

Diagnósticos dos governos Dilma Rousseff: do “industrialismo” à virada neoliberal.

Guilherme Santos Mello¹

Resumo: Este artigo tem como objetivo discutir os diferentes diagnósticos acerca dos governos Dilma Rousseff, ressaltando as diferenças de interpretações dos eventos econômicos e políticos do período. Busca-se construir uma tipologia simples de duas grandes correntes interpretativas, que possuem dentro de si diferentes autores e linhas do pensamento econômico: a visão majoritária, que argumenta que o governo Dilma I teria sido marcado pela chamada Nova Matriz Econômica (NME), uma construção ideológica própria das correntes desenvolvimentistas; e a visão dissidente, que busca em fatores externos, políticos, estruturais e institucionais a explicação para a adoção do que chama de política “industrialista”. Ademais, discute-se a mudança radical promovida pelo governo no início do segundo governo Dilma, chamado aqui de “virada neoliberal”, que se estende até o momento atual e cujas consequências sociais e econômicas são apresentadas de maneira crítica.

Palavras chave: Dilma, Nova Matriz Macroeconômica, Industrialismo, Neoliberalismo, ajuste fiscal.

Abstract: *This article aims to discuss the different diagnoses about the government Dilma Rousseff, highlighting the differences in interpretations of the economic and political events of the period. The aim is to build a simple typology of two great currents interpretation, which have within them different authors and lines of economic thought: the majority view , which argues that the Dilma I government would have been marked by the so-called New Economic Matrix (NME), an ideological construction of developmental currents; and the dissenting view, which points to external factors, political, structural and institutional explanations for the adoption of what he calls political " industrialist ". In addition, it discusses the radical change promoted by the government at the beginning of the second government Dilma, here called "neoliberal turn" , which extends to the present time and whose social and economic consequences are presented critically .*

Key words: *Dilma, New Macroeconomic Matrix, industrialism, Neoliberalism , fiscal adjustment.*

Introdução

No debate econômico brasileiro atual é possível se observar uma grande contaminação da esfera política partidária tanto na construção de diagnósticos, quanto na elaboração de propostas de saída para a crise recente a que o país está submetido. Este processo de acirramento da disputa traz consigo questões teóricas de fundo e aspectos ideológicos, que foram exacerbados pela disputa política de 2014 e não refluíram desde então. Desta forma, o país ainda se encontra diante de indefinições eleitorais recorrentes em razão das pressões pela impugnação da candidata vitoriosa da presidente Dilma Rousseff.

Neste sentido, este texto busca apresentar as principais contribuições dos economistas brasileiros acerca da crise recente, assim como suas prescrições de política e objetivos. Ao fazê-lo, separam-se analiticamente os principais contendores presentes no debate público em dois grandes

¹ Professor do Instituto de Economia da UNICAMP e pesquisador do CECON/UNICAMP.

grupos: o chamado grupo “majoritário”, que compreende a maior parte dos analistas econômicos e se alinha com uma visão mais “ortodoxa” de economia; e os “dissidentes”, que compreende um grupo heterogêneo de economistas “heterodoxos”².

Desta forma, o texto se encontra dividido em duas grandes seções, além desta introdução e da conclusão. A primeira seção busca apresentar e explicar os principais diagnósticos sobre a desaceleração econômica até 2014, enfatizando fatores distintivos entre os economistas “majoritários” e “dissidentes”. Nesta mesma seção, se analisa as consequências das políticas de “administração” desta desaceleração, que aproxima parcialmente os formuladores dos diferentes diagnósticos da seção anterior. Na segunda seção, apresenta-se a guinada na política econômica observada em 2015, a partir da adoção por parte do governo do diagnóstico “majoritário”, assim como suas consequências econômicas, políticas e sociais.

1 – Diagnósticos da desaceleração econômica: um balanço do governo Dilma I.

A economia brasileira atravessou um longo processo de crescimento com inclusão social ao longo dos anos 2000, fato raro em sua história. Até então, ou a economia brasileira atravessava grandes períodos de crescimento econômico com deterioração na distribuição de renda (como nos governos militares dos anos 1970), ou apresentava uma tendência de baixo crescimento, permeado por momentos de *stop-and-go*, onde a renda permanecia concentrada (como nos anos 80 e 90).

A estabilização da inflação na década de 1990, apesar de promover uma melhoria nas condições sociais das populações mais carentes (que eram as mais afetadas pela elevada inflação e o chamado “imposto inflacionário”), não representou uma mudança sustentada nos padrões de consumo e de distribuição de renda e riqueza da sociedade brasileira, historicamente marcada pela profunda desigualdade. A novidade dos anos 2000 foi, portanto, a de promover o crescimento com distribuição das rendas do trabalho, melhorando e modernizando os padrões de consumo das camadas mais pobres, ao mesmo tempo em que mantinha uma estabilidade dos principais indicadores macroeconômicos, com evidentes avanços no controle da inflação e na composição do endividamento público.

Uma vasta literatura econômica e política já se debruçou sobre o período dos governos Lula, apontando seus evidentes avanços, mas também as dificuldades estruturais que permaneceram (e em alguns casos se aprofundaram) na sociedade brasileira. Em suma, há uma interpretação geral de

² A separação entre ortodoxos e heterodoxos neste caso não é a ideal, pelo simples motivo de que alguns economistas heterodoxos tentem a se alinhar ao atual diagnóstico majoritário.

que o governo Lula passou por diversas “fases” distintas³, mas aproveitou a melhoria dos termos de troca internacionais para promover uma política de aumento da renda e do mercado interno, sem esbarrar nas tradicionais crises de balanço de pagamentos vividos por países em desenvolvimento (CARNEIRO, 2010). A ideia de que o país teria adotado um modelo *wage-led* ou *demand-led*, onde o crescimento econômico seria sustentado pelo crescimento da renda do trabalho e da demanda interna, se popularizou bastante entre os analistas (OREIRO, 2011), mas falha em captar a real natureza do crescimento deste período. Nos anos após 2005, o investimento cresceu acima do consumo (exceto 2009), revelando que o aumento da demanda interna e externa promoveu um modelo de crescimento que se sustentava também na elevação do investimento público e privado⁴. O papel central do investimento, como fonte de demanda e impulsionador da oferta, não pode ser desprezado na análise do período (BARBOSA, 2013; SERRANO E SUMMA, 2015). Não sem razão, é elevada a correlação existente entre crescimento do PIB e aumento do investimento (CEMEC, 2015).

Esta realidade se prolongou até a crise de 2008, quando a economia global se viu em apuros e a crise atingiu, particularmente através da escassez de crédito e da fuga de capitais, a economia brasileira no início de 2009. Através de uma política tipicamente keynesiana de incentivos a demanda, reduzindo impostos sobre o consumo e aumentando o crédito fornecido pelos bancos públicos, o governo Lula logrou superar o pior momento da crise rapidamente, fazendo com que o país voltasse a uma rápida trajetória de crescimento já no ano de 2010 (quando cresceu 7,6%). Apesar disso, uma grande discussão tomava conta do país: seria o crescimento econômico sustentável nos mesmos patamares do pré-crise, levando-se em consideração a mudança no cenário externo?

1.2 – O governo Dilma I: o diagnóstico “majoritário”

O primeiro governo Dilma se inicia sob a égide do fim da primeira onda de manifestação da crise internacional, com os EUA ainda tentando se recuperar do choque econômico de 2008/2009 e a Europa ainda não tendo adentrado o momento mais agudo de sua crise, que se atingiria seu auge entre meados de 2011 e 2012. Ao longo de seu primeiro mandato, Dilma enfrentou duas ondas intensas de manifestação da crise internacional: a Europeia, entre 2011-2012 (que se prolonga de

³ A primeira, até a queda do ministro da Fazenda Antônio Pallocci, de característica mais tradicional e liberal, apesar de já conter elementos da nova política social. A segunda fase, após a queda do ministro Antônio Pallocci, de característica desenvolvimentista, com o aumento do papel do Estado, do investimento e dos bancos públicos.

⁴ Como fica evidente na reportagem do Valor Econômico do dia 01/11/2013, intitulada “Investimento cresceu mais rápido que consumo e PIB em 10 anos” (<http://www.valor.com.br/brasil/3324936/investimento-cresceu-mais-rapido-que-consumo-e-pib-em-10-anos>). Apesar disso, é importante salientar que a maior parte dos investimento ocorreu em setores pouco dinâmicos do ponto de vista da inovação e da indústria, o que explica o seu baixo encadeamento e a redução da complexidade do tecido econômico brasileiro no período.

alguma forma até os dias atuais); e a desaceleração Chinesa, entre 2013-2014. Este cenário internacional adverso, no entanto, pouco aparece na maioria interpretações que buscam avaliar os resultados da economia brasileira no período.

Majoritariamente, o debate econômico nacional atribuiu o desempenho ruim da economia brasileira no primeiro governo Dilma quase que exclusivamente as políticas econômicas “heterodoxas” adotadas no período. Nesta interpretação, a base da política econômica teria sofrido uma inflexão em seu eixo orientador anterior, o chamado tripé-macroeconômico, passando a adotar políticas macro voltadas para a promoção do crescimento da demanda doméstica. Esta nova forma de conduzir a política econômica foi denominada de “*nova matriz econômica*” (NME), cujo conteúdo é alvo ainda hoje de divergências entre os economistas. Segundo os defensores desta visão, os motivos para a adoção da NME teriam sido de ordem ideológica (PESSOA, 2014), não derivando necessariamente de pressões políticas por parte dos grupos de suporte ao governo, muito menos de necessidades econômicas reais empiricamente fundamentadas.

Resumidamente, podemos caracterizar o que ficou conhecido no debate como NME como uma “flexibilização” (para alguns uma verdadeira ruptura) das regras que orientam o tripé macroeconômico tradicional (BARBOSA, 2015a). Enquanto a política monetária do tripé macro tradicional se vale da taxa de juros como forma de manter a inflação próxima ao centro da meta, a política monetária da NME busca forçar uma queda de juros com o objetivo de incentivar o investimento produtivo e reduzir os custos de crédito; enquanto a política cambial do tripé macro tradicional prezava pela livre flutuação da taxa de câmbio, a política cambial da NME enfatiza a intervenção nos mercados cambiais (através de regulamentações e a utilização de *swaps* cambiais) com o objetivo de desvalorizar a moeda, incentivando assim os produtores nacionais; por fim, enquanto a política fiscal do tripé macro tradicional visava a obtenção de superávits primários, com o objetivo de reduzir o déficit nominal e controlar a evolução do endividamento público, a política fiscal da NME teria sido marcada por um expansionismo irresponsável, com excesso de gastos públicos para bancar transferências sociais e subsídios ao investimento produtivo⁵.

De uma maneira geral, a descrição da NME (que pode incluir outros elementos além dos acima citados, a depender do economista que a esteja descrevendo) converge para um denominador comum: o aumento da intervenção do Estado em alguns preços macroeconômicos chave, como

⁵ “A NME caracterizou-se por uma política fiscal expansionista, pelo abandono do Banco Central do protocolo do regime de metas de inflação fixando taxas de juros baixas incompatíveis com a meta de inflação, expansão do crédito pelos bancos estatais, intervenção sistemática do Banco Central (Bacen) no mercado de câmbio deixando de lado o sistema de câmbio flexível. Ademais, introduziu-se controle de preços nos produtos derivados do petróleo e com a renovação dos contratos de concessão de energia elétrica desejava-se reduzir as tarifas de eletricidade”. (Barbosa, F., 2015a)

câmbio, juros e tarifas públicas. Alguns economistas consideram centrais para explicar o mau desempenho da economia brasileira no período a intervenção do Estado nas taxas de rentabilidade de alguns setores estratégicos, como o bancário⁶, de infraestrutura⁷ o de energia elétrica⁸.

O grande problema da descrição aqui construída para a NME é a ausência de uma historiografia do próprio termo: cunhado pelo Ministério da Fazenda ainda no final de 2011 com o objetivo de comunicar mudanças na forma de gestão do tradicional tripé macro, o termo passou a ser usado por analistas econômicos para definir uma infinidade de questões relacionadas à política econômica, que muitas vezes pouco ou nada tinham a ver com ao conceito original de NME. Na realidade, o termo se tornou uma referência para explicar quase tudo o que havia de pretensamente “errado” na condução da política econômica nacional, tendo sido politicamente utilizado por diversos economistas como uma caricatura das posições desenvolvimentistas, atribuindo todas as decisões econômicas as escolas “heterodoxas” e, consequentemente, todos os problemas econômicos as decisões no âmbito da NME⁹.

É evidente que, para os defensores do diagnóstico “majoritário”, o resultado da NME só poderia ter sido negativo: o aumento da inflação, a queda do crescimento, a retração da confiança do empresário e a deterioração das contas públicas seriam todos efeitos esperados da adoção de uma política macroeconômica “desenvolvimentista” e “irresponsável”. Afinal de contas, uma orientação de política econômica mais intervencionista, na visão de um liberal, dificilmente obterá sucesso como estratégia de desenvolvimento econômico. Esta leitura, no entanto, está longe de ser unanimidade no debate público, que comporta uma série de visões “dissidentes” para explicar o desempenho econômico brasileiro no primeiro governo Dilma Rousseff.

1.3 – O governo Dilma I: o diagnóstico “dissidente”

Na contramão dos diagnósticos “majoritários”, que responsabilizam a NME pelo conjunto de problemas enfrentados pela economia brasileira ao final do primeiro governo Dilma, podemos elencar algumas interpretações “dissidentes”, que buscam jogar luzes sobre outro conjunto de fatores para explicar a situação econômica do período. Estas interpretações também apontam

⁶ Redução dos *spreads* e uso de bancos públicos para aumentar competição no setor.

⁷ Negociação das novas concessões de portos, aeroportos, rodovias e ferrovias, com debates acerca do estabelecimento de um teto para a taxa interna de retorno destes investimentos.

⁸ Negociação da renovação das concessões para a produção de energia, que pretendiam reduzir a rentabilidade das empresas privadas do setor.

⁹ “Essa coisa toda foi a tentativa de Dilma Rousseff de realmente executar o modelo macroeconômico keynesiano de desenvolvimento, de que os caras da Unicamp falavam todos esses anos, mas que nunca foi posto em prática”, disse o economista Tony Volpon, da Nomura, referindo-se à universidade onde Dilma fez pós-graduação em Economia (mas não concluiu o curso). “Não deu certo, isso só piorou as coisas, em todos os ângulos que você puder pensar - crescimento, inflação e contas externas.” (LEAHY, 2014).

problemas na condução da política macroeconômica doméstica, mas de natureza bastante diversa daqueles que se encontram no coração da interpretação majoritária de corte liberal.

Em primeiro lugar, cabe salientar que as interpretações “dissidentes” tentem a questionar a existência e duração da chamada NME. De acordo com o diagnóstico majoritário, a NME teria perpassado todo o governo Dilma, com alguns economistas (PESSOA, 2015) defendendo a hipótese de que ela se iniciou de fato em 2009, com as políticas anticíclicas aplicadas por Lula para a saída da crise internacional. No entanto, é preciso diferenciar as políticas macroeconômicas praticadas em 2009, com claro viés de incentivo a demanda e ampliação do crédito, daquelas praticadas a partir do final de 2011, com o objetivo de reduzir custos produtivos e incentivar a oferta e os investimentos privados (BARBOSA, 2015).

Além disso, é preciso enfatizar que já a partir de 2013 dois dos principais “pilares” da chamada NME passam a ser revertidos, com a ampliação da taxa de juros e a retirada da regulamentação do mercado cambial por parte do BC¹⁰ (BASTOS, 2015; BARBOSA, 2015). Sendo assim, é possível argumentar que o período real de flexibilização do tradicional tripé macroeconômico durou somente entre o final de 2011 e o primeiro trimestre de 2013.

Por fim, salienta-se que o investimento público apresentou uma tendência de queda na média do período¹¹, indicando que o propagado descalabro fiscal estaria muito mais ligado a temas como as desonerações tributárias (ou gastos tributários, como costumam chamar os economistas) e a queda do crescimento econômico, que reduz a arrecadação pública, totalizando uma queda maior que R\$ 200 bilhões em arrecadação nos anos de 2014 e 2015.

Em resumo, mesmo que tenha havido uma tentativa de flexibilizar a gestão do tradicional tripé macroeconômico, isso teria ocorrido em um período demasiadamente curto para explicar o conjunto de dificuldades econômicas que o país passou a enfrentar nesta nova década.

Em segundo lugar, os diagnósticos dissidentes tendem a considerar que o diagnóstico majoritário despreza ao menos três grandes fatores explicativos da dinâmica econômica brasileira no período: primeiramente, as mudanças no cenário econômico internacional e seus impactos no Brasil; em segundo lugar, as mudanças na estrutura produtiva e nas estratégias empresariais ao longo das últimas décadas no capitalismo brasileiro; por fim, despreza-se a existência de atores

¹⁰ No caso dos juros, a reversão se inicia ainda em abril de 2013, enquanto a retirada de algumas regulações no mercado futuro de câmbio tem início em junho de 2013, como fica claro nesta reportagem do jornal Folha de S. Paulo. (FOLHA, 2013) <http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2013/06/1294138-governo-retira-iof-sobre-mercado-derivativo-de-cambio.shtml>

¹¹ Segundo cálculos preliminares, esta queda chegou a alcançar 1% na média entre os anos de 2010 e 2014 (SERRANO E SUMMA, 2015 p.24), fazendo com que a taxa de investimento público deflacionada fosse ligeiramente menor em 2014 do que em 2010.

políticos e do impacto de mudanças nas convenções políticas sobre a trajetória do desenvolvimento nacional.

1.3.1 – A crise internacional e as mudanças no capitalismo.

O primeiro fator central desprezado pelo diagnóstico majoritário é o impacto da crise econômica global na economia brasileira. Em geral, o argumento usado pelos defensores do diagnóstico “majoritário” para desprezar este fator é o de que a crise afetou a todos os países, tendo o Brasil obtido um desempenho pior do que os seus pares. Sendo assim, a única explicação plausível para este mau desempenho deveria se encontrar na adoção de políticas domésticas equivocadas de superação da crise.

Este argumento parece fazer pouco sentido econômico. Em primeiro lugar, por que a reação rápida do Brasil fez com que ele fosse um dos primeiro países do mundo a sair da recessão em 2009, tendo sido um dos menos afetados pela primeira onda de manifestação da crise internacional. Em segundo lugar, por que a crise não afeta a todos os países da mesma forma, tendo impactos diferenciados a depender da estrutura e da conjuntura de cada nação.

Em grandes linhas, podemos dizer que a mudança no cenário externo não se resume a uma simples mudança de preços relativos, que teria afetado negativamente os países produtores de commodities, em particular a partir de 2011/2012 (após uma melhoria expressiva entre 2005/2008 e, particularmente, 2009/2011). Apesar de esta mudança ter ocorrido e ter afetado decisivamente a alocação dos investimentos produtivos, o fim do arranjo sino-americano expôs de uma vez por todas o excesso de capacidade produtiva global, na ausência do consumidor de última instância anterior, os EUA. Além disso, a estratégia de saída da crise dos EUA e de alguns outros países, reforçando a defesa de seus mercados através de desvalorizações de sua moeda e da promoção das exportações, criaram um evidente cenário de recrudescimento da concorrência internacional, em particular voltada para países com grandes mercados consumidores (BASTOS, 2010). Neste cenário, a mudança na divisão internacional do trabalho iniciada na década de 1980 se aprofundou, com um avanço ainda maior do complexo manufatureiro asiático sobre outros países em desenvolvimento (HIRATUKA, 2015).

Esta mudança de estratégia não se resume aos governos dos países: as próprias empresas, grandes conglomerados financeiros produtivos internacionais, também adotaram novas estratégias de divisão do trabalho ao redor do planeta, além de passarem por um novo período de centralização do capital, típico das crises de grandes proporções do capitalismo (HIRATUKA E SARTI, 2015). A forma encontrada pelos principais países para impulsionar suas combalidas economias, qual seja, a

emissão monetária na forma de programas de “afrouxamento quantitativo” (QE), gerou diversas bolhas nos mercados de ativos reais e financeiros, além de promover a chamada “guerra cambial”, em recorrentes rodadas de tentativas de desvalorização competitiva (HUDSON 2010; EICHENGREEN, 2013). A combinação de excesso de liquidez, grande mobilidade de capitais e um ambiente de baixa regulação, amplia a instabilidade financeira e compromete os países a prosseguirem em sua ensandecida ampliação da liquidez, sob a ameaça de convulsionar sua economia caso retome patamares positivos de taxas de juros.

Em suma, podemos afirmar com segurança que as transformações na economia global não se resumiram a uma mera mudança de preços relativos, mas se estenderam para uma verdadeira disputa pelos mercados nacionais em escala global, com cada país usando as “armas” de política econômica que tinham a sua disposição para ocupar o espaço de outrem, promovendo assim uma guerra cambial, ampliando e recrudesando sobremaneira as condições de concorrência e reorganizando as cadeias globais de valor.

Neste cenário, os países mais afetados pela crise são aqueles que, além de exportadores de *commodities* (que viram seus termos de troca se deteriorar a partir de 2011, dada a desaceleração chinesa e a crise europeia), também possuem:

- 1- Amplos mercados consumidores, sendo afetados pela busca de novos mercados pelas principais potências econômicas em recuperação, dado o excesso de capacidade produtiva global;
- 2- Indústrias pouco competitivas e abertas para a penetração de insumo e bens importados, sendo afetados pelas políticas de realocação da capacidade produtiva para países mais competitivos, em um processo de constante arbitragem regulatória e trabalhista.
- 3- Mercados de capitais abertos, poucos regulados e bastante atrativos a enxurrada de liquidez internacional, dado a existência de elevado diferencial de taxa de juros, sofrendo mais os impactos da *guerra cambial*;

O Brasil se enquadra na totalidade dos itens acima descritos, sendo assim um dos países que mais foram afetados com a mudança estrutural na forma de funcionamento do capitalismo global no pós-crise. A própria adoção de políticas anticíclicas de demanda (2009/10) e de políticas de oferta (2011/13), visando melhorar a competitividade das empresas nacionais, são reações a este novo cenário externo. Ou seja, o comportamento da política econômica doméstica só pode ser compreendido como uma reação às mudanças da economia política internacional.

A ocultação, no diagnóstico majoritário, da dimensão internacional como fator central da explicação da dinâmica econômica brasileira nos leva a crer que a adoção das políticas econômicas domésticas foi fruto de escolhas autônomas, meramente baseadas em questões ideológicas, o que está bastante distante da realidade. As escolhas, mesmo que não tenham alcançado o efeito desejado, derivam do necessário reposicionamento estratégico do país frente às mudanças no quadro internacional e ao fim de um ciclo de crescimento doméstico puxado pela demanda das famílias.

1.3.2 – A estrutura produtiva brasileira nos últimos 20 anos;

Um segundo elemento ausente do “diagnóstico majoritário” diz respeito às mudanças estruturais sofridas pela economia brasileira desde a década de 1980, quando se encerra o longo ciclo de industrialização nacional. Até a década de 1980, o Brasil passou pela construção, em diferentes etapas, de seu parque industrial, substituindo importações em um primeiro momento e promovendo a industrialização pesada, tendo logrado constituir um complexo industrial diversificado, que incluía desde indústria de bens não duráveis, duráveis, básicas e alguns setores de bens de capital¹². A partir da década de 1980, com a crise da dívida e a fragilização financeira do Estado Brasileiro, o processo de industrialização paralisa, refluindo de maneira notável no início da década de 1990, com a perda de diversos setores industriais na esteira da abertura comercial e dos períodos recessivos (CARNEIRO, 2002).

O fenômeno da desindustrialização em um país de baixa renda como o Brasil é bastante discutida na literatura internacional e local, mas capta apenas uma parte das importantes mudanças na estrutura produtiva nacional¹³. Por exemplo, ela pouco ou nada diz sobre o processo de internacionalização e concentração da estrutura de propriedade das empresas brasileiras, fenômeno típico da década de 1990 (marcada pelas privatizações), mas que prosseguiu nas décadas posteriores. Esta mudança na estrutura de propriedade limita o potencial das opções de política macroeconômica doméstica, uma vez que as estratégias de investimentos das empresas multinacionais são determinadas externamente, pela sua matriz e seu planejamento estratégico (LIMA, 2015). Estas estratégias se orientam, dentre outros fatores, pelo processo de arbitragem regulatória e trabalhista e pela busca de mercados e recursos, jogando enorme pressão sobre os

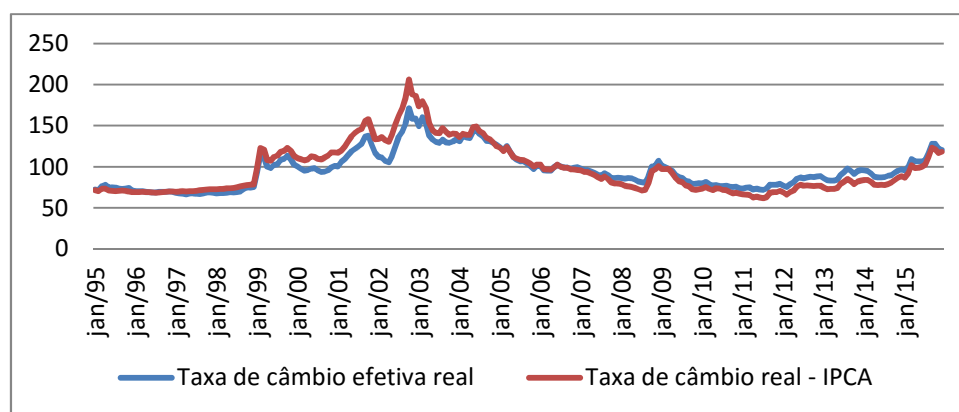
¹² Apesar disso, nunca logramos internalizar o processo técnico científico nem desenvolver um sistema financeiro privado verdadeiramente capaz de financiar o avanço do desenvolvimento industrial.

¹³ Ou da especialização regressiva, como ressalta Coutinho (1997), um conceito mais específico que o de desindustrialização, que aponta a tendência de especialização da estrutura produtiva nos setores tecnologicamente menos dinâmicos. Hiratuka e Sarti (2015) também buscam mostrar as limitações do debate sobre desindustrialização no país, marcado por uma análise pobre das mudanças no capitalismo internacional.

Estados Nacionais na direção de desregular o mercado de trabalho e permitir, sem limitações, a entrada e saída de capitais (CARNEIRO, 2007).

Ademais, ao longo dos anos 90 e 2000, é possível se notar um longo período de sobrevalorização cambial (como pode ser visto no gráfico 1.4), permeado de alguns momentos de desvalorização (como 1999-2002 e 2009-2010). Este período também foi marcado pela presença de elevadas taxas reais de juros, usadas para manter o câmbio apreciado e, desta forma, combater a inflação

Gráfico 1.3 - Taxa de câmbio real e real efetiva (jan/1994 =100) - Brasil, 1995/2015



Fonte: BCB

Esta combinação juros altos/câmbio estruturalmente valorizado (BRESSER PEREIRA, 2010) fez com que os produtores nacionais se tornassem cada vez mais dependentes dos rendimentos não operacionais (de natureza financeira, vinculados às taxas de juros pagas pelos títulos públicos) e buscassem cada vez mais fornecedores estrangeiros, aumentando a penetração das importações na sobrevivente indústria nacional e desarticulando as cadeias produtivas nacionais. (BRUNO et al, 2011)

Diante deste empresário internacionalizado, importador e rentista, as típicas políticas econômicas de incentivo à produção industrial podem não alcançar os efeitos esperados, tendo inclusive efeitos contrários no curto prazo. A desvalorização cambial, por exemplo, afeta os custos dos empresários, que dependem pesadamente de insumos importados e que, no mais das vezes, tomaram dívidas em dólar devido à tendência recorrente de valorização cambial. A redução dos juros, vista tradicionalmente como forma de incentivo ao setor produtivo ao reduzir o custo de crédito e aumentar as fronteiras de investimento, reduz a rentabilidade dos empresários ao comprimir seus ganhos de natureza financeira, que ganharam crescente importância em seus balanços. Ou seja, a estrutura produtiva e as características do empresariado limitam a capacidade

de incentivo da política cambial e monetária tradicionais, o que explicaria em parte o fracasso da estratégia “industrialista” adotada por Dilma ao longo do seu primeiro mandato.

1.3.3 – A mudança nas “convenções” políticas: Junho de 2013.

O último elemento central ausente no diagnóstico “majoritário” é a questão política/institucional. Como qualquer não-economista deve saber, os governos não operam em ambientes neutros, onde as decisões de política econômica operam sem constrangimentos de qualquer ordem. Ao contrário, os obstáculos institucionais e políticos à operação de uma estratégia de política econômica são centrais para refletirmos acerca de seus efeitos na sociedade, uma vez que as expectativas e convenções sociais limitam ou impulsionam os resultados esperados pelos *policy makers*.

No caso brasileiro, três grandes mudanças políticas/institucionais ajudam a explicar os resultados econômicos do primeiro governo Dilma. A primeira diz respeito à súbita mudança nas convenções políticas, observada a partir de junho de 2013 na esteira de uma série de manifestações de caráter nacional. Esta onda de manifestações teve início em São Paulo, após a Polícia Militar agredir um grupo ainda pequeno de manifestantes que protestavam contra o aumento da passagem de ônibus. Na confusão, jornalistas também foram atingidos e feridos, o que garantiu uma ampla repercussão dos protestos e, em particular, da repressão policial. Em resposta a estes fatos, novas manifestações foram convocadas, contando com volumes cada vez mais expressivos de pessoas. Ao final de junho, milhões de pessoas ao redor do país saíam às ruas em dias previamente combinados, para protestar pelas mais diversas pautas¹⁴.

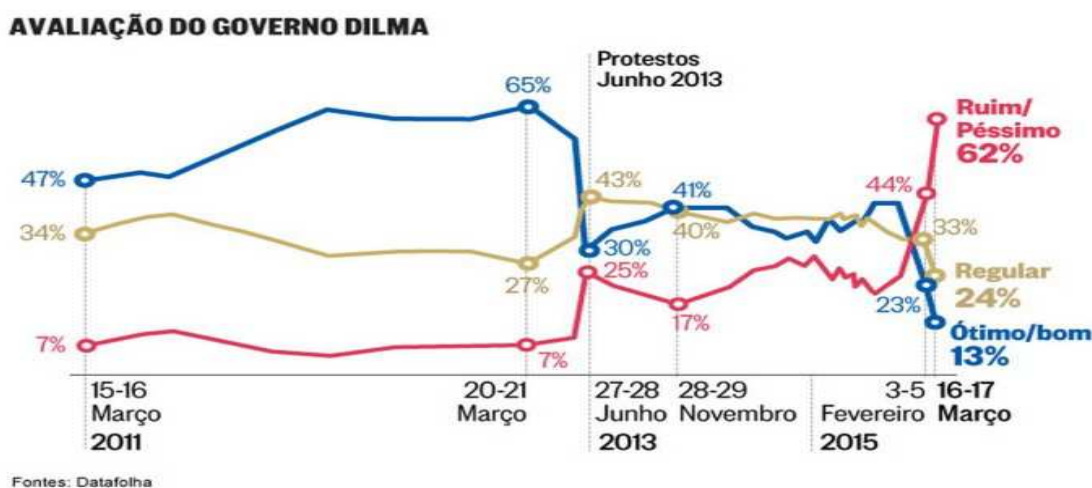
Os impactos destas manifestações são diversos, mas o que deve ser mais ressaltado aqui é a ruptura das convenções políticas observada neste período. O chamado pacto neodesenvolvimentista (BOITO, 2012), ou o Lulismo na concepção de Singer (2009), foi abalado com as manifestações de 2013, enfraquecendo a estrutura política que sustentava os governos populares até então.

Até o mês de maio, as pesquisas indicavam uma elevada popularidade do governo federal (próxima a 57% de aprovação), assim como índices ainda elevados de confiança dos empresários e consumidores. Após junho, a popularidade do governo e da presidenta Dilma cai para um patamar próximo de 30% de aprovação, sendo que a confiança dos consumidores e do empresariado cai rapidamente para próximo a níveis de neutralidade. Ou seja, em menos de um mês as “convenções”

¹⁴ Apesar de ter se iniciado como um movimento comandado por setores da esquerda em defesa do transporte público gratuito, rapidamente as ruas foram tomadas por massas de pessoas, politicamente amorfas e com reivindicações que pouco ou nada tinham a ver demanda inicial. O fato de as manifestações serem basicamente espontâneas, convocadas em rede, sem uma liderança e/ou uma bandeira unificada torna sua interpretação bastante complexa, sendo alvo de debates no campo da ciência política e da sociologia ainda nos dias atuais.

sociais e políticas do país se alteraram profundamente: de um estado geral de confiança no governo, na liderança política da presidenta e de otimismo com o futuro do país, adentrou-se um momento de profunda descrença no governo e na presidenta¹⁵, além de desconfiança com o próprio futuro do país, refletido na queda da confiança.

Imagem 1 – Avaliação do governo Dilma Rousseff, 2011/2015.



Fonte da imagem: Jornal O Globo (<http://oglobo.globo.com/brasil/datafolha-62-reprovam-governo-dilma-15627030>)

Este novo estado de convenções impõe duas mudanças importantes para o cenário econômico: em primeiro lugar, a queda da popularidade do governo e da presidente (comparável apenas a deterioração de popularidade verificada no início do segundo governo Dilma) reduz sua capacidade de implementar uma estratégia própria de desenvolvimento, em particular uma estratégia que exige conflitos com grupos sociais poderosos; em segundo lugar, a queda na confiança dos empresários e dos consumidores debilita as perspectivas do mercado interno, o grande motor do crescimento nacional que ainda funcionava adequadamente, uma vez que a crise externa e a queda dos investimentos públicos já eram visíveis.

Uma segunda mudança política de grande impacto decorre, em parte, da primeira. A queda expressiva da popularidade do governo e da presidente fez com que os debates eleitorais se iniciassem já em meados de 2013, antecipando o aumento da incerteza causada por pleitos eleitorais. O fato de a presidente não ter se mostrado capaz de recuperar boa parte de sua popularidade perdida fez com que seus adversários iniciassem o período de ataques ao governo mais cedo, causando inclusive defecções no campo governista (como foi o caso do PSB de Eduardo Campos) que dificultaram a governabilidade no restante do período de governo. Diante de uma

¹⁵ É importante se destacar que o descrédito atingiu o conjunto dos governantes e políticos brasileiros, apesar de ter sido mais intensa no caso do prefeito de São Paulo (que estava no centro do debate das tarifas de ônibus) e da presidente Dilma, que assumiu para si o protagonismo de uma estratégia de resposta aos manifestantes, uma vez que várias reivindicações passaram a ser direcionadas ao governo federal.

eleição incerta, bastante polarizada e com um governo ainda fragilizado (seja eleitoralmente, seja em sua base de apoio no Congresso Nacional e na sociedade), aumentou ainda mais a incerteza, o que certamente contribuiu para a estagnação econômica verificada em 2014.

Por fim, o último elemento importante a considerarmos diz respeito a uma questão política/institucional, que foi a deflagração da operação Lava-Jato. Esta operação de investigação de crimes cometidos contra a Petrobras pelas principais empresas de engenharia nacional criou uma grande instabilidade política, uma vez que estas empreiteiras são as principais fontes de financiamento eleitoral dos partidos e candidatos. Além disso, a paralização de diversas obras e contratos, assim como o cancelamento de diversos projetos de investimento destas empresas, traz consigo impactos econômicos diretos e indiretos, que atingem a rede de serviços e indústrias fornecedoras destas cadeias produtivas. Algumas pesquisas chegam a indicar que o impacto da operação lava-jato no PIB somou quase 2% do produto em 2015, mas as incertezas e a instabilidade já haviam se iniciado ao final do ano de 2014¹⁶.

Somando estes três fatores, resta claro que a análise econômica do período em questão não pode prescindir da análise das mudanças de convenções políticas e institucionais, que tiveram importante papel em particular a partir de meados de 2013, impactando a estratégia de desenvolvimento adotada pelo governo brasileiro.

1.4 – A mudança na política econômica como resposta a crise: “Nova Matriz Econômica” ou “industrialismo”?

Uma vez acrescentados estes três aspectos estruturais fundamentais para a compreensão da condução e a escolha das estratégias econômicas da política econômica do governo Dilma I, o entendimento deste período (e dos motivos para e seu o fracasso) fica facilitada.

O governo Dilma I se inicia com uma estratégia bastante tradicional de política econômica: diante da rápida recuperação da economia brasileira em 2010, registrando um crescimento do PIB de 7,6%, o governo assume para si os argumentos conservadores e, atemorizado pelo risco de aumento da inflação, decide promover a desaceleração econômica, se valendo de políticas fiscais e monetárias restritivas¹⁷. Esta desaceleração se mostra bastante veloz, uma vez que ao final de 2011

¹⁶ Como pode ser observado na reportagem do jornal Valor Econômico, cujo título “Lava Jato tem potencial de tragar 2% do PIB brasileiro” espelha o impacto das investigações na atividade econômica. Disponível em <http://www.valor.com.br/valor-investe/casa-das-caldeiras/3993682/lava-jato-tem-potencial-para-tragar-2-do-pib-brasileiro>

¹⁷ A esta estratégia Serrano e Summa (2012 e 2015) denominam “desaceleração rudimentar”, apontando para os efeitos recessivos do ajuste fiscal e monetário de 2011 como a grande causa da desaceleração posterior, uma vez que se desarticula uma série de investimentos que estavam programados antes da imposição deste “freio” na economia.

o crescimento do PIB cai para próximo de 3,9%, acompanhado por uma forte queda do investimento público e privado.

Ao perceber que a estratégia inicial tinha atingido seu objetivo e começava a prejudicar as perspectivas de crescimento, o governo reverte seu primeiro ímpeto conservador e decide adotar uma nova estratégia (CAGNIN et al, 2013), com base no diagnóstico apresentado por diversos ramos do setor produtivo. Neste diagnóstico, o principal problema a ser enfrentado é a queda de rentabilidade das empresas produtivas, atribuída em grande medida ao elevado custo produtivo no Brasil¹⁸. Desta forma, a agenda central do governo passa a ser a de garantir condições de competitividade para a indústria nacional, reduzindo custos de produção, de crédito e criando um ambiente macroeconômico propício para a expansão do investimento privado em meio a um cenário internacional adverso.

Esta agenda, a que chamaremos por motivos óbvios de “industrialista” (ROSSI E BIANCARELLI, 2015), corresponde ao período de vigência do que o diagnóstico majoritário chama de NME. A diferença nos diagnósticos, no entanto, é evidente: ao invés de ser fruto de mera decisão política/ideológica, a decisão de adotar uma agenda “industrialista” surgiu da conjuntura econômica nacional e internacional, respondendo também a deterioração estrutural do complexo industrial brasileiro e a pressões políticas. Além disso, sua implementação demonstra uma postura reativa diante do cenário internacional recessivo e da desaceleração cíclica interna¹⁹, seguindo a estratégia delineada e reivindicada pelos setores produtivos nacionais.

As medidas que podem ser listadas dentre as adotadas pelo governo e que confirmam seu viés industrialista são aquelas ligadas ao lado da oferta, não ao lado da demanda como as políticas adotadas no imediato pós-crise em 2009. A desvalorização cambial (através da criação de mecanismos de regulação dos mercados de câmbio), a redução no custo da energia elétrica (através de novas concessões com taxas de retorno mais baixas), a redução nos encargos trabalhistas (através de desoneração da contribuição das empresas sobre a folha salarial), a redução dos juros para investimentos (através do Projeto de Sustentação do Investimento do BNDES) e a queda da SELIC são todas medidas desenhadas para incentivar o “espírito animal” do empresariado e promover o

¹⁸ Esta tese aparece de maneira evidente em documentos entregues pela CNI e pela FIESP ao governo ao longo dos anos de 2010/12, apontando a necessidade de redução dos custos operacionais como fator decisivo para a melhoria da competitividade e consequente expansão da indústria nacional.

¹⁹ Além da “desaceleração rudimentar” apontada por Serrano e Summa, também é possível se verificar uma desaceleração cíclica da economia brasileira, dados os limites para avançar no crescimento dos salários e do emprego, além do aumento do comprometimento da renda das famílias com pagamentos de empréstimos. Estes dois fatores, já presentes na análise de Carneiro (2010), se somam a política recessiva do primeiro ano de mandato do governo Dilma para explicar a desaceleração do mercado doméstico.

investimento privado. Os motores do crescimento deixariam gradualmente de ser o mercado interno e o investimento público, para dar lugar para o investimento privado.

Ao longo do tempo, no entanto, foi se notando que as medidas do governo não estavam surtindo os efeitos esperados, por mais ousadas que parecessem em um primeiro momento. Ao invés de se mostrarem expansivas, a maior parte das medidas serviu apenas de forma defensiva, ou seja, para proteger as empresas da queda na taxa de rentabilidade que vinham experimentando (CEMEC, 2015). Além do aumento da competição nos mercados domésticos (causada pelo acirramento da concorrência intercapitalista), as empresas brasileiras se viam diante de uma redução de sua rentabilidade não financeira (dada a queda da taxa SELIC) e de um aumento dos custos decorrente do processo “forçado” de desvalorização cambial, que encarecia o preço dos insumos importados. Neste cenário, a queda cíclica da demanda interna e a redução do investimento público apenas colaboraram para reduzir ainda mais as perspectivas de crescimento destas empresas, que se utilizaram dos benefícios fiscais do governo para recompor parcialmente suas margens de rentabilidade perdidas.

A curta duração da estratégia industrialista em sua forma completa impede a elaboração de um diagnóstico preciso sobre suas consequências. Iniciada ao final de 2011, ela parece ter sido interrompida antes mesmo das manifestações de junho de 2013, quando o Banco Central cede às pressões do mercado e decide aumentar novamente a taxa de juros como forma de combater a inflação, que tinha sua origem concentrada em fatores de oferta²⁰ (como problemas de safra e a seca que já assolava o país). Além disso, a reversão nas condições financeiras internacionais fez com que o governo abrisse mão dos controles que havia imposto sobre o mercado cambial, desconstruindo a segunda perna da chamada NME. Sobram apenas as desonerações fiscais, o crédito subsidiado e o controle dos preços administrados, como forma de combater a inflação e reduzir os custos das empresas. Mesmo em seu auge, a estratégia nunca chegou a ficar completa de fato, uma vez que passou por diversos atrasos nos projetos de concessão de infraestrutura, travados pelas longas negociações acerca do modelo de negócios e da taxa interna de retorno.

Após junho de 2013, o fim da estratégia industrialista já era um fato anunciado. A retomada dos investimentos verificada no primeiro semestre do ano foi parcialmente revertida no segundo semestre, já apontando para o novo cenário de pessimismo que dominava a economia brasileira. Ademais, o clima eleitoral já havia começado a jogar suas ondas de incerteza sobre o empresariado, que optou por se retrair e não promover a expansão da produção. Por fim, a redução da rentabilidade das empresas prosseguia, com a rigidez do mercado de trabalho (que vinha

²⁰ Summa e Serrano (2015a)

produzindo aumentos do salário real ano após ano) e com as seguidas desvalorizações cambiais, que aumentavam os custos dos insumos e das máquinas e equipamentos importados.

Diante do novo cenário político e das pressões pelo abandono da estratégia, a única medida de fato tomada por parte do governo foi a ampliação das desonerações fiscais, como forma de proteger o emprego e a renda dos trabalhadores. A esperança era trazer “para dentro” do orçamento público uma parte da perda de rentabilidade das empresas, evitando assim uma onda de demissões, particularmente grave em um ano eleitoral. Esta atitude, no entanto, agravou a situação fiscal do setor público, reduzindo os superávits primários (já pressionado pela queda da arrecadação, devido à redução do crescimento econômico) e ampliando os déficits nominais, também pressionados pelo aumento da taxa SELIC e dos custos de carregamento e rolagem da dívida pública.

Em suma, o governo Dilma I foi marcado por três períodos bastante distintos: em um primeiro momento, adotando uma política recessiva com o objetivo de desacelerar a economia e combater a inflação; em um segundo momento, entre final de 2011 e começo de 2013, uma estratégia “industrialista” visando responder ao recrudescimento do cenário internacional e ampliar os investimentos privados; por fim, entre meados de 2013 até seu fim, o governo foi marcado por um descompasso entre suas políticas, mantendo apenas a política fiscal como forma de preservação da rentabilidade das empresas e buscando preservar a situação favorável no mercado de trabalho, ao mesmo tempo em que conduzia uma política monetária restritiva.

1.5 – As consequências do “industrialismo” e dos esforços de administração da crise.

A conclusão do diagnóstico dissidente, portanto, é de que a desaceleração econômica verificada no governo Dilma I se deveu a diversos fatores, internos e externos, conjunturais e estruturais, que combinados ao fim do ciclo de duráveis e de endividamento, determinaram o fracasso da estratégia “industrialista” do governo.

Mas além de construir um diagnóstico bastante diverso do “majoritário”, os dissidentes também chegam a outro conjunto de conclusões acerca dos esforços do governo para superar a desaceleração econômica. As principais críticas dos “dissidentes” se concentram em três pontos: o primeiro, a adoção de uma política abertamente recessiva no início de 2011, que desarticulou os investimentos produtivos e contribuiu decisivamente para o prosseguimento do baixo crescimento em 2012, dado o efeito histerese; o segundo, a concessão descontrolada de isenções tributárias, que liquidou o espaço fiscal do Estado ao mesmo tempo em que se provou incapaz de impulsionar a economia nacional em um cenário de crise externa e desaceleração cíclica; por fim, a manutenção dos preços administrados (em particular o de combustíveis) desalinhados, o que além de sugar

recursos do tesouro, enfraqueceu a Petrobras em um momento em que seus investimentos eram sumamente necessários.

O represamento dos preços administrados, como forma de conter a inflação, dilapidou a arrecadação da Petrobras e trouxe prejuízos para o Tesouro Nacional²¹. No campo da energia elétrica, o governo tentou compensar o aumento do custo de produção, decorrente da prolongada seca que obrigou a ativação das usinas térmicas, com empréstimos e fundos públicos, impactando assim as contas públicas. No caso da Petrobras, o governo impediu a correção de preço da gasolina, impactado pela desvalorização cambial, reduzindo os resultados operacionais da companhia e prejudicando o setor sucroalcooleiro, que estabelece seus preços em relação ao preço da gasolina.

Além disso, a concessão de incentivos fiscais abalou enormemente o orçamento público, fazendo com que as desonerações alcançassem valores superiores a R\$ 100 bilhões ao ano desde 2012²². A deterioração fiscal, que posteriormente justificou a virada na política econômica no segundo governo Dilma, teve origem exatamente na utilização equivocada da política fiscal como forma de compensação da queda de rentabilidade das empresas, ao invés de utilizar o espaço fiscal para ampliar os investimentos público-privados.

Por fim, o impacto da desvalorização cambial (que apenas no início foi realizada por vontade e sob o controle do BACEN, posteriormente tendo sido um processo conduzido pelo mercado de maneira atribulada) se provou negativo no curto prazo, uma vez que as empresas brasileiras são importadoras de insumo e se encontravam endividadas em dólar. Para minimizar esta questão, o Banco Central passou a fornecer *hedge* para os agentes na forma de *swaps* cambiais, buscando reduzir o impacto negativo da desvalorização cambial nos balanços do setor privado. O resultado desta estratégia foi o acúmulo de novos prejuízos bilionários para o setor público, em decorrência da continuidade do processo de desvalorização cambial.

Em resumo, pode-se dizer que a tentativa do governo Dilma I de superar o cenário interno e externo adversos através de políticas de oferta, criando incentivos ao setor privado fracassou, deixando como legado um cenário de deterioração fiscal, piora das contas externas e inflação represada. Por outro lado, o esforço do governo foi capaz de conter as ondas de choque da crise, preservando os empregos e o mercado interno, fato que seria abandonado no início do segundo governo Dilma.

²¹ Como fica claro nesta reportagem do jornal Valor Econômico do dia 08/07/2014, que mostra a perda de R\$ 104 bilhões com a política de represamento de preços. (<http://www.valor.com.br/brasil/3606784/com-preco-defasado-petrobras-deixa-de-ganhar-r-104-bilhoes-em-3-anos>).

²² Como evidenciado na reportagem do jornal Folha de São Paulo do dia 06/09/2015, disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2015/09/1678317-dilma-deu-r-458-bilhoes-em-desoneracoes.shtml>

2 – A virada neoliberal do governo Dilma II: Vitória eleitoral, derrota política.

A vitória eleitoral da presidente Dilma Rousseff no pleito de 2014 trazia como mote a ideia de “mudar mais”, ou seja, reforçar a política de desenvolvimento com cunho social que havia marcado os governos petistas. O fracasso da estratégia “industrialista” não queria dizer, necessariamente, o abandono de uma estratégia de desenvolvimento: ao contrário, indicava a necessidade de ajustes no projeto para a retomada do crescimento inclusivo, paralisado pela desaceleração de 2014. Esta interpretação era corroborada pelo tom de campanha da presidente, que se recusava em rever direitos sociais, assim como acusava seus adversários de quererem promover um ajuste recessivo na economia, atendendo assim aos interesses do mercado financeiro.

Para surpresa geral, no entanto, o governo Dilma II se inicia com a adoção da agenda econômica dos candidatos derrotados. A nomeação de Joaquim Levy, funcionário do Banco Bradesco com formação na Escola de Chicago, foi entendida como uma tentativa de conciliação com o mercado financeiro (SINGER, 2015), que ameaçava promover uma fuga de capitais e uma crise financeira caso o governo não adotasse sua agenda ortodoxa²³.

A concessão política do governo, no entanto, mostrou-se muito mais do que algo de caráter simbólico: a partir de janeiro de 2015, a presidente e seus ministros passam a defender a adoção de medidas de “ajuste” da economia, que envolvem o conjunto de medidas nas políticas macroeconômicas de claro viés recessivo e inspiração liberal. A vitória eleitoral de Dilma parece não ter se concretizado como vitória política do campo “progressista”: as forças que a apoiavam foram derrotadas no debate público e o governo optou por adotar a estratégia dos derrotados como forma de sobreviver politicamente, dado a derrota política nos enfrentamentos de questões centrais do capitalismo brasileiro. (SINGER, 2015).

2.1 – O significado do atual “ajuste” da economia brasileira;

Ao contrário do que muitos economistas afirmam, o ajuste econômico proposto pelo governo vai muito além do “ajuste fiscal”, que aparece como tema central do debate público atual. A ideia do ajustamento proposto pelo então ministro Joaquim Levy é a de reequilibrar os preços relativos, ou *get the prices right*, como costumam dizer os neoliberais. Seria necessário reajustar os preços administrados defasados, liberalizar a gestão da taxa de câmbio, retirar os incentivos fiscais setoriais, eliminar o crédito subsidiado e recolocar a política monetária em seu “ponto de

²³ Talvez o fato mais emblemático desta pressão tenha sido o termo cunhado pelo economista Tony Volpon, que afirmou ao longo das eleições que, independente do candidato que viesse a ganhar, ele seria obrigado a adotar a agenda econômica do mercado financeiro, em uma espécie de “pragmatismo sob coação”. Curiosamente, após a vitória eleitoral de Dilma, Volpon confirmou sua tese ao ser convidado para assumir uma diretoria no Banco Central do Brasil.

equilíbrio”, seguindo a regra de Taylor e retomando a forma pura de gestão do antigo tripé macroeconômico.

Este conjunto de “ajustes” seria responsável por estabilizar a economia, permitindo a recuperação da confiança do setor privado, que serviria como motor de uma nova fase de crescimento econômico. Por isso mesmo, as mudanças foram rapidamente levadas a cabo, promovendo ao mesmo tempo um enorme impacto inflacionário e uma grande retração da atividade econômica, sob a promessa de que estes efeitos seriam apenas passageiros. Infelizmente, as promessas não se cumpriram e o Brasil prossegue em sua rota recessiva, com queda da confiança empresarial e deterioração de quase todos os seus indicadores econômicos e sociais, a exceção do setor externo.

2.2 - Os argumentos por trás do “ajuste fiscal” e seus resultados;

O debate acerca da necessidade de um ajuste fiscal na atual situação da economia nacional é costumeiramente complementado pela análise crítica do “ajuste” implementado. Ou seja, mesmo dentre aqueles que concordam que um ajuste fiscal era necessário, podemos encontrar vozes que discordam da forma com que ele está sendo executado. É de importância central, portanto, analisar a estratégia por trás do atual “ajuste fiscal” recente, para podermos então vislumbrar cenários alternativos.

De um ponto de vista geral, o ajuste fiscal atual está inserido em uma estratégia de retomada do crescimento econômico, que pode ser descrita da seguinte forma: a recuperação do superávit primário contribuiria para a recuperação das expectativas do mercado, tanto no que tange a inflação quanto ao crescimento. O aumento da poupança pública contribuiria para reduzir o ritmo de aumento dos juros, que não estariam combatendo os efeitos da alta dos preços sozinhos; enquanto isso, a retomada da confiança empresarial reduziria os juros longos, incentivando o investimento e, por consequência, aumentando o crescimento²⁴.

A contração fiscal seria expansionista, passando apenas por um curto período recessivo necessário para recuperar a confiança nas políticas de Estado. Nesta agenda, a recuperação das contas públicas é ponto central, valendo-se de cortes orçamentários e da redução do papel dos bancos públicos. Pouco é dito sobre o impacto da queda do crescimento que isso irá gerar na arrecadação pública, sendo tal fato considerado um “efeito indesejado”, mas superável, do ajuste.

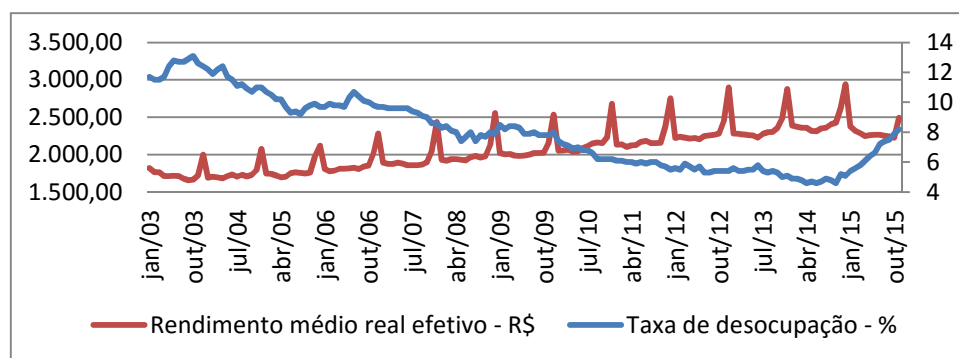
²⁴ Conforme pode ser visto na apresentação do Ministro Joaquim Levy em março de 2015, intitulada “Ajuste fiscal para o crescimento econômico”, disponível em http://www.fazenda.gov.br/noticias/2015/marco/ajuste-fiscal-para-o-crescimento-economico-apresentacao-do-ministro-joaquim-levy-lide-30.03.2015/2015_03_30_LIDEJL_T.pdf.

O segundo ponto fulcral do plano é reduzir a inflação, levando-a novamente para o centro da meta. Os mecanismos para isso seriam o aumento dos juros conjugado ao supracitado ajuste fiscal, capazes de criar um cenário recessivo o suficiente para jogar a inflação para perto do centro da meta, independente dos custos sociais de tal ajuste. O ajuste, portanto, tem seu foco no mercado de trabalho, através do aumento da taxa de desemprego que reduziria as pressões salariais. Por fim, se promoveria uma integração comercial liberalizante, mesmo diante da fragilidade da indústria brasileira.

A primeira crítica que se pode elaborar diz respeito à viabilidade desta estratégia, assim como aos custos que ela acarreta. Em primeiro lugar, em um cenário de desaceleração cíclica da economia doméstica (devido ao fim do ciclo de duráveis), crise externa e fragilidades acumuladas em nossas cadeias produtivas, não há razões lógicas para se acreditar que uma recuperação das contas públicas irá aumentar a confiança e o apetite por investimentos dos empresários. Ao contrário, a retirada do gasto público funciona como um novo impacto negativo neste cenário difícil, reduzindo a demanda agregada e desarmando qualquer projeto de investimento no futuro próximo.

Em segundo lugar, não é possível se desprezar o insuportável custo social que a estratégia atual de controle da inflação acarretará, pois a elevação continuada das taxas de juros combinada ao ajuste fiscal recessivo tem como consequência a queda do crescimento, o aumento rápido das taxas de desemprego, que promovem a redução na renda e nos salários. Esta parece ser exatamente a estratégia atual para combater a inflação: a queda do emprego, da renda e dos salários seria responsável, no médio prazo, por derrubar a inflação de serviços, fonte de boa parte do aumento da inflação do Brasil nos anos recentes.

Gráfico 2.1 – Taxa de desemprego (%) e rendimento médio real efetivo (R\$), Brasil, 2003-2015

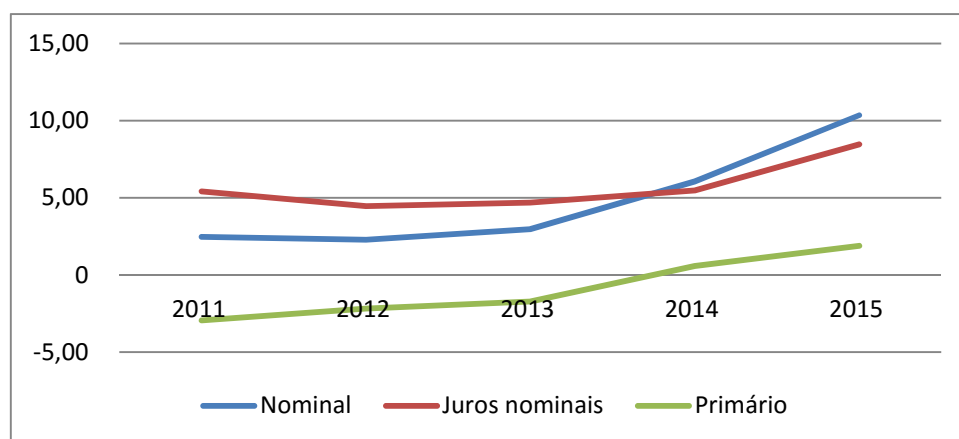


Fonte: IBGE.

Por fim, do ponto de vista empírico, até o momento nenhum dos objetivos parecem ter sido alcançados, nem estamos próximos de caminhar para um cenário em que eles se concretizem: O

ajuste fiscal, prejudicado pela queda de arrecadação decorrente da desaceleração econômica, não foi capaz de alcançar sua meta inicial de economia de 1,2% do PIB em 2015. Ao contrário, esta meta foi revista diversas vezes e o déficit primário de 2015 ficou próximo a 2% do PIB (1,88% considerando o setor público consolidado), muito pior que o déficit de 2014 (0,3%), antes do início do ajustamento recessivo²⁵. Para piorar, o aumento dos juros, da inflação e do custo dos *swaps* mais que compensarão o esforço fiscal do governo, elevando o déficit nominal para algo próximo a 10,3% do PIB e promovendo o crescimento do endividamento bruto, que alcançou 66,2% do PIB²⁶ em dezembro/2015.

Gráfico 2.2 - Resultado Primário, nominal e juros nominais - Brasil, 2011-2015



Fonte: BCB

A inflação, impulsionada pelo aumento das tarifas públicas e pela desvalorização do câmbio acumulada nos primeiros meses do ano, rompeu o teto da meta e fechou o ano acima de 10%. O crescimento econômico negativo e as perspectivas de recessão se ampliaram ao longo de 2015, fazendo com que a previsão média de queda do PIB se na casa dos 4% 2015 e de 3,4% em 2016²⁷. Esta recessão prolongada termina por impactar no mercado de trabalho, ocasionando aumento do desemprego (atualmente em 7,9%) e diminuição da renda, que já tombou mais de 4% em termos reais.

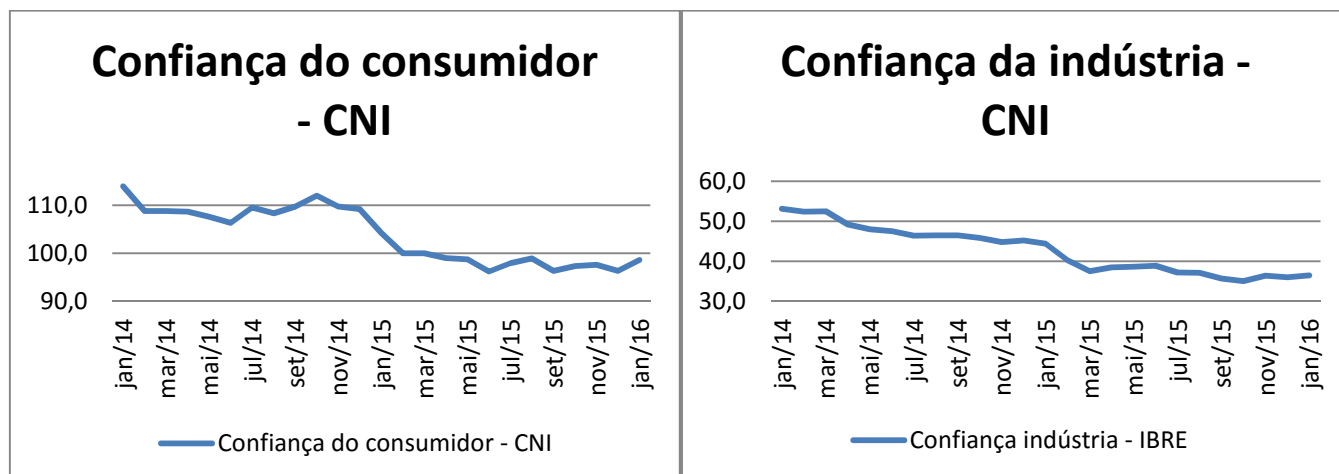
As expectativas empresariais e dos consumidores não se recuperaram e não param de cair, batendo novos recordes negativos ao longo de todo ano de 2015, como mostram os gráficos 2.3 e 2.4. O simples anúncio do ajustamento, no início do ano de 2015, parece ter derrubado fortemente os indicadores de confiança, uma vez que estes vinham apresentando certa estabilidade, mesmo após a vitória eleitoral de Dilma.

²⁵ É importante mencionar que parte desse déficit foi causado pelo pagamento das chamadas “pedaladas fiscais”, relações de crédito e débito que o Tesouro mantinha com Bancos públicos e que tiveram seus pagamentos normalizados ao final de 2015. No entanto, mesmo desconsiderados estes pagamentos, o déficit primário seguiria sendo superior ao verificado em 2014, particularmente devido ao ritmo elevado de queda na arrecadação.

²⁶ Dados disponíveis na “Nota para Imprensa de 29.01.16 – Política Fiscal” publicada pelo Banco Central do Brasil e disponível em <http://www.bcb.gov.br/?ECOIMPOLFISC>.

²⁷ De acordo com o apurado pelo boletim FOCUS do dia 19 de fevereiro de 2016.

Gráficos 2.3 e 2.4 – Índice Nacional de Expectativa do Consumidor (2001=100) e Índice de Confiança do Empresário Industrial - CNI, Brasil, jan/2014 – jan/2016.



Fonte: CNI.

O setor externo, última esperança de recuperação econômica do governo, parece ter começado a reagir mais rapidamente à desvalorização cambial e começa a reduzir os até então preocupantes déficits nas transações correntes (que voltaram a ser plenamente financiáveis com pelos investimentos diretos estrangeiros). Apesar disso, o total de exportações em 2015 seguiu abaixo do acumulado em 2014, em grande medida pela redução dos preços dos produtos exportados pelo Brasil.

Por fim, a única variável que caminhava na direção esperada pelo governo é a expectativa de inflação para 2016, que estava em 6,5% mas já se encontra em 7,62%²⁸, dada as alterações e surpresas altistas da inflação ainda em 2015, que se propagarão por 2016. O custo para a redução das expectativas inflacionárias parece estar sendo muito maior que o governo esperava, assim como a duração da recessão que se avizinha.

Conclusão

Este ensaio procurou apontar para o equívoco do diagnóstico “majoritário” que fundamenta a defesa da necessidade de um ajustamento recessivo. Ao apontar a mera condução “heterodoxa” da política econômica do governo Dilma (chamada de NME), ignorando fatores como o cenário externo, o cenário político e a estrutura produtiva e social do país, o diagnóstico “hegemônico” se constituiu em um argumento político simplista para derrotar eleitoralmente a presidente e, posteriormente, para impedir qualquer tentativa de adoção de políticas econômicas alternativas, interditando o debate sobre estratégias de desenvolvimento no país. A adoção, por parte do governo, deste diagnóstico simplista e politicamente orientado, fez com que se implementasse a desastrosa estratégia do “ajustamento recessivo”.

²⁸ De acordo com o apurado pelo boletim FOCUS do dia 19 de fevereiro de 2016.

Para além do debate acerca da necessidade de um ajuste fiscal, a maior crítica que se pode fazer ao atual ajuste diz respeito à estratégia que ele representa, à sua forma abertamente recessiva e sua composição regressiva. O que é de fundamental importância ressaltar é que o atual ajuste não é o único possível, mesmo para aqueles que defendem que algum ajuste é necessário.

Apesar das críticas, é necessário salientar que boa parte do ajuste já foi realizado: o câmbio foi desvalorizado, os preços administrados foram desrepresados, o crédito subsidiado foi reduzido e paralisado, os juros foram reajustados (disputando novamente o patamar de maior taxa de juros real do mundo) e os cortes de gastos possíveis foram levados a cabo. Ou seja, a proposta inicial do ajuste, baseada na ideia de *get the prices right*, foi conduzida até se completar. O que não é possível vislumbrar, no entanto, são os resultados positivos prometidos pelos defensores desta estratégia.

Diante do fracasso da estratégia de “ajuste” e da ruptura com as promessas eleitorais que ela representou, a popularidade do governo (e da presidente) está em níveis historicamente baixos. A virada neoliberal não veio acompanhada de uma trégua por parte da imprensa ou dos mercados financeiros, que parecem convencidos que apenas o fim precoce do governo Dilma poderia representar a adoção completa de sua estratégia. Economistas liberais tem participado ativamente do debate público propondo a retirada dos direitos sociais e trabalhistas garantidos pela Constituição Federal de 1988, como forma de realizar um ajuste fiscal de longa duração. Por outro lado, a operação Lava Jato segue denunciando políticos e empresários, atingindo algumas das maiores lideranças do Congresso Nacional, o que dificulta sobremaneira a conquista de alguma estabilidade política que permita a governabilidade. O “ajuste” se completou e aparentemente fracassou, mas o caos político instalado cria dificuldades para o país adotar alguma outra agenda de consenso, que aponte para saídas à recessão atual.

BIBLIOGRAFIA:

BARBOSA, F. (2015a) Crises econômicas e política de 2015: origens e consequências. Revista conjuntura econômica, Vol. 69 nº09 SETEMBRO 2015 - Macroeconomia

BARBOSA, N. (2013) Dez anos de política econômica. In Sader, E. (2013, org.) *Dez anos de governos pósneoliberais no Brasil: Lula e Dilma*. São Paulo: Boitempo, 2013.

BARBOSA, N. (2015) O desafio macroeconômico de 2015-2018. Revista de Economia Política, vol. 35, n 3 (140), p. 403-425, julho setembro-2015. Disponível em: <http://www.rep.org.br/PDF/140-2.PDF>

BASTOS, P.P.Z. (2010) A integração comercial da América do Sul no mundo pós-crise: desafios para o Brasil. In: CARNEIRO, Ricardo; MATIJASCIC, Milko (2010) *Desafios do desenvolvimento brasileiro*. Campinas: UNICAMP, 2010; Brasília: Ipea, 2011.

- BASTOS, P.P.Z (2015) Austeridade pra quem? A crise global do capitalismo neoliberal e as alternativas no Brasil. Texto para discussão IE/UNICAMP – n. 257.
- BHERING, G., CARVALHO, L. e PIMENTEL, D. (2015) Uma contribuição para o debate sobre a desaceleração recente da economia brasileira a partir de três fatos estilizados, Working Paper disponível em <https://lauracarvalho.org/portfolio/working-paper-causas-da-desaceleracao-da-economia-brasileira/>
- BOITO Jr., A. (2012). As bases políticas do neodesenvolvimentismo. Trabalho apresentado na edição de 2012 do Fórum Econômico da FGV / São Paulo. Disponível em <http://eesp.fgv.br/sites/eesp.fgv.br/files/file/Painel%203%20-%20Novo%20Desenv%20BR%20-%20Boito%20-%20Bases%20Pol%20Neodesenv%20-%20PAPER.pdf>
- BRESSER PEREIRA, L.C (2010) Taxa de câmbio, doença holandesa e industrialização. Cadernos FGV projetos, 5 (14) 2010: 68-73. Disponível em http://www.bresserpereira.org.br/papers/2010/10.19.C%3%A2mbio_doen%3%A7a_holandesa-FGVProjetos-mudada.pdf
- BRUNO, Miguel et al (2011). Finance-Led Growth Regime no Brasil: estatuto teórico, evidências empíricas e consequências macroeconômicas. **Rev. Econ. Polit.**, São Paulo , v. 31, n. 5, p. 730-750, 2011. Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-31572011000500003&lng=en&nrm=iso>. access on 04 Feb. 2016. <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-31572011000500003>.
- CAGNIN, Rafael Fagundes et al. (2013) A gestão macroeconômica do governo Dilma (2011 e 2012). **Novos estudos. - CEBRAP**, São Paulo, n. 97, p. 169-185, Nov. 2013. Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002013000300011&lng=en&nrm=iso>.access 04 Feb. 2016. <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-33002013000300011>.
- CARNEIRO, R. (2002) *Desenvolvimento em crise: a economia brasileira no último quarto do século XX*. São Paulo: UNESP/IE-UNICAMP
- CARNEIRO, R. (2007) Globalização produtiva e estratégias empresariais. Texto para discussão IE/UNICAMP – n. 132 agosto de 2007.
- CARNEIRO, R. (2010) O desenvolvimento brasileiro pós-crise financeira: oportunidades e riscos. *Observatório da Economia Global*, Campinas, CECON-IE- Unicamp, Textos Avulsos, n. 4. [http://www.ieecon.net/arquivos/Desenvolvimento_poscrise.pdf].
- CEMEC (2015) Fatores da queda do investimento 2010 – 2014. Nota CEMEC 03/2015 Disponível em: <http://ibmec.org.br/newibmec/wp-content/uploads/2014/10/12032015-NOTA-CEMEC-03-FATORES-DE-QUEDA-DO-INVESTIMENTO-FINAL-REV.pdf>
- COUTINHO, L. (1997). A especialização regressiva: um balanço do desempenho industrial pós-estabilização, in: VELLOSO, J. P. R. [org.] (1997). *Brasil: desafios de um país em transformação*. Rio de Janeiro: José Olympio.
- EICHENGREEN, B. (2013) *Currency Wars: Perception and Reality*. Global Financial Institute, White Paper 9.
- FMI (2015) Fiscal Policy and long-term Growth. IMF Policy Paper, June 2015. Available at <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2015/042015.pdf>

HIRATUKA, C. (2015) Mudanças na estrutura produtiva global e a inserção brasileira: desafios no cenário pós-crise. In CGEE (2015) *Transformações produtivas e patrimoniais na economia mundial e impactos sobre a economia brasileira*. (No prelo)

HIRATUKA, C. e SARTI, F. (2015) Transformações na estrutura produtiva global, desindustrialização e desenvolvimento industrial no Brasil: uma contribuição ao debate. Texto para discussão IE/UNICAMP, n. 255, Junho de 2015. Disponível em: www.eco.unicamp.br/docprod/downarq.php?id=3408&tp=a

HUDSON, Michael (2010) *Predatory Finance: The New Mode of Global Warfare*. Global Research, 12/10/2010
[<http://www.globalresearch.ca/index.php?context=va&aid=21415>]

LEAHY, J. (2014) Nova matriz econômica do Brasil ouve anúncio de morte. In: Valor Econômico, 07/04/2014. Disponível em: <http://www.valor.com.br/financas/3508466/financial-times-nova-matriz-economica-do-brasil-ouve-anuncio-de-morte>

LIMA, U. M. (2015) A Dinâmica e o Funcionamento da Cadeia Global de Valor da Indústria Automobilística na Economia Mundial. Texto para Discussão Ipea nº 2065, março de 2015.

OREIRO, J. L. (2011) Crescimento e regimes de política macroeconômica: teoria e aplicação ao caso brasileiro (1999 - 2011). 8º Fórum de Economia de São Paulo, FGV, 2011.

PESSOA, S. (2014) Por que o governo embarcou na nova matriz econômica? Revista Conjuntura Econômica, Vol. 68 nº9 SETEMBRO 2015 - Ponto de Vista

PESSOA, S. (2015) As razões da nova matriz. Jornal Folha de S. Paulo, 02 de Agosto de 2015. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/colunas/samuelpessoa/2015/08/1663463-as-razoes-da-nova-matriz.shtml>

ROSSI, P.; BIANCARELLI, A. M. (2015) . Do industrialismo ao financismo. Revista Política Social e Desenvolvimento, p. 14 - 17, 29 jan. 2015.

SERRANO, F.; SUMMA, R. (2015) Aggregate demand and the Slowdown of Brazilian Economic Growth from 2011-2014. CEPR, august 2015. Available at: <http://cepr.net/documents/Brazil-2015-08.pdf>

SERRANO, F.; SUMMA, R. (2015a) Distribution and cost-push inflation in Brazil under inflation targeting, 1999 – 2014. CSWP (14) publicado pelo Centro de Pesquisa e Documentação Piero Sraffa (Novembro, 2015). Disponível em http://www.centrosraffa.org/cswp_details.aspx?id=15

SERRANO, F.; SUMMA, R. (2012) A desaceleração rudimentar da economia brasileira desde 2011. In: Oikos, Rio de Janeiro, v. 11, n.2, p. 166-202, 2011.

SINGER, A. (2009) Raízes sociais e ideológicas do lulismo. In Novos Estudos CEBRAP, n. 85, novembro 2009: 83-102.

SINGER, A. (2015) Cutucando onças com vara curta: O ensaio desenvolvimentista no primeiro mandato de Dilma Rousseff (2010-2014). In Novos Estudos CEBRAP, n. 102, julho 2015: 43-71.