

DA RECESSÃO À FRÁGIL RECUPERAÇÃO: UMA ANÁLISE DA POLÍTICA ECONÔMICA (2015-2018)

Francisco Luiz CORSI¹

■ **RESUMO:** O presente artigo discute a política econômica no período entre 2015 e 2018 a partir de uma perspectiva crítica. Discutimos as causas da forte recessão de 2015 e 2016, atribuindo à política neoliberal grande responsabilidade no desencadeamento e aprofundamento da crise. Também abordamos a frágil retomada verificada em 2017-2018. Buscamos fazer a crítica da proposição segundo a qual o problema central da economia seria a crise fiscal, indicando que o problema fiscal decorre, em grande medida, da política de juros elevados defendida pelo capital financeiro. Também assinalamos que a economia brasileira tem que ser analisada no contexto de crise do capitalismo global.

■ **PALAVRAS-CHAVE:** Política Econômica. Recessão. Crise. Neoliberalismo.

Introdução

Em 2017 e 2018, a economia brasileira cresceu 1,1%, indicando o fim de uma das crises econômicas mais profundas desde o pós-guerra (IBGE, 2018a). Os economistas ortodoxos e o governo, apoiados pela quase totalidade da grande imprensa, comemoraram a pífia recuperação de 2017, inflando as projeções para o ano seguinte e assinalando a correção das políticas econômicas adotadas, que estariam colocando o país novamente no caminho certo do crescimento, corrigindo os equívocos das políticas desenvolvimentistas adotadas por Dilma. Mas, os fatos acabaram desmentindo as análises com esse viés e há relativo

¹ UNESP - Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho. Faculdade de Filosofia e Ciências de Marília. Departamento de Ciências Políticas e Econômicas. Marília – SP – Brasil. 17.525-900. fcorsi@uol.com.br.

consenso no reconhecimento de que a recuperação atual é muito lenta e instável.

A economia não teria deslanchado mais, segundo a análise ortodoxa, em 2018, em boa medida, em virtude da greve dos caminhoneiros. Apesar dos efeitos negativos da greve, as causas da estagnação da economia devem ser buscadas em outro lugar. Em parte, decorre do cenário internacional adverso e do quadro político que se conformou depois do processo de *impeachment* que encerrou o governo legitimamente eleito de Dilma Rousseff. Mas também é resultado da política de austeridade, calcada sobretudo no arrocho dos salários, na redução do investimento público, nas altas taxas de juros e na redução dos direitos sociais, que tolhe os investimentos e o consumo. A continuidade dessa política parece ser a causa central da frágil recuperação. Vários indícios sugerem que o Brasil entrou em um largo período de estagnação.

O presente artigo discute essas questões, sem evidentemente ter a pretensão de esgotá-las. O texto está dividido em três itens, além dessa introdução. No primeiro item, discutimos a recessão de 2015-2016, para em seguida discutirmos o desempenho da economia em 2017 e 2018. Por último, apresentamos algumas considerações finais.

A recessão 2015-2016

Em 2015 e 2016, a recessão foi severa. O PIB retrocedeu nestes anos respectivamente 3,5% e 3,3%. Em 2015, o retrocesso decorreu fundamentalmente de um declínio de 14,1% do investimento e de 5% do consumo global da economia. A taxa de desemprego no quarto trimestre atingiu a cifra de 8,5%, depois de situar-se no patamar de 6,8% em 2014. Em 2016, os investimentos declinaram 10,2% e o consumo das famílias 4,2% e o gasto do governo 0,6%. No último trimestre deste ano, a taxa de desemprego foi de 11,5% (IBGE, 2018a; IPEADATA, 2018; BCB, 2018).

A queda do consumo, que vinha sendo o principal responsável pelo crescimento da atividade econômica, resultou das elevadas taxas de desemprego, da queda do rendimento médio do trabalhador e do endividamento das famílias. Os investimentos declinaram em virtude da queda da taxa de lucro, das elevadas taxas de juros, do alto grau de endividamentos das empresas, da acirrada concorrência com produtos importados e

do elevado nível de capacidade ociosa. Esses elementos indicam as dificuldades para uma retomada sustentável do crescimento e, portanto, ajudam a explicar a debilidade da retomada em 2017.

Para os neoliberais essa situação foi resultado da política econômica expansiva, intervencionista e permissiva em relação à inflação adotada pelo governo Dilma. As consequências dessa política considerada desastrosa teriam sido o crescente déficit público, a inflação ascendente, a elevação da relação dívida pública/PIB, que comprometeria a capacidade de pagamento do país, e a deterioração das expectativas dos empresários, o que teria afetado negativamente os investimentos. Porém, haveria uma causa estrutural que estaria na raiz da maioria dos problemas da economia brasileira, qual seja: a existência de uma incongruência entre os direitos sociais estabelecidos pela Constituição de 1988 e as reais condições fiscais do Estado em garantir os níveis de dispêndios sociais determinados pela Constituição. Isto teria levado a um desequilíbrio crônico das finanças públicas, que pressionaria o mercado financeiro para o seu financiamento e daí a necessidade de juros permanentemente elevados para garantir a colocação dos títulos públicos nesse mercado, o que inibiria o consumo e o investimento, além de contribuir para a valorização da moeda.

Dessa forma, o enfrentamento dos problemas conjunturais e estruturais da economia implicaria, segundo os neoliberais, em uma política econômica pautada na austeridade, baseada em um rígido ajuste fiscal, na elevação das taxas de juros, na contenção do crédito, na redução dos direitos trabalhistas, no enxugamento dos gastos com programas sociais e na reforma da previdência social. Complementando essas medidas, advogam a maior abertura para os capitais estrangeiros, a privatização de empresas estatais estratégicas, a maior participação estrangeira no pré-sal e uma política externa pautada no alinhamento aos EUA.²

De acordo com essa visão, a recessão de 2015-2016, que teria começado já em 2014, seria o desdobramento da política econômica expansionista e do desequilíbrio fiscal estrutural. Portanto, a política calcada na austeridade não poderia ser considerada a causadora da crise. Pelo contrário, seria o mal necessário para corrigir os descabros do governo Dilma. De

² Para uma análise mais detida do diagnóstico e das propostas neoliberais ver, entre outros, Belluzzo e Galípolo (2017) e Jinkings, Doria e Cleto (2016).

imediatamente preconizavam a necessidade de controlar o processo inflacionário, que teria fugido ao controle e o Brasil estaria às voltas com uma nova crise inflacionária.

Entretanto, essas posições parecem não se sustentar. Em 2014, o PIB ainda cresceu 0,5%, tendo uma performance negativa apenas no segundo trimestre, quando declinou -1,2%. Como assinalam Bastos, Welle e Oliveira (2017, p. 8): “A economia não contraiu em 2014: houve um único trimestre de crescimento negativo (o segundo), e o resultado foi uma expansão de 0,5% do PIB”. A recessão teve início em 2015, desencadeada pela política ortodoxa do Ministro da Fazenda do governo Dilma, Joaquim Levy. O país também não passava por uma crise inflacionária. A inflação até 2014 permaneceu dentro dos parâmetros estabelecidos pela política de metas. Ao final deste ano o IPCA foi de 6,4%, próximo à margem superior da meta. A inflação de fato ultrapassou a meta em 2015, devido à desvalorização do real, que foi de 32,92% neste ano, e ao aumento dos preços controlados pelo governo. De janeiro de 2015 a janeiro de 2016, o IPCA foi de 7,13% para 10,5%. A inflação retrocedeu para os parâmetros determinados pela meta a partir do início de 2016, graças à valorização de 19,59% da moeda e à profunda recessão. O IPCA acumulado em 12 meses em dezembro de 2016, foi de 6,28% (IPEADATA, 2018)³.

Também é duvidoso que existisse um grave problema fiscal até 2013, pois, entre 2003 e 2013, o Brasil, que cresceu 3,6% ao ano, obteve superávits primários médios de 2,89% do PIB e déficits orçamentários nominais médios de 3,02% do PIB, decorrentes dos pagamentos da dívida pública, que corresponderam em média ao ano a 5,91% do PIB neste período. O maior responsável por este resultado nominal foi a taxa de juros elevada, que favoreceu sistematicamente os rentistas. Foi justamente o crescimento do PIB que garantiu a ocorrência de superávits primários e não o corte profundo de despesas públicas, que cresceram nesses anos. A relação dívida pública bruta/PIB, em 2010, tinha sido de 51,8%, e manteve-se neste patamar até 2013 (51,7% do PIB). Subindo para 57,2%, em 2014, e disparando partir desse ano, atingindo 76,7% em 2018 (BELLUZZO; GALÍPOLO, 2017, p. 168; BCB, 2018). Este comportamento relaciona-se com a taxa de juros e o crescimento econômico. Seja como for até 2014 não parece

³ Para uma análise da política econômica entre 2011-2018 ver entre outros: Gonçalves (2013), Sicsú (2013), Bastos (2015), Corsi (2017), Bastos, Welle e Oliveira (2017), Belluzzo e Galípolo (2017) e Carvalho (2018).

que o problema fiscal era grave e estivesse fora de controle. A partir de 2014, verifica-se uma deterioração da situação fiscal, sendo que o déficit primário alcançou 0,57% do PIB e o nominal de 6,05%, enquanto que o PIB sofreu um incremento de apenas 0,5%. A situação se deteriorou de fato a partir de 2015, com a elevação mais forte dos juros e a recessão (SICSÚ, 2016; CORSI, 2017).

A economia vinha de fato desacelerando desde 2011, tendendo para a estagnação, mas não para uma crise aberta. Em 2011, o PIB cresceu 3,9%, declinando a partir dessa data. O crescimento médio entre 2011 e 2014 foi de 2,1%, menos da metade do desempenho apresentado durante o governo Lula, quando cresceu em média 4,3%. Esta tendência à estagnação decorreu de um conjunto de determinações, a saber: 1) a permanência da crise internacional, em especial a crise da zona do euro e, posteriormente, a desaceleração da economia chinesa; 2) a baixa taxa de investimento, cujas causas discutiremos adiante; 3) a impossibilidade de o consumo continuar puxando o crescimento; 4) o incremento da concorrência com produtos importados; 5) a queda das taxas de lucro⁴; 6) o baixo incremento da produtividade do trabalho e 7) os inúmeros equívocos de concepção e condução da política econômica.

O maior equívoco do governo Dilma Rousseff nesta área parece ter sido a guinada em sua política econômica no início de seu segundo mandato, embora a alteração de rumo tivesse sido sinalizada a partir da retomada da elevação dos juros em 2013. Seja como for, ela foi reeleita defendendo uma política voltada para o crescimento com distribuição da renda. O oposto do programa de seu principal oponente, que, alinhado sobretudo aos interesses do capital financeiro, propunha a austeridade e a redução dos direitos trabalhistas e sociais como saída para o Brasil.

Entretanto, vitoriosa no pleito, Dilma assumiu a política de seu oponente após o segundo turno das eleições. Fugiria aos limites dessas notas discutir em detalhes as causas dessa mudança de postura. Cabe assinalar apenas alguns fatores que induziram

⁴ Entre 2012 e 2014, o rendimento médio real do trabalho passou de R\$ 2.072, em 2012 para R\$ 2.173, em 2014, um aumento de 4,87%, enquanto a produtividade média anual do trabalho entre 2010 e 2015 declinou 1,8% (IBGE, 2018a; CNI, 2016). Entre julho de 2010 e agosto de 2014, a desvalorização nominal da moeda foi de 26%, enquanto que a desvalorização real foi de apenas 8% (BCB, 2018). Esta modesta desvalorização da moeda não foi capaz de melhorar a competitividade da indústria brasileira, ainda mais em um contexto de acirramento da concorrência em escala global. Dessa forma, não tendo condições de enfrentar a concorrência dos produtos importados, os empresários tinham crescente dificuldade de repassar esse aumento de custos aos preços, o que resultou em queda dos lucros. Ver a respeito Carvalho (2015).

o governo nesta direção. Dentre eles cabe destacar: a vitória apertada nas eleições, o que indicava nítido fortalecimento das forças conservadoras e comprometidas com a agenda privatista; o enfraquecimento de sua base de sustentação parlamentar; a pressão crescente da grande imprensa; os avanços da operação “Lava Jato”; a forte pressão das classes médias⁵ e a incapacidade do PT de mobilizar os trabalhadores em defesa do governo, tarefa que ficaria ainda mais difícil depois de o governo ter assumido uma política econômica contracionista.

A presidente eleita parece ter avaliado que a adoção de uma política econômica afinada com as propostas do mercado financeiro, das agências multilaterais e da grande imprensa asseguraria o seu segundo mandato. Esta decisão, contudo, rapidamente se mostraria um grande equívoco. Não seria possível repetir a política de Lula em 2004, pois os contextos interno e externo eram muito diferentes. A tendência ao baixo crescimento, a queda dos lucros, o acirramento da concorrência e o ensaio, entre 2011 e 2013, de flexibilização da política de metas de inflação (com a adoção do câmbio flexível, dos juros altos e dos superávits primários robustos), política fulcral para a defesa dos interesses do setor financeiro hegemônico, contribuíram para articular uma ampla coalizão de setores de classes dominantes em torno da necessidade imperiosa de controlar diretamente o poder executivo em um contexto de crise e redefinição dos rumos do capitalismo global.⁶

A opção pela agenda neoliberal por parte do governo recém-eleito fechou a possibilidade de mobilizar as massas populares, que nas urnas tinham reafirmado o apoio às políticas de crescimento com distribuição da renda. Esta postura talvez reflita o afastamento do trabalho de base e dos movimentos sociais por parte do PT, que já tinha se transformado em um partido mera-

⁵ A mobilização de grande parte das classes médias foi elemento importante para enfraquecer o governo de Dilma Rousseff. Mobilização instrumentalizada pelas classes dominantes na defesa de seus interesses. Mas seria um equívoco não reconhecer também que o grosso das classes médias, que compartilha uma cultura política historicamente conservadora, pauta suas ações pelos seus interesses. Descontentes com a queda da sua participação na renda nacional, a introdução de cotas nas universidades públicas, a legislação acerca do trabalho doméstico, a alta carga tributária e a baixa qualidade dos serviços públicos e temerosas de terem sua posição social ameaçada pela pequena ascensão das classes populares, as classes médias passaram a fazer acirrada oposição ao governo, que consideravam contrário a seus interesses.

⁶ As forças que articularam o processo de *impeachment* provavelmente avaliaram que com o programa de austeridade não teriam condições de chegar ao governo por meio de eleições, apesar do amplo controle dos meios de comunicações. Isto ficava mais evidente diante dos inúmeros problemas enfrentados por Dilma, que mesmo assim conseguiu ser reeleita. Inconformados com o resultado das urnas, numa situação de fragilidade do governo, desencadearam um processo que acabou levando a uma ruptura institucional.

mente parlamentar, o que abriu de vez o espaço das periferias das grandes cidades às igrejas pentecostais e ao crime organizado. A “miragem institucionalista” tinha ficado evidente na não politização dos programas sociais e das medidas voltadas à melhoria da distribuição de renda nos governos Lula e Dilma. Essa postura também refletiu o enfraquecimento do próprio movimento sindical. O governo ficou sem condições de mobilizar as classes populares e perdeu a iniciativa política (CORSI, 2017).

Joaquim Levy a partir do diagnóstico ortodoxo, segundo o qual a elevação da inflação decorreria do excesso de demanda, fruto sobretudo do descontrole do gasto público, adotou uma política recessiva, baseada na majoração dos juros⁷, na liberação, considerada corretiva, dos preços controlados pelo Estado e na diminuição do gasto público. Segundo o discurso oficial estas medidas fariam a inflação convergir para o centro da meta (4,5%), reduziriam a relação dívida pública/PIB e equilibrariam as finanças públicas por meio da elevação de impostos e cortes no investimento e nos gastos de custeio⁸. O Ministro também esperava obter condições favoráveis ao financiamento externo, à medida que adotasse o receituário preconizado pelos credores externos.

Foi a adoção dessas medidas que desencadeou a recessão no início de 2015, ao cortar a demanda agregada em uma economia que há quatro anos vinha desacelerando. A tabela 1 indica o comportamento do PIB no período em pauta. Os resultados em muitos aspectos não foram os esperados. Apesar dos cortes de gastos, o tão almejado superávit fiscal não foi alcançado, pois a receita pública caiu 6% para uma queda de 3,5% do PIB. Este comportamento da receita indicava a enorme dificuldade de equilibrar as finanças públicas em plena recessão, contradizendo a análise neoliberal. Não por acaso, o déficit primário, em 2015, foi de 1,88% do PIB, não obstante um corte de 2% nas despesas. A elevação acentuada dos juros resultou em aumento considerável da dívida pública bruta, que passou de 59% do PIB em fins de 2014

⁷ Entre dezembro de 2015 e julho de 2015, a SELIC foi de 11,75% para 14,25% (IPEADATA, 2018).

⁸ A proposta de Levy previa um superávit primário de 1,2% do PIB. Em 2015, não obstante o corte de despesas, o déficit primário foi de 1,88% e o nominal de 10,38%, sendo que as despesas com juros da dívida pública corresponderam a 8,50% do PIB. Em 2016, o déficit primário foi de 2,47% do PIB, em grande parte em virtude do declínio de 5,4% da receita federal. Neste ano, o déficit nominal foi de 7,12% do PIB. Esses dados indicam a dificuldade de alcançar superávits nas contas públicas em uma situação de recessão. Os neoliberais parecem fechar os olhos para esse problema e continuam defendendo a necessidade de mais cortes. Mas isso agrava a crise e não estabiliza as contas públicas (SICSÚ, 2016; CORSI, 2017).

para 66,23% do PIB em julho de 2016. Este incremento fez o déficit nominal aumentar no período. Em 2015, o governo despendeu no pagamento dos juros da dívida pública o equivalente a 9,0% do PIB, contribuição nada desprezível para a valorização do capital fictício (BCB, 2018; IPEADATA, 2018).

Tabela 1 – Variação anual do PIB em relação ao ano anterior (em %)

Ano	PIB sob a Ótica da Oferta		
	Agropecuária	Indústria	Serviços
2015	3,3	-5,8	-2,7
2016	-5,2	-4,6	2,3
2017	12,5	-0,5	0,5
2018	0,1	0,6	1,3
	PIB sob a Ótica da Demanda		
	Consumo das Famílias	Consumo do Governo	Investimentos
2015	-3,2	1,4	-13,9
2016	-3,9	0,2	-12,1
2017	1,4	-0,9	-2,5
2018	1,9	0,0	4,1

Fonte: IBGE (2018a)

A política de Levy foi um fracasso, pois agravou a situação das contas públicas, elevou a inflação e jogou o país na recessão. Sua substituição por Nelson Barbosa, que de modo geral não adotou uma política distinta da do seu antecessor (a não ser por propor um ajuste mais gradual), não alterou o quadro, apesar das reduções nas metas referentes aos superávits nas contas públicas. A tal ponto isso se deu que, poucos meses depois, Dilma Rousseff acabou sendo deposta.

O governo de Michel Temer radicalizou a agenda neoliberal, visando sobretudo a redução dos gastos sociais, a redução de direitos e a diminuição do Estado. Os principais pontos de sua política foram os seguintes: 1) a emenda constitucional que estabelece o congelamento do gasto público em termos reais por vinte anos; 2) a reforma da previdência; 3) a reforma trabalhista; 4) o esvaziamento do BNDES e da Petrobrás; 5) a retomada do processo de privatizações; 6) a redefinição das regras e a entrega de áreas consideráveis do pré-sal ao capital estrangeiro; 7) a redução dos gastos com os programas sociais; 8) a manutenção da política de metas de inflação, que implica em juros elevados e câmbio valorizado.

É importante observar que o teto dos gastos públicos se refere apenas às despesas primárias. Dessa maneira, afeta fundamentalmente os gastos com investimento e com a área social, em particular a educação e a saúde, prejudicando os setores mais carentes da população⁹. As despesas referentes ao pagamento dos juros da dívida pública, que comprometem parte considerável das receitas federais¹⁰, ficaram fora dessa regra, podendo crescer sem restrições. A contenção dos gastos em outras áreas é justamente para assegurar que os juros da dívida serão rigorosamente pagos. A preservação dos interesses dos rentistas se dá, portanto, às custas da deterioração das condições de vida do grosso da população.

A aprovação da reforma trabalhista representou um ataque aos direitos históricos dos trabalhadores. Observa-se o aprofundamento da precarização das condições de trabalho e o arrocho dos salários, dado que abre a possibilidade, entre outros aspectos, de as empresas terceirizarem as suas atividades-fim. De modo geral, a reforma implica em redução de direitos e salários e deterioração das relações de trabalho, afetando negativamente também a arrecadação fiscal, os sindicatos, o consumo e a previdência social, devido à redução do número de trabalhadores com carteira assinada. Portanto, o crescimento econômico será afetado negativamente. Por outro lado, não gerará um aumento substantivo nos postos de trabalho, pois o nível de emprego depende, em grande medida, do ritmo da acumulação de capital e a política neoliberal tende a conter o crescimento econômico.

A Reforma da Previdência, que não foi aprovada, era outro pilar central da política econômica. Seu objetivo era controlar um déficit que, segundo o governo, seria insustentável, devido ao envelhecimento da população. O governo argumentava que a reforma seria imprescindível para resolver o problema dos gastos sociais que não cabem no orçamento. Questão que estaria esperando uma solução desde a Constituição de 1988. Mas na verdade a necessidade imperiosa da reforma para o capital se

⁹ Segundo Sicsú (2016), no período de vigência da medida, a estimativa de redução no gasto *per capita* com a saúde e a educação é de 6%, uma vez que haverá um crescimento vegetativo da população ante o congelamento em termos reais dos gastos públicos. Isto representará a reversão da tendência de incremento de gastos sociais observada nos governos Lula e Dilma. Entre 2006 e 2015, o gasto *per capita* na educação cresceu em 102% e na saúde em 44%.

¹⁰ Se não levarmos em consideração a parcela dos serviços da dívida pública refinanciada, o pagamento dos juros equivale a cerca de 45% das receitas. Porém, o gasto efetivo com essa rubrica é de cerca de 16% das receitas, sendo o segundo maior item de gasto, apenas atrás da Previdência Social.

encontra em outra parte. Sem a contenção dos gastos com a previdência social será impossível cumprir com o congelamento dos gastos públicos, a não ser à custa de drástica redução dos gastos sociais e dos gastos com investimento e custeio. Portanto, a reforma da previdência é vital para garantir a regra que assegura o pagamento dos juros da dívida. A proposta de reforma se baseia na extensão da idade mínima para a aposentadoria, no aumento das contribuições e na redução dos proventos. Esta proposta, caso aprovada, dificultará a aposentadoria e induzirá os trabalhadores com maior remuneração a recorrerem aos fundos privados de pensão, ampliando, dessa maneira, os espaços de valorização do capital fictício¹¹.

O discurso oficial argumenta que a aprovação das reformas, a contenção dos gastos e a maior abertura para o capital estrangeiro são fundamentais para a retomada do crescimento, pois estas medidas garantiriam as expectativas dos empresários, melhorariam a classificação de risco do país pelas agências internacionais e contribuiriam para reduzir as taxas de juros de forma consistente, graças às menores necessidades de financiamento do déficit público.

Esta argumentação, cara ao pensamento neoliberal, carece de fundamento. Em um contexto de queda acentuada do PIB, é muito difícil, como indicamos acima, estabilizar as contas públicas por meio de corte nos gastos, dado que a arrecadação tende a cair relativamente mais que a atividade econômica. Ao mesmo tempo em que o corte de gastos aprofunda a crise. Os neoliberais sabem disso. Não por acaso, Meireles, em 2016, estabeleceu uma meta de déficit fiscal de R\$ 170,5 bilhões, permitindo de fato uma majoração em termos reais de 5,3% dos gastos. Apesar de continuar defendendo a austeridade, esta medida, que contradiz o discurso neoliberal ortodoxo, acabou revelando-se uma política anticíclica. Assim como a liberação do FGTS. Estas medidas

¹¹ A respeito da Reforma da Previdência ver, entre outros, Fagnani (2016). De acordo esse autor, entre 2009 e 2015, a previdência urbana, devido ao crescimento da economia e do emprego, apresentou superávit. No mesmo período, a previdência rural apresentou déficit. Os problemas do sistema resultariam, sobretudo, do fato de aproximadamente oito milhões de pensionistas receberem pensões sem nunca terem contribuído ou contribuído por um curto espaço de tempo. Este seria o caso das aposentadorias rurais, que deveriam ser consideradas como um programa de renda mínima. Se assim fosse, as aposentadorias rurais não deveriam ser pagas com os recursos do sistema previdenciário. Esta questão estava clara já nas discussões da Assembleia Constituinte de 1988, que estabeleceu contribuições específicas para sanar esse problema, a saber: a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) e a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS). Todavia, os recursos provenientes desses impostos foram desviados, em parte, para outras finalidades, em particular para o pagamento de dívidas públicas desde 1989, por meio da Desvinculação dos Recursos da União (DRU) (FAGNANI, 2016).

ajudam a explicar a modesta recuperação verificada em 2017 (BASTOS; WELLE; OLIVEIRA, 2017)¹².

Apesar desse encaminhamento, o PIB, como já indicamos, retrocedeu em 2016. Por trimestre, a queda foi respectivamente a seguinte: 0,5%, 0,4%, 0,8% e 0,9%. Em relação ao ano anterior, o setor industrial recuou 4,6%, o agrícola 5,2% e os serviços 2,3%, conforme dados apresentados acima. A continuidade da recessão deveu-se sobretudo à elevação dos juros, ao corte do crédito¹³, ao declínio dos investimentos, que se contraíram em 12,1%, e à queda de 3,9% do consumo em relação ao ano anterior. Cabe destacar a retração do investimento público federal que, em 2015 e 2016, sofreu uma retração de 28,4%. Em uma situação de queda dos investimentos privados e do consumo, o investimento público ganha importância, pois consiste em um instrumento valioso para aumentar o gasto e assim estimular a retomada dos investimentos privados, contribuindo para a recuperação da economia (CARVALHO, 2018, p. 12). Contudo, a política de austeridade bloqueia essa possibilidade.

Neste contexto, as empresas foram diretamente atingidas pela retração dos financiamentos. Além de enfrentarem uma retração do crédito, as empresas estavam endividadas e apresentavam altos índices de capacidade ociosa. Em 2015, a utilização média da capacidade produtiva no setor industrial foi de 66%, a mais baixa desde 2001. No segundo semestre do ano seguinte, esse número foi de 65% (CNI, 2017). Em relação ao endividamento a questão também é grave¹⁴. Em uma situação de altas taxas de juros, de declínio do crédito, elevada capacidade ociosa, elevado endividamento, elevado desemprego e queda da renda do trabalhador, fica difícil uma retomada consistente do

¹² Conforme Bastos, Welle e Oliveira (2017, p. 9), “Não se deve subestimar a política contra cíclica realizada em 2016: a variação bruta da despesa representou um aumento de demanda de cerca de 1,7% do PIB. Segundo a Secretaria de Política Econômica (SPE), o resultado fiscal estrutural teve impulso fiscal positivo de 0,9% do PIB em 2016, praticamente igual ao da política contra cíclica de 2010”.

¹³ O crédito para as empresas, nos três primeiros trimestre de 2016, declinou respectivamente 12,5%, 13,9% e 16,4%. O mesmo aconteceu com o crédito para as famílias sendo que o crédito para a aquisição de veículos declinou 20,4%, 14,5% e 7,8% e o crédito pessoal diminuiu 14,8%, 8% e 9,8% respectivamente nos 3 primeiros trimestres de 2016 (BCB, 2018; DRUMMOND, 2016).

¹⁴ Segundo o Centro de Estudos do Mercado de Capitais do IBMEC, que realizou pesquisa com base em 605 empresas não financeiras, o endividamento, entre 2010 e 2015, foi crescente, comprometendo a capacidade de as empresas pagarem seus compromissos. Em 2015, a geração de receitas representou 58% das despesas financeiras da amostra pesquisada. Do total desta amostra, 49% não conseguiram gerar caixa necessário para cobrir as despesas financeiras, contra 22,6%, em 2010. No primeiro semestre de 2016, 54,9% das empresas pesquisadas não lograram gerar caixa suficiente para cobrir suas dívidas. Este desempenho resultou da desvalorização da moeda, da recessão e da elevação da taxa de juros (CEMEC, 2016; DRUMMOND, 2016).

crescimento. Mas como então explicar a retomada da atividade econômica a partir de 2017?

A frágil retomada da economia (2017-2018)

Em 2017, o PIB, como já foi assinalado, cresceu 1,1% em relação a 2016, o que o levou ao mesmo patamar do primeiro semestre de 2011. O PIB per capita ficou praticamente estagnado ao crescer 0,2%. Esta expansão deveu-se, sobretudo, ao desempenho da agricultura, que sofreu um incremento de 12,5%, ante uma retração de 5,2% no ano anterior. Cabe destacar o aumento das safras de milho e soja, que cresceram respectivamente 55,2% e 19,4%. Embora a agricultura corresponda a apenas 5,3% do PIB, seus encadeamentos com outros setores contribuíram para a expansão global da economia, sendo responsável por 0,7% do valor adicionado ao PIB. A boa safra, contudo, não se repetiu em 2018, tendo o setor apresentado um crescimento de apenas 0,1%. O setor de serviços apresentou uma expansão de 0,5%, cabendo destacar o desempenho do comércio e dos transportes. A indústria ficou estagnada em 2017. Enquanto a atividade extrativa cresceu 4,2%, a construção civil recuou 5%. A indústria de transformação não cresceu (IBGE, 2018b).

Pela ótica das despesas, o consumo das famílias, que representa 63,4% do PIB, cresceu 1,4%. Resultado superior ao do ano anterior, quando a queda no consumo foi de 3,9%. Esta elevação decorreu da queda da inflação, da liberação de recursos do FGTS de cerca de R\$ 45 bilhões e de uma pequena melhora no emprego. Porém, é importante assinalar que o crescimento do emprego se deveu, sobretudo, à ampliação de vagas informais, de menor remuneração e precárias¹⁵. Processo estimulado pelas novas regras que constam da reforma trabalhista. O consumo do governo retraiu-se em 0,9%, sobretudo devido à redução dos investimentos públicos. Isto afetou negativamente a Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF), que caiu 2,5%. A FBCF correspondeu a 15% do PIB, em 2017, contra 15,6%, em 2016. Além da retração dos investimentos estatais, a forte queda do setor de construção

¹⁵ A taxa de desemprego anual média, em 2014, foi de 6,8%. Subiu para 11,5%, em 2016, e atingiu a cifra de 12,7%, em 2017. No primeiro trimestre de 2018, foi de 13,1%, contra 11,8% do último trimestre de 2017. No primeiro trimestre deste ano, a taxa média de desemprego tinha sido de 13,7% (IPEADATA, 2018). O rendimento médio mensal real da população residente ocupada e maior de 14 anos foi de R\$ 2.124,00, em 2016. Em 2017, caiu para R\$ 2.112,00 (IBGE, 2018c). O salário médio, em outubro de 2018, foi de R\$ 2.222,00.

civil, que responde por 52,2% dos investimentos totais, afetou negativamente o nível dos investimentos. O fraco desempenho dos investimentos indica que a recuperação é ainda muito frágil. Também contribuiu positivamente o saldo de US\$ 67 bilhões da balança comercial, o maior em 29 anos (IBGE, 2018b).

O baixo desempenho do consumo e a queda do investimento em relação ao PIB indicavam o fôlego curto da recuperação. Soma-se a isso um quadro internacional mais difícil, marcado pelo acirramento das disputas políticas e comerciais entre os EUA e a China, pelo baixo desempenho de vários países centrais e pelo crescente endividamento de bancos e empresas de porte global. Sem alteração da política econômica não haverá uma retomada vigorosa do crescimento econômico (IBGE, 2018a).

Os números do PIB de 2018 confirmaram essa hipótese. O PIB cresceu 1,1% e a economia encontra-se no mesmo patamar de 2012. O crescimento foi puxado pelo setor de serviços que cresceu 1,3%, enquanto a agropecuária cresceu 0,1% e a indústria 0,6%. Pelo lado da demanda, o consumo das famílias cresceu 1,9%, e o do governo 0,0%. A queda dos juros e a estabilidade da inflação explicam o modesto crescimento do consumo, apesar do alto desemprego. Todavia, o fato do crescimento do emprego estar concentrado em postos de trabalhos informais inibe uma recuperação do consumo, devido ao menor rendimento proporcionado por este tipo de emprego e à precariedade que o caracteriza, gerando uma situação de grande insegurança para o trabalhador¹⁶. Os investimentos crescem 4,1%, representando cerca de 17% do PIB. Mas, esse crescimento em grande parte se deve a alterações na metodologia de cálculo do PIB, sem a qual a taxa cai para 16,1%. A contribuição do setor externo foi negativa, uma vez que as importações apresentaram um crescimento superior ao das exportações. A taxa de investimento em relação ao PIB situou-se em 15,8%, e, embora maior que a do ano anterior, mostrou-se claramente insuficiente para garantir um crescimento sustentável. O desemprego ainda continua bastante elevado. Em 2018, a taxa média de desocupação foi de 12,3% da PEA, contra 12,7% do ano anterior (IBGE, 2018). Este desempenho indica que

¹⁶ Em 2018, a taxa média de desemprego foi de 12,3%, contra 12,7% no ano anterior. No último trimestre de 2018, o trabalho informal cresceu 3,8% em relação ao mesmo período de 2017. O trabalho por conta própria, neste mesmo intervalo de tempo subiu 2,8%, enquanto o trabalho com carteira assinada caiu 1%. Em 2017, os trabalhadores sem carteira assinada correspondiam a 40,8% da população ocupada e ganhavam apenas 48,5% da remuneração dos trabalhadores formais (IBGE, 2018a).

o Brasil provavelmente entrou em uma fase de baixo crescimento, reforçada por uma situação internacional instável.

Enfim, os indícios sugerem que a retomada do crescimento em 2017 e sua continuidade em 2018 estão calcadas em bases frágeis. O consumo das famílias em virtude do desemprego elevado, do endividamento e da oscilação do rendimento médio não será capaz de puxar um crescimento vigoroso, como ocorreu nos governos de Lula da Silva. O Estado, por seu turno, não poderá ampliar investimentos, pois seus gastos estão congelados em termos reais em um nível muito baixo. Os efeitos positivos dos superávits comerciais dependem de variáveis que fogem ao controle do país. Mesmo que estes superávits permaneçam elevados, não parece que eles terão condições de desencadear um vigoroso crescimento; além disso, a instabilidade da economia mundial não permite aceitar sem reservas esta possibilidade. O elevado endividamento das empresas, que piorou para aquelas endividadas em dólar devido à desvalorização do real, e o alto nível de capacidade ociosa, numa situação de baixa taxa de lucro e demanda fraca, continuaram a segurar um incremento vigoroso dos investimentos, que seria capaz de desencadear um crescimento sustentado, não obstante a queda dos juros, que continuam, contudo, tendo uma das taxas mais altas do mundo¹⁷.

A proposição dos neoliberais, segundo a qual os superávits primários, o equilíbrio fiscal e a queda da relação dívida pública/PIB lograrão determinar uma redução dos juros e dessa maneira criar as condições para um acelerado crescimento, parece não se sustentar. Até o momento, não se observam substantivos superávits primários e nem redução da dívida pública em relação ao PIB. Relação que continua ascendente, apesar da política de austeridade. Os interesses que sustentam esta política não querem uma redução dos juros. O objetivo da política em vigor é, entre outros aspectos, manter os juros elevados. Além disso, os patamares escorchantes das taxas de juros estão diretamente

¹⁷ Em maio de 2013 a SELIC, que estava em 7,5%, começou uma trajetória ascendente que culminou em agosto de 2016, quando a taxa atingiu a cifra de 14,25%. A partir daí declinou até atingir o patamar de 6,5% em abril de 2018, sendo que neste mês a taxa acumulada de inflação dos 12 meses anteriores foi 2,76% (BCB, 2018). Em fevereiro de 2018, a taxa real oficial de juros no Brasil foi de 2,61%, enquanto nos EUA, na Zona do Euro, no Japão e na China este número foi respectivamente o seguinte: -0,45%, -1,10%, -1,5% e 1,45%. A média para as principais economias do mundo foi de 0,93%. Em dezembro de 2018, a SELIC estava em 6,5%, para um a inflação de 3,75%, enquanto na Argentina a taxa de juros, neste mesmo período, estava em 50,22% para uma inflação de 48,9%, na Coréia do Sul esses números eram respectivamente os seguintes: 1,75% e 0,9%. Nos EUA, os juros eram de 2,5% e a inflação de 1,6%. Na zona do euro 0,0% para uma inflação de 1,5%. A taxa de juros do Brasil estava no mesmo patamar de países como Turquia e Rússia (TRADING ECONOMICS, 2018; IBGE, 2018a).

vinculados à elevada centralização de capitais no setor bancário, um dos mais lucrativos da economia brasileira.

É preciso ver com cautela a relação entre essas variáveis. De acordo com Belluzzo e Galípulo (2017), diversos países têm déficits primários elevados ao mesmo tempo em que as taxas de juros são baixas. Os autores citam o caso do Japão, que, embora apresente déficits primários da ordem de 6,0% do PIB e elevada relação dívida pública/PIB, tem taxas de juros reduzidas. Em 2015, o México apresentou um déficit primário de 0,8% do PIB, mas sua taxa básica de juro foi de 4,25% ao ano. O Brasil, entre 2007 e 2014, obteve superávits primários da ordem de 2% do PIB e a taxa alcançou o nível de 14%. Quando, durante o governo de Dilma Rousseff, entre 2011 e 2013, houve uma redução da taxa de juros, em um contexto de juros internacionais bastante baixos, de inflação dentro das metas estabelecidas pelo Banco Central, de superávits primários e queda da relação dívida pública/PIB, os neoliberais protestaram veementemente, argumentando que a redução dos juros era artificial devido às pressões inflacionárias, não obstante defenderem que a queda dos juros dependeria de superávits primários e da queda da relação dívida/PIB. A queda dos juros foi um dos fatores da acirrada oposição que estes setores, com irrestrito apoio da grande imprensa, desencadearam contra o governo de Dilma Rousseff.

A política de metas de inflação, câmbio flexível e superávits primários consiste em uma das maiores expressões do controle da política econômica pelos interesses financeiros. Para os setores vinculados ao capital financeiro, o ajuste fiscal deve recair nas costas dos trabalhadores. Não por acaso os dispêndios financeiros não terão teto segundo o novo preceito constitucional. O ajuste deverá ocorrer a partir do arrocho dos gastos com as aposentadorias, os salários dos servidores, a saúde, a educação e os investimentos. Estes setores buscam impor um consenso de acordo com o qual não haveria alternativa à crise brasileira senão a redução da participação dos gastos sociais no PIB. Trava-se no Brasil, portanto, uma intensa luta de classes em torno do destino do fundo público.

Considerações Finais

A economia brasileira acompanhou a tendência de baixo crescimento da economia mundial. De 2011 a 2014 desacelerou

e entrou em recessão em 2015 e 2016. As causas da recessão são diversas. Contudo, cabe destacar a política adotada no segundo governo Dilma e aprofundada após o processo de *impeachment* pelo governo Temer. Esta política, que visa o desmonte do Estado, baseia-se nos juros elevados, no corte do crédito, no ajuste fiscal, no congelamento dos gastos públicos, nas privatizações e na redução dos direitos sociais e trabalhistas. Dessa forma, visa assegurar a utilização do fundo público para sustentar a valorização do capital fictício. Portanto, representa um amplo ataque aos direitos sociais, aos salários e ao emprego.

A retomada do crescimento em 2017 e 2018 tem bases frágeis. De um lado, a baixa taxa de lucro, os juros elevados, o alto nível de capacidade ociosa e o endividamento das empresas inibem os investimentos. De outro, o elevado desemprego, a queda do rendimento médio dos trabalhadores e o endividamento das famílias impedem um incremento maior do consumo. O Estado se mostra sem condições de aumentar o investimento público. Dificilmente o bom desempenho do setor exportador conseguirá assegurar um crescimento acelerado. Soma-se a isso o quadro internacional instável e a intensa luta política interna. Tudo indica que a economia brasileira continuará apresentando um baixo nível de crescimento nos próximos anos.

CORSI, F. L. From recession to fragile recovery: an analysis of economic policy (2015-2018). *Perspectivas*, São Paulo, v. 52, p. 29-46, jul./dez. 2018.

■ **ABSTRACT:** *This article discusses economic policy in the period between 2015 and 2018 from a critical perspective. We discussed the causes of the strong recession of 2015 and 2016, attributing to neoliberal policy a great responsibility in triggering and deepening the crisis. We also address the fragile resumption of 2017-2018. We seek to critique the proposition that the central problem of the economy would be the fiscal crisis, indicating that the fiscal crisis stems largely from the high interest rate policy advocated by financial capital. We also point out that the Brazilian economy has to be analyzed in the context of the crisis of global capitalism.*

■ **KEYWORDS:** *Economic Policy. Recession. Crisis. Neoliberalism.*

Referências

BASTOS, P. P. Z. Austeridade para quem? A crise global do capitalismo neoliberal e as alternativas no Brasil. Campinas, IE-UNICAMP, Texto para Discussão, n. 258, 2015.

BASTOS, P. P. Z.; WELLE, A.; OLIVEIRA, A. L. M. Há uma recuperação sustentada da economia brasileira? O PIB de 2017 e o peso da austeridade. Campinas: IE-UNICAMP/ CECON (Nota n. 2), 2017.

BCB - Banco Central do Brasil. Disponível em: www.bcb.gov.br. Acesso em: 4 jun. 2018.

BELLUZZO, L. G. de M.; GALÍPOLO, G. *Manda quem pode, obedece quem tem prejuízo*. Campinas: FACAMP, 2017.

CARVALHO, L. *Valsa Brasileira: do boom ao caos econômico*. São Paulo: Todavia, 2018.

CARVALHO, L. M. O papel das políticas anticíclicas e o agravamento dos desequilíbrios macroeconômicos (2009-2013). In: RIBEIRO, J. S. P.; BASTOS, E. K. X. (Orgs.). *Economia Brasileira no período 1987-2013*. Brasília: IPEA, 2015.

CEMEC. *O endividamento das empresas brasileiras*. São Paulo: IBMC, 2016.

CNI. Ociosidade na indústria será maior em 15 anos. *Portal da Indústria*. 28 jul. 2016. Disponível em: <https://noticias.portaldaindustria.com.br/noticias/economia/ociosidade-na-industria-em-2016-sera-a-maior-em-15-anos/>. Acesso em: 1 jun. 2018.

CORSI, F. L. A crise econômica brasileira: a questão do fundo público. In: CORSI, F.; SANTOS, A.; CAMARGO, J. M. (Orgs.). *A conjuntura brasileira e latino-americana em um contexto de crise*. Bauru: Canal 6, 2017.

DRUMOND, C. A economia brasileira à beira do precipício. *Carta Capital*, 11 nov. 2016. Disponível em: <http://www.cartacapital.com.br/revista/926/a-beira-do-precipicio>. Acesso em 1 jun. 2018.

FAGNANI, E. Previdência social: reformular ou destruir? In: JINKINGS, I.; DORIA, K.; CLETO, M. (Orgs.). *Por que gritamos golpe?* Para entender o impeachment e a crise política no Brasil. São Paulo, Boitempo, 2016.

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

IBGE. Série Estatísticas, 2018a. Disponível em: http://serie.sestatisticas.ibge.gov.br/lista_tema.aspx?op=0&no=12. Acesso em: 7 mai. 2018.

IBGE. Contas nacionais trimestrais, 2018b. Disponível em: https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/media/com_mediaibge/arquivos/5452d8356484c9bf115862b4f64d9079.pdf. Acesso em: 7 mai. 2018.

IBGE. PNAD Contínua, 2018c. Disponível em https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/media/com_mediaibge/arquivos/dfeaf40d4002b0dc82313d93f9003b32.pdf. Acesso em: 10 mai. 2018.

IPEADATA. Ipeadata. Disponível em: www.ipeadata.gov.br. Acesso em: 10 mai. 2018.

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

SICSÚ, J. A PEC 241 não é para equilibrar as contas públicas. 2016. In: *Blog Boitempo*. Disponível em: <https://blogdaboitempo.com.br/dossies-tematicos/nao-a-pec-241/>. Acesso em: 10 mai. 2018.

JINKINGS, I.; DORIA, K.; CLETO, M. (Orgs.). *Por que gritamos golpe?* Para entender o impeachment e a crise política no Brasil. São Paulo: Boitempo, 2016.

TRADING ECONOMICS. Indicadores. Disponível em: <https://tradingeconomics.com>. Acesso em: 10 mai. 2018.