

# Economia brasileira: as fragilidades estruturais permanecem<sup>(1)</sup>

Luiz Filgueiras\*

Uma vez ultrapassado o pior momento da crise cambial de janeiro de 1999, e inviabilizada a política de sobrevalorização do real frente ao dólar – que se constituiu, durante quatro anos e meio, num dos dois pilares do Plano Real e da política anti-inflacionária do governo – assistiu-se, surpreendentemente, a partir do segundo semestre daquele ano, a uma recuperação da economia brasileira, de forma lenta, mas persistente. Essa retomada fez-se acompanhar por uma pequena redução nas taxas de desemprego e por uma queda significativa – para os padrões adotados até então – das taxas de juros, possibilitada pela manutenção do controle da inflação – depois de um crescimento inicial de suas taxas, logo após a desvalorização cambial – e pelo rápido retorno dos capitais estrangeiros, que se beneficiaram, antes da crise, de *hedge* cambial com títulos públicos.

Por tudo isso e, principalmente, em razão das eleições municipais do presente ano, voltou-se a mencionar e propagandar nos meios governamentais, na grande mídia e entre amplos segmentos de economistas, a certeza de que o País retomou, após duas décadas de estagnação, a rota do “crescimento sustentado” – apesar das dificuldades evidentes do Balanço de Pagamentos e do arrocho impressionante a que vem sendo submetido o setor público.

Em sentido contrário, o presente artigo tem por objetivo demonstrar que essa aparente certeza é uma mera crença e/ou vontade, de natureza políti-

co-ideológica, pois não se apóia nos fatos relevantes que caracterizam, de forma contundente, as fragilidades estruturais da economia brasileira. Fragilidades estas que tendem a passar despercebidas, sempre que ocorre, conjuntamente, uma pequena recuperação do nível de atividade. Isso já se repetiu diversas vezes (pelo menos três), desde a implementação do Real (a nova moeda) em julho de 1994 – o que tem implicado, claramente, uma política de *stop and go* por parte das autoridades econômicas.

Antes de mais nada, contudo, é importante esclarecer o significado do que seja um “crescimento sustentado”, ou auto-sustentado como preferem alguns. De forma esquemática, um crescimento econômico dessa natureza implica pelo menos quatro circunstâncias, que devem acontecer simultaneamente e de forma compatível, quais sejam: 1) relativa estabilidade de preços; 2) crescimento do PIB em níveis satisfatórios – no caso do Brasil, em torno de 6% a 7% ao ano durante alguns anos, para se conseguir incorporar 1,5 milhão de pessoas, que adentram todo ano ao mercado de trabalho, e reduzir estruturalmente as atuais taxas de desemprego; 3) equilíbrio das contas do Balanço de Pagamentos, com redução importante da dependência externa; e, por fim, 4) equilíbrio das contas do governo, em particular no seu conceito operacional – com diminuição significativa do pagamento de juros das dívidas interna e externa e, conseqüentemente, da relação dívida pública/PIB.

A idéia aqui defendida é que as dificuldades que impedem a ocorrência simultânea dessas quatro circunstâncias têm raízes externas e internas ao País.

As crises internacionais, difundidas a partir de determinado país e/ou região, são uma realidade do capitalismo globalizado, que independe da vontade e das ações de outros países – em especial os da periferia do sistema – e ameaça inclusive a economia americana. No entanto, os seus efeitos globalizados têm impactos diferenciados nos diversos países, de acordo com a posição de cada um nessa nova (des)ordem – que se expressa em graus distintos de competitividade e vulnerabilidade externa dos mesmos – e na natureza de suas respectivas políticas econômicas adotadas: cambial, monetária e fiscal, mas também industrial e de comércio exterior. (Filgueiras, 1999).

No caso do Brasil – e de todos os demais países da periferia do sistema capitalista, que adotaram modelo econômico e políticas de estabilização semelhantes – as taxas de crescimento um pouco mais elevadas, ao pressionarem a Balança Comercial e/ou o nível de preços, sempre colocam a economia na rota de uma crise cambial, com a saída de capitais e a redução das reservas cambiais do Banco Central – o que obriga as autoridades monetárias a elevarem, de novo, a taxa de juros, freando-se, assim, a retomada do crescimento. Isso, por sua vez, deteriora as finanças do Estado e acelera o endividamento público, elevando ainda mais a relação dívida pública/PIB, o que “exige”, mais uma vez, a adoção de um ajuste fiscal draconiano – que garanta superávits primários expressivos e possibilite, dessa forma, o pagamento dos juros das dívidas interna e externa. As conseqüências para o mercado de trabalho e as políticas públicas são desastrosas, com o aumento das taxas de desemprego, a precarização das ocupações e a redução dos gastos sociais. Em resumo:

...a saída definitiva da armadilha cambial depende, entre outras coisas, do crescimento das exportações, que viabilize saldos positivos na Balança Comercial e, por ex-

tensão, reduza os déficits na conta de transações correntes, – possibilitando uma menor dependência com relação aos capitais externos. No entanto, os fatos estão demonstrando que, em se mantendo o atual grau de abertura comercial, a simples desvalorização cambial [ocorrida a partir de janeiro de 1999] dificilmente conseguirá resolver o problema da Balança Comercial. Desse modo, a obtenção de um desenvolvimento que possa ser sustentado dinamicamente, isto é, crescimento com estabilidade monetária e sem risco de novas crises cambiais, exige a implementação de políticas ativas de comércio exterior, agrícola, industrial e tecnológica – implicando, obviamente, uma outra postura por parte do Estado (idem).

Entretanto, de forma oposta,

...a atual política econômica, mesmo após a mudança do regime cambial, apenas promove uma espécie de “fuga para frente”, que fragiliza financeiramente o Estado e exige,

reiteradamente, sucessivos “ajustes fiscais”. A mesma pode saciar, momentaneamente, em cada conjuntura, o apetite dos ‘mercados’ [e um novo ciclo de consumo, de curtíssima duração], mas para apenas recolocar, mais à frente, os mesmos problemas e as mesmas contradições” (idem).

### **A herança do projeto econômico-social liberal: 1994/2000**

O Plano Real, implementado desde o final de 1993, constitui-se no “carro-chefe” de um projeto político-econômico muito mais amplo, de natureza liberal. Apoiado na abertura comercial e financeira da economia e na sobrevalorização da nova moeda até janeiro de 1999, foi, e continua sendo, muito mais do que um plano de estabilização. A sua implementação, coerentemente com o seu ideário, tem levado ao:

...avanço da internacionalização/desnacionalização da economia brasileira, à redefinição do papel e das políticas do Estado – reformas e privatizações – e à desregulamentação dos mercados, em especial dos mercados financeiro e de trabalho. Sob esta ótica, a ‘âncora cambial’, ao garantir a estabilidade monetária – razão essencial da legitimação

política do primeiro Governo Cardoso – cumpriu muito bem o seu papel, pois facilitou a implementação, quase integral, do referido projeto, bem como a reeleição do Presidente (idem).

A herança econômico-social desse projeto, ao aprofundar a **dependência externa do País** e a **fragilização financeira do Estado**, por um bom tempo ainda continuará, se mantida a atual política econômica, dificultando enormemente a retomada da rota de crescimento sustentado da economia brasileira. As suas consequências continuarão a se manifestar num baixo crescimento do produto e em sucessivas flutuações de curto prazo, no crescimento do desemprego e na precarização dos postos de trabalho.

As tabelas e gráficos, a seguir apresentados, têm por objetivo evidenciar que, apesar da desvalorização cambial de janeiro de 1999 ter possibilitado um alívio momentâneo no Balanço de Pagamentos do País – com redução do déficit na conta transações correntes – os dois problemas centrais da economia brasileira, acima mencionados, continuam sem solução no âmbito da política econômica atualmente implementada.

Desse modo, iniciando-se a análise pela inflação, verifica-se que a estabilização monetária, objetivo maior (explícito) do Plano Real, e que se constituiu na sua mais imediata, evidente e única realização positiva, continua sob controle. Após o salto verificado nas taxas de inflação em 1999, decorrente da desvalorização cambial ocorrida a partir de janeiro, pode-se constatar uma nova redução das mesmas no ano 2000 – conforme a política de metas inflacionárias adotada a partir do segundo

semestre do ano passado. De uma forma geral, essas taxas, medidas pelos mais diferentes índices de diversas instituições, ficarão no presente ano em níveis semelhantes àqueles verificados nos anos de 1996 e 1997. Em particular, o IPCA, que baliza as metas estabelecidas pelo governo, deverá fechar o ano dentro do previsto, isto é, em torno de 6% (Tabela 1).

Com relação à Balança Comercial, verifica-se que, após a crise cambial, com a conseqüente desvalorização do real, o seu déficit reduziu-se, em 1999, de US\$ 6,5 bilhões para US\$ 1,2 bilhão. No entanto, isso não ocorreu em virtude de uma retomada das exportações – que caíram de US\$ 48 para US\$ 41,6 – mas sim em razão de uma queda mais acentuada das importações, de US\$ 48,1 bilhões para US\$ 40,6 bilhões. No presente ano, apesar das projeções iniciais do governo de um saldo positivo de US\$ 6 bilhões, posteriormente sucessivamente revisto para menos, já se espera um novo saldo negativo na Balança Comercial, próximo ao do ano passado, apesar do montante acumulado até o mês de setembro ter sido positivo em US\$ 754 milhões. De um lado, as exportações cresceram, mas não de acordo com as expectativas do governo; de outro, as importações, empurradas pela retomada do crescimento da economia, aumentaram mais do que o previsto (Gráfico 1). Além disso, deve-se mencionar que as exportações foram menores do que os números indicam, uma vez que os mesmos foram inflados pela devolução de aviões da VASP, por falta de capacidade de pagamento da empresa, que tiveram seus valores contabilizados como exportação.

A Balança de Serviços, por sua vez, também diminuiu o seu déficit em 1999 – de US\$ 28,8 para US\$ 25,2 – apesar do crescimento em US\$ 3,2 bilhões do montante de juros pagos. A redução das viagens internacionais em US\$ 2,7 bilhões e das remessas de lucros e dividendos em US\$ 3,4 bilhões, mais do que compensou o maior encargo com a dívida externa. No ano 2000, até o mês de se-

**Tabela 1**  
**Varição Anual de Preços (%) – Brasil - 1994/2000**

ANOS	ÍNDICES						
	IGP-DI	IPA-DI	IPC-DI	INPC	IPCA	IPC	ICV
1994	2.406,80	1.029,19	1.240,92	929,32	916,43	941,25	1.082,94
1995	67,50	6,38	25,91	21,98	22,41	23,17	46,19
1996	9,34	8,10	11,34	9,12	9,56	10,04	13,18
1997	7,48	7,80	7,23	4,34	5,22	4,83	6,11
1998	1,70	1,51	1,66	2,49	1,65	(1,78)	0,47
1999	19,99	28,90	9,12	8,43	8,94	8,64	9,57
2000 Jan-Set	8,15	10,08	5,11	4,23	4,87	3,87	5,97

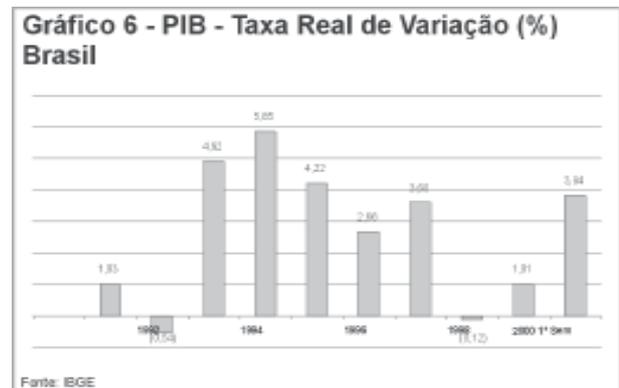
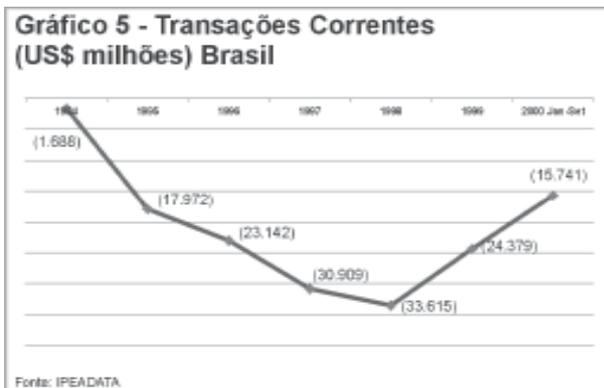
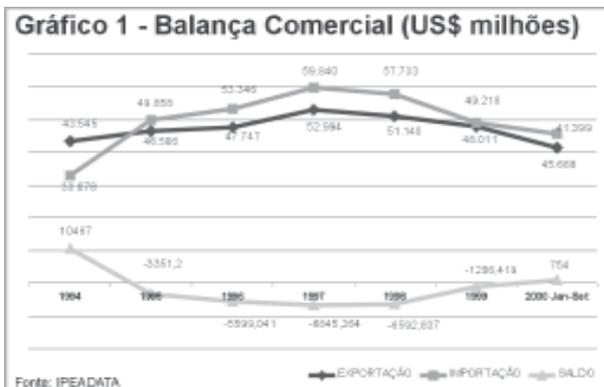
Fonte: ai.com.br/indices/

tembro, observa-se uma nova redução no déficit da Balança de Serviços, com a mesma devendo fechar o ano com um saldo negativo um pouco menor do que o de 1999. No entanto, deve-se frisar que essa redução vem se apoiando, mais uma vez, na diminuição das remessas de lucros e dividendos, que deverão crescer nos próximos anos, segundo todas as expectativas, em função das privatizações realizadas e do processo de desnacionalização sofrido pela economia brasileira nos últimos anos. Por sua vez, os gastos com as viagens internacionais voltaram a crescer e ficarão maiores do que os do ano passado, enquanto os juros pagos deverão ficar próximos aos de 1999 (Gráficos 2, 3 e 4).

O desempenho da conta de transações corren-

tes do Balanço de Pagamentos do País, após a desvalorização do real em janeiro de 1999, expressou-se numa redução significativa do seu déficit, que, de US\$ 33,6 bilhões em 1998, passou para US\$ 24,3 bilhões, devendo voltar a se reduzir no ano de 2000 para algo próximo a US\$ 20 bilhões (Gráfico 5).

O problema, entretanto, é que além desse valor ainda ser extremamente alto – deve ser lembrado que esse déficit, em 1994, foi de apenas de US\$ 1,7 bilhões bilhão – correspondendo a mais de 4% do PIB, o mesmo se verificará num ano sem grandes sobressaltos na economia mundial, com crescimento modesto da economia brasileira – em torno de 4% e após dois anos de estagnação (Gráfico 6).



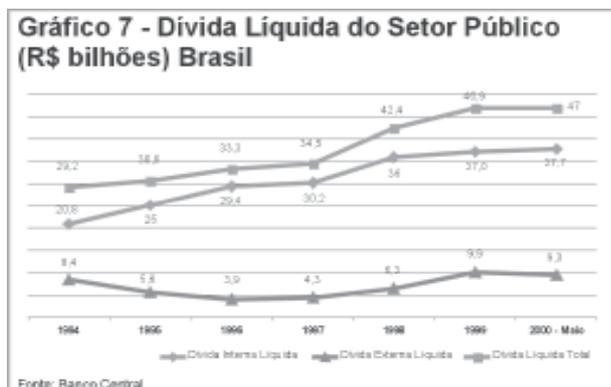
Em suma, a fragilidade externa ainda é muito grande, não permitindo taxas de crescimento mais elevadas e colocando o País numa situação extremamente vulnerável com relação a qualquer piora na situação internacional, como, por exemplo, o aumento do preço do petróleo, a elevação da taxa de juros americana, a desvalorização do euro ou a deterioração das condições econômicas argentinas. O déficit acumulado na conta de transações correntes, após a desvalorização cambial, atingiu o montante de US\$ 40,1 bilhões até setembro do presente ano, conforme evidencia a Tabela 2, decorrente, sobretudo, do déficit acumulado na Balança de Serviços, que tende a crescer nos próximos anos.

**Tabela 2**  
**Transações Correntes (US\$ milhões)**  
**Montantes Acumulados nos Períodos Pré e Pós-Real**

Discriminação	Pré-Real (90-94)	Pós-Real (95/98)	Pós-Crise (99/2000-Set)	Pós-Real (95/2000-Set)
Balança Comercial	60.345	(22.388)9	(452)	(22.840)
Balança de Serviços	(70.580)	(94.118)	(43.018)	(137.136)
Transferências	8.907	10.868	3.333	14.201
Saldo	(1.325)	(105.637)	(40.137)	(145.774)

Fonte: IPEADATA

A vulnerabilidade externa do País, pelo lado das transações correntes, tem como contrapartida, no plano interno, a fragilização das finanças públicas, o que se agrava, sobretudo, quando o governo se vê na obrigação de elevar a taxa de juros para frear o crescimento da economia e impedir a fuga de capitais do País. Conforme evidencia o Gráfico 7, a dívida líquida total do setor público, em especial a dívida



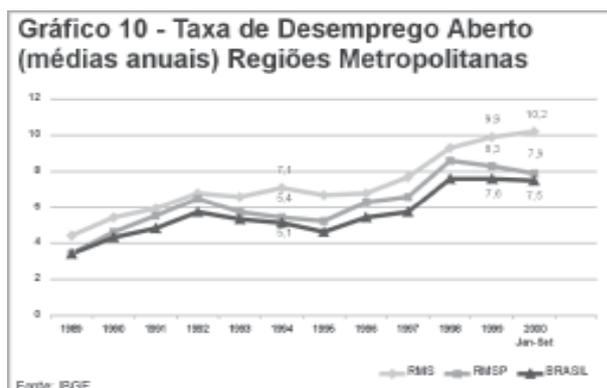
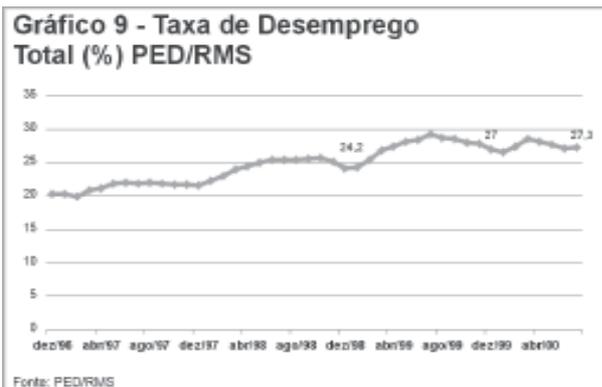
interna líquida, cresceu em 1999 e deve se manter nesse mesmo nível no presente ano, equivalendo, aproximadamente, a 47% do PIB.

O crescimento e a posterior manutenção dessa dívida ocorreram apesar da obtenção de superávits primários nas contas públicas após a crise cambial de 1999, acima de 3% do PIB, tanto em 1999 quanto em 2000, fruto das exigências do FMI quando do pacote de empréstimo feito ao Brasil em fins de 1998 (Gráfico 8). É óbvio que essa deterioração das finanças públicas se reflete na queda da qualidade dos serviços básicos prestados pelo Estado à população e, juntamente com a vulnerabilidade das contas externas do País, potencializa o risco de uma nova crise cambial.



Por fim, os efeitos da crise cambial e, posteriormente, da retomada do crescimento sobre as taxas de desemprego, podem ser vistos nos Gráficos 9 e 10. Depois de baterem recordes em 1999, essas taxas deverão fechar o ano de 2000 com uma pequena redução, e de forma diferenciada, em todas as regiões metropolitanas do País, por qualquer metodologia que se adote (Pesquisa Mensal do Emprego do IBGE ou Pesquisa de Emprego e Desemprego do SEADE/DIEESE). O problema é que as mesmas continuam muito elevadas, acima mesmo das taxas verificadas em 1998, antes da desvalorização do real.

Em resumo, dentro das restrições impostas pela lógica dessa política de estabilização, o desempenho da economia brasileira no ano 2000 foi melhor que o do ano anterior, até porque se vinha de dois anos anteriores muito ruins. A sua trajetória beneficiou-se de uma melhora do cenário internacional, com a manutenção do fluxo de capitais internacionais, apesar de não ter havido novas e significati-



vas privatizações significativas de empresas públicas. Com isso, a taxa de câmbio se apreciou e apresentou uma menor volatilidade, o que implicou menores pressões sobre a taxa de inflação, que deverá se situar dentro da nova meta inflacionária estabelecida (6%), mesmo com a redução da taxa de juros.

Nessas circunstâncias, houve uma retomada do crescimento, uma pequena diminuição das taxas de desemprego e a estabilização do montante da dívida pública, enquanto proporção do PIB. Pelo lado do setor externo, tanto as exportações quanto as importações voltaram a crescer, sendo que as primeiras foram impulsionadas pelo maior nível da atividade econômica interna, o que inviabilizou as expectativas do governo de um superávit comercial importante.

No entanto, o que se quer ressaltar é que, independentemente do maior alívio no curto prazo, verificado no ano 2000, as circunstâncias macroeconômicas fundamentais, que dificultam a retomada do

crescimento auto-sustentado, continuam presentes, em virtude da natureza da abertura comercial e financeira promovida desde o início dos anos 90, quais sejam: a fragilização financeira do setor público e a enorme dependência do País relativamente aos fluxos de capitais internacionais. A desvalorização cambial, por si só, não se mostrou capaz de corrigir essa situação, que se associa às mudanças estruturais mais recentes sofridas pela estrutura produtiva e financeira do País. Adicionalmente, não se devem subestimar outras dificuldades, de caráter estrutural, para a retomada de um crescimento sustentado, como é o caso, por exemplo, da necessidade urgente de novos investimentos na geração e distribuição de energia

Enfim, torna-se cada vez mais evidente que o Brasil não tem competitividade suficiente para sustentar o atual grau de abertura da economia, o que significa dizer que esse impasse, que coloca em oposição crescimento econômico e emprego, de um lado, e o equilíbrio das contas externas e das finanças públicas, de outro, só pode se resolver a partir da implementação de um outro projeto de inserção do País na economia internacional. É óbvio, entretanto, que as elites econômicas e financeiras podem optar por manter a atual política e continuar *fugindo para frente*, como foi feito até agora pela Argentina e pelo México, só para ficar-se em dois exemplos mais notórios. Entretanto, o preço a ser pago pela maioria da população se tornará cada vez maior, deteriorando-se ainda mais as já péssimas condições sociais do País.

(1) O conteúdo do presente artigo baseia-se em algumas idéias presentes em livro recentemente publicado pelo autor, intitulado *História do Plano Real*, originalmente escrito para Concurso de Professor Titular na Faculdade de Economia da UFBA. A elaboração das tabelas e gráficos contou com a participação do estudante de mestrado Laumar Neves.

\* Professor Adjunto e membro do Núcleo de Estudos Conjunturais (NEC) da Faculdade de Ciências Econômicas da UFBA. Doutor em Ciências Econômicas pela UNICAMP.