

Só a Retomada do Desenvolvimento Econômico Pode Salvar o Brasil*

José Luis Oreiro**

A sociedade brasileira passa por uma profunda crise econômica, política e social desde 2013. As jornadas de 2013 - como foram denominadas as manifestações ocorridas em junho de 2013, inicialmente relacionadas com a insatisfação causada pelo aumento das tarifas de ônibus em algumas grandes capitais brasileiras - foram o evento catalizador de um processo de crescente descrédito na classe política e, posteriormente, de outras instituições da República.

A insatisfação de parte expressiva da população com a performance dos políticos, em particular, e do Estado Brasileiro, em geral, foi consideravelmente incrementada pelos efeitos deletérios da grande recessão iniciada no segundo trimestre de 2014 - a qual foi detonada por um colapso do investimento do setor privado, que se contraiu por três trimestres consecutivos, a taxa de 10% por trimestre, na comparação com o mesmo período do ano anterior; e que resultou de um processo de *profit squeeze*, ou seja, de queda das margens de lucro e da taxa de retorno sobre o capital próprio das empresas não financeiras (Oreiro, 2017) - a qual se tornou na mais duradoura e profunda crise econômica do Brasil nos últimos 30 anos. No auge da crise econômica mais de 14 milhões de brasileiros estavam desempregados e o PIB apresentou uma retração superior a 8% em termos reais, representando assim uma destruição de riqueza de cerca de R\$ 600 bilhões.

A recessão acelerou o desequilíbrio fiscal da União e dos entes subnacionais, muitos dos quais passara a enfrentar dificuldades crescentes para manter o pagamento dos servidores públicos em dia. Embora os servidores da União não tenham passado por problemas semelhantes, haja vista a capacidade do governo federal de se financiar, de forma quase ilimitada, por intermédio da emissão de dívida pública; a deterioração crescente do resultado primário da União a partir de 2014 gerou um crescimento bastante acelerado da

* Publicado originalmente no blog do autor. Ver <https://jloreiro.wordpress.com/2019/02/06/retomar-o-desenvolvimento-como-saida-para-a-crise-brasileira/>.

** Professor Associado do Departamento de Economia da Universidade de Brasília, Pesquisador Nível IB do CNPq, Pesquisador Associado do Centro de Estudos do Novo-Desenvolvimentismo da FGV-SP e Líder do Grupo de Pesquisa “Macroeconomia Estruturalista do Desenvolvimento” cadastrado no CNPq. É autor do livro “Macroeconomia do Desenvolvimento: uma abordagem Keynesiana” (2016) publicado pela LTC e do livro “Macrodinâmica Pós-Keynesiana: crescimento e distribuição de renda” (2018) publicado pela Alta Books. Foi Presidente da Associação Keynesiana Brasileira (2013-2015), tendo ganhado o Prêmio Brasil de Economia em 2017. De acordo com o critério REPEC o autor deste artigo está entre os 10% mais produtivos economistas do Brasil (<https://ideas.repec.org/top/top.brazil.html#por34>). E-mail: joreiro@unb.br. Página Pessoal: www.joseluisoreiro.com.br.

dívida pública como proporção do PIB, colocando o endividamento da União em trajetória claramente insustentável. **A perda de espaço fiscal** decorrente desses desdobramentos impediu a realização de uma política fiscal anticíclica justamente no momento em que a mesma era mais necessária. Pelo contrário, **a política fiscal executada em 2015 foi francamente contracionista, amplificando assim os efeitos da recessão iniciada em 2014.**

Outro fator que amplificou os efeitos recessivos do colapso do investimento privado foi a **elevação da taxa básica de juros** promovida pelo Banco Central do Brasil ao longo do ano de 2015; na tentativa de debelar os **efeitos de segunda ordem** que o aumento das tarifas dos serviços públicos e dos combustíveis poderiam ter sobre a dinâmica da taxa de inflação.

O quadro de desemprego crescente aguçou a percepção da população de que a crise brasileira era o resultado do quadro de corrupção generalizada dentro do Estado, tal como estava sendo revelado ao público pelas investigações realizadas no contexto da operação Lava-Jato. Essa percepção acabou por gerar um sentimento difuso de "ódio" a classe política, principalmente àqueles políticos mais diretamente ligados ao Partido dos Trabalhadores; haja vista que os "malfeitos" haviam ocorrido durante as administrações petistas e, dado o que era indicado pelas investigações, com a concordância e sob orientação de altos dirigentes do PT.

O imenso apoio popular ao **impeachment da Presidente Dilma Roussef** foi a demonstração clara de que, na cabeça do cidadão brasileiro mediano, a crise econômica era resultado direto da corrupção dirigida e organizada pelo PT e seus aliados mais diretos. Nesse contexto, uma ampla parcela da população acreditava que o afastamento do PT do poder federal, por intermédio de um processo de impeachment, cujas bases jurídicas eram duvidosas, para se dizer o mínimo, seria uma condição necessária, quando não suficiente, para o fim da corrupção e para a retomada do crescimento econômico com forte geração de emprego.

Os primeiros meses do governo Michel Temer pareciam apontar para uma retomada robusta do crescimento econômico no início de 2017, ainda que poucas pessoas acreditassem na vontade e/ou na capacidade do governo Temer de combater a corrupção.

O governo Temer apresentou para a sociedade brasileira uma **narrativa essencialmente ortodoxa das causas da crise brasileira de 2014 a 2016**. O problema fundamental era o

desequilíbrio fiscal estrutural, resultado do "Contrato Social" estabelecido pela Constituição de 1988. Segundo a interpretação dos economistas ligados ao governo Temer, a CF de 1988 havia produzido um conjunto de benefícios sociais para os mais pobres e de privilégios para os funcionários públicos que impunham um ritmo para o crescimento dos gastos públicos (entre 5 a 6% a.a em termos reais) que era muito superior a capacidade de crescimento da economia brasileira. Durante um certo período de tempo foi possível acomodar esse aumento dos gastos públicos com o aumento da carga tributária. Contudo, a partir de 2011 a receita tributária passou a crescer mais ou menos em linha com o PIB de tal forma que a deterioração do resultado primário da União tornou-se inevitável. **Essa deterioração teria sido "mascarada" pelas "pedaladas fiscais" e outros artifícios de "contabilidade criativa";** mas a partir de 2014 ficou impossível encobrir a verdade nua e crua de que o governo federal não era mais capaz de gerar superávits primários e que, portanto, a dívida pública entraria inexoravelmente numa trajetória explosiva. O desequilíbrio fiscal crescente e insustentável terminou por gerar uma perda de confiança dos empresários no governo, o que se refletiu em elevação do prêmio de risco país, desvalorização acentuada da taxa de câmbio, queda dos preços das ações e elevação dos juros futuros. Esse quadro de instabilidade macroeconômica levou a uma queda dos gastos de investimento e de consumo, fazendo com que o país entrasse na pior recessão dos últimos 30 anos.

Face a essa narrativa, a solução para a crise era muito clara: o governo precisava fazer um ajuste fiscal estrutural, cujo foco deveria ser a redução do ritmo de crescimento das despesas do governo federal. **Para tanto foi desenhada uma estratégia em duas etapas.** Na primeira etapa o governo enviou para o Congresso Nacional uma PEC criando um teto de gastos para o governo federal. **Esse teto de gastos não seria a solução do problema fiscal brasileiro, mas apenas uma espécie de mecanismo que explicitaria o conflito distributivo existente dentro do orçamento brasileiro.** A ideia era congelar os gastos primários da União em termos reais por um período de 10 anos, ao final do qual poderia ser modificado o indexador dos gastos públicos, que havia sido definido como a variação do IPCA no período inicial de vigência do teto. O problema é que todos os itens das assim chamadas despesas obrigatórias (aposentadorias, pensões, salários do funcionalismo público, gastos com saúde e educação) apresentaram nos últimos 20 anos uma taxa de crescimento muito acima da variação do IPCA. Dessa forma, se nada fosse feito para reduzir o ritmo de crescimento desses gastos, o cumprimento da regra do teto obrigaria a

administração federal a reduzir progressivamente os assim chamados gastos discricionários, que incluem os gastos com o investimento público em infraestrutura, os gastos com o reaparelhamento das forças armadas e os gastos com a manutenção dos prédios e instalações do governo federal (por exemplo, a conta de luz, água e serviços de limpeza e segurança das universidades federais). Como é impossível manter o funcionamento da máquina pública federal sem a realização de um valor mínimo de gastos discricionários, segue-se que a **ameaça de shut-down** obrigaria o Congresso Nacional a realizar aquilo que foi denominado de "a mãe de todas as reformas", qual seja, a **Reforma da Previdência**. Uma vez aprovada uma "boa" reforma da previdência, o desequilíbrio fiscal estrutural seria eliminado, e o teto dos gastos poderia, eventualmente, ser abolido. Nessas condições, o Brasil poderia retomar o crescimento econômico em bases sustentáveis, pois se produziria uma "contração fiscal expansionista"; ou seja, o ajuste das contas públicas levaria automaticamente a um aumento do investimento e do consumo do setor privado.

A PEC do teto dos gastos foi aprovada no final de 2016 e tudo apontava para a aprovação de uma reforma da previdência em 2017. As condições financeiras da economia brasileira (risco país, taxa de câmbio, juros futuros e índice BOVESPA) apresentavam nítidos sinais de melhora no primeiro trimestre de 2017, apesar do desempenho inesperadamente fraco da indústria de transformação e do setor de serviços. A melhoria das condições financeiras ocorrida a partir do segundo semestre de 2016 permitiu o Banco Central a iniciar um processo "lento, gradual e seguro" de redução da taxa básica de juros, o qual deveria, em algum momento, estimular o crescimento da atividade econômica. **Mas no meio do caminho havia uma pedra, e essa pedra foi o escândalo da gravação das conversas, por assim dizer, pouco republicanas, entre o Presidente da República e Joesley Batista da JBS.** A divulgação desses áudios produziu uma crise política de proporções gigantescas, obrigando o Presidente da República a gastar todo o seu capital político e *otras cositas más* na tentativa de angariar apoio político para o seu governo e impedir um novo processo de *impeachment*. A resiliência do Presidente da República foi premiada com a sua manutenção no cargo, mas no final do ano de 2017 já estava claro para todos os indivíduos bem informados que a Reforma da Previdência não teria condições políticas de ser aprovada durante o governo Temer.

Surpreendentemente os **mercados financeiros não desabaram com o adiamento da reforma da previdência**. Com efeito, os índices de condições financeiras continuaram

relativamente bem comportados ao longo do segundo semestre de 2017 e no primeiro trimestre de 2018. **Apesar disso, o crescimento da economia brasileira foi decepcionante em 2017.** O PIB apresentou uma expansão de 1,1% em termos reais, após dois anos de queda acentuada. No final de 2017 a economia brasileira ainda se encontrava 6% abaixo do nível observado no final de 2013. E o pior, o desemprego ainda superava a marca de 13 milhões de pessoas. A produção industrial, por seu turno, encontrava-se ao nível prevalecente em 2004, um recuo de mais de 10 anos.

O ano de 2018 se inicia com grandes expectativas por parte da equipe econômica do governo de aceleração do crescimento. Com efeito, o Ministro da Fazenda esperava um crescimento entre 2,5 a 3% ao longo do ano. Se essas expectativas se confirmassem a taxa de desemprego poderia fechar o ano de 2018 em torno de 10% da força de trabalho, gerando um saldo de 2 a 3 milhões de novos empregos. Nesse cenário róseo, o candidato a Presidência da República que encarnasse a continuidade da política econômica do governo Temer seria praticamente imbatível nas eleições de outubro para a Presidência da República.

Mas o otimismo do Senhor Henrique Meirelles mostrou-se sem fundamento. Ao longo do primeiro semestre de 2018 a atividade econômica mostrava sinais de recuperação muito lenta, embora a grande recessão tivesse oficialmente terminado no final de 2016. A implantação da regra do teto dos gastos pode ter até ancorado as expectativas dos agentes do mercado financeiro, contribuindo assim para a relativa estabilidade dos índices de condições financeiras; contudo, o **seu cumprimento estava impondo uma redução sem precedentes, nos últimos 15 anos, dos gastos com investimento público.** A contração do investimento público - justamente o componente da despesa primária que possui o maior efeito multiplicador - atuou como um mecanismo de desestímulo a demanda agregada, numa economia que estava operando com um nível absurdamente elevado, para os seus padrões históricos, de ociosidade da capacidade produtiva. Para piorar esse quadro, a greve dos caminhoneiros, a crise econômica na Turquia e na Argentina e a indefinição do quadro eleitoral contribuíram para aumentar a incerteza reinante entre os agentes econômicos e que se expressou numa deterioração significativa do índice de condições financeiras ao longo do segundo semestre de 2018. Como resultado desses desdobramentos, o ritmo de recuperação da atividade econômica se desacelerou na segunda metade do ano, e a economia brasileira deve ter fechado o ano passado com um crescimento em torno de 1%.

O quadro econômico desolador combinado com a constatação de que a corrupção na máquina pública não estava restrita ao PT levou a uma ampla parcela da população brasileira a acreditar que **os problemas do Brasil só seriam resolvidos por um outsider da política tradicional**. A maioria dos eleitores que compareceram às urnas em outubro de 2018 identificou em Jair Bolsonaro a pessoa que encarnava o *anti-establishment*.

Mas será que o governo do Presidente Jair Bolsonaro poderá atender ao desejo da população por mudança, ou melhor, será que o novo governo poderá recolocar o Brasil na trajetória de desenvolvimento econômico?

O Presidente Bolsonaro, influenciado pelo Czar da Economia, Paulo Guedes, parece acreditar que a reforma da previdência combinada com um programa ambicioso de privatizações irá fazer o país sair daquilo que o próprio Guedes chamou de "armadilha de baixo crescimento". Não é a primeira vez que se propõe uma ampla agenda de privatizações no Brasil como solução para os problemas nacionais. Com efeito essa agenda foi extensamente adotada nos governos de Fernando Collor de Melo e Fernando Henrique Cardoso. A taxa média de crescimento no período 1990-2002 foi inferior a 2,5%, mesmo se expurgarmos os dois primeiros anos do governo Collor, quando a economia brasileira entrou em recessão devido ao "confisco das poupanças". Também não é a primeira vez que se diz que um ajuste fiscal (estrutural ou não) é fundamental para a retomada do desenvolvimento econômico. Ajustes fiscais foram feitos em 1994-1995; 1999-2000, 2003-2004, 2011, 2015, 2016-2018. **Em todos esses casos, apenas um deles, o período 2003-2004, foi seguido por um período de aceleração significativa e razoavelmente duradoura do crescimento**. Nesse caso, a contração fiscal se mostrou expansionista devido ao espetacular aumento das exportações de manufaturados ocorrida no período 2002-2004, decorrente da enorme desvalorização da taxa de câmbio ocorrida em 2002. **Em todos os demais casos, ou não houve aceleração do crescimento, ou a aceleração foi pequena e curta ou ocorreu queda do nível de atividade econômica. Em suma, o ajuste fiscal pode ser necessário para se evitar um desastre, mas não é nem de perto condição suficiente para a retomada do crescimento**.

A retomada do crescimento da economia brasileira requer o atendimento de duas condições. No curto-prazo é necessária uma expansão da demanda agregada para que se possa eliminar a ociosidade na capacidade produtiva e para dar um emprego digno aos mais de 12 milhões de brasileiros, nossos irmãos, que sofrem a angústia de não ter os meios materiais para sustentar a si mesmos e suas famílias. Essa expansão da demanda

agregada não poderá vir do investimento, devido à enorme ociosidade da capacidade produtiva, e nem do consumo das famílias, devido ao nível elevado de desemprego. O desequilíbrio fiscal também impede uma expansão significativa do investimento público. **Dessa forma, a expansão da demanda agregada só pode advir de um forte crescimento das exportações, principalmente das exportações de produtos manufaturados, o que requer uma taxa real de câmbio estável e competitiva.** No médio e longo-prazo, contudo, o crescimento só será sustentável se for acompanhado por um aumento da produtividade. Ao contrário do que pregam os economistas liberais que acham que a produtividade é uma característica embutida nos trabalhadores por intermédio da educação; **a boa teoria econômica e a experiência internacional mostram que a produtividade é uma variável cujo comportamento é regido por uma série de fatores, sendo a educação apenas um entre vários.** Com efeito, a produtividade é afetada pela quantidade e a diversificação do conhecimento técnico e científico que está embutido nas pessoas (capital humano), nas máquinas e equipamentos (capital físico), na capacidade das pessoas em se conectarem e assim trocar informações (capital social). Dessa forma, aquilo que uma economia produz e exporta revela a sofisticação ou complexidade das suas capacitações produtivas (Hidalgo, 2015, Cap.10). A estrutura produtiva importa para o crescimento econômico (Gala, 2017; Rodrik, 2013)

Tendo em vista esse entendimento sobre as causas da produtividade a **retomada do desenvolvimento econômico exige que o Brasil reinicie o processo de catching-up industrial e tecnológico interrompido na década de 1980.** Um elemento essencial dessa retomada será a reindustrialização da economia brasileira, ou seja, o crescimento da participação do valor adicionado da indústria de transformação no PIB e do emprego industrial no emprego total. Esse processo irá demandar uma mudança no *regime macroeconômico*, de forma a manter a taxa de câmbio em patamares competitivos a nível internacional, a exemplo do que foi adotado, de forma bem sucedida, nos países do leste asiático; como também **a adoção de uma política industrial e tecnológica que permita aumentar a complexidade tecnológica da pauta de exportações do Brasil.** A exemplo do que é feito nos Estados Unidos, Japão, China, e países da Europa Ocidental, o desenvolvimento de um complexo industrial militar no Brasil, puxado pelos gastos necessários para o reaparelhamento das forças armadas brasileiras, atualmente em grau acentuado de sucateamento, pode ser um dos eixos principais dessa política.

Se o governo Bolsonaro não trilhar esse caminho e insistir apenas na agenda privatização-reforma da previdência então a economia brasileira continuará trilhando uma trajetória de baixo crescimento econômico, provavelmente em torno de 2% a.a. Esse ritmo de crescimento será insuficiente para gerar empregos na quantidade suficiente para absorver a enorme massa de desempregados, bem como os brasileiros que, ao atingirem a idade ativa, ingressam todos os anos no mercado de trabalho. A força de trabalho cresce atualmente a um ritmo de mais ou menos 1% ao ano, o que significa que, para manter a taxa de desemprego estável ao longo do tempo, é necessário criar, pelo menos, um milhão de postos de trabalho por ano. Considerando um crescimento da produtividade de 1% ao ano (o que destrói postos de trabalho na velocidade de um milhão de empregos por ano) no cenário no qual não ocorre a mudança estrutural descrita no parágrafo acima, uma taxa de crescimento de 2% a.a irá criar postos de trabalho apenas na magnitude necessária para manter o desemprego indefinidamente acima de 10 % da força de trabalho. **Dada a pequena duração do seguro desemprego no Brasil e da baixa densidade da rede de proteção social,** é pouco provável que a permanência da taxa de desemprego em patamares tão elevados por um período tão longo de tempo seja social e politicamente sustentável. Nesse cenário a desordem social poderá aumentar rapidamente de intensidade, com o surgimento de eventos como saques a supermercados, aumento da incidência de roubos e crimes contra a propriedade, invasão de imóveis desocupados no campo e nas cidades e o recrudescimento dos movimentos como, por exemplo, os *black-blocs*, atualmente no ostracismo. Além disso, **o crescimento econômico anêmico irá agudizar a crise fiscal dos Estados podendo, inclusive, fortalecer movimentos separatistas na Região Sul do Brasil,** haja vista que, para uma parte significativa da população desses Estados, a sua crise fiscal resulta do fato de que (sic) "o sul tem que sustentar os vagabundos do Nordeste com o bolsa família". O exemplo recente da tentativa de secessão na Catalunha - resultado dos efeitos da crise econômica de 2008-2012 - **mostra claramente que o risco de um movimento separatista no Brasil não pode ser subestimado.** Daqui se segue, portanto, que ou o governo Bolsonaro coloca o Brasil na rota do desenvolvimento econômico - o que implica em mudança estrutural e *catching-up* com respeito aos países ricos - ou **o clima de insatisfação social reinante no país culmine numa crescente desordem, podendo levar, no limite, a uma guerra civil.**

Referências:

Gala, P. (2017). **Complexidade Econômica**. Contraponto Editora: Rio de Janeiro.

Hidalgo, C. (2015). **Why Information Grows: the evolution of order, from atoms to economics**. Basic Books: Nova Iorque.

Oreiro, J.L. (2017). "A Grande Recessão Brasileira: diagnóstico e uma agenda de política econômica". *Revista Estudos Avançados*, Vol. 31, N. 89.

Rodrik, D (2013). *The Past, Present and Future of Economic Growth*. Global Citizen Foundation, Working Paper 1.