

# ESTRATÉGIA FRENTE À CRISE

Apesar do cenário internacional continuar incerto e com problemas complexos ainda em decorrência da crise financeira global, no caso brasileiro é provável que o pior já tenha sido superado. O governo federal conseguiu, graças às políticas de inclusão social e aos investimentos voltados para a construção do mercado interno e o crescimento econômico responsável, bloquear as consequências da crise e também reduzir a pobreza

**Aloizio Mercadante**

**A** atual crise econômica e financeira internacional, cujas raízes estão nos processos de financeirização e desregulamentação da economia que caracterizaram a evolução do capitalismo mundial nas últimas décadas, é a mais grave desde o *crash* de 1929 e da longa depressão que o seguiu. Disseminada à escala mundial pelos mecanismos e interdependências criados pela globalização, já envolveu praticamente todos os países do mundo.

Embora com atraso e com menor intensidade, o Brasil, como as demais economias emergentes, foi atingido pela crise. A queda no volume de comércio internacional e nos preços das *commodities*, a redução dos fluxos de investimento e financiamento externo e o aperto e encarecimento do crédito interno incidiram fortemente sobre a produção, os investimentos e o emprego. A saída de capitais externos aplicados em ações e títulos de renda fixa a partir do quarto trimestre de 2008 gerou pressões sobre a taxa de câmbio que reverteram a excessiva apreciação do real nos meses anteriores, mas requereram a intervenção do Banco Central para prevenir um eventual descontrole do mercado de câmbio. Embora o sistema bancário

brasileiro não tivesse sido contaminado pela proliferação de ativos “tóxicos”, algumas empresas, que haviam se envolvido em operações de risco no mercado futuro de câmbio, sofreram perdas significativas com a desvalorização do real.

## **Pronta resposta**

A consistência dos fundamentos macroeconômicos do país e a pronta reação do governo limitaram a extensão dos danos causados pela crise de crédito e pela retração da atividade econômica. Foram disponibilizados recursos para o financiamento das exportações e para cobrir compromissos externos das empresas, num montante superior a US\$ 45 bilhões. Os bancos públicos expandiram a oferta de crédito, adicionaram-se R\$ 100 bilhões aos recursos do BNDES destinados ao financiamento de investimentos e liberou-se uma parcela de R\$ 99,2 bilhões do compulsório para reforçar a liquidez do sistema bancário. Ampliaram-se também os recursos para o Plano Safra e para o financiamento habitacional destinado aos setores médios. O reajuste do salário mínimo foi antecipado, injetando R\$ 27 bilhões na economia, e estendeu-se a cobertura do seguro-desemprego a até sete meses. Modificou-se a tabela



Fotos: Antonio Cruz/ABR

do imposto de renda para beneficiar os contribuintes de menor capacidade econômica e aumentou-se a abrangência do Bolsa Família. Reduziu-se a carga fiscal sobre a produção de automóveis e motos, geladeiras, máquinas de lavar, fogões e tanquinhos e sobre insumos e materiais para a construção civil. Preservaram-se os recursos para o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), diminuiu-se a meta de superávit primário em 2009 para 2,5% do PIB e excluiu-se, a partir deste ano, a Petrobras da meta de superávit primário do setor público consolidado. A isso, agreguem-se o lançamento do programa de habitação popular para a construção de 1 milhão de moradias (R\$ 34 bilhões, com subsídios de R\$ 16 bilhões para segmentos com renda inferior a três salários mínimos) e a preservação do volume de recursos do Fundo de Participação dos Municípios, no mesmo valor nominal de 2008, ano

no qual houve um aumento de 27% nos repasses aos municípios.

Embora essas medidas não tenham impedido a queda do PIB no final de 2008 e no primeiro trimestre de 2009, a partir do segundo trimestre elas já se expressam na melhora de vários indicadores conjunturais. Além da redução geral na intensidade do processo de retração, já manifesta nos primeiros meses do ano, desde abril há sinais promissores de reativação da economia e, a partir de maio, consolida-se o fim do período recessivo: começa a haver um desbloqueamento do crédito – graças principalmente à ação dos bancos públicos – e dos fluxos de capital e financiamento externo, aumentam a produção física industrial e o grau de utilização da capacidade instalada, cresce o consumo industrial de energia elétrica, diminui a taxa de desemprego nas Regiões Metropolitanas e sobe a do emprego formal.

A produção industrial, ainda em níveis bastante abaixo dos registrados em 2008, cresce 1,3% em maio – o quinto resultado mensal positivo consecutivo –, acumulando no ano alta de 7,8%, ainda insuficiente para compensar a retração verificada no último trimestre do ano passado, mas indicativa de uma tendência de recuperação. Alguns segmentos, como o automotivo, mostram uma retomada expressiva dos níveis de produção. Outros setores beneficiados pelas medidas de estímulo adotadas pelo governo também reagem positivamente.

As medidas anunciadas pelo governo, em fins de junho, visam dar sequência a esse esforço de reativação da economia. Além da extensão até o fim do ano dos estímulos fiscais aos setores automotivo, de linha branca e construção civil, reduz-se o IPI de setenta itens de bens de capital e, no caso daqueles mais relevantes, a alíquota é

zerada. No conjunto, significam uma renúncia fiscal da ordem de R\$ 3,342 bilhões.

Outro aspecto fundamental diz respeito à desoneração financeira. A taxa de juros de longo prazo (TJLP), reduzida em 0,25 ponto percentual, cai para 6%; o custo dos empréstimos da União ao BNDES passa de 8,75% para 6%; e a taxa de juros para o tomador final de empréstimos do BNDES, para a aquisição e produção de bens de capital e para inovação, diminui substancialmente, com equalização por parte da União até 5,5 pontos percentuais, envolvendo um volume de recursos de até R\$ 42 bilhões. Os empréstimos para aquisição de caminhões (pessoa física) têm a taxa de juros cortada em até 9 pontos percentuais – a taxa efetiva cai para 4,5%, equivalentes a um juro real zero – e o prazo ampliado para 96 meses.

Com o propósito de facilitar o acesso ao crédito e reduzir o custo e o risco das operações, são criados dois fundos garantidores, para as micro, pequenas e médias empresas (MPMEs) e para a aquisição de bens de capital (incluindo caminhões), com aporte da União de R\$ 4 bilhões no biênio 2009-2010 e cobertura de até 80%. A Caixa Econômica Federal e o Banco do Brasil ampliarão em R\$ 33,6 bilhões os recursos para o financiamento das MPMEs, com um custo 30% menor para capital de giro e investimento.

Ainda há problemas complexos a serem equacionados – principalmente com relação à retomada dos investimentos privados, à recuperação da produção industrial em alguns setores e à reversão da trajetória de queda das exportações – e o cenário internacional continua pleno de incertezas, mas a sensação hoje é de que, no nosso caso, o momento mais agudo da crise provavelmente tenha sido superado.

Isso porque, apesar de sua magnitude e virulência, seu impacto sobre a economia brasileira foi muito menor em comparação com crises anteriores bem mais brandas, como as que ocorreram na década passada, que levaram o país à beira da bancarrota, obrigando-o a recorrer ao FMI e a submeter-se, por um longo período, a suas condicionalidades.

### **Política econômica anticíclica**

Ao contrário do passado, o país hoje tem espaço e capacidade para implementar políticas anticíclicas consistentes e sair na frente na retomada pós-crise. Isso se deve a três ordens de fatores: à reversão da fragilidade estrutural de nossa economia, à profundidade menor que teve em nosso país o ajuste neoliberal e às possibilidades derivadas da combinação dos elementos anteriores com as potencialidades que nosso mercado interno e nossa constelação de recursos oferecem para a retomada do crescimento e a intensificação do processo de inclusão social impulsionado pelo atual governo.

Nos últimos anos, simultaneamente ao aprofundamento de sua inserção no sistema global, o Brasil realizou avanços significativos no equacionamento de desequilíbrios estruturais que historicamente fragilizaram a economia, contribuíram para sua instabilidade e limitaram sua capacidade de crescimento. Particularmente importantes nesse movimento de compactação macroeconômica foram a consolidação do setor externo da economia, o ajuste das finanças públicas e o novo papel da expansão do emprego e das políticas redistributivas na dinamização do mercado interno.

O setor externo da economia apresenta um quadro de solvência e solidez financeira, com saldos comer-

ciais expressivos, reservas elevadas e um nível de endividamento relativamente baixo. Nossas exportações tiveram um aumento substancial – da ordem de 228% no período 2003-2008 – e diversificamos seu destino, aprofundando nosso intercâmbio com a América do Sul e estabelecendo novas parcerias estratégicas. Os saldos comerciais acumulados – US\$ 215 bilhões – permitiram financiar, com sobras, o déficit estrutural na conta de serviços e rendas do balanço de pagamentos e reverter a trajetória de crescente endividamento externo do país, alimentada pelos sucessivos déficits nas transações correntes com o exterior registrados no passado. Isso se deveu não somente à existência de condições internacionais favoráveis, mas também, e fundamentalmente, à realização de uma política externa voltada para a projeção dos interesses geopolíticos e comerciais nacionais. Talvez o indicador mais expressivo dessa mudança seja nossa relação com



A pronta reação do governo limitou a extensão dos danos causados pela crise de crédito e pela retração da atividade econômica

o FMI. Antes, tínhamos de recorrer a seus empréstimos e submeter-nos a suas condicionalidades. Hoje, emprestamos US\$ 10 bilhões para apoiar suas ações de socorro aos países mais afetados.

O mesmo se pode dizer do expressivo avanço realizado na área fiscal, em que os desequilíbrios foram também recorrentes ao longo da nossa história econômica, gerando ciclos de forte endividamento do Estado. A política adotada pelo governo federal, de conter o crescimento da despesa – entre 2002 e 2007 os gastos de custeio mantiveram-se praticamente constantes como proporção do PIB, em torno de 14% –, permitiu, apesar do viés conservador da política monetária, reduzir significativamente tanto o déficit nominal do setor público (de 5,1% em 2003 para 1,5% do PIB em 2008)<sup>1</sup> quanto a relação dívida líquida/PIB, que caiu de 55,5% em dezembro de 2002 para 36% em dezembro passado. Essa diminuição do déficit e do

endividamento público amplia a área de manobra fiscal para a implementação de políticas anticíclicas, mesmo dentro de um quadro de contração da arrecadação federal.

### **Mercado interno forte**

As políticas e programas implementados nos últimos anos também reverteram a tendência à concentração da renda e ampliação das desigualdades sociais, que se havia acentuado nas últimas décadas, e conseguiram romper a inércia e irregularidade da economia, elevando sua capacidade de investimento e produção. Entre 2003 e 2008 a taxa média de crescimento do PIB – da ordem de 4,1% anuais – praticamente duplicou a do período 1990-2002. O novo ciclo de expansão, que se consolida a partir de 2006, ampliou notavelmente a ocupação. A taxa de desemprego aberto nas Regiões Metropolitanas caiu de 11,7% (média de 2002) para 7,9% em 2008. E a criação de empregos formais acumulou, no período

de 2003-2008, um total de 7,7 milhões de novos postos de trabalho.

Além do aumento do emprego e do índice de formalização, o aumento real do salário mínimo (39%) e a ampliação dos programas de transferência de renda para os segmentos mais pobres da população tiveram um impacto expressivo na estrutura de distribuição da renda. Embora continuem existindo

---

<sup>1</sup> A permanência do déficit nominal reflete o impacto da conta de juros sobre o equilíbrio das contas públicas. A taxa de juros foi um dos pivôs do debate sobre política monetária que produziu um tensionamento permanente dentro do governo. Predominou a visão mais ortodoxa, favorável a uma desinflação mais rápida e intensa, em contraponto às posições que defendiam a acomodação da política monetária, de maneira a reduzir os custos fiscais e econômicos envolvidos na elevação excessiva da taxa de juros. O predomínio dessa visão conservadora se traduziu, já em pleno desenvolvimento da crise, em um atraso da redução dos juros, que só se iniciou em janeiro de 2009. A partir daí, no entanto, o Banco Central adotou um posicionamento mais consistente, com sucessivos cortes da taxa de juros.



fortes desigualdades, os avanços nesse período representam o maior esforço redistributivo já realizado no país. A renda domiciliar *per capita* dos 60% da população que conformam a base da pirâmide cresceu em ritmo chinês, registrando, entre 2003 e 2007, um incremento de 28,8%, duas vezes maior que a média nacional e mais de três vezes superior ao aumento da renda dos 20% mais ricos.

A convergência desses vetores ampliou as bases reais de expansão do mercado interno e, especialmente a partir de 2006, reforçou sua posição como eixo dinamizador da economia, papel que vinha sendo cumprido, no início do sexênio, pelas exportações. A continuidade e aprofundamento das políticas inclusivas que possibilitaram esse processo assumem particular relevância face à contração da economia mundial e do intercâmbio comercial com o exterior.

### Um novo papel do Estado

Um segundo grupo de fatores que aumentaram nossa capacidade de resistência e superação da crise diz respeito à interrupção do processo de privatização da economia, desestruturação do Estado e desconstrução de direitos sociais dos trabalhadores, que vinha se desenvolvendo no Brasil a partir de sua adesão tardia às prescrições da doutrina neoliberal.

Destaca-se nesse contexto a preservação de um importante segmento de bancos públicos, com massa crítica

para influir na dinâmica do setor financeiro, que se revelou fator estratégico dentro do atual cenário econômico. Sua atuação compensou em parte a retração do crédito dos bancos privados nacionais e estrangeiros, impedindo que a falta de recursos para o financiamento da produção e pagamento de débitos com fornecedores provocasse um efeito em cadeia de maiores proporções sobre o nível da atividade econômica e o emprego. Sua participação no estoque total de crédito é hoje de quase 38% e, nos últimos seis meses, contribuiu com 88% do

crescimento total do crédito.

Do mesmo modo, a existência de empresas estatais relevantes, que sobreviveram ao processo de privatização desencadeado na década passada, constitui outro elemento básico do arsenal anticrise à disposição do país. O peso dessas empresas no investimento total tem sido

crescente a partir de 2003. A Petrobras, por exemplo, investiu em 2008 cerca de R\$ 53 bilhões, quase o dobro dos investimentos totais da União, e seus planos de expansão para o período 2009-2013 envolvem um montante de US\$ 158 bilhões, com a criação de cerca de 1 milhão de empregos, dos quais 243 mil diretos.

Na mesma linha situa-se o lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), em 2007, que marca o final do ciclo de afastamento do Estado das questões maiores ligadas ao desenvolvimento do país e à recupera-

ção do planejamento estratégico como instrumento de desenvolvimento e correção dos desequilíbrios alocativos e distributivos inerentes ao funcionamento do mercado desregulado. A blindagem de seus recursos e programas assume importância decisiva face à contração do investimento privado e é essencial para a preservação do dinamismo do mercado interno e o fortalecimento da capacidade autônoma de investimento e inovação que o país requer para ser protagonista de peso na reconfiguração da economia mundial no período pós-crise.

### Novas fronteiras de expansão

Por último, o Brasil dispõe de uma ampla fronteira de expansão da infraestrutura e de elevadas potencialidades e vantagens comparativas em segmentos estratégicos do ponto de vista dos cenários futuros de recuperação da economia mundial, caso do petróleo, do etanol e do biodiesel, da produção de alimentos e da cadeia de celulose. Além disso, temos uma base industrial diversificada e relativamente integrada, que sobreviveu à crise da dívida externa e aos impactos desagregadores do ajuste neoliberal na década de 90, e um mercado interno com um amplo potencial de expansão e dinamização da economia.

Esse conjunto de condições nos coloca em uma situação diferenciada para explorar as portas de saída da crise e alavancar nosso desenvolvimento futuro. É essencial, no entanto, que o aproveitamento dessas potencialidades seja feito com critério de sustentabilidade ecológica e social, para evitar a destruição do patrimônio ambiental e a repetição dos processos de exclusão/concentração da renda e da riqueza que no passado caracterizaram a expansão da nossa base produtiva. Igual-

**A EXISTÊNCIA DE EMPRESAS ESTATAIS QUE SOBREVIVERAM À PRIVATIZAÇÃO CONSTITUI ELEMENTO BÁSICO DO ARSENAL ANTICRISE. SÓ A PETROBRAS INVESTIU EM 2008 CERCA DE R\$ 53 BILHÕES**

mente fundamental é assegurar que os programas de investimento para a expansão da produção e/ou da exportação de produtos com alto conteúdo de recursos naturais estejam inseridos em um projeto de desenvolvimento de longo prazo que contemple a crescente diversificação e integração do aparelho produtivo e o adensamento tecnológico do sistema de produção.

É importante ter presente que, embora recentemente tenham surgido alguns sinais positivos nas principais economias do mundo, indicando um arrefecimento dos processos recessivos em curso, a permanência de fortes desequilíbrios no sistema financeiro e a dependência da atividade econômica dos programas de estímulos do setor público apontam para uma recuperação lenta e demorada nos Estados Unidos, no Japão e nos países da União Europeia. Essa perspectiva de relativo encolhimento dos mercados consumidores de maior peso na economia mundial sugere que dificilmente a retomada do comércio internacional seguirá um padrão similar ao existente anteriormente à crise.

Isso significa, da ótica do Brasil, que o esforço de crescimento no período pós-crise terá de estar baseado fundamentalmente no mercado interno. Ou seja, teremos de crescer para dentro, explorando a substituição seletiva de importações visando à integração das cadeias produtivas.

Para isso, no entanto, é necessário evitar que um novo ciclo de apreciação do câmbio comprometa a competitividade da produção nacional, tanto internamente quanto em mercados externos estratégicos, como o da América Latina, que tendem a ser alvo da ofensiva comercial da China, em busca da realocação de seus excedentes exportáveis anteriormente direcionados aos países mais avançados.

### A pobreza diminui na crise

Essa perspectiva reforça a importância da continuidade e do aprofundamento das políticas de inclusão social e de redistribuição de renda do governo Lula. Junto com a expansão e a formalização do emprego, essas políticas, além de seu significado social, desempenham papel-chave

na consolidação do mercado interno como eixo central de dinamização da economia.

Nesse contexto, é alvissareira a constatação de que recuperamos a capacidade de fazer política econômica anticíclica e, mesmo na crise, avançamos na redução da pobreza. Segundo o IPEA, entre outubro de 2008 e abril deste ano, já em plena crise, 316 mil pessoas saíram da pobreza nas grandes cidades brasileiras. Um fato inédito, que contrasta fortemente com o ocorrido em crises anteriores.

Esses e outros resultados das políticas implementadas pelo governo Lula mostram que é possível trilhar um outro caminho, no qual os benefícios do progresso técnico e do crescimento econômico não sejam privilégios, mas sim bens universais que cimentem a construção de uma sociedade economicamente sólida, socialmente justa e ecologicamente sustentável. Nessa perspectiva, a crise representa para o Brasil uma oportunidade para consolidar essas mudanças históricas. ✪

**Aloizio Mercadante** é senador da República (PT-SP)

## Nosso assinante ganha sempre

A revista e a Editora Fundação Perseu Abramo presenteiam a cada edição assinantes de **Teoria e Debate** com seus lançamentos editoriais

**Para concorrer basta ser assinante**



### Nesta edição: O abc da crise

Ganhadores	estado
AJEAS – Associação Jesuíta de Educação e Assistência Social	DF
Renato dos Santos Andrade	BA
Marina Pignataro Sant'Anna	GO
Jackcenildo dos Santos Castro	MA
Pe. Pedro Baldissera	SC



**Assine Teoria e Debate e o próximo contemplado pode ser você!**