

FUNDAMENTOS DE UMA POLÍTICA DE PLENO EMPREGO NO BRASIL

*Porto Seguro, 11/09/07
Prof. J. Carlos de Assis*

Caríssimos economistas,

Se tivermos de estabelecer um marco inicial de nossa desventura econômica contemporânea, de abandono de nossos anseios desenvolvimentistas em favor das chamadas finanças saudáveis, não é difícil de estabelecer como ponto de consenso os anos 1982/83. Então se dizia que o Brasil tinha quebrado por causa da dívida externa, que a capacidade financiamento do Estado havia se esgotado, que o capital privado interno era incapaz de sustentar o desenvolvimento e que, portanto, nossa única tábua de salvação era o capital produtivo e financeiro estrangeiro.

Isso coincide com a florescência do neoliberalismo no mundo. Thatcher havia assumido o Governo da Grã-Bretanha em 1979 e, no ano seguinte, Reagan assumiu o poder nos Estados Unidos. Thatcher era a força retórica da ideologia neoliberal em ascensão. Reagan era a realidade do poder capitalista estabelecendo suas próprias prioridades liberais segundo o padrão do presidente Coolidge, anterior à Grande Depressão. Nada disso estava muito claro para nós. A crise econômica em que nos mergulhamos nos parecia ser, sobretudo, a crise do esgotamento do regime militar.

O liberalismo de Reagan, superposto a uma crise inflacionária que assustava a sociedade norte-americana, sancionou, num clima de liberalização financeira, as mais altas taxas de juros no centro do capitalismo. Foi isso que nos quebrou. Num quadro jurídico de empréstimos a taxas de juros flutuantes, o aumento das taxas básicas empurrou para as nuvens o custo dos créditos pendentes. Internamente, representou a descolagem dos rendimentos entre passivos tomados de empréstimo e ativos produtivos. A única resposta conseqüente teria sido a moratória. Não foi decretada.

Ao contrário, o Governo militar exangue, que tinha tido alguns atos episódios de autonomia em relação aos Estados Unidos no plano político, capitulou inteiramente no plano econômico. Decidiu pagar a dívida, nas condições originais dos contratos, com um dramático esforço exportador. Isso significava, numa economia generalizadamente indexada, acelerar as minidesvalorizações do câmbio - tornadas diárias, para assegurar o retardamento dos salários corrigidos semestral e depois trimestralmente. Com efeito, chegamos a fazer superávit comercial de 5% do PIB.

A contrapartida foi a aceleração inflacionária, a evidência daquela maldição histórica pela qual viemos recorrentemente alternando crises externas de balanço de pagamentos com crises inflacionárias internas. De um patamar de 30% anuais no início do Governo Geisel, a inflação foi a 50%, depois 100% de 1980 a 1982, e 200% daí em diante, até o ocaso do regime militar. Entretanto, como convivía com virtual pleno emprego, só incomodou realmente quando ameaçou sair do controle, com taxas mensais de dois dígitos, no segundo ano de Sarney. A resposta foi o Plano Cruzado.

Se houve, em toda a história brasileira, algum momento em que economistas tiveram real prestígio social, este momento foi o do Plano Cruzado. Por uma razão simples. Todos, literalmente todos, saíram ganhando. Salários, lucros, investimentos privados, políticas públicas, PIB, tudo aumentou em termos reais. Obviamente, como se viu depois, havia um ponto de vulnerabilidade: as contas externas, e o peso da dívida tratada em termos convencionais. O superávit comercial construído à custa de rebaixamento salarial desabou. E a inflação voltou.

Visto retrospectivamente, o insucesso do Cruzado se deveu a dois ou três fatores essenciais. Primeiro, à inflexibilidade do congelamento de preços, que não permitiu nos seus primeiros meses o ajustamento de preços relativos, levando a uma tensão inflacionária de custos explosiva, reprimida pelo desabastecimento. Segundo, pela ausência de uma renegociação soberana da dívida externa, que teria dado uma margem maior de importações para controlar os preços internos. E, como coroaamento, a manutenção da indexação, na forma de um gatilho salarial para inflação de 20%.

O Plano Real acabou com a indexação salarial e, valendo-se de recente renegociação não convencional da dívida externa pública - finalmente favorável ao Brasil, com um rebate do principal de 35 a 40% (1994) -, promoveu uma valorização do câmbio que funcionou nos primeiros meses e anos como um importante fator anti-inflacionário pelo choque do aumento de importações de insumos e produtos de consumo. Ou seja, não foi pela deficiência da política fiscal-monetária que o Cruzado fracassou, nem pela proficiência dessa política que o Plano Real deu certo.

A chave do sucesso antiinflacionário do Real, portanto, de um ponto de vista estritamente técnico, foi a desindexação dos salários associada à valorização cambial. Olhem os números, e verão que, do lado fiscal, estivemos fazendo uma política que os neoliberais chamam de “irresponsável”: nada menos que déficit nominal no orçamento público! Aplaudi essa política. Entendia que, tanto do lado da desindexação quanto do lado cambial, estaríamos fazendo uma boa troca, mesmo com alguma queda do salário real, se a contrapartida fosse uma política de investimento público agressiva, que atacasse nossas deficiências de infra-estrutura e de serviços públicos assegurando o pleno emprego, base para o aumento posterior do salário pelas condições de mercado.

Entretanto, não era isso que pensava Fernando Henrique. Cético, desde seu livro mais famoso no início dos anos 70, em relação à capacidade do país de traçar um programa de desenvolvimento autônomo, ele se submeteu sem grande esforço aos ditames do Consenso de Washington, que estabeleceu como pré-condições do desenvolvimento os principais itens da pauta neoliberal. E, diferente de Sarney, que no auge do Cruzado teve uma equipe econômica dividida, incapaz de sugerir ao país um rumo posterior coerente (veja o famoso encontro de Carajás em meados de 86), Fernando Henrique reuniu em torno de propostas liberais e de finanças “saudáveis” um grupo de formuladores e atores econômicos cuja coesão conceitual, moral e de interesses práticos nunca mais se conseguiu no país, antes e depois, desde Joaquim Murinho no início do século XX.

A essência da política macroeconômica do Real, depois da estabilização, passou a ser uma combinação de irresponsabilidade cambial com extrema contração fiscal e monetária. Eis a origem do nosso alto desemprego. Se o câmbio valorizado segurou o tranco da inflação, à custa de capacidade produtiva e de empregos internos, a política fiscal se encarregou de destruir políticas públicas e a própria infra-estrutura, cujo marco extremo foi o racionamento de energia em 2001, e as milhares de vítimas que vêm ano a ano morrendo em desastres nas nossas estradas esburacadas ou nos aeroportos mal conservados - já que, no caso de rodovias, a privatização é seletiva dos trechos cuja exploração rendem mais que 20% ao ano, um recorde mundial!

Para se entender o consenso neoliberal brasileiro, cuja destruição deve ser entendida como uma pré-condição para uma política de pleno emprego, temos de, uma vez mais, recuar ao Plano Cruzado. Então, havíamos recém-saído do regime militar, para cuja superação os trabalhadores, desde as greves do ABC em 1978, deram contribuição decisiva. Era politicamente impossível fazer um plano econômico sem levar em conta os interesses imediatos da classe trabalhadora. Num ambiente

econômico em que a maioria das categorias passava a reivindicar, e muitas conseguiam, reajustes salariais mensais, o imperativo econômico de pôr em marcha um plano contra a inflação se contrapunha ao imperativo político de proteger salários.

Os trabalhadores, depois do experimento de Francisco Dornelles na Fazenda, estavam ultra-desconfiados do Governo Sarney, pois Dílson Funaro ainda não havia dado sinais de a que viera. Era necessário não só fazer um plano que atendesse aos interesses dos trabalhadores, mas também convencê-los disso. Essa foi a razão política do gatilho salarial de 20%, que reinstituuiu a indexação. Quase dez anos depois, no Plano Real, a sociedade brasileira estava estressada no último grau pela retomada da inflação galopante. Era evidente que a indexação não protegia os salários. A própria ação do Estado contra a inflação havia sido desmoralizada pelo Plano Collor, cujo único benefício acabou sendo desvalorizar drasticamente a dívida interna, à custa da indignação das classes dominantes dela detentoras.

Nesse ambiente econômico, foi muito fácil para a equipe coesa de Fernando Henrique desindexar os salários, manter indexados os preços públicos e super-indexar o capital financeiro na forma de taxas de juros básicas extremamente elevadas. Já antes, Marcílio Marques Moreira, elevando as taxas básicas de juros a pretexto de esterilizar o excesso de liquidez derivado da devolução dos recursos bloqueados pelo Plano Collor, deu início a escalada da financeirização da economia. Não surpreende, pois, que um levantamento do economista Miguel Bruno tenha mostrado, para espanto geral, que entre 1993 e 2005 a renda dos juros tenha se elevado, em média anual, a 29% da renda interna disponível – tendo havido ano em que chegou a 44%.

Isso poderia ser tolerado, se a contrapartida fosse uma situação de pleno emprego. Veríamos o rebaixamento ou o congelamento dos salários em favor dos lucros e dos juros como algo temporário a ser corrigido pelo próprio mercado de trabalho. Sabemos que não é assim. Temos tido uma política sistemática de desemprego, que importamos sobretudo da Europa Ocidental, não dos Estados Unidos. O Consenso de Washington é a formulação de um inglês, sendo que economistas ingleses, alemães e franceses, presentes nas agências multilaterais como FMI, Banco Mundial, BIS e BID, se apresentam como muito mais ortodoxos que norte-americanos como o Prêmio Nobel Joseph Stiglitz e Paul Krugmann – para não falar em rebeldes como L. Randall Wray.

É que os Estados Unidos não têm base moral para impor políticas neoliberais ao resto do mundo, porque nunca as impuseram a si mesmos, desde a Grande Depressão. Governos norte-americanos, sejam democratas, sejam republicanos, adotam sistematicamente políticas fiscais e monetárias de pleno emprego, não as chamadas políticas de austeridade fiscal-monetária tão de agrado dos ricos. Isso faz parte da natureza mesma de seu pacto social fundamental. É o virtual pleno emprego que tem compensado, nos Estados Unidos, um estado de bem estar social menos generoso que o europeu ocidental. Em contrapartida, é por ter um estado de bem estar generoso que a Europa Ocidental tolera taxas tão elevadas de desemprego como as que têm prevalecido ali nos últimos anos.

O Governo Fernando Henrique importou o neoliberalismo europeu, mas não seu estado de bem estar social; e aceitou as regras liberais dos Estados Unidos, para consumo externo, dispensando, porém, suas políticas de pleno emprego. Na essência, nossa política fiscal-monetária tem as características mais perversas, do ponto de vista social, jamais observadas em qualquer economia capitalista, em qualquer tempo da história. Temos provavelmente a única maquinaria institucional no mundo que transfere de forma sistemática renda de pobres para ricos - na forma de superávit primário constituído por recursos líquidos tirados dos pobres e usado para pagar o

serviço da dívida pública pertencente aos ricos: de um lado, temos o Banco Central aumentando ou mantendo em patamares extremamente elevados os juros reais; de outro, temos o Tesouro correndo atrás com a extração de tributos, inclusive dos pobres, para pagá-los.

O estrago que essa política tem feito nos verdadeiros fundamentos da economia brasileira é alarmante. Citarei duas situações apenas. Do ponto de vista demográfico, o sistema previdenciário brasileiro está em seu melhor momento. A razão entre a população economicamente ativa e a população total vem subindo continuamente desde 1980, quando estava em torno de 58%, para 65% em 2005. Entretanto, nesse mesmo período, a razão entre o nível geral de emprego e a população em idade ativa sai de mais ou menos 60% em 80, vai a um pico de 65% em 1990 e desaba para a faixa dos 54% a partir de 1995 até 2005.

Não temos déficit na seguridade atualmente. Temos, sim, como vários especialistas têm apontado, uma recorrente apropriação imoral de recursos da seguridade para o orçamento geral da União, a fim de que seja acumulado superávit primário. Entretanto, se o desemprego se mantiver nos níveis atuais, de algo como 10% de desempregados absolutos e uns 30% de informais ganhando menos de um salário mínimo, a Previdência acabará entrando em crise. Se não houvesse outras razões, razões sociais e razões políticas, esta seria suficiente para exercermos o princípio da Constituição, artigo 170, de busca do pleno emprego.

A financeirização exacerbada da economia se vê também pelo lado da queda relativa do investimento. A taxa de acumulação do capital fixo produtivo – continuo seguindo as estatísticas de Miguel Bruno – e a taxa média do lucro, em qualquer economia “normal”, evoluem segundo uma mesma tendência. Isso de fato acontece no Brasil, entre 1950 e 1992. A partir daí, contudo, elas descolam. O lucro vai de 15% em 1992 para 29% em 2005. Já a acumulação de capital fixo produtivo desaba nesse mesmo período de 16% em 1950 para 2%, desde 1992 a 2005. Ou seja, o investimento produtivo no Brasil tem atendido meramente o crescimento da população, enquanto o lucro, alimentado pelos juros, se tornou a expressão não da relação direta capital-trabalho, mas da relação pagadores de tributos-credores da dívida pública interna, com o Estado mediando a transferência.

Diante disso, não creio que possa haver muitas dúvidas de que temos que reverter essa política – chamemo-la de financeirização da economia, ou de política econômica de desemprego. Há um sinal no fim do túnel, que é o PAC-Plano de Aceleração do Crescimento. Ele é importante porque, depois de anos, mais de duas décadas, voltamos a falar em investimento público de infra-estrutura e em melhoria das políticas públicas gerais. Não é suficiente, porém. Não chega a ser mesmo coerente, pois mantém inalteradas as bases da política macroeconômica de Fernando Henrique e do primeiro Governo Lula.

A política de pleno emprego pela qual estamos lutando se baseia em quatro pontos fundamentais. Primeiro, a redução para patamares internacionais da taxa básica de juros; segundo, o controle do movimento de capitais, sem o que seria inviável reduzir soberanamente os juros básicos; terceiro, em face da queda de juros, e mantida inicialmente a carga tributária, surgiria uma folga fiscal de mais de R\$ 50 bilhões adicionais ao orçamento, por ano, em dinheiro de hoje, para financiar um programa vigoroso de infra-estrutura e de políticas públicas; finalmente, seria necessário administrar a taxa de câmbio num nível favorável às exportações, para escaparmos de um risco cambial.

O programa de investimento público seria a chave para relançar a economia pelo lado da demanda, do aumento do investimento privado e do aumento do

emprego. Ao mesmo tempo, nos introduziria no mundo das melhores políticas de bem estar social universal, rumo à verdadeira democracia social. Note-se que apenas baixar a taxa de juros, embora necessário, não é suficiente para estimular o pleno emprego. Empresários não investem porque o juro está baixo, mas porque a demanda está alta. Ninguém produz para as prateleiras. É o gasto público, ampliando a demanda, que puxa o investimento privado.

É o processo de busca do pleno emprego que possibilita, pelo próprio mercado, a melhora do salário real. Assim como melhoram as contas públicas e previdenciárias, não apenas pela queda dos juros mas como consequência do crescimento econômico. A própria carga tributária pode baixar, sem afetar o investimento público. Um exercício simples mostra que, com crescimento anual do PIB de 7%, e partindo de uma carga relativa de 37% do PIB, mesmo com o valor absoluto da carga aumentando 2% ao ano – portanto, um pouco acima do crescimento demográfico -, em apenas cinco anos a carga poderia ser reduzida para 27% do PIB!

Não é apenas à inteligência de vocês que apelo para justificar a política de pleno emprego, embora a inteligência dessa política seja evidente por si mesma desde o New Deal. Apelo a sua consciência política de economistas. A ninguém que trate de questões sociais pode ser dado tratá-las de forma politicamente neutra na base de equações e de modelos. Querendo ou não, pela simples escolha de nossa disciplina, somos economistas políticos.

O alto desemprego, racionalizado como estrutural pelos ortodoxos, é uma violência política desnecessária, uma agressão aos fundamentos da democracia e do capitalismo regulado. Fichte perguntou aos arautos da revolução francesa e da revolução americana: se a base de seu sistema é a propriedade privada, o que vocês farão, na democracia, com os que não têm propriedade? A única resposta possível, fora a liquidação da própria propriedade privada defendida por Marx, foi originalmente dada por Keynes e Kalecki: o Estado, mediante a regulação do capitalismo, deve garantir condições de pleno emprego. Pelo que, para estabilizar uma democracia, a contrapartida necessária da propriedade privada é o pleno emprego!

Obrigado.