

# JE

# Jornal dos Economistas

Nº 300 Julho de 2014

Órgão Oficial do Corecon-RJ e Sindecon-RJ

## Eleição 2014 e Economia



Luiz Fernando de Paula, João Paulo de Almeida Magalhães, Marcio Pochmann e Armando Castelar apresentam suas visões sobre a Economia brasileira e sua influência na eleição presidencial de 2014.

### Escolas da Macroeconomia

**Keynes e a Teoria Geral**  
é o tema do quarto artigo

### Fórum Popular do Orçamento

**Projeto, conceito, construção**  
e orçamento dos BRTs

## Eleição 2014 e Economia

Passada a Copa do Mundo, as atenções voltaram-se para as eleições de 2014. A atual situação da economia brasileira favorece a reeleição da presidente Dilma ou a escolha de um dos candidatos de oposição? Qual é o estado da economia brasileira de hoje e quais são as perspectivas para os próximos quatro anos?

O bloco temático começa com artigo de Luiz Fernando de Paula, da Uerj, no qual o autor aponta a dificuldade de responder se a economia favorece ou não Dilma, uma vez que os resultados alcançados pelo atual governo são mistos. A combinação de baixo crescimento com demandas pela melhoria nos serviços públicos tornou as eleições polarizadas entre Dilma e Aécio. Este se favorece do (parcial) esquecimento por parte da população do governo de FHC.

João Paulo de Almeida Magalhães, mestre de gerações de economistas, critica o que ele denomina de curttoprazismo, que se reflete, inclusive, nas próximas eleições presidenciais, em que nenhum candidato oferece uma resposta para atender às reivindicações da população brasileira pelo rápido aumento dos seus níveis de vida, o que demanda uma retomada do crescimento econômico acelerado.

Marcio Pochmann, da Unicamp, afirma que a eleição acontece no contexto da mais grave crise no centro dinâmico do capitalismo dos últimos 80 anos e que os desafios podem continuar sendo perfeitamente enfrentados pela frente política que governa o país desde 2003.

Armando Castelar, da FGV, prevê que o Brasil chegará às eleições com um quadro econômico bem complicado e que a economia deve atrapalhar Dilma, mas pouco. 2015 será um ano ainda mais difícil do que o atual, afirma.

Fora do bloco temático, artigo do FPO, terceiro da série sobre o transporte urbano no Rio, detalha o projeto, conceito, construção e orçamento do BRT e contextualiza sua implementação na opção histórica pelo transporte rodoviário e no favorecimento a empreiteiras e empresas de ônibus.

O quarto artigo da série Escolas de Macroeconomia, assinado por Antonio Carlos Macedo e Silva, da Unicamp, encerra esta edição com uma exposição do pensamento do legendário economista britânico John Maynard Keynes.

Eleição e Economia.....	3
<i>Luiz Fernando de Paula</i>	
<b>Eleições Presidenciais e o Futuro da Economia</b>	
Eleição e Economia.....	5
<i>João Paulo de Almeida Magalhães</i>	
<b>A economia brasileira e o curttoprazismo</b>	
Eleição e Economia.....	7
<i>Marcio Pochmann</i>	
<b>Economia e eleições</b>	
Eleição e Economia.....	9
<i>Armando Castelar Pinheiro</i>	
<b>Desafios econômicos para quem vai presidir o Brasil em 2015-18</b>	
Fórum Popular do Orçamento .....	11
<b>As veias abertas da cidade maravilhosa</b>	
Escolas da Macroeconomia .....	14
<i>Antonio Carlos Macedo e Silva</i>	
<b>Keynes e a Teoria Geral</b>	

O Corecon-RJ apóia e divulga o programa Faixa Livre, apresentado por Paulo Passarinho, de segunda à sexta-feira, das 8h às 10h, na Rádio Bandeirantes, AM, do Rio, 1360 khz ou na internet: [www.programafaixalivre.org.br](http://www.programafaixalivre.org.br)

**Conselho Editorial:** Edson Peterli Guimarães, Carlos Henrique Tibiriçá Miranda, José Ricardo de Moraes Lopes, Sidney Pascounto da Rocha, Gilberto Caputo Santos, Marcelo Pereira Fernandes, Gisele Rodrigues, João Paulo de Almeida Magalhães, Sergio Carvalho C. da Motta, Paulo Mibielli Gonzaga. **Jornalista Responsável:** Marcelo Cajueiro. **Edição:** Diagrama Comunicações Ltda-ME (CNPJ: 74.155.763/0001-48; tel.: 21 2232-3866). **Projeto Gráfico e diagramação:** Rossana Henriques ([rossana.henriques@gmail.com](mailto:rossana.henriques@gmail.com)). **Ilustração:** Aliedo. **Fotolito e Impressão:** Ediouro. **Tiragem:** 13.000 exemplares. **Periodicidade:** Mensal. **Correio eletrônico:** [imprensa@corecon-rj.org.br](mailto:imprensa@corecon-rj.org.br)

As matérias assinadas por colaboradores não refletem, necessariamente, a posição das entidades. É permitida a reprodução total ou parcial dos artigos desta edição, desde que citada a fonte.

### CORECON - CONSELHO REGIONAL DE ECONOMIA/RJ

Av. Rio Branco, 109 – 19º andar – Rio de Janeiro – RJ – Centro – Cep 20040-906  
Telefax: (21) 2103-0178 – Fax: (21) 2103-0106  
Correio eletrônico: [corecon-rj@corecon-rj.org.br](mailto:corecon-rj@corecon-rj.org.br)  
Internet: <http://www.corecon-rj.org.br>

**Presidente:** Sidney Pascounto da Rocha. **Vice-presidente:** Edson Peterli Guimarães. **Conselheiros Efetivos:** 1º Terço: (2014-2016): Arthur Câmara Cardozo, Gisele Mello Senra Rodrigues, João Paulo de Almeida Magalhães – 2º terço (2012-2014): Gilberto Caputo Santos, Edson Peterli Guimarães, Jorge de Oliveira Camargo – 3º terço (2013-2015): Carlos Henrique Tibiriçá Miranda, Sidney Pascounto Rocha, José Antonio Lutterbach Soares. **Conselheiros Suplentes:** 1º terço: (2014-2016): Andréa Bastos da Silva Guimarães, Regina Lúcia Gadioli dos Santos, Marcelo Pereira Fernandes – 2º terço: (2012-2014): André Luiz Rodrigues Osório, Leonardo de Moura Perdigão Pamplona, Miguel Antônio Pinho Bruno – 3º terço: (2013-2015): Cesar Homero Fernandes Lopes, José Ricardo de Moraes Lopes, Sergio Carvalho Cunha da Motta.

### SINDECON - SINDICATO DOS ECONOMISTAS DO ESTADO DO RJ

Av. Treze de Maio, 23 – salas 1607 a 1609 – Rio de Janeiro – RJ – Cep 20031-000. Tel.: (21)2262-2535 Telefax: (21)2533-7891 e 2533-2192. Correio eletrônico: [sindecon@sindecon.org.br](mailto:sindecon@sindecon.org.br)

### Mandato – 2011/2014

**Coordenação de Assuntos Institucionais:** Sidney Pascounto da Rocha (Coordenador Geral), Antonio Melki Júnior e Wellington Leonardo da Silva.

**Coordenação de Relações Sindicais:** João Manoel Gonçalves Barbosa, Carlos Henrique Tibiriçá Miranda, César Homero Fernandes Lopes, Gilberto Caputo Santos.

**Coordenação de Divulgação Administração e Finanças:** Gilberto Alcântara da Cruz, José Antonio Lutterbach, José Jannotti Viegas e André Luiz Silva de Souza.

**Conselho Fiscal:** Regina Lúcia Gadioli dos Santos, Luciano Amaral Pereira e Jorge de Oliveira Camargo.

# Eleições Presidenciais e o Futuro da Economia

Luiz Fernando de Paula\*

**A** editoria do jornal nos propõe duas perguntas: Como analisa a plataforma econômica dos principais candidatos? A situação econômica do Brasil é favorável à reeleição de Dilma ou aos candidatos de oposição? Começo avaliando as perspectivas recentes da economia brasileira para então avaliar a plataforma econômica dos candidatos.

Minha avaliação é de recuperação gradual e lenta na economia mundial. Segundo projeções do FMI, as economias avançadas deverão crescer em média 2,3% a.a. em 2014/15, puxando a economia mundial para um crescimento de 3,8% a.a. em 2014/15. Contudo, a recuperação mundial é desigual entre os países: enquanto a economia norte-americana deve crescer ao redor de 3,0% a.a. em 2014/15, a Área do Euro terá provavelmente uma recuperação mais lenta (1,3%). Quanto às economias emergentes, a expectativa é de manutenção de um crescimento em cerca de 5,0%, em função da desaceleração da economia chinesa e do esgotamento do ciclo de expansão recente, beneficiado pelos altos preços de commodities e crédito externo barato.

Portanto, não parece haver risco de ruptura na economia mundial e tampouco de reversão abrupta nos fluxos de capitais, mas o comércio internacional não favorece a economia brasileira.

Quanto ao contexto nacional,



há sinais de um certo esgotamento do crescimento puxado pelo consumo, em função da desaceleração na renda, do impacto dos juros elevados sobre serviço da dívida e do comprometimento da renda das famílias com dívidas. Com o aumento da inadimplência e maior incerteza quanto ao futuro da economia brasileira, os bancos (sobretudo privados) têm colocado o pé no freio no crédito, contribuindo para a desaceleração do consumo. Um dos problemas centrais da economia brasileira é que os estímulos dados à demanda “vazaram” para o exterior, em função da gradual e persistente apreciação da taxa de câmbio, de modo que a indústria a partir de 2008 não se beneficiou do crescimento do mercado interno. O resultado foi um processo de “desindustrialização prematura”, de redução relativa da indústria antes de atingir os níveis de renda dos países desenvolvidos. Dado o forte efeito de encadeamento da in-

dústria sobre a economia, o encolhimento do setor tem tido forte efeito sobre a estagnação do investimento.

Alguns problemas adicionais vêm contribuindo para estagnação do investimento e baixo crescimento: (i)represamento dos preços da gasolina, diminuindo a capacidade de investimento da Petrobrás; (ii)certa perda de credibilidade das autoridades econômicas em função do expansionismo fiscal “arrependido” de 2012 e uso da chamada “contabilidade criativa”; (iii)deterioração nas expectativas empresariais, em função de um conjunto de fatores (economia mundial, perda de credibilidade do governo, menor crescimento da renda etc.).

Porque a chamada “nova matriz macroeconômica”, introduzida a partir de meados de 2011, não foi bem sucedida? Nosso entendimento é que a desaceleração econômica recente foi, em parte, resultado de uma política econômica confusa e mal coordenada, e ainda de um conjunto de fatores externos e internos: ameaça de aprofundamento da crise do euro em 2011, desaceleração econômica mundial em 2011/12, declínio no crescimento do consumo, atrofia do setor manufatureiro etc. A adoção de uma política fiscal anticíclica em 2011-12 se justificava face ao baixo desempenho da economia, mas veio atrasada e privilegiando isenções fiscais ao invés de gastos públicos. A dinâmica dos gastos públicos não foi capaz de compensar a desaceleração geral dos outros componentes da de-

manda. Para completar, não foi comunicada de forma adequada: o governo prometeu que cumpriria integralmente a meta de superávit primário em 2012, mas acabou utilizando artifícios contábeis para alcançá-la.

Há que se ressaltar que houve ganhos sociais importantes nos últimos anos, em função principalmente dos efeitos da política de ganhos reais do salário mínimo e do crescimento econômico no período 2004-2010, com evidente melhoria no padrão de vida da população e na concentração de renda: crescimento da renda média da PNAD de 51,7% em 2003-2012 e queda de quase 10 pontos de Gini nos últimos 12 anos.

O desafio para o próximo governo está em combinar um maior crescimento econômico com equidade social. A continuidade do processo de inclusão social depende, em boa medida, da retomada do crescimento econômico. Acrescente-se ainda que a incorporação social não deve ser dar apenas pela renda (via consumo), mas também através do acesso aos serviços públicos de qualidade (educação e saúde), condição fundamental para melhoria efetiva nas condições econômico-sociais da população. É importante destacar que a sociedade brasileira impôs suas preferências aos candidatos, tal como expresso nas últimas eleições e nas recentes manifestações populares: continuidade do processo de inclusão social e necessidade de provimento de ser-



viços públicos em “padrão FIFA”.

Analisemos agora a plataforma dos candidatos, ainda que não tenham definido formalmente seus programas. Concentraremos na plataforma de Aécio Neves e Dilma Rousseff, por entendermos não haver muita diferença na plataforma de Eduardo Campos em relação a Aécio, com exceção apenas do seu compromisso de não fazer alteração na legislação trabalhista.

Assessorado por economistas da Casa das Garças, Aécio se apresenta como herdeiro de FHC, e sua plataforma econômica parece incluir: uma política macro convencional – concedendo independência ao Banco Central (BC) – com uma gestão econômica que inclui inflação no centro da meta (4,5%), superávits primários elevados (cerca de 3% do PIB) e taxa de câmbio flutuante; redução do papel do Estado na economia e concentração de suas atividades nas áreas sociais; maior abertura da economia (incluindo abertura comercial); redução no papel do BNDES no financiamento da economia; política industrial menos ativa, privilegiando políticas horizontais; manutenção da política de valorização do

salário mínimo mas desvinculando as transferências previdenciárias do salário mínimo; e reforma trabalhista com flexibilização do mercado de trabalho. A plataforma sugere uma combinação de choque de oferta – visando um aumento na produtividade e investimento – com políticas de restrição de demanda. Tal como no período do Plano Real, o objetivo é forçar o setor industrial a aumentar sua produtividade via competição externa. Há dúvidas, contudo, quanto aos efeitos da tal política sobre a continuidade do processo de desindustrialização, mas essa parece que não seria uma preocupação do governo, já que seu objetivo seria um setor industrial mais competitivo, ainda que enxuto.

Quanto a Dilma, é difícil avaliar sua plataforma sem considerar o seu primeiro mandato, que como vimos teve uma estratégia confusa e vacilante. Acredito que não será um simples “mais do mesmo”, mas tampouco haverá mudanças radicais. Possivelmente teríamos políticas monetária e fiscal um pouco mais ortodoxas, mas não tão austeras em relação a Aécio, como superávits primários da ordem de 2% (eventualmente com adoção de

bandas fiscais) e maior gradualismo na busca da meta de inflação. Dado o desgaste atual da equipe do Ministério da Fazenda, a vinda de um novo Ministro, possivelmente mais “market-friendly”, favoreceria em tese a melhoria na credibilidade da autoridade econômica. Haverá uma redução no endividamento do Tesouro para financiar o BNDES, busca de maior transparência na política fiscal, mas o governo não daria independência ao BC. A política industrial deve continuar ativa, buscando estimular certos setores, e sem mudança no grau de abertura da economia. Quanto à política de salário mínimo, não deve haver uma desvinculação das transferências previdenciárias, mas uma pequena mudança na regra de reajuste do salário, algo como utilizar o PIB per capita, ao invés do crescimento do PIB, mais a taxa de inflação do ano anterior. Enfim, a aposta parece ser que o crescimento viria pelo deslanche dos investimentos em infraestrutura combinado com algum crescimento no consumo final.

Há contradições na plataforma dos candidatos: a combinação da manutenção da regra atual de reajuste do salário mínimo com políticas mais austeras indica que Aécio daria com uma mão e tiraria com

a outra; em Dilma, a combinação de política macroeconômica ortodoxa (juros elevados e câmbio flutuante) com política industrial ativa teria, mais uma vez, resultados pouco efetivos.

Concluindo, é difícil responder à pergunta se a situação econômica do Brasil é favorável ou não à reeleição de Dilma, uma vez que os resultados alcançados pelo atual governo são mistos. A combinação de baixo crescimento com demandas pela melhoria nos serviços públicos tornou as eleições mais disputadas, e polarizada entre Dilma e Aécio. Este se favorece do (parcial) esquecimento por parte da população do governo de seu mentor (FHC), marcado pelo sucesso na estabilização de preços, mas também por crises externas, crise do apagão, e resultados duvidosos em termos de reestruturação produtiva.

Dada a opção por uma política mais ou menos ortodoxa no quadro de um regime de metas de inflação por parte dos candidatos, não creio que haverá uma mudança maior na política cambial, no sentido de se buscar uma taxa de câmbio mais competitiva, o que é preocupante, dado que o déficit em transações correntes atingiu 3,6% do PIB em maio de 2014. A situação econômica atual de baixo crescimento tem empurrado a pauta econômica em direção a uma estratégia mais conservadora. A não ser que o cenário internacional surpreenda positivamente, não acredito que, qualquer que seja o próximo governante, a economia brasileira retome rapidamente a rota de maior crescimento, ainda que deva ter alguma melhoria pelo lado dos investimentos em infraestrutura.

\* É professor titular de Economia da FCE/Uerj e ex-presidente da Associação Keynesiana Brasileira (AKB).

# A economia brasileira e o curtoprazismo

João Paulo de Almeida Magalhães\*

Segundo estimativas disponíveis, nos primeiros oitenta anos do século passado a taxa de crescimento da economia brasileira apenas foi superada pelo Japão. No período posterior à Segunda Guerra Mundial, até 1980, as estatísticas mostram que o incremento anual médio do PIB de 7%. Após essa data, a taxa média de crescimento esteve sempre abaixo de 3%. Resultado esse não só significativamente inferior ao de outras economias em desenvolvimento, como incompatível com as atuais reivindicações da população por padrões de vida mais elevados.

Seja por se ter habituado, no período anterior a 1980, a padrão de vida em constante elevação, seja por tomar conhecimento dos padrões dos países desenvolvidos (inclusive imitados por suas categorias de maior renda), a população brasileira reivindica o rápido aumento dos seus níveis de vida. E as pressões políticas que acompanham essa reivindicação tornam difícil não atendê-las.

Gerou-se, assim, situação de alto risco em que o não atendimento das reivindicações resulta em pressões sociais cada vez mais fortes e seu atendimento, ao esmagar a margem de poupanças, inviabilizará a volta ao crescimento acelerado, única forma de elevar efetivamente o padrão de vida da população.

O reconhecimento do problema e de sua extrema gravidade é impedido por visão estritamente de curto prazo da realidade econômica brasileira que domina os responsáveis por ela. Este curtoprazismo se reflete, inclusive, nas próximas

eleições presidenciais, em que nenhum candidato oferece solução para o problema, parecendo mesmo ignorar sua existência.

O reconhecimento definitivo da necessidade de uma estratégia comandando políticas de eliminação do atraso econômico surge com o reconhecimento, após a Segunda Guerra Mundial, da gravidade e extensão do problema do subdesenvolvimento. Até então, considerava-se que não existiam países subdesenvolvidos, ou seja, cujos baixos padrões de vida seriam permanentemente baixos. Existiriam somente países que continuavam pobres por não terem ainda adotado as medidas requeridas pelo crescimento econômico moderno. A Economia do Desenvolvimento nascida após o conflito vai, contrariamente a essa suposição, demonstrar que a saída do subdesenvolvimento reclamava ação ampla do Poder Público, destinada a garantir crescimento suficientemente acelerado para proporcionar a eliminação final do atraso econômico. A mensagem básica da disciplina era de que o simples funcionamento do mecanismo de preços não garantia a eliminação do atraso econômico. A ação do Poder Público, através de estratégias de desenvolvimento, era indispensável.

Dominados pelo pensamento neoclássico, os responsáveis pela política econômica brasileira aceitaram que o crescimento moderno, iniciado no século XIX, resulta de um fluxo contínuo de inovações tecnológicas, que viabiliza o constante aumento do capital por trabalhador, com a consequente elevação sustentada do PIB por habitante. Como no caso dos paí-



ses subdesenvolvidos as inovações tecnológicas já se acham disponíveis, o problema básico das políticas de desenvolvimento, segundo eles, consistiria em elevar as poupanças ao nível necessário. Medidas destinadas a obter esse resultado configurariam a estratégia a ser implementada.

Sucedem que literatura recente sobre o desenvolvimento econômico mostra que, na existência de mercado, as poupanças se formam endogenamente e, portanto, sem necessidade de políticas específicas para obter esse resultado. O que levanta a questão sobre se as políticas de desenvolvimento devem ter como base esforço direto para elevação de poupanças, ou medidas destinadas aumentar o mercado. A resposta deve ser dada com base na distinção entre o crescimento clássico, historicamente registrado nos atuais países desenvolvidos, e o crescimento retardatário, em curso nos países subdesenvolvidos.

No crescimento clássico a política econômica deve, sem dúvida, ter como objetivo garantir fluxo de inovações e disponibilidade

de poupanças de nível adequado. No crescimento retardatário, essa política deve se concentrar na criação de mercado capaz de viabilizar o objetivo básico de eliminação do atraso econômico<sup>1</sup>. A tese do mercado como fulcro de uma estratégia eficaz de desenvolvimento se acha plenamente comprovada na literatura especializada.

O relatório do Banco Mundial *The East Miracle* de 1993 mostrou que, contrariamente ao geralmente aceito, nos países asiáticos estudados, a formação de poupanças não antecedia, mas era posterior aos investimentos. Segundo esse relatório, na existência de oportunidades de investimento, as poupanças se elevavam endogenamente. Ora, oportunidades de investimento são sinônimo de mercado. E, como no caso de países subdesenvolvidos a tecnologia já se acha disponível, conclui-se que, "ceteris paribus", a existência de mercado de dimensões adequadas é a condição necessária e suficiente para o crescimento econômico acelerado.

Ou seja, se políticas econômicas no crescimento clássico devem levar em conta o aspecto da oferta (garantia de inovações e poupanças de nível adequado), no crescimento retardatário elas devem focar o aspecto da demanda (mercado de dinamismo e dimensões suficientes para permitir a eliminação do atraso econômico). Aprofundemos esse aspecto.

O livre funcionamento do mecanismo de preços constitui, sem dúvida, a melhor forma de regular a economia. Ele não corrige, entretanto, distorções ocasionais nas vantagens comparativas que são as determinantes da divisão interna-

cional do trabalho – como as que impediam os países da segunda onda de industrialização de criarem seu setor manufatureiro. Nesse caso específico, as desvantagens comparativas eram relativamente pequenas e puderam ser corrigidas mediante estratégia simples e provisória, na qual o papel principal coube ao protecionismo. No caso dos países subdesenvolvidos, essas desvantagens são mais amplas e de correção mais complexa e difícil.

Circunstâncias históricas como a Grande Depressão dos anos 30, acompanhadas posteriormente por estratégia industrial, permitiram ao Brasil criar parque manufatureiro abrangente. A renúncia, contudo, após 1980, da ação do Estado e, portanto, de qualquer estratégia econômica, está levando o país à gradativa especialização em setores nos quais tem vantagens comparativas naturais. Através de um processo de desindustrialização e da rápida expansão do agronegócio, o país está se concentrando, crescentemente, em commodities agrícolas e industriais, evolução cujo resultado final é a renúncia à obtenção de uma renda per capita e, portanto, padrão

de vida do nível registrado em economias desenvolvidas.

Isso não acarretaria maiores inconvenientes se a população brasileira aceitasse a situação, aceitação inclusive defendida pelos que alegam ser importante não o nível do produto por habitante, mas sim o que se referem algumas vezes como nível de “felicidade”. O que permitiria, por exemplo, concluir se achar o Paraguai em situação melhor que os Estados Unidos. Ou seja, propõe-se, em última análise, trocar o PIB como medida do padrão de vida por um FIP (F de felicidade) a ser definido.

Recentemente o governo brasileiro passou a contrapor às críticas sobre o lento crescimento do PIB estatísticas que revelam o aumento do emprego. Ora, aumento de emprego sem crescimento econômico

correspondente significa maior participação na economia de setores intensivos de mão de obra e de baixo valor adicionado por trabalhador. Ou seja, as estatísticas citadas, em vez de serem uma boa notícia, apenas confirmam a distorção estrutural em curso na economia brasileira.

No Brasil, os recentes movimentos de protesto não autorizam a interpretação de que a população do país se conformaria com padrão de vida inferior ao dos países desenvolvidos. Eles reivindicam transporte mais barato, salários mais elevados, melhores hospitais, moradias adequadas etc. Ou seja, lutam pelos padrões de vida do Primeiro Mundo. Acontece que tais reivindicações não têm condições de serem atendidas por país com nível de PIB igual ao brasilei-

ro. Elas só poderiam ser atendidas se o Brasil houvesse, após 1980, mantido o incremento anual do PIB em torno de 7%, taxa registrada, até essa data, em todo período posterior à Segunda Guerra Mundial, o que lhe teria conferido produto per capita cerca de duas vezes e meia superior ao atual.

Em suma, a eliminação do atraso econômico, através da volta ao crescimento acelerado, não é, para o Brasil, uma questão de escolha, mas de necessidade. O erro cometido com o curtoprazismo neoliberal levou o país a trinta anos de lento crescimento, o que impede o atendimento imediato, ou mesmo em curto prazo, das reivindicações sociais. A única opção consiste em, no contexto de uma nova estratégia baseada na criação de mercado, começar a atendê-las através da volta a um rápido crescimento, criando a expectativa de que, em futuro não muito distante, elas serão plenamente atendidas.

A dificuldade está no fato de que o curtoprazismo das elites brasileiras vem impedindo que a existência do problema seja sequer reconhecida - distorção que se não for urgentemente corrigida poderá levar o Brasil, a prazo não muito longo, ao caos econômico e social.

\* É economista e autor de *Nova Estratégia de Desenvolvimento para o Brasil: um Enfoque de Longo Prazo* (editora Paz e Terra São Paulo 2005), *O que Fazer Depois da Crise – Contribuição do Desenvolvementismo Keynesiano* (Editora Contexto Campinas 2008) e *Crescimento clássico e crescimento retardatário: uma necessária (e urgente) estratégia de longo prazo para políticas de desenvolvimento* (editora Contraponto, 2012).

1 A tese do mercado como fulcro do processo de desenvolvimento se acha amplamente justificada no meu livro *Crescimento clássico e crescimento retardatário* (Editora Contraponto, 2012).



# Economia e eleições

Marcio Pochmann\*

O capitalismo funciona na forma hierárquica de sistema a partir da existência de um centro dinâmico circundado por países satélites. Desde a sua formação tardia no sistema mundo, o Brasil se posiciona periféricamente, convivendo com problemas do subdesenvolvimento.

Mas nas crises profundas do centro dinâmico do capitalismo, o Brasil aproveitou historicamente para se reposicionar no mundo, a partir, em geral, da formação de uma maioria política capaz de reestabelecer uma rota alternativa de expansão. O que se apresentou incontestemente no último quarto do século 19 e na primeira metade do século 20 parece apontar para o novo curso da economia nacional desde a grave crise econômica do ano de 2008.

Lembra-se que, durante a Grande Depressão de 1873-96, o Brasil se posicionou significativamente no mundo. Diante da reconfiguração de uma maioria política não escravista e assentada na modernidade da economia primária exportadora da época, o País conseguiu superar mais de meio século de decadência gerada pelo fim do ciclo do ouro.

Concomitante com o engate da economia numa nova fase de ascensão com o ciclo do café ocorreu um conjunto de reformas de significativa importância nacional. Basta destacar, por exemplo, a realização das reformas na política (1881); no trabalho (1888); no regime de governo, com a instalação da República (1889); e na Constituição (1891).

Algo equivalente pode ser constatado na Grande Depressão de 1929-39, quando o País instaurou

o seu importante ciclo da industrialização nacional entre as décadas de 1930 e 1970. Para isso foi fundamental a constituição de uma nova maioria política liderada por Getúlio Vargas a partir da reunião de dispersos segmentos sociais perdidos nos governos da República Velha (1889-1930).

Também se verifica que, na transição da antiga sociedade agrária para a sociedade urbana e industrial, um conjunto de reformas terminou sendo efetivado. Entre elas, cabe ressaltar, como exemplo, a constituição do Estado moderno (1931), a universalização do voto (1932) e a instalação dos direitos sociais e trabalhistas (1943).

Por outro lado, sabe-se também que o Brasil passou por uma longa fase de regressão econômica e social nas duas últimas décadas do século 20. Entre os anos de 1980 e 2000, por exemplo, a economia nacional decaiu da 8ª para a 13ª posição no mundo, enquanto a participação dos salários diminuiu de 50% para 39% na renda nacional e a taxa de desemprego subiu de 2,7% para 15% da força de trabalho.

Somente na primeira década do século 21 o Brasil conseguiu interromper a onda da decadência frente à conformação de uma nova maioria política, em grande medida constituída por segmentos sociais derrotados nos anos de vigência do neoliberalismo (trabalhadores, funcionários públicos, agricultores, pequenos empresários, comerciantes, industriais, entre outros). A inversão de prioridades logo se estabeleceu, com a realocação de parcela dos recursos anteriormente comprometidos com o pagamento dos serviços

da dívida pública que diminuiu de 14,2% do PIB, em 2002, para 5,7%, em 2013.

Com isso, o investimento público voltou a crescer, viabilizando a retomada do mercado interno e da infraestrutura paralisada por mais de duas décadas. Ao mesmo tempo, passou a valer cada vez mais a elevação do gasto social e a recuperação do papel do Estado no enfrentamento do monopólio das oportunidades auferidas por poucos em todo o País.



Assim se tornou possível elevar o gasto público com educação, concomitante com o enfrentamento das mazelas seculares da miséria, permitindo aumentar mais rapidamente a escolaridade entre os mais pobres (57,6%) ante os mais ricos (10,3%) entre 2002 e 2012. Do mesmo modo, a participação de negros e pardos nas universidades cresceu 39,7% no mesmo período de tempo, correspondendo atualmente a 41% de todas as matrículas do ensino superior.

Tudo isso em meio à prolife-

ração da mais grave crise no centro dinâmico do capitalismo dos últimos 80 anos. Possivelmente, as turbulências internacionais iniciadas no ano de 2008 tenderão a comprometer toda a década de 2010, impactando direta e indiretamente a economia brasileira.

É dentro deste contexto que as eleições presidenciais de 2014 precisam ser consideradas. O fato de o Brasil trilhar um caminho próprio desde a década passada não significa que se encontre plenamente consolidado, uma vez que o País precisa realizar ainda um conjunto de reformas necessárias para viabilizar mais rapidamente a rota alternativa de expansão.

As reformas para fazer avançar o país devem se dar no âmbito (i) da política, que descontamine os resultados eleitorais produzidos pela interferência do poder econômico, (ii) da tributação, que desconcentre a carga fiscal sobre os pobres, (iii) da administração pública, que simplifique procedimentos e retire o peso das corporações e do patrimonialismo sobre o Estado, (iv) dos meios de comunicação, que democratize as tecnologias de informação e comunicação, entre outras.

Somente uma maioria política afirmativa e coesa poderá fazer avançar mais em direção do aprofundamento do caminho próprio brasileiro que permitiu gerar 11 milhões de empregos desde 2008 e, ainda, continuar reduzindo a pobreza e a desigualdade. No mesmo período, o mundo destruiu 62 milhões de empregos e elevou a desigualdade e pobreza, segundo relatórios da OIT e Oxfam de 2014.

É nesse sentido que a tarefa principal colocada à economia nas

eleições de 2014 se define pela resistência frente às falsas promessas do discurso político que deseja jogar o País na recessão em 2015. Em nome do eterno ajuste macroeconômico parece desejar-se abrir novamente a via de retorno das políticas neoliberais que seguem em curso no tradicional centro do capitalismo global, cujos resultados são perceptíveis e inegáveis em termos de baixo dinamismo econômico associado à queda do bem estar social, com maior pobreza e desigualdade de renda.

Não se trata, evidentemente, de apenas e tão somente resistir, o que já não se traduz numa tarefa simples. Mas sim, a resistência suficiente para acumular mais forças capazes de permitir a sequência dos avanços, como já foi feito durante as duas grandes crises internacionais do capitalismo nos séculos 19 e 20.

Dois polos sociais se colocam contra isso, estendendo força política que justifique candidaturas mais viáveis de oposição. De um lado, os endinheirados de sempre, acostumados a enriquecer sem trabalho e sem competição, pois se potencializam tanto na especulação financeira e endividamento do setor público como na eliminação de concorrentes.

Recorda-se, por exemplo, que no ano de 2002, a Dívida Líquida do Setor Público equivalia a quase 2/3 do PIB e atualmente equivale a 1/3. No discurso de opositores aparece, muitas vezes entre linhas, a defesa da maior autonomia do Banco Central, da necessidade de elevar a taxa de juros, de cortar gastos públicos, entre outras preciosidades que animam os interesses dos endinheirados.

De outro lado, os privilegiados pelo sistema da monopolização de oportunidades estabelecido

desde as capitânicas hereditárias. Num País de dimensão continental, a maior parte de sua população, considerada a quinta do mundo, vivia como quase intocada por um conjunto significativo de políticas públicas, sem decência no transporte, educação, saúde, cultura, entre outros direitos.

A construção de um verdadeiro Estado de bem estar social que universalize oportunidades encontra forte oposição nos segmentos descontentes com a elevação do salário mínimo, a ampliação das vagas no sistema educacional, a garantia de renda aos filhos dos pobres para estudarem e postergarem o ingresso no mercado de trabalho, a ampliação de profissio-

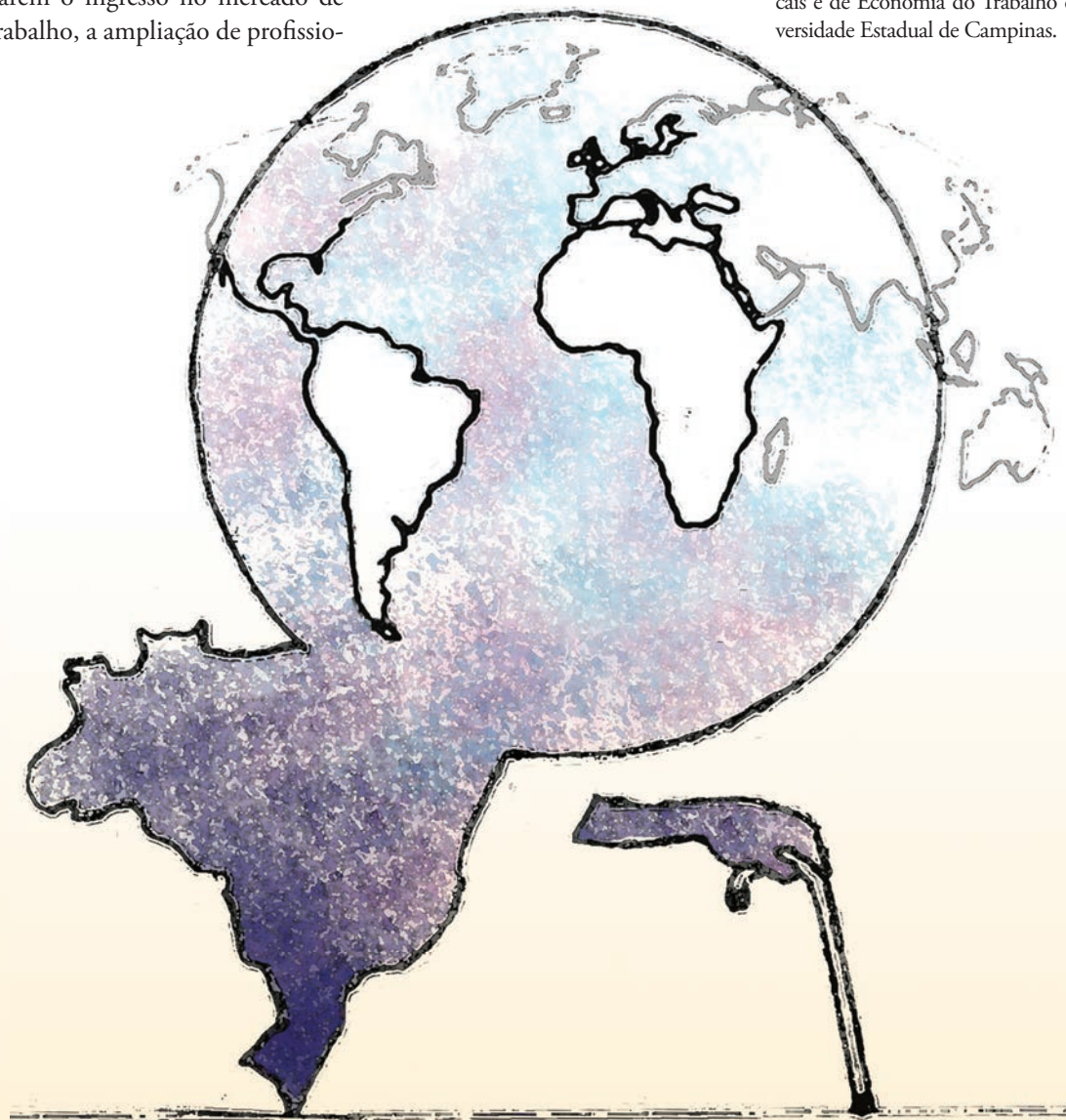
nais de medicina, a aposentadoria com pelo menos o valor do salário mínimo, entre outros direitos sociais e trabalhistas atualmente assegurados. Não sem motivo, escuta-se na fala de opositores que o atual sistema de elevação do salário mínimo precisa ser repensado, que o modelo vigente de aposentadoria necessita ser reformulado, que o nível de emprego está elevado e que os chamados *nem, nem* (não trabalham e nem procuram emprego) devem sofrer interferência imediata.

Os desafios colocados ao Brasil não são simples, mas podem continuar sendo perfeitamente enfrenta-

dos pela frente política que governa o País desde 2003. Sabe-se que existem distintas modalidades de políticas públicas a serem consideradas e que não devem, a princípio, excluir outras iniciativas.

Mas a crise de repercussão global é uma complexa doença que não deveria ter interrompido o seu tratamento corajoso e determinado realizado atualmente no Brasil. Do contrário, corre-se, mais uma vez, o risco do abandono no sentido geral da construção de um país soberano e cada vez menos injusto.

\* É professor do Instituto de Economia e pesquisador do Centro de Estudos Sindicais e de Economia do Trabalho da Universidade Estadual de Campinas.





# Desafios econômicos para quem vai presidir o Brasil em 2015-18

Armando Castelar Pinheiro\*

**E**ste não está sendo um ano comum. Nem o serão as eleições de outubro. Há uma percepção geral, e correta, que a economia brasileira sofre de problemas sérios. Também parece consensual que os erros de política econômica respondem por parcela considerável desses problemas.

Nesse contexto, duas questões se colocam. Primeiro, em que medida esse quadro influenciará o resultado das eleições de outubro? Segundo, será o resultado da eleição decisivo para determinar como a economia brasileira vai se comportar nos próximos anos? Minha resposta a essas duas perguntas é sim. A seguir explico por quê. Inicialmente caracterizo a situação econômica atual. Em seguida lido com a primeira pergunta, para então concluir com cenários para 2015, que são contingentes no resultado eleitoral.

De acordo com o Relatório Focus de 20/06/14, o mercado prevê que o PIB crescerá apenas 1,2% este ano, com o IPCA no teto da meta (6,5%), em linha com o que projeta o próprio Banco Central (6,4%). Confirmados esses valores, teremos tido, na média de 2011-14, uma expansão anual do PIB de 1,9%, com uma inflação de 6,2%. E a inflação só não é mais alta pois ficará para o próximo governo lidar com dois pontos percentuais de inflação reprimida.

Ainda que esse crescimento do PIB pareça baixo, a inflação

elevada indica que nosso potencial de expansão não está muito acima de 2% ao ano. Sendo um país de baixa poupança, o Brasil enfrenta constrangimentos naturais a crescer de forma sustentada em ritmo acelerado. Mas, longe de ser algo estrutural, o fraco desempenho da nossa economia no último quadriênio é acima de tudo o resultado da má qualidade da política econômica.

De fato, em um ambiente de farta liquidez internacional, o mundo tem sido pródigo em financiar nossos gastos; a falta de financiamento não foi uma barreira à expansão do investimento e do nosso potencial de crescimento.

De fato, recorreremos bastante ao financiamento externo, só que não para expandir o investimento. Assim, comparando os quatro trimestres findos em março de 2014 com o ano de 2010, vemos que esse cresceu, enquanto a taxa de investimento caiu de 19,5% para 18,1% do PIB. A contrapartida foi a forte alta no consumo. Nesse período, o consumo das famílias aumentou de 59,6% para 62,7% do PIB, enquanto o da administração pública foi de 21,1% para 22,1% do PIB. O resultado foi uma queda da taxa de poupança, de 17,5% para 13,6% do PIB.

É esse modelo, calcado na expansão do consumo, que pressiona a inflação e as contas externas, levando também a um baixo crescimento da produtividade. Os empresários percebem que esse modelo se exauriu e o receio sobre como e quando será a mudança

para outro modelo abate sua confiança e retrai os investimentos.

A exaustão do modelo econômico atual também se revela pela piora de outros indicadores. As contas fiscais, por exemplo, além de terem perdido transparência, pioraram. De acordo com o mercado, o déficit público nominal deve ficar este ano em 3,9% do PIB, 1,4% do PIB acima daquele de 2010. A dívida líquida do setor público também subirá este ano, para 34,6% do PIB. Ainda que este seja um patamar baixo, a tendência é que a dívida suba nos próximos anos.

O Brasil chegará às eleições com um quadro econômico bem complicado. Mas aqui é preciso diferenciar o olhar do economista daquele do eleitor mediano. Os economistas são treinados a olhar o presente descontando o futuro. As coisas estão mal se a economia está em uma trajetória ruim. Já o eleitor mediano olha a economia predominantemente, ainda que não só, a partir da sua sensação atual de bem estar.

É com essa perspectiva que temos de analisar o impacto da economia na eleição. Três fatores são importantes: a inflação, o mercado de trabalho e algum choque potencial.

A inflação elevada aparece nas pesquisas eleitorais como um dos principais motivos de desaprovção do atual governo. Isso deve continuar até as eleições. De fato, é provável que em outubro a inflação acumulada em 12 meses esteja acima de 6,5%. O governo está atento a isso, o que tem



motivado a apreciação do real, a continuidade do congelamento dos preços de combustíveis e o cancelamento do fim de isenções tributárias.

O mercado de trabalho já dá sinais de piora, especialmente em relação ao nível de emprego, refletindo a lenta expansão do PIB. Ainda que isso tenha colaborado para que o crédito ao consumo tenha estagnado e as expectativas dos consumidores tenham piorado, até as eleições a taxa de desemprego continuará baixa, sendo o principal trunfo do governo no campo da economia.

Finalmente, a probabilidade de um choque parece pequena, especialmente com a lenta normalização monetária nos EUA. O risco de um racionamento de energia elétrica este ano também caiu, por conta do pífio crescimento da indústria, principal demandante de energia no país.

No todo, portanto, a econo-

mia deve atrapalhar o governo, mas pouco. Essa questão ganha importância, porém, quando se contrasta com a grande ajuda que ela representou para a eleição de Dilma Rousseff em 2010.

Manter o *status quo* será o eixo principal da política econômica até as eleições. Principalmente porque para ajustar a economia será preciso reduzir o consumo, desacelerar a inflação de serviços e elevar o preço relativo dos produtos comercializáveis *vis-à-vis* os não comercializáveis externamente. Isso significa reduzir a renda real e o nível de bem estar do eleitor mediano.

Assim, os ajustes vão ficar para depois das eleições. Isso significa que, de um jeito ou de outro, 2015 será um ano ainda mais difícil do que este.

Em caso de reeleição, um ajuste forte é improvável. Primei-

ro, porque a presidente já deixou claro que acredita na atual política econômica. Em especial, a presidente disse repetidas vezes que não acredita em combater a inflação sacrificando o crescimento. Segundo, porque a presidente verá na sua reeleição a aprovação popular das suas políticas.

Terceiro, pois o custo de um ajuste será mais alto em caso de reeleição. A credibilidade da política econômica é baixa, assim como a confiança dos agentes econômicos no governo. Isso significa que, antes de mais nada, a presidente precisaria recuperar a confiança, para só depois o ajuste começar a produzir resultados.

Assim, em caso de reeleição a economia continuará a ter um fraco desempenho econômico, com inflação alta e elevada intervenção estatal. Nesse quadro, é provável que o Brasil perca o

grau de investimento, o que levará a um câmbio mais desvalorizado e custo de financiamento mais alto. Porém, como não se espera uma crise de financiamento externo, não é provável que haja uma ruptura. Mudanças, nesse cenário, só a partir das eleições de 2018.

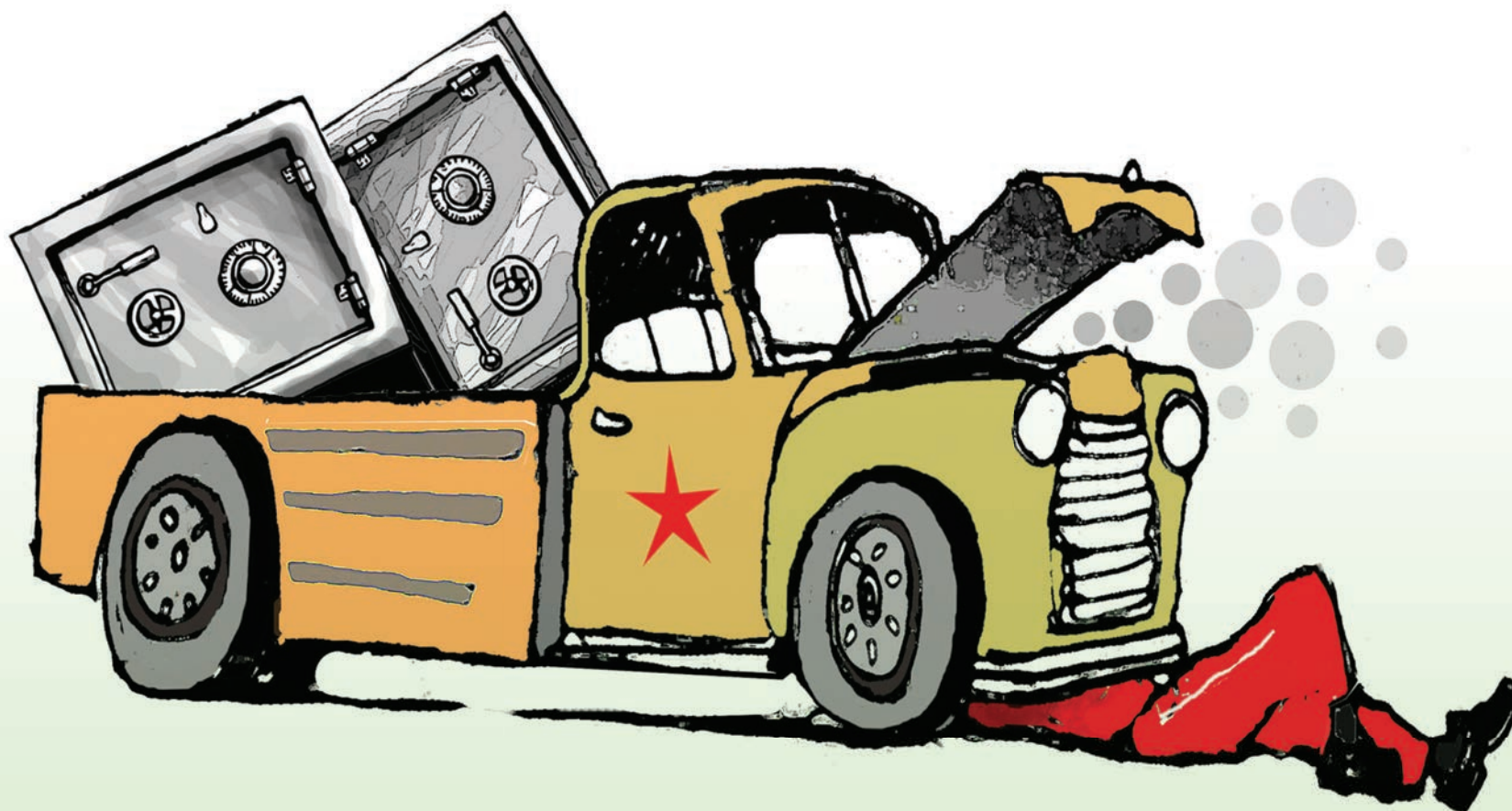
Caso a oposição vença as eleições, é mais provável que haja um ajuste. Um novo governo teria maior respaldo para mudar o curso da política econômica. Saindo vitorioso das urnas, entraria no poder com uma sinalização clara de que a população não estava mais satisfeita com o estado das coisas e votou por mudanças. Além disso, disporia de maior credibilidade, atuando melhor sobre a expectativa dos agentes e reduzindo o custo do ajuste.

Esse seria basicamente um cenário de retorno à disciplina ma-

croeconômica, que acalmaria os investidores e levaria a uma alta do investimento e a um crescimento mais equilibrado. Haveria uma redução da intervenção estatal, um programa mais ambicioso de concessões na infraestrutura e maior transparência e disciplina fiscal.

Um cenário mais otimista incluiria uma nova rodada de reformas estruturais do lado da oferta, retirando entraves que limitam a expansão do PIB potencial. As áreas prioritárias são o complexo sistema fiscal e o péssimo ambiente de negócios. Tal agenda permitiria uma ascensão mais rápida da produtividade e uma alta do investimento.

\* É coordenador de Economia Aplicada do IBRE/FGV e professor do IE/UFRJ. Agradeço a excelente assistência de pesquisa de Luísa Azevedo na preparação deste texto.



# As veias abertas da cidade maravilhosa

O modelo propagandeado pela Prefeitura como solução da mobilidade urbana está baseado no *Bus Rapid Transit* (BRT), um corredor de ônibus expresso. Tal modelo vem sendo implementado pelas obras de preparação do Rio para os megaeventos esportivos (Copa 2014 e Olimpíadas 2016).

Será que os BRTs são, de fato, a solução? A quem servem as vias? Quem está ganhando com a sua construção? E quem já perdeu? Quanto o Poder Público está pagando? A reflexão sobre essas e outras questões é o proposta deste terceiro artigo da série sobre o transporte urbano, fruto da parceria entre o FPO e parlamentares cariocas afeitos ao tema.

## As veias BRTs

O projeto de *Bus Rapid Transit* (BRT) surgiu na década de 1930 nos EUA, e foi implantado no Brasil na década de 1980, na cidade de Curitiba. Ele foi um modelo “vendido” para países com deficiência na malha metroviária e ferroviária como a grande esperança de resolver o problema de mobilidade urbana. Isso porque teoricamente tais corredores ajudariam a reduzir o congestionamento no trânsito durante os horários de pico, deslocariam os passageiros de veículos individuais ao transporte público, além de ter baixo custo e construção a curto prazo. Porém, a exemplo de cidades que já implantaram esse modelo, tais informações podem se mostrar contraditórias: ao mesmo tempo em que é mais barato construir e manter esses corredores expressos, sua capacidade de passageiros é bem menor se comparada aos transportes como metrô

e trem, e não tendo a opção de se expandir muito, facilitando assim sua saturação (GAFFNEY, 2014).

No Rio, os BRTs estão sendo concretizados pelas construções das “Trans” – TransOeste, TransCarioca, TransOlimpica e TransBrasil. As três primeiras linhas planejadas do BRT, que compõem os “Projetos de Legado” das Olimpíadas de 2016, já são fonte de controvérsia. Através da Figura 1, nota-se que os traçados das Trans priorizam atender a área da Barra da Tijuca, centro da especulação imobiliária do Rio de Janeiro, percorrendo o chamado Anel Olímpico. Ou seja, o plano de mobilidade urbana não visou à construção de transporte de massa, tampouco integra as regiões mais afastadas do Centro da Cidade.

Nas palavras do Prof. Chris Gaffney, da Universidade Federal Fluminense (2014):

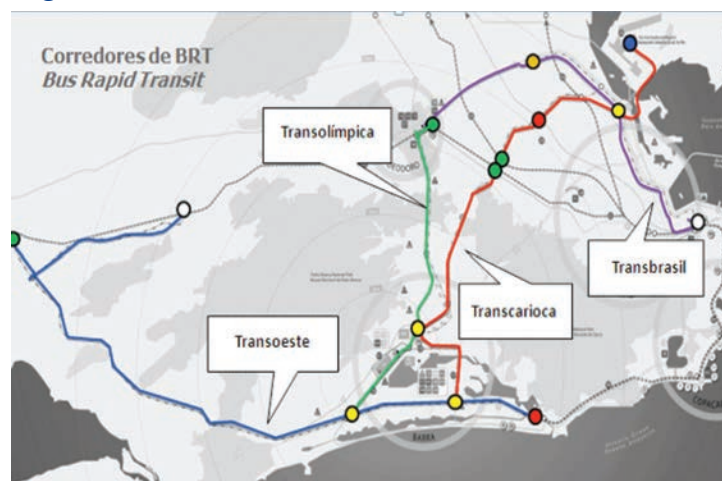
[O BRT] “É uma estratégia geopolítica de fragmentar a cidade na metade, isolar as pessoas na outra metade, e afunilá-los em um lugar de emprego no setor informal abundante... a única lógica que justifique é trazer pessoas pobres e relativamente sem mobilidade à Barra para trabalharem para a classe média-alta em expansão.”

Além do questionável objetivo social da construção destas vias, outro aspecto precisa ser destacado: o seu custo.

## BRTs no orçamento

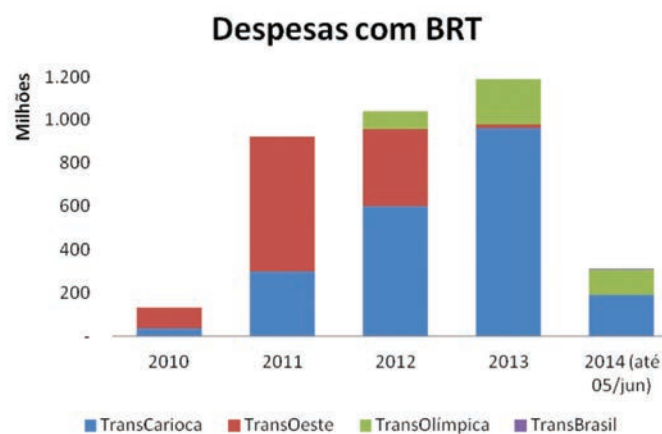
De acordo com dados levantados nas prestações de contas, as obras das Trans juntas já custaram R\$ 3,6 bilhões<sup>1</sup> à Prefeitura do Rio de Janeiro desde 2010, quan-

Figura 1



Fonte: <http://www.rioonwatch.org/wp-content/uploads/2014/05/mapa-btr-1.gif>

Gráfico 1



Fonte: Prestação de Contas da Prefeitura do Rio de Janeiro de 2010-2013 e Fincon (05/06/2014)

do passaram a constar as primeiras execuções orçamentárias das TransCarioca e TransOeste.

A TransCarioca é o corredor com maior vulto de gastos, contabilizando cerca de R\$ 2,1 bilhões – 58% do somatório das despesas realizadas com todas as Trans desde 2010. Destacamos que as despesas executadas com este corredor somam quase o dobro dos dispêndios com a TransOeste, mesmo aquela

possuindo uma extensão de 39 km e esta, de 56 km (17 km de diferença). O gasto total com BRT durante os últimos cinco anos está demonstrado no Gráfico 1.

O BRT TransBrasil fará a ligação de Deodoro ao Centro da Cidade e se encontra ainda em processo de licitação. Até junho de 2014 foram executados apenas R\$ 171 mil. Nos próximos quatro anos, segundo o Plano Plurianual

2014-2017 (PPA), serão investidos R\$ 1,3 bilhões pelo poder público.

O BRT TransOlimpica faz parte do compromisso olímpico da cidade. Desde sua primeira execução, em 2012, até o mês de junho de 2014, o montante total executado para este projeto é de R\$ 409 milhões. Sua previsão orçamentária para 2014 é de R\$ 414 milhões e até o mês de junho já foram realizados R\$ 118 milhões – 97% utilizados para desapropriações.

### Remoções forçadas

Deve-se incluir no custo dos megaeventos esportivos a perda do local de moradia de, pelo menos, centenas de famílias cariocas. Um drama para esses cidadãos que nenhuma “festa” é capaz de compensar. A tabela 1 quantifica tanto a quantidade de famílias atingidas quanto o seu custo.

Os dados demonstram que a TransCarioca figura como o BRT com maior montante de dispêndios com desapropriações, restituições e indenizações. Tal gasto é aproximadamente 10 vezes maior do que o realizado com a TransOeste, sendo que o número de imóveis desapropriados

na Trascarioca foi apenas 3 vezes maior. Supomos que tal diferença se encontra nas características próprias das duas regiões onde estes corredores foram construídos.

Tendo em vista que a TransCarioca se encontra em uma região mais populosa da cidade e com comércio mais consolidado, as indenizações de estabelecimentos comerciais podem ser mais altas pelo fato de o espaço não ser apenas patrimônio, mas também fonte de renda do proprietário. Já a região impactada pela TransOeste na Av. da Américas tem uma população menor; além disso, as propriedades de moradias são do tipo Informal, isto é, apesar de as famílias ocuparem os terrenos há anos, o que constitucionalmente garante seu direito de posse, a não titularidade da propriedade resultou em indenizações com valores irrisórios. Mas cabe ressaltar que, com a experiência das famílias e articulação dos movimentos sociais, a capacidade de negociação das famílias junto ao poder público também aumentou, pois em 2011 foi majorado o valor mínimo indenizatório, mas ainda longe de substituir por

**Tabela 1**

Despesas com desapropriações, restituições e indenizações/Remoções		
Corredor BRT	Somatório das Despesas (2010-2013)	Número de imóveis desapropriados
TransCarioca	R\$ 313.799.412	1793
TransOlimpica	R\$ 220.702.347	2172*
TransOeste	R\$ 32.766.865	666

\*Previsão do Estudo de Impacto Ambiental

Fonte: Dados iniciais retirados do Dossiê do Comitê Popular da Copa e Olimpíadas do Rio de Janeiro – junho/2014 e do Sistema Fincon – 05 de junho de 2014.

uma moradia equivalente.

### A lisura do gasto público, um eterno desafio

O Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro (TCM-RJ), no uso de suas atribuições<sup>2</sup>, emitiu relatórios<sup>3</sup>, decorrentes de visitas feitas às obras de infraestrutura. E o resultado dessas fiscalizações é preocupante. A título de exemplo, segue uma das avaliações feitas pelo Tribunal à TransOeste:

“foi verificado que, aos 413 itens do orçamento original, foi acres-

centado um total de 447 itens novos e que 179 itens (141 do orçamento original e 38 incluídos por termos de rerratificação) tiveram suas quantidades zeradas (...) [estas mudanças] claramente demonstram a grande falta de planejamento quanto à sua execução (tanto dos projetos quanto da obra) e à definição dos métodos construtivos adotados.”

Outro fator que merece atenção é que em muitas visitas foi constatado um “desequilíbrio físico-financeiro”, ou seja, o valor liquidado na obra era superior ao que a visita técnica averiguou que havia sido realizado fisicamente. Vários itens considerados concluídos no orçamento apareceram novamente na execução das obras, indicando duplicidade de pagamento. O TCM-RJ solicitou ressarcimento dos valores aparentemente pagos indevidamente.

### A TransOlimpica e seu “legado”

Entre todos os corredores expressos de ônibus, a TransOlimpica é o BRT que figura como um projeto realmente voltado para os Jogos Olímpicos, pois fará a ligação entre os dois bairros que mais concentrarão as atividades espor-

**Tabela 2**

Obras de Mobilidade Urbana		
Obra	Consórcio Responsável	Valor Contratado
TransOeste (Barra da Tijuca – Santa Cruz e Campo Grande)	Odebrecht Serviços de Engenharia e Construção S/A	R\$ 746.743.249
	Sanerio Engenharia Ltda*	R\$ 194.497.516
TransCarioca (Barra da Tijuca - Penha - Galeão)	Consórcio TransCarioca BRT - Andrade Gutierrez S/A (Lider) e Delta Construções S/A; Termo de Cessão: Andrade Gutierrez S/A	R\$ 1.083.530.967
	Consórcio TransCarioca BRT - Construtora OAS Ltda., Carioca Christiani Nielsen Engenharia S/A e Contern Construções e Comércio Ltda	R\$ 542.791.867 (por empréstimo BNDES: R\$ 464.987.140 e por recursos da PCRJ R\$77.804.726,94)
TransOlimpica	Consórcio TransOlimpica S/A (OAS Ltda, Odebrecht S/A e Andrade Gutierrez S/A)**	R\$ 1.643.427.573

\* Contrato rescindido e substituído pela empresa: Mascarenhas Barbosa Roscoe S/A Construções

\*\* Contrato de Concessão - Valor do Subsídio: R\$1.164.189.786,53

Fonte: TCM-RJ - <http://www.tcm.rj.gov.br/WEB/Site/noticias.aspx?Categoria=34> (Acessado em 09 de abril de 2014).

tivas: Deodoro e Barra da Tijuca.

De acordo com o site da Cidade Olímpica<sup>4</sup>, com um investimento “de R\$ 1,5 bilhão”, a TransOlímpica será construída por meio de Parcerias Público-Privadas (PPP) “através do sistema de concessão, o que dará o direito de construção, manutenção e operação (pedágio) da via durante 35 anos”.

O site da prefeitura transmite a ideia de que o R\$ 1,5 bilhão será inteiramente financiado pela iniciativa privada. Entretanto, o contrato exposto pelo TCM-RJ apresenta o valor total da concessão de R\$1,5 bilhão, do qual R\$1,1 bilhão (70%) é subsidiado pela Prefeitura<sup>5</sup>.

Ademais, em relação ao já citado desequilíbrio físico-financeiro nas obras aqui tratadas, a TransOlímpica se sobressai pela indefinição de seu traçado na região de Deodoro, objeto de negociação com o Comando do Exército, responsável pela liberação das áreas, e a sua construção está muito atrasada, o que foi alvo de preocupação no relatório do TCM-RJ.

## Os maiores beneficiados

A construção dos BRTs está sendo feita por um grupo de empreiteiras escolhidas para executar as obras monumentais da Prefeitura (e de outras esferas de governo). As informações dos contratos, divulgadas através de relatórios do TCM-RJ, apresentam a seguinte concentração (vide tabela 2):

As empreiteiras também têm um papel fundamental nesse novo conceito de mobilidade urbana que vem se desenvolvendo, pois além das obras dos BRTs, elas estão presentes em outras obras relacionadas

aos megaeventos esportivos. A título de exemplo, o grupo Odebrecht S.A. tem participações na construção da Vila Olímpica, VLT do Centro, TransOlímpica, Linha 4 do Metro e reforma do estádio do Maracanã<sup>6</sup>.

## Considerações finais

É importante ressaltar que a matriz rodoviária se consolidou no Brasil pelo modelo de industrialização, implementado a partir da década de 1950, liderado pela indústria automobilística. A transformação da matriz de transporte de ferroviário para rodoviário pode ser verificada pelos dados da região metropolitana do Rio de Janeiro entre 1950 e 2004 (gráfico 2).

E, de 2004 até hoje, o panorama favorecedor do transporte individual se consolidou, muito pelos insuficientes investimentos no verdadeiro transporte de massa (sobre trilhos) e pelos vultosos investimentos “em mobilidade” para a cidade anfitriã da final da Copa 2014 e sede dos Jogos Olímpicos 2016, que são direcionados para o transporte coletivo (ônibus e BRT), mas que também servirão para o transporte individual (automóvel).

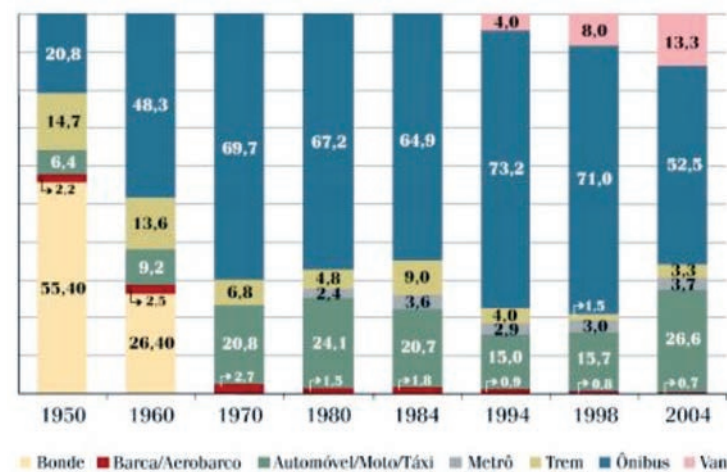
A consequência deste modelo promove uma incessante abertura de vias (Linhas Vermelha e Amarela, Trans etc.) incapazes de absorver o crescente tráfego de automóveis, ônibus e vans.

Outra preocupação observada é quanto ao gasto público das obras, que sofrem diversas alterações e sempre ultrapassam o valor orçado. Já a fixação do valor das tarifas do transporte coletivo é alvo de inúmeras irregularidades já apontadas pelo Tribunal de Contas e ignoradas pela prefeitura.

Entretanto, salta aos olhos o

## Gráfico 2

EVOLUÇÃO DA DIVISÃO MODAL  
HISTÓRICO DA REGIÃO METROPOLITANA DO RIO DE JANEIRO (% DO TOTAL DE VIAGENS DIÁRIAS)



Fonte: Transportes Urbanos no Brasil: 2% do PIB para solucionar a crise nacional da matriz rodoviária (2012, p.6).

proveito que o modelo permite às grandes empreiteiras para construção (e operação) de vias e também às históricas famílias dominantes das empresas de ônibus, consolidando assim o favorecimento ao anel burocrático-empresarial do transporte<sup>7</sup> da cidade.

Urge, portanto, a mudança do modelo do século passado e da relação do Poder Público com os operadores do sistema para que as veias do transporte e do trânsito sejam desobstruídas.

1 Todos os valores deste artigo foram corrigidos monetariamente pelo IPCA médio de maio/2014.

2 O TCM-RJ tem como responsabilidade auxiliar o Poder Legislativo, emitir parecer prévio sobre as contas do prefeito e julgar as contas dos administradores e demais responsáveis do município.

3 <http://www.tcm.rj.gov.br/WEB/Site/Noticias.aspx?Categoria=56>

4 <http://www.cidadeolimpica.com.br/projetos/transolimpica>

5 <http://www.tcm.rj.gov.br/Noticias/10470/Visitas5a8.pdf>

6 <http://proprietariosdobrasil.org.br/donos-do-rio/>

7 Vide JE de junho de 2014.

## Referências

GODEIRO, Nazareno. *Transportes Urbanos no Brasil: 2% do PIB para solucionar a crise nacional da matriz rodoviária*. ILAESE, 2012. Disponível em: <http://www.ilaese.org.br/wp-content/uploads/2012/10/Transportes-Urbanos-no-Brasil-vers%C3%A3o-final-maio-2012.pdf>, acessado em junho de 2014. KASSENS-NOOR, Eva; GAFFNEY, Christopher; MESSINA, Joe. *The Prospect of Olympic Transport Legacies - the case of Rio de Janeiro's BRT System*. Under review for Environment and Planning A, 2014.

FÓRUM POPULAR DO ORÇAMENTO – RJ ([fporiodejaneiro@gmail.com](mailto:fporiodejaneiro@gmail.com) 2103-0121 e 2103-0120)

Coordenação: Econ. Luiz Mario Behnken. Assistentes: Est. Camila Bockhorny, Est. Karina Melo, Est. Mariana Vantine e Est. Monique Assis.

Esta matéria contou com a colaboração dos seguintes assessores parlamentares: Izabel Barbosa Lima (Gab. Ver. Eliomar Coelho), João Tapioca (Gab. Ver. Paulo Pinheiro), Pâmela Matos (Gab. Ver. Reimont), Priscilla Moreira dos Santos (Gab. Ver<sup>a</sup>. Teresa Bergher) e Talita Araujo (Gab. Ver. Renato Cinco).

# Keynes e a Teoria Geral



Antonio Carlos Macedo e Silva\*

A principal contribuição de Keynes à Macroeconomia cabe em três letras:  $Y = A/s$ . O nível do produto  $Y$ , dada a propensão marginal a poupar  $s$ , depende do gasto autônomo  $A$ . Essa expressão, gravada no cérebro de todo economista, é para muitos uma trivialidade, se não um truísmo. Porém, não é uma trivialidade porque envolve um conjunto complexo de condições de equilíbrio. Não pode, portanto, ser um truísmo (economias reais estão sempre em desequilíbrio).

No entanto, essa expressão algebricamente trivial e que descreve uma situação que nunca ocorre é um instrumento dos mais úteis. Sua primeira utilidade histórica consistiu em silenciar (por algum tempo) a babel dos economistas que, no princípio do século XX, discutiam apaixonadamente as flutuações do nível de atividade.

Nossos antepassados de profissão não eram menos espertos do que nós: sabiam que as decisões econômicas são tomadas com base em expectativas que podem ser frustradas: frustram-se empresários que não conseguem escoar a produção e trabalhadores que não conseguem emprego. Acreditavam, entretanto, que, no "longo prazo", a mão invisível – se livre para operar – haveria de conciliar todas as demandas e ofertas, gerando um equilíbrio geral. Para

aquém disso, no "curto prazo", era o caos. A abundância de teorias era tão grande quanto difícil o diálogo entre elas. Faltava aos economistas um vocabulário comum: termos corriqueiros como investimento, consumo, poupança e produto tinham definições idiossincráticas. Falta-lhes também uma *métrica*: uma forma simples e consensual de dividir o tempo em segmentos que tivessem significado para o estudo de fenômenos macroeconômicos.

O próprio Keynes, em seu *Treatise on Money* (1930), dera sua contribuição à babel das teorias neoclássicas do ciclo. Na *Teoria Geral* (1936), porém, Keynes renuncia à dinâmica. Antes de tentar entender como a economia se movimenta no tempo – digamos, numa sequência de anos – era imprescindível entender como se comporta num "ano" qualquer.

Comporta-se, propõe ele, de acordo com o princípio da demanda efetiva. O nível de atividade decorre das decisões de produzir das empresas, regidas por expectativas (de curto prazo) com relação à intensidade da demanda no momento em que os novos produtos chegarem ao mercado. Essas expectativas são, por sua vez, fortemente influenciadas pelo comportamento efetivo da demanda no passado recente. Demanda efetiva deprimida implica expectativas de curto prazo pessimistas e, portanto, equipamentos ociosos

e trabalhadores desempregados.

A novidade – radical – desse tratamento consiste no fato de que a subutilização de recursos produtivos é vista como um fenômeno (até certo ponto) de equilíbrio, que não decorre de erros na formação de expectativas, de falhas de coordenação entre os agentes ou de empecilhos à livre operação das forças de mercado. Empresas que corretamente antecipam uma demanda baixa produzem pouco, vendem pouco e, tendo evitado a acumulação involuntária de estoques, estarão satisfeitas com a decisão de produzir por elas tomada.

Suponhamos, porém, que as empresas coordenem suas decisões de produzir de forma a atingir o "produto potencial", consistente com a plena utilização da capacidade produtiva e o pleno emprego da força de trabalho. Para muitos economistas clássicos (ou neoclássicos), a operação da lei de Say (ou da lei de Walras) garantiria os movimentos adequados dos preços e da taxa de juros para que a demanda acompanhasse o crescimento da oferta. Não para Keynes. O aumento da produção, é verdade, gera fluxos de renda (auferidos por fornecedores de matérias-primas e trabalhadores contratados), os quais, por seu turno, induzem novas decisões de gasto. Porém, parte importante das decisões de gasto tem caráter autônomo em relação a esses fluxos e não crescerá com a

produção – frustrando assim as expectativas das empresas, que se verão às voltas com estoques invendáveis e rapidamente voltarão atrás. Para Keynes, não há mecanismos de mercado capazes de garantir que o gasto autônomo atinja precisamente o valor consistente com o produto potencial.

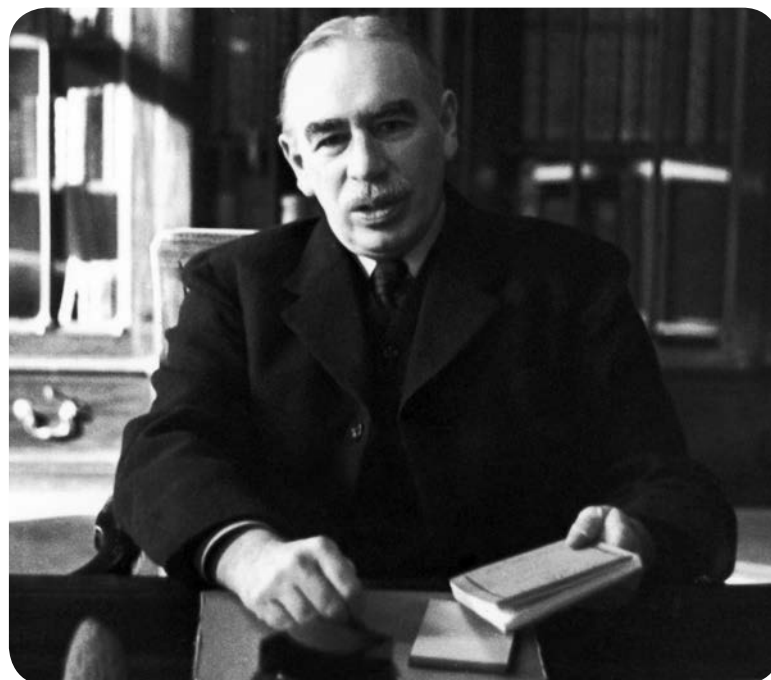
Donde provém essa autonomia? As empresas têm recursos financeiros acumulados, assim como acesso a bancos e mercados de capitais: suas decisões de investir em máquinas e equipamentos não estão restritas pelo estado corrente dos negócios, nem do ponto de vista de seu financiamento, nem do ponto de vista de seu propósito – de criar capacidade que servirá a demanda no futuro. Tampouco são explicados pelos fluxos de renda corrente o consumo das camadas mais ricas e as decisões de consumir e investir do governo, bem como as exportações (que refletem a renda corrente dos parceiros comerciais do país).

Para explicar esse ponto, a *Teoria Geral* apresenta (no capítulo 18) um modelo baseado numa versão brutalmente simplificada do princípio da demanda efetiva. Não há uma única expressão algébrica, mas é um modelo, com parâmetros, variáveis independentes e dependentes claramente especificados. É também claramente definido o período de tempo relevante. Este período, que é a unidade de tempo básica para o macroeconomista, é relativamente curto: as empresas só poderão produzir com base no equipamento de capital de que já dispõem; novas máquinas e equipamentos só estarão disponíveis no futu-

ro. Por hipótese, o período descreve uma configuração de equilíbrio que, no entanto, abrange apenas parte dos agentes e dos mercados.

No modelo, há uma única decisão autônoma de gasto: o investimento privado em capital fixo. Num período qualquer, o investimento aumentará até que os empresários julguem ter esgotado as oportunidades existentes: na margem, a taxa interna de retorno esperada igualará a taxa de juros. O investimento "ancora" o sistema, estabelecendo o valor e a composição das mercadorias que vale a pena produzir e determinando fluxos de renda que, por sua vez, induzem (pelo efeito multiplicador) o consumo agregado. A hipótese de equilíbrio converte a identidade contábil  $Y_t \equiv I_t + C_t$  na igualdade  $Y_t = I_t/s$ , implicando que estejam em equilíbrio, além dos investidores e dos consumidores, também as firmas, consideradas como produtoras: se  $I_t$  é definido como investimento voluntário, o investimento involuntário (em estoques) é zero. O equilíbrio estende-se, por fim, aos proprietários de riqueza financeira, que estarão satisfeitos com a composição de seus portfólios, tendo distribuído seus recursos entre títulos de dívida (que pagam juros) e dinheiro (que proporciona liquidez).

Dada a tecnologia,  $Y_t$  corresponde a certo nível de emprego, o qual só por acaso coincidirá com a oferta de trabalho. O desemprego involuntário é então o resultado mais provável. A explicação disso é talvez o ponto menos compreendido da *Teoria Geral*. No modelo, os salários nominais estão dados, por assim



dizer, no "início" de cada período: assim como no mundo real, as firmas não renegociam os salários a cada vez que tomam suas decisões de produzir. Como na *Teoria Geral* Keynes ainda não havia questionado a hipótese de rendimentos marginais decrescentes (o que faria em artigo de 1939), seguia-se a conclusão de que, quanto maior o nível de atividade, maiores os preços e, portanto, menor o salário real (como também a participação dos salários no produto). Não se seguia, porém, que a explicação do desemprego estivesse em salários nominais pouco sensíveis à pressão do desemprego. Não se seguia, tampouco, a recomendação usual (em sua época, como ainda hoje em dia) de "flexibilizar" o mercado de trabalho para tornar mais rápido o ajuste que, no "longo prazo", acabaria por impor queda salarial suficientemente grande para levar investimento e consumo ao nível consistente com a produção de pleno emprego.

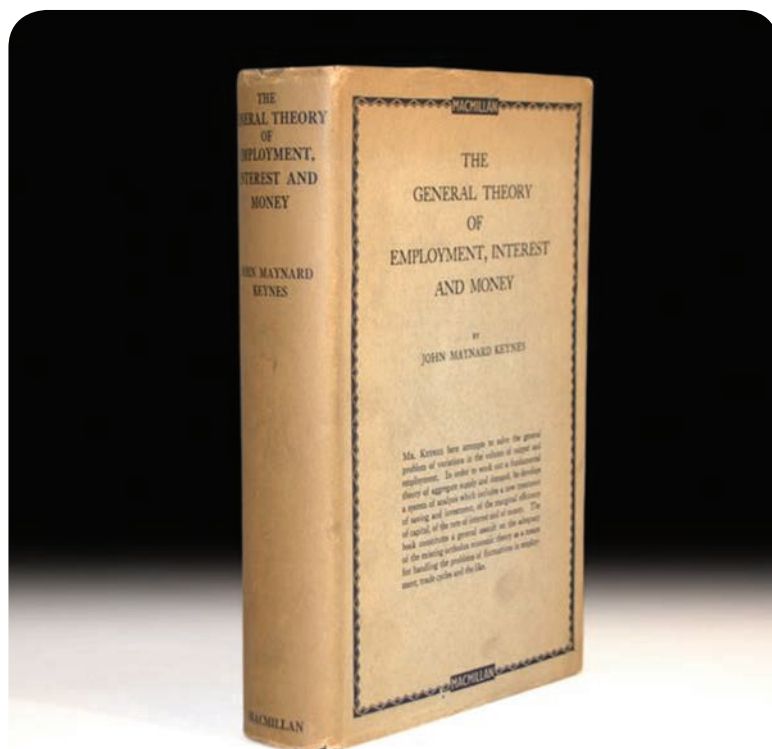
Embora a *Teoria Geral* pouco fale sobre a conexão entre períodos macroeconômicos – sobre a dinâmica – ao menos isso ela diz: é equivocado presumir que a operação desimpedida da mão invisível conduza ao equilíbrio geral. No capítulo 19, Keynes emprega versão mais sofisticada de seu modelo para mostrar que os resultados de um processo de deflação de salários e preços poderão ser contracionistas, devido (entre outros fatores) à quebra dos setores endividados (pois, com a deflação, o valor real da dívida aumenta) e à contração do crédito (pois, por boas razões, os credores temem a generalização da inadimplência) – num dos raros momentos do livro em que Keynes deixa de lado a hipótese simplificadora de que a oferta de moeda é exogenamente dada. Para Keynes, a rigidez dos salários nominais é efetivamente salutar, pois contribui para estabilizar preços e expectativas.

Ainda sobre a dinâmica, Keynes afirma (no capítulo 18) que a economia capitalista, não sendo "violentamente instável", está sujeita a "severas flutuações" em torno de níveis de atividade (numa trajetória de crescimento) que podem ficar persistentemente aquém dos compatíveis com o pleno emprego. O princípio da demanda efetiva determina o produto tanto no curto quanto no longo prazo. Portanto, para assegurar o pleno emprego – no que deveria ser a principal meta instrumental da política econômica – cabe ao governo garantir a demanda adequada.

A leitura da *Teoria Geral*, se combinada com textos posteriores (como, por exemplo, a série jornalística *How to Avoid a Slump*, de 1937), permite uma melhor compreensão do regime de política econômica defendido por Keynes. Em um mundo ainda marcado pela escassez de capital (e, paradoxalmente, pelo desperdício de recursos produtivos), a prioridade é o aumento do investimento (o que não exclui, porém, a adoção de medidas fiscais para reduzir a desigualdade na distribuição de renda e riqueza e, assim, aumentar o consumo). Quando o investimento privado não reage a estímulos,

o governo deve acelerar o andamento de seus próprios programas de investimento, bem como daqueles de empresas públicas e outras instituições por ele controladas. Para Keynes, a taxa de juros de longo prazo (a mais relevante para o investimento) é uma variável rebelde e que, portanto, dificilmente pode ser usada com a flexibilidade necessária para assegurar o montante de investimento adequado. Mais vale um esforço continuado (que deve incluir a imposição de controles aos fluxos internacionais de capital) para que atinja – e mantenha – um patamar relativamente baixo. Já o planejamento do gasto é crucial para dar agilidade à política fiscal e evitar a eclosão de crises, sempre difíceis de debelar: nas crises, as certezas (sempre precárias) se desfazem; o investimento, que depende de apostas sobre o futuro remoto, contrai-se e, com ele, o consumo; os proprietários de riqueza buscam segurança na posse de ativos líquidos, o que pressiona para cima as taxas de juros.

Embora, para Keynes, a "verdadeira inflação" só possa ocorrer na hipótese pouco provável de que a demanda exceda a produção de pleno emprego, pressões altistas sobre os preços não



deixariam de ocorrer – ainda que sem maiores consequências – durante qualquer período de crescimento. Rendimentos marginais decrescentes à parte, essa pressão adviria de fatores como estrangulamentos setoriais e choques salariais. Na visão otimista de Keynes, políticas macroeconômicas corretas, particularmente se adotadas num contexto internacional mais simétrico (no que tange ao tratamento de países deficitários), dariam ensejo a uma traje-

tória de crescimento com pleno emprego que permitiria à humanidade superar o "problema econômico". Em algumas gerações, havendo trabalho para todos, a produtividade cresceria a um ponto tal que se tornaria possível, para cada um, dedicar a maior parte dos dias às "artes da vida" e não à luta pela sobrevivência ou à paixão pelo lucro.

\* É professor do Instituto de Economia da Unicamp.

### Bibliografia sugerida

- CARDIM DE CARVALHO, F. J. *Mr. Keynes and the Post Keynesians*. Aldershot: Elgar, 1992.
- DAVIDSON, P. *Money and the real world*. London: Macmillan, 1978 (1972).
- KEYNES, J. M. *The Collected Writings of John Maynard Keynes*. London: Macmillan, 1983.
- KEYNES, J. M. *The General Theory of Employment, Interest and Money*. London: Macmillan. In: Keynes, *The Collected Writings*, vol. VII, 1983 (1936).
- KEYNES, J. M. *How to avoid a slump*. In: Keynes, *The Collected Writings*, vol. XXI, p. 384-395, 1983 (1937).
- SKIDELSKY, R. *John Maynard Keynes*. London: Macmillan, 1983-2000.
- SZMRECSÁNYI, T. (org.). *Keynes*. São Paulo: Ática, 1984, 2ª ed.