



13

*A Virada  
Neoliberal do  
Governo Dilma*

André Biancarelli | Pedro Paulo Zahluth Bastos  
Pedro Rossi | Vanessa Petrelli Corrêa

Série Especial AUSTERIDADE ECONÔMICA E RETROCESSO SOCIAL

Em Parceria com BRASIL DEBATE E REDE D



PLATAFORMA  
POLÍTICA  
SOCIAL

CAMINHOS PARA O DESENVOLVIMENTO

Revista eletrônica idealizada e produzida pela rede **Plataforma Política Social** que reúne cerca de 300 pesquisadores e profissionais de mais de uma centena de universidades, centros de pesquisa, órgãos do governo e entidades da sociedade civil e do movimento social.

**EDITOR**

**Eduardo Fagnani**

**EDITOR ASSISTENTE**

**Thomas Conti**

**JORNALISTA RESPONSÁVEL**

**Davi Carvalho**

**REVISÃO**

**Caia Fittipaldi**

**PROJETO GRÁFICO**

**Renata Alcantara Design**

**DIREÇÃO DE ARTE E EDITORAÇÃO**

**Coletivo Vaidapé**

**CONSELHO EDITORIAL**

**Ana Fonseca**

NEPP/UNICAMP

**André Biancarelli**

Rede D - IE/UNICAMP

**Erminia Maricato**

USP

**Jorge Abrahão de Castro**

Ministério do Planejamento

**Lena Lavinias**

UFRJ

**APOIO**

**FRIEDRICH  
EBERT  
STIFTUNG**

[www.fes.org.br](http://www.fes.org.br)

**PARCERIA**

**Brasil  
Debate**



[plataformapoliticasocial.com](http://plataformapoliticasocial.com)

---

# Índice

**Editorial**  
Eduardo Fagnani  
Andre Biancarelli  
Pedro Rossi

04

**A Carta ao Povo Brasileiro,  
de Dilma Rousseff**  
Pedro Paulo Zahluth Bastos

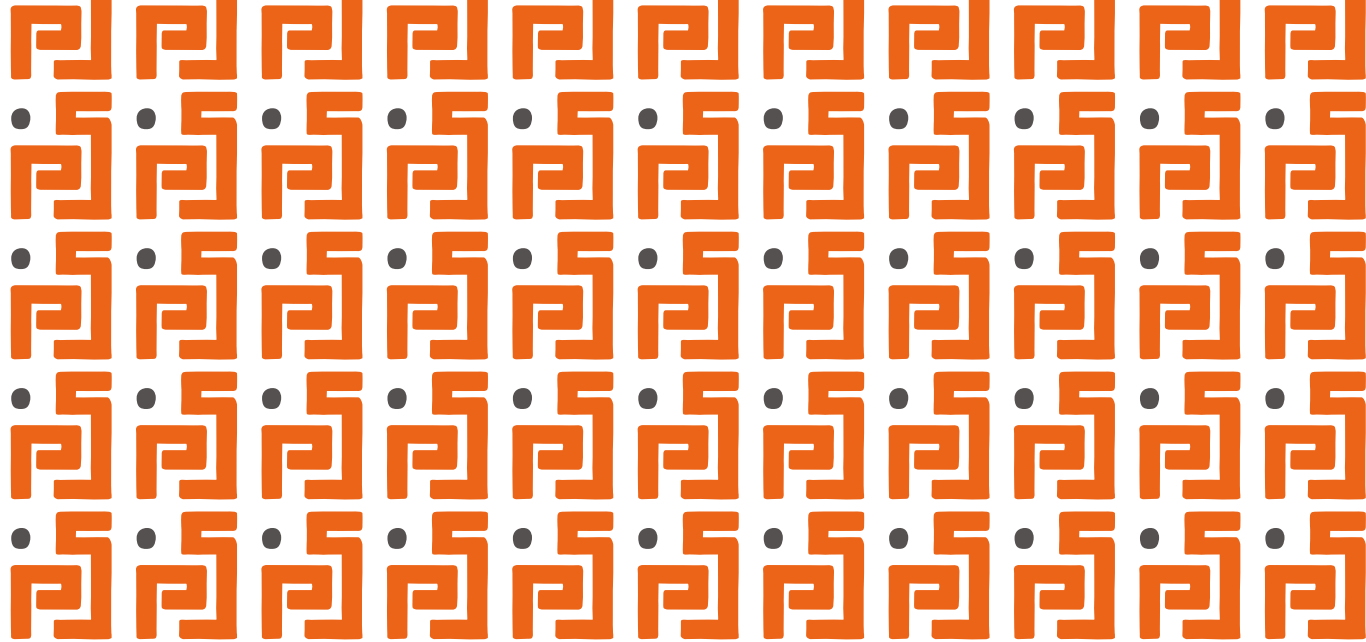
06

**Do industrialismo ao financismo**  
Pedro Rossi e André Biancarelli

14

**Mudanças de cenário, crescimento  
distributivo e arrocho fiscal:**  
Inconsistências dessa equação  
Vanessa Petrelli Corrêa

18



---

# Apresentação

---

**Eduardo Fagnani**

PLATAFORMA POLÍTICA SOCIAL

**Andre Biancarelli**

REDE D

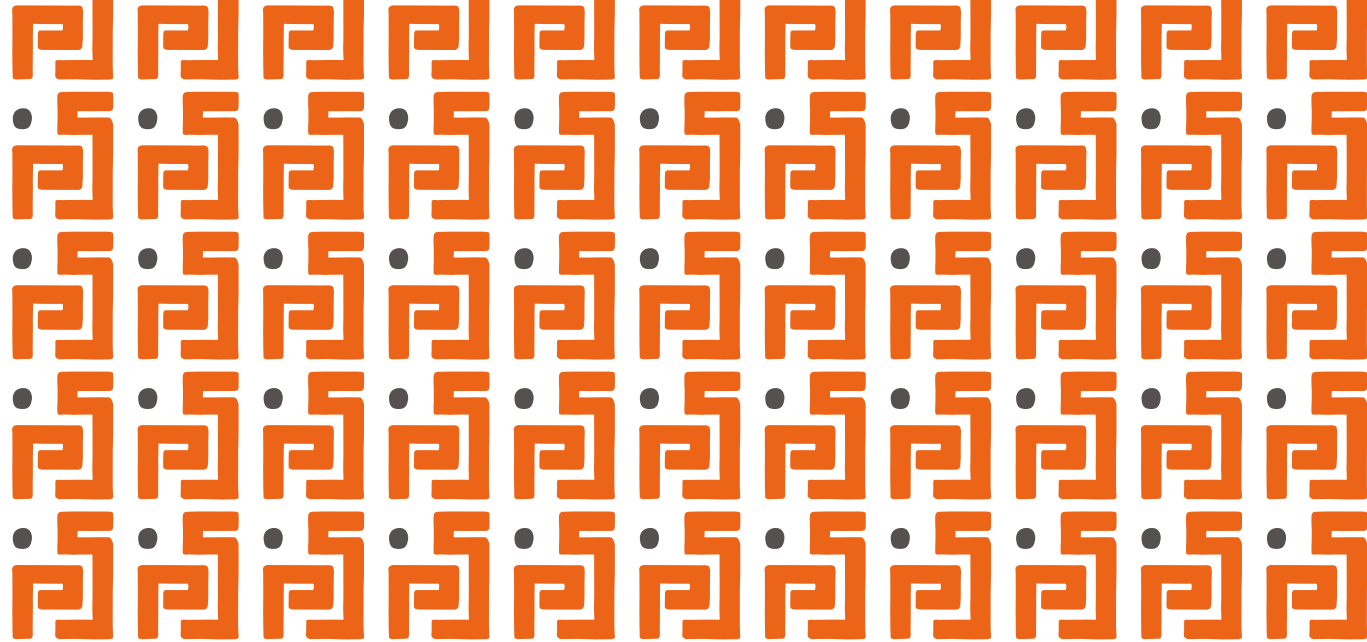
**Pedro Rossi**

Na retórica e na prática, os primeiros movimentos do novo governo Dilma apontam para austeridade na condução da política macroeconômica. Reformas liberais, ajuste fiscal e aperto monetário aparecem no discurso dominante como panaceia e trazem de volta

o fantasma do neoliberalismo que assombrou o país na década de 1990.

Essa virada neoliberal ameaça frontalmente as conquistas sociais recentes e o aprofundamento do processo de distribuição de renda e de ampliação dos direitos sociais. Enquanto o mercado comemora, o peso da austeridade recai sobre os salários, o emprego, os benefícios sociais e os serviços públicos.

Diante disso, a Plataforma Política Social, em parceria com o Brasil Debate e a Rede Desenvolvimentista,



traz ao leitor a Série Especial “Austeridade Econômica e Retrocesso Social”.

A série disponibiliza ao leitor um conjunto de artigos de especialistas no estudo da macroeconomia com análises sobre as primeiras medidas do governo Dilma, o contexto internacional, o abandono das políticas neoliberais mundo afora, as consequências sociais da austeridade e o tripé macroeconômico e sua inadequação.

Nesse primeiro número, intitulado A Virada Neoliberal do Governo Dilma, apresentam-se análises sobre o sentido da mudança de postura macroeconômica e suas consequências. O artigo de Pedro Paulo Bastos compara esse momento histórico ao início do governo Lula, mas alerta para a diferença de cenários econômicos nesses dois momentos, que torna muito mais problemática a atual aproximação com o mercado

financeiro.

Já Pedro Rossi e André Biancarelli argumentam que a gestão macroeconômica do primeiro governo Dilma nunca seguiu uma orientação “social-desenvolvimentista”, ao contrário, foi marcada por equívocos na política fiscal e pelo favorecimento dos setores industriais. O “industrialismo” do primeiro mandato, que atrapalhou o projeto de desenvolvimento social, foi substituído pelo “financismo”, que tem potencial para liquidá-lo.

Por fim, o artigo de Vanessa Petrelli traz uma análise retrospectiva do modelo macroeconômico que levou ao forte crescimento da economia brasileira entre 2004 e 2011, e a posterior desaceleração, destacando que a “solução” de ajuste fiscal parte de uma interpretação equivocada de nossa história econômica recente.

Boa leitura!

---

# A Carta ao povo brasileiro, de Dilma Rousseff

---

## Pedro Paulo Zahluth Bastos

Professor Associado (Livre Docente) do Instituto de Economia da Unicamp. Membro do Fórum 21: Ideias para o Avanço Social. O artigo incorpora dados disponíveis até a data do envio para publicação em 19/12/2014.

Não há uma regra geral para a gestão macroeconômica: ela é uma arte (o clichê é muito repetido, mas não deixa de ser correto). Dependerá

sempre dos problemas diagnosticados e do contexto histórico específico em que a ação reparadora se exerce. O sucesso de um arranjo de políticas monetária, fiscal e cambial num período não assegura o sucesso em período muito diferente.

O anúncio de Joaquim Levy para o Ministério da Fazenda do segundo governo de Dilma Rousseff tem

certo ar déjà vu. Diante da desconfiança manifesta por representantes do mercado financeiro em 2002, o candidato Luis Inacio Lula da Silva escreveu um manifesto destinado a acalmar espíritos especulativos. Prometia repetir o arranjo macroeconômico – o velho tripé – e respeitar contratos que herdara do combalido governo FHC.

Poucos sabiam que o governo Lula iria acentuar o rigor da política fiscal com metas de superávit primário nunca vistas na história do país. No Banco Central, a gestão de Meirelles elevaria o diferencial de juros a ponto de induzir grandes influxos de capital e provocar apreciação cambial inaudita do Real.

Por que a repetição do tripé não levou imediatamente ao tripé característico da década de 1990, desindustrialização, rentismo e déficit crescente de transações correntes, resultando no baixo crescimento?

Em parte por sorte: a economia mundial entrava em 2003 em um longo ciclo de expansão que foi particularmente feliz para países periféricos exportadores de produtos primários, permitindo-lhes acumular reservas cambiais para superar a restrição externa típica da década anterior.

Também por virtude, embora hesitante de início: a expansão do gasto

social, do crédito consignado e o aumento do salário mínimo deram um grande impulso ao mercado interno, que multiplicou o impulso inicial das exportações e induziu grande recuperação do investimento privado e da arrecadação fiscal.

A virtude teve a sorte de liberar-se de entraves desnecessários, depois que a indiscrição quanto às transações financeiras de um caseiro derrubou Pallocci e seu secretário do Tesouro, apelidado à época de Joaquim Mãos-de-Tesoura. Diz-se que Lula não economizava bom humor ao sugerir que Levy era o verdadeiro Presidente da República.

A história se repetirá como farsa em 2015?

Dilma Rousseff já anunciou um roteiro diferente. Prometeu (depois da campanha de reeleição) que o ajuste fiscal não afetará gastos e receitas que reduzam a demanda e, portanto, não empurrará uma economia estagnada para a recessão e a retomada do desemprego.

Antes e depois das eleições, a Carta ao Povo Brasileiro, de Dilma Rousseff foi, de fato, oposta à de Lula, mas suas primeiras nomeações como candidata eleita surpreenderam quase todos, assim como a meta fiscal anunciada por seu novo Ministro da Fazenda: 1,2% do PIB de



Dida Sampaio/AE

acordo com as estatísticas do Banco Central, ou seja, sem descontar investimentos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Lembre-se que, na Casa Civil de Lula, o desconto de investimentos públicos da meta fiscal foi o motivo central de conflito com o Ministério da Fazenda chefiado por Pallocci.

Tamanha reviravolta era necessária? Pode ela ser contraproducente, agravando os problemas que quer resolver, particularmente a trajetória da dívida pública?

Não parece que a reviravolta fosse necessária. É verdade que a retórica

contra os banqueiros na campanha presidencial apenas aprofundou o desconforto mútuo gerado pela politização da redução da taxa básica de juros e, principalmente, o uso dos bancos públicos para forçar a redução dos spreads dos bancos comerciais em 2012. Alguma reaproximação era esperada, uma vez que o governo Dilma pretende ampliar concessões de serviços públicos e enfrenta tanto grande rejeição entre investidores, quanto oposição no Congresso Nacional e na sociedade disposta a paralisar a administração.

Dito isso, a conjuntura atual não



exige contração fiscal até cinco vezes maior do que a variação de 0,36% do PIB e do superávit primário entre 2002 e 2003, dependendo do resultado de 2014; nem de se a meta de 1,2% do PIB anunciada para 2015 for “cheia” ou não.

O risco de um default generalizado da dívida externa privada e o encarecimento trágico da dívida pública denominada em dólares exigia, ali em 2003, políticas apaziguadoras dos mercados financeiros. Hoje, contudo, o governo é credor em dólares e boa parte do passivo externo privado, sobretudo em renda variável, é cotado em reais.

Apesar do déficit em transações

correntes, boa parte é financiado com investimento externo direto, e o diferencial de juros continuará muito atraente depois da elevação das taxas de juros nos EUA. O regime de câmbio flutuante é muito melhor administrado do que em 2002.

O pior é que a contração fiscal pode se mostrar contraproducente para seu objetivo declarado: evitar a perda do “grau de investimento” (investment grade) junto às descredenciadas agências de classificação de risco (Standard & Poor’s, Moody’s, Fitch) que autorizam fundos de investimento a aplicarem na dívida pública e reduzem taxas de juros para os vários agentes privados que levantam recursos no exterior. Por quê?



Blog da Cidadania



Primeiro, porque as condições internacionais são muito diferentes daquelas há 12 anos. Em 2003, o comércio internacional estagnou, antes de crescer perto de 15% a.a. pelos cinco anos seguintes. As exportações brasileiras agregadas para os EUA e União Europeia, contudo, já dobravam em relação a 2002 e decuplicaram em relação a 2001. Também se iniciou em 2003 o boom das exportações industriais para a América do Sul e o boom das exportações de commodities para a China.

Nada semelhante é provável nos próximos anos. Ao contrário, o excesso de capacidade na indústria mundial deve continuar contendo a produção e as exportações industriais brasileiras, enquanto o preço das commodities deve ser

pressionado pela elevação de juros nos EUA e pela desaceleração chinesa.

O que falar da demanda interna, que esteve fortemente protegida da concorrência internacional pela depreciação cambial até cerca de 2006?

O cenário não poderia ser mais diferente. Em 2003, as bases sociais do governo Lula forçavam pela satisfação de demandas reprimidas, e o governo foi capaz de desenhar políticas que abriram, contra a oposição neoliberal, um longo horizonte de ampliação do emprego formal com salários crescentes, das transferências sociais, do crédito ao consumidor e, depois da queda de Pallocci, do salário mínimo e do investimento público, estimulando a produção e o

investimento industrial.

Hoje, ao contrário, a estrutura industrial sofre os danos trazidos pela apreciação cambial e pelo acirramento da concorrência com a crise global. As empresas ampliam a revenda de bens industriais importados e eliminam vagas. A indústria de transformação gerou 2.200 mil vagas de 2003 a 2008, mas perdeu 800 mil de 2009 a 2012.

O crescimento do emprego puxado pelo setor de serviços dá mostras de emperrar em 2014, mas em nenhum momento foi capaz de oferecer empregos bem pagos: de 2011 a 2013, foram geradas 1.400 mil vagas até 1 salário mínimo (S.M.); 3 milhões até 1,5 S.M.; 100 mil até 2 S.M.; mas eliminadas 1.200 mil acima disso. Entre janeiro e novembro de 2014, só foram geradas vagas até 1,5 S.M., no montante de 1.200 mil vagas, sendo eliminadas 500 mil vagas com rendimentos acima de 1,5 S.M. A maré do emprego começou a mudar: no geral, foram eliminadas 30 mil vagas em outubro, e espera-se a mesma tendência nos próximos meses.

Com a virada na expectativa de emprego, o alto comprometimento da renda das famílias com serviços de dívidas e a elevação de taxa de juros, a trajetória de desaceleração do consumo das famílias deve

Com a virada na expectativa de emprego, o alto comprometimento da renda das famílias com serviços de dívidas e a elevação de taxa de juros, a trajetória de desaceleração do consumo das famílias deve prosseguir ou, quiçá, estabilizar-se em torno à taxa de 2% a.a. Dificilmente será fonte de demanda capaz de recuperar o crescimento nos próximos dois anos, pelo menos. Dado o aumento recente da capacidade ociosa da indústria, estoques elevados e a sinalização de contração feita pelo governo, o investimento induzido pela demanda tampouco deve recuperar-se. O risco de racionamento de água ou energia elétrica também não estimula o ânimo empresarial.

prosseguir ou, quiçá, estabilizar-se em torno à taxa de 2% a.a. Dificilmente será fonte de demanda capaz de recuperar o crescimento nos próximos dois anos, pelo menos. Dado o aumento recente da capacidade ociosa da indústria, estoques elevados e a sinalização de contração feita pelo governo, o investimento

induzido pela demanda tampouco deve recuperar-se. O risco de racionamento de água ou energia elétrica também não estimula o ânimo empresarial.

Ademais, o fato de que o alcance da meta de superávit primário deve contar com elevação de alíquotas do IPI, IOF, Cide, TJLP, impostos sobre bens de capital e preços administrados deve pressionar

O que se recomenda em uma economia cuja demanda privada embica para o terreno negativo é exatamente o contrário da austeridade: a ampliação do investimento público, de preferência articulado a um plano longo de recuperação dos investimentos privados.

a inflação e reforçar a desaceleração do consumo e do investimento induzido. Imagine-se se o Banco Central resolver compensar essa pressão inflacionária com o recurso à apreciação cambial induzida por elevação de juros básicos.

E o investimento autônomo? Aparentemente também se reduzirá. Primeiro, porque a meta fiscal exigirá corte do investimento público (inclusive do PAC), enquanto a Petrobrás deve experimentar dificuldades para levar adiante seus projetos. Na melhor das hipóteses, isso pode ocorrer por dificuldades para levantar recursos e pela reforma lenta dos controles contra corrupção. Na pior e menos provável das hipóteses, porque o preço do petróleo pode aproximar-se do piso lucrativo para o Pré-Sal.

O governo parece apostar suas fichas no investimento em recursos naturais e na infraestrutura, sobretudo através de concessões e parcerias público-privadas. O cenário de preços para commodities, contudo, não parece ser muito atraente para investimentos a curto prazo. Concessões e parcerias, por sua vez, dependem de um processo demorado de definição de regras de operação, de licitação e elaboração de projetos. O fato de que as principais empresas candidatas aos leilões, ou seja, as grandes empreiteiras brasileiras, estão sob apreciação policial, judicial e política torna improvável que o investimento autônomo do setor privado nos salve, a curto prazo, da recessão que a austeridade fiscal e monetária deve iniciar em 2015.

Uma recessão não é um evento classificado benignamente pelas agências de classificação de risco, por mais estranhos sejam seus critérios de avaliação. Embora deva resultar de políticas exigidas pelos porta-vozes dos mercados financeiros, é duvidoso que seja capaz de comprar-lhes a boa vontade. Aliás, a história é repleta de ocasiões em que atender à exigência de austeridade dos credores da dívida pública traz exatamente a deterioração da trajetória da dívida e a inquietude dos credores.

Uma recessão tampouco deve facilitar a governabilidade diante de um Congresso Nacional que é muito demandante de verbas e cargos. Principalmente se a recessão empurrar as ruas contra um governo acuado por denúncias de corrupção e por uma oposição inconciliável e, até, constituída por alguns políticos que mal disfarçam o golpismo.

O que se recomenda em uma economia cuja demanda privada embica para o terreno negativo é exatamente o contrário da austeridade: a ampliação do investimento público, de preferência articulado a um plano longo de recuperação dos investimentos privados.

Isso é prudente mesmo que aumente temporariamente a dívida pública antes da elevação da

arrecadação de impostos trazida pela retomada do crescimento e, idealmente, por uma reforma que aumente a progressividade da tributação. É, de todo modo, melhor aumentar a dívida pública mediante o financiamento de investimentos que evitem uma recessão, do que como resultado da queda da arrecadação tributária líquida trazida pela recessão e pela elevação dos juros que corrigem a própria dívida.

Essa é uma Carta ao Povo Brasileiro, para a qual Joaquim Levy não parece talhado. Ele mudará a ponto de respeitar a promessa (pós-eleitoral) de Dilma Rousseff de evitar um ajuste fiscal que afete gastos e receitas que influenciem negativamente a demanda efetiva, empurrando a economia para a recessão?

---

# Do industrialismo ao financismo

---

## Pedro Rossi

Professor Doutor do Instituto de Economia da Unicamp e pesquisador do Centro de Estudos de Conjuntura e Política Econômica (Cecon/Unicamp)

## André Biancarelli

Professor Doutor do Instituto de Economia da Unicamp e pesquisador do Centro de Estudos de Conjuntura e Política Econômica (Cecon/Unicamp)

Na prática e na retórica, as primeiras semanas do segundo mandato de Dilma Rousseff vêm apresentando uma guinada na economia.

A narrativa sobre um fracasso do “experimento desenvolvimentista”, da “nova matriz macroeconômica” e do “excesso de intervencionismo” foi assumida pelas vozes oficiais, a justificar o caminho ortodoxo adotado.

Na nossa opinião, contudo, a gestão macro nos últimos anos foi guiada por uma agenda “industrialista” e por uma política fiscal equivocada, que comprometeu as contas públicas e o crescimento econômico. Se o industrialismo atrapalhou o projeto de desenvolvimento social, o financismo tem potencial para liquidá-lo.

## Erros de percurso e o industrialismo

O primeiro ano do mandato de Dilma Rousseff foi marcado por um forte ajuste fiscal e por outras medidas contracionistas. Em 2011, o investimento público teve queda real de 12% e o investimento das estatais, de 8,6%. Essa contração ocorreu em um cenário de desaceleração da economia mundial e do ciclo doméstico de consumo e crédito. Ou seja, o governo adotou uma política fiscal pró-cíclica – logo anti-keynesiana –, que contribuiu para a recessão.

Em meados de 2012, decidiu-se rever a política de austeridade, mas o percurso escolhido revelou-se equivocado. Os passos posteriores da política macro (entre os quais se

enquadram a queda nos preços de energia, a desvalorização cambial e também a queda na Selic) foram todos justificados pela “agenda da competitividade” e priorizaram ações pelo lado da oferta da economia. O símbolo máximo da aposta “industrialista” se deu com as desonerações tributárias para o setor industrial, implementadas sem contrapartidas formais em termos de produção, exportações ou investimentos.

Tal aposta não deu certo. As desonerações podem ter funcionado para recompor a rentabilidade de alguns setores industriais, mas não geraram crescimento e deixaram um rastro de custos fiscais. Como se esse erro não bastasse, em vez de assumir superávits fiscais menores, optou-se pelas manobras contábeis ou “contabilidade criativa”. O ruído causado agravou a capacidade de



No “novo” discurso liberal, parte-se da percepção equivocada de que o baixo crescimento é decorrente do intervencionismo do Estado; da seguridade social, das leis trabalhistas, dos aumentos de salários, os bancos públicos, etc. Desenvolvimento, na visão liberal, é um conceito esvaziado, entregue a um pretenso caráter natural do sistema capitalista, cuja operação, livre de interferências do Estado, levaria a uma alocação de recursos eficiente. Portanto, diferentemente do industrialismo, o financismo não se preocupa com a indústria, tampouco com a estrutura produtiva que deve ficar sujeita à espontaneidade das forças de mercado.

comunicação de uma equipe que não soube lidar com o pessimismo que tomou conta do país, particularmente depois dos protestos de junho de 2013 e da antecipação do calendário eleitoral.

Muito mais do que “excesso de intervencionismo”, o que fracassou foi o industrialismo e a aposta nas políticas de oferta e de desonerações, já que a redução de custos de produção não alavancou o investimento privado. Na lógica do empresariado, em um ambiente onde todos os componentes da demanda apresentam desaceleração, é melhor recompor margem e não investir.

## O caminho ortodoxo-financista

Que era preciso uma correção de rota, não parece haver dúvidas. Mas o caminho escolhido impõe sérios riscos a toda uma agenda de desenvolvimento com inclusão social.

No “novo” discurso liberal, parte-se da percepção equivocada de que o baixo crescimento é decorrente do intervencionismo do Estado; da seguridade social, das leis trabalhistas, dos aumentos de salários, os bancos públicos, etc.



Desenvolvimento, na visão liberal, é um conceito esvaziado, entregue a um pretenso caráter natural do sistema capitalista, cuja operação, livre de interferências do Estado, levaria a uma alocação de recursos eficiente. Portanto, diferentemente do industrialismo, o financismo não se preocupa com a indústria, tampouco com a estrutura produtiva que deve ficar sujeita à espontaneidade das forças de mercado.

No campo macroeconômico, o caminho financista é guiado pelos limites à discricionariedade do Estado e pela busca exclusiva do equilíbrio fiscal e da estabilidade de preços. Essa concepção ignora a importância do investimento público e da política anticíclica para amenizar as flutuações da renda e emprego.

A aposta de Levy no ajuste fiscal em um ambiente recessivo repete o erro de 2011. A ideia de que a reorientação fiscal irá reequilibrar a economia e criar as condições para o crescimento é resquício de uma ideologia cada vez mais questionada, ancorada nas expectativas racionais. No setor produtivo, ninguém investe porque o governo fez um ajuste fiscal, mas investe quando há expectativa de demanda. Em momentos de baixo crescimento, o ajuste fiscal reforça a queda da demanda e desestimula o investimento. É o que os europeus, com conhecimento de causa, chamam de “austericídio”.

Diante disso, torceremos por uma melhora improvável do cenário externo que, a exemplo do primeiro mandato de Lula, consiga sobrepor os efeitos da austeridade. Se isso não acontecer, resta saber se essa gestão liberal sobreviverá às pressões dos movimentos sociais e das próprias representações industriais. Já os representantes do sistema financeiro sim, parecem satisfeitos, mas sempre prontos a exigir maiores doses de sacrifício.

Por fim, esperamos que um dia entre em cena o “trabalhismo” ou uma agenda social-desenvolvimentista que, a despeito do discurso construído, nunca passou pelo Ministério da Fazenda. Nessa agenda, o desenvolvimento está pressu-posto como uma intenção política, e não como uma espontaneidade advinda dos automatismos do mercado, cuja livre operação é concentradora de renda e riqueza. E a política macro deve buscar manter baixos níveis de desemprego, fazer uso anticíclico dos instrumentos macro, apontar projetos de infraestrutura que sinalizem crescimento e redução de custos, além de valorizar o investimento como instrumento de expansão dos bens públicos para atender as demandas por mais direitos sociais.

---

# Mudanças de cenário, crescimento distributivo e arrocho fiscal:

---

## Inconsistências desta equação

---

**Vanessa Petrelli Corrêa**

Professora do IE/UFU e Secretária do Governo Municipal de Uberlândia.

### Introdução

O período que vai de 2004 a 2010 na economia brasileira apresentou um processo de crescimento maior do que a média dos vinte anos anteriores, acompanhado de maior inclusão social. Ocorre, no entanto,

que a partir de 2011, abre-se uma nova etapa, em que se observa uma queda paulatina do crescimento e uma piora de indicadores macroeconômicos, especialmente os referentes às Necessidades de Financiamento do Setor Público (fluxo) e à Dívida Pública (estoque).

Atualmente, se assiste ao retorno da interpretação tradicional, segundo a qual os desajustes recentemente observados devem-se a “excessos de gasto”, que teriam provocado uma espiral inflacionária, como também a piora das contas públicas, sendo

que um ajuste fiscal é urgente para retomar os patamares anteriores de superávit primário. Contraponho-nos a esta interpretação, e nossa discussão vai no sentido de destacar que a “solução” de ajuste fiscal vem como resultado de uma matriz de interpretação que diverge das ações que foram essenciais para o perfil do crescimento que se verificou após 2003.

## As alavancas do Crescimento

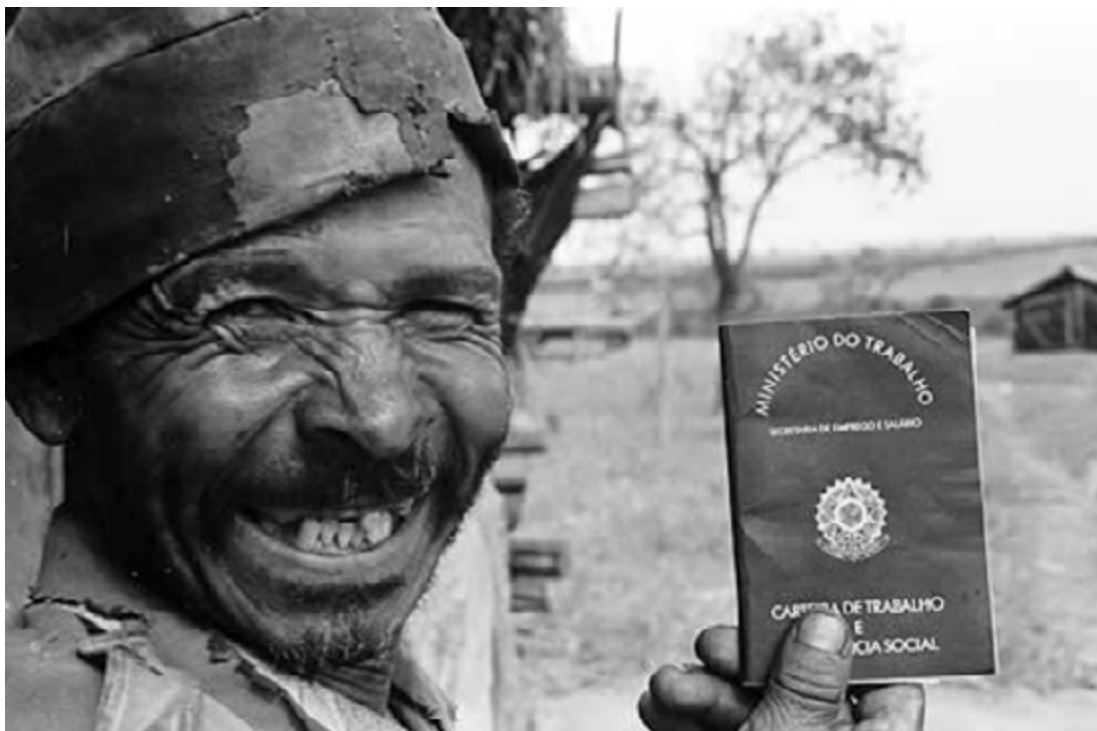
Para nós, a experiência de crescimento verificada no país no período 2004-2011 e que teve a capacidade de gerar maior inclusão, se deveu à combinação de três fatores básicos (i): ao cenário internacional particularmente favorável; (ii) à dinâmica redistributiva interna por meio dos aumentos conjuntos do salário mínimo, das transferências públicas de renda e do crédito às famílias, sendo que este processo afetou fortemente o Consumo; e (iii) à ação do Estado na expansão dos Investimentos Públicos (e das empresas estatais) e no financiamento do investimento privado.

De fato, o crescimento acelerado da economia brasileira a partir de 2003 foi inicialmente impulsionado pelo

setor externo, sendo que o Brasil e outros países periféricos se beneficiaram do aumento dos preços internacionais das commodities e do ritmo de crescimento do comércio mundial. Estas condições levaram a rápido crescimento das exportações brasileiras, especialmente as vinculadas a matérias primas e manufaturados ligados a Recursos Naturais. Este processo gerou impactos de aumento de renda e emprego e provocou um efeito acelerador ao Investimento, induzido por esta nova demanda.

A partir daí, chegamos às demais alavancas, que foram essenciais para puxar o crescimento, mas também provocaram efeitos distributivos. Um dos pontos fundamentais para se compreender a dinâmica gerada é o de que o estímulo do crescimento resultante do Setor Externo deu lugar a um ciclo de crescimento da Carga Tributária, sendo que a expansão da mesma após 2004 esteve relacionada ao próprio processo de crescimento econômico (a Carga Tributária saiu de um patamar de 32% do PIB em 2002, para 34,5% em 2008). Foi este aumento da Carga Tributária que permitiu que houvesse a decisão por uma política de forte expansão dos Gastos Públicos, especialmente após 2006, mesmo mantendo-se elevados Superávits Primários.

No caso dos Gastos com Consumo,



que têm relação com a Renda Pessoal Disponível, a própria expansão do Emprego resultante do crescimento é fundamental. Destaque-se, ademais, que a ação do Estado contribuiu fortemente para o crescimento do Consumo das famílias, mediante três mecanismos: (i) as Transferências de Assistência e Previdência (TAPs), que têm relação com a Carga Tributária e que entre 2003 e 2010 atingiram o patamar de 15% do PIB; (ii) o aumento real do Salário Mínimo, que também afetou fortemente as TAPs, na medida em que parte importante das mesmas está ligada a essa remuneração; (iii) o aumento do Crédito, fortemente influenciado pelo comportamento

dos Bancos Públicos.

No que se refere ao Investimento Público, ele também cresceu ancorado na expansão da arrecadação. Se tomarmos a Formação Bruta de Capital Fixo da União, dos Estados e Municípios e das Estatais Federais, constataremos seu crescimento, especialmente após 2007 – passa de 2,6% do PIB em 2003 para 4,7% do PIB em 2010, quando atingiu seu valor máximo desse interregno. Um fato importante a mencionar é o papel anticíclico que os Investimentos Públicos tiveram após a eclosão da Crise de Subprime, sendo importante comentar os efeitos aceleradores que provocam, afetando os

investimentos privados, fato ainda complementado pelo financiamento do Investimento, via BNDES. Neste contexto, um ponto fundamental a mencionar é que, respondendo ao crescimento da própria demanda interna, os Investimentos Totais cresceram mais do que o próprio Consumo, no interregno que estamos analisando.

## A mudança da orientação do crescimento e a desaceleração

A partir do segundo semestre de 2010 foi possível observar uma mudança na dinâmica do modelo de crescimento. De fato, o conflito constante nas definições da política macroeconômica se explicitou em 2010, quando a inflação ultrapassou o centro da Meta (4,5%aa). Contrariando o diagnóstico de importante parte dos economistas heterodoxos, de que este resultado teve forte relação com o choque de preço das commodities, o Governo seguiu a interpretação (continuamente veiculada pela mídia) de que o excesso de demanda fora o causador da aceleração inflacionária observada, e isto provocou um processo de ação antiexpansionista, que envolveu diferentes

medidas, com destaque para a redução de Gastos Públicos, controle dos empréstimos e aumento de juros, sendo que esta última medida permaneceu até agosto de 2011.

Desta forma, entre junho de 2010 e janeiro de 2011 a taxa de crescimento das despesas da União apresentou queda importante, e em agosto de 2011 ela já havia caído para 4,31%. Paralelamente, a taxa de crescimento das Receitas mantinha basicamente os patamares anteriores (entre 10% e 13%). Neste sentido, à medida que esta dinâmica se observava ocorria uma melhora do Resultado Primário da União, sendo que em agosto de 2011 ele chegou ao nível de 2,93% do PIB.

No entanto, seguimos a interpretação de que esta ação contractionista teve consequências negativas importantes sobre a economia brasileira, na medida em que: (i) veio no momento em que o processo de desaceleração da economia mundial apresentava importantes impactos negativos sobre a Balança Comercial brasileira e sobre as decisões de investir dos empresários; (ii) afetou os componentes da demanda interna, que estavam sendo essenciais à manutenção do crescimento, e estes foram fatores que se somaram para arrefecer ainda mais o conjunto das decisões de investir.

No que se refere ao Setor Externo,

desde 2010 já se observava uma virtual estagnação do Quantum do Comércio, o que vinha junto com uma paulatina queda do preço das Commodities. Este processo afetava, cada vez mais, o movimento das exportações brasileiras, sendo que a Balança Comercial do país apresentava resultados decrescentes, mas ainda positivos. De outra parte, os Investimentos Privados também desaceleravam, e os estoques aumentavam, indicando uma piora na confiança quanto ao futuro.

Ora, a redução dos Gastos Públicos centrou-se fortemente na contração dos Investimentos, tanto da União, quanto dos estados, aliados ainda à queda dos Investimentos das Empresas Estatais. Ou seja, afetou diretamente outra alavanca importante do crescimento, que estava

sendo um elemento essencial de demanda interna, na situação de queda do crescimento mundial e de queda de expectativa de demanda.

É bem verdade que houve a tentativa de contrabalançar a redução dos Investimentos Públicos com incentivos aos Investimentos Privados, mediante uma série de medidas que envolveram: desonerações tributárias, desvalorização cambial, queda dos juros. No entanto, estas ações não obtiveram os resultados esperados, destacando-se que as desonerações não exigiam contrapartidas por parte das empresas: estas aumentaram suas margens de lucro, mas continuaram não investindo. Desta forma, no ano de 2011 observou-se uma queda da FBKF em Máquinas e Equipamentos, ainda que a FBKF em Construções tenha crescido, em grande parte graças à ação do “Minha Casa Minha Vida”. Ou seja: a própria fraqueza da demanda de Investimentos provocou impactos negativos sobre a produção de bens de capital produzidos no país.

A este comportamento somou-se a contração relacionada ao não aumento real do Salário Mínimo, ao controle do crédito e à desvalorização cambial, que comprometeram o Consumo. Desta forma, o que se observa é que a contração do Gasto Público afetou as demandas de Consumo e Investimento e afetou negativamente as decisões de novos

Ora, a redução dos Gastos Públicos centrou-se fortemente na contração dos Investimentos, tanto da União, quanto dos estados, aliados ainda à queda dos Investimentos das Empresas Estatais. Ou seja, afetou diretamente outra alavanca importante do crescimento, que estava sendo um elemento essencial de demanda interna, na situação de queda do crescimento mundial e de queda de expectativa de demanda.

investimentos do setor privado, devendo-se notar que parte importante desse comportamento foi autoinfligido. Ademais, esta situação de baixo crescimento não foi, de fato, revertida deste então, ainda que desde 2012 tenhamos observado a volta do crescimento dos Investimentos Públicos, na tentativa de voltar a alavancar o crescimento.

## Mudança na dinâmica dos fatores que propiciaram o crescimento e necessidade de ajustes às novas condições

Em 2012 o crescimento real do Salário Mínimo foi importante para a manutenção dos Gastos com Assistência e Previdência (TAPS) e, do lado dos Investimentos Públicos, assistimos à retomada dos mesmos. Observe-se que crescem, especialmente, os Investimentos das estatais federais, dos estados e municípios e, com menos vigor, os da União. Mesmo assim, destaca-se a elevação dos investimentos no âmbito do PAC 2 (com uma alta de 40,3% em 2012),

sendo que retomam-se os grandes projetos de investimento de infraestrutura e logística.

Ou seja; as taxas de crescimento das Despesas começam a crescer de novo, a partir de janeiro de 2012. Ainda assim, é importante mencionar que elas passam a apresentar taxas de crescimento substancialmente menores do que as observadas antes de 2010, sendo que as mesmas têm mantido patamares em torno de 4 a 5% ao ano. No entanto, paralelamente se observa a inversão do comportamento das Receitas Públicas, sendo que as taxas de crescimento das mesmas iniciam uma trajetória de queda, por conta da própria queda do crescimento observada a partir de 2011, que provocou um arrefecimento no crescimento da arrecadação, indicando a mudança de conjuntura. Ocorre que esta situação foi, ainda, negativamente impactada pelas desonerações que foram dirigidas ao Setor Privado. O destaque vai para o fato de que estes números são expressivos, sendo que o volume das desonerações, no ano de 2013, alcançou R\$ 77,8 bilhões, o que representa um aumento de 80% em relação aos R\$ 43,1 bilhões de 2012.

Desta forma; a queda do crescimento da arrecadação somada às desonerações são os fatores essenciais para compreender a queda do Superávit Primário, uma vez que não houve explosão de despesas. Aliás, o

crescimento das Transferências de Assistência e Previdência tem sido substancialmente menor (por conta do reduzido crescimento do Salário Mínimo) e o Grupo de “Pessoal e Encargos” também tem apresentado menores patamares de crescimento. Os Investimentos Públicos são aqueles que apresentaram a maior aceleração no conjunto das Despesas, mas devemos lembrar que eles representam apenas cerca de 6% das Despesas Totais.

Estes investimentos conseguem ter efeitos sobre o crescimento em 2013, ainda que o resultado apresentado pelo PIB tenha sido modesto e a situação recente é a de desaceleração dos componentes da demanda, inclusive do Consumo.

Na verdade, o que se observa é que a mudança do cenário externo, indica que os Estados Unidos ainda apresentam uma taxa de crescimento moderada, a Europa ainda demorará para ter uma retomada mais robusta, e a China apresenta taxas de crescimento ainda altas, mas menores do que as apresentadas anteriormente. Ou seja, a perspectiva é a de que a forte expansão mundial observada entre

2003 e 2008 não voltará a ocorrer nos próximos anos, e os países, de forma geral, tenderão a crescer menos do que o observado no referido período anterior. Ademais, os preços das commodities também não terão o mesmo movimento virtuoso que no passado recente.

Este novo cenário provoca duas ordens de impactos na dinâmica brasileira de crescimento: (i) afeta o setor externo, pelo menor vigor de crescimento das exportações brasileiras, explicitando os desajustes do modelo por não ter enfrentado a questão da “não mudança” da estrutura industrial doméstica; e (ii) afeta os componentes da demanda interna, na medida em que um menor ritmo de crescimento afeta a expansão das Receitas e a Carga Tributária, comprometendo a engrenagem das alavancas de crescimento em curso que estão fortemente relacionadas aos Gastos Públicos.

A perspectiva indicada pela análise que levantamos é a de que a saída pelo Setor Externo não apresenta possibilidade de dinamismo mais vigoroso, ainda que se possa observar um potencial de melhora das exportações





de nossos produtos manufaturados, por conta da recuperação dos Estados Unidos e da América do Sul. Neste contexto, a dinâmica do mercado interno brasileiro continua apresentando-se como fundamental, mas a retomada exige uma nova articulação. De um lado, a manutenção das Transferências de Assistência e Previdência continua sendo essencial para a dinâmica redistributiva, mas é preciso observar que esta última exige o crescimento. Destaque-se que o Consumo não voltará ao mesmo patamar de evolução do período pretérito, por conta do menor potencial de crescimento que se desenha; pela redução do espaço de aumento real do Salário Mínimo e pelo próprio aumento da carga de endividamento das famílias observada nos últimos anos.

Nestes termos, os Investimentos continuam sendo alavanca essencial para a retomada, e os Investimentos Públicos são centrais, tanto para a montagem da infraestrutura, quanto para a criação de efeitos multiplicadores e aceleradores, como também pela geração de expectativas favoráveis de demanda para o setor privado.

Seguindo estes argumentos, a manutenção da lógica de obtenção de altos superávits primários e de arrocho fiscal é incompatível com a retomada do crescimento nas novas condições que se apresentam. Isto porque o crescimento da arrecadação

Seguindo estes argumentos, a manutenção da lógica de obtenção de altos superávits primários e de arrocho fiscal é incompatível com a retomada do crescimento nas novas condições que se apresentam.

Isto porque o crescimento da arrecadação será necessariamente menor nos próximos anos em comparação com o período 2003-2010; e, de outro lado, porque os Gastos Públicos continuam sendo centrais à dinâmica econômica brasileira, especialmente se continuamos com o objetivo de redução das desigualdades sociais, conforme o resultado da Eleição Presidencial.

será necessariamente menor nos próximos anos em comparação com o período 2003-2010; e, de outro lado, porque os Gastos Públicos continuam sendo centrais à dinâmica econômica brasileira, especialmente se continuamos com o objetivo de redução das desigualdades sociais, conforme o resultado da Eleição Presidencial.

Os movimentos seguintes exigiriam a redução dos futuros níveis de superávits primários perseguidos e a desmontagem da armadilha das desonerações fiscais. Esta linha de política, é claro, diverge daquela que não considera os elementos de demanda como a chave do crescimento.



[plataformapoliticasocial.com](http://plataformapoliticasocial.com)