governo Lula, que se iniciou em 1º de janeiro de 2003, ao que tudo indica, foi determinado ainda na campanha eleitoral, quando, no meado de 2002, o país atravessou período de séria turbulência no mercado de capitais e na sua frente externa. A turbulência resultou da confluência de dois fatores: o primeiro foi a tentativa do então presidente Cardoso de repetir sua vitoriosa estratégia política de 1998, acenando ao público com os riscos que a eleição de Lula poderia acarretar à economia do país, com a alegação de que seria preferível manter a medíocre trajetória de seu governo a arriscar-se com uma novidade temida pelos mercados; e o segundo referiu-se aos documentos de campanha publicados pelo PT, mas nunca realmente endossados em público pelo candidato Lula, que preconizavam mudanças mais

profundas na orientação da economia – somado ao que se imaginava ser a orientação predominante do partido, isso serviu para inquietar esses mesmos mercados financeiros. A turbulência que tomou conta deles por volta de maio/junho de 2002 iniciou-se com a recusa dos aplicadores financeiros em aceitar títulos da dívida pública com vencimento posterior à posse de Lula, temerosos de que o novo governo resolvesse repudiar essa dívida (dar um calote, na linguagem mais popular).

Na ausência de oportunidades de aplicação financeira no país, já que a dívida pública é praticamente o único mercado financeiro de fato atraente no Brasil, os aplicadores promoveram uma fuga de capitais que levou a uma desvalorização acentuada do real em relação ao dólar. Tal desvalorização, por sua vez, aterrorizou as empresas brasileiras que haviam tomado dinheiro emprestado no exterior (para evitar pagar as enormes taxas de juros cobradas no país). Essas empresas resolveram antecipar o pagamento de suas dívidas, antes que o dólar subisse tanto a ponto de levá-las à falência. Com isso, o dólar subiu ainda mais, e a situação pareceu virtualmente fora de controle no início do segundo semestre de 2002.

Acuado, o candidato Lula foi levado a repudiar explicitamente os antigos *slogans* de campanha do PT, por meio de sua famosa Carta aos Brasileiros. Nesse documento, apesar dos seus termos vagos, Lula praticamente comprometeu-se com a continuidade da política econômica de Cardoso, eliminando qualquer possibilidade de reorientação de rumos com relação à economia. A expressão-chave da famosa Carta era o “respeito à santidade dos contratos”, expressão cifrada para o compromisso com a manutenção dos métodos de serviço da dívida praticados até então.¹¹

Essa idéia tem sido utilizada com frequência (além de outra proposta defendida por Lula e seu ministro da Fazenda de que alternativas de política econômica são “mágicas”) para justificar a ausência de iniciativas na política macroeconômica. Explica o presidente, em sua metáfora favorita, que o Estado está limitado pelos mesmos fatores que uma família (ou um “pai de família”, como prefere Lula): não pode gastar mais do que ganha, tem de se conformar com os termos dos contratos que assina etc. Administrar o governo como se administra uma família: essa parece ser a orientação básica do governo iniciado em 2003.

11 Isso parece ter sido entendido pelo governo Lula não apenas como o respeito a maturidades, termos etc., mas também à rentabilidade dessas aplicações. O presidente do Banco Central escolhido por Lula, Henrique Meirelles, criticou quem defendia reduções mais acentuadas da taxa de juros para diminuir o serviço da dívida como uma forma de calote, já que os(as) aplicadores(as) compraram títulos na expectativa de ser muito bem remunerados, embora nada no contrato da dívida, como se mostrará abaixo, implique a manutenção das taxas nos níveis atuais. Sabe-se, porém, que a ausência de inovações na política econômica do governo Lula não se estende ao campo do discurso e dos conceitos formulados pelo próprio presidente e por seus/suas auxiliares.

Argumentos equivocados

Há muitos problemas com esse raciocínio, qualificado certa vez por um economista de “macroeconomia do lar”, a começar pelo princípio de que a analogia é simplesmente falsa. Um “pai de família” não tem outras formas de acesso a meios de pagamento de seus compromissos, senão sua renda corrente ou a obtenção de crédito de instituições financeiras ou agiotas. Sua renda corrente é limitada por seu salário, cujo valor é normalmente fixo. Governos não têm renda fixa, porque podem fazer crescer seu “salário”, aumentando os impostos que cobra. Todos os cidadãos e as cidadãs condenam o apelo freqüente ao aumento de impostos, mas o próprio governo Lula tem se valido disso desde seu início, como os outros antes dele.

Apesar da gritaria que sempre acompanha aumentos de impostos, especialmente em um país de estrutura de impostos tão regressiva e irracional como a brasileira, seria concebível um aumento de impostos que não incidisse sobre as rendas mais baixas ou sobre gastos de que o país necessita, como, por exemplo, a realização de investimentos. Nada disso é possível ao “pai de família”.

Em segundo lugar, o governo tem a chance (que deve ser usada com muita cautela, é verdade, especialmente em países com a história inflacionária do Brasil) de emitir dinheiro para pagar suas dívidas, em casos extremos, como há também a possibilidade de obter recursos por meio de colocações compulsórias de dívida pública.¹² Nada disso também é acessível ao “pai de família”.

O que esses argumentos mostram não é, naturalmente, a possibilidade de os governos gastarem o que desejem, mas sim que restrições e limites à sua atuação nada têm a ver com o que enfrenta um “pai de família” às voltas com as demandas de seus “filhos” (como são descritas, no mesmo estilo de retórica, as demandas apresentadas pelos vários grupos sociais). Confundir as dimensões é comum, mas governantes deveriam ser mais bem informados a respeito das especificidades da ação de governo.

A diferença entre a administração de governos e a administração de famílias também se mostra na questão dos contratos de dívida (na verdade, de quaisquer tipos de contratos, não apenas os de dívida). O papel do governo aqui é muito mais complexo do que supõem as pessoas que entoam permanentemente a ladainha da “santidade dos contratos”. O governo não é apenas “mais um” participante do sistema, preso pelas mesmas regras que prendem os indivíduos. Ele é, na sua acepção mais ampla, quem garante os contratos, o árbitro de sua validade e aplicabilidade. Isso não quer dizer, como pode parecer à primeira vista, que o governo garanta que qualquer contrato seja cumprido à risca.

12 Por exemplo, ao requerer que o sistema bancário investisse parte de seus recursos líquidos em papéis da dívida pública.

9 As classes médias repartem esses benefícios principalmente sob a forma de retornos sobre fundos de investimento.

10 Políticas que não visam mudar estruturalmente o perfil de distribuição de renda e riqueza, confinando-se a tentar impedir que a situação dos grupos mais vulneráveis se deteriore indefinidamente.

A função de *garantidor* inclui também a função de examinar cláusulas contratuais que eventualmente tenham de ser mudadas diante das circunstâncias. A própria teoria econômica reconhece que, quando contratos são assinados, é impossível às pessoas contratantes prever tudo o que poderá ser relevante no futuro. Novidades acontecem e, às vezes, essas novidades exigem a reinterpretção ou mesmo a mudança de compromissos contratuais.¹³

Lições de Keynes

John Maynard Keynes, o mais influente economista do século XX, há quase cem anos respondeu às pessoas que se apoiavam na “intocável santidade dos contratos” (a expressão é dele mesmo) para impedir a busca de soluções para a dívida pública europeia, que sufocava as economias do continente: “Nada pode preservar a integridade dos contratos entre indivíduos exceto a autoridade discricionária do Estado para revisar o que se tornou intolerável”. Keynes acrescentou: “Aqueles que insistem que nestas matérias o Estado está exatamente na mesma posição dos indivíduos tornarão impossível, se predominarem, a continuidade de uma sociedade individualista, que depende da moderação para existir”.

Alguns indivíduos dirão que um Estado assim não é confiável. A esses, respondia Keynes:

*O Estado não deve nunca negligenciar a importância de agir em matérias ordinárias de modo a promover a certeza e a segurança dos negócios. Mas, quando grandes decisões têm de ser tomadas, o Estado é um corpo soberano cujo propósito é promover o bem maior para o todo. Quando, portanto, entramos o campo da ação do Estado, tudo deve ser considerado e pesado em seus méritos.*¹⁴

Há uma certa ironia em toda essa discussão, porque a questão da dívida pública, que tem se constituído no principal nó de dificuldades à concepção e implementação de políticas econômicas alternativas, de diferente conteúdo social, nem sequer exige pensar-se em soluções que passem pela violação das regras contratuais (ao contrário do caso argentino, por exemplo, ao qual as observações de Keynes se aplicariam mais fortemente). Quem compra papéis do Tesouro Nacional há muito se recusa a investir em títulos remunerados a taxas de juros prefixadas porque, neste país, nunca se sabe o que acontecerá no futuro. A taxa de juros, hoje aparentemente atraente, pode deixar de sê-lo. Assim, ganhar do Tesouro 19,75% por ano, pode parecer muito bom, mas se, no ano

que vem, a taxa de juros subir, por qualquer razão, para, digamos, 30% ou 40%, os 19,75% de hoje parecerão irrisórios. Por isso, quem aplica tem preferido sempre contratos de dívida remunerados pela taxa de juros de curto prazo, para se beneficiar com cada aumento promovido pelo Banco Central.

Em 30 de abril de 2005, cerca de 60% da dívida pública em mãos de investidores e investidoras era remunerada pela taxa de juros de curto prazo (taxa Selic). Note-se: a remuneração pela taxa de juros de curto prazo é parte do contrato. Se o governo decidisse reduzir o serviço da dívida pública, a fim de ter mais recursos orçamentários para os investimentos ou para o provimento de mais e melhores bens públicos, não seria preciso violar nenhum contrato: bastaria reduzir drasticamente a taxa Selic, que remunera quase dois terços dessa dívida!

Assim, apresentar a questão em termos de calote serviu apenas para intimidar, com total sucesso, um futuro governo Lula ainda durante sua campanha eleitoral. Temeroso de ser tratado como um caloteiro, o governo aceitou ser imobilizado mesmo com respeito a mudanças que poderia fazer respeitando as cláusulas contratuais então em vigor. Vale ressaltar que, ao assumir o novo governo, em janeiro de 2003, a proporção da dívida pública remunerada pela taxa de juros de curto prazo era, como agora, de cerca de 60%.¹⁵

As políticas econômicas do governo Lula

No governo Lula, foram mantidas intactas, ou mesmo reforçadas, as duas principais características que marcaram os governos FHC: o isolamento das políticas econômicas em relação a questões “sociais”; e a natureza basicamente assistencialista da política social, voltada para conter a deterioração da posição de quem está no fundo do poço, mais do que transformar estruturas ou atacar o problema da desigualdade na distribuição de riqueza e de renda.

A “blindagem” das decisões de política macroeconômica em relação a influências e demandas da sociedade resultou da independência, para todos os efeitos práticos, total concedida ao Banco Central na fixação da taxa Selic. Repetindo a alegação (falsa) de que a fixação da taxa de juros é um problema meramente *técnico*,¹⁶ o governo

abriu mão de reger a política monetária, permitindo ao Banco Central desprezar completamente os impactos de suas decisões sobre o emprego e a renda da sociedade. A questão social, nesse caso, não chega sequer ao *status* de “residual e subsidiária”: ela simplesmente é ignorada por quem tem o poder de tomar decisões. A nomeação de dirigentes particularmente de perfil conservador para o Banco Central tornou a situação ainda mais difícil.

A gravidade dessa opção do governo Lula reside no que economistas chamam de “dominância monetária”, isto é, no fato de que a política monetária praticada pelo Banco Central domina todo o processo de decisão de política econômica do governo.

Tomemos, por exemplo, a política fiscal. O objetivo maior da política fiscal de Lula é produzir o maior superávit primário possível, cuja única função é assegurar ao mercado que o governo será capaz de gerar e reter a proporção necessária de receitas que permitam pagar as altíssimas taxas de juros que o Banco Central determina.

Nestes quase três anos de governo Lula, mesmo os gastos públicos orçados de forma a possibilitar alcançar a meta de superávit primário fixada em 4,25% do PIB são reprimidos, alcançando o governo (e se congratulando por isso), na prática, valores muito maiores, às custas do estrangulamento de investimentos, da oferta limitada de bens públicos, freqüentemente de má qualidade, à população. Assim, a política fiscal é dominada pela política monetária, limitando-se fundamentalmente a administrar os resíduos deixados no orçamento pelo serviço da dívida, nos termos determinados pelo Banco Central.

A dominância da política monetária se estende aos outros campos da política econômica, como a política cambial, por exemplo, como se vê todos os dias nos jornais. O governo se empenha, na verdade, em reforçar a blindagem da política econômica em relação a pressões da sociedade, como se vê na resistência a demandas de ampliação do Conselho Monetário Nacional ou na insistência na proposta de transformação do Banco Central numa instituição independente, mesmo contra a vontade de fração considerável do próprio partido do presidente, apelando o ministro da Fazenda para manobras como o aliciamento de políticos de outros partidos a fim de patrocinar a proposta no Congresso.

Afastadas de modo radical dos processos de decisão de política econômica, as questões sociais são relegadas às políticas sociais, cujo espaço, como visto, é residual. Com relação a essas questões sociais, prossegue-se na estratégia de “suporte do fundo do poço”, que caracterizou o governo anterior. É possível avaliar se os programas assistenciais do governo Lula funcionam melhor ou se atingem uma camada maior da população “pobre” do país, mas a ausência de iniciativas mais ousadas de mudança estrutural continua sendo notável em um país onde um partido de trabalhadores sucedeu a uma agremiação socialdemocrata.

13 Tomemos um exemplo escandaloso: quem defenderia a santidade dos contratos de compra e venda de escravos e escravas? Esses eram contratos “perfeitos”, como juristas gostam de dizer, e que foram violados quando se resolveu que a escravidão era inaceitável.

14 Essas três citações foram extraídas da publicação *A tract on monetary reform* (Keynes, 2000, p. 67 e 68).

15 Mais exatamente de 59,79%.

16 Essa afirmação é falsa porque a taxa de juros afeta dois objetivos macroeconômicos simultaneamente, mas em direções diferentes. Uma alta dos juros, em princípio, deveria reduzir a inflação, o que é positivo, mas reduz também o emprego e o crescimento, o que é negativo para o país. Assim, a fixação da taxa de juros depende da avaliação de até onde o sacrifício do emprego e do crescimento vale a pena para reduzir em algum grau a taxa de inflação. Isso não é um problema técnico, e sim de escolha política, dependente do valor dado, de um lado, à redução da inflação e, de outro, à perda de empregos e de fôlego para crescer.

Altas taxas de juros em ‘tempos de paz’

Ainda é cedo, certamente, para avaliar de forma definitiva o desempenho do governo Lula, mesmo se não houver um segundo mandato. Até o momento, a sua trajetória não se distingue essencialmente daquela vivida sob os governos FHC. O desemprego permanece elevado, depois de um agravamento acentuado em 2003, em virtude das políticas contracionistas implementadas por Lula em seu primeiro ano, e de uma redução com a recuperação da economia em 2004. A taxa de crescimento econômico alcançada em 2004 (4,9%), só foi notável em contraste com os anos anteriores, marcantes pela continuidade da prolongada estagnação que marca a economia brasileira desde a década de 1980. Em 2005, já se ameaçava uma nova perda de fôlego mesmo antes do agravamento da situação política em função de denúncias de corrupção, cujo impacto é sempre muito difícil de avaliar.

O governo também tem sido ajudado pela conjuntura externa excepcionalmente benigna dos últimos dois a três anos, quando não houve nenhuma crise ou comoção financeira internacional – a economia estadunidense voltou a crescer após a recessão do início da década, e a China continua se movendo em ritmo vertiginoso, garantindo a expansão do comércio internacional –, e pelas exportações brasileiras, fundamentais para a recuperação de 2004, mas que são insistentemente postas em risco pelas políticas do Banco Central.

Considerando-se a excepcionalmente favorável conjuntura externa, o argumento de que as taxas de juros praticadas pelo Banco Central têm sido menores que as taxas médias no período FHC perde muito de sua força. Aquele período foi marcado por uma seqüência de choques externos importantes, que levaram a repetidas altas de juros com o fito de interromper fugas de capitais. Descontado esse efeito, a taxa de juros desde 2003 tem se mantido notavelmente elevada para épocas de relativa calma externa. Torna-se, então, inevitável questionar: se o Banco Central tem a liberdade de praticar essas taxas em “tempos de paz”, o que não fará ele se (ou, como é mais provável, quando) novos choques externos ocorrerem?

O impacto fundamentalmente regressivo das políticas de juros do governo Lula permanece.¹⁷ Ele segue praticando a política de FHC em seu segundo governo, que é a de coletar impostos gerados por um sistema regressivo e usá-los para transferir renda às classes média e de altas rendas, na exata e perversa inversão das mais bem-sucedidas estratégias de redistribuição aplicadas no século XX.

Dez anos após a Conferência de Copenhague, o Brasil encontra-se no mesmo ponto em que estava em 1995. A mudança do relacionamento entre política econômica e as questões sociais proposta pelo governo FHC relevou-se puramente retórica. Nada nos procedimentos efetivos dos governos FHC mudou, apesar das belas declarações de boas intenções feitas no palanque da ONU.¹⁸

O governo Lula manteve os mesmos parâmetros de decisão em política econômica, contribuindo para isolá-la ainda mais das preocupações sociais ou das pressões (legítimas) dos grupos sociais. A urgência da questão da pobreza, por outro lado, obscureceu completamente a questão da desigualdade e das mudanças estruturais necessárias para a promoção de mudanças no perfil de distribuição de riqueza e de renda.

Notavelmente para partidos que se apresentam ou como socialdemocratas ou como à esquerda da socialdemocracia, nada foi feito com relação à *regressividade* do regime de impostos vigente na economia brasileira. O tamanho da carga fiscal, isto é, da relação entre total de impostos coletados e o produto da economia, domina o debate em torno de reformas do regime de impostos, em detrimento da progressividade que seria desejável imprimir.

Assim, é inevitável concluir que, para além da retórica descompromissada, o espírito da Conferência de Copenhague nunca foi realmente assumido no Brasil. Os procedimentos de tomada de decisão em política econômica não abrem qualquer espaço para a mudança de atitude que o país propunha em sua declaração à conferência. O balanço desses dez anos passados, desde 1995, é claro: o choque entre a retórica e a realidade resolveu-se do modo de sempre, o esquecimento da retórica. ■

Referências

- KERSTENETZKY, C.; CARVALHO, F. J. C. Até que ponto o Brasil honrou os compromissos?. *Observatório da Cidadania*, Rio de Janeiro, Ibase 4, 2000.
- KEYNES, J. M. *A tract on monetary reform*. Amherst: Prometheus Books, 2000.
- NAÇÕES UNIDAS. *Objetivos de desarrollo del milenio: una mirada desde América Latina y el Caribe*. Santiago: Nações Unidas, 2005.
- SINGH, A. *et al. Stabilization and reform in Latin America: a macroeconomic perspective on the experience since the early 1990s*. Washington: International Monetary Fund, 2005. (Occasional Paper 238).

17 Não se pode ignorar que abrir mão da influência sobre a política monetária não absolve o governo de responsabilidade pelo que a diretoria do Banco Central decidir, já que a independência que a instituição passou a gozar resultou de uma decisão unilateral do governo federal, não de uma imposição legal.

18 Esse ponto, aliás, tem estado, de diversas formas, na raiz das críticas que se avolumam contra a instituição. Critica-se precisamente a falta de poder da organização para implementar os compromissos assumidos pelos países membros. A conferência Financiamento para o Desenvolvimento, por exemplo, teve resultados práticos pífios, apesar de toda a retórica de solidariedade que alimentou. Isso também parece ocorrer com muitas outras das conferências do chamado “ciclo social”.

Evolução recente da economia brasileira

Há mais de duas décadas, a economia brasileira deixou de exibir o padrão de crescimento acelerado que marcou o período que vai do fim da Segunda Guerra Mundial a meado da década de 1970. Desde então, o crescimento econômico mal tem sido suficiente para sustentar algum crescimento mais persistente na renda *per capita* (isto é, a renda por habitante) brasileira. No período que se seguiu à adoção do Plano Real até 1997, a economia brasileira pareceu ter recuperado pelo menos parte de seu antigo dinamismo. Livre da influência desorganizadora da inflação acelerada, cresceu o consumo e, com ele, aumentou a produção.

Empresários e empresárias que conseguiram resistir à concorrência das importações (auxiliadas pelo real valorizado e pelas baixas taxas de juros que as empresas estrangeiras tinham de pagar em seus países de origem, comparadas às taxas pagas no Brasil) fizeram investimentos que lhes permitiram aumentar a produtividade e melhorar sua posição competitiva. Mas, como visto, o modelo de estabilização adotado aumentou muito a vulnerabilidade externa da economia brasileira. A partir de 1997, com a sucessão de crises financeiras nos países emergentes (incluindo a que atingiu o Brasil no fim de 1998), a economia brasileira perdeu novamente o fôlego e voltou a exibir taxas de crescimento que, nos bons tempos, são apenas medíocres. A tabela 1 e o gráfico abaixo mostram o comportamento do PIB total e do PIB *per capita*, em termos reais, desde 1993.

Tabela 1 – Evolução do PIB real Total e *per capita* – 1993 = 100

ANO	PIB	PIB PER CAPITA
1993	100	100
1994	106	104
1995	110	107
1996	113	107
1997	117	110
1998	117	108
1999	118	108
2000	123	111
2001	125	111
2002	127	111
2003	128	110
2004	135	114

Fonte: Banco Central do Brasil, séries históricas 1.208; 1.210, (www.bcb.gov.br). Elaboração do autor.

Neste cenário, as taxas de desemprego deram um salto, passando (e se mantendo teimosamente nesses patamares) para os dois dígitos. O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), responsável pelo levantamento das taxas de desemprego, alterou seus procedimentos em 2001, tornando os dados reportados a partir de então incomparáveis com os anteriores. Por isso, a Tabela 2 mostra médias trimestrais da taxa de desemprego apenas a partir do trimestre outubro/dezembro de 2001.

O baixo crescimento da economia brasileira, especialmente a partir das crises da segunda metade da década de 1990, aliado à reestruturação pela qual passou a economia brasileira desde o Plano Real, com a desnacionalização ou fechamento de empresas, especialmente as industriais, elevou as taxas de desemprego, especialmente na área metropolitana de São Paulo, onde se concentra parte preponderante do parque industrial brasileiro.

Tabela 2 – Taxa de desemprego (%) Regiões Metropolitanas – Médias trimestrais

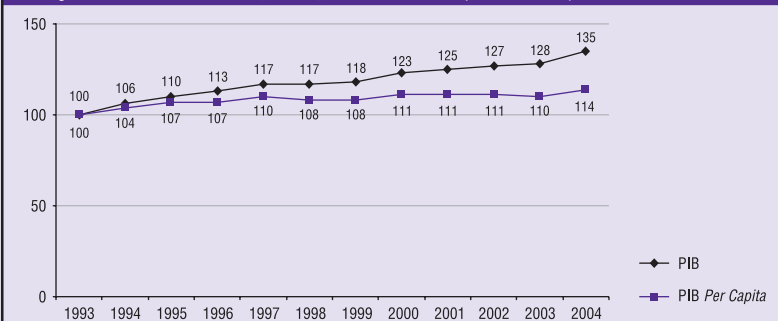
DATA	TOTAL	SÃO PAULO
out./dez. 01	11,3	12
jan./mar. 02	12,2	13
abr./jun. 02	12	12,8
jul./set. 02	11,7	13,1
out./dez. 02	10,9	12
jan./mar. 03	11,6	13,5
abr./jun. 03	12,7	14,5
jul./set. 03	12,9	14,7
out./dez. 03	12	13,6
jan./mar. 04	12,2	13,7
abr./jun. 04	12,3	13,8
jul./set. 04	11,2	12,3
out./dez. 04	10,2	10,7
jan./mar. 05	10,5	11,4

Fonte: Banco Central do Brasil, séries históricas 10.777; 10.782 (www.bcb.gov.br).

Em um mercado de trabalho com essas características, não deveria surpreender o comportamento da remuneração real dos trabalhadores e trabalhadoras, que se mostrou, na melhor das hipóteses, estagnada durante o mesmo período (pelas mesmas razões explicadas anteriormente, a série se inicia também em outubro de 2001).

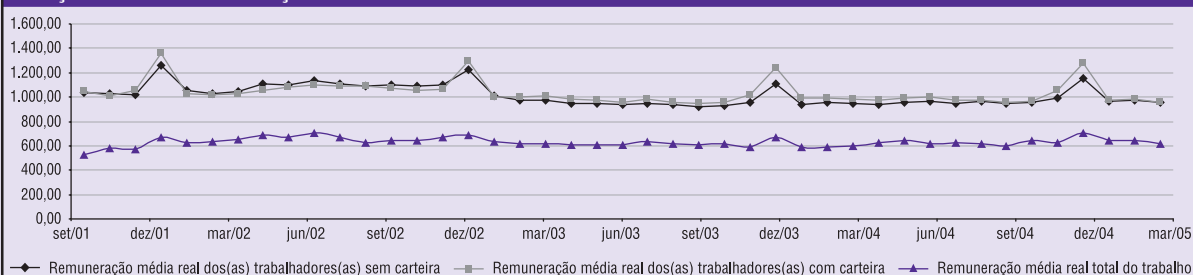
Essas informações ilustram um dos principais argumentos do artigo, qual seja, o de que a principal política “social” da seqüência de governos FHC e Lula tem sido, afinal, a política econômica que mantém o crescimento do produto medíocre, o desemprego elevado e a remuneração do trabalho estagnada, quando não declinante. ■

Evolução do PIB real total e *per capita* 1993–2004 (1993 = 100)



Fonte: Banco Central do Brasil, séries históricas 1.208; 1.210, (www.bcb.gov.br). Elaboração do autor.

Evolução mensal da remuneração real do trabalho



Fonte: BCB, séries 10.790; 10.791; 10.792

Observação: os picos mostrados, especialmente na remuneração total e dos trabalhadores e trabalhadoras com carteira, devem-se ao pagamento do décimo terceiro salário, concentrado em dezembro de cada ano.

Política fiscal e distribuição de renda

Praticamente todas as experiências bem-sucedidas de distribuição de renda no século XX passaram pela redistribuição de renda por via fiscal. A coleta de impostos progressivos, pela qual as pessoas ricas pagam *proporcionalmente* mais impostos que as pobres, e o direcionamento desses recursos para prover bens públicos a estas foram o canal mais importante e durável de redistribuição de renda, não apenas naqueles países em que a socialdemocracia deitou raízes, como nos escandinavos, no resto da Europa Ocidental e até mesmo nos Estados Unidos, país no qual os presidentes Franklin Roosevelt, na década de 1930, e Lyndon Johnson, na década de 1960, implementaram políticas que alteraram drasticamente o perfil de renda de suas sociedades.¹⁹

A experiência brasileira, em contraste, é caracterizada pela combinação exatamente oposta: impostos amplamente regressivos financiam gastos que transferem renda para as classes média e de renda mais elevada. Essas características não são novas. Não foram nem os governos FHC nem Lula que as criaram. O notável, no entanto, é que, apesar da intensa retórica em prol da redistribuição, nenhum dos dois governos tenha realmente tomado medidas que mudassem a situação.

A estrutura de impostos no Brasil é regressiva por dois aspectos centrais. Por um lado, ela repousa primordialmente na coleta de impostos indiretos (sobre produtos ou atividades) em vez de diretos (impostos sobre a renda ou a riqueza do contribuinte). Segundo a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), em 1999/2000, os impostos diretos representavam 9,4% do PIB; os indiretos, 11,1%; e as contribuições à segurança social, mais 12,6%.²⁰ Esse tipo de estrutura de impostos responde não apenas a interesses de grupos de renda mais alta, mas também a conveniências do próprio Estado: impostos indiretos e contribuições são mais fáceis de coletar que impostos diretos e, assim, permitem ao governo extrair da sociedade as parcelas da renda nacional que desejar com mais rapidez e menos fricções.

Impostos indiretos são pagos por quem compra bens e serviços, não importa sua renda. Seria possível dar-lhes uma natureza mais progressiva, se esses impostos incidissem apenas sobre produtos consumidos por grupos de renda mais alta. No entanto, no Brasil, impostos como IPI (sobre produtos industrializados) ou ICM (sobre circulação de mercadorias) incidem sobre praticamente

tudo, até mesmo bens de consumo demandados praticamente apenas pelas camadas mais pobres da sociedade. É justo reconhecer que, nesse particular, o governo Lula reduziu ou eliminou alguns desses impostos sobre determinados produtos de consumo popular. Mas a iniciativa foi limitada em termos de produtos, não prosseguiu depois das primeiras medidas, e o consumo da população mais pobre ainda hoje é uma fonte importante de receita pública, apesar de sua natureza profundamente regressiva.

Por outro lado, os impostos diretos no Brasil são marcados pela regressividade. As alíquotas são baixas e abundam as possibilidades de redução dos impostos a serem pagos apenas pelas camadas mais ricas da população. Incentivos e deduções atenuam amplamente o impacto que alíquotas de imposto já muito baixas teriam na redução das imensas diferenças de renda pessoal que marcam o país.

Se o sistema de impostos têm sido historicamente regressivo, a estrutura de gastos do governo passou a contribuir para a concentração de renda a partir do fim da década de 1990 de forma muito mais intensa que no passado. O perfil de gastos é dominado pelo serviço da dívida pública (isto é, pelo pagamento dos juros sobre os títulos da dívida pública emitidos pelo governo) que supera todos os outros itens de despesas sociais, como se vê no gráfico a seguir.²¹

21 Analistas com perfil conservador costumam incluir, entre os gastos sociais, as despesas com aposentadorias, de modo a fazer inflar o total gasto em "políticas sociais". O sistema de previdência brasileiro inclui realmente uma parcela de gastos que poderiam ser classificados de sociais, como o pagamento de aposentadorias rurais ou outras que não envolvam prévia contribuição. O núcleo do sistema de previdência, no entanto, foi criado para ser financiado por contribuições de trabalhadores(as) e empregadores(as), não cabendo, portanto, incluir todos os gastos, nem mesmo sua maior parte, como despesas sociais.

Os gastos com o serviço da dívida pública, inflados pela política monetária do Banco Central, que, ao aumentar a taxa de juros continuamente, faz crescer a conta a pagar pelo governo aos detentores e às detentoras dessa dívida, superam qualquer outro item de gasto social, como educação, saúde e saneamento ou habitação. Além disso, o serviço da dívida flutua intensamente (mas sempre em níveis muito altos), o que impede o planejamento eficiente das políticas públicas e reduz o potencial de crescimento da economia.

A maioria dos títulos públicos federais (que são, de longe, a maior parte da dívida pública total no país) tem sua remuneração determinada pela taxa Selic, fixada pelo Banco Central.²² Assim, toda vez que o Banco Central aumenta a taxa de juros, a política do governo se torna mais regressiva, porque significa que uma parte maior dos impostos coletados, já por si mesmos de forma regressiva, será destinada ao pagamento de juros às classes média e de renda alta, sacrificando para isso não apenas despesas sociais, mas também investimentos públicos.

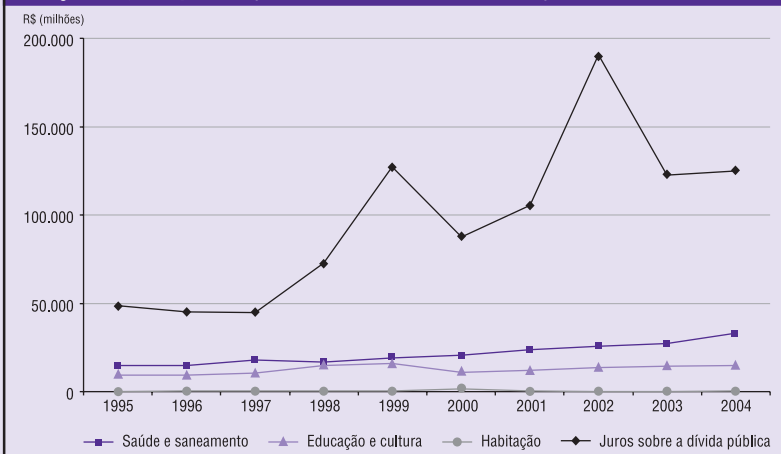
Em suma, é na atuação do próprio governo que encontramos a fonte mais imediata de violação dos compromissos de Copenhague. A falta de iniciativa, seja na mudança do perfil de impostos, seja no perfil de gastos públicos, dos sucessivos governos desde 1995 (quando a declaração foi assinada), inviabiliza qualquer mudança mais ampla no quadro de desigualdades (e de estagnação) da sociedade brasileira. ■

22 Em períodos de turbulência do balanço de pagamentos, quando se espera que o valor do dólar venha a subir muito, crescem também as emissões de dívida atreladas à moeda dos EUA. Como o valor do dólar vem caindo em 2005, o mercado não quer comprar papéis indexados ao dólar, e a participação desses papéis no total vem caindo, pelo menos até a próxima crise.

19 As políticas implementadas por Roosevelt e Johnson são detalhadamente descritas nos livros *Freedom from fear: the american people in Depression and War, 1929/1945* (Nova York: Oxford University Press, 1999), de David Kennedy, e *Lyndon Johnson and the great society* (Chicago: Ivan R. Dee, 1998), de John Andrew III. Além de um número imenso de obras que tratam do assunto, as políticas de redistribuição da socialdemocracia são analisadas, por exemplo, no número especial da revista *Oxford Review of Economic Policy* (volume 14, n. 1, 1998).

20 Nações Unidas, 2005, gráfico 1.3, p. 12.

Evolução do gasto público (1995/2004 – itens selecionados)



Fonte: Banco Central e Secretaria do Tesouro Nacional