

A turbulência dos mercados financeiros

A turbulência dos mercados financeiros nas últimas semanas tem suscitado duas perguntas aos analistas da economia brasileira: 1) até que ponto esta turbulência irá afetar o desempenho da nossa economia; 2) qual a resposta apropriada da política econômica a este choque externo.

A turbulência dos mercados financeiros fez com que os preços dos ativos financeiros tivessem uma queda acentuada: uma reação ao aumento das taxas de juros dos bancos centrais norte-americano e europeus e, também, a um possível declínio na fase de expansão do ciclo econômico americano. Neste tipo de ambiente a aversão ao risco dos investidores aumenta, contribuindo para uma queda mais acentuada dos preços dos ativos financeiros. Na prática, os países emergentes, como o Brasil, sofrem com este tipo de choque porque há um aumento da taxa de juros que eles têm que pagar nos empréstimos nos mercados financeiros internacionais.

No final da década dos 70 quando o Banco Central americano, comandado por Paul Vocker, aumentou a taxa de juros para combater a inflação americana de dois dígitos, fez com que os países endividados da América Latina, como a Argentina, o Brasil e o México, quebrassem alguns anos depois. Naquela época a sorte externa não estava do nosso lado. Nem tampouco a sorte interna. Aos choques externos adversos a reação da nossa política econômica era de apagar incêndio jogando gasolina no fogo. Isto é, ao invés de se fazer um reajuste, em virtude da nova realidade da taxa de juros internacional, preferiu-se postergar o reajuste e adotou-se a política de empurrar com a barriga. A crise da dívida externa somente foi resolvida na primeira metade da década dos 90.



Fernando de Holanda Barbosa

Professor da Escola de Pós-Graduação em Economia da FGV

O aumento da taxa de juros nas circunstâncias atuais, é completamente diferente daquele que aconteceu com Paul Vocker. Em primeiro lugar, o endividamento externo brasileiro atual é bastante confortável. Em segundo lugar, a taxa de câmbio é flexível. Em terceiro lugar, a política monetária tem uma taxa de juros real bastante elevada com bastante gordura para gastar.

Quando o endividamento externo é elevado (o que não é o caso atual) um aumento da taxa de juros externa provoca um aumento do serviço da dívida. Este aumento pode ser pago com mais dívida, num processo em bola de neve. Ou se esta solução não for factível, através do aumento das exportações ou redução das importações, ou uma combinação das duas coisas. Esta transferência de recursos reais para o exterior requer uma mudança na taxa de câmbio. Num regime de câmbio fixo ou administrado, existe muita resistência política para tal mudança. Num regime de câmbio flexível o mercado se encarrega de tal tarefa.

Numa economia aberta pequena, como a brasileira, a taxa de juros real de equilíbrio de longo prazo é afetada pela

taxa de juros real externa através dos mecanismos de arbitragem de juros que existem numa economia com liberdade de movimento de capitais. Todavia, este também não é um motivo para preocupação com o choque externo atual. A taxa de juros real do Banco Central do Brasil, a taxa SELIC, é aproximadamente igual a 10,75% ao ano (15,25% da taxa SELIC menos 4,5% de taxa de inflação). Esta taxa está acima de qualquer hipótese razoável que se faça sobre a taxa de juros real de longo prazo, ou seja, aquela taxa consistente com o pleno emprego e com a taxa de inflação igual à meta fixada pelo Conselho Monetário Nacional. Portanto, existe espaço para que o COPOM nas suas próximas reuniões continue reduzindo a taxa de juros básica da economia brasileira.

As lições da nossa experiência histórica mostram que os choques externos adversos têm um efeito importante sobre o desempenho da economia brasileira quando a resposta da política econômica aos choques contribui para agravar o problema ao invés de tentar minimizar o seu impacto. Nas condições atuais não existe necessidade de a política monetária reagir a este choque. A taxa de juros deve ser fixada com o objetivo de atingir a meta de inflação do próximo ano porque a meta deste ano já está garantida.

Quanto à política fiscal é bastante improvável que ela deixe de ser expansionista este ano. Existe evidência empírica documentada nos estudos de economia política de que nos países democráticos, a política fiscal é expansionista nos anos de eleição. O Brasil certamente não fugirá a esta regra. Todavia, tanto para a taxa de juros real de longo prazo, como para o risco país, seria mais adequada uma política fiscal contractionista. ■

Inconsistências e insuficiências da atual política macroeconômica

É lugar-comum na imprensa que a atual política macroeconômica está assentada no tripé superávit primário, taxa de câmbio flutuante e meta de inflação e que é consistente e suficiente para estabilizar e promover o crescimento da economia. É comum também a afirmação de que não haveria uma política macroeconômica alternativa consistente. Neste artigo vamos explicitar as regras clássicas de consistência de uma política econômica a fim de avaliar o tripé mencionado. Vamos utilizar regras de consistência e critérios de escolha de políticas universalmente aceitas e consagradas na literatura econômica há mais de meio século, mas que têm sido desrespeitadas, sistematicamente, no Brasil, há muitos anos.

No início da década de 1950, Jan Tinbergen estabeleceu a famosa regra para avaliar a consistência de uma política econômica: para alcançar um objetivo é necessário um instrumento eficaz e, para atingir diversos objetivos independentes é necessário, pelo menos, um número igual de instrumentos. No início dos anos de 1960, Robert Mundell complementou a regra de Tinbergen, analisando a consistência das políticas macroeconômicas em economias abertas e estabeleceu regras adicionais que apresentamos resumidamente. Primeiro, o princípio da eficácia, no sentido de que o instrumento deve ser capaz de influenciar suficientemente a variável objetivo e deve ser alocado para aquele objetivo sobre o qual exerce maior impacto. Segundo, o princípio da estabilidade de acordo com o qual a utilização dos instrumentos de política não devem desencadear movimentos desestabilizadores na economia. Terceiro, a regra de Tinbergen é condição necessária, mas não suficiente para estabelecer uma solução para o problema de formulação de



Yoshiaki Nakano

Diretor da Escola de Economia de São Paulo (EESP/FGV)

política econômica. Para o sucesso da política são necessários: independência entre os objetivos; inexistência de múltiplas soluções e equilíbrios; e que as soluções de políticas se localizem numa faixa exequível, pois os instrumentos podem ter limites e restrições de variabilidade. E, finalmente, o trilema da política econômica: numa economia aberta não é possível obter, simultaneamente, a livre mobilidade de capitais, taxa de câmbio fixa e autonomia para fazer política monetária voltada para objetivos domésticos.

Estrutura — Na realidade, quando se fala em política econômica trata-se de um sistema com determinada estrutura englobando um conjunto interligado de instrumentos e objetivos nos quais um instrumento, muitas vezes, afeta mais do que um objetivo e este é, por sua vez, instrumento para atingir objetivos num outro nível, numa seqüência hierárquica. Por exemplo: numa visão global, a política monetária pode ser vista como um instrumento para controlar a inflação e na sua estrutura interna a decisão ou a ata do

COPOM é um instrumento cujo objetivo é atuar no mercado aberto, por sua vez, instrumento para atingir certo nível de reservas bancárias, cujo objetivo é levar a taxa de juros de curto prazo Selic para um certo nível. Este, por sua vez, instrumento para mudar a estrutura de juros, a liquidez e o volume de crédito, que determinam a demanda agregada, o nível de emprego e PIB.

Existe uma concordância de que o objetivo final da política macroeconômica deve ser o de aumentar o bem-estar material da sociedade e dos indivíduos e que isto pode ser mensurado, ainda que precariamente, pelo crescimento do PIB *per capita* e do nível de emprego. Para alcançar este objetivo, além de condições institucionais e políticas, é fundamental a existência de um ambiente econômico favorável à atividade produtiva, particularmente a estabilidade macroeconômica. A estabilidade só pode ser obtida se houver equilíbrio interno e externo. O requisito mínimo para ter o equilíbrio interno seria estabelecido com a demanda agregada de bens e serviços, igualando a oferta potencial de bens e serviços, garantindo, desta forma, a *estabilidade de preços* ou controle da inflação num nível aceitável. O equilíbrio externo seria alcançado com o equilíbrio do balanço de pagamentos de forma que um eventual déficit (superávit) nas *transações correntes* do país com o exterior seria coberto pela conta de capitais com a entrada (saída) de capitais financeiros.

Assim, temos quatro objetivos de política macroeconômica: estabilidade de preços; saldo de transações correntes; saldo na conta de capitais; e crescimento/pleno emprego. Os instrumentos convencionais de política macroeconômica são: política fiscal, política cambial e política monetária (ver quadro).

De início, a política macroeconômica convencional, desenhada e adequada para países desenvolvidos nos quais impera pleno emprego e o crescimento depende, fundamentalmente, do aumento de produtividade, tem um viés estabilizador ou caráter deflacionário priorizando a estabilidade financeira e não os objetivos do lado real da economia de crescimento e geração de emprego, problemas prioritários dos países em desenvolvimento.

Instrumentos — Numa alocação consistente para países desenvolvidos, os três instrumentos permitem alcançar três objetivos, ficando, obviamente, o crescimento/emprego fora das prioridades, já que se trata de um problema do lado da oferta. Num regime de taxa de câmbio flutuante com livre movimentação de capitais do exterior, Mundell já observava que a política fiscal deve ser alocada para manter o equilíbrio interno, a taxa de câmbio para transações correntes e a taxa de juros para controlar/responder ao movimento de capitais. Num regime de taxa de câmbio fixa, a política fiscal seria instrumento para controlar transações correntes; a taxa de câmbio alocada para controlar a inflação e a política monetária perderia autonomia e responderia automaticamente a mobilidade de capitais para sustentar o câmbio fixo.

No atual tripé da política macroeconômica, a meta de superávit primário é instrumento para estabilizar o crescimento da dívida pública em relação ao PIB, que o mercado entende como excessiva e problemática e de alto risco, dada a sua estrutura de prazos e liquidez. A estabilização da dívida pública seria fundamental para reduzir o risco de *default* e, portanto, as elevadas taxas de juros que de outra forma pode levar a seu crescimento explosivo e, conseqüente, dominância da política fiscal sobre a política monetária, elevando as expectativas de inflação de médio e longo prazos. Desta forma, o instrumento fiscal está fundamentalmente alocado para controlar a inflação, particularmente as expectativas de médio e longo prazos, conforme assinalado no quadro.

Fique claro que a meta superávit primário atende às demandas de estabilidade financeira. Se a política macroeconômica priorizasse o crescimento, a meta fiscal adicional deveria ser a de superávit em conta corrente do governo com redução da des-

As sistemáticas intervenções do Banco Central, comprando ou vendendo dólar, podem ser classificadas de flutuação suja

pesa para abrir espaço para o investimento público em infra-estrutura. Nesta questão, o governo Lula age com ambigüidades na medida em que parte promete superávit primário, sem promover corte em gasto corrente, e outra parte entende a simples expansão dos gastos como instrumento para promover o crescimento, gerando, assim, um ruído interno e reduzindo a eficácia do superávit primário para alcançar o seu objetivo declarado.

O segundo elemento do tripé é a taxa de câmbio, instrumento para alcançar o equilíbrio nas transações correntes do país. O regime de câmbio seria de livre flutuação, isto é, determinado pelo mercado e também instrumento absorvedor de choques externos. O governo não tem, nem meta de taxa nominal, nem de taxa real de câmbio. Na prática, com fortes e sistemáticas intervenções do Banco Central, comprando ou vendendo dólar, tanto para evitar “excessiva depreciação” como “excessiva apreciação”, podemos classificá-la como de flutuação suja. Desta forma, pelo menos, declaradamente, a taxa de câmbio não teria papel de âncora nominal de preços, nem seria instrumento de geração de emprego e crescimento.

O terceiro elemento do tripé é constituído pela política monetária de meta de inflação, na qual a taxa de juros responde ao desvio da taxa de inflação em relação à meta fixada pelo Conselho Monetário Nacional. A taxa de juros não reage nem à taxa de câmbio ou tão pouco à taxa de desemprego, portanto, o regime de metas adotado no Brasil é um

modelo rígido no qual o objetivo do Banco Central é, único e exclusivamente, de controlar a taxa de inflação.

A listagem dos objetivos e a alocação dos instrumentos de ação utilizados no quadro, pressupondo uma economia aberta com livre mobilidade de capitais financeiros e taxa de câmbio flutuante, permitem ver com clareza as inconsistências.

No quadro percebe-se, claramente, que o objetivo crescimento econômico/emprego não tem espaço na atual política macroeconômica. Mesmo excluindo este objetivo, temos três instrumentos e quatro objetivos. As políticas fiscal e monetária estão alocadas para um mesmo objetivo: a estabilidade de preços. Com livre mobilidade de capitais e a política monetária vinculada ao objetivo doméstico de meta de inflação, a conta de capitais transformou-se num elemento desestabilizador da economia. A elevação da taxa de juros, para conter a inflação, gera “booms” de entrada de capitais provocando a apreciação cambial, o que, cedo ou tarde, provocará desequilíbrio nas transações correntes do país com o exterior. A apreciação da taxa de câmbio, ao reduzir a inflação, abre espaço para queda da taxa de juros que, a partir de um certo nível, reduz ou inverte o movimento de capitais, provocando a depreciação cambial e elevação dos preços clamando por elevação da taxa de juros, num processo de oscilação cíclica sem convergir necessariamente para o equilíbrio. Se a taxa de juros não se ajustar à queda na taxa de inflação esta pode se manter baixa mas pode desestabilizar do lado fiscal com o aumento da dívida pública. As inconsistências da atual política macroeconômica ficam claras: existem três instrumentos para quatro objetivos de estabilidade e, como a taxa de juros não é independente da taxa de câmbio, o sistema não é estável.

À guisa de conclusão cabe enfatizar dois pontos: primeiro, a atual política macroeconômica não tem instrumentos suficientes para estabilizar a economia à sua dinâmica, portanto, é instável. Segundo não há espaço, nem prioridade para o objetivo crescimento/emprego. Desta forma, a formulação de uma política macroeconômica alternativa e consistente tem que redesenhar os instrumentos para alcançar, simultaneamente, os quatro objetivos mencionados. ▀

Quadro – Política macroeconômica atual

Tripé atual	Instrumentos	Objetivos			
		Estabilidade de preços	Transações correntes	Conta de capitais	Crescimento econômico
Superávit primário	Política fiscal	•			
Flutuação livre	Taxa de câmbio		•		
Meta de inflação	Política monetária	•			

O Brasil e alguns indicadores de abertura

No artigo “Brasil: fim da restrição externa?”, publicado na edição de março desta revista, enumerei alguns fatores pelos quais não se pode dizer, a despeito de algumas estatísticas positivas ocorridas recentemente (superávits no balanço de pagamentos em conta corrente nos três últimos anos e uma relação dívida externa líquida sobre exportações passando de 3,8, em 1987, a 1,0, ao final de 2005), que a restrição externa ao crescimento da economia brasileira tenha chegado ao fim. Estamos longe disto.

Um dos fatores citados para justificar tal posição foi a reduzida abertura da nossa economia. Em particular, uma baixa relação entre as exportações e importações e o Produto Interno Bruto (PIB) restringe o crescimento porque faz com que o país se beneficie bem menos do que poderia, e do que se beneficiam outras economias que com o Brasil competem, dos ganhos de comércio. Este artigo concentra-se sobre tal ponto.

Para caracterizar o grau de abertura, vários são os critérios possíveis, ainda que sempre arbitrários e de racionalidade econômica discutível. Concentrar-me-ei aqui em dois dos mais usuais: a razão entre importações mais exportações de bens e serviços (X+M) e o PIB; e a razão entre as receitas totais do balanço de pagamentos em conta corrente (em inglês, usa-se a sigla CAR para denotar *Current Account Receipts*) e o PIB.

Antes de passar à análise dos números, cabe uma ligeira discussão sobre cada um destes indicadores. Em primeiro lugar, como exportações mais as importações, bem como o total das receitas correntes, são medidos em dólares, e o PIB em reais, ambas razões dependem da taxa de câmbio. Uma forma de neutralizar tal influência se dá pela análise de uma série de tempo suficientemente longa, para que oscilações



Rubens Penha Cysne*

Professor da Escola de Pós-Graduação em Economia da FGV

cambiais de curto prazo não levem a uma análise viesada. Neste artigo, faço isto apenas com a estatística CAR/PIB. Para isto, seleciono um grupo de países, retrocedendo a análise dos dados a 1990. Para a variável (X+M)/PIB o objetivo foi trabalhar com um conjunto mais amplo de países, caso no qual a obtenção de estatísticas pretéritas fica mais dificultada.

Manipulação — Um segundo problema na utilização destas estatísticas diz respeito ao fato de ambas poderem ser afetadas por trocas unilaterais sem significado econômico (as chamadas de “trocas de chumbo”). Por exemplo: no limite, dois países podem elevar simultaneamente suas importações e exportações apenas por simples manipulações contábeis, cada um simultaneamente exportando e importando a mesma mercadoria. Numa versão mais realista, isto se daria pela exportação e importação simultânea de bens muito semelhantes (cores ou modelos diferentes, por exemplo), movidas por incentivos fiscais em cada país. Nos dois casos o numerador de cada uma das estatísticas às quais nos referimos acima se eleva, sem que o denominador se mova.

Tais coeficientes ((X+M)/PIB e CAR/PIB) costumam também ser criticados pelo fato de numerador e denominador estarem de certa forma correlacionados, tendo em vista que as exportações são um dos componentes do produto. Uma alternativa no caso costuma se dar pela utilização, no

Tab. 1 – Exportações mais importações sobre o PIB

País	Ab.	País	Ab.	País	Ab.	País	Ab.
Hong Kong	383,1	Latvia	110,0	Polônia	74,4	Rússia	58,7
Malásia	222,9	Papua Nova Guiné	101,9	Chile	73,0	Nova Zelândia	58,4
Estônia	174,5	Costa Rica	101,0	Noruega	73,0	Reino Unido	56,1
Bélgica	172,1	Áustria	100,4	Canadá	72,3	Espanha	56,0
Eslováquia	161,7	Ucrânia	100,0	Finlândia	72,0	África do Sul	55,7
Malta	160,7	Kazaquistão	98,3	Tunísia	71,1	Grécia	54,5
Tailândia	148,9	Israel	97,2	El Salvador	70,5	França	53,6
Irlanda	145,6	Chipre	96,7	China	70,2	Itália	52,7
Vietnã	145,3	Filipinas	96,3	Portugal	66,0	Índia	45,2
República Tcheca	143,5	Kuwait	95,3	Panamá	64,0	Argentina	43,9
Bulgária	138,2	Dinamarca	94,0	Egito	63,6	Peru	43,8
Hungria	136,7	Suécia	89,5	Indonésia	63,0	Colômbia	43,7
Noruega	134,2	Suíça	89,2	Venezuela	62,3	Austrália	40,2
Taiwan	134,2	Coréia do Sul	82,5	México	61,1	Libano	38,2
Eslovênia	123,0	Romênia	81,0	Turquia	60,9	Brasil	33,6
Lituânia	118,8	Alemanha	75,4	Equador	59,4	Japão	27,2
Croácia	115,7	Islândia	74,4	Uruguai	59,2	Estados Unidos	26,6

Fonte de Dados: FMI e Banco Mundial. Elaboração própria.

denominador, dos totais internacionais para todos os países para os quais há estatísticas disponíveis, seja de importações mais exportações, ou das receitas correntes. Não utilizaremos tais estatísticas aqui, mas as conclusões seguem na mesma direção.

A tabela 1 dispõe a relação $(X+M)/\text{PIB}$, relativa a 2005, para um grupo de 68 países:

Observa-se claramente que o Brasil ocupa a antepenúltima posição na tabela, superando apenas o Japão e os Estados Unidos. Os Estados Unidos costumam aparecer como um ponto fora da curva (*outsider*) em várias análises comparativas internacionais, não sendo um bom parâmetro de comparação.¹ Sua baixa inserção no comércio (último lugar entre os países listados na tabela 1) costuma ser justificada pelas dimensões continentais e pelo grande aproveitamento de vantagens comparativas simplesmente através do comércio entre estados.

O caso do Japão evidentemente não permite explicar a baixa relação $(X+M)/\text{PIB}$ (a qual tem variado entre 18,6% e 24% do PIB desde 1997) com base na dimensão territorial. Há, entretanto, conhecidas dificuldades dos demais países seja em exportar ou em fazer investimentos diretos no Japão.

O Brasil aparece em terceiro na escala dos países menos abertos, dentre os 68 países citados. Isto se deve em parte ao longo período de políticas de substituição de importações. Estas tiveram origem em meados dos anos de 1950, com a indústria automobilística, atravessaram as décadas

O Brasil é um dos países com menor abertura econômica, culpa, em parte, do longo período da política de substituição de importações

de 1960, 1970 e 1980, através dos planos de desenvolvimento, e de certa forma permanecem até hoje em alguns setores, ainda que de forma mais tímida.

As políticas de substituição de importações levaram a fatos positivos e negativos, não sendo o objetivo aqui fazer uma análise crítica das mesmas. Cabe apenas observar que hoje a interação internacional é muito maior, mais necessária e mais adequada ao Brasil (em particular devido ao sistema cambial flexível perseguido desde 1999), devendo o nosso país adaptar-se aos novos tempos.

A Tabela 2 apresenta os números relativos à relação entre o total das receitas correntes do balanço de pagamentos e o PIB, agora para um número selecionado de países e retrocedendo a 1990:

Repetindo as conclusões da análise anterior, os dados permitem observar que a posição do Brasil, no que diz respeito à abertura de sua economia, tem sistematicamente se revelado aquém dos demais países.

Planejamento — Na história econômica brasileira recente, o termo “planejamento econômico” passou a ter uma acepção negativa em alguns setores intelectuais, parte por sua associação aos planos do regime militar, parte pela constatação que a máquina do Estado em geral não é eficiente o bastante para conferir-lhes realidade. Trata-se, entretanto, como mostra a reconstrução das economias alemã e japonesa após a II Guerra Mundial, de uma percepção não necessariamente correta. Tem sido em parte a falta de planejamento realista de longo prazo, com uma visão menos míope em algumas áreas, particularmente a fiscal e social, que tem condenado o país a um baixíssimo crescimento desde o início dos anos de 1980, bem como à violência urbana e à desorganização social.

Para elevar a participação do Brasil no comércio exterior é necessário não apenas orquestrar rapidamente com o setor privado uma estratégia, mas também garantir a existência, no setor público, de instituições que permitam a sua plena implementação, aí incluídos o controle e a continuidade. Tal processo, entretanto, não deve ser motivo para inércia ou morosidade.

Reduzir tarifas, cotas, custos burocráticos de importação e restrições ao fluxo de capitais para o exterior é no momento economicamente defensável. Tais medidas exercerão pressões altistas sobre a moeda estrangeira de referência (dólar), fomentando as exportações e, através destas, as inovações tecnológicas. Mas este passo deve ser acompanhado de outros, que permitam ao país usufruir os benefícios congêneres obtidos através das negociações internacionais de praxe. ▣

Tab. 2 – CAR / PIB (%)

	Período 1 (1990-1994)	Período 2 (1995-1999)	Período 3 (2000-2004)	2004	2005
Índia	10,4	13,9	17,3	18,4	23,4
Brasil	9,8	8,9	15,9	19,5	17,1
Austrália	19,1	21,4	22,4	20,6	21,9
Peru	14,6	16,5	20,4	24,3	27,7
Colômbia	20,3	16,0	23,5	25,2	23,5
África do Sul	23,2	25,7	31,1	28,3	27,1
Turquia	19,4	28,8	32,6	31,4	30,0
México	18,4	33,5	31,2	33,2	33,1
Rússia		31,6	39,7	37,4	37,8
Indonésia	26,7	37,5	42,6	41,6	38,3
China	18,0	23,0	32,9	42,5	40,1
Chile	29,4	29,1	38,0	43,4	44,7
Filipinas	34,8	57,2	62,7	65,1	63,3
Hungria	39,7	58,3	72,1	69,6	71,2
Tailândia	39,6	52,5	70,3	74,6	77,1
Malásia	82,8	106,5	120,3	118,1	130,9
Mediana	20,3	28,9	32,7	35,3	35,5

Fonte de Dados: FMI e Banco Mundial. Elaboração própria.

*Este trabalho contou com a assistência de pesquisa de Paulo Grahl e Luis Vivanco.

¹Em particular, nas análises de *rating* soberano, onde este país tem uma avaliação AAA, embora apresente um déficit em conta corrente da ordem de 6,5% do PIB, um déficit público nominal de 2,6% do PIB, uma relação entre dívida líquida e exportações de 2,52, e uma relação entre dívida pública e receitas do governo de 2,08.

Desgovernança global e a economia norte-americana

Nas últimas semanas avolumam-se os sinais de desequilíbrio da economia mundial. Depois de um período de grande prosperidade e elevação dos preços das *commodities*, vemos os mercados financeiros tornarem-se cada vez mais nervosos. Estará a "governança econômica global" ou, mais precisamente, internacional, em risco? Independentemente da palavra utilizada — internacional ou global —, o que vemos hoje em dia é que a governança econômica mundial é precária. Em primeiro lugar porque na medida em que os estados-nação estão envolvidos em intensa competição internacional, seus respectivos governos nacionais não são capazes de cooperar efetivamente e coordenar ações, evitando assim uma crise importante. Em segundo lugar, porque uma crença fundamentalista em um mercado auto-regulador impede as ações necessárias; e em terceiro lugar, e em especial, porque a economia dos Estados Unidos encontra-se desequilibrada. Um desajuste que não se define por mero aquecimento da economia e ameaça de inflação, como o pensamento convencional supõe, mas está relacionado com o déficit público e principalmente o déficit em conta corrente enorme que aquele país há anos enfrenta.

A economia norte-americana não está ameaçada de uma grande crise, mas há mais de um ano há uma dúvida em relação ao ajuste pelo qual terá que passar. Implicará um *hard landing*, envolvendo uma crise de dimensões preocupantes, ou, como preferem prever os otimistas, um *soft landing*? Quanto mais se atrasa o ajuste necessário, maiores serão os custos da transição para o equilíbrio. A postergação do ajuste que está sendo conduzida pelo governo norte-americano empurra para frente os custos (a economia continua crescendo, e as famílias norte-americanas continuam consumindo), mas quando o mercado impuser o ajuste,



Luiz Carlos Bresser-Pereira

Ex-ministro da Fazenda e professor da Escola de Economia de São Paulo (EESP/FGV)

este será doloroso: será um *hard landing*.

Breve histórico — Em um passado relativamente recente, a economia mundial contou com um sistema de governança. Era claramente um sistema de governança internacional, não global. Foi criado em 1944, na Conferência de Bretton Woods. Seu objetivo conhecido era estabelecer um sistema de governança econômica baseado em taxas fixas de câmbio, onde o FMI desempenharia o papel de principal controlador financeiro e banco de último recurso. Pode-se dizer que o sistema era frágil e incompleto, que sua principal deficiência era a predominância da abordagem norte-americana do problema sobre a proposta feita por Keynes. O fato, porém, é que testemunhamos seu fim em 1971, quando o dólar flutuou. Desde então, país após país, com exceção de algumas economias asiáticas, todos liberalizaram em graus diferentes seus fluxos internacionais e se envolveram em algum tipo de flutuação da taxa de câmbio.

Com a flutuação das moedas nacionais e o grande aumento dos fluxos de capitais, a instituição central de Bretton Woods, o FMI,

perdeu importância como prestador de último recurso, e terminou sendo apenas um cão de guarda para as autoridades de Washington em relação aos países em desenvolvimento. Perdeu importância e credibilidade não apenas porque suas reservas eram pequenas, em comparação com as dívidas que certos países conseguiram fazer no mercado financeiro internacional, mas também porque o crescimento com poupança externa, isto é, com déficits em conta corrente, que passou a advogar conjuntamente com o Banco Mundial, mostrou ser uma política cada vez mais equivocada em relação aos países em desenvolvimento.

Diante das limitações do FMI, a coordenação formal da economia mundial foi inicialmente assumida pelo G-5 e mais tarde pelo G-7 — mecanismos institucionais informais que reuniam os ministros da Fazenda dos países ricos. Eles obtiveram alguns êxitos na coordenação da economia mundial nos anos de 1980, quando enfrentaram dois importantes problemas financeiros: a crise da dívida dos países em desenvolvimento e a sobrevalorização do dólar. Esses dois problemas eram novos. Desde a década de 1930 a economia mundial não enfrentava desafios semelhantes. Este último problema foi enfrentado com sucesso em 1985, com o Acordo Plaza, e envolveu uma ação coordenada por parte dos maiores bancos centrais. Essa coordenação foi relativa, mas suficiente para provocar a desejada depreciação do dólar e a eliminação do déficit em conta corrente dos Estados Unidos. O grande vencedor com esse acordo foram os norte-americanos, que equilibraram sua conta corrente, resgataram o dólar e garantiram a manutenção de seu papel como reserva de dinheiro do mundo, sem incorrer no aumento da inflação; o grande perdedor foi o Japão — o país que havia baseado seu crescimento em uma taxa de câmbio relativamente desvalorizada.

Jamais os Estados Unidos experimentaram um déficit em conta corrente tão continuado como o que está ocorrendo atualmente

Imediatamente após o acordo, foi apresentado o clássico argumento de que a desvalorização do dólar aconteceria de qualquer modo: as forças de mercado corrigiriam a situação. As óbvias dificuldades envolvidas na coordenação internacional, somadas a essas críticas, provavelmente explicam o fracasso da coordenação internacional da política macroeconômica nos anos de 1990. Uma terceira explicação, porém, menos conhecida, é o suporte teórico dado aos grandes déficits em conta corrente nos países em desenvolvimento. Se o Tesouro norte-americano, por meio do FMI e do Banco Mundial, estava, desde o início dos anos de 1990, aconselhando tais países a se envolverem em uma "estratégia de crescimento com poupança externa" e a abrirem as contas de capital, não fazia muito sentido pensar em taxas de câmbio coordenadas. No mínimo a taxa de câmbio dos países em desenvolvimento que aceitassem essa estratégia ficaria necessariamente desequilibrada (uma taxa de câmbio equilibrada sendo entendida aqui apenas como aquela que assegura uma conta corrente em torno de zero): ela teria de ficar sobrevalorizada enquanto durasse a estratégia.¹ Isso de fato aconteceu e, não surpreendentemente, essa década foi marcada por enormes crises financeiras.

Agora, na primeira metade dos anos 2000, outro grande desequilíbrio ameaça as finanças internacionais: o dólar mais uma vez se valorizou perigosamente, sobretudo em relação às moedas do Leste e Sudeste asiáticos, e o déficit norte-americano em conta corrente atinge novos recordes. Tendo em vista esses fatos, é compreensível que se possa duvidar da existência de uma governança econômica global. Em lugar disso, o que eles sugerem é uma "desgovernança" econômica global, ou um grande desequilíbrio econômico global. Se é assim, quais são os dados que sustentam tal desequilíbrio? Quais são suas causas? E quais são as tendências a partir de agora?

Desequilíbrio norte-americano

— Após as crises de 1997 e 1998, o Tesouro norte-americano e o FMI provavelmente alteraram algumas de suas opiniões mais radicais sobre o tema, mas conservaram seus principais pressupostos e objetivos. Por outro lado, nenhuma solução institucional ou de governança foi apresentada a esse problema em nível internacional.

Não obstante, os países asiáticos, e afinal também os latino-americanos aprenderam a lição e, como podemos ver nas tabelas 1 e 2, deixaram de incorrer em enormes déficits em conta corrente.

Todos os sinais, no entanto, são de que os Estados Unidos não aprenderam. Contraditoriamente, se não pateticamente, o país que de modo tão inflexível convenceu os países em desenvolvimento a se envolverem na estratégia de crescimento com poupança externa — uma estratégia que não levou em conta os interesses nacionais dos países receptores —, acabou ele próprio sendo prisioneiro dessa proposta desastrosa. Enquanto os países asiáticos e latino-americanos estavam se recuperando de suas crises, os Estados Unidos foram colhidos por enormes déficits orçamentários, e déficits em conta corrente extremamente elevados. Tais déficits são recordes absolutos, e estão transformando os Estados Uni-

dos, o mais rico e poderoso estado-nação do mundo, em uma "nação devedora". De acordo com William R. Cline, que escreveu um livro com esse título (2005:1), "o déficit [em conta corrente] é maior do que em qualquer outra época nos 135 anos para os quais se dispõe de dados". Os dados que ele apresenta mostram que, após um período entre 1869 e 1914, que se caracterizou pelo fato de os déficits serem compensados por superávits, a economia dos Estados Unidos viveu um longo período de superávits em conta corrente, que continuou até o início dos anos de 1980. A partir desse momento, temos uma primeira queda importante entre 1982 e 1987, quando os déficits em conta corrente alcançaram 3,4% do PIB, uma recuperação até 1992 e, desde então, um crescente déficit, que alcançou 6% do PIB, em 2004, e, atualmente, está por volta de 7%. Como mostram as tabelas 1 e 2, em 2004 o déficit em conta corrente de US\$ 665,9 bilhões representou 58% das exportações.

É verdade que o dólar é a moeda reserva, e que o endividamento é em dólar. O fato de os norte-americanos não incorrerem no chamado "pecado original", ao qual se obrigam os países em desenvolvimento quando se endividam externamente — endividar-se em moeda estrangeira —, melhora a sua situação. Os norte-americanos podem sempre pagar suas dívidas emitindo dólares. Por isso, não se pode imaginar que os Estados Unidos "quebrem" — entrem em *default*. Mas seu dé-

Tab. 1 – Saldo em conta corrente 1999-2004 por regiões (US\$ bilhões)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004
EUA	-296,8	-413,4	-385,7	-473,9	-530,7	-665,9
União Européia ¹	+21,0	+5,3	+18,9	+62,7	+97,5	+88,54
América Latina ²	-57,0	-58,4	-53,4	-21,1	-3,5	+4,25
Países Asiáticos Dinâmicos ³	+236,1	+241,1	+186,9	+234,2	+295,6	+386,44
Exportadores de petróleo ⁴	+15,9	+66,7	+45,8	+48,2	+77,2	+118,6
Outros países	+88,0	+165,0	+188,8	+154,3	+67,2	+71,5

Fontes: Banco de Dados de Indicadores do Desenvolvimento Mundial e www.cepal.org.

Obs.: ¹A Europa dos 15 mais a Suíça. ²Exclui a Venezuela; ³Japão, China, Índia, Coreia, Indonésia, Tailândia, Malásia, Cingapura, Filipinas, Vietnã e Rússia; ⁴Venezuela, Noruega, Kuwait e Arábia Saudita; ⁵Estimativas.

Tab. 2 – Saldo em conta corrente 1999-2004 por regiões (% das exportações)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004
EUA	-30,72	-38,60	-38,31	-48,56	-52,00	-58,05
União Européia	+0,72	+0,18	+0,63	+1,97	+2,58	+2,08
América Latina	-17,77	-15,63	-14,69	-5,77	-0,88	+0,87
Países Asiáticos Dinâmicos	+16,58	+14,20	+11,93	+13,80	+14,67	+15,70
Exportadores de petróleo	+10,30	+30,88	+23,36	+24,00	+31,81	+37,72

Fontes: Banco de Dados de Indicadores do Desenvolvimento Mundial e www.cepal.org.

ficar em conta corrente e sua dívida externa crescente são problemas graves. Jamais os Estados Unidos experimentaram um déficit em conta corrente tão continuado como o que está ocorrendo atualmente. No século 20, o país só incorreu em déficits em conta corrente significativos na primeira metade dos anos de 1980, mas chegaram apenas à metade do que desta vez (3,5% do PIB), e por um período muito mais curto. O *hard landing* foi evitado através do acordo do Plaza, de 1985, mas agora não é de se esperar que a China repita o que o Japão fez — o custo foi muito grande. A China tem hoje melhores condições para resistir à pressão política dos Estados Unidos do que tinha o Japão há 20 anos. Além disso, seu superávit em relação aos Estados Unidos é grande, mas em relação aos outros países asiáticos, é deficitário. Podemos, então, esperar que os outros países asiáticos deprecie suas moedas? É pouco provável. A crise de 1997 lhes mostrou que não podem brincar com a taxa de câmbio. Que não podem ficar à mercê dos fluxos de capital externos. Que desenvolvimento se faz como sempre fizeram, com poupança interna.

Alguns autores insistem em desconsiderar o problema, argumentando que, apesar de ter se tornado um país devedor, a diferença entre os rendimentos obtidos pelos residentes norte-americanos em seus investimentos no exterior e o rendimento médio dos investimentos externos nos Estados Unidos é grande.² Esse fato, somado aos efeitos da revalorização da depreciação de 2002/03, vem neutralizando os custos financeiros da posição internacional líquida negativa, mas não muda o quadro de forma essencial. Se compreendermos que, no presente desequilíbrio da economia norte-americana, há um aspecto de estoque e um aspecto de fluxo — a dívida externa e o déficit em conta corrente, respectivamente —, esse argumento referente ao maior retorno dos investimentos externos norte-americanos realmente reduz o peso da dívida líquida, mas não muda o fato de que a conta corrente está altamente deficitária. Há outro argumento, que é compartilhado principalmente pelos governadores do Federal Reserve Bank.³ De acordo com esse argumento, que é mais explícito e mais arrogante em seu desprezo pelos déficits nas contas externas, o déficit não é culpa dos Estados Unidos, mas dos países que têm moedas depreciadas. Como relatou a

revista *The Economist* (28 de abril de 2005), “ultimamente quase todos os governadores do Federal Reserve norte-americano fizeram discursos sobre o déficit em conta corrente do país, atualmente em 6,3% do PIB, mas subindo. Vários deles pareciam incrivelmente tranquilos. Sim, dizem eles, o desequilíbrio é grande, mas não é culpa dos EUA; muito provavelmente, ele será resolvido sem maiores problemas”. Assim, o ajuste terá de ser feito pelos outros, não pelos Estados Unidos.

Potência em declínio — Os Estados Unidos provavelmente continuarão sendo a grande potência econômica e política durante muitos anos, mas serão uma potência em declínio, na medida em que o dólar tenderá cada vez mais a perder sua posição como reserva internacional, provavelmente para o euro. Como escreveu John Kenneth Galbraith, recentemente falecido, “durante décadas, o mundo ocidental tolerou o ‘privilegio exorbitante’ de uma economia com reservas em dólares porque os Estados Unidos eram a potência indispensável, que fornecia segurança confiável contra o comunismo e a insurreição, sem violência ou opressão intoleráveis, portanto condições sob as quais muitos países neste lado da Cortina de Ferro cresceram e prosperaram. Essas justificativas se evaporaram 15 anos atrás, e a ‘Guerra Global contra o Terror’ não é uma substituição convincente. Assim, o que era antes um acordo relutante com a potência hegemônica que estabilizava o mundo é agora amplamente visto como um subsídio remanescente em favor de um Estado predador”.

A hipótese de que o resto do mundo, sobretudo os dinâmicos países asiáticos, continuarão a financiar os Estados Unidos indefinidamente, e de que o que temos agora é apenas um “novo Bretton Woods”, simplesmente não é realista. Esses países estarão interessados em financiar os Estados Unidos e em aumentar as reservas na medida em que essa estratégia freie a valorização de suas moedas e mantenha em rápido crescimento suas economias impulsionadas pela exportação.⁴ Mas há limites para essa estratégia — limites por parte desses países, que estão vendo a fragilidade da economia norte-americana, e limites por parte dos Estados Unidos. Eles estão vendo que a situação da dívida do país está se deteriorando, e que nenhuma medida está sendo tomada para corrigir essa tendência.

A depreciação do dólar será afinal a solução, mas os norte-americanos não têm um instrumento para isto que não seja a taxa de juros. Controles de capital ou aumento do protecionismo são impensáveis no caso de uma economia como a norte-americana. Se os Estados Unidos aumentarem fortemente a taxa de juros, a recessão decorrente poderá reduzir as importações e aumentar as exportações, e assim o dólar se depreciará, mas esta é realmente uma forma dolorosa de ajustar. Essa foi a solução Vocker, o *hard landing*. A solução fiscal — diminuir o déficit público — é insuficiente, embora ajude; e é também recessiva. Poder-se-ia resolver o problema gradualmente, com aumento dos juros e diminuição do déficit? Não creio. Já é muito tarde — o ajuste já foi postergado por tempo excessivo, mas não se deve excluir essa hipótese otimista. Embora improvável, ela pode se verificar. ■

¹Sei que o conceito de qual seria a taxa de câmbio de equilíbrio é um tema aberto a enorme debate acadêmico. Estou apenas propondo aqui um critério simples e pragmático para definir o que é uma “taxa de câmbio equilibrada”, assumindo que isso é menos exigente do que o conceito de “taxa de câmbio de equilíbrio”.
²Ver, por exemplo, Hausmann e Sturzenegger (2005). De acordo com esses dois autores, em 2004 a renda externa líquida foi de US\$ 30 bilhões, um número similar ao de 1980, apesar do fato de, entre 1980 e 1994, os EUA terem acumulado um déficit em conta corrente de US\$ 4,500 bilhões. Deveríamos, no entanto, ter em mente que, apesar desses US\$ 30 bilhões líquidos positivos, o déficit em conta corrente dos EUA em 2004 foi de US\$ 665,9 bilhões, como podemos ver na tabela 1.

³Não por Greenspan, mas principalmente pelo novo presidente do Federal Reserve Bank, Ben S. Bernanke (2005).

⁴Mais recentemente, esses três autores (Dooley, Folkerts-Landau e Garber, 2005) vieram com a alegação de que, contrariamente à “análise convencional”, o déficit em conta corrente dos EUA também não é motivo de preocupação, porque o euro deve se valorizar em relação ao dólar e, em um segundo momento, o euro e o dólar irão se valorizar com relação ao renmimbi, mas isso são apenas previsões. No final, isso vai acontecer, mas provavelmente de maneira problemática, não da maneira suave que os autores supõem.



Joaquim Falcão

*Diretor da Escola de Direito Rio/FGV e
membro do Conselho Nacional de Justiça
(jfalcao@fgv.br)*

Mais de um bilhão

Será que existe alguma empresa que tenha no seu departamento jurídico mais de um milhão de casos tramitando no Judiciário brasileiro? E para a qual cada processo custe cerca de R\$ 1.200 ao ano — o que é barato, aliás? Existe alguma empresa que, se multiplicarmos o número de processos pelo custo correspondente, gaste anualmente a astronômica soma de mais de um bilhão de reais só para manter suas ações na justiça?

Existe, sim. É a Caixa Econômica Federal. O que é facilmente observável. Qualquer pesquisa que se faça sobre os maiores usuários do Poder Judiciário — do Supremo aos Juizados Especiais —, um resultado é certo: a Caixa Econômica Federal ali estará arrolada. É uma das entidades que mais utiliza os serviços do Judiciário. No Tribunal Superior do Trabalho, a Caixa é o quinto colocado no número de recursos. Pesquisa da UNB realizada no último ano mostra que os 24 maiores demandados nos recursos tramitando no Supremo são entes públicos. Nesse grupo, a Caixa é a quinta maior demandada. Mais: entre os 11 maiores demandantes no Supremo — todos entes públicos —, a Caixa está em primeiro lugar. Ou seja: não apenas tem muitas ações contra ela, como também iniciou muitas ações. Dupla responsabilidade.

É bem verdade que a imensa maioria destas ações se refere ao FGTS, de que a Caixa é gestora. Mesmo assim, não parecem razoáveis esse uso intensivo do Judiciário e os custos destas ações. É hora de a Caixa fazer uma avaliação desta política de contencioso. Será financeiramente eficiente para a própria Caixa e para o FGTS? Quais são os seus custos — não somente para a Caixa, mas para o próprio Judiciário? Qual a estratégia do seu setor jurídico: discutir seus direitos ou simplesmente adiar decisões sobre temas em relação aos quais já há jurisprudência consolidada, mas contrária aos interesses da Caixa? Mais ainda: vale a pena insistir em cobrar dívidas cujos custos de cobrança são maiores do que o eventual e incerto benefício? Será que o fato de ser o grande litigante do país — se não o maior — não desgasta a imagem da Caixa perante o público?

A boa notícia é que, agora, na gestão de Maria Fernanda Coelho, a Caixa Econômica resolveu enfrentar este problema, a exemplo do que já acontece em alguns

setores da iniciativa privada. Há empresas privadas, por exemplo, nas quais a produtividade — e, portanto, o bônus no fim do ano — do departamento jurídico é medida levando em conta a redução do número de processos judiciais. A meta é desonerar o contencioso.

Diante desta situação quase insuportável para qualquer instituição, a Caixa está implementando um projeto inovador de redução do número de ações judiciais. Vários são os mecanismos para atingir esse objetivo. Um grupo de trabalho formado por advogados da instituição vai ao Tribunal e identifica os recursos nos quais não há chance de vencer, isto é, quando há jurisprudência pacífica e contrária à posição da Caixa. Emitem então um parecer opinando pela desistência desses recursos, já que seriam meramente protelatórios. Esse procedimento já foi realizado no Supremo, onde a Caixa desistiu ou renunciou ao prazo recursal em quase 90% dos casos. Agora, serão analisadas ações no TST, envolvendo questões nas quais já há entendimento pacificado do Tribunal.

A conciliação também tem sido estimulada e praticada sempre que possível. Os advogados da Caixa foram autorizados a celebrar acordos em algumas categorias de ações nos Juizados Especiais. Esse conjunto de iniciativas foi formalmente comunicado ao Conselho Nacional de Justiça, e seus resultados já começam a aparecer. Segundo o juiz Sérgio Tejada, do CNJ, na primeira instância a Caixa tem conseguido entrar em acordo com a outra parte em cerca de 70% dos casos envolvendo o Sistema Financeiro de Habitação.

Trata-se de política que expressa não apenas uma racionalidade empresarial, a favor da Caixa e do FGTS. Expressa também consciência social e um profundo respeito pelo trabalhador brasileiro, principal prejudicado pela morosidade da Justiça. Ou seja, além da Caixa e de seus clientes, quem ganha com essa decisão é a própria Reforma do Judiciário: diminui o número de processos, baixa o custo do funcionamento do Judiciário e aumenta a rapidez decisória. Esse exemplo provavelmente vai ser seguido pela Advocacia Geral da União e pelas Procuradorias da Fazenda e dos Estados e Municípios brasileiros. É um importante e significativo avanço a favor do Brasil e do fortalecimento de suas instituições democráticas. ■



Foto: Elza Fiúza/ABr

Mais empregos e mudanças na CLT

Riomar Trindade
de Brasília

A expectativa do governo é de que a taxa média de desemprego feche este ano em um dígito, reprisando o feito alcançado em 2005. Espera também que a criação de novos empregos se mantenha na faixa de 102 mil postos de trabalho mensais. As novidades são anunciadas pelo ministro do Trabalho e Emprego, Luiz Marinho, ex-presidente da Central Única dos Trabalhadores (CUT). Ele defende mudanças na Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) no bojo de uma ampla reforma sindical, mas sem retirar direitos adquiridos pelos trabalhadores, e a modernização da legislação trabalhista acompanhada de uma reforma tributária que reduza os encargos sociais sobre a folha de pagamento. Paulista de Cosmorama, Marinho, 46 anos, prega a aplicação de parte dos recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) em investimentos no setor de infra-estrutura, porque o aumento do emprego contribui para a saúde financeira da Previdência Social. Sobre a crise da Varig, propõe que a empresa busque a solução na iniciativa privada, até porque, segundo ele, as estatais já foram muito tolerantes com a má gestão da companhia. A seguir, os principais trechos da entrevista concedida por Luiz Marinho.

Conjuntura Econômica — A crise da Varig pode deixar milhares de desempregados. Como o ministro do Trabalho vê o problema?

Luiz Marinho — A Varig é uma empresa que tem um significado importante enquanto marca brasileira, no mercado nacional e, particularmente, no internacional. A Varig tem sido vítima de uma má gestão — e isso ouvimos dizer —, de má gestão continuada, por mais de uma década. É uma empresa privada para qual o governo — não somente o do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, mas outros também — sempre lançou mão de programas de ajuda, de benefícios, como auxiliou várias empresas de outros segmentos econômicos privados, para não permitir que desaparecessem. Este governo ajudou por meio do Banco do Brasil, da Infraero e da Petrobras Distribuidora/BR. Todas essas estatais tiveram uma tolerância além do limite, no sentido de não permitir que a Varig deixasse de voar.

O senhor acha que faltou interesse dos administradores para solucionar a crise, sempre a espera de um novo auxílio do governo?

No governo, o pensamento sempre foi de que a Varig tinha que buscar uma solução privada. Agora, me parece que no passado, e até recentemente, não houve interesse de quem administrava a companhia de procurar uma solução privada, na tentativa de imputar ao governo a responsabilidade de salvar a empresa. Não podemos, porque, imagine, se essa moda pega, se multiplica. Aliás, tem vários segmentos que costumam atuar dessa forma, fazem empréstimos e não querem pagar, deixam de recolher impostos e depois pedem anistia. Os compromissos fiscais e para-fiscais devem ser cumpridos por todos. É evidente que, não somente eu, no papel de ministro do Trabalho, mas o conjunto do governo tem a visão de criar condições para que a Varig se salve. E que possamos aí salvar os empregos. Mas reitero: a solução para a empresa está na iniciativa privada.

Ministro, o nível do trabalho informal no Brasil é muito alto. Como resolver esse problema?

Houve, particularmente na década de 1990, uma investida grande pela visão neoliberal e pela informalidade. No Brasil, isso foi acompanhado de um processo de estagnação da economia e, nesse momento, todo mundo busca alternativa, mesmo que seja na ilegalidade ou na precariedade do mercado de trabalho. A informalidade cresceu, em detrimento da atividade formal. Eu não sei se em algum momento a informalidade chegou a superar o mercado formal. Concretamente estamos acompanhando, de 2003 para cá, e fazendo esforço para aumentar a formalidade. Trabalhamos para que a economia possa seguir diretrizes do desenvolvimento, do crescimento, e melhorar a quantidade e a qualidade desse mercado de trabalho. Em janeiro de 2003, a situação da formalidade

e da informalidade, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), era de que o mercado formal, o conjunto do total de ocupados, chegava a 52,4%. De 2003 para 2006, nós tivemos uma evolução para 53,8%. Parece pouco, mas se continuarmos melhorando, isso terá um grande peso no mercado de trabalho formal e na redução da informalidade.

A melhoria obtida pelo governo ainda é pequena ante o elevado grau de informalidade do mercado de trabalho. O que pode ser feito para apressar?

Temos que combinar o combate à ilegalidade, ao trabalho precário, a um processo de desenvolvimento, de crescimento, de geração de emprego. Muitos, inclusive, em determinados momentos, tentaram dizer que os números que estamos anunciando mensalmente não eram de novos empregos, mas sim a substituição de emprego informal pelo formal. Na verdade, o que está ocorrendo é que a economia está em expansão e estão crescendo as duas modalidades, mas o formal cresce mais. Existe uma orientação do governo de fiscalização do ambiente de trabalho, para ir aplicando o processo crescente da formalização do mercado. Isso tem dado resultado. E afirmo que, no conjunto, o mercado de trabalho está crescendo.

Qual a meta do governo para este ano em termos de criação de novos empregos?

O emprego está intimamente ligado ao andamento do conjunto da economia brasileira. Se olharmos para 20 anos atrás, vamos observar que nos últimos quatro temos conseguido apontar para um processo de sustentabilidade e gerando um volume de emprego muito maior, com média de 102 mil novos empregos por mês, ante uma média de 8,5 mil empregos mensais há 10 ou 12 anos, segundo o Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged). Só no Caged tivemos, em 41 meses, um saldo 4,191 milhões de novos empregos com carteira assinada, em regime de CLT. Aqui não estamos falando do estatutário, do funcionalismo, nem do conjunto do mercado de trabalho informal. Há ainda o trabalhador da agricultura familiar, atividade em que o governo investiu de R\$ 2,2 bilhões, em 2002, e passou para R\$ 9 bilhões na última safra e para mais de R\$ 10 bilhões este ano. São empregos de qualidade, mas não captados pelo Caged. Devemos manter até dezembro essa média mensal de 102 mil empregos novos com carteira assinada.

Qual é a expectativa para a taxa média de desemprego este ano?

Primeiro, quero explicar a diferença da situação nas regiões metropolitanas e nas cidades do interior. Como o Caged abrange o conjunto da economia brasileira, porque são os empregadores que fornecem as informa-

ções, o levantamento retrata essa diferença em relação aos números do IBGE. Mas a tendência é caminhar para o mesmo rumo, até porque o IBGE estuda ampliar sua pesquisa, feita somente nas regiões metropolitanas. Mas voltando a pergunta, afirmo que a taxa de desemprego deve ficar abaixo de 10%. Em 2002, chegamos a uma situação desastrosa, com uma taxa média de 11,7% no final do ano. O ajuste de 2003 elevou a taxa para 12,3% em dezembro, mas ela recuou para 11,5% no final de 2004 e caiu para 9,8%, em dezembro do ano passado. Deveremos fechar o ano com um total de cinco milhões de novos empregos com carteira assinada, em regime de CLT. Se acrescentarmos os empregos do funcionalismo público, podemos falar em mais de seis milhões de novos empregos.

Deveremos fechar o ano com um total de cinco milhões de novos empregos com carteira assinada, em regime de CLT. Se acrescentarmos os empregos do funcionalismo público, podemos falar em mais de seis milhões de novos empregos

Empresários, governo e centrais sindicais falam em mudanças na CLT. Mas essa modernização não sai do papel. Por que?

Muito se fala no Brasil, há mais de uma década, da necessidade de uma reforma trabalhista.

É engraçado que todos falam do assunto, desde os sindicalistas, os empresários, as universidades, os governos, e ela não sai. Se todos desejam, por que não sai? Porque cada um tem uma reforma na cabeça e fica difícil você conciliar esse conjunto de interesses. Há quem queira tirar direitos. E quem deseja isso pode desistir. Num governo como o nosso, não tem a mínima chance de sair. Eu diria que esse tipo de proposta, em qualquer governo, terá poucas oportunidades, porque não andará no Congresso Nacional.

O que fazer, então?

Precisamos construir um ponto de entendimento na sociedade brasileira e, particularmente, no mundo do trabalho, para que possamos criar condições de fazer uma reforma possível, englobando todos os aspectos das relações de trabalho, das relações entre capital e trabalho. É necessário uma reforma sindical ampla, que fortaleça as negociações, que podem viabilizar vários entendimentos capazes de levar a um processo de consolidação de uma reforma trabalhista, e do aspecto trabalhista em si. Então você tem aí a questão tributária relacionada ao trabalho. Podemos perfeitamente mexer na contribuição. Por exemplo: a da Previdência Social. A contribuição previdenciária das empresas hoje está vinculada à folha de pagamento. O Conselho de

Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), órgão de assessoramento do governo, aprovou por maioria de votos a contribuição, até aqui vinculada à folha de pagamento, sobre o faturamento ou o valor agregado, ou um misto do faturamento e do valor agregado. Mas há uma insegurança sobre que impacto teria a mudança, que poderia ser gradativamente.

O senhor apontaria um segmento que não quer desatrelar a contribuição previdenciária da folha de pagamento das empresas?

Quem tem pouca mão-de-obra, muito lucro, como é o caso do sistema financeiro, não quer nem ouvir falar. Quer deixar a contribuição relacionada à folha de pagamento. Já as empresas que tem mão-de-obra extensiva desejariam que houvesse a mudança. Muitas empresas investiram pesado em tecnologia, aumentando rapidamente seu valor agregado, sua rentabilidade, seu lucro, diminuindo drasticamente a força de trabalho e, portanto, reduzindo drasticamente a sua contribuição para o sistema previdenciário. Nós precisamos fazer essa correção para fortalecer o sistema previdenciário. Acho que seria saudável para economia e, particularmente, para o mercado de trabalho. É possível pensar, do ponto de vista da lógica trabalhista, em um processo de modernização da legislação, que passa de forma especial pelo fortalecimento da mesa de negociação. A mesa de negociação tem que ter mais força e a legislação talvez não tenha que ser tão detalhista.

A modernização da lei não deveria vir acompanhada de uma reforma tributária, com redução da carga que pesa sobre as empresas?

O tamanho da carga tributária é um aspecto que precisa ser pensado pela sociedade como um todo. A tributação no Brasil difere da tributação aplicada em outros países, nos quais é mais pesado o Imposto de Renda da pessoa física do que o da pessoa jurídica. O Brasil não tem muito essa cultura de pensar o Imposto de Renda como o grande financiador do desenvolvimento e vai para os impostos indiretos, que são mais perversos para as camadas de baixa renda, que acaba contribuindo proporcionalmente mais do que as outras camadas da população. O tamanho da carga tributária precisa e está sendo trabalhado pelo governo no sentido de reduzi-lo. Se você comparar o poder aquisitivo do salário mínimo frente à cesta básica, vai ver que nós aumentamos bastante o poder de compra do salário mínimo, exatamente pela desoneração tributária em vários produtos de consumo popular.

O senhor diria, então, que a enorme carga tributária não é culpa do governo?

O governo vem trabalhando para reduzir a carga tributária. A proposta que está tramitando no Congresso — onde, infelizmente, não anda — é no mesmo sentido

de desonerar as micro e pequenas empresas. A lei das micro e pequenas empresas vai na linha de facilitar o processo de formalização de empresas que atuam hoje na informalidade, por conta da carga tributária. Elas poderão entrar no mercado formal com a redução da carga tributária. Precisamos dar condições sólidas, sustentáveis, de crescimento, de ampliação do mercado de consumo e de produção, simultaneamente, para com isso ir derrubando o tamanho da carga tributária.

O que faltou para o Primeiro Emprego decolar?

O Primeiro Emprego é um programa como um guarda-chuva e suas ações são como se fossem as varetas do guarda-chuva. Uma das ações ficou conhecida como o programa Primeiro Emprego. Nós estamos tentando mostrar que o programa é um conjunto de ações. Vai desde a aprendizagem dirigida à juventude, passa pelos consórcios sociais da juventude, voltado para os jovens de famílias de baixa renda e vai para o cidadão, o empreendedorismo, subvenção econômica, responsabilidade social, serviço voluntário, juventude cidadã, ponto de cultura. Esse conjunto de ações está abarcado no Primeiro Emprego. Se somarmos todas elas nós atendemos, em números redondos, 591.755 jovens em todo o país. Se somarmos a qualificação, o sistema nacional de emprego, nós atendemos a 1,4 milhão de jovens. Só no consórcio social assistimos 63 mil jovens, a grande maioria sem nenhuma expectativa de colocação no mercado de trabalho. As entidades não-governamentais são responsáveis pelo treinamento, qualificação e colocação dos jovens no mercado. Muitas vezes, esses jovens são atraídos pela bolsa de R\$ 120,00 que recebem durante cinco meses, mas vêm frequentar um ambiente sadio. As ONGs têm como meta colocar no mercado de trabalho um terço de jovens.

Por proposta do Ministério do Trabalho, o governo analisa aplicar recursos do FGTS no setor de infra-estrutura. Como está esse debate?

O FGTS foi criado para ser uma poupança na aposentadoria. Nasceu substituindo a estabilidade no emprego, constituindo um fundo com alguns objetivos. Um deles, relacionado ao trabalhador, é o de formar uma poupança que ele saque ao fim do seu vínculo empregatício ou na sua aposentadoria. Nasceu também com a missão de financiar habitação e saneamento básico. Só este ano nós liberamos R\$ 10 bilhões para habitação e, desse total, R\$ 1,3 bilhão em subsídio para famílias de baixíssima renda. Mas ao longo do tempo o FGTS foi constituindo um fundo e atualmente temos um patrimônio líquido da ordem de R\$ 20 bilhões. Foi com esses recursos que imaginei criar um fundo de investimento para o setor de infra-estrutura, que estamos estudando com o Conselho Curador do FGTS e discutindo com o presidente Lula. Potencializar esses recursos, investidos

em títulos públicos, e aplicá-los em setores que gerem mais emprego, para fazer o fundo crescer mais e ajudar a sustentar a Previdência Social, altamente dependente do crescimento do emprego formal. Pensamos em aplicar esse dinheiro em energia, ferrovias, saneamento, estradas e portos. Se não respondermos a necessidade urgente de melhorar nossa infra-estrutura, teremos um grave problema na frente, porque vamos ter um teto para o crescimento do mercado de consumo e do mercado de trabalho. Esse é um gargalo que precisamos ajudar a resolver e o FGTS pode ser uma das saídas para gerar novos negócios.

A oposição critica os programas sociais do governo, que chama de assistencialistas. Qual é sua opinião?

Assumimos o governo com a economia em situação grave, o risco país lá em cima, déficit na balança comercial, déficit em conta corrente. Hoje, a economia está mais consistente, bem como os indicadores sociais. Isso é fruto das políticas realizadas e as políticas sociais têm peso grande na geração de emprego e na consolidação da solidez da economia. O Bolsa-Família, ao atender 11,2 milhões de famílias, contribui para expansão do mercado de consumo e de trabalho, para o crescimento da economia. Some-se a isso a nova política de crédito do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), atendendo mais as micro e pequenas empresas, e até realizando investimentos sociais em cooperativas de produção. Também aumentaram os recursos para financiar a agricultura familiar, bem como o grande produtor rural. O Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), por exemplo, aplicou R\$ 34,3 bilhões em oito anos e o governo Lula, em três anos e meio, investiu R\$ 45,9 bilhões em programas de geração de emprego e renda.

Até que ponto a taxa de juro alta afetou o mercado de trabalho?

Os investimentos sociais e a política de crédito fizeram o contra-ponto à política conservadora em excesso do Banco Central, em termos de taxa de juro. Se o Banco Central tivesse dado uma mãozinha, certamente teríamos tido um resultado ainda melhor, com a economia crescendo a taxas mais altas, gerando mais emprego e contribuindo para o processo de distribuição de renda. ■

Se não respondermos a necessidade de melhorar a infra-estrutura, teremos um teto para o crescimento dos mercados de consumo e de trabalho. É um gargalo que precisamos resolver e parte dos recursos do FGTS pode ser uma das saídas