



O Brasil pós-pandemia e os desafios ao desenvolvimento: a quem interessa o Estado mínimo?

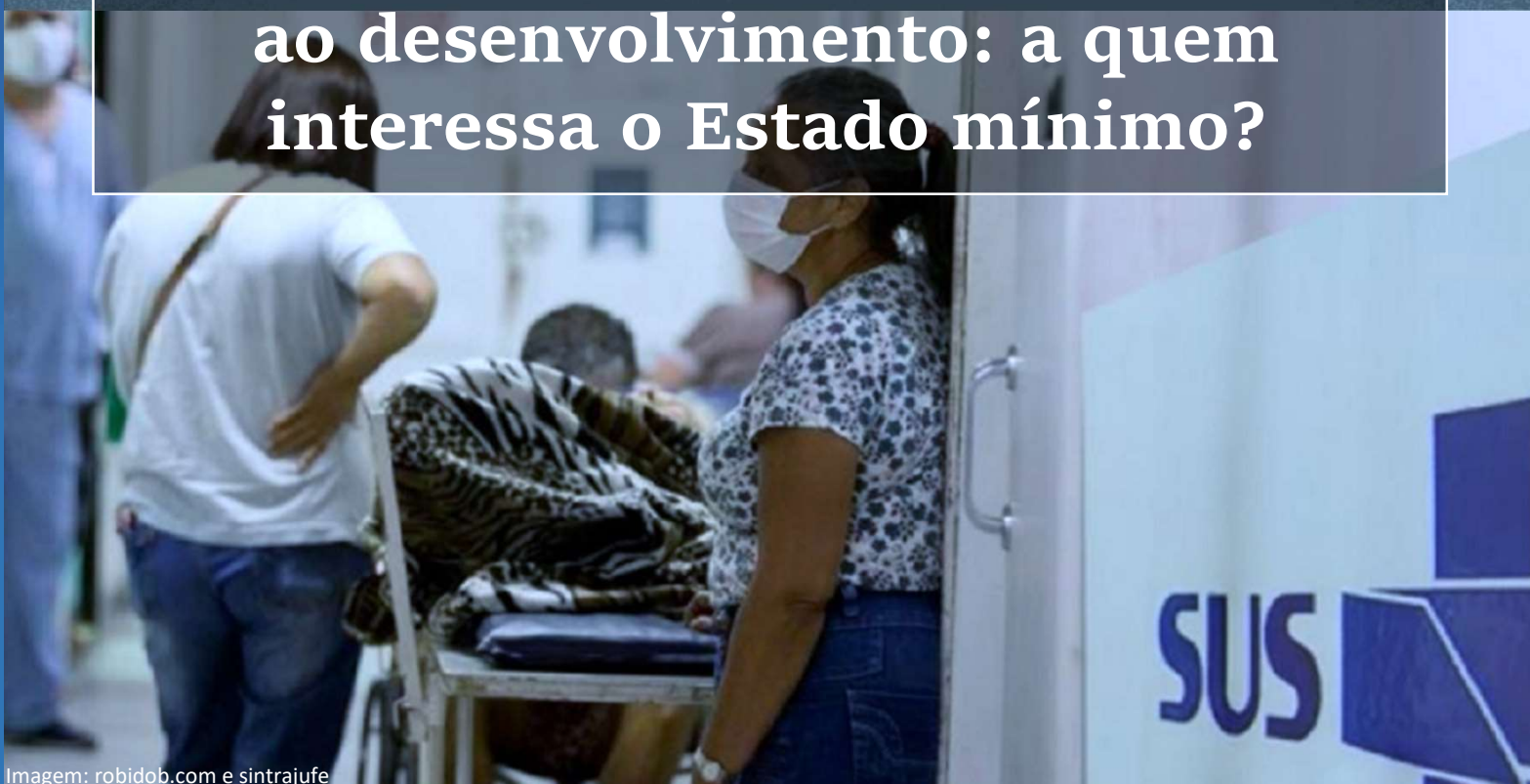


Imagem: robidob.com e sintrajufe

AUTORAS E AUTORES DA PUBLICAÇÃO

Andrea Gama - Carmem Feijó - Conrado Krivochein - Daniel Consul de Antoni

Eduardo Mantoan - Eliane Araújo - Fábio Henrique B. Terra - Fernando A. Teixeira

Júlia Leal - Larissa Naves de Deus Dornelas - Linnit Pessoa - Luiz Fernando de Paula

Mateus Coelho Ferreira - Paulo Gonzaga M. de Carvalho - Pedro Lange Netto Machado

Roberta Costa - Vinicius Brandão - Vinícius Centeno

www.finde.uff.br - facebook.com/findeuff



FINDE

GRUPO DE PESQUISA EM
FINANCEIRIZAÇÃO E
DESENVOLVIMENTO
Universidade Federal Fluminense

Artigo do BOLETIM FINDE: v.2, n.2, 2021

A trajetória da economia brasileira nos anos 2000 até o regime de austeridade fiscal

Por Linnit Pessoa

**O BRASIL PÓS-PANDEMIA E OS DESAFIOS AO
DESENVOLVIMENTO:
A QUEM INTERESSA O ESTADO MÍNIMO?**

www.finde.uff.br

A trajetória da economia brasileira nos anos 2000 até o regime de austeridade fiscal

Linnit Pessoa - Doutoranda em Economia pela UFF e pesquisadora do Finde

A primeira eleição do ex-presidente Lula da Silva marca o momento em que, teoricamente, o movimento trabalhista poderia finalmente readquirir suas forças e enfrentar as empresas em benefícios dos trabalhadores, devido à conquista do governo federal (Braga, 2016). Contudo, a despeito dos relevantes ganhos sociais observados no período, a condução das políticas econômicas continuou seguindo o arcabouço neoliberal observado nos anos anteriores. Saad-Filho e Moraes (2018) observam que o modelo de crescimento adotado nos anos 2000 não mudou a estrutura de riqueza e dos ganhos de capital, visando lograr a redução da desigualdade de renda por meio de transferências monetárias e criação de empregos precários, deixando intocado o núcleo do problema. Tal medida, que tem caráter paliativo ao invés de estrutural, inevitavelmente teria limites.

Após anos de crescimento liderado pelos investimentos públicos (Sicsú, 2019), o primeiro governo Dilma (2011-2014) muda a condução das políticas econômicas para uma agenda de políticas orientadas pela oferta visando adotar um modelo de crescimento voltado às exportações e centrado no desenvolvimento industrial. Como será visto, a adoção de políticas orientadas pela oferta criou o ambiente propício para a argumentação da necessidade de políticas de austeridade com redução dos gastos governamentais em cenários recessivos.

Frente à desaceleração da economia brasileira e ao crescimento de apenas 0,5% do PIB em 2014, vemos o início da agenda de austeridade no Brasil, que

se acelera em 2016, após o golpe parlamentar. Como veremos, a “austeridade expansionista” (Alesina et al, 2019) adotada para recuperar a economia, que prioriza a redução do Estado, resultou apenas em um pífio crescimento em outros componentes da demanda agregada, sendo insuficiente para colocar a economia em uma trajetória de crescimento sustentável. Ainda assim, a austeridade continua sendo preconizada no debate político e econômico.

Nesta nota analisaremos a condução das políticas econômicas desde 2003, a fim de analisar os efeitos que a agenda de políticas teve e a trajetória que levou o país a instituir a austeridade como um “pacto privado” do país. Para tanto, a próxima seção discutirá o período 2003-2010, que compreende o primeiro e segundo governos de Luiz Inácio Lula da Silva, período de bonança externa com ganhos internos. Na segunda seção, discutiremos o período que compreende 2011-2014, o primeiro governo Dilma Rousseff, abordando a mudança da agenda de políticas econômicas que marcou o período. A terceira seção será dedicada para o período a partir de 2015, tratando do conturbado segundo governo de Dilma, em que a agenda que ganha as eleições não é a adotada, como uma tentativa do governo se reaproximar do setor bancário-financeiro, discutindo o período pós-golpe parlamentar, que abraça definitivamente a agenda neoliberal e institui a austeridade como o Novo Regime Fiscal do Brasil. Por fim, na quarta seção são traçadas as considerações finais.



A agenda neoliberal-desenvolvimentista

É importante considerar que o cenário externo fez toda diferença para o desempenho da economia brasileira nos anos 2000 (Carvalho, 2018; Marquetti et al, 2016), mas esse não foi o único fator determinante para o resultado do período. É fato que a condição externa favorável, a abundância de liquidez na economia mundial e a crescente demanda por *commodities* da China resultou no aumento da taxa de crescimento e queda do desemprego (Carvalho, 2018), e o cenário externo favorável também possibilitou a consolidação de diversos programas sociais visando a redistribuição de renda e o aumento do salário-mínimo (Marquetti et al, 2016). Entretanto, somente o cenário externo não é suficiente para explicar o período de crescimento do país, assim como a crise que se segue. Somente quando acrescentados os fatores internos na análise (as políticas redistributivas, a dinâmica do mercado de trabalho e os investimentos públicos em infraestrutura física e social) é possível explicar o período de bonança que o país viveu. Nessa nota, daremos maior ênfase aos fatores internos.

Os governos do ex-presidente Lula da Silva configuraram um (insustentável) jogo do “ganha-ganha”, buscando a coalizão dos interesses dos setores dominantes – setores financeiro, agrícola e industrial – e do movimento sindical popular, criando um governo de alianças (Saad-Filho e Moraes, 2018), sem romper com o arcabouço neoliberal que vinha conduzindo as políticas econômicas.

A primeira decisão de política econômica do governo foi elevar a meta de superávit primário, justamente para mostrar o compromisso com o neoliberalismo e suas políticas econômicas (Saad-Filho e Moraes, 2018). Com o objetivo de atingir metas

mais altas de superávit primário, um forte ajuste fiscal é realizado em 2003, seguido pela elevação da taxa de juros (de 25% para 26,5% a.a.). A meta de superávit primário acordada com o FMI, de 3,75% do PIB, passou para 4,25% em 2003 – e a execução fiscal entregou um superávit primário de 4,3% do PIB em 2003, sinalizando que a estratégia neoliberal do Partido dos Trabalhadores (PT) era sólida (Saad-Filho e Moraes, 2018).

Frente à desaceleração da economia brasileira e ao crescimento de apenas 0,5% do PIB em 2014, vemos o início da agenda de austeridade no Brasil, que se acelera em 2016, após o golpe parlamentar.

Com a manutenção das políticas macroeconômicas neoliberais, a reorientação da política econômica entre 2003 e 2005 se deu principalmente através das políticas de transferência de renda (Carvalho, 2018), cujo protagonismo foi assumido pelo Programa Bolsa Família. Todavia, apesar do impacto positivo sobre as famílias em estado de pobreza e extrema pobreza, o programa é limitado, uma vez que não está no escopo do programa identificar a causa da pobreza. Ao não combater os fatores estruturais que engendram e reproduzem a pobreza, essas políticas compensatórias tendem a ser paliativas. Além disso, ao complementar os rendimentos mais baixos, o programa acaba por subsidiar as piores modalidades de emprego do país (Saad-Filho e Moraes, 2018).

Um importante fator para a redução da desigualdade do período foram as valorizações reais do salário-mínimo, com crescimento real do piso salarial de praticamente 100% entre 2003 e 2014 (Lavinias, 2015, p. 7). Concomitantemente, houve ampliação do acesso ao crédito, que possibilitou a inclusão de uma parcela antes excluída do mercado de consumo. Carvalho (2018) defende que o maior acesso ao crédito, juntamente com a redução da desigualdade e crescimento do emprego, reforçou o dinamismo do consumo das famílias e do mercado interno durante os dois governos Lula.



Um dos resultados do maior dinamismo da economia se deu sobre o mercado de trabalho, com redução do desemprego e aumento da formalidade. Entretanto, apesar de ter um impacto importantíssimo sobre a vida da população, reduzindo a desigualdade e melhorando as condições de vida, Braga (2016) observa que o aumento da formalização foi acompanhado por uma crescente precarização dos contratos de trabalho. Além disso, problemas como a regressividade do sistema tributário brasileiro não foram contestados, se mantendo extremamente regressivo e contribuindo para a concentração de renda. A redistribuição de renda do período ocorreu mediante a redução da participação na renda da população intermediária, não havendo melhora substancial na distribuição de renda e riqueza – a parcela da população mais pobre aumentou sua participação na renda total, mas o topo da pirâmide não deixou de ser a parcela a mais auferir ganhos (Carvalho, 2018).

Embora até 2005 o cenário externo positivo tenha sido o grande responsável pelo crescimento do país, a partir de 2006 a política econômica brasileira sofre uma inflexão (Moraes e Saad-Filho, 2011), podendo dizer que o crescimento passa a ser liderado pelo mercado interno (Carvalho, 2018). Moraes e Saad-Filho (2011) argumentam que esse período foi marcado por um conjunto de “políticas híbridas”, pois as políticas macroeconômicas visando à estabilidade monetária foram mantidas, sendo acrescentadas políticas novo-desenvolvimentistas visando à aceleração do desenvolvimento e redução da desigualdade social. Essa seria a experiência *neoliberal desenvolvimentista*: período em que as propostas novo-desenvolvimentistas aturaram de forma complementar às políticas macroeconômicas neoliberais (Saad-Filho e Moraes, 2018; Moraes e Saad-Filho, 2011). A mudança substancial ocorreu através do maior ativismo do Estado no domínio econômico, com aumento do investimento público; da expansão

do consumo das massas, resultado da elevação dos salários, dos programas de transferência de renda e do acesso ao crédito; e do apoio à formação de grandes empresas nacionais (Moraes e Saad-Filho, 2011).

Intensificar a atuação ativa do Estado em resposta à grande recessão de 2008 foi responsável pela rápida recuperação brasileira. Após a contração em 2009 (-0,1%), a economia rapidamente recuperou o dinamismo, apresentando crescimento de 7,5% do PIB em 2010. A atuação ativa do governo no sentido de estimular a demanda interna e adotar políticas de curto prazo pró-crescimento teve efeito expressivo sobre a recuperação da economia, com a formação bruta de capital fixo (FBCF) apresentando o crescimento mais expressivo desde o início da série (1996), de 17,9% do PIB em 2010. A adoção de diversas medidas contracíclicas frente ao cenário internacional suavizou os efeitos da crise financeira (Paula et al, 2015). As despesas, que até 2008 tinham um comportamento pró-cíclico, são ampliadas em resposta à contração dos demais componentes da demanda, indicando uma política fiscal anticíclica a partir de 2009 (Dweck e Teixeira, 2017).

Contudo, alguns limites do modelo de crescimento adotado se desenhavam. Um primeiro limite pode ser relacionado à baixa competitividade da indústria brasileira. Nesse sentido, a sobreapreciação cambial do período teve efeitos deletérios sobre a participação da indústria brasileira tanto no mercado interno, uma vez que produtos importados se tornam mais acessíveis, quanto no mercado externo, pelo efeito sobre as exportações do país, fragilizando a inserção do Brasil na economia internacional (Rugitsky, 2016). Outro limite pode ser identificado no caráter inflacionário do modelo de crescimento. O expressivo crescimento do setor de serviços apresenta um caráter inflacionário devido à facilidade de se repassar os aumentos de custos de mão de obra (principal custo desses serviços) para os preços, uma



vez que são serviços não comercializáveis, i.e., que não têm concorrência internacional (Carvalho, 2018). Além desses dois fatores principais, temos a questão da distribuição de renda, que pouco avançou; os efeitos retardados da crise global, especialmente a partir de 2011; e do aumento do endividamento das famílias, que desacelerou o ciclo de crédito (Mello e Rossi, 2018; Carvalho, 2018). Portanto, de certo modo, a mudança na condução das políticas não era necessariamente uma *escolha*, mas a agenda que seria adotada para colocar o país em trajetória de crescimento, sim. Como veremos, decidiu-se seguir uma estratégia que privilegia os incentivos à oferta.

A agenda de incentivos à oferta

Um ponto marcante do primeiro governo Dilma foi a tentativa de rompimento com o capital financeiro, aliando-se ao capital produtivo e ao setor industrial (Saad-Filho e Moraes, 2018; Singer, 2015). Ao considerar a competitividade como o desafio principal a ser enfrentado para o crescimento, o primeiro governo de Dilma Rousseff (2011-2014) adota uma agenda focada no desenvolvimento industrial, cuja estratégia para o crescimento continha dois elementos centrais: a redução da taxa de juros e a desvalorização do real (Carvalho, 2018).

O início do primeiro governo Dilma foi marcado por um forte ajuste fiscal que afeta diretamente os investimentos públicos.¹ No segundo semestre de 2011, o Banco Central do Brasil passa a adotar uma política monetária mais expansionista. A

taxa básica de juros passa de 12,42% a.a. (agosto de 2011) para 7,39% em setembro de 2012, se mantendo próxima a esse patamar até maio de 2013. Nesse período, os estímulos do governo foram na direção de sustentar a redução da Selic (Singer, 2015). De acordo

com Saad-Filho e Moraes (2018), o objetivo do governo era promover o investimento e o consumo privado através da desvalorização da moeda e da redução do custo do crédito, reduzindo também o ingresso de capital estrangeiro especulativo.

A política monetária mais frouxa teve impacto imediato sobre o câmbio, desvalorizando o real. Para reforçar a desvalorização, o país realizou adicionalmente uma política cambial que impunha certo controle de capitais (Mello e Rossi, 2018). Entretanto, logo se percebeu que a desvalorização da moeda e a redução dos juros, por si só, não provocariam a aceleração do ciclo de crescimento impulsionada pelo investimento privado que se almejava. Para Saad-Filho e Moraes (2018), as medidas de controle da entrada de capitais foram marginais, limitadas e atrasadas para fazer uma diferença substantiva na desvalorização do real, prejudicando os efeitos dessa política. Além disso, a desvalorização não foi grande o suficiente para gerar efeitos sobre o setor industrial por dois fatores: as exportações brasileiras são, em sua maioria, concentradas em produtos cuja demanda é pouco elástica a preços, sendo, portanto, relativamente insensíveis a variações na taxa de câmbio; e, para ser capaz de desenvolver setores com bom desempenho exportador, a

Os estímulos fiscais do governo Dilma se deram sobretudo por meio de subsídios e desonerações que, além de serem pouco efetivos para dinamizar a demanda agregada, pois não alavancaram o investimento privado, ainda foram realizados em detrimento do investimento público, que tem maior efeito multiplicador sobre a renda e o emprego no curto e no longo prazo.

¹ É relevante destacar que no contexto de expansão salarial acima dos ganhos de produtividade, o ajuste também conteve o crescimento dos salários.



desvalorização precisaria ser mais prolongada e profunda, de modo que em muito afetaria os salários reais (Carvalho, 2018).

A desvalorização do real impôs outra questão: a perda de um dos canais de controle da inflação. Com a perda desse canal, o governo passa a utilizar mecanismos microeconômicos para lidar com um fenômeno macroeconômico, represando os preços administrados – principalmente de energia e combustível. Para Mello e Rossi (2018), essa medida cumpre uma dupla função, pois compensa a elevada inflação de serviços e os efeitos da desvalorização cambial sobre os preços comercializáveis, contribuindo para manter a inflação no intervalo da meta, além de reduzir os custos dos setores produtivos.

Do lado fiscal, passado o arrocho inicial de 2011, a principal mudança durante esse governo ocorreu na composição do gasto público, e não em seu tamanho. Os estímulos fiscais do governo Dilma se deram sobretudo por meio de subsídios e desonerações que, além de serem pouco efetivos para dinamizar a demanda agregada, pois não alavancaram o investimento privado, ainda foram realizados em detrimento do investimento público, que tem maior efeito multiplicador sobre a renda e o emprego no curto e no longo prazo. Isto é, a agenda adotada pelo governo no período, muitas vezes caracterizada como desenvolvimentista, consistiu em um conjunto de políticas orientadas pela oferta.

As desonerações fiscais ganharam centralidade na política econômica e se tornaram um dos principais eixos das políticas fiscal e industrial (Carvalho, 2018), contudo, a falta de seletividade sobre quais seriam os setores estratégicos que receberiam os estímulos para dinamizar a indústria fez com que a política industrial fracassasse em estimular a competitividade. Ao invés de ter realizado um projeto nacional de desenvolvimento, o governo, que muitas vezes é

caracterizado como desenvolvimentista, parece ter atuado como intermediador dos interesses do setor privado, atendendo e respondendo às suas demandas. Dado o não protagonismo do investimento público no rol das políticas econômicas, a política fiscal foi utilizada como um mecanismo de apoio à rentabilidade do setor privado (Mello e Rossi, 2018).

O conjunto dessas políticas, que inicialmente visavam incentivar a indústria e aumentar a competitividade do setor, teve como resultado uma grande perda de arrecadação pelo governo federal (Mello e Rossi, 2018; Carvalho, 2018). A deterioração fiscal observada no primeiro governo Dilma é resultado da queda de receita: apesar de não ter ocorrido expansão do gasto acima da média histórica, o crescimento real da receita pública foi muito inferior (Mello e Rossi, 2018; Dweck e Teixeira, 2017). Para além da deterioração fiscal, as políticas ainda não foram capazes de estimular o investimento privado, que era o objetivo do governo.

Além de não trazerem os resultados que o governo esperava, as políticas adotadas intensificaram a tensão do governo com os setores dominantes no decorrer do primeiro governo Dilma. Singer (2015) chama atenção para o confronto direto que o governo entrou com o setor financeiro. As determinações de redução da taxa de juros e do spread não foram bem recebidas pelo sistema financeiro, pois significavam a diminuição dos lucros auferidos pelos bancos privados. Com efeito, a retirada de Mantega do Ministério da Fazenda se torna meta prioritária do setor financeiro (Singer, 2015).

Já no final do primeiro governo Dilma observamos uma crescente tensão em torno da manutenção da agenda que vinha sendo seguida. Sob o pânico criado pelo setor financeiro e pela grande mídia de uma ameaça de descontrole da inflação, em 2013 o Banco Central é cooptado pela pressão do setor financeiro e abandona a política monetária de



inspiração desenvolvimentista (Saad-Filho e Moraes, 2018; Singer, 2015). Ainda no primeiro semestre de 2013, assistimos a elevações na taxa básica de juros e a imposição de restrições ao crédito.

A insatisfação da agenda adotada não se restringia aos setores nacionais, grandes meios de comunicação como o *The Economist* e o *Financial Times* defendiam a necessidade de reduzir os gastos do Estado, reformar as leis trabalhistas e aumentar as privatizações (Singer, 2015). As grandes mídias nacionais urgiam a necessidade de se retomar integralmente o tripé macroeconômico – metas de inflação com juros altos, elevados superávits primários e câmbio flutuante – e frear o consumo e os gastos públicos, devido à ameaça de inflação (Singer, 2015). Em meio a pressão da mídia e dos setores dominantes, as crescentes insatisfações da classe trabalhadora, e as contraditórias reivindicações de 2013, temos as eleições de 2014. Garantindo a continuidade da política econômica, com um papel ativo do Estado e foco nos serviços públicos, Dilma é eleita (52% dos votos válidos) com uma margem menor que a eleição anterior.

A consolidação da agenda de austeridade fiscal

A deterioração da economia fica notável quando observamos a taxa de crescimento do PIB, que apresentava sinais de desaceleração, caindo desde 2010. Apesar de ter sido eleita garantindo a continuidade da política econômica e um maior protagonismo dos serviços públicos, após reeleita a presidente nomeia Joaquim Levy para a Fazenda – retirando Mantega, como aspirava o setor financeiro, e adotando a agenda proposta por seu adversário no período eleitoral, que perdeu nas urnas. Após aceitar o posto, Joaquim Levy já anuncia a implementação de uma política de austeridade fiscal com objetivo de controlar a deterioração da conta de transações correntes e reduzir o déficit nas contas públicas.

O segundo governo Dilma se inicia com um forte ajuste fiscal que, mais uma vez, impactou principalmente os investimentos públicos (Carvalho, 2018). Para Mello e Rossi (2018), a medida foi mais que um simples ajuste fiscal, pois abarcou medidas restritivas de outras políticas e em outras áreas de atuação do Estado. De acordo com os autores, o objetivo era, na realidade, retomar o tripé macroeconômico.

O ajuste não teve o resultado esperado, não sendo capaz de atingir um de seus objetivos, que era reverter a deterioração das contas públicas. Na realidade, a medida afetou ainda mais as receitas públicas, que em 2015 apresentaram um recuo de 6,3% na comparação com 2014, frente a uma expansão de 2,1% das despesas (Mello e Rossi, 2018). Dweck e Teixeira (2017) argumentam que a consequência do ajuste foi a piora no resultado fiscal, pois acentuou a desaceleração, impactando ainda mais as receitas. A manutenção dos juros altos e da retração do crédito, somado ao ajuste fiscal e cambial, marcam o início das políticas de austeridade (Saad-Filho e Moraes, 2018; Mello e Rossi, 2018).

Ao adotar uma agenda de políticas orientadas pela oferta, um ambiente propício para argumentação da necessidade de políticas de austeridade durante períodos recessivos é criado. As políticas de desonerações fiscais, adotadas amplamente desde 2011, juntamente com a redução significativa dos investimentos públicos, e com a expressiva queda da FBCF que aconteceu a partir do segundo trimestre de 2014 (Oreiro, 2017), resultaram em forte desaceleração dos investimentos. O aumento do desemprego, a queda dos salários dos trabalhadores pouco qualificados e o reajuste brusco dos preços administrado resultou queda da renda real por trabalhador, reduzindo o consumo das famílias, que até 2014 contribuía positivamente para o crescimento. Esses fatores, combinados com o cenário externo não



tão favorável como durante a década de 2000 desencadearam a recessão de 2015 (Rossi e Mello, 2017). Tais elementos, somados ao aumento acelerado da razão dívida/PIB, reforçaram o discurso que defendia a necessidade das reformas e de políticas de austeridade mais severas, atuando como um vetor para o avanço da agenda neoliberal.

Marquetti et al (2016) acreditam que, enquanto no primeiro governo o principal erro de Dilma foi adotar uma estratégia de crescimento via subsídios e estímulos ao setor privado num período de queda da taxa de lucro, no segundo governo seu erro primordial foi apostar em uma agenda política de hegemonia neoliberal, que resultou uma acentuada queda do produto em meio ao conturbado cenário político daquele momento. A mudança da orientação da política econômica, além de ter sido incapaz de reconquistar o apoio da grande burguesia, perdeu a sustentação dos setores sociais que apoiaram sua reeleição. Esses fatores, somado aos escândalos de corrupção apontados pela operação Lava Jato e ao cenário de instabilidade econômica e política (Pinto, 2019), resultaram na abertura do processo de impedimento da presidente em dezembro de 2015 (Marquetti et al, 2016, p. 20-21).

O debate das políticas de austeridade ganha novo fôlego após a grande crise de 2008, sendo fortemente preconizadas como mecanismo eficiente para reduzir a dívida pública e recuperar a economia. Argumenta-se que, ao sinalizar que o governo tem responsabilidade com as contas públicas através de um ajuste fiscal (que preferencialmente ocorra através da redução dos gastos do governo), as expectativas seriam recuperadas, estimulando o investimento privado e o crescimento. Assim, a austeridade seria expansionista (Alesina et al, 2019).

Teoricamente, os proponentes dessa teoria argumentam com base no pressuposto da disputa de recursos existente entre o setor público e privado

(Rossi et al, 2018). Assim, a austeridade seria expansionista pois uma redução do gasto público abriria mais espaço para o investimento privado, estimulando a economia. Ignora-se que, além dessa disputa de recursos – ou de poupança – não existir, o investimento público tem ainda a capacidade de estimular o investimento privado, não se tratando de “bens substitutos”, mas sim de “bens complementares” (Sanches e Rocha, 2010). Desconsidera-se que assim como a renda se transforma em gasto, o gasto também se transforma em renda, de modo que a contração do gasto do governo tem efeitos sobre as famílias, impactando negativamente a renda privada. E esquece-se que os períodos de recessão (e crise) econômica envolvem uma característica que é a elevada incerteza em relação ao futuro, desestimulando os investimentos privados produtivos.

Quando a economia se encontra em desaceleração (ou recessão) é imprescindível a adoção de políticas que sustentem a demanda, criando estímulos para o crescimento. Considerando que as economias de mercado tendem a gerar insuficiência de demanda agregada, cabe ao Estado estimular a economia em momentos recessivos, atuando com o objetivo de eliminar a carência de demanda efetiva para reanimar o crescimento (despertar o “animal spirits”), reduzir o desemprego e aumentar o nível de renda agregada. O Estado é um elemento integrante e indispensável ao bom funcionamento da economia de mercado, e a criação de déficits orçamentários em uma economia abaixo do pleno emprego é um mecanismo para atingir esse objetivo. Por esse motivo, em momentos de recessão (e crise) econômica, cabe justamente ao Estado ampliar os gastos públicos para gerar demanda efetiva. Os investimentos públicos devem ser utilizados como mecanismos que equalizem e suavizem as oscilações de mercado, reduzindo a incerteza.



A austeridade é incapaz de reestimular o crescimento da economia pois tem efeito contracionista sobre a demanda e reduz o espaço de atuação do Estado, que passa a ter a autonomia na formulação de políticas econômicas ainda mais restrita. Em períodos de contração do ciclo econômico, em que os componentes da demanda privada – consumo das famílias, investimento e demanda externa – estão em processo de desaceleração, contrair a demanda pública só agrava o cenário, uma vez que são necessárias medidas que sustentem e estimulem a demanda para, assim, reaquecer o mercado interno. Contudo, o caminho seguido pelas autoridades econômicas frente à crise que se apresentava em 2015 foi diferente.

Frente à desaceleração, um novo (e incisivo) ajuste é realizado pelo governo interino em 2016, após o afastamento da presidente eleita. A intenção de reformar o Estado brasileiro é evidente em todo o programa de governo do presidente interino, argumentando que o Estado vive uma severa crise fiscal que só se agravará, “a menos que reformas estruturais sejam feitas para conter o crescimento da despesa”, havendo “necessidade preliminar de reconstituirmos o Estado brasileiro” pois “sem um ajuste de caráter permanente que sinalize um equilíbrio duradouro das contas públicas, a economia não vai retomar seu crescimento e a crise deve se agravar ainda mais”. O ajuste é apresentado como necessário, pois “sem cuja solução ou encaminhamento, qualquer esforço para relançar a economia será inútil” (PMDB, 2016, p. 3-5).

Entre os ajustes e reformas realizados, um dos mais expressivos foi a instituição de um Novo Regime Fiscal (EC 95/2016, conhecida como “teto de gastos”, doravante NRF), aprovado em dezembro de 2016, que limita as despesas primárias do Governo Federal por 20 anos – podendo ser revista apenas após 10 anos. Assim, durante *pelo menos* dez anos, o gasto

federal do Estado brasileiro, excluído o pagamento de juros sobre a dívida pública, passou a ser limitado por um teto definido pelo montante do gasto do ano anterior reajustado pela inflação acumulada, medido pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) (Rossi e Dweck, 2016). Ou seja, uma austeridade fiscal permanente por duas décadas, que só poderá ser revista em 2026, uma década após sua implementação.

Devido à regressividade tributária, o gasto público é o principal mecanismo que o Estado brasileiro tem para minimizar os efeitos concentradores do sistema produtivo e a concentração de riqueza. Dweck et al, 2018 observam que o impacto da política fiscal no Brasil ocorre por duas vias: uma que vai em direção à distribuição (o gasto) e outra que vai na contramão, concentrando renda (lado tributário). Assim, o NRF, além de retirar os instrumentos do Estado para responder contra ciclicamente em momentos de instabilidade e crise, afeta diretamente a vida da população, acentuando a desigualdade. Pires (2016) analisa que o objetivo do NRF é reverter todo o ganho real de arrecadação crescimento do PIB para o resultado primário – i.e., reduzir a despesa em percentual do PIB gradativamente, mas a qualquer custo, a fim de recompor o resultado primário em alguns anos. Objetivo final da política fiscal se torna a obtenção de um resultado primário superavitário.

A agenda não foi capaz de recuperar o dinamismo do mercado de trabalho. As pesquisas de emprego indicam que o desemprego entrou em trajetória sustentável de crescimento a partir de 2015 e se manteve em patamares elevados desde então. A taxa de desemprego do quarto trimestre de 2014, quando a economia já estava em desaceleração, foi de 6,5%. No quarto trimestre de 2015, quando já havia sido realizado um ajuste fiscal a fim de reestimular a economia que estava em recessão, a taxa de



desemprego salta para 8,9%, patamar mais elevado desde o início da série realizada pela PNAD Contínua (primeiro trimestre de 2012). No primeiro trimestre de 2017 temos a taxa recorde da série (13,7%).

O comportamento da taxa de desemprego explicita a incapacidade da agenda de políticas contracionistas e das reformas liberalizantes recuperarem o dinamismo do mercado de trabalho (e da economia). Mesmo após a institucionalização do NRF e da reforma trabalhista, o ano de 2019 se inicia com 12,7% da população economicamente ativa desocupada, taxa semelhante à verificada no primeiro trimestre de 2020 (12,2%).

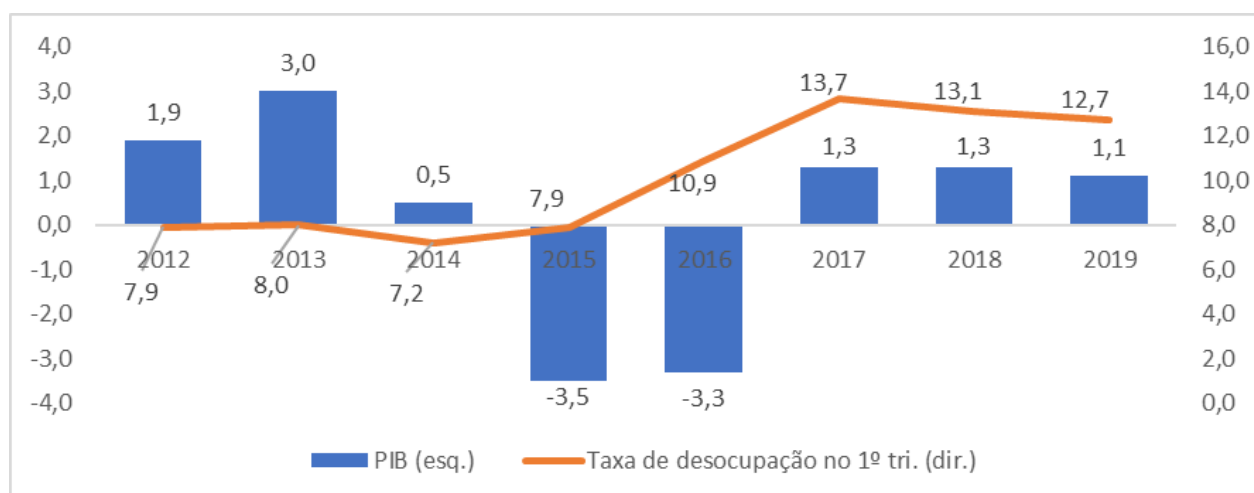
Da agenda neoliberal-desenvolvimentista à agenda de austeridade: considerações finais

A economia não entrou em trajetória de recuperação sustentável com a agenda de austeridade fiscal, assim como não tinha conseguido com a política de estímulo a oferta. Por se tratar de uma política de caráter recessivo, a política de austeridade tem como resultado a queda do PIB devido à contração da atividade econômica que o ajuste fiscal gera. Como as receitas fiscais são elásticas ao PIB, mas as despesas

públicas não, o déficit tende a crescer ao invés de reduzir. Apesar do NRF e das reformas liberalizantes, aprovados como a garantia que o país se recuperaria, o PIB apresentou um pífio crescimento em torno de 1% nos anos que se seguiram à crise, estando sempre a uma reforma para o país decolar.

Se a agenda neoliberal-desenvolvimentista se mostrou insustentável por não ser possível manter o jogo do “ganha-ganha”, o NRF impôs um caráter contracionista na demanda do Estado, retirando os instrumentos fiscais que o capacitam a enfrentar crises econômicas. Ao impor um limite fiscal para o país durante um período tão longo, o NRF instituiu a austeridade como um “pacto privado” entre as elites e classes dominantes no Brasil. As reformas e Emendas Constitucionais foram aprovadas sem que houvesse concordância da população – que não tem sido efetivamente representada pelo Congresso Nacional. Além disso, é um “pacto privado” pois tais reformas e mudanças constitucionais indicam uma

Gráfico 1: Taxa acumulada de crescimento do PIB e taxa de desocupação (%).



Fonte: Sistema de Contas Nacionais (IBGE) e Ipeadata.



captura do Estado pelos interesses da alta finança – indicando um processo de financeirização do Estado.²

Ademais, a mudança constitucional afeta negativamente o financiamento dos serviços públicos, penalizando a população de mais baixa renda. Ao impor um crescimento real nulo do gasto público federal por um longo período – e, conseqüentemente, uma redução do gasto público em proporção do PIB –, o resultado é uma redução substancial do tamanho do Estado, piorando a desigualdade social e de renda. É inquestionável que a parcela da população que mais sofrerá os impactos de tal política é aquela de menor renda, que enfrenta maior vulnerabilidade pelo lado da renda, do emprego e dos direitos sociais cada vez mais combatidos frente as limitações fiscais do Estado. A agenda econômica pós-golpe parlamentar não é uma agenda que visa recuperar a economia e estimular a geração de emprego e renda, uma vez que constrange os mecanismos que poderiam ser manipulados para esse fim. Como economia é política, pois implica escolhas, não podemos deixar de questionar quais agentes ganham com a agenda de políticas neoliberais, que tende a gerar pobreza e aprofundar desigualdades devido ao seu caráter contracionista.

Referências

- Alesina, A.; Favero, C.; Giavazzi, F. (2019). *Austerity: When it works and when it doesn't*. Princeton University Press, Feb. 2019.
- Braga, R. (2016). Terra em transe: o fim do lulismo e o retorno da luta de classes, p. 55- 92. In: Singer, A. e Loureiro, I. (orgs.) *As contradições do Lulismo: A que ponto chegamos?* Editora Boitempo, 2016.
- Carvalho, L. (2018). *Valsa brasileira: do boom ao caos econômico*. 1ª. ed. São Paulo: Todavia, 2018. 192p.
- Dweck, E.; Gaiger, S.; Rossi, P. (2018). Austeridade e desigualdade social no Brasil, p. 32-56. In: Rossi, P.; Dweck, E.; Oliveira, A. N. M. (orgs.) *Economia para poucos: Impactos Sociais da Austeridade e Alternativas para o Brasil*. Autonomia Literária, 2018.
- Dweck, E.; Teixeira, R. A. (2017). A política fiscal do governo Dilma e a crise econômica. Texto para Discussão. Unicamp. IE, Campinas, n. 303, jun. 2017.
- IBGE. PNAD, vários anos. Disponível em: https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/pesquisas/pesquisa_resultados.php?id_pesquisa=40.
- _____. Sistema de Contas Nacionais, Brasil: vários anos. Rio de Janeiro: IBGE, 2019.
- Keynes, J. M. (1936 [1983]). *A Teoria Geral do Emprego, dos Juros e da Moeda*, São Paulo: Abril Cultural, 1936[1983].
- Lavinas, L. (2015). A financeirização da política social: o caso brasileiro. *Politika*, n. 2, July 2015, Rio de Janeiro.
- Marquetti, A.; Hoff, C.; Miebach, A. (2016). Lucratividade e distribuição: a origem econômica da crise brasileira. Texto para Debate. Departamento de Economia, PUCRS, out. 2016.
- Mello, G.; Rossi, P. (2018) Do industrialismo à austeridade: a política macro dos governos Dilma, p. 245-282. In: Carneiro, R.; Baltar, P.; Sarti, F. (orgs.) *Para além da política econômica*. Editora UNESP, 2018.
- Morais, L.; Saad-Filho, A. (2011). Da economia política à política econômica: o novo-desenvolvimentismo e o governo Lula. *Revista de Economia Política*, vol. 31, nº 4 (124), p. 507-527, outubro-dezembro/2011.
- Oreiro, J. L. (2017). A grande recessão brasileira: diagnóstico e uma agenda de política econômica. *Revista Estudos Avançados*, São Paulo, v.

² Agradeço ao professor Miguel Bruno por este *insight*.



31, n. 89, p. 75-88, mar. 2017. Disponível em: <http://anpocs.com/index.php/estudos-avancados/user-item/6615-revistaestudos-avancados/434-a-grande-recessao-brasileira-diagnostico-e-uma-agenda-de-politicaeconomica>.

Paula, L. F.; Modenesi, A. M.; Pires, M. C. C. (2015). The tale of the contagion of two crises and policy responses in Brazil: A case of (Keynesian) policy coordination? *Journal of Post Keynesian Economics*, 37:3, 408-435, DOI: 10.1080/01603477.2015.1000118.

Pinto, E. C.; Pinto, J. P. G., Saludjian, A. Nogueira, I.; Balanco, P.; Schonerwald, C.; Baruco, G. (2019). A guerra de todos contra todos e a Lava Jato. *Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política*, 2019.

Pires, M. C. C. (2016). Análise da PEC 55. Nota técnica IPEA, Carta de conjuntura nº 3.

PMDB. (2016). Uma ponte para o futuro. Programa de governo, PMDB, 2016. Disponível em: <https://www.fundacaoulisses.org.br/wp-content/uploads/2016/11/UMA-PONTE-PARA-O-FUTURO.pdf>.

Rossi, P. Dweck, E. (2016). Impactos do Novo Regime Fiscal na saúde e educação. *Cadernos de saúde pública*, 32(12). doi: 10.1590/0102-311X00194316.

Rossi, P.; Dweck, E.; Arantes, F. (2018). Economia política da austeridade, p. 14-31. In: Rossi, P.; Dweck, E.; Oliveira, A. N. M. (orgs.) *Economia para poucos: Impactos Sociais da Austeridade e Alternativas para o Brasil*. Autonomia Literária, 2018.

Rugitsky, F. (2016). Milagre, miragem, antimilagre: A economia política dos governos Lula e as raízes da crise atual. *Revista Fevereiro*, [S.l.], n. 9, p. 1-8, abr. 2016. Disponível em: <http://www.revistafevereiro.com/pag.php?r=09&t=03>.

Saad-Filho, A.; Morais, L. (2018). *Brasil: Neoliberalismo versus democracia*. Editora Boitempo, 2018.

Sanches, N. G.; Rocha, F. (2010). Investimentos estaduais públicos e privados: “bens” substitutos ou complementares? *Economia Aplicada*, v. 14, n. 2, 2010, p. 211-223.

Sicsú, J. (2019). Governos Lula: a era do consumo? *Revista de Economia Política*, vol. 39, nº 1 (154), p. 128-151, janeiro-março/2019.

Singer, A. (2015). Cutucando onças com varas curtas: O ensaio desenvolvimentista no primeiro mandato de Dilma Rousseff (2011-2014). *Novos Estudos*, [S.l.], v. 34, n. 2, p. 39- 67, jul. 2015. Disponível em: <http://novosestudos.uol.com.br/produto/edicao-102>.



BOLETIM DO GRUPO FINDE

Edição quadrimestral: v.2, n.2, mai/ago de 2021.
ISSN: 2675-7389

É uma publicação do **grupo de pesquisa em Financeirização e Desenvolvimento** que reúne reflexões acerca dos impactos sociais e econômicos no Brasil da **Pandemia do Covid-19 e implicações futuras**. As análises são apresentadas em formato de artigos e conta com a colaboração de economistas e cientistas políticos.



FINDE

GRUPO DE PESQUISA EM
FINANCEIRIZAÇÃO E
DESENVOLVIMENTO
Universidade Federal Fluminense

SOBRE O FINDE:

O grupo de pesquisa em Financeirização e Desenvolvimento (FINDE), sediado na Faculdade de Economia da Universidade Federal Fluminense (UFF), em Niterói, congrega pesquisadores e alunos de pós-graduação da UFF e de outras instituições, interessados em discutir questões acadêmicas relacionadas ao avanço do processo de financeirização e seus impactos sobre o desenvolvimento socioeconômico das economias modernas.

O propósito do grupo é produzir estudos sobre como o avanço da financeirização tem transformado o ambiente macroeconômico condicionando decisões econômicas de famílias, firmas e governos, com desdobramentos sobre a dinâmica das economias no curto e no longo prazo.

A pauta de pesquisa é extensa e abarca temas da microeconomia – tomada de decisão dos agentes; funcionamento de mercados específicos; incentivos aos processos de inovação e desenvolvimento tecnológico – da macroeconomia – instabilidade financeira sistêmica; regulação do sistema financeiro; autonomia e eficácia de política econômica; assimetrias internacionais – e da interação entre estas duas dimensões analíticas.

COORDENAÇÃO DO GRUPO:

Carmem Feijó - Professora Titular de Economia (UFF)

VICE-COORDENAÇÃO:

Adriano Sampaio - Professor de Economia (UFF)

ENDEREÇO:

R. Prof. Marcos Valdemar de Freitas Reis, s/n, Niterói
– Faculdade de Economia, Bl F, 5º Andar

CONSELHO EDITORIAL DO BOLETIM:

Carmem Feijó – Editora Chefe
Adriano Vilela Sampaio - Editor
Fernanda Feil - Editora

EDITORES ASSOCIADOS:

Caio César de Azevedo, Daniel Consul,
Daniel Henriques, Eduardo Mantoan, Júlia Leal,
Linnit Pessoa e Vinicius Centeno

CONTATO DAS AUTORAS E AUTORES

Andrea Gama

andreagama@id.uff.br

Carmem Feijó

cbfeijo@gmail.com

Conrado Krivochein

conradokrivo@gmail.com

Daniel Consul de Antoni

daniel.consul@outlook.com

Eduardo Mantoan

eduardo.mantoan@hotmail.com

Eliane Araújo

elianedearaujo@gmail.com

Fabio Terra

fhbterra@gmail.com

Fernando Amorim Teixeira

fernando_tx@yahoo.com.br

Júlia Leal

juliaa.leal@hotmail.com

Larissa Naves de Deus Dornelas

larissand6@hotmail.com

Linnit Pessoa

linnitpessoa@gmail.com

Luiz Fernando de Paula

luizfpaula@terra.com.br

Mateus Coelho Ferreira

mateuscf25@hotmail.com

Paulo Gonzaga M. Carvalho

pgmcarvalho@openlink.com.br

Pedro Lange Netto Machado

pedrolangenm@gmail.com

Roberta Costa

rmendes@id.uff.br

Vinicius Brandão

v.brandao91@gmail.com

Vinicius Centeno

vinicenteno@gmail.com

MAIS INFORMAÇÕES:

E-Mail: findeuff@gmail.com

Site: www.finde.uff.br

Facebook: [findeuff](https://www.facebook.com/findeuff)

Instagram: [findeuff](https://www.instagram.com/findeuff)

Twitter: [findeuff](https://twitter.com/findeuff)

Youtube: [/Financeirização Desenvolvimento](https://www.youtube.com/FinanceirizaçãoDesenvolvimento)



FINDE
GRUPO DE PESQUISA EM
FINANCEIRIZAÇÃO E
DESENVOLVIMENTO
Universidade Federal Fluminense

ONDE ESTAMOS:

R. Prof. Marcos Valdemar de Freitas Reis, s/n,
Faculdade de Economia, Bl F, 5º Andar
Gragoatá - Niterói - RJ
24210-200

findeuff@gmail.com



www.finde.uff.br