

As razões do baixo crescimento e os limites do governo Dilma

Francisco Luiz Corsi

Como citar: CORSI, F. L. As razões do baixo crescimento e os limites do governo Dilma. *In:* CORSI, F. L.; CAMARGO, J. M.; SANTOS, A.; VIEIRA, R. L. (org.). **Economia e Sociedade: o Brasil e a América Latina na conjuntura de crise do capitalismo global.** Marília: Oficina Universitária; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2014. p. 257-274.

DOI: <https://doi.org/10.36311/2014.978-85-7983-559-9.p257-274>



All the contents of this work, except where otherwise noted, is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 (CC BY-NC-ND 4.0).

Todo o conteúdo deste trabalho, exceto quando houver ressalva, é publicado sob a licença Creative Commons Atribuição-NãoComercial-SemDerivações 4.0 (CC BY-NC-ND 4.0).

Todo el contenido de esta obra, excepto donde se indique lo contrario, está bajo licencia de la licencia Creative Commons Reconocimiento-No comercial-Sin derivados 4.0 (CC BY-NC-ND 4.0).

AS RAZÕES DO BAIXO CRESCIMENTO E OS LIMITES DO GOVERNO DILMA

Francisco Luiz Corsi

1 INTRODUÇÃO

A economia brasileira tem apresentado um crescimento modesto no governo Dilma. A média do crescimento do PIB em 2011 e 2012 foi de 1,8%. Em 2013, as projeções indicam uma melhora, mas que não será substantiva. Estima-se uma majoração do PIB da ordem de 2,5% para este ano. Números bem inferiores aos projetados pelo Ministério da Fazenda no início do governo, quando esperava-se uma expansão média ao redor de 5% ao ano. Este desempenho é inferior à média verificada nos dois governos de FHC. Entre 1995 e 2002, o PIB cresceu em média 2,3%. Estes números também estão muito abaixo dos observados ao longo dos dois mandatos do presidente Lula. No seu primeiro mandato, a economia brasileira cresceu em média 3,5%. No segundo mandato, esse índice pulou para 4,6%, mesmo com a grave crise mundial desencadeada a partir de 2007 e aprofundada nos anos seguintes. Também é inferior à média mundial e a da América Latina, cujos resultados foram respectivamente os seguintes 3,5% e 3,8% para o período 2011-2013 (SICSÚ, 2013; FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL, 2013, p.2)

<https://doi.org/10.36311/2014.978-85-7983-559-9.p257-274>

O objetivo das presentes notas é discutir as razões do fraco crescimento do PIB no governo Dilma. Portanto, as pretensões do capítulo são bastante limitadas e têm um caráter exploratório. Não se pretende realizar uma ampla avaliação do desempenho governo, o que implicaria a discussão de diferentes aspectos. Porém, a discussão deste ponto é importante, pois o desempenho da atividade econômica condiciona, entre outras variáveis, o nível de emprego e o da renda.

Na literatura e na imprensa, trava-se um debate acerca do tema. Fugiria dos limites das presentes notas esgotar essa ampla discussão. Mas, de modo geral, três posições podem ser encontradas a respeito do assunto, sendo que cada uma delas comporta análises de diferentes matizes e ênfases. Os autores neoliberais, que em parte consideram que mal ou bem Lula e Dilma teriam dado certa continuidade a aspectos importantes das políticas de FHC, creditam os problemas atuais, sobretudo, ao excesso de ação do Estado na economia, particularmente na gestão dessa última, que teria inibido a ação da iniciativa privada ao tornar os marcos regulatórios mais inseguros. No caso das parcerias público-privadas, que teriam papel importante na retomada dos investimentos no setor de infraestrutura, também pesariam os retornos considerados inadequados oferecidos nas diferentes concessões. O problema central seria a política econômica neodesenvolvimentista do governo. Outro ponto seria o esgotamento do crescimento baseado no consumo em virtude do alto nível de endividamento das famílias e do pretense recrudescimento inflacionário, que ao corroer a renda dos mais pobres diminuiria o consumo. A política do governo seria leniente no combate a alta dos preços, sobretudo devido ao excessivo gasto público. Os superávits primários estariam sendo maquiados, só assim o governo estaria conseguindo alcançar as metas programadas. As carências na área de infraestrutura e o quadro internacional adverso seriam outras razões para o baixo crescimento. Dessa maneira, os empresários se sentiriam desestimulados a investir, pois as expectativas em relação ao futuro da economia seriam pessimistas.

Os economistas que defendem a política econômica do governo apresentam outra explicação para o comportamento recente da economia, apesar de concordarem com alguns elementos apontados pelos mais ortodoxos. Nesta corrente também não há homogeneidade e as diferenças de

interpretação são consideráveis. Para esses autores, dentre os quais pode-se citar Sicsú (2013) e Barbosa (2013), que defendem que o governo Lula implantou um modelo de desenvolvimento centrado no mercado interno, a raiz do problema estaria no fato da economia ter crescido 7,5% em 2010. Esse intenso crescimento teria evidenciado os gargalos existentes na infraestrutura, que se manifestaram sobretudo por meio da elevação dos preços. O incremento dos preços das commodities em 2010, depois de terem caído no ano anterior, também impactou a inflação, que alcançou 5,9% neste ano, ante 4,3% de 2009. Portanto, a elevação da inflação observada no período decorreu, em grande medida, desses pontos de estrangulamento e da subida dos preços da commodities e não do excesso de demanda como na interpretação ortodoxa. Para evitar um descontrole da inflação, que estava perto do teto da meta, o governo Lula a partir de abril de 2010 subiu os juros, cortou o gasto público e aumentou o compulsório dos bancos. O governo Dilma deu continuidade a essa política até julho de 2011. Essas medidas, que acabaram sendo mais duras que o necessário, e a deterioração da situação internacional teriam sido os responsáveis pela forte desaceleração da atividade econômica em 2011 e 2012.

O social-desenvolvimentismo defende que o crescimento econômico deve estar centrado no mercado interno e para isso seria vital aprofundar a ampliação dos direitos sociais e da renda das camadas mais pobres da população, ao mesmo tempo em que o investimento deveria ser incrementado. Esta seria nossa via de desenvolvimento, não tendo, portanto, sustentação histórica a tese que defende um modelo de crescimento sustentado pelas exportações (BASTOS, 2012).

Críticos da política econômica em vários aspectos, mas não em sua totalidade, os chamados novos desenvolvimentistas, como Bresser Pereira (2013), consideram que o problema central da economia brasileira é a crônica apreciação da moeda. Defendem a necessidade de forte desvalorização, que daria competitividade a indústria nacional e faria com que o crescimento fosse sustentado, sobretudo, pelas exportações. Severo ajuste fiscal seria necessário para impedir a elevação da inflação decorrente da perda de valor do real.

Os críticos à esquerda asseveram que o baixo desempenho da economia brasileira nos últimos dois anos decorre do fato dos governos Lula

e Dilma terem mantido no fundamental as políticas neoliberais da gestão Cardoso. Na fase expansiva da economia mundial (2003-2007) as contradições do modelo neoliberal teriam ficado ofuscadas. O crescimento econômico verificado neste período e a melhora observada em alguns indicadores sociais só foram possíveis em virtude do aumento dos fluxos de capitais e da melhora dos preços das commodities no mercado internacional. Assim que estourou a crise mundial os problemas relativos ao baixo crescimento, a alta da inflação, a desindustrialização, a reprimarização das exportações e ao agravamento da vulnerabilidade externa voltaram à tona e ameaçam jogar a economia brasileira em uma profunda crise (GONÇALVES, 2013).

Diante desse rápido quadro, para aprofundar o entendimento das determinações da desaceleração do crescimento nos últimos dois anos parece necessário retornar a discussão da política econômica desde 2003, em especial a forma como o governo Lula respondeu a crise de 2007. Defende-se aqui que os governos do PT no que diz respeito à política econômica, de um lado, mantiveram o arcabouço das políticas macroeconômicas liberais e, de outro, procuraram implantar um modelo de crescimento calcado no mercado interno. Dessa forma, esses governos comportam, ao mesmo tempo, continuidade e ruptura em relação às políticas neoliberais (FONSECA, 2012). Acontece que a manutenção do núcleo macroeconômico das políticas liberais é contraditório com um desenvolvimento centrado no mercado interno. Esta contradição, escamoteada na fase de ascensão do capitalismo global, manifesta-se agora quando a crise mundial se estende, entre outros aspectos, na falta de dinamismo da economia brasileira.

2 A RESPOSTA DO GOVERNO LULA A CRISE DO CAPITALISMO GLOBAL

A crise iniciada em 2007 nos EUA e aprofundada a partir da quebra do banco Lehman Brothers perdura até os dias de hoje¹. A cadeia de títulos formada a partir dos títulos imobiliários norte-americanos, que abarcou as principais praças financeiras do globo, desmoronou e gerou uma enorme crise de liquidez em escala global, que por sua vez atingiu em cheio a produção e o emprego, apesar das ações dos governos para estancar

¹ Fugiria dos limites do presente artigo discutir a natureza e os desdobramentos da crise. Ver a respeito, entre outros, Harvey (2011) e Corsi (2010, 2013).

o processo. A generalização da crise com o estouro das bolhas financeira e imobiliária levou a acentuada retração do comércio internacional. Os países centrais foram os mais atingidos, mas a crise também teve forte impacto na periferia.

O Brasil foi atingido, de imediato, tanto pela retração do comércio quanto pela diminuição do crédito e pela saída de capitais. A queda do preço das commodities e a diminuição acentuada dos fluxos de capitais levaram a desvalorização da moeda. Paralelamente, os bancos nacionais restringiram o crédito interno, não só em virtude do clima de insegurança, mas também porque 20% da oferta de crédito tinha como base a capacitação de recursos no exterior. Essa redução afetou os pequenos e médios bancos e as empresas em geral. A falta de liquidez ameaçava o conjunto da economia. Além disso, muitas grandes empresas brasileiras no período anterior à crise especulavam apostando em uma contínua valorização do real e tiveram enormes prejuízos, ficando à beira da insolvência, quando o real se desvalorizou acentuadamente. O resultado foi um clima de grande incerteza que levou a redução dos investimentos e do consumo, afetado também pela desvalorização da moeda. Em 2009, a economia brasileira entrou em recessão e o PIB encolheu 0,6% (BARBOSA, 2013, p. 80-81).

O governo Lula em consonância com o objetivo de preservar o crescimento econômico reagiu a crise adotando amplas medidas anticíclicas. O depósito compulsório dos bancos foi reduzido e houve aumento da emissão de moeda. O governo utilizou as reservas para financiar exportações, empresas e bancos com dificuldades no exterior. Porém, o governo demorou para reduzir a Selic, que estava no elevado patamar de 13,75% quando a crise estourou. Esta taxa começou a cair apenas em janeiro de 2009, atingindo o nível de 8,75% em setembro. Mesmo com a queda, a taxa de juros do Brasil era uma das mais elevadas do mundo. O gasto público foi majorado. Verificou-se um maior dispêndio com os programas sociais, com o seguro desemprego, com a previdência social, com os salários do funcionalismo e com os investimentos em infraestruturas relacionados ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). O superávit primário de 2,4% do PIB caiu para 1,3% entre 2009 e 2010. Verificou-se também uma série de desonerações fiscais com o objetivo de estimular setores específicos da economia que tinham importante impacto sobre o emprego e a atividade econômi-

ca, como, por exemplo, o setor automobilístico. Outra linha de ação foi a ampliação do crédito tanto para o consumo como para o investimento. Cabe destacar o aumento do crédito imobiliário, em particular a partir do lançamento do programa de habitação popular “Minha Casa Minha Vida”. O setor da construção, vale lembrar, tem poder de estimular uma série de outros setores. Cabe também destacar a expansão da atuação do BNDES no financiamento a longo prazo dos investimentos a juros reduzidos. Desde 2003, este banco tem sido utilizado para fomentar o investimento em setores considerados estratégicos, sendo utilizado como instrumento importante de política industrial (BARBOSA, 2013, p. 81-83).

O resultado desse conjunto de medidas foi a rápida recuperação da economia, que cresceu 7,5% em 2010, puxada pelo incremento do consumo e do investimento. A rápida recuperação baseada na expansão do mercado interno começou, contudo, deixar mais evidente os limites do padrão de acumulação que vinha sendo implementado desde 2003. Vejamos isso mais de perto.

O governo Lula manteve os pilares centrais da política macroeconômica de seu antecessor, a saber: 1- política fiscal apertada, voltada para a obtenção de superávits primários com o objetivo de reduzir a dívida pública; 2- metas de inflação; 3- Câmbio flexível; 4- Taxas de juros elevadas. Um dos resultados dessa política foi a tendência a apreciação cambial, que teve forte influência negativa sobre o setor industrial e sobre as contas externas. Essas medidas respondiam sobretudo aos interesses do capital financeiro, pois eram a garantia de valorização a alta taxas do capital fictício em um mundo onde as taxas de juros tendiam a ser baixas.

Porém, ao mesmo tempo, sem confrontar o capital e dentro da ordem, o governo Lula adotou uma série de medidas expansivas, votadas para dinamizar o mercado interno e enfrentar o problema da miséria e da desigualdade social. Dentre elas cabe destacar o programa bolsa família, que é uma forma de garantir uma renda mínima para as famílias mais pobres e que em 2012 atingia cerca de 12 milhões de famílias; a política de majoração do salário mínimo; a política de aumento de gastos com a educação; ampliação do crédito, sobretudo para o setor habitacional e para

pequenas e médias empresas²; o lançamento de um programa para enfrentar a questão da expansão da infraestrutura, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que implicou em majoração do gasto público, e a utilização do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social como instrumento de política industrial partir dos aumentos do crédito a juros baixos para fomentar setores da economia considerados estratégicos e a infraestrutura do país (SINGER, 2012). A tentativa de implantar um padrão de acumulação que enfrentasse o problema da miséria e da desigualdade social por meio do crescimento baseado no mercado interno, sem mexer nos interesses do capital, foi fundamental para Lula articular ampla base política e social que desse sustentabilidade ao seu governo.

Em um quadro de expansão da economia mundial, o resultado foi um crescimento bem superior ao período anterior, sustentado pelo aumento do consumo, do investimento e das exportações, acompanhado de melhorias nos salários e no emprego. Entre 2006 e 2012, o rendimento médio real do trabalho cresceu 3,5% ao ano. O Desemprego, que em 2002, atingia 11,6% da população economicamente ativa caiu para 5,5%, em 2012. Entre 2003 e 2012, o PIB *per capita* cresceu 2,5% ao ano. A participação dos salários no PIB, em 2003, foi 46,26%, passando para 51,40%, em 2009. O Índice Gini entre 1995 e 2011 caiu de 0,585 para 0,501, o que significou uma melhora, mesmo que modesta, na distribuição da renda³. Observa-se, portanto, crescimento com distribuição da renda no período em pauta. Outros resultados importantes foram a redução da dívida líquida pública, que representava, em 2002, 60,40% do PIB e caiu, em 2012, para 35,1%, a manutenção do controle do processo inflacionário e a elevação substancial do nível das reservas internacionais do país. (SICSÚ, 2013, p. 57; BARBOSA, 2013, p. 95-97).

Entretanto, o forte crescimento de 2010 aguçou as contradições do padrão de acumulação. O IPCA, que tinha sido de 4,3% em 2009, subiu para 5,9% no ano seguinte, se aproximando do teto da meta de 6,5%. O governo começou a subir a taxa de juros em abril de 2010. A SE-

² Em 2003, o crédito total do sistema financeiro equivalia a 24,6% do PIB. A partir dessa data subiu ininterruptamente, alcançado, em 2012, a cifra de 53,5% do PIB (SICSÚ, 2013, p. 27).

³ O Brasil não foi um caso isolado, observa-se no período uma melhora da situação econômica e social em vários países. Em 2002, os pobres representavam 44% da população da América Latina. Esse número caiu para 32,1%, em 2010 (PRADO, 2012, p. 4). A região, contudo, parece estar longe de resolver seus problemas estruturais.

LIC passou de 8,75% para 10,75%, em julho, uma das maiores taxas do mundo, dado que no mercado internacional tendiam a zero. Para reduzir o ímpeto do crescimento, o governo também aumentou o depósito compulsório dos bancos e reduziu moderadamente o gasto público. A elevação dos juros atraiu grande volume de capital especulativo para o Brasil, ainda mais que os países desenvolvidos vinham expandido a liquidez para combater a crise e parte desses recursos dirigiam-se para a periferia, que apresentava taxas elevadas de remuneração do capital, movimento que continuou até recentemente. Em 2010 e 2011, os investimentos em carteira foram de 113 bilhões de dólares, enquanto que os investimentos diretos foram de 70 bilhões. O Brasil continua sendo um espaço privilegiado de valorização do capital financeiro. Esse processo, somado a melhora dos preços das commodities, aprofundou a valorização do real, que no final de 2008 era cotado a 2,34 reais por dólar e passou 1,66 real por dólar um ano mais tarde. A valorização cambial e as elevadas taxas de juros são problemas crônicos da economia brasileira nas últimas duas décadas (BARBOSA, 2013, p. 84).

As consequências da associação de altas taxas de juros e câmbio excessivamente valorizado foram múltiplas. Um dos resultados foi a deterioração das contas externas. Depois de um período de grave deterioração das contas externas do país, decorrente dos planos de estabilização da economia inspirados no Consenso de Washington, as situações começaram a melhorar a partir de 2003 no contexto de auge cíclico da economia mundial, quando, até 2007, o Brasil apresentou superávits nas transações correntes. Porém, com a intensificação do crescimento, a crescente desnacionalização da economia, que acarretou forte majoração das remessas ao exterior, e a acentuada valorização do real os déficits voltaram e se agravaram com a crise mundial, que foi acompanhada de queda nos termos de intercâmbio e da demanda chinesa por matérias-primas e alimentos. Em 2007, o saldo de transações correntes foi positivo em 1,5 bilhões de dólares. No ano seguinte, a situação deteriorou-se e o déficit foi de 28 bilhões, chegando a 54 bilhões de dólares em 2012. O balanço de pagamentos tem sido fechado graças aos investimentos externos diretos e aos voláteis investimentos em carteira. O passivo externo bruto, que é composto pelos estoques de investimentos externos diretos e de investimentos em carteira, pela dívida externa e por outras operações em moeda, alcançou, em 2010, a cifra de 1,5 trilhão de dólares, sendo que

44,4% do total representava investimentos em ações, renda fixa, derivativos etc., investimentos voláteis. Apesar do acúmulo significativo de reservas, que alcançaram a cifra de 380 bilhões de dólares em 2013, a situação não é tranquila e esses déficits não poderão perdurar indefinidamente. Ou seja, a vulnerabilidade externa não foi superada e representa grave ameaça a economia brasileira (GONÇALVES, 2013, p. 102-104, 124-125). Mas é preciso assinalar que o nível elevado de reservas e a “política fiscal prudente” permitiram suportar a crise mundial, sem que esta se desdobrasse, como nos anos 1990, em crise financeira interna (BELLUZZO, 2013, p.104).

A indústria brasileira, nestas circunstâncias, sofreu forte impacto da concorrência de produtos importados. Concorrência que se acirrou com a crise mundial. Muitos países, como por exemplo a China, levaram a cabo uma política de rebaixamento dos preços de seus produtos manufaturados e desvalorização cambial. Embora a economia tenha crescido, parte da demanda tem vasado para o exterior. A indústria tem perdido terreno nos mercados internos e externos. Não por acaso as importações têm crescido nos últimos anos a um ritmo superior ao das exportações, em que pese este comportamento também estar determinado pela crise mundial. No biênio 2009 e 2010, por exemplo, as importações cresceram 9,8%, enquanto que as exportações permaneceram estagnadas (BARBOSA, 2013, p. 83).

Entre 2002 e 2010 a indústria de transformação perdeu competitividade. Segundo Gonçalves (2013, p. 100), considerando a competitividade internacional da indústria de transformação igual a 100, em 2002, este número cai para 90, em 2010⁴. Parte desse resultado deveu-se a excessiva apreciação do real.

Esta situação de juros cronicamente acima das taxas internacionais e de valorização da moeda se reflete no nível de investimentos. A taxa de investimentos em relação ao PIB tem se mantido relativamente baixa ao longo da última década, apesar de superior à verificada no governo FHC. Em 2003, a taxa de investimento era de 15,28% do PIB em valores correntes. Esta taxa subiu até 2008, quando atingiu a cifra de 19,11% do PIB.

⁴ Esta questão chamou atenção do governo, que tem buscado adotar medidas para enfrentar o problema, dentre as quais cabe destacar: programas de investimentos a taxas baixas de juros por parte do BNDES, redução das tarifas de energia elétrica, programas de qualificação em mão-de-obra, programas para melhorar os transportes terrestres e criação de centros federias de tecnologia (SICSÚ, 2013). Contudo, até o momento os resultados têm sido escassos.

Caiu no ano seguinte e subiu em 2010 e 2011, para voltar a cair em 2012, atingindo 18,16% do PIB. O crescimento observado nos investimentos públicos não foi suficiente para alterar a situação⁵. Seja como for, a taxa de investimento nunca ultrapassou os 20% do PIB, taxa baixa para sustentar o crescimento por um longo período (IPEA, 2013). Como assinalou Belluzzo (2013, p. 105):

Uma economia urbano industrial formada a anos não pode apoiar o crescimento e a estabilidade na exportação de commodities, cujos efeitos sobre o emprego e sobre a renda são limitados. O crescimento da indústria é almejado porque impõe a diversificação produtiva e torna mais densa as relações intrasetoriais e intersetoriais, propiciando, ao mesmo tempo, ganhos no comércio exterior e na economia doméstica. Essa façanha exige a elevação da taxa de investimento dos atuais 20 para 25% do PIB

Não por acaso observam-se fortes indícios de desindustrialização no Brasil. Embora não seja um indicador preciso, a queda da participação da indústria de transformação no PIB é ilustrativa. Em 1980, a participação deste setor no PIB era de 25,8%. Este número caiu para 17,9% em 2010. O ritmo de crescimento do PIB per capita da indústria de transformação tem apresentado tendência a queda. Na última década, cresceu em média 1,0% ao ano, enquanto que para o largo período 1900-2010 o crescimento dessa variável foi de 3,1% ao ano. Entre 2003 e 2010, a taxa média anual real de crescimento do valor adicionado da indústria de transformação foi de 2,7%, enquanto que para a mineração foi de 5,5% e para agropecuária foi de 3,2%. Neste período, o crescimento médio anual do PIB foi de 4% (GONÇALVES, 2013, p.82-87, 90-92).

Este processo tem sido acompanhado no período recente pela reprimarização da pauta de exportações. Em 1980, a composição das exportações era a seguinte: produtos básicos 42,2% do total, produtos semimanufaturados 11,7% e manufaturados 44,8%. Em 2002, esses números eram respectivamente os seguintes: 25,5%, 15,3% e 56,8%. Em 2010, os produtos básicos representavam, 38,5%, os semimanufaturados 13,7% e os manufaturados 45,6% (GONÇALVES, 2013, p. 93).

⁵ O investimento total do setor público tendeu a crescer de 2005 a 2010, passando de 2,5% do PIB para 4,7%. Em 2011, o investimento público caiu para 4,1% do PIB para voltar a subir no ano seguinte atingindo 4,4% (SICSÚ, 2013).

Ao término do governo Lula, em um contexto de grave crise internacional, a economia brasileira crescia e com melhora nos indicadores sociais. Mas uma série de problemas se acumulou, qual seja: deterioração das contas externas, excessiva valorização da moeda, taxas de juros extremamente elevadas, perda de terreno do setor industrial, reprimarização das exportações, gargalos importantes na infraestrutura, perda de competitividade no setor industrial e taxa de investimento insuficiente para sustentar o crescimento. Devido, em boa medida, a essas baixas taxas de investimento, o incremento da produtividade do trabalho também foi modesto, mas sem uma elevação substantiva da produtividade o país não será capaz de alcançar um crescimento mais vigoroso e sustentado⁶. Parte considerável desses problemas derivava da manutenção do arcabouço macroeconômico neoliberal, que parece ser incompatível com um crescimento sustentado voltado para o mercado interno, à medida que inibe os investimentos e induz ao retrocesso estrutural da economia⁷. Desenvolver o mercado interno implica, entre muitos outros pontos, ter um setor industrial forte, inclusive com alguns ramos voltados para as exportações, mas para isso seria preciso recompor as cadeias produtivas desarticuladas pelas políticas liberais. Só assim seria possível sustentar o crescimento, o emprego e a renda em um patamar elevado.

3 A POLÍTICA ECONÔMICA DO GOVERNO DILMA E O BAIXO DINAMISMO DA ECONOMIA

O governo Dilma diante desse conjunto de problemas manteve a política de seu antecessor. Apesar do discurso que defendia a redução dos juros, o governo ante a ameaça de um aumento dos preços continuou com a política e elevação de juros de janeiro a julho de 2011, quando a SELIC alcançou 12,5%, possibilitando elevada remuneração ao capital especulativo. Também adotou medidas restritivas do crédito. Aumentou o compulsório e as exigências de capital dos bancos e aumentou o IOF sobre as operações de crédito pessoal. O governo também conteve o gasto público no que se referia ao custeio, ao funcionalismo e ao investimento, mas não reduziu os gastos com os programas sociais. Esperava que com essas

⁶ Durante o governo Lula a produtividade total dos fatores cresceu em média 1,2%. Em 2011, este crescimento foi de 0,03% e de -1%, em 2012 (FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS, 2013)

⁷ Sobre o retrocesso estrutural da economia ver entre outros: Cano (2012) e Gonçalves (2013).

medidas, chamadas de macro prudenciais, não fosse necessário aumentar em demasia a taxa de juros, mas a taxa continuava muito mais elevada que a média mundial (BARBOSA, 2013, p. 84-86).

A adoção dessas medidas restritivas em um contexto de recrudescimento da crise internacional, decorrente da deterioração da situação de vários países da zona do euro, da fraca recuperação dos EUA e da desaceleração da China, teve como resultado uma queda significativa do PIB em 2011 e 2012. Tudo indica que o governo subestimou a gravidade da situação internacional. Mas esse resultado é fruto, antes de tudo, do fato do governo Dilma continuar preso ao núcleo da política neoliberal. A deterioração da situação ao gerar um estado de pessimismo quanto as expectativas futuras contribuiu para a retração geral dos investimentos.

Quando ficou claro que a desaceleração da economia seria maior do que a esperada, o governo reagiu e esboçou uma flexibilização da política de juros elevados, câmbio apreciado e meta de inflação. Esta linha de atuação não seria nada fácil. A partir de agosto de 2011 o governo começou uma lenta redução dos juros básicos, que em outubro de 2012 atingiu a cifra de 7,25%, gerando forte descontentamento dos setores rentistas, que passaram a fazer acirrada oposição ao governo. Esta taxa era mais próxima dos níveis internacionais. Paralelamente o governo reduziu o compulsório e o IOF sobre o crédito pessoal. Também incrementou o gasto público tanto na rubrica de custeio quanto na de investimento. O salário mínimo sofreu forte aumento. Da mesma forma, os auxílios relativos à bolsa família também foram majorados. O governo aprofundou a política de desoneração fiscal de setores considerados importantes para estimular a economia. Também buscou proteger setores em dificuldade devido à acirrada concorrência externa por meio de várias medidas, a saber: medidas antidumping, maior rigor na fiscalização das importações, aumento de imposto sobre produtos industrializados importados, preferência por produtos nacionais nas licitações públicas, aumento de tarifas, etc.⁸

⁸ Uma série de outras medidas foi adotada para promover o crescimento e aumentar a produtividade, quais sejam: desoneração da folha de pagamento (troca da contribuição patronal sobre a folha de pagamento para contribuição sobre o faturamento), programa de incentivo ao ensino técnico, programa de concessões de infraestrutura (particularmente ferrovias e estradas previstas no PAC), diminuição dos encargos federais sobre a energia etc. (BARBOSA, 2013, p. 87-89). Também completou a reforma da previdência, iniciada no governo Lula, que afetou negativamente o direito dos trabalhadores, com o objetivo de diminuir o dispêndio com as aposentadorias do funcionalismo e criar um fundo de pensão, cujos recursos poderão ser utilizados para financiar investimentos.

Não obstante essas medidas, a economia não reagiu. Em 2011, o PIB cresceu 2,7% e no ano seguinte cresceu ainda menos, 0,9%. Isso se deveu aparentemente a um conjunto de fatores, dentro os quais: o cenário internacional adverso, que afetou negativamente as exportações; os efeitos defasados das medidas restritivas adotadas até o início do segundo semestre de 2011; a deterioração das expectativas dos empresários e a dificuldade do Estado deslanchar os investimentos no setor de infraestrutura para enfrentar os pontos de estrangulamento da economia.

Entretanto, cabe destacar a combinação de juros altos e câmbio apreciado, que inibiu o investimento do setor industrial e vasou parte do crescimento da demanda para o exterior. Apesar da SELIC ter começado a cair em agosto de 2011, a taxa continuou elevada até pelo menos meados do ano seguinte. Juros altos em um contexto de abundância de liquidez internacional manteve o real apreciado, sobretudo em virtude da forte entrada de capitais externos por meio de investimentos em carteira. Mesmo tendo a taxa média de câmbio passado de 1,67 real por dólar, em 2011, para 1,95, em 2012 a moeda continuava valorizada. Uma desvalorização mais acentuada só se verificou a partir do final do primeiro semestre de 2013, quando o mercado passou especular com o fim da política monetária frouxa dos EUA (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICAS, 2013).

Em 2011, a taxa de investimento, medida pela formação bruta de capital fixo, cresceu 4,7%. Em 2012, observa-se uma retração de 4,0% nos investimentos, devido sobretudo a queda na produção de máquinas e equipamentos. Nesses dois anos a indústria foi o setor que menos cresceu. Para o primeiro ano, a agropecuária cresceu 3,9 %, os serviços 2,7% e a indústria 1,6 %. Em 2012, esses números foram respectivamente os seguintes -2,3%, 1,7% e -0,8%. O crescimento foi puxado pelo consumo das famílias, que aumentou 4,1%, em 2011, e 3,1%, em 2012. As exportações também cresceram no período, só que a taxas decrescentes e menores que as das importações no ano de 2011 (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICAS, 2012, 2013).

Para agravar a situação a inflação permaneceu relativamente alta em virtude de uma série de choques, apesar do declínio acentuado do crescimento. Mesmo no auge da crise, em 2009, a inflação não tinha

declinado de maneira significativa. O elevado nível de emprego e o crescimentos dos salários pressionaram os preços no setor de serviços. O preço das commodities agrícolas e do etanol subiu por problemas de quebra de safras. Outros produtos agrícolas também tiveram problemas de oferta no período. É importante frisar que a elevação dos preços não ultrapassou o teto estabelecido na política de metas para a inflação. A contenção dos preços da gasolina e de outras tarifas representa uma política alternativa de conter a elevação dos preços, embora exista nestes setores uma pressão inflacionária reprimida.

Neste contexto, a imprensa, que é dominada por poucas empresas e alinhada ao capital financeiro, intensificou as críticas à incapacidade do governo em conter o processo inflacionário, que teria fugido ao controle, quando, na verdade, os preços continuavam dentro da meta estabelecida, embora alguns preços, em particular os dos alimentos, tenham subido de maneira um pouco mais intensa. Postura crítica que já vinha adotando em relação a pretensa falta iminente de energia, devido ao esvaziamento dos reservatórios das usinas hidrelétricas. Assunto que sumiu das manchetes quando ficou evidente que as previsões catastróficas não se concretizariam. A grande imprensa vocalizando os interesses do capital financeiro passou a clamar por medidas duras contra o incremento dos preços por meio da elevação dos juros e do superávit primário elevados nas contas públicas.

Um pouco depois desencadeou-se por todo o país uma série de movimentos sociais reivindicando melhorias nos transportes urbanos, na educação e na saúde. Também clamavam pelo fim da corrupção generalizada que afeta o setor público e da impunidade. Movimentos bastante heterogêneos, compostos por vários setores de classe com interesses e reivindicações distintas. Seja como for, esses movimentos acuaram o governo, que foi pego de surpresa, sobretudo pela abrangência das manifestações. Anunciou algumas medidas para enfrentar a situação bastante precária dos serviços públicos, mas esses problemas exigirão tempo e muito mais empenho e gastos para serem enfrentados. Estes movimentos evidenciaram os limites das políticas focalizadas e de caráter compensatório que o governo vem levando a cabo e apontam para a necessidade de políticas mais universais. Os necessários investimentos maciços a partir de políticas públicas universais nestas áreas poderiam representar uma nova frente de expansão

que poderia contribuir para a retomada mais vigorosa e em longo prazo do crescimento econômico.

O governo Dilma ante essas pressões e a perda de popularidade recuou. O Banco Central retomou o processo de majoração dos juros em abril de 2013, advogando a necessidade de fazê-lo para conter a inflação dentro das metas, embora as taxas internacionais continuassem baixas. A taxa básica de juros subiu de 7,25% em março de 2013, depois de não ser majorada desde outubro do ano anterior, para 9% em agosto e 9,5% em outubro de 2013. De maneira defasada no tempo, essa medida, dependendo do patamar a que os juros básicos forem elevados, poderá frear a retomada mais vigorosa do crescimento iniciada em 2013, fruto, em parte, das medidas expansivas adotadas desde o segundo semestre de 2011. Esta medida também poderia contribuir para a valorização cambial. No entanto, a situação de déficit crescente nas transações correntes, o baixo crescimento econômico e, sobretudo, as especulações em relação ao momento em que o Federal Reserve voltará a adotar uma política monetária restritiva levaram a uma intensa saída de capital, que acarretou importante desvalorização da moeda a partir de agosto de 2013, sendo que o dólar atingiu o patamar de 2,25 reais em fins de setembro. Esta desvalorização, necessária para diminuir as pressões sobre as contas externas e melhorar a competitividade do setor industrial, poderá impulsionar os preços para cima, exigindo de acordo com a lógica da política de metas de inflação maior majoração dos juros, que, por sua vez, tenderia desaquecer o crescimento. Fugir desse círculo não será tarefa fácil. A elevação dos juros, as intervenções do Banco Central no mercado de câmbio e as expectativas do mercado em relação à entrada futura de dólares já fizeram a desvalorização retroceder. O real entre 22 de agosto e 23 de outubro de 2013 se apreciou em 12%, uma das maiores apreciações da economia mundial. Os governos Lula e Dilma não romperam com o núcleo macroeconômico da política neoliberal quando desfrutavam de maior sustentação política junto à classe trabalhadora e tinham uma base política no Congresso aparentemente um pouco mais sólida. Dilma dificilmente o fará neste momento de fragilização política.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A política econômica do governo Dilma encerra uma contradição que indica os limites de seu governo e da própria proposta reformista do PT. Como tentamos mostrar essa contradição já estava presente desde o governo Lula, mas não era evidente no contexto de grande expansão do capitalismo global. Com o prolongamento da crise mundial e o acirramento das contradições internas, expresso na onda de mobilizações sociais, que não parece ser algo passageiro, as contradições da política econômica tornam-se cada vez mais visíveis. A sustentação política do governo e a manutenção de sua base social junto à classe trabalhadora dependem, em grande medida, da manutenção de altas taxas de emprego, da elevação contínua da renda, da estabilidade de preços e da ampliação das políticas sociais, que não podem mais, depois das últimas mobilizações populares, limitarem-se, indícios sugerem, as políticas compensatórias e focalizadas e, dessa forma, passarão a exigir crescentes aportes de recursos. A sustentação de tudo isso no tempo implica em taxas de crescimento relativamente elevadas, mas a manutenção do núcleo das políticas neoliberais coloca problemas para o crescimento de difícil solução. Sem força, convicção e vontade para promover uma ruptura neste quadro, o governo Dilma parece apostar que ainda é possível conciliar esses pilares contraditórios da política econômica.

REFERÊNCIAS

- BANCO CENTRAL DO BRASIL. *Indicadores econômicos*. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/?INDECO>>. Acesso em: 26 set. 2013.
- BARBOSA, N. Dez anos de política econômica. In: SADER, E. (Org.). *Dez anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma*. São Paulo: Boitempo, 2013. p. 69-102.
- BASTOS, P. P. Z. A economia política do novo-desenvolvimentismo e do social desenvolvimentismo. *Economia e Sociedade*, Campinas, v.21, n. espec., p. 779-810, dez., 2012.
- BELLUZZO, L. G. M. Os anos do povo. In: SADER, E. (Org.). *Dez anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma*. São Paulo: Boitempo, 2013. p. 103-109.

BRESSER PEREIRA, L. C. *Estado brasileiro diante da globalização e da preferência pelo consumo imediato*. São Paulo: FGV, 2013. (Texto para discussão, n. 327).

CANO, W. A desindustrialização no Brasil. *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 21, n. espec., p. 831-851, dez., 2012.

CARNEIRO, R.; MATJASCIC, M. (Org.). *Desafios do desenvolvimento brasileiro*. Brasília: IPEIA, 2011.

CORSI, F. L. Las crisis estructural del capitalismo e sus repercusiones. *Íconos: Revista de Ciencias Sociales*, Quito, n. 36, p. 29-39, enero, 2010.

_____. A crise do capitalismo global em perspectiva histórica. In: _____. ; CAMARGO, J. M.; SANTOS, A.; VIEIRA, R. L. (Org.). *A crise do capitalismo global no mundo e no Brasil*. Bauru: Praxis; Canal 6, 2013. p. 51-70.

FONSECA, P. C. D. O Brasil na era Lula: retorno ao desenvolvimentismo. *Rede Desenvolvimentista: Textos para Discussão*, 2012. Disponível em: <http://www.reded.net.br/index.php?option=com_jdownloads&Itemid=419&view=viewcategory&catid=14&lang=en>. Acesso em: 20 set. 2013.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. Instituto Brasileiro de Economia. *Indicadores de preços*. Disponível em: <<http://portalibre.fgv.br/main.jsp?lumPageId=402880811DF9ADC4011E2274DD15152C&query=Produtividade>>. Acesso em: 20 out. 2013

FUNDO MONETARIO INTERNACIONAL. *Perspectivas da economia mundial*. New York, 2013. Disponível em: <<http://www.imf.org/external/ns/loel/cs.aspx?id=28>>. Acesso em: 26 set. 2013.

GONÇALVES, R. *Desenvolvimento às avessas*. Rio de Janeiro: LTC, 2013.

HARVEY, D. *O Enigma do capital e as crises do capitalismo*. São Paulo: Boitempo, 2011.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Série estatísticas*. Disponível em: <<http://seriesestatisticas.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 26 set. 2013.

IPEADATA. *Macroeconômico*. Disponível em: <<http://www.ipeadata.gov.br/>>. Acesso em: 26 set. 2013.

PRADO, A. El desarrollo en América Latina despues de la crisis financeira de 2008. *Rede Desenvolvimentista: Textos para Discussão*, 2012. Disponível em: <http://www.reded.net.br/index.php?option=com_jdownloads&Itemid=419&view=viewcategory&catid=14&lang=en>. Acesso em: 20 set. 2013.

SADER, E. (Org.). *Dez anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma*. São Paulo: Boitempo, 2013.

SICSÚ, J. *Dez anos que abalaram o Brasil*. Rio de Janeiro: Geração, 2013.

SINGER, A. *Os sentidos do lulismo: reforma gradual e pacto conservador*. São Paulo: Cia. das Letras, 2012.