

Por que o governo embarcou na nova matriz econômica?

Samuel Pessôa

Pesquisador associado da FGV/IBRE

Um observador atento e detalhista talvez percebesse que, desde a transição partidária no governo do Brasil, em 2003, iniciou-se um processo de mudança na política econômica. A princípio, foram sinais muito sutis, como o enfraquecimento de agências reguladoras, com pressões sobre diretores técnicos e um processo de aproximação forçada dos ministérios. No essencial, entretanto, houve nos primeiros anos do governo Lula continuidade do regime de política econômica estabelecido no período anterior. O arcabouço básico foi mantido mesmo depois da substituição de Antônio Palocci por Guido Mantega no Ministério da Fazenda, em março de 2006.

A crise global deflagrada no segundo semestre de 2008, porém, levou a uma resposta de política econômica no Brasil que acabaria provocando mudanças profundas em relação ao modelo anterior.

Essas alterações podem ser resumidas nos seguintes tópicos: 1 — o regime de câmbio passou de

flutuante para fortemente administrado, com momentos de câmbio fixo; 2 — maior tolerância com a inflação; 3 — adoção recorrente de artifícios para cumprir meta de superávit primário, reduzindo a transparência fiscal, além de fortíssima queda do resultado em si; 4 — controle de preços como tentativa de conter a inflação, visível nos combustíveis, desonerações tributárias, tarifas de transportes coletivos e tarifas elétricas; 5 — tentativa de forçar queda dos juros reais pela adoção de teorias heterodoxas, como equilíbrio múltiplo ou a ideia de que o impacto dos juros na atividade depende da variação e não do nível; 6 — desonerações e estímulos ao crédito de forma seletiva e não equitativa, para sustentar o consumo de determinados bens ou estimular setores específicos, como no caso dos automóveis e linha branca (resultando em antecipação de consumo e fortes oscilações de produção e estoques); 7 — grande expansão do papel do BNDES



na intermediação do investimento, com direcionamento a setores escolhidos; 8 — tendência de fechamento da economia ao comércio internacional, já parcialmente revertida, mas mantida no caso do setor automobilístico; 9 — aumento do papel do Estado e da Petrobras no setor de petróleo; 10 — intervenção no setor elétrico para baixar tarifas e renovar antecipadamente concessões; 11 — uso dos bancos públicos, de forma arriscada, para forçar a queda do *spread* bancário (já há sinais de aumentos significativos da inadimplência dos bancos públicos no segmento do crédito livre); 12 — dificuldade ideológica de atrair o setor privado para a oferta de serviços de utilidade pública e investimentos em infraestrutura em geral; e 13 — adoção indiscriminada da política de conteúdo nacional e de estímulo à produção local, sem pre-

ocupação com o custo de oportunidade dos recursos sociais.

Hoje, já não existe discussão sobre o fato de que essas mudanças ocorreram, e o debate centra-se em até que ponto elas foram responsáveis (ou não foram) pela forte redução do crescimento econômico no governo da presidente Dilma Rousseff. Há, porém, para além da questão econômica, uma interessante indagação política: por que os governos do atual partido no poder, e especialmente o de Dilma Rousseff, que aprofundou a política descrita acima, adotaram essas mudanças?

Uma primeira resposta possível está no campo da economia política, isto é, o governo teria seguido o curso apontado por diversos grupos sociais que se organizaram para lutar pelas alterações na estratégia econômica. É possível pinçar evidências que não demonstram, mas ao menos dão algum suporte a essa hipótese. Por exemplo, empresários pediram redução no custo de energia. Setores industriais afetados pela competição chinesa pediram proteção. A população se beneficiou do preço baixo da gasolina (relativamente ao que seria sem intervenções desse tipo), possível pelo seu represamento e a retirada da Cide.

Mas essas indicações não são suficientes para comprovar que a economia política foi o motor fundamental da nova matriz econômica. Se isso fosse verdade, teria havido *lobbies* fortíssimos em Brasília tentando forçar o governo a dar a guinada efetivamente ocorrida. No entanto, o que se nota é que os *lobbies* que atuaram no Brasil no período foram os de sempre, e usando os métodos de sempre. Por que apenas

após 2008 eles conseguiram ser tão bem-sucedidos?

Essa constatação conduz a discussão para outra possibilidade, de que a adoção da nova matriz econômica deveu-se principalmente a escolhas dos formuladores de política econômica, que viram na crise global e no período que a sucedeu o momento ideal para implementar suas ideias.

Se essa interpretação estiver cor-

Um dos maiores problemas de regimes de política econômica muito discricionários é justamente a dificuldade de sair deles, uma vez que se entrou

reta, a grande explicação para a mudança do regime de política econômica no Brasil foi a ideologia, isto é, a visão de mundo e os modelos mentais da equipe econômica a partir de 2006. Em recente debate no IBRE sobre esse tema, dois cientistas políticos da Ebape (Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, da FGV), Octavio Amorim Neto e Carlos Pereira, deram suporte à ideia de que a ideologia teve importante papel na adoção da nova matriz econômica.

Amorim Neto sugeriu que houve motivo instrumental, além da

ideologia: a nova política econômica cumpriu papel importante para que a presidente Dilma Rousseff se diferenciasse e saísse da sombra de seu antecessor e mentor, Luiz Inácio Lula da Silva. Pereira, por sua vez, argumentou que vigoram na sociedade brasileira duas crenças: a necessidade de perseguir a equidade e de fazê-lo com responsabilidade fiscal para evitar o retorno da inflação. Os formuladores da atual política econômica enxergaram um momento propício para adicionar uma nova crença — muito mais desse grupo no poder do que da sociedade —, consubstanciada nas referidas mudanças da política econômica.

Os dois cientistas políticos consideram que o governo atual já recuou do pacote de medidas adotado na nova matriz, e preveem que, num eventual segundo mandato, Dilma se afastaria ainda mais do modelo malsucedido.

Mas um dos maiores problemas de regimes de política econômica muito discricionários é justamente a dificuldade de sair deles, uma vez que se entrou. Se a ideia é reverter desonerações, os setores atingidos alegarão que podem quebrar. Corrigir preços reprimidos provocará reação negativa de consumidores. Quando se cria um benefício, a razão pode ser basicamente a ideologia, como mostrou-se acima. Porém, uma vez estabelecida a vantagem, forma-se um grupo de pressão para “proteger” a conquista, o que eleva o custo de saída. Assim, apesar dos sinais contundentes de fracasso, não seria muito fácil para o atual governo livrar-se totalmente do regime de política econômica implantado especialmente a partir da posse de Dilma Rousseff. ■