

Economia brasileira hoje

[notas para uma intervenção oral]

Brasília, 14 de abril de 2013

César Benjamin

1. Agradecimentos. Pensei em não aceitar, pois não tenho feito um acompanhamento sistemático da economia brasileira atual. Sou muito mais editor que economista. Pesou a oportunidade de ouvir.

Tendo aceito, permaneci em dúvida sobre o eixo desta minha fala. Ele surgiu anteontem, ao ler uma entrevista do ministro Aloísio Mercadante, publicada em O Globo. Antes de explicitá-lo, preciso repassar rapidamente elementos da nossa história recente, para só então chegar àquela que é, a meu ver, uma grande questão para os analistas da economia brasileira contemporânea.

2. A decisão mais marcante da trajetória econômica brasileira no século XX foi a de industrializar o país. Ela afrontou a economia política então predominante, de matriz inglesa, que afirmava que cada país devia se especializar nos setores em que era mais produtivo. Isso produziria uma otimização do sistema econômico internacional e um aumento geral na renda de seus integrantes, que tenderia a convergir no longo prazo. Na prática, para nós, significava perpetuar a condição primário-exportadora.

Houve muitos motivos para rompermos com isso. Destaco apenas um: a percepção de que, na medida em que a renda das sociedades aumenta, parcela crescente dessa renda se dirige a bens com maior conteúdo tecnológico, tipicamente produzidos pela indústria, em detrimento dos produtos primários. Logo, com o tempo, as economias que continuassem centradas nesses últimos disputariam entre si uma parcela decrescente da renda global. Nessa nova leitura, o sistema internacional não tendia a produzir aumentos gerais de renda, muito menos convergência, mas a aprofundar as assimetrias entre as nações.

Para escapar dessa armadilha era preciso fazer um esforço para alterar a divisão internacional do trabalho, induzindo a industrialização de países periféricos. Tratava-se de produzir uma mutação nas suas estruturas produtivas, mutação que em larga medida seria feita *contra* os sinais do mercado, pois as indústrias nascentes, por definição, são menos eficientes que as atividades maduras. Isso exigia intervenção estatal. A estratégia latino-americana de industrialização, tal como deflagrada depois da crise de 1929, foi conduzida pelos Estados e denominada substituição de importações.

3. Desde o início se percebeu que a industrialização retardatária seria um processo diferente e problemático, com duas áreas críticas: seria feita com tensões inflacionárias permanentes e sob pressão cambial, com crises recorrentes no balanço de pagamentos.

A elas, somava-se, no Brasil, uma terceira área crítica: a oferta de energia.

4. Como qualquer estratégia de desenvolvimento, a substituição de importações sempre andou na corda bamba de iniciativas virtuosas e iniciativas equivocadas. Os principais equívocos, quando ocorreram, foram uma proteção excessiva, indutora de ineficiência, e/ou uma tolerância exagerada à inflação. Isso frustrou a experiência argentina, por exemplo, mas no Brasil a resultante do processo foi claramente exitosa, garantindo um ciclo longo de crescimento.

Chegamos ao fim da década de 1970 com uma matriz produtiva bastante diversificada e complexa, tendo conduzido a substituição de importações até os setores básicos, incluindo o petróleo e a petroquímica, e a indústria de bens de capital, ou seja, as fábricas que fabricam fábricas. Os produtos industriais passaram a predominar na nossa pauta de exportações, deixando para trás a longa herança primário-exportadora.

Tivemos também grandes êxitos no tratamento da questão energética.

Entre as décadas de 1950 (criação de Furnas), 1960 (criação da Eletrobras), 1970 (criação do sistema interligado) e 1980 (capacidade de transporte de grandes blocos de eletricidade em longas distâncias) criamos um sistema elétrico de âmbito nacional, de base renovável, seguro, inteligente e barato. O Brasil assumiu a vanguarda mundial não só no “hardware” (engenharia pesada), mas também no “software” (gestão e otimização) do setor.

Nos combustíveis líquidos, a Petrobras superou a nossa maldição de terra sem petróleo ao passar do continente ao mar, na década de 1970, descobrindo a bacia de Campos e assumindo a vanguarda mundial na tecnologia de prospecção e exploração em águas profundas. O Pró-Álcool, por sua vez, começou a substituir a gasolina por combustíveis renováveis, num processo que deveria chegar ao diesel, também um projeto pioneiro.

Criamos as condições para deixar para trás as crises de energia.

No final dessa longa trajetória havíamos constituído um núcleo endógeno (nacional) indutor de crescimento e gerador de progresso técnico. Ele abrangia mineração, logística, petróleo, eletricidade, bens de capital, insumos básicos, agricultura (incluindo pesquisa agrícola), siderurgia e aviação.

5. No fim da década de 1970 começa a ficar claro que, justamente por ter sido levada até o limite, a estratégia de substituir importações tendia a perder fôlego. Começa então o debate sobre a necessidade de se buscar outra estratégia, que garantisse a abertura de um novo ciclo longo de desenvolvimento para o Brasil. Duas áreas apareciam como candidatas naturais à posição de locomotiva: (a) as exportações, pois o Brasil não desenvolvera uma indústria

dotada de “espírito animal” para disputar o mercado mundial; (b) o mercado interno, que a má distribuição de renda mantivera atrofiado.

Esse debate coincidiu com a formação do PT, e é aqui que o atual ministro Mercadante começa a entrar nessa história. Ele defendia a primeira opção. Eu, a segunda. Não era um antagonismo, pois não são posições excludentes; em larga medida são complementares. Mas havia uma clara diferença de ênfase em nossas posições. Por muitas razões, eu defendia um novo e destacado papel para o mercado interno no desenvolvimento brasileiro.

6. Essa busca de uma nova estratégia econômica foi truncada por dois motivos principais, um virtuoso, outro problemático.

O motivo virtuoso foi a preponderância, na década de 1980, do debate político sobre o fim do regime militar e a reconstrução de instituições democráticas.

O motivo problemático foi a gravíssima crise externa que sobreveio depois de dois choques do petróleo, na década de 1970, e do choque dos juros, no início da década de 1980. Eles abrem uma crise cambial aguda, que logo se transforma em uma crise inflacionária prolongada e grave, com óbvio efeito paralisante sobre a economia.

Mesmo assim, olhando para trás, podemos ver nessa época iniciativas que gestaram transformações socioeconômicas importantes. Cito algumas.

Na década de 1970, a extensão da legislação trabalhista e do direito de aposentadoria às zonas rurais (a população brasileira era relativamente equilibrada entre campo e cidade).

Na década de 1980, a criação de um sistema de seguridade social muito abrangente, com indexação dos benefícios ao salário mínimo; a importância disso não foi logo percebida por causa do baixo valor do salário mínimo de então.

Na década de 1990, o início da recuperação do valor do salário mínimo e dos programas de transferência de renda.

Esses avanços ficaram pendentes até que o controle da inflação, na primeira metade da década de 1990, reabriu o campo de possibilidades da economia brasileira.

O governo de Fernando Henrique começou a recompor o valor do salário mínimo, com um aumento real médio, acima da inflação, de 4,1% ao ano, durante oito anos. Iniciou, também, os programas sociais. Mas sua marca não foi essa. Foi a íntima associação com o capital financeiro internacional, com a apologia da chamada globalização, e o ataque àquele núcleo endógeno (e nacional) que deveria ser o motor do nosso desenvolvimento. São as marcas que o PT tem sabido explorar em cada eleição.

7. Lula assume o governo com a crise inflacionária superada e encontra uma conjuntura internacional excepcionalmente favorável. O Brasil, que havia experimentado choques externos devastadores nas décadas de 1970 e 1980, experimenta agora um choque externo

benigno, com o boom das commodities. Depois de um começo hesitante, o novo governo organiza sua estratégia econômica em torno do fortalecimento do mercado interno, por quatro vias principais:

(a) mantém e aprofunda a política de aumentos do salário mínimo, que cresce em média, em termos reais, 6,2% ao ano, garantindo 16 anos de crescimento real e cumulativo, o que conduz o salário mínimo a um novo patamar.

(b) mantém e expande os programas de transferência de renda;

(c) induz maior formalização do trabalho e garante um discreto aumento na renda média dos assalariados (cerca de R\$ 1.600,00 em 2002, cerca de R\$ 1.800,00 em 2010, em valores constantes);

(d) estimula o crédito.

Essa combinação obtém enorme êxito político.

8. Chego agora à entrevista recente do ministro Mercadante, que me deu o norte desta exposição. Ele rebate todas as dificuldades atuais da economia brasileira, repetindo um mantra: “Abrimos um ciclo longo de desenvolvimento centrado no mercado de consumo de massas”. Era exatamente o que eu defendia, debatendo com ele no PT, há cerca de trinta anos.

A questão, porém, é que não estou seguro de que essa meta tenha sido alcançada ou de que estejamos nesse caminho. Assim como tivemos experiências vitoriosas e experiências frustradas de substituição de importações – que, em tese, era uma estratégia correta –, podemos ter a mesma coisa no caso do consumo de massas. Em vez de estar abrindo um ciclo longo de desenvolvimento, podemos estar construindo um ciclo frustrado. Essa é a questão-chave, a que me referi no início, que devemos tentar responder.

Os instrumentos usados pelos governos do PT para expandir o consumo foram positivos, mas são apenas o “motor de arranque” de um novo ciclo. São a parte fácil do projeto. Se outros problemas não forem enfrentados, o ciclo se frustrará. É o que estou vendo: um acúmulo de elementos regressivos. Destacarei quatro deles, que são coerentes entre si, antes de caminhar para a conclusão:

(a) Um mercado interno pujante e dinâmico não pode se basear em bolsas, aposentadorias e crédito. Ele depende de um mercado de trabalho dinâmico, em quantidade e qualidade, que garanta ganhos sustentados na remuneração do trabalhador, os quais, por sua vez, têm de estar associados à elevação da produtividade. Estamos indo na direção contrária. Os empregos gerados pela economia brasileira contemporânea são de baixa qualificação e baixa remuneração: 85% deles pagam até 1,5 salário mínimo, praticamente 100% pagam até 2 salários mínimos. A criação líquida de empregos acima de 3 salários mínimos tem sido negativa há muitos anos. A economia brasileira perdeu a capacidade de incorporar trabalho qualificado. Temos problemas pelo lado da oferta (crise recorrente do sistema educacional) e da demanda

(quem gera emprego é o setor de serviços não vinculado à produção -- balconistas, vigilantes, moto-boys – e a construção civil). Em pleno século XXI, a população brasileira está se deslocando para setores de baixa produtividade.

(b) O Brasil está se desindustrializando. O PIB brasileiro, mesmo crescendo pouco, tem crescido duas vezes mais que o PIB industrial. A participação da indústria em nossa economia voltou aos níveis de meados da década de 1940. É uma desindustrialização precoce, desassociada do crescimento da renda per capita. Como o consumo de bens industriais continua a crescer, a brecha é coberta por importações. Voltamos a ter um tremendo déficit comercial na indústria. Estamos revertendo a nossa maior conquista econômica do século XX.

(c) A inserção internacional do Brasil está recuando, com a reprimarização da pauta de exportações. Como o ciclo de alta das commodities tende a um fim – isso já foi muito estudado na literatura --, as contas externas brasileiras enfrentam dificuldades crescentes: o saldo comercial é fortemente cadente, enquanto o déficit em serviços e rendas está em expansão (este é um dos subprodutos da desnacionalização da economia). Nosso déficit em conta corrente se aproxima de 3,5% do PIB, o que é alarmante, e pode chegar a 4% nos dois próximos anos. Pode ser uma posição insustentável.

O governo alega que temos reservas de mais de 300 bilhões de dólares, mas essas reservas não foram formadas por saldos em conta corrente, mas sim pela entrada de recursos pela conta de capital. Ou seja, são a contraface de um gigantesco passivo externo, que é um múltiplo das próprias reservas. Para evitar o espectro de uma crise cambial o Banco Central é forçado a subir os juros de tempos em tempos, detendo o crescimento e transformando a questão cambial numa questão fiscal. Mesmo assim, dependendo da configuração da economia mundial, nossas reservas podem não impedir nova crise cambial no futuro, se aquele passivo se mover para fora do país.

(d) A infraestrutura brasileira está deixando de ser um problema para tornar-se uma calamidade. Abandonamos as ferrovias e as hidrovias, e a malha rodoviária continua péssima e disfuncional. Estamos experimentando um grande retrocesso na área energética, com perda de confiabilidade do setor elétrico e destruição das empresas públicas geradoras, o que nos deixa cada vez mais dependentes de uma matriz térmica de péssima qualidade. A meu ver, é questão de tempo voltarmos a enfrentar um racionamento. Nos combustíveis líquidos, a Petrobras enfrenta sérios problemas de gestão, e o setor alcooleiro vive grande crise.

9. Esses quatro problemas estruturais reatualizam desafios históricos que o Brasil havia superado, ou estava em condições de fazê-lo, e convergem para definir uma trajetória de baixo crescimento. A única resposta do governo atual é praticar um keynesianismo vulgar, com ações pontuais de sustentação da demanda. Ações que já se tornaram inúteis, pois o parque industrial brasileiro perdeu a capacidade de capturar essa demanda que cresce. Ela, simplesmente, vaza para o exterior, sob a forma de aumento das importações. É o que explica termos uma economia quase estagnada e uma sensação geral de bem-estar, que nos paralisa.

Falar hoje em abertura de um ciclo longo é muito otimismo. Somos uma economia de baixo crescimento, e pelo menos duas áreas podem provocar uma crise aguda nos próximos anos: a oferta de energia e as contas externas. O Estado perdeu a capacidade de investir.

Esses quatro problemas têm muita coisa em comum: são difíceis, exigem planejamento sério, capacidade técnica e continuidade político-administrativa em prazos longos. Por isso – e aqui concluo –, o Estado e a sociedade brasileiros não estão à altura de enfrentá-los. Hoje, só duas coisas fazem funcionar as instituições do Estado: ações de marketing e corrupção. E o horizonte de expectativas da sociedade está rebaixado: o povo brasileiro quer consumir aqui e agora, não muito mais do que isso. São componentes estruturais do atual arranjo político brasileiro: um Estado fisiológico e uma sociedade apática. Abandonamos a ideia de construir uma nação e transformamos a política em caridade. Não somos capazes de conduzir nenhum projeto dotado de alguma complexidade e sustentá-lo no tempo.

Isso contamina o próprio debate econômico, que permanece centrado no tripé dos juros, do câmbio e da política fiscal. Manejando essas variáveis, podemos buscar combinações mais ou menos virtuosas, mas nenhuma delas resolverá as nossas grandes questões.

Lembro Ignácio Rangel, citando de cabeça: “O desenvolvimento é mau para quem opta por ele. Só povos que se dispõem a fazer grande esforço e pagar alto preço conquistam o direito ao desenvolvimento.” Foi essa capacidade que perdemos. O Brasil se transformou em uma nação de vontade fraca e perdeu o direito ao desenvolvimento. Parece que continuará assim, até que uma crise desarrume esse arranjo perverso.

Muito obrigado.