

 **Texto**
para discussão

223

Os desafios de um padrão de
investimento para o crescimento
com redução da desigualdade
no Brasil

Francisco Luiz C. Lopreato
Claudio Salvadori Dedecca

Dezembro 2013

Instituto de Economia
UNICAMP 

Os desafios de um padrão de investimento para o crescimento com redução da desigualdade no Brasil

Francisco Luiz C. Lopreato ¹

Claudio Salvadori Dedecca ²

Resumo

A economia brasileira conheceu relevante movimento de distribuição de renda na última década. Todavia, a continuidade desse processo depende da adoção de medidas que sejam capazes de elevar a taxa de investimento e o crescimento. O esforço do governo Dilma para elevar o crescimento não teve sucesso até o momento e o governo sabe das restrições para manter a redução das desigualdades sociais apoiado apenas nas políticas de transferências de renda. O desafio para manter o crescimento com redução da desigualdade depende da adoção de uma estratégia de investimento baseada em três pilares: produtiva, infraestrutura econômica e infraestrutura social, com ênfase nos gastos necessários à superação dos atrasos acumulados nos complexos econômicos de serviços coletivos de saúde, educação e transporte. Estes complexos são decisivos para sustentar uma trajetória de crescimento com melhor distribuição de renda.

Palavras-chave: Crescimento econômico; Padrão de investimento; Desenvolvimento; Desigualdade socioeconômica.

Abstract

The Brazilian economy experienced important movement of income distribution over the last decade. However, the continuity of this process depends on the adoption of measures orientated to increase investment. The effort of the Dilma government to promote the investment growth has not well succeeded. In this context, the government knows the augmentation of the restrictions to maintain the income and social policies. The challenges of the continuity of the economic growth with reduction of inequality are depended of the investment pattern. It needs to be based in three pillars: productive, economic infrastructure and social infrastructure. In this perspective, it is fundamental that the investment pattern emphasizes the productive and social complexes oriented for collective health, education and transport. These complexes are decisive to establish a trajectory of economic growth with more equality in Brazil.

Keywords: Economic growth; Inequality; Investment pattern; Development; Socioeconomic inequality.

(1) Professor Livre-Docente do Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp. IE).

(2) Professor Titular do Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp. IE).

Introdução

A economia brasileira conheceu transformações relevantes na última década. Depois do longo período de estagnação com agravamento da distribuição de renda corrente e da perda da participação dos rendimentos do trabalho na renda nacional, ocorreu recuperação da atividade econômica e geração de empregos com recomposição do rendimento médio e da massa de renda das famílias, bem como queda do índice de Gini.

A reversão da tendência de concentração de renda corrente foi resultado de um conjunto de medidas voltadas para elevar o crescimento econômico e reduzir a desigualdade. O Estado adotou uma política de valorização do salário mínimo e de aumento dos gastos sociais, além de retomar o papel de indutor do crescimento por meio do uso de incentivos fiscais, expansão dos investimentos das estatais e do crédito dos bancos públicos, beneficiando a reativação do mercado interno e da base produtiva. Este processo foi lastreado no ciclo expansivo internacional ocorrido até 2008, que garantiu crescente superávit comercial e o financiamento da conta corrente com o ingresso de capitais estrangeiros.

A retomada do PIB permitiu a expansão do emprego formal e acentuada queda do desemprego. O crescimento, impulsionado pelas políticas públicas de renda, permitiu reduzir a desigualdade dos rendimentos do trabalho e dos rendimentos correntes das famílias. Mas, o processo, apesar dos avanços, continua a depender da taxa de crescimento do PIB e das políticas de salário mínimo e sociais.

O governo atual enfrenta dificuldades de viabilizar o crescimento a taxas mais elevadas. A baixa taxa de expansão do PIB provocou a contração da base produtiva interna, sendo o crescimento sustentado principalmente pelo consumo e criado sistemático aumento das importações. O menor dinamismo ainda não gerou aumento do desemprego, embora tenha desacelerado os ganhos de renda do trabalho e as contratações no mercado formal de trabalho.

O desafio é viabilizar um crescimento sustentado e taxas mais expressivas, que é o movimento necessário à continuidade da redução da desigualdade socioeconômica. O enfrentamento dessa questão depende fundamentalmente da retomada dos investimentos, sendo decisivo considerar não só o volume como a estrutura dos gastos. O esforço realizado até o momento, com a ampliação dos incentivos fiscais e o apoio ao setor industrial, não se mostrou capaz de garantir condições favoráveis ao investimento produtivo e a decisão de aumentar as concessões de serviços de infraestrutura também não logrou o sucesso esperado. Além disso, continua ausente uma estratégia global de investimento na área social, ainda marcada pela realização de gastos de modo muito fragmentado.

A disputa pelo valor das taxas de retorno dos investimentos e as incertezas sobre a viabilidade das condições operacionais travaram os investimentos privados e comprometeram a base de apoio da estratégia governamental. Ademais, a ausência de estratégia abrangente para o investimento público teve como consequência a sustentação de patamar de gastos na área social abaixo do necessário para se alcançar avanço qualitativo relevante.

O ensaio discute o rol de desafios encontrados pelo Brasil para estabelecer um padrão de investimentos que, de um lado, viabilize taxas de crescimento sustentadas e mais elevadas, e, de outro, produza uma transformação econômica que se traduza em redução da desigualdade socioeconômica. Ele está organizado da seguinte forma, além desta introdução e das considerações finais. Os itens um e dois analisam as características da dinâmica do crescimento no período posterior a 2003 e o papel das políticas de renda. O item três busca mapear a proposta do governo Dilma para expandir os investimentos e sustentar o crescimento. O item quatro discute alguns dos entraves colocados à retomada do crescimento. No item cinco, debate a importância da definição do padrão de investimento, enquanto estratégia decisiva para as características futuras do crescimento com maior ou menor equidade social. Finalmente, as considerações finais chamam a atenção para a importância de uma estratégia abrangente de investimento e dos gastos em serviços coletivos como meio de garantir o crescimento com redução da desigualdade.

1 Características da dinâmica do crescimento econômico depois de 2003

O crescimento da economia brasileira na década passada se deu após o período de crise de financiamento externo, eclodida em janeiro de 1999. A interrupção da entrada de capitais de curto prazo criou forte constrangimento externo e colocou em xeque o financiamento do balanço de pagamentos.

O desequilíbrio externo teve origem na política de estabilização econômica com âncora cambial, viabilizada pela elevada taxa de juros interna e pelas privatizações realizadas a partir de 1994. A apreciação acentuada da moeda nacional produziu sistemático e crescente déficit em conta corrente financiado pela entrada de capitais especulativos. A instabilidade econômica internacional provocada pelas crises da Ásia e da Rússia minou as condições de financiamento externo da economia brasileira e levou o Real a se desvalorizar quase 50%, mesmo com a elevação da taxa de juros interna para 40% ao longo de janeiro de 1999. A ausência de reservas internacionais e o elevado endividamento externo se traduziu na adoção de uma política econômica contracionista e no acordo com o FMI para recompor, mesmo que limitadamente, a liquidez do país.

A entrada para o novo século foi acompanhada de perspectivas econômicas e sociais pessimistas, com os três primeiros anos da década marcados por uma situação de constrangimento econômico, reforçada pelo conservadorismo das políticas fiscal e monetária. Entretanto, a conjunção de um câmbio fortemente desvalorizado com o ciclo de preços das commodities, determinado pela expansão da economia mundial liderada pela China, constituiu, de um lado, um vetor de estímulo à atividade produtiva interna orientada para a exportação e, de outro, uma proteção à atividade voltada para o mercado interno, que se constituíram nos fatores responsáveis pela reativação lenta da base industrial e a geração de empregos a partir do ano 2000³.

(3) Sobre as características do crescimento brasileiro na década passada, ver Dedecca e Lopreato (2013).

Duas consequências favoráveis decorreram desse processo. O primeiro relacionou-se ao crescimento das exportações sem o correspondente movimento das importações, permitindo a geração de crescentes superávits comerciais. O segundo vinculou-se à recomposição da produção e do emprego, que permitiu superar a situação de recessão com deterioração do mercado de trabalho. As pressões negativas sobre a economia voltaram em 2002, em razão do processo de eleição para a Presidência da República. A perspectiva de vitória do candidato da oposição, um ex-operário do Partido dos Trabalhadores, alimentou a fuga de capitais do País, exigindo que ele, ainda durante o processo eleitoral, se comprometesse com a continuidade da política econômica conservadora vigente à época.

O ano de 2003 começou com o novo governo, que manteve o compromisso assumido, realizando políticas monetária e fiscal contracionistas. Esta postura garantiu ao governo progressiva legitimidade na comunidade financeira internacional, embora tenha se traduzido em ampla frustração dos setores sociais que historicamente apoiaram o Partido dos Trabalhadores. Aos poucos, reativou-se a entrada de capitais, fortemente estimulada pela alta taxa de juros da dívida pública. Ao mesmo tempo, o *boom* dos preços de *commodities* no mercado internacional garantiu expressivos superávits comerciais, permitindo que o País, entre 2003 e 2008, superasse a situação de vulnerabilidade externa e constituísse reservas internacionais superiores ao valor da dívida externa. Além disso, a política econômica conservadora, lastreada em superávits fiscais ao redor de 3,5% do PIB, levou à contínua redução da relação dívida pública/PIB de, aproximadamente, 60% para 35% ao longo do período.

O superávit externo com câmbio desvalorizado produziu um *efeito renda* e garantiu a lenta recuperação da atividade interna entre 2003 e 2005. A reativação da atividade econômica, acompanhada do combate à evasão fiscal, alimentou aumento sem precedente da arrecadação pública, criando capacidade de gasto do Estado sem comprometer a meta de superávit fiscal e a redução da dívida pública. A partir de 2006, a mudança da equipe econômica favoreceu a perspectiva de expansão econômica com reativação do gasto público e privado em investimento produtivo e de infraestrutura. Ademais, a melhor condição de financiamento do Governo Federal possibilitou a ampliação dos investimentos da política social em geral, com ênfase na política de superação da pobreza.

Os resultados apresentados na Tabela 1 ilustram o movimento da economia ao longo da década passada. É possível observar média de crescimento mais elevado para o período de 2004 a 2008, acompanhada de elevação da participação dos investimentos. A taxa de crescimento do investimento no biênio 2007 – 2008 superou a da expansão do consumo e a formação bruta de capital fixo aproximou-se de 20% do PIB em 2008, patamar não conhecido pela economia brasileira desde os anos de 1970. Contudo, a eclosão da crise econômica no segundo semestre de 2008 interrompeu o movimento de crescimento acompanhado da recuperação do investimento e, desde então, o investimento tem apresentado desempenho instável, com queda de 22% em 2009, aumento de 21% em 2010, incremento de 3% em 2011 e nova queda (8%) em 2012. Enquanto que o produto caiu em apenas um ano, como resultado dos efeitos da crise mundial no último trimestre de 2008 e nos dois primeiros de 2009.

Os desafios de um padrão de investimento para o crescimento com redução da desigualdade no Brasil

Tabela 1
Evolução do Produto Interno Bruto
Brasil, 2000-2011

	Composição do PIB							Taxa anual de crescimento			
	Consumo final			Capital Fixo				PIB	Consumo	Capital Fixo	PIB
	Administração Pública	Famílias	Total	Administração Pública	Empresas	Famílias	Total				
2000	19,2	64,3	83,5	1,8	10,6	4,4	16,8	100,0	3,03	1,43	4,31
2001	19,8	63,5	83,3	2,0	10,9	4,1	17,0	100,0	1,16	-10,12	1,31
2002	20,6	61,7	82,3	2,1	10,2	4,1	16,4	100,0	2,60	-18,20	2,66
2003	19,4	61,9	81,3	1,5	9,5	4,2	15,3	100,0	-0,29	-10,27	1,15
2004	19,2	59,8	79,0	1,7	10,3	4,1	16,1	100,0	3,88	3,43	5,71
2005	19,9	60,3	80,2	1,7	10,3	3,9	15,9	100,0	3,94	-10,48	3,16
2006	20,0	60,3	80,3	2,0	10,3	4,1	16,4	100,0	4,55	1,52	3,96
2007	20,3	59,9	80,2	2,1	11,2	4,1	17,4	100,0	5,84	7,88	6,09
2008	20,2	58,9	79,1	2,5	12,6	4,1	19,1	100,0	5,04	8,83	5,17
2009	21,2	61,1	82,3	2,6	11,1	4,4	18,1	100,0	4,10	-22,01	-0,33
2010	21,1	59,5	80,6				19,4	100,0	6,26	21,43	7,53
2011	20,6	60,2	80,8				19,2	100,0	3,53	2,75	2,73
2012	21,5	62,3	83,8				16,2	100,0	3,10	-8,45	0,87

Fonte: Contas Nacionais, IBGE. Elaboração Própria.

O governo, diante do radical agravamento da economia internacional no segundo semestre de 2008, sustentou os investimentos públicos e reforçou as medidas de estímulo à economia, usando os bancos públicos na ampliação da disponibilidade de crédito ao consumo e ao setor produtivo. A estratégia de sustentação da demanda, em situação de baixa inflação, repercutiu rapidamente no consumo, que alcançou em 2010 a maior taxa de crescimento (6,3%) desde 2003 e se tornou o principal fator responsável pelo desempenho do PIB, mas não se mostrou suficiente para manter o nível de investimento pré-crise. Mesmo com a desaceleração menos intensa da China – que permitiu a queda suave das quantidades e preços das commodities no mercado internacional – e o esforço em manter os investimentos públicos, o cenário de crise prolongada nos países desenvolvidos, em especial nos EUA, e a necessidade de as empresas multinacionais repatriarem recursos induziram à redução do investimento privado na economia brasileira. A situação só não se tornou ainda mais grave graças à manutenção do financiamento público, da inversão governamental em infraestrutura e dos gastos realizados pelas empresas estatais, em especial pela Petrobras na extração de petróleo do pré-sal e na construção de novas refinarias.

O crescimento lastreado na estabilidade do consumo teve repercussões na evolução da estrutura setorial do PIB. De acordo com a Tabela 2, o crescimento econômico recente não gerou uma trajetória de recomposição da participação da indústria de transformação no PIB. O setor perdeu participação no produto mesmo no período 2004 a 2009. Um resultado mais favorável talvez pudesse ter ocorrido caso a recuperação do nível de investimento não fosse interrompida pela crise internacional. A continuidade do baixo investimento manteve o cenário de perda de participação da indústria de transformação, que só não se estendeu para a indústria como um todo graças ao incremento da participação da construção civil.

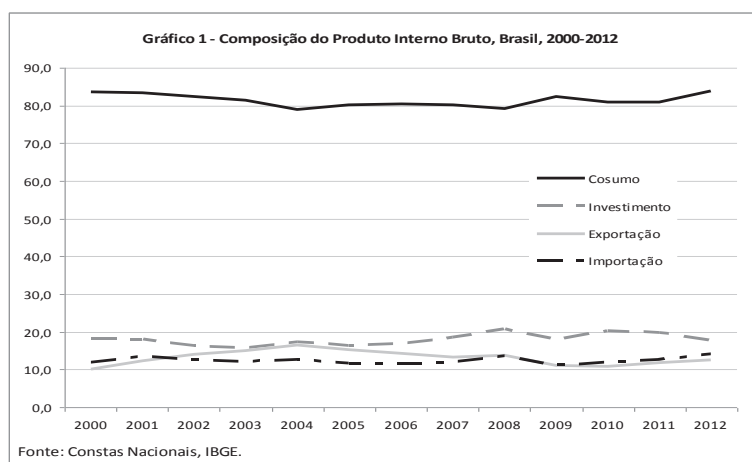
Tabela 2
Composição setorial do PIB
Brasil, 2000-2011

	Agricultura	Indústria			Serviços	PIB
		Total	Transformação	Construção Civil		
2000	5,6	27,7	17,2	5,5	66,7	100
2001	6,0	26,9	17,1	5,3	67,1	100
2002	6,6	27,1	16,9	5,3	66,3	100
2003	7,4	27,8	18,0	4,7	64,8	100
2004	6,9	30,1	19,2	5,1	63,0	100
2005	5,7	29,3	18,1	4,9	65,0	100
2006	5,5	28,8	17,4	4,7	65,8	100
2007	5,6	27,8	17,0	4,9	66,6	100
2008	5,9	27,9	16,6	4,9	66,2	100
2009	5,6	26,8	16,6	5,3	67,5	100
2010	5,3	28,1	16,2	5,7	66,6	100
2011	5,5	27,5	14,6	5,8	67,0	100

Fonte: Contas Nacionais, IBGE. Elaboração Própria.

A agricultura também perdeu importância durante o crescimento recente e não há indícios de que volte a recuperar o espaço ocupado anteriormente. De qualquer modo, os dados indicam que o setor responde por parcela relativamente limitada do produto, apesar de ser de extrema importância no resultado do balanço comercial.

A avaliação da recente evolução da estrutura setorial do PIB realça a relevância do setor de serviços na dinâmica do crescimento, mantendo participação relativamente estável da ordem de 2/3 do produto. O caminho para alterar esse padrão de crescimento, com o objetivo de reduzir a dependência do setor de serviços, passa necessariamente pelo aumento da taxa de investimento, lastreada numa política industrial. O esforço nesse sentido leva à ampliação do crescimento da indústria e abre a perspectiva de elevar a sua participação no PIB, ao mesmo tempo em que reduz a importância do consumo e favorece a expansão do produto a taxas mais expressivas. Além disso, a combinação de taxa de investimento mais elevada com a aceleração do crescimento industrial trará como resultado ganhos de produtividade e de competitividade, consistentes com o alargamento da base produtiva, o que é fundamental para modificar a tendência atual de aumento das importações quando ocorre expansão do consumo, transferindo parte dos estímulos do crescimento ao mercado externo (ver Gráfico 1).



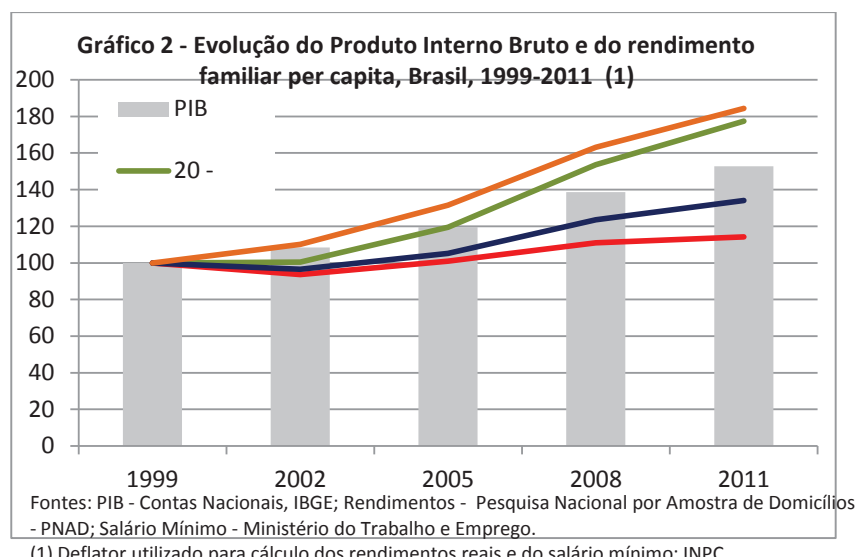
2 As políticas de renda e a dinâmica do crescimento

A estreita relação do crescimento com a expansão do consumo é uma evidência imediata da importância da evolução da renda corrente das famílias e do papel decisivo das políticas públicas na experiência recente. Tavares e Souza (1980), analisando os resultados do crescimento da década de 1970, chamavam a atenção para a conexão entre as estruturas de salários, consumo e da base produtiva ao afirmarem: “em termos macroeconômicos deve haver alguma correspondência entre a estrutura de salários, a estrutura de consumo e a estrutura produtiva dos departamentos produtores de... [bens de consumo corrente]. Isso, contudo, não quer dizer que essa correspondência seja rígida, no sentido de que as combinações possíveis sejam únicas e mutuamente determinadas. Na realidade, a “compatibilização” entre estas estruturas é realizada por uma série de instâncias intermediárias, como o sistema de financiamento ao consumo, e o sistema tributário, o comércio exterior, etc, que permitem um razoável grau de flexibilidade no ajuste entre as três estruturas... Em cada padrão histórico de industrialização, as estruturas de produção e concorrência são determinantes, em primeira instância, das estruturas de mercado e consumo. O ajuste entre estas duas passa pela distribuição pessoal da renda, sobretudo do trabalho..”. (p. 15-16).

Os argumentos desses autores servem de base para se afirmar que a expansão recente da economia caracterizou-se por um movimento harmônico entre as estruturas produtivas, de consumo e de renda, com as políticas públicas de salário mínimo, previdência e transferência de renda, ao lado do sistema de financiamento e do aumento do emprego, cumprindo papel de destaque no processo. Ao contrário da situação retratada pelos autores sobre as implicações do aumento da concentração da distribuição de renda corrente para a expansão econômica da década de 1970, o movimento recente revelou a possibilidade, antes negada por muitos, de compatibilizar distribuição de renda com crescimento e estabilidade inflacionária. A experiência da primeira década dos anos 2000 mostrou o

lugar decisivo da redução do grau de concentração de renda na rápida recomposição da economia brasileira e na perspectiva de crescimento sustentado⁴.

Os desafios à continuidade do crescimento com distribuição não são pequenos, mas, antes de desenvolver essa análise, é importante explorar algumas características básicas da alteração da estrutura de renda corrente e o lastro que esta propiciou para as estruturas de consumo e de produção no crescimento recente.



A partir do Gráfico 2 é possível confrontar a evolução da renda de alguns estratos de renda familiar per capita, do salário mínimo e do PIB. Os resultados indicam que o rendimento de 20% das famílias de menor renda teve uma evolução semelhante à observada para o salário mínimo durante os anos de crescimento 2003 a 2011. Enquanto que o rendimento médio das famílias cresceu a taxas semelhantes à do produto e os 10% das famílias de maior renda apresentaram performance menos expressiva. Ou seja, observou-se a recomposição generalizada do rendimento corrente de todos os estratos, ocorrendo ganhos mais expressivos para os estratos de menor renda. Em relação a estes, a valorização do salário mínimo foi decisiva para a ocorrência de ganhos de renda mais intensos. Em termos médios, a evolução do rendimento familiar foi compatível com a evolução do produto e não há sinalização de expansão da renda desproporcional à taxa de crescimento.

O padrão de evolução da renda corrente das famílias pode ser mais bem analisado quando se consideram todos os estratos de renda (Tabela 3). Segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, o rendimento familiar per capita cresceu a uma taxa de 3,9% a.a entre 2002 e 2011,

(4) Sobre crescimento e a redução da desigualdade e da pobreza, ver Dedecca (2013), Soares (2011), Dedecca et al. (2012), Lavinias (2010), Montali et al. (2012) e Rocha (2013).

Os desafios de um padrão de investimento para o crescimento com redução da desigualdade no Brasil

correspondendo a um ganho acumulado de 37%. Para os dois primeiros décimos, o aumento de renda corrente correspondeu a 6,5% a.a, ou a 77% em termos acumulado no período e para o último décimo estes ganhos foram, respectivamente, de 2,2% e de 21%.

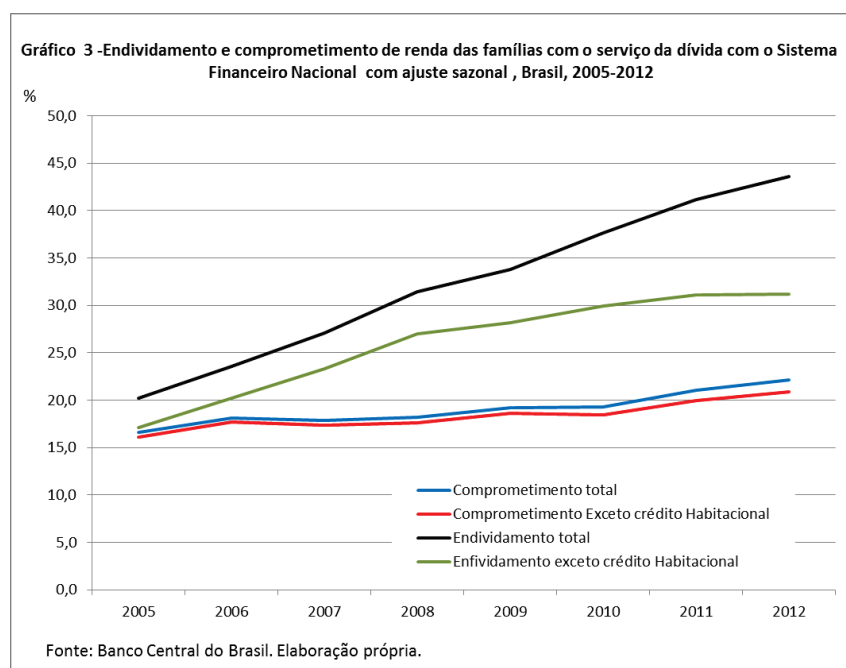
Tabela 3						
Indicadores de Rendimento Familiar Per Capita						
Brasil, 1999/2011						
	1999	2002	2005	2008	2011	% a.a. 2002-2011
Rendimentos Reais						
10-	100	98	116	152	172	6,5
20	100	100	119	154	177	6,5
30	100	102	120	154	174	6,1
40	100	101	118	150	168	5,8
50	100	105	120	152	171	5,6
60	100	103	116	145	160	5,0
70	100	100	113	136	148	4,4
80	100	98	109	128	137	3,8
90	100	95	103	119	125	3,1
10+	100	94	101	111	114	2,2
Média	100	97	105	123	134	3,7
Salário Mínimo	100	110	132	163	184	5,9
PIB	100	108	120	139	153	3,9
Indicadores de concentracion						
Gini	0,60033	0,59326	0,57457	0,55422	0,53347	
TTheil	0,74217	0,72414	0,68101	0,63815	0,58015	
Distribuição da Massa de Rendimentos						
10-	1,5	1,5	1,6	1,8	1,8	9,0
20	2,4	2,7	3,0	3,2	3,4	9,2
30	3,1	3,3	3,7	4,1	4,0	8,7
40	4,3	4,6	5,0	5,4	5,5	8,6
50	4,2	5,4	4,7	6,3	6,9	9,5
60	6,4	5,7	7,0	6,0	5,8	7,0
70	8,3	8,1	8,6	8,7	9,0	7,8
80	11,2	10,5	10,7	10,8	11,1	7,2
90	17,2	16,7	15,9	15,9	16,1	6,1
10+	9,1	9,6	9,5	9,1	8,4	5,0
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	6,6

Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios. Elaboração própria.

O aumento da renda per capita dos dois primeiros décimos foi 3 vezes superior ao observado para o último décimo. Em perspectiva histórica, esse resultado aparece como uma experiência inédita no desenvolvimento brasileiro, em razão de o país ter conhecido, pela primeira vez, um movimento de aumento generalizado da renda corrente das famílias, mas em ritmo bem mais expressivo para as famílias de menor renda. Contudo, a distribuição mais favorável dos frutos do crescimento em favor das famílias pobres, não foi suficiente para transformar o fosso distributivo de renda corrente prevalecente no País. Em 2011, os 20% dos domicílios de menor renda apropriavam-se de 5,2% da massa de rendimentos corrente contra uma participação de 24,5% dos 20% de domicílios de maior renda.

A persistência de uma situação de elevada desigualdade de renda corrente na passagem para a década atual, evidenciada por um índice de Gini de 0,53 em 2011, não ofuscam o fato (Tabela 3) de o movimento recente ter propiciado aumentos substantivos da massa de rendimentos em todos os estratos, sendo que, nos de menor renda, ela praticamente duplicou entre 2002 e 2011. Em termos médios, a massa de rendimentos cresceu 77% entre 2002 e 2011, enquanto que nos dois primeiros estratos o incremento acumulado foi de 117%. Isto é, o aumento do rendimento auferido, articulado com a geração de empregos, potencializou a massa de renda corrente das famílias e permitiu ganhos muito superiores ao observado para o PIB.

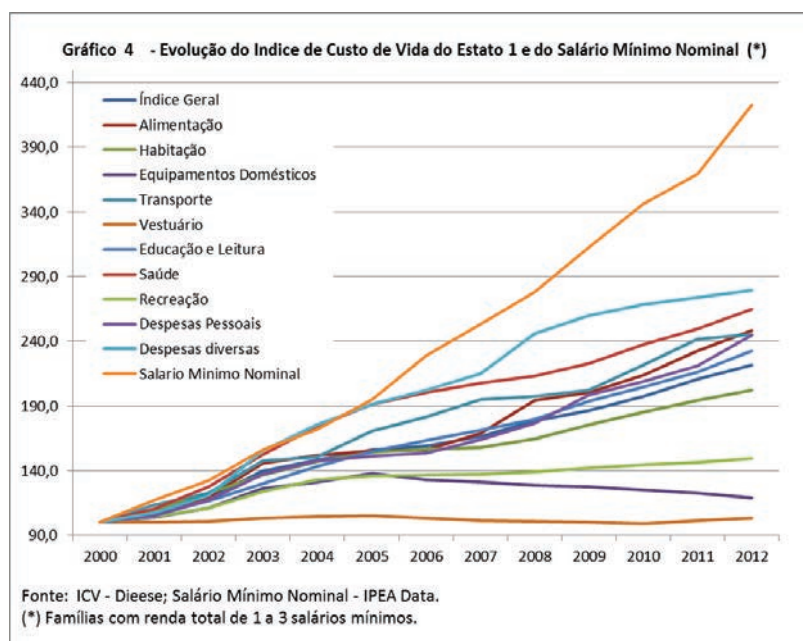
Outros dois fatores contribuíram para alavancar ainda mais os ganhos de renda auferidos pelas famílias e explicar o maior acesso aos bens e serviços correntes, bem como o papel exercido pelo consumo na sustentação do crescimento, ao menos, desde 2005.



O primeiro fator a merecer destaque foi o processo de **bancarização** da população de menor renda, realizado inicialmente pelos bancos públicos e seguido pelas instituições privadas, o que permitiu ampliar a participação desse contingente da população ao mercado de crédito. O endividamento total das famílias, de acordo com o Gráfico 3, cresceu de 17% para 31% se excluído o financiamento habitacional e de 20% para 43% quando este é incorporado. Considerando que o primeiro indicador representa o comprometimento com bens e serviços correntes, tem-se que as famílias brasileiras estavam em 2012 com 30% de suas rendas comprometidas com dívidas de aquisições associadas, provavelmente, ao consumo de duráveis. Isto é, o aumento da renda em um contexto de queda do desemprego, associado ao

processo de **bancarização**, abriu a perspectiva de endividamento das famílias, particularmente as de menor renda. O movimento potencializou o poder de compra das famílias e deu acesso a um padrão de consumo que não seria possível caso a disponibilidade de renda ficasse restrita ao poder de compra gerado estritamente pela renda corrente auferida no mês. Considerando a carência das famílias pobres em termos de bens e serviços de qualquer natureza, o acesso a um poder de compra alavancado pelo crédito repercutiu de modo importante no bem estar aparente dessas unidades familiares.

O segundo fator está relacionado à evolução dos preços, em especial para as famílias de menor renda. O Gráfico 4 mostra a evolução do Índice de Custo de Vida para as famílias com renda de até três salários mínimos, elaborado pelo DIEESE para a cidade de São Paulo. Quando se compara a evolução dos índices das diversas classes de bens e serviços com a do salário mínimo, nota-se que os ganhos nominais do piso legal superaram em muito os aumentos de preços de todas as classes de bens e serviços. Ou seja, a baixa inflação ajudou a consolidar os ganhos de poder de compra do salário mínimo e se colocou como aliado na busca por melhor distribuição de renda.



Entretanto, cabe destacar aspectos particulares da articulação entre o aumento do poder de compra das famílias de menor renda e a recente dinâmica de crescimento, sobretudo do setor industrial. A análise das diversas classe de bens e serviços indica que os preços dos equipamentos domésticos e de vestuário permaneceram praticamente estáveis em termos nominais ao longo da década, de modo que caíram em termos reais. O poder de compra do salários mínimo em 2012, medido em termos de equipamentos domésticos, era 3,5 vezes o do ano 2000, ocorre o mesmo caso se faça a relação com o preço dos vestuários. Em termos gerais, tem-se que o aumento do poder de compra das famílias, graças à

elevação do rendimento e à queda do desemprego, ganhou força com a **bancarização** e com o que chamaremos aqui de *efeito China*, responsável por baratear os equipamentos domésticos e os vestuários. Esse resultado reflete a estreita relação entre o crescimento com ênfase no consumo e a não dinamização da base industrial. O aumento do consumo, ao se viabilizar por meio de importações a preços baixos, provocou a perda de participação da produção local no consumo aparente de diversos setores e prejudicou o valor dos investimentos na indústria.

A continuidade dessa dinâmica de crescimento, dependente da política de renda em curso e da força do consumo corrente, só se tornou viável e pode se manter desde 2008 devido, ao menos, duas condições básicas. A primeira relaciona-se ao ciclo de commodities, que ao ser preservado mesmo durante os anos de crise, manteve sustentável a situação do balanço comercial até 2012. A segunda decorre da maior flexibilidade da balanço comercial, em razão da menor dependência da importação de petróleo. O quadro se deteriorou no decorrer de 2013, devido à ampliação do déficit de produtos industrializados e à deterioração da conta petróleo, fatores que explicam o resultado comercial negativo acumulado até o mês de setembro, mas não se espera que a situação evolua para um quadro de crise cambial.

As duas condições não estiveram presentes na fase de industrialização acelerada. O avanço do consumo, no contexto de menor capacidade de importação e de maior dependência da compra externa de petróleo, somente pode ocorrer baseado na expansão da indústria. A restrição externa provocada pela crise de 1973 impôs uma resposta mais abrangente em termos de padrão de investimento. O objetivo foi o de reduzir a influência da evolução da base de consumo no crescimento da economia e fortalecer o peso da formação bruta de capital fixo, com o propósito de ampliar as exportações e minimizar o constrangimento externo imposto pela elevada dependência da importação de petróleo num momento de aumento substancial dos preços, e de enfrentar os graves problemas de infraestrutura social que produziam um aumento da pobreza em um contexto de crescimento acelerado.

O fato de o País não viver condições de constrangimento externo semelhante à de décadas anteriores viabilizou a experiência recente de responder à crise via fortalecimento da política de renda e sustentação do consumo corrente, ocupando o espaço deixado pela retração dos investimentos privados, que, mesmo contando com financiamentos e estímulos oficiais, adotaram uma estratégia cautelosa diante da perspectiva de crise mundial prolongada.

As condições de crescimento nesse início de década revelam que a política de renda e a força do gasto de consumo, mesmo que importante para a continuidade do crescimento, não são suficientes para garantir a expansão a taxas mais significativas. A retomada do crescimento requer deslanchar os investimentos, visando reativar a base industrial e desenvolver a infraestrutura orientada para a produção e as necessidades sociais, tarefas que por si só colocam enormes dificuldades e exigem grande poder de coordenação do setor público. O desafio apresenta-se ainda maior quando se trata de dar continuidade à trajetória da última década de crescimento com distribuição de renda e superação da pobreza, pois esta conjunção depende de um padrão de investimento que dê maior prevalência às necessidades da política social, comparativamente as dadas para os setores industrial e agrícola e a infraestrutura requerida pela atividade produtiva.

No que se segue procura-se discutir parte dos entraves ao crescimento e a necessidade de pensar um padrão de investimento capaz de reduzir o peso das políticas públicas de renda na determinação do crescimento da economia e de assegurar simultaneamente gastos expressivos nos serviços coletivos (educação, saúde, transporte) necessários ao atendimento da população de menor renda.

3 A busca por retomar os investimentos

O governo Dilma assumiu o desafio de manter o crescimento com distribuição de renda e aprofundar as conquistas da era Lula. Na tentativa de atingir os seus objetivos de crescer de 4% a 5% a.a. e de reduzir a desigualdade, a proposta oficial priorizou dois vetores⁵.

O primeiro – a ampliação do programa de concessões – surgiu com o propósito de elevar a produtividade da economia e, em particular, do setor industrial. A situação de carência e ineficiência das diferentes áreas de infraestrutura tornou imperativo reverter esse quadro. A diretriz oficial de ampliar as áreas de concessão, com mudanças do marco regulatório e redução de tarifas, concentrou-se no corte do custo dos serviços e no aumento da produtividade sistêmica da economia. Os investimentos em infraestrutura teriam também a tarefa de sustentar a demanda do setor industrial e de garantir os ganhos de arrecadação tributária necessárias à expansão dos gastos sociais e das desonerações fiscais em favor da indústria.

O segundo vetor – a defesa do setor industrial – reconhece o papel da indústria como núcleo da dinâmica econômica, por se responsável pela incorporação do avanço tecnológico em curso e garantir a articulação com os demais setores. A proposta visou conter a perda de participação da indústria na evolução do PIB brasileiro e alçar o setor ao lugar de elemento catalizador das ações oficiais, bem como veículo de irradiação dos ganhos ao restante da economia.

A estratégia usou ao menos três caminhos em busca de seus objetivos.

Primeiro, introduziu mudanças no regime de política macroeconômica. O controle inicial da política fiscal serviu ao objetivo de abrir espaço à redução da taxa de juros, considerada indispensável à recuperação do nível de investimento e, como se discute à frente, fator essencial de mudança das condições de financiamento da economia. Além disso, o corte dos juros abriria espaço à queda do custo de carregamento da dívida pública, liberando recursos para serem aplicados em outras áreas.

O outro foco de atenção foi a política cambial, com o propósito de reverter o movimento anterior de valorização exacerbada da moeda, apontado como importante fator de perda de competitividade industrial e de mudança do *mix* de produção determinante no aumento das importações. A adoção de medidas de controle, sobretudo no mercado de derivativos, alcançou o objetivo e depreciou o real em 30%, mantendo a taxa de câmbio ao redor de R\$ 2,00 – R\$ 2,05 durante o período de setembro a janeiro de 2013.

Segundo, a indústria recebeu atenção especial pelo lugar que ocupa na estratégia oficial e contou com medidas de sustentação da demanda. O governo adotou a redução do IPI de setores com forte

(5) Bielschowsky (2012) apresenta uma proposta de estratégia de desenvolvimento para o Brasil.

encadeamento industrial, bem como manteve o financiamento favorecido do Programa de Sustentação do Investimento (PSI), criação de 2008 em resposta à crise mundial. Ademais, avançou em outras formas de apoio ao setor industrial com o programa Reintegra, o favorecimento nas compras públicas e o aumento do valor médio das alíquotas de importação. Por outro lado, focou na busca de ganhos sistêmicos da indústria, com o Programa Brasil Maior, voltado para o objetivo de reduzir custo e incorporar progresso técnico, de modo a ampliar a competitividade e assegurar os meios de a indústria reagir ao desafio da concorrência internacional.

O enfrentamento dessa questão ocorreu em diferentes frentes. O programa de concessões defendeu mudanças nos marcos regulatórios das diferentes áreas visando reduzir o custo e melhorar a eficiência do serviço, ajustando a relação tarifa / rentabilidade à nova condição de valorização do capital proposta com a queda da taxa de juros. As desonerações fiscais, em particular da folha de pagamento, tiveram como alvo reduzir o valor da carga tributária, sobretudo o peso dos impostos incidentes sobre o setor industrial, conscientes de que um projeto amplo de reforma tributária teria pouca chance de ser aprovado. Finalmente, cresceu a adoção de regimes especiais de tributação voltados para setores em que se busca ampliar o valor de conteúdo nacional – como automóveis e fertilizantes – e adensar as cadeias produtivas.

Terceiro, a estratégia oficial reconheceu a ausência e o caráter imperativo de rever a estrutura de financiamento de longo prazo⁶. A economia brasileira, mesmo depois de passadas duas décadas de estabilização, continua a viver situação semelhante à da fase de alta inflação quando existia a preocupação de atrair a poupança financeira e evitar a hiperinflação aberta. A poupança financeira continuou a ser indexada e concentrada no curto prazo, presa ao rentismo amparado nos altos juros pagos pela dívida pública. A queda da taxa Selic para 7,25% no final de 2012, ao lado da postura mais agressiva de redução das LFTs na composição da dívida pública, representou uma novidade no cenário brasileiro⁷.

A perda de rentabilidade das aplicações financeiras colocou em questão o modelo até então adotado de valorizar a riqueza financeira no curto prazo e de concentrar as aplicações no carregamento de títulos da dívida pública. O movimento deu lugar a propostas de revisão das práticas usuais, com o alongamento das aplicações em busca de ganhos de rentabilidade. O governo incentivou a discussão e ofereceu incentivos fiscais para dar atratividade aos títulos de longo prazo, com o objetivo de estimular a criação de novos instrumentos financeiros, essencial no atendimento às demandas de financiamento de longo prazo e meio de reduzir a dependência existente de recursos públicos. A medida reconhece que não se trata de falta de poupança nem de reduzir o consumo para elevar os recursos disponíveis ao financiamento do investimento, mas de criar condições de deslocar a imensa massa de poupança

(6) Torres Filho e Costa (2012) discutem o BNDES e o financiamento do desenvolvimento.

(7) A queda dos juros viabilizou-se a partir da mudança das regras da poupança. O rendimento passou a ser de 70% da Selic no caso de ela for igual ou inferior a 8,5%. O ganho de 6,17% + TR (taxa referencial), livre de IR, determinava o piso dos juros, pois, caso a Selic se situasse abaixo deste valor (ao redor de 8,5%), certamente haveria corrida para depósitos na poupança, provocando o desbalanceamento da oferta de crédito.

financeira líquida existente, concentrada na busca de ganhos rentistas de curto prazo, para aplicações de longo prazo direcionadas a financiar a indústria, agronegócio ou infraestrutura.

A questão merece reflexão. A mudança requer longo período de transição e o fato de o país ainda não ter superado essa herança da fase de alta inflação colocou o financiamento de longo prazo na dependência de mecanismos (para) fiscais – recursos do FAT e do Tesouro Nacional – sem os quais seria difícil financiar os investimentos em infraestrutura e parte da indústria. A ausência de formas alternativas de financiamento exigiu a forte ampliação dos repasses ao BNDES e à CEF, como meio de evitar entraves à expansão dos investimentos em setores chaves da economia. Reconhece-se, no entanto, que o uso desse expediente tem limites e não pode ser a única alternativa, sob o risco de colocar em xeque uma possível expansão.

4 Entraves à retomada do Investimento

A proposta oficial direcionada a elevar o investimento e garantir a expansão do PIB não conseguiu evitar o medíocre crescimento obtido no atual governo. A estratégia tem enfrentado enorme resistência. O fato de esboçar ações contrárias à lógica rentista dominante no cenário brasileiro e de mexer em interesses consolidados nas áreas de infraestrutura, com alterações no marco regulatório e menor índice de rentabilidade, provocou aclamações contra a falta de diálogo e o pouco interesse em ouvir o mercado. Além disso, a resistência da inflação e a reação pouco promissora da indústria, alvo privilegiado das medidas oficiais, sinalizaram outros entraves e a dificuldade de assegurar a retomada dos investimentos.

A mexida no *mix* de política macroeconômica sofreu críticas contundentes de setores particulares da sociedade contra o suposto abandono das condições de estabilidade da economia e ganhou fôlego quando os índices dos preços do setor de serviços e dos preços dos alimentos, sobrecarregados por choques no mercado internacional e a desvalorização cambial, pressionaram a inflação. A decisão de reduzir a taxa de juros, num momento em que a inflação não se encontrava no centro da meta, enfrentou ataques diversos – aguçados com a perda de rentabilidade de ativos financeiros –, com censuras à atuação do Banco Central e os brados a favor de austeridade monetária, mesmo com os juros nas economias avançadas próximos de zero.

A pressão inflacionária provocou alterações na política econômica. O câmbio voltou a apreciar e, no momento seguinte, enfrentou outra onda de depreciação provocada por mudanças no cenário da economia americana. A autoridade monetária, ao invés de diversificar os meios de intervenção no mercado, optou por desmontar as medidas de controle adotadas na fase anterior e viu crescer a instabilidade da taxa de câmbio, com reflexos negativos nas expectativas dos agentes. Além disso, o aumento de preços e a restrição à expansão do crédito contribuíram para desacelerar o ritmo do consumo, apesar da baixa taxa de desemprego e de alterações pouco significativas da renda corrente das famílias. Finalmente, o Banco Central deu início a novo ciclo de alta dos juros no momento em que o IPCA anualizado superou o teto da meta de inflação. A reversão da política de juros arrefeceu a tensão do mercado financeiro, iniciada com a queda da rentabilidade dos ativos financeiros, mas, ao mesmo tempo,

caiu o ímpeto das discussões sobre mudanças na dinâmica da dívida pública diante do comportamento incerto de juros e câmbio.

A política fiscal voltou a merecer atenção. De um lado, observa-se baixo dinamismo das receitas correntes – praticamente estagnadas em termos reais – em decorrência do efeito das desonerações e reduções de alíquotas no desempenho dos tributos sobre a produção. De outro, existe o movimento de expansão das despesas primárias, em particular das transferências públicas às famílias, enquanto as despesas do PAC e outros investimentos oscilam no tempo. Pode-se notar a redução do superávit primário e, ao mesmo tempo, o aumento do peso das receitas não recorrentes no fechamento das contas públicas.

O alerta surge com a dificuldade de conciliar, num ambiente de baixo crescimento do PIB, a manutenção dos gastos de transferência às famílias, os incentivos fiscais em favor da indústria, os aportes financeiros aos bancos públicos e a pressão do aumento dos juros no carregamento da dívida pública. O menor espaço fiscal, caso não ocorra a retomada da arrecadação, dificulta a manutenção da política de expansão dos gastos sociais e de apoio ao setor industrial, sem provocar a deterioração do resultado das contas públicas. O risco é a possibilidade crescente de revisão da política fiscal, com o apelo à austeridade, como deixou antever a política de contingenciamento de gastos adotada no final do primeiro semestre do ano, colocando em xeque a capacidade de a política fiscal cumprir a tarefa que lhe reserva a estratégia oficial.

O esforço de recuperar a competitividade industrial não teve o resultado esperado. A política de redução da taxa de juros e de apoio por meio de incentivos fiscais não logrou elevar a formação bruta de capital fixo (18,2% do PIB em 2012) nem afastar o caráter errático das taxas de crescimento da indústria (tabelas 4 e 5).

TABELA 4 INDICADORES CONJUNTURAIS DA INDÚSTRIA: TAXAS DE CRESCIMENTO
(em % a.a.)

Ano	Indústria geral	Indústria de transformação	Extrativa mineral	Bens de capital	Bens intermediários	Bens de consumo (total)	Bens de consumo duráveis	Bens de consumo não-duráveis
2003	0,05	-0,19	4,72	2,17	2,03	-2,67	2,97	-3,86
2004	8,30	8,53	4,29	19,70	7,38	7,33	21,84	4,03
2005	3,09	2,72	10,19	3,57	0,95	6,00	11,42	4,56
2006	2,82	2,57	7,35	5,75	2,06	3,34	5,77	2,66
2007	6,02	6,03	5,87	19,49	4,85	4,65	9,08	3,36
2008	3,10	3,06	3,79	14,30	1,54	1,93	3,78	1,35
2009	-7,38	-7,30	-8,79	-17,43	-8,81	-2,70	-6,38	-1,54
2010	10,47	10,30	13,41	20,85	11,42	6,42	10,26	5,27
2011	0,37	0,26	2,13	3,24	0,26	-0,44	-2,02	0,06
2012	-2,57	-2,71	-0,39	-11,79	-1,58	-0,77	-3,43	0,05

Fonte: IBGE. Elaboração: Ipea/Dimac/Gecon.

TABELA 5
INVESTIMENTO

(Acumulado em quatro trimestres, em % do PIB)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Formação bruta de capital fixo (A)	16,80	17,03	16,39	15,28	15,95	16,03	16,30	17,01	18,84	18,07	19,46	19,28	18,14
Varição de estoques (B)	1,45	1,00	-0,19	0,49	1,50	0,50	0,12	0,96	1,70	-0,23	0,78	0,45	-0,50
Formação bruta de capital (C=A+B)	18,25	18,03	16,20	15,77	17,45	16,53	16,42	17,98	20,54	17,84	20,24	19,73	17,64

Fonte: IBGE - Sistema de Contas Nacionais Referência 2000. Elaboração: Ipea/Dimac/Gecon.

A manufatura manteve o comportamento cauteloso, reativo à conjuntura, mas sem demonstrar força de puxar a economia. A dúvida é saber em qual base a indústria vai ancorar as expectativas para ampliar os investimentos. O baixo dinamismo do quadro internacional e o peso da concorrência dos produtos importados contribuem para conter o ímpeto e realçar o caráter acomodaticio do setor industrial. O arrefecimento do ritmo de expansão do consumo veio reforçar essa tendência. Por outro lado, é preciso analisar com cuidado a resposta da indústria, em condições de baixa confiança de expansão da demanda, ao movimento de baixa dos juros do segundo semestre de 2012. Os sinais indicam que os ganhos financeiros ainda representam parcela relevante dos lucros do setor e a queda dos juros pode ter provocado perda de rentabilidade e busca de realocação de portfólio, com pequeno reflexo no investimento. No caso de essa hipótese estar correta, não é fora de propósito especular que as desonerações fiscais cumpriram prioritariamente a tarefa de recompor margens de lucro e não a de promover novos investimentos.

A perspectiva esboçada acima realça o papel do Estado e o caráter crucial da relação entre o gasto público e a indústria. A criação de um horizonte estável de investimento estatal, no sentido proposto por Keynes ao se referir à socialização dos investimentos (Keynes, 1936, cap. 24), pode se tornar o fator responsável por puxar a indústria e reativar o volume de investimento do setor. A política fiscal ocupa lugar de destaque nesse processo e mudanças de orientação, com a adoção de medidas de austeridade, pode comprometer as expectativas e deteriorar a situação industrial, com reflexos na taxa de crescimento e no processo de redução da desigualdade social.

A baixa capacidade de investimento público reforça a relevância das concessões de liderar o esforço de destravar o avanço da economia brasileira. Os gastos em infraestrutura devem capitanear o crescimento e sinalizar a segurança necessária à expansão dos investimentos da indústria, envolvendo num círculo virtuoso os gastos públicos e privados. Porém, há entraves em deslanchar esse processo: não se obteve respostas positivas dos investimentos em infraestrutura. Como colocado anteriormente, a intervenção oficial nas áreas de concessão, preocupada em reduzir o custo e melhorar a eficiência dos serviços, mexeu no marco regulatório e ofereceu taxas de rentabilidade condizentes com o quadro de rentabilidade idealizado com base na situação de queda da taxa de juros. A iniciativa gerou resistências e não contemplou as expectativas dos interessados, desejosos de melhor remuneração e de segurança no caso de não ocorrer a rentabilidade esperada.

A forte disputa entre a taxa de rentabilidade ofertada e a condição aceitável pelo capital privado é inevitável e particularmente aguda num momento de transição da economia em que se tem como meta adequar as taxas de valorização do capital a um novo patamar de juros proposto para a economia. O quadro tornou-se mais complexo com a retomada do ciclo de alta de juros, diante da incerteza sobre qual nível de juros e de rentabilidade do capital deve prevalecer, o que aumenta o risco de aceitar negócios com alto potencial de se revelarem negativos no futuro próximo. Isto intensifica a dimensão tempo como variável decisiva na acomodação de interesses entre o valor das tarifas propostas e a rentabilidade esperada pelo setor privado.

A dimensão tempo coloca-se com maior força no debate sobre as condições de financiamento. Todos concordam quanto à necessidade de superar a questão da indexação financeira e do privilégio

concedido às operações de curto prazo, que se arrasta desde a fase de alta inflação. O processo é necessariamente lento, por demandar estabilidade macroeconômica e alterações na gestão da dívida pública capazes de viabilizar meios de reduzir os ganhos das aplicações de curto prazo e de deslocar a poupança financeira do cômodo lugar que ocupa para a busca de rentabilidade em aplicações longas, de modo a disponibilizar fontes de financiamento dos investimentos em infraestrutura, agronegócio e indústria. As dificuldades de realizar essa reforma não são pequenas e enquanto o movimento não se consolida, resta pouca alternativa para o financiamento da infraestrutura. Cabe fundamentalmente ao Estado o papel de sustentar o aporte de recursos aos bancos públicos, diante do risco de inviabilizar o acesso a fontes de financiamento condizentes com investimentos de longa maturação. A restrição imposta pela baixa participação da poupança privada no financiamento de longo prazo reafirma a importância de preservar o espaço da política fiscal por ser nuclear no esforço de destravar o investimento e garantir os meios de deslanchar a economia.

5 A relevância estratégica de um padrão de investimento para um crescimento de longo prazo

A descrição das iniciativas do governo Dilma para elevar o investimento é suficiente para evidenciar, de um lado, a preocupação em remover os obstáculos de curto ou médio prazo ao crescimento e, de outro, a carência de uma estratégia que privilegie a expansão de longo prazo associada a transformações econômicas e sociais que possibilitem a transição para um novo modelo de desenvolvimento caracterizado pela baixa desigualdade socioeconômica e marcado pela superação da pobreza.

Considerando a necessidade de estabelecer esse padrão de investimento, pode-se afirmar ser incontornável a consecução de três vetores de inversão.

O primeiro, associado à agricultura e à indústria, que amplie a capacidade produtiva, a dinâmica tecnológica e a competitividade externa dos dois setores. Esta tarefa exige a ampliação das relações inter e intrasetoriais com o propósito de fortalecer os complexos produtivos. É preciso identificar quais deles possuem maior capacidade de dinamizar a economia no longo prazo, com menos impactos sociais e ambientais. Neste sentido, merece destaque a indústria de material de transporte que requer uma transformação produtiva que permita a transição, com baixo custo econômico e social, da indústria automobilística para a indústria de equipamentos de transporte coletivo.

O segundo vetor relaciona-se à ampliação da infraestrutura, requerendo um desenvolvimento de dupla via. De um lado, a realização de investimentos nas atividades ferroviárias, aeroportuárias, no *mix* energético e, com menos enfoque, rodoviárias, com o objetivo de reduzir os custos de transporte e de operação do setor produtivo. O investimento no complexo petróleo também aparece com destaque, seja para viabilizar a autossuficiência energética no médio prazo, seja para criar uma fonte de divisas capaz de garantir o financiamento externo sem depender do endividamento. De outro, existe a necessidade de investir na infraestrutura social de saneamento, transporte público, segurança, ambiental e habitação, fator fundamental para reduzir a desigualdade e superar a pobreza em massa, o que – considerando as economias ambientais e sociais futuras – pode ter igual ou maior importância para o crescimento, quando se comparada com os efeitos gerados pelo investimento da primeira via.

Quanto ao terceiro vetor, ele está focado nas políticas sociais de saúde, educação, alimentação e previdência, sendo que a obrigação de investimento nessas políticas encontra-se determinado, em boa parte, na Constituição Federal de 1988. Em relação a esse vetor, é imprescindível adotar um novo enfoque, que considere a despesa pública associada a essas políticas não como gastos que se esterilizam, mas enquanto investimento, com capacidade de dinamizar a economia.

A identificação dos três vetores evidencia a complexidade dos investimentos que se requer para assegurar um crescimento de longo prazo com redução da desigualdade e sustentabilidade ambiental, econômica e social, bem como aponta que não basta fazer investimentos, é importante definir um padrão de investimento contemplando os objetivos de longo prazo e os resultados que se pretende alcançar.

O desafio atual não aparece como inédito na história recente do País. O crescimento dos anos de 1970 foi também realizado inicialmente a partir das capacidades produtivas, tecnológicas e humanas articuladas pelo Plano de Metas. Frente ao esgotamento da capacidade produtiva e da precariedade do sistema de transporte e comunicação, o governo da época respondeu inicialmente com investimentos em infraestrutura nesses dois segmentos, como forma de destravar os gargalos mais evidentes para a expansão da base produtiva agrícola e industrial. A crise do petróleo de 1973 ampliou os estrangulamentos do crescimento em curso, em razão das restrições das contas correntes, que já mostrava fadiga de seus vetores dinamizadores associados ao consumo corrente e a base produtiva de bens duráveis.

A resposta dada pelo governo veio com a definição do II Plano Nacional de Desenvolvimento, divulgado em 1974, que se estruturava em um bloco diversificado e complexo de investimentos assentados nos três vetores anteriormente apontados como grandes desafios para crescimento sustentado futuro. O II PND era resultado de um trabalho intenso de avaliação global das necessidades de investimento visando o crescimento econômico sustentado, realizado na primeira metade da década pelo Ministério do Planejamento em conjunto com o IPEA, com o objetivo de ampliar a capacidade de exportação, capacitar a infraestrutura produtiva e social requerida e reduzir os problemas sociais que a expansão dos anos de 1950 a 1970 havia produzido. Na proposta do plano, os investimentos produtivos eram vistos como fonte de dinamização da economia, mas igual perspectiva não era adotada para os investimentos nas políticas sociais, exceto das inversões em infraestrutura de transporte público.

No presente, é palpável que desafio equivalente se apresenta quanto à necessidade de adotar um padrão de investimento que contemple os três vetores apontados, de modo a transitar de um crescimento dinamizado pelo consumo para outro assentado no investimento. Entretanto, se faz necessário atualizar o enfoque sobre a concepção sobre qual padrão de investimento que o País requer, ao menos por dois motivos. Em primeiro lugar, porque os gastos na infraestrutura social e nas políticas sociais carregam considerável capacidade de investimento, com importantes efeitos dinamizadores da base produtiva e com economias ambientais e sociais ponderáveis. São exemplos: os investimentos públicos em transporte público, nos equipamentos educacionais e nos insumos, medicamentos e equipamentos da área de saúde, cujos gastos têm evidentes efeitos dinamizadores na economia. Em segundo lugar, esses investimentos não causam caos urbano, têm eficiência energética e contribuem para a qualidade de vida da população. Ao contrário do investimento no complexo automobilístico que requer investimentos pesados em

infraestrutura para uso individual, que alimenta o caos urbano e é caracterizado por uma baixa eficiência energética, os investimentos em transporte público, em saúde e nos equipamentos da educação possuem vantagens econômicas e sociais tanto no presente como no futuro. Eles não exigem a realização de investimentos complementares que busquem atenuar os efeitos negativos que o transporte individual gera⁸.

Ao destrinchar as necessidades de investimento do País percebe-se a importância que jogará o padrão de investimento na definição do tipo de transformação socioeconômica futura. É justamente esse padrão de investimento que permitirá crescimento sustentado com maior ou menor capacidade de redução da desigualdade socioeconômica e de superação da pobreza de massa. Portanto, estamos em um momento crucial em termos de definição sobre os elementos estruturadores da configuração socioeconômica futura.

Considerações Finais

A economia brasileira encontra-se num momento crítico: como sustentar o crescimento e preservar o processo de distribuição de renda alcançados na era Lula? O movimento de expansão ocorreu sob a forte influência da política de valorização do salário mínimo e dos gastos sociais, que, em conjunto com a queda do desemprego, se tornaram fatores responsáveis por manter o aumento do consumo. A formação de capital fixo, por sua vez, apesar de se elevar em comparação ao valor do início dos anos 2000, não se expandiu o suficiente para garantir o crescimento sustentado da economia. O desafio atual é o de continuar a trajetória de crescimento com distribuição de renda, na situação em que a política de valorização do salário mínimo e dos gastos sociais já não tem o efeito de impulso anterior e a continuidade do movimento depende da retomada dos investimentos, seja na expansão da indústria e da agricultura, seja nos investimentos de infraestrutura produtiva e social e nas políticas sociais.

A indústria é o elemento estratégico a ocupar esse espaço por sua própria natureza. Porém, parece enorme o desafio de relançar a indústria num quadro de baixo dinamismo internacional e de ameaça da concorrência na disputa dos mercados globais. O esforço oficial de reduzir a taxa de juros e de oferecer imensa ganha de incentivos ao setor industrial não conseguiu gerar uma perspectiva estável de bom comportamento da demanda, suficiente para deslanchar os investimentos do setor. A questão é que a manufatura não parece ter fôlego para liderar a retomada do crescimento, enquanto não se configurar um quadro que ofereça segurança ao setor para adotar uma política de expansão consistente dos investimentos.

A dificuldade em consolidar um crescimento mais expressivo está relacionada ao papel do Estado enquanto ordenador do padrão de investimentos da economia. A crise prolongada dos anos de 1980 e 1990 e as privatizações reduziram a capacidade de o Estado cumprir esse papel, atualmente

(8) A experiência paulista de investimento rodoviário no Rodoanel e nos complexos Bandeirantes-Anhanguera e Imigrantes-Anchieta são exemplos das deseconomias geradas pelo crescimento alavancado pela indústria automobilística. O Estado investe sem parar e o caos urbano se aprofunda, apesar da capacidade da infraestrutura rodoviária. O investimento realizado cumpre a simples função de ficar “enxugando gelo” de um problema urbano que se avoluma, dando evidência das deseconomias que o crescimento centrado na indústria automobilística carrega.

restrito, em grande medida, aos complexos do petróleo e de energia elétrica, por meio da Petrobras e Eletrobrás. O governo tem procurado ampliar o financiamento dos investimentos, reduzir a carga fiscal sobre o setor produtivo e oferecer concessões em segmentos importantes para a dinâmica do investimento, visando estimular o comprometimento do capital privado. Porém, o governo tem se movido por meio da adoção de medidas pontuais, que, embora orientadas para a aceleração do crescimento, não conseguiram definir e dar marcha a um programa articulado de investimentos, como realizado em outros importantes momentos de transformação econômica e social do País.

É incontornável a necessidade de viabilizar um bloco integrado de investimentos produtivo, em infraestrutura produtiva e social e nas políticas sociais, além de preservar os instrumentos de política de renda, como as políticas de valorização do salário mínimo e de transferências sociais. Neste sentido, é fundamental que o governo identifique os segmentos com maior capacidade de dinamização econômica e tecnológica e estabeleça uma estratégia de investimento capaz de equacionar as questões de financiamento, tributária, de regulação e de inovação, de modo a ampliar as sinergias e a reduzir as incertezas existentes sobre as decisões de investimento do setor privado. O esforço a ser desenvolvido tem um paralelo no último grande movimento da estratégia desenvolvimentista, o II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-1979), que, apesar dos problemas criados com a crise da dívida externa, é cada vez mais lembrado como o responsável por consolidar a base produtiva que norteia o atual crescimento. O plano, diante do estrangulamento do crescimento lastreado no consumo e da crise do petróleo, buscou implementar um bloco de inversões em condições de ampliar as relações produtivas e de enfrentar os graves problemas sociais acumulados na fase anterior, aproveitando o lastro básico dado pelo consumo.

A continuidade do processo de crescimento com redução da desigualdade requer pensar uma estratégia robusta de desenvolvimento, que depende da definição de um padrão de investimento produtivo, de criar as formas de financiamento e de regulação capazes de impulsionar os investimentos em infraestrutura e de assegurar os gastos nos complexos das políticas sociais. A proposta de crescer com redução das desigualdades requer superar os fortes atrasos acumulados nos complexos econômicos de serviços coletivos de saúde, educação e transporte. O esforço de inversões nessas áreas é, de um lado, central no processo de inclusão social de parcela preponderante da população brasileira e, de outro, decisivo para o equacionamento de problemas como do caos urbano associado ao transporte individual e da qualidade de vida nas cidades. Além disso, estudos recentes mostram que estes complexos apresentam capacidades dinâmicas em termos tecnológicos, de geração de empregos e de sustentabilidade social maiores que setores hoje privilegiados economicamente, como o complexo automobilístico. Os recursos do pré-sal oferecem uma oportunidade ímpar de deslanchar o processo, reparar o atraso existente nessas áreas e estabelecer um padrão de investimento atualizado com os objetivos de alcançar o crescimento sustentado com redução das desigualdades.

Os entraves colocados para a definição desse plano integrado que engloba os investimentos na área produtiva, avanços na superação dos gargalos na infraestrutura e inversões pesadas nos serviços coletivos, não são poucos. Os investimentos em concessões são parte desse projeto maior, composto dessas três frentes, mas ocupam lugar chave por ser o vetor atualmente com maior possibilidade de abrir o caminho e puxar os demais, criando demanda para o setor industrial e condições favoráveis de

expansão dos gastos do setor público por meio do maior crescimento do PIB. O fato de ser possível apontar um caminho capaz de superar as amarras do crescimento é um passo importante, mas não garante o sucesso da empreitada, caso a sociedade não costure um acordo de interesses e defina o tempo de tomada de decisão.

Referências bibliográficas

- BIELSCHOWSKY, R. (2012). Estratégia de desenvolvimento e as três frentes de expansão do Brasil. *Economia e Sociedade*. 20 anos número Especial. dez.
- DEDECCA, C. S.; BELIK, W.; TROVÃO, C. J. B.; FLAUZINO DE SOUZA, L. (2012). *A questão social na primeira década do Século XXI: conquistas e desafios*. Mimeo. Projeto de Pesquisa “A Política Social Brasileira na Primeira Década do Século XXI e a Dinamização Econômica e Sustentabilidade das Regiões e Territórios”, CNPq/MDS (Processo n. 563710/2010-1), Campinas: CNPq/MDS/Unicamp. Artigo a ser publicado em coletânea de divulgação dos resultados das pesquisas do Edital 36 CNPq-SAGI/MDS (no prelo).
- DEDECCA, C. S. (2013). Notas sobre o crescimento e desigualdade no Brasil. In: BIASOTO JUNIOR, Geraldo; PALMA E SILVA, Luiz Antonio. (Org.). *Aporias para o planejamento público*. 1. ed. São Paulo: Fundap, 2013. p. 131-148.
- _____; LOPREATO, F. L. (2013). Growth outlook and labor challenges. In BARBOSA, A. F.; CACCIAMALLI, M. C. *The “dynamics South”, economic development and inclusive growth*. São Paulo/Quebec: ABET.Cebrap. IDRC/CRDI.
- KEYNES, J. M. (1936). *A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda*. São Paulo: Abril Cultural. Edição de 1983.
- LAVINAS, L. (2010) Pobreza: Métricas e Evolução Recente no Brasil e no Nordeste. *Cadernos do Desenvolvimento*, Rio de Janeiro, Centro Celso Furtado, n. 5.
- MONTALI, L.; TELLES, S. S.; COELHO, R. P.; LIMA, M.; SARTORI, E. (2012). *Desigualdade e Pobreza nas Regiões Metropolitanas Brasileiras: políticas sociais e seus efeitos sobre as famílias*. CNPq/MDS (Processo 563760/2010-9). Campinas: CNPq/MDS/NEPP-Unicamp. Artigo a ser publicado em coletânea de divulgação dos resultados das pesquisas do Edital 36 CNPq-SAGI/MDS (no prelo).
- ROCHA, S. (2013). *Transferência de renda, o fim da pobreza?* Rio de Janeiro: Elsevier.
- SOARES, S. S. D. *A Desigualdade de Renda de 1995 a 2009 e Tendências Recentes*. Rio de Janeiro: CEDE, 2011. (Texto para Discussão CEDE).
- TAVARES, M. C.; SOUZA, P. R. (1980). Emprego e salários na indústria – o caso brasileiro. *Revista de Economia Política*, São Paulo: Brasiliense, 1.
- TORRES FILHO, E. T.; COSTA, F. N. da (2012). BNDES e o financiamento do desenvolvimento. *Economia e Sociedade*, 20 anos número Especial. dez.