



**Textos para Discussão**

## O BRASIL NA ENCRUZILHADA

Perspectivas para a Economia Brasileira



Ministério da Saúde

**FIOCRUZ**

Fundação Oswaldo Cruz

## GOVERNO FEDERAL

Presidente da República  
*Dilma Rousseff*

Ministro da Saúde  
*Arthur Chioro*

Secretaria-Executiva  
*Ana Paula Menezes Sóter*

Presidente da Fundação Oswaldo Cruz  
*Paulo Gadelha*

Departamento de Monitoramento e Avaliação do SUS  
*Paulo de Tarso Ribeiro de Oliveira*

## SAÚDE AMANHÃ

Coordenação geral  
*Paulo Gadelha*

Coordenação Executiva  
*José Carvalho de Noronha*

Coordenação Editorial  
*Telma Ruth Pereira*

Apoio técnico  
*Renata Macedo Pereira*

Normalização bibliográfica  
*Monique Santos*

Projeto gráfico, capa e diagramação  
*Robson Lima — Obra Completa Comunicação*

## TEXTOS PARA DISCUSSÃO

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos desenvolvidos no âmbito do Projeto Saúde Amanhã, disseminando informações sobre a prospecção estratégica em saúde, em um horizonte móvel de 20 anos.

Busca, ainda, estabelecer um espaço para discussões e debates entre os profissionais especializados e instituições do setor.

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e de inteira responsabilidade das autoras, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista da Fiocruz/MS.

O projeto Saúde Amanhã é conduzido pela Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) com apoio financeiro do Fundo Nacional de Saúde do Ministério da Saúde.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

URL: <http://saudeamanha.fiocruz.br/>

### Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

R831b Rossi, Pedro

O Brasil na encruzilhada: perspectivas para a economia brasileira/  
Pedro Rossi. –Rio de Janeiro : Fundação Oswaldo Cruz, 2015.  
11 p.– (Textos para Discussão ; n. 16)

1. Política Econômica. 2. Desenvolvimento Econômico. I. Fundação  
Oswaldo Cruz. II. Título. III. Série.

CDU 338.1(81)

Textos para Discussão  
Nº 16

# O BRASIL NA ENCRUZILHADA

## Perspectivas para a Economia Brasileira

Pedro Rossi

Texto apresentado no Seminário Brasil Saúde Amanhã: Horizontes para os próximos 20 anos,  
realizado nos dias 17 e 18 de setembro de 2015, na Fiocruz.

Rio de Janeiro, Novembro de 2015

## AUTOR

### **Pedro Rossi**

Graduação em Economia pela UFRJ e doutorado em Economia pela UNICAMP. Professor do Instituto de Economia da Unicamp e coordenador do Brasil Debate ([www.brasildebate.com.br](http://www.brasildebate.com.br)).

## SUMÁRIO

A vitória do Diagnóstico Conservador	7
A virada na Política Econômica	9
As Agendas em Disputa	9
Cenários para o crescimento brasileiro	10



# O BRASIL NA ENCRUZILHADA

## Perspectivas para a Economia Brasileira

### 1. A VITÓRIA DO DIAGNÓSTICO CONSERVADOR

A virada na política econômica do segundo governo Dilma mostra que a esquerda perdeu a disputa pela narrativa dos fatos econômicos e que o diagnóstico conservador prevaleceu na reformulação dos rumos da economia. Esse diagnóstico celebra diversos fracassos - do “experimento desenvolvimentista”, das “políticas de demanda”, da “nova matriz macroeconômica” e do “voluntarismo na distribuição da renda” - e traz de volta o receituário liberal como solução para os problemas brasileiros. Diante desse diagnóstico equivocado e do risco de retrocesso social, é necessário olhar no retrovisor, reconhecer erros e virtudes para, assim, apontar diretrizes para um desenvolvimento distributivo e social.

Os governos do PT construíram um modelo de desenvolvimento com diversas limitações, mas cuja maior virtude foi uma melhora expressiva no mercado de trabalho e na renda dos mais pobres. Esse modelo apoiou-se na criação de um mercado de consumo de massas formado a partir de políticas de distribuição de renda e da ampliação do acesso ao crédito. Entre 2005 e 2011, esse modelo proporcionou um ciclo virtuoso de crescimento com distribuição de renda e mostrou que não há oposição direta entre aumento de salários, emprego e produtividade. O aumento de salários foi um elemento dinâmico que, ao ampliar o mercado consumidor, permitiu às empresas de diversos setores ganhar escala e assim aumentar a produtividade. Ou seja, salários não impactaram apenas como custos de produção do lado da oferta, mas também do lado da demanda, gerando renda e crescimento. Ao contrário do discurso conservador, esse crescimento não foi artificial, tampouco foi puxado exclusivamente pelo consumo. Nesse período, o investimento cresceu sistematicamente mais do que o consumo e do que o PIB, com exceção de 2009 por conta da crise internacional.

Esse modelo teve lacunas, uma vez que foi centrado na inclusão social pelo mercado de consumo de bens privados e não de bens públicos, permitiu à população mais pobre ascender ao mercado consumidor sem, no entanto, ampliar de forma ampla o acesso à cidadania e aos direitos sociais. Esse modelo também teve fragilidades que se vieram à tona com a crise internacional de 2008 e que consistiram essencialmente na ausência de uma estratégia coordenada para o desenvolvimento produtivo. Adaptando os termos de Celso Furtado, o Brasil promoveu uma modernização dos padrões de consumo da população sem, no entanto, promover uma modernização equivalente da estrutura produtiva.

Nesse período, recuperou-se parte do arcabouço desenvolvimentista, mas de forma tímida e fragmentada, e sobretudo desprovido de coesão institucional e planejamento estratégico. A política de crédito dos bancos públicos pouco conversava com as políticas tecnológicas e de

compras públicas, que por sua vez não dialogavam com a atuação das empresas estatais, que por vezes se opunham à política macroeconômica do governo. Nesse último ponto, a persistência de altas taxas de juros e, em particular, de uma taxa de câmbio apreciada contribuíram para o enfraquecimento do setor produtivo brasileiro.

Os efeitos da crise internacional agravaram os problemas produtivos e tornaram evidente a queda de competitividade das empresas brasileiras. O cenário internacional pós crise mudou completamente e acirrou a disputa por mercados, e as exportações de países como a China, diante da desaceleração da demanda nos países centrais, foram redirecionadas para países com algum dinamismo no mercado consumidor, como o Brasil. Nesse contexto, as cadeias produtivas brasileiras foram sendo corroídas pelo aumento do conteúdo importado e o empresário brasileiro foi se tornando cada vez mais um importador.

Nesse cenário, em 2011, quando Dilma assume, o modelo de desenvolvimento já dava sinais de esgotamento por motivos domésticos, ligados à perda de dinamismo do ciclo de consumo e de crédito, e externos, dada a crise internacional e o acirramento da disputa por mercados. A combinação desses efeitos diminuiu a capacidade da oferta de acompanhar a demanda interna ainda aquecida. Com isso, o dinamismo da demanda doméstica começou a vazar para fora, aumentando os *déficits* externos, e a indústria brasileira tornou-se cada vez mais vulnerável e mais importadora de bens intermediários.

Era hora de mudar a orientação do modelo econômico e a opção estratégica mais adequada era transferir o elemento dinâmico do mercado de consumo de massas para a expansão da infraestrutura produtiva, urbana e social, e assim estimular o investimento e a produtividade. Nesse plano, os resultados foram muito aquém do desejado. O governo Dilma apostou suas fichas no setor privado por meio de políticas de oferta como a ampliação do crédito subsidiado, as concessões públicas, o realinhamento de preços macroeconômicos (redução de juros, logo revertida, e a desvalorização cambial), a redução de custos de energia, dos *spreads* bancários e a forte desoneração fiscal. Essa última política marca uma gestão fiscal desastrosa, também caracterizada por um forte ajuste fiscal em 2011 – que freia a economia brasileira – e por manobras contábeis.

Como resultado, o setor privado não respondeu aos estímulos do governo e a combinação de baixo crescimento com desoneração fiscal gerou uma enorme queda na arrecadação que deteriorou fortemente as contas públicas. Nada disso seria tão grave se não servisse de pretexto para uma virada na política econômica cujo efeito é a desconstrução gradual do modelo distributivo.

Ao fim de 2014 se anunciou um *déficit* primário de 0,6% do PIB, que certamente não é um resultado confortável, mas nada excepcional quando comparado a outros países, como o Chile (1,4% de déficit primário em 2014), dos Estados Unidos (3%) e do Japão (7%). Do lado dos estoques, a dívida bruta cresceu, mas estava longe do patamar de 2002, quando chegou próximo de 80%, e a dívida líquida permaneceu em patamar absolutamente confortável (em torno de 35%), próximo à mínima da série histórica.

Apesar disso, prevaleceu a narrativa da catástrofe fiscal, do colapso das contas públicas e de que era preciso um ajuste agudo do modelo econômico que recuperasse a credibilidade dos mercados e repensasse o papel do Estado na Economia.



## 2. A VIRADA NA POLÍTICA ECONÔMICA

A vitória do diagnóstico conservador na construção da narrativa econômica foi base para uma profunda mudança no modelo econômico. Desde o fim de 2014, o “experimento liberal” apoiado em uma “terapia de choque” tem provocado um desajuste na economia brasileira, com aumento da inflação e do desemprego.

De janeiro a agosto de 2015, o gasto público primário contraiu-se 2,1% em termos reais, na comparação com o mesmo período do ano anterior, e o investimento público foi a principal vítima dos cortes: caiu 45% em termos reais (de acordo com dados levantados no Siga Brasil). Essa contração, simultaneamente ao desempenho ruim das demais variáveis de demanda (consumo, investimento privado e demanda externa), mostrou-se pró-cíclica, aprofundou a recessão e contribuiu para a queda de 4,8% da arrecadação, no mesmo período.

O governo optou por uma estratégia de choque nos preços administrados, defendida pelos economistas liberais, em detrimento de uma estratégia gradualista. Da inflação acumulada de janeiro a setembro de 2015 (7,64%), 1,67 pontos percentuais devem-se diretamente ao reajuste de preços da energia elétrica, que explica 22% do IPCA. Esse tipo de reajuste tem um alto grau de difusão em uma economia muito indexada, na qual a formação de preços é extremamente oligopolizada e conta com um alto grau de repasses de custos para o consumidor.

A taxa de juros Selic, que até outubro de 2014 estava em 11%, escalou para 14,25%. Com essa política monetária, o Banco Central trata a inflação brasileira como se fosse um problema de demanda em um momento de contração de demanda e de choque de custos. Além de ineficaz para reduzir a inflação, a contração monetária contribui para a recessão ao aumentar o custo do crédito e o custo de oportunidade para o investimento produtivo. Não obstante, também tem grandes impactos fiscais considerando que o *déficit* nominal alcançou 8% do PIB e que mais de 90% desse *déficit* podem ser explicados pela conta de juros.

Evidentemente esses três elementos não explicam totalmente, mas sem dúvida têm contribuído para a crise econômica atual. Estamos piores do que no fim de 2014, quando se iniciou o ajuste com a alegação de que o crescimento viria pela recuperação da confiança dos agentes econômicos. De lá pra cá, a confiança dos agentes despencou e esse discurso vem perdendo aderência.

Na lógica da austeridade está a ideia de que o aumento do desemprego e a redução de salários reais é uma pré-condição para o reequilíbrio da economia brasileira, para ajustar preços, aumentar lucros e estimular o investimento. Historicamente, as evidências de sucesso de um ajuste contractionista são muito controversas. O próprio FMI vem questionando a hipótese da “contração fiscal expansionista” e recomenda estratégias de ajuste graduais em detrimento de terapias de choque, como a brasileira.

Nesse contexto de crise, a deterioração dos indicadores econômicos e sociais deve provocar uma mudança na orientação econômica e abrir uma disputa pela agenda do desenvolvimento, seja para mudar a direção das políticas, seja para um aprofundamento das mesmas.

## 3. AS AGENDAS EM DISPUTA

A virada na política econômica e a profunda recessão por ela provocada têm fomentado a discussão dos rumos do país e proposições de reformas estruturais que buscam modificar a direção

do desenvolvimento brasileiro. A título de ilustração, podem-se separar três distintas agendas em disputa no Brasil: a agenda neoliberal, a agenda industrialista e a agenda trabalhista.

- i) Na agenda neoliberal o desenvolvimento é um conceito esvaziado, entregue a um pretense caráter natural do sistema capitalista, cuja operação, livre de interferências do Estado, levaria a uma alocação de recursos eficiente. O modelo a ser seguido, frequentemente citado pelos porta-vozes dessa agenda, é a Austrália, um país ultraspecializado em bens primários e com um setor financeiro extremamente sofisticado e desregulamentado. Nessa agenda, as políticas industriais, de crédito direcionado e o protecionismo comercial são tidas como “patrimonialistas” e as pretensões universalistas das políticas sociais devem ser revistas. Na narrativa liberal, o baixo crescimento brasileiro deve-se às escolhas do passado, em particular àquelas ligadas à constituição de 1988. A privatização das instituições públicas, a flexibilização do mercado de trabalho e a mercantilização dos serviços sociais são parte integrante dessa agenda, assim como a reivindicada desvinculação dos gastos sociais no orçamento público.
- ii) A agenda industrialista tem diversos elementos em comum com a agenda neoliberal, mas também traz importantes diferenças. Dentre elas, o modelo de país que se almeja pressupõe uma estrutura produtiva diversificada em detrimento da especialização em bens primários. Para tal, a atuação do Estado é importante para realizar políticas industriais, de crédito e de comércio externo, e a política macroeconômica deve buscar reduzir juros e manter a taxa de câmbio competitiva. O ideal industrialista é criar no Brasil um *drive* exportador que puxe o crescimento econômico, a exemplo de experiências de desenvolvimento asiáticas, o que pressupõe, além de variáveis macroeconômicas adequadas, um baixo custo de mão de obra. Nesse sentido, essa agenda defende a moderação nos aumentos de salários mínimos e a flexibilização das leis trabalhistas.
- iii) Por fim, a agenda trabalhista defende um modelo de crescimento distributivo e a expansão da oferta de bens públicos. Nesta, o crescimento dos salários e o aumento do mercado consumidor é um elemento dinâmico, assim como a expansão da infraestrutura social que tem efeitos positivos sobre o crescimento no curto prazo, com o aumento da taxa de investimento, e no longo prazo com a melhora no nível educacional e nas condições de vida da população. Nesse sentido, essa agenda pressupõe o mercado interno como elemento dinâmico, um Estado capaz de financiar o desenvolvimento e expandir a infraestrutura social, assim como defende uma reforma tributária progressiva e outras reformas estruturais.

#### 4. CENÁRIOS PARA O CRESCIMENTO BRASILEIRO

Dado o cenário externo e os elementos estruturais em operação na economia brasileira, pode-se dizer, com um grau razoável de certeza, que o nível de crescimento da década passada não se repetirá. Para os próximos 15 ou 20 anos a economia brasileira terá importantes desafios, como a readequação da sua estrutura produtiva ao cenário de crise internacional, onde os termos de troca serão mais desfavoráveis do que na última década.

Dos cenários discutidos no livro “Saúde no Brasil em 2030”<sup>1</sup>, publicado em 2012, o cenário “conservador e provável” de crescimento médio de 2% ao ano continua o mais provável, mas

<sup>1</sup> GADELHA, P. CARVALHO, J.N & PEREIRA, T. “Saúde no Brasil em 2030: diretrizes para a prospecção estratégica do sistema de saúde brasileiro”, Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2012.

talvez menos conservador. Essa taxa é inferior aos últimos 15 anos, mas superior ao crescimento demográfico brasileiro, o que garante algum crescimento *per capita*. Já o cenário “otimista e possível”, de 4% de crescimento anual, tornou-se mais otimista e menos possível (quicá impossível), enquanto o cenário “pessimista e plausível”, que vislumbra um crescimento de 0,63% ao ano (exatamente a perspectiva para o crescimento populacional), tornou-se um pouco menos pessimista e um pouco mais plausível.

Contudo, o desenvolvimento econômico brasileiro, assim como o cenário de crescimento para a economia, depende das escolhas que a sociedade fizer, em particular a escolha da agenda de desenvolvimento que predominará como guia da elaboração de políticas públicas. De toda forma, as três agendas descritas não serão implementadas de forma pura, assim como não o foram no passado. Certamente teremos uma combinação das três agendas para os próximos 15 anos. Ou seja, a despeito da conjuntura atual, os caminhos para o desenvolvimento do País continuam em disputa, e certamente haverá resistência ao avanço da agenda neoliberal no Brasil.