



Agradecimentos

Introdução

1. O Milagrinho brasileiro: um passo à frente

2. A Agenda Fiesp: um passo ao lado

3. A panaceia fiscal: um passo atrás

4. Acertando os passos

5. Dançando com o diabo

Bibliografia

Autora

Créditos

Agradecimentos

O diagnóstico apresentado neste livro se beneficiou muito das discussões realizadas no âmbito do Grupo de Trabalho de Macroeconomia da Sociedade Brasileira de Economia Política (SEP) e, em particular, das conversas com o professor Fernando Rugitsky, com quem escrevi o artigo “Growth and Distribution in Brazil in the 21st Century”.^[1]

O livro também contou com a excelente assistência de pesquisa de Adriano Oliveira, viabilizada pela Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (Fipe) da Universidade de São Paulo. Agradeço também ao CNPq pelo apoio à minha pesquisa acadêmica.

A Luiz Antônio Carvalho, Renan Quinalha e Mario Sergio Conti, deixo os meus mais sinceros agradecimentos pela leitura atenta e os comentários pertinentes.

Os artigos que publiquei na *Folha de S. Paulo* entre julho de 2015 e dezembro de 2017 serviram de base para diversos trechos do livro. Agradeço ao jornal pelo espaço e principalmente aos leitores da coluna pelos comentários, críticas e incentivos.

A responsabilidade pelas deficiências e erros remanescentes é toda minha, é claro.

Introdução

Como a economia de um país continental evoluiu, em apenas sete anos, da euforia de um cenário de crescimento bem acima da média das últimas décadas, com vigorosa geração de empregos formais e alguma redução das desigualdades, para uma das maiores crises de sua história?

Para alguns, tudo não passou de uma ilusão. A economia brasileira só cresceu de forma mais acelerada porque foi favorecida, entre 2003 e 2011, pela alta nos preços das commodities que exportamos: petróleo, minério de ferro e soja. Desde então, voltamos ao desemprego alto, à ampliação das desigualdades e ao baixo crescimento que caracterizavam o país desde as chamadas décadas perdidas. De acordo com essa visão, o Brasil deu sorte por quatro ou cinco anos, mas o azar voltou a prevalecer.

Para outros, o que houve foi uma sucessão de erros. O maior crescimento nos anos 2000 seria mera consequência das condições macroeconômicas criadas no fim da década de 1990, após a estabilização dos preços e a adoção do famoso tripé macroeconômico composto pelo regime de metas de inflação, pelas metas de superavit primário e pela taxa de câmbio flutuante. A utilização exagerada do Estado como promotor da distribuição de renda e do crescimento econômico é que teria levado ao colapso. A solução para a crise estaria, portanto, na volta e no aprofundamento do modelo adotado nos anos 1990.

Há ainda os que consideram que não foi nem uma coisa, nem outra. A crise econômica seria essencialmente política, causada pela propaganda negativa da imprensa, pela má-fé do Congresso ou até mesmo por um boicote do empresariado financeiro. Nesse caso, não seriam os erros do governo Lula ou Dilma Rousseff os responsáveis pela crise, mas, ao contrário, seus acertos, pelo

incômodo que provocaram nas elites econômicas e financeiras do país.

Uma crise dessas proporções não pode ter uma única causa. Entre os fatores que explicam o crescimento inclusivo que o país experimentou durante os anos 2000, há um pouco de sorte e alguns acertos. Da mesma forma, entre os fatores que explicam a desaceleração econômica e a crise que se segue, há um pouco de azar e erros significativos.

A compreensão do vaivém da economia brasileira na última década pede diagnósticos que descartem o Fla-Flu político e as comparações simplistas entre economia nacional e economia doméstica. Se combinar crescimento econômico, estabilidade de preços e da dívida pública, redução das desigualdades e sustentabilidade ambiental dependesse apenas da fidelidade a um receituário simples e já velho conhecido de todos, países ricos e pobres ao redor do mundo não enfrentariam tantas contradições e dificuldades até hoje.

Entre 2004 e 2010, o Brasil conseguiu obter, junto com as taxas mais altas de crescimento, uma redução das desigualdades sociais e regionais, o aumento sustentado dos salários, a elevação do nível de emprego formal, a melhoria das contas públicas e externas, tudo isso mantendo a taxa de inflação sob controle. O investimento cresceu em média 6,7% ao ano no período, superando até mesmo o crescimento do consumo, que foi de 4,5% anuais.

O que a análise dos dados e eventos parece sugerir é que o modelo de crescimento que vigorou no Brasil nos anos 2000 precisava superar obstáculos importantes para se sustentar ao longo do tempo, mas não estava, de antemão, condenado ao esgotamento. Em vez da superação dos desafios, optou-se pela adoção de uma política econômica, em boa parte, equivocada.

Não foi o excesso de intervencionismo que nos trouxe de volta para o túnel infinito da austeridade, mas sim o tipo de desenvolvimentismo – aqui desculpo-me com os imortais Raúl Prebisch e Celso Furtado por usar o termo de forma tão ampla – que orientou a política econômica desde 2011.

O Estado havia sido decisivo na expansão do mercado interno brasileiro entre 2006 e 2010, através de políticas de transferência de renda e aumento do salário mínimo, junto com a ampliação dos investimentos em infraestrutura física e social. No entanto, no final do segundo mandato do presidente Lula, crescia a visão de que tal estratégia de crescimento, erroneamente interpretada como “liderada pelo consumo”, era insustentável. Empresários do setor industrial e boa parte dos economistas defendiam medidas que reduzissem os custos das empresas nacionais e elevassem sua competitividade diante da concorrência estrangeira.

A presidente Dilma atende a tais demandas: reduz a taxa de juros, desvaloriza o real e subsidia a lucratividade dos empresários por meio de desonerações tributárias, controle de tarifas energéticas e crédito a juros mais baixos. Essas medidas, de alto custo e pouco eficazes no estímulo ao crescimento, têm impacto negativo sobre as receitas do governo e dificultam a estabilização da dívida pública. O fim da história nós conhecemos bem: manobras fiscais, um impeachment vendido como solução para a crise e, desde então, um país dedicado a jogar fora, junto com a água suja do banho, o bebê e a bacia.

A valsa brasileira que vamos apresentar começa com a análise dos pilares que sustentaram o Milagrinho dos anos 2006-10, quando o país deu um passo à frente. Ainda que houvesse limites à continuidade de tal processo, a adoção da Agenda Fiesp entre 2011 e 2014 – o conjunto de medidas desenhadas para beneficiar o setor industrial, frequentemente chamado de “Nova Matriz Econômica” – representou um passo ao lado. A dança evolui para o grande passo atrás dos anos 2015-6, voltado para o desmonte acelerado do frágil Estado de bem-estar social brasileiro.

Tabela 1 – Taxa de crescimento anual de variáveis selecionadas para a economia brasileira em cinco subperíodos

	1999- 2002	2003- 2005	2006- 2010	2011- 2014	2015- 2016
Salário mínimo (% ao ano, em termos reais)	1,8	6,8	5,9	3,0	1,2
Preço das commodities – FMI (% ao ano)	10,3	19,1	10,5	-7,0	-6,5
Investimentos federais (% ao ano, em termos reais)	-2,0	-4,7	27,6	1,0	-28,4
PIB (% ao ano, em termos reais)	2,3	3,4	4,5	2,3	-3,5
Consumo das famílias (% ao ano, em termos reais)	1,6	2,6	5,8	3,5	-3,8
Investimento total (% ao ano, em termos reais)	-1,2	2,0	9,1	2,2	-12,1
Exportações (% ao ano, em termos reais)	8,5	11,7	2,5	1,6	4,3
Inflação – IPCA (% ao ano)	8,8	7,5	4,7	6,2	8,5

Fontes: FMI (Primary Commodity Prices Index); IBGE (Contas Nacionais Trimestrais e Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios); Orair (2016); Ipeadata. As taxas anualizadas são as que seriam observadas caso a economia tivesse crescido ao mesmo ritmo em cada ano do subperíodo.

1. O Milagrinho brasileiro: um passo à frente

As altas taxas de crescimento da economia chinesa e sua demanda crescente pelas chamadas commodities (como petróleo, minérios e produtos agrícolas) tiveram impacto positivo^[2] e beneficiaram o conjunto das economias latino-americanas no alvorecer do século XXI. Essa sorte explica boa parte do que o economista Edmar Bacha denominou Milagrinho brasileiro: nossa economia saltou de uma taxa anual de crescimento média de 2,1% nos anos 1980 e 1990 para 3,7% na década de 2000.

Na contramão do ocorrido na maior parte dos países ricos no mesmo período, esse crescimento no Brasil e em outros países da América Latina foi marcado pela redução em diversos indicadores de desigualdade e expansão do nível de emprego formal.

O cenário externo favorável fez toda a diferença nesse desempenho, assim como o cenário externo desfavorável faria toda a diferença no que aconteceu depois. Mas a sorte não basta para explicar o tipo e a qualidade do crescimento que tivemos. As políticas redistributivas e os investimentos públicos em infraestrutura física e social também foram fundamentais nesse processo.

No caso brasileiro, a reorientação da política econômica foi promovida de forma amena e gradual. Entre 2003 e 2005, durante o primeiro governo Lula, a principal novidade se deu no âmbito das políticas de transferência de renda, expandidas e universalizadas com a criação do programa Bolsa Família.

Afinal, com o pânico financeiro gerado pelo temor de uma mudança brusca na política econômica tendo levado o dólar de 2,60 reais no início de 2002 a 4 reais às vésperas da eleição de Lula, o presidente eleito já tinha avisado, em sua Carta ao Povo

Brasileiro, que a “margem de manobra da política econômica no curto prazo [seria] pequena”.

Enquanto o Ministério da Fazenda, sob o comando de Antonio Palocci, concentrou-se em promover um forte ajuste fiscal para atingir metas mais altas de superavit primário – a diferença entre receitas e despesas do governo, excluindo-se o pagamento de juros –, o Banco Central, presidido por Henrique Meirelles, tratou de manter a taxa de juros em patamar elevado.

Em discurso proferido em dezembro de 2003 no jantar anual da Federação Brasileira de Bancos (Febraban),^[3] Meirelles defendeu a seguinte estratégia:

O choque do ano passado provocou uma aceleração da inflação sem precedentes na história brasileira. O índice da inflação quintuplicou em poucos meses. [...] Conseguimos afastar a ameaça do retorno da aceleração inflacionária. Restabelecemos a confiança através de um processo determinado de ajuste fundado na responsabilidade fiscal (com a fixação e o cumprimento de uma meta de superavit fiscal de 4,25% do PIB para 2003 e os anos seguintes) e na estabilidade macroeconômica (com o regime de metas de inflação e o câmbio flutuante).

Defendendo-se dos que clamavam por um maior crescimento da economia, Meirelles alertou:

neste momento entre o passado e o futuro em que o velho já vai saindo de cena mas o novo ainda não se instalou de todo, é compreensível uma certa dose de ansiedade. Todos queremos um país melhor. Infelizmente, na vida real muitas vezes a rapidez não é boa companheira da eficácia.

É difícil saber o que teria ocorrido caso o governo Lula tivesse adotado, logo de início, uma política econômica mais ousada. Se, de um lado, o conservadorismo na área econômica ajudou a acalmar os ânimos de parte das elites econômico-financeiras do

país, de outro, a esperança de boa parte da base que elegeu Lula era de que o governo obteria resultados mais expressivos do que os de seu antecessor. O crescimento baixo da economia em 2003 – de 1,1% apenas – serviu para insuflar as críticas dos que esperavam uma virada.

Em manifesto divulgado em março de 2004, a Executiva Nacional do Partido dos Trabalhadores (PT) defendeu mudanças mais profundas: “O PT propõe que o governo faça uma inflexão maior na política econômica no sentido de priorizar as tarefas e as medidas voltadas para a retomada do desenvolvimento, com geração de emprego e distribuição de renda”.^[4] Dentro do governo, a agenda econômica também era objeto de divergências entre o ministro da Casa Civil, José Dirceu, e o ministro da Fazenda, Antonio Palocci.^[5]

Mas as preocupações com a falta de crescimento não eram apenas da cúpula ou de alas mais à esquerda do PT. Em entrevista ao jornal *Folha de S. Paulo* em 15 de março de 2004, o então presidente da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp), Horácio Lafer Piva, também atribuiu a recuperação lenta ao excesso de conservadorismo da política macroeconômica:

o governo fez um trabalho importante de ajuste nos primeiros seis meses do ano passado, mas depois exagerou na dose desse aperto. O grande problema é que a ideia de crescimento tem sido adiada de forma sistemática. O tal do “espetáculo do crescimento”, que foi anunciado em junho, não aconteceu.^[6]

Em outro trecho da entrevista, Lafer foi além: “há espaço para ser um pouco mais ousado, reduzindo, por exemplo, a taxa de juros [a Selic estava em 16,5% ao ano]. O Banco Central tem todos os instrumentos para ir testando limites inferiores de juros”.

O crescimento de 5,8% do PIB em 2004 deu novo fôlego à equipe econômica. Quando da divulgação dos números do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em março de 2005, Palocci concedeu entrevista coletiva^[7] e defendeu as

sucessivas elevações da taxa básica de juros pelo Banco Central desde setembro de 2004. “O tempo mostrou que as iniciativas do Copom [o Comitê de Política Monetária, que àquela altura havia elevado a Selic de 16% para 18,75% ao ano] se mostraram acertadas”, afirmou.

O então ministro da Fazenda também respondeu aos que duvidavam de que o ritmo mais acelerado de crescimento seria mantido nos anos seguintes: “não há nenhuma possibilidade de ‘voos de galinha’”, afirmou Palocci, referindo-se aos períodos curtos de crescimento econômico que marcaram a economia brasileira desde a década de 1980.

A história que os dados contam é bem diferente. O crescimento mais alto de 2004 foi puxado sobretudo pela expansão de 14,5% nas exportações do país, que dificilmente poderia ser atribuída à política econômica interna. No ano seguinte, o crescimento já foi bem mais modesto. A expansão da economia em 2005 foi de 3,2%, ainda liderada pelas exportações, que cresceram 9,6% no ano. Os investimentos, que haviam crescido 8,5% em 2004, cresceram apenas 2%.

Em meio à crise política desencadeada pela saída de José Dirceu do governo em junho de 2005 – acusado pelo deputado Roberto Jefferson (PTB- RJ) de comandar o esquema de compra de votos de parlamentares que ficou conhecido como Mensalão –, essa desaceleração foi suficiente para que as críticas à equipe econômica recrudescessem. O conflito interno entre Ministério da Casa Civil e Ministério da Fazenda continuou após a substituição de José Dirceu por Dilma Rousseff. Em novembro de 2005, a então ministra já criticava o ajuste fiscal excessivo de Palocci: o superavit primário ficou acima dos 4,25% do PIB previstos na meta fiscal do ano.^[8]

Em dezembro de 2005, o ministro do Trabalho Luiz Marinho chegou a afirmar em entrevista ao jornal *Folha de S. Paulo*^[9] que o excesso de zelo na política econômica era “perigoso” para a reeleição de Lula no ano seguinte. “O excesso de conservadorismo ficou demonstrado neste ano pelo resultado do PIB no terceiro trimestre [queda de 1,2%]. Isso estava visível que

aconteceria. Poderíamos ter saído melhor neste ano se não tivesse havido esse exagero do freio do Banco Central”, completou. Indagado sobre se seria possível “convencer Palocci e Meirelles a mudar a tempo”, Marinho respondeu: “vamos convencer, nem que seja na marra”.

As cobranças por um ritmo maior de crescimento econômico chegaram ao debate eleitoral de 2006. O candidato de oposição Geraldo Alckmin, por exemplo, fez questão de ressaltar que o Brasil crescia abaixo da média mundial, ficando à frente apenas do Haiti. “Ora, o Brasil não pode ser o último da fila dos emergentes”, comparou o peessedebista. “O candidato Lula prometeu 10 milhões de empregos e não chegou nem à metade”, lembrou Alckmin.^[10]

“Eu tenho medo” foi a frase da atriz Regina Duarte diante da possível vitória eleitoral de Lula em 2002. Na disputa, Lula foi apresentado como um perigo para a estabilidade alcançada com o Plano Real. A Carta ao Povo Brasileiro ajudou a incorporar na plataforma lulista diversos setores da classe média e do empresariado, representado na chapa pelo vice-presidente José Alencar. O governo-ônibus abrigava do PT, que logo expurgaria seus dissidentes mais radicais, ao Partido Progressista (PP), de Francisco Dornelles e Paulo Maluf.

Curiosamente, ao longo do primeiro governo Lula, alguns desses mesmos setores deslocaram suas críticas à inexperiência e irresponsabilidade do PT para o ritmo insuficiente de crescimento. Ajudaram assim a criar as bases para uma política econômica voltada para o crescimento maior.

É verdade que o crescimento econômico, que foi em média de 2% ao ano entre 1995 e 2003, já tinha subido para 5,8% em 2004 e 3,2% em 2005. Mas, como vimos, essa expansão inicial foi liderada pelo boom de exportações, criado pela maior demanda mundial por nossos produtos.

Foi só depois da renúncia de Antonio Palocci do Ministério da Fazenda – fruto do escândalo envolvendo a quebra do sigilo bancário do caseiro Francenildo Costa^[11] – e, sobretudo, de medidas implementadas durante o segundo mandato de Lula,

que o crescimento das exportações perdeu influência e o mercado interno começou a crescer mais rápido, graças à expansão do consumo das famílias e dos investimentos.^[12]

Além da distribuição de renda na base da pirâmide, a política econômica teve dois outros pilares que alimentariam esse processo de crescimento mais inclusivo e com grande apelo junto à opinião pública: maior acesso ao crédito e maiores investimentos públicos em infraestrutura física e social. Estavam dadas as condições políticas para o Milagrinho.

O pilar da distribuição de renda

Criado em 2003 pelo governo federal, o Programa Bolsa Família atendia 3,6 milhões de famílias em janeiro de 2004. Em 2010, o número de beneficiados já chegava a 12,8 milhões.^[13] Mesmo respondendo por uma parcela pequena da renda total das famílias brasileiras – cerca de 0,4% em 2003 e 1,28% em 2011 –, o programa foi responsável por uma redução substantiva nos índices de pobreza e, assim, na desigualdade de renda no Brasil. Os estudos econométricos especializados sugerem que entre 10 e 31% da queda no índice de Gini, que mede a desigualdade, deveu-se aos efeitos desse programa.^[14]

O salário mínimo, que já vinha ganhando poder de compra desde 1995 com o controle da inflação, se valorizou mais rápido a partir de 2005, como mostra a Tabela 1, na página 12.

Ainda que a lei de valorização do salário mínimo, que estabeleceu reajustes anuais para repor a inflação do ano anterior e a média do crescimento do PIB dos dois anos anteriores, só tenha sido aprovada em 2011, o governo passou a aplicar a regra, na prática, desde 2008, por meio de medidas provisórias. As marchas a Brasília organizadas pelas centrais sindicais em 2004, 2005 e 2006 também já tinham contribuído para garantir aumentos maiores do salário mínimo nos anos de 2005, 2006 e 2007, antes de a regra, negociada com as centrais no fim de 2006, ser implementada.

Lembrando sempre que, no Brasil, é grande o contingente de assalariados ou beneficiários da seguridade social que recebem valor igual ou próximo ao salário mínimo,^[15] a literatura empírica identifica dois efeitos principais da valorização do salário mínimo sobre a distribuição da renda. O primeiro é o deslocamento de toda a distribuição salarial, isto é, o salário médio e a participação dos salários na renda da economia também se elevam. O segundo é a compressão da distribuição de renda, ou seja, a redução da diferença entre o salário mínimo e o salário médio da economia. Em outras palavras, diminui a disparidade salarial, a diferença entre quanto ganha o trabalhador mais pobre e quanto ganha em média o conjunto de trabalhadores da economia.

No que tange às alterações na chamada distribuição funcional da renda, que mede o quanto da renda gerada no país fica com os capitalistas sob a forma de lucros e o quanto fica com os trabalhadores sob a forma de salários e outras remunerações do trabalho, nota-se que, entre 2001 e 2004, a fatia dos lucros na renda nacional cresceu de forma contínua, passando de 45,2% para 47,5%. A partir daí, a participação dos rendimentos do trabalho na renda total aumentou a cada ano, à exceção de 2010, passando de 52,5% em 2004 para 57,4% em 2013.^[16]

Mas a principal mudança distributiva observada no período pode ser analisada por meio das alterações no grau de disparidade entre as remunerações dos diferentes trabalhadores do mercado formal. Diferentemente do Gini para o total da renda, que inclui rendimentos financeiros, aluguéis e outras formas de renda oriundas do capital, o índice de Gini para salários passa por uma redução substancial e contínua nos anos 2000, o que indica queda da desigualdade salarial. E essa redução se dá sobretudo na base da distribuição: o salário dos 10% mais pobres aumenta em relação ao salário médio ou mediano.

O papel primordial da valorização do salário mínimo nesse processo é confirmado por diversos estudos econométricos da área. Komatsu (2013), por exemplo, estima que entre 2007 e 2011 68,6% da redução da desigualdade salarial entre homens

medida pelo índice de Gini deveu-se a aumentos do salário mínimo.

Como se sabe, o chamado Milagre econômico do período 1968-73 da ditadura militar teve taxas mais altas de crescimento do que as do Milagrinho, mas acompanhadas pela ampliação das desigualdades. Para usar a linguagem da época, o bolo cresceu mas não podia ainda ser dividido. Maria da Conceição Tavares e José Serra apresentaram um diagnóstico sobre tal modelo de crescimento no artigo “Além da estagnação”, publicado em 1971.

[17] No círculo virtuoso descrito pelos autores, cresceram setores de bens industrializados mais sofisticados (como linha branca, automobilística), que, por sua vez, empregavam uma mão de obra relativamente qualificada. O crescimento do salário desses trabalhadores aumentava a própria demanda por bens industrializados, reforçando o processo. Como os salários dessa mão de obra eram maiores que a remuneração média da economia, tal processo cumulativo de crescimento ampliou as desigualdades salariais na economia brasileira.

Em outras palavras, a demanda por produtos sofisticados exigia trabalhadores relativamente mais qualificados e elevava os salários desses trabalhadores em relação aos da base da pirâmide. A espiral ia, portanto, do padrão de consumo das famílias para a estrutura produtiva e de emprego da economia e, daí, para o incremento da desigualdade.

O mesmo nexos causal pode ser encontrado no período entre 2006 e 2010. Só que, dessa vez, o crescimento maior trouxe consigo uma redução das desigualdades. As transferências de renda via Bolsa Família, a valorização mais acelerada do salário mínimo e a inclusão no mercado de consumo de uma parte significativa da população brasileira levaram à expansão de setores cuja produção demandava uma mão de obra menos qualificada. É o caso de muitos setores de serviços e da construção civil, que cresceram de forma expressiva no período. Como esses setores empregam muitos trabalhadores menos instruídos, o grau de formalização e os salários na base da pirâmide subiram mais ainda, reforçando o processo.

Ao provocar um aumento mais acelerado dos salários nas ocupações que exigiam menor qualificação, tais alterações no padrão de consumo e na estrutura produtiva colaboraram com o círculo virtuoso de dinamismo do mercado interno e do mercado de trabalho que vigorou até 2010.^[18]

Em resumo, o processo de redução de desigualdades no Brasil durante esse período explica-se, essencialmente, por mudanças na base da pirâmide, resultado em boa parte das políticas de transferência de renda e de valorização do salário mínimo. Essas transformações, por sua vez, repercutiram no padrão de consumo das famílias brasileiras: produtos e serviços antes consumidos apenas pelos mais ricos passaram a ser consumidos também pela população de baixa renda.

Tais mudanças levaram, por exemplo, à queda na participação de alimentos e artigos de vestuário no consumo total e ao aumento na participação relativa de habitação, transporte, saúde, higiene, serviços e cuidados pessoais. O peso de hábitos de consumo que permaneceram restritos aos grupos mais ricos, como educação, lazer, cultura e fumo, caiu em relação aos demais.

Essas evidências podem ser explicadas pela chamada Lei de Engel, que postula que o padrão de consumo das famílias se altera de acordo com o crescimento da renda. Em particular, famílias com menor renda direcionariam uma maior parcela para insumos básicos de sobrevivência, como a alimentação, ao passo que famílias com renda superior reservariam uma fatia maior para serviços.^[19]

Assim, conforme o seu nível de renda foi aumentando, as famílias da base da pirâmide conseguiram incorporar cada vez mais serviços em sua cesta de consumo. Nesse sentido, o aumento da participação dos serviços no PIB, assim como a redução no peso da indústria,^[20] deveu-se, em parte, às transformações na distribuição de renda e no consumo das famílias, na medida em que o maior uso de mão de obra menos qualificada é uma característica dos setores de serviços que cresceram muito nesse período, tais como restaurantes e salões

de beleza. É o caso também da construção civil.

Se compararmos o aumento dos salários nos setores de baixa produtividade (na maior parte, serviços) com aquele nos setores de alta produtividade (na maior parte, indústria), os primeiros cresceram muito mais ao longo daqueles anos. Ou seja, a estrutura geral de salários parece ter acompanhado a alteração de padrão de consumo, reforçando a redução de desigualdades. Quanto maior era a demanda por trabalhadores menos qualificados, mais esses trabalhadores ganhavam poder de barganha no mercado de trabalho, elevando suas remunerações em relação aos demais.

Nesse sentido, a distribuição de renda na base da pirâmide que experimentamos nos anos 2000 não foi apenas o resultado de políticas, mas também da própria dinâmica de crescimento da economia brasileira. O crescimento centrado em serviços e construção civil, embora não tenha ajudado a promover avanços tecnológicos e ganhos de produtividade para a economia brasileira, teve o claro benefício de incluir no mercado de trabalho formal uma mão de obra menos qualificada, que o país tem em abundância, elevando seu poder de barganha e salários em relação aos dos demais trabalhadores.

O pilar do acesso ao crédito

Não foi só pela renda, entretanto, que se deu a redução das desigualdades e o estímulo ao consumo nos anos do Milagrinho. O país também passou por um processo expressivo de inclusão financeira.

O saldo acumulado de operações de crédito, que representava 25,5% do PIB em janeiro de 2002, alcançou 49,2% do PIB em dezembro de 2012. Dentro desse total, o saldo da carteira de crédito de pessoas físicas aumentou dez pontos percentuais em relação ao PIB nos últimos dez anos, passando de 14% em março de 2007 para mais de 24,9% em dezembro de 2016. Esse crescimento foi muito mais rápido entre 2003 e 2009 do que no

período seguinte, que se inicia em 2010.^[21]

O aumento da carteira de crédito às famílias foi impulsionado inicialmente pelas operações com recursos livres, que reúnem todas as linhas de financiamento ao consumo, e depois, em menor escala, pela expansão do chamado crédito direcionado – concedido primordialmente pelos bancos públicos para financiamento habitacional e rural. Enquanto o crédito livre engloba financiamentos em que os bancos delimitam livremente a taxa de juros, o crédito direcionado se dá, de forma geral, com taxas de juros mais baixas e prazos maiores, tal como determinado por políticas públicas.

Dentro da categoria dos financiamentos pessoais com recursos livres, a introdução do crédito consignado^[22] possibilitou que aposentados, servidores públicos e uma parcela de trabalhadores – a depender do sindicato a que estavam vinculados – obtivessem acesso a crédito com taxas de juros relativamente mais baixas e prazos maiores.

O comprometimento da renda das famílias com o pagamento dos juros e a amortização do principal, o chamado serviço da dívida, subiu de cerca de 16% em 2005 para 19,4% em 2010.^[23] Esse aumento, no entanto, deveu-se muito mais ao aumento no número de famílias com acesso ao crédito do que ao endividamento maior de cada família.

Embora expressivo, o aumento do endividamento das famílias no Brasil não pode ser comparado ao processo de endividamento insustentável das famílias norte-americanas que antecedeu a grande crise de 2008, por exemplo. No caso dos Estados Unidos, as famílias mais pobres que obtiveram acesso a crédito habitacional comprometeram parcela excessiva de sua renda com pagamento de dívidas. Enquanto os preços de imóveis subiam, as famílias refinanciavam suas dívidas com novas hipotecas. A explosão da bolha imobiliária levou ao colapso do sistema.

Nessas experiências, a expansão do crédito funcionou como substituto do crescimento da renda e serviu para sustentar artificialmente a expansão de consumo em meio à estagnação

dos salários e ampliação das desigualdades. No caso brasileiro, a expansão do crédito deu-se concomitantemente ao incremento da renda e do emprego. A modalidade de crédito consignado, em particular, fixa a parcela da renda que pode ser destinada ao pagamento de juros e amortizações. É uma das formas mais seguras de tomada de empréstimos.

O acesso maior ao crédito, combinado à redução de desigualdades e crescimento do emprego, reforçou o dinamismo do consumo das famílias e do mercado interno durante o período do Milagrinho.^[24]

O endividamento só passou a ser motivo de preocupação a partir da desaceleração da própria economia. A renda menor, a perda de empregos e as altas taxas de juros acabaram levando ao aumento do comprometimento da renda das famílias com pagamento de juros e amortizações da dívida, agravando a crise econômica na década seguinte.

O pilar dos investimentos públicos

Paralelamente a esse processo de redistribuição de renda – com redução da pobreza, aumento real do salário mínimo e maior acesso ao crédito –, o investimento público passou por um período de grande expansão nos anos do Milagrinho, tornando-se o principal motor de crescimento de nosso mercado interno.

Como mostra a Tabela 1, entre 2006 e 2010, o investimento do governo central cresceu em média 27,6% ao ano, já descontando a inflação.^[25] Entre 2003 e 2005, por exemplo, esses investimentos haviam caído 4,7% ao ano, em média.^[26] No período 1999-2002, a queda havia sido de 2% ao ano, em média. Já no período seguinte, entre 2011 e 2014, houve expansão anual de 1%, em média.^[27]

Criada em 2006, a Operação Tapa-Buracos, por exemplo, destinou 407 milhões de reais para a manutenção de rodovias federais, o que corresponderia a um valor de cerca de 770 milhões aos preços de 2017. Mas a forte expansão dos