

# Massa Crítica

**PACS**  
Instituto Políticas Alternativas para o Cone Sul

Julho de 2008  
nº 37

Análise de conjuntura sobre fatos da atualidade nacional e internacional.

## O PESO DA DÍVIDA PÚBLICA E O AVANÇO DAS POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL

Karina Kato<sup>1</sup>

A estabilidade de preços alcançada, a partir de 1994, com o Plano Real, inaugura uma nova fase para a economia brasileira. Sem sombra de dúvidas, o fim da inflação acelerada representou uma enorme e imediata melhoria na qualidade de vida de toda a população brasileira, em particular, dos segmentos de menores rendas e que não tinham acesso a aplicações financeiras para se proteger da deterioração da moeda nacional. Contudo, o alcance desta estabilidade envolveu políticas econômicas com conseqüências sociais bem mais complexas, cujos resultados mostraram-se danosos até hoje a vários segmentos da população.

Após o Plano Real, de modo geral, a estratégia utilizada nos dois governos de FHC de controle da inflação era relativamente simples. Com o real valorizado e o processo gradativo de liberalização do comércio exterior, os produtores domésticos sofreram uma maior concorrência dos produtos importados que entravam no país a preços mais competitivos. Com o aumento das importações, o equilíbrio

do Balanço de Pagamentos<sup>2</sup> deveria ser assegurado por meio da tomada de empréstimos no exterior, que exigia a manutenção de elevadas taxas de juros com o objetivo de manter o país atraente aos capitais internacionais, e do aumento da exportação de bens primários (*commodities*), em grande parte agrícolas, cujos preços no mercado internacional tendem a se deteriorar.

Não obstante os ganhos da estabilização, os resultados da implementação desta política mostraram-se bastante custosos para a economia doméstica. A combinação de taxa de juros doméstica elevada e real valorizado teve um grande impacto sobre a indústria local, resultando em falências e desemprego. Os segmentos que conseguiram sobreviver, por sua vez, diante deste cenário, não tiveram estímulos à expansão, o que se refletiu nas pequenas taxas de crescimento da economia no período. Inaugura-se, então, um ciclo onde há a alternância de períodos de pequenos arranques da economia com pequenas quedas (*stop-and-go*). Cada vez que a economia ganhava fôlego para crescer, a situação externa tornava-se mais frágil, o que implicava o aumento dos juros ou o “esfriamento” da economia para reduzir as importações, com fortes impactos sobre os setores produtivos da economia (empregos, investimentos).

<sup>1</sup> Economista do PACS, doutoranda pelo CPDA/UFRRJ e assistente de pesquisa do OPPA/CPDA/UFRRJ.

<sup>2</sup> Instrumento da contabilidade social onde são registradas todas as transações do país com o resto do mundo.

As altas taxas de juros, por sua vez, implicavam a elevação significativa do serviço da dívida pública. Para pagar os juros da dívida, o governo adotou as metas de geração de *superávits primários*, que determinava a priorização do pagamento dos juros da dívida pelo governo com o objetivo de manter a credibilidade dos investidores externos. Os resultados destas medidas mostraram-se duplamente perversos pela ótica social. Por um lado, representavam o corte de gastos públicos, por outro se traduziram num maior esforço do governo em aumentar a sua arrecadação tributária, via aumento de impostos e tributos. Cabe destacar que nos governos FHC as políticas sociais implementadas tinham mais pretensões assistencialistas, ainda que redistributivas em alguns casos, do que o objetivo de realizar transformações estruturantes, como aquelas promotoras de processos de geração de renda e abertura de novos empregos.

A campanha eleitoral de 2002 e a eleição de Lula deram-se num contexto de grande instabilidade nos mercados internacionais, o que acabou levando o novo governo à adoção de uma política macroeconômica nos mesmos moldes daquela praticada no governo anterior. Do nosso ponto de vista, a política macroeconômica ortodoxa, calcada na busca de metas inflacionárias, elevadas taxas de juros e real valorizado dificulta (ou impede) a conformação de um processo de retomada do desenvolvimento endógeno que combine o crescimento econômico com distribuição de renda e inclusão social. Os números do governo refletem, de certa forma, este quadro. Nos últimos anos de governo Lula (2002 – 2007) a taxa média de crescimento do PIB brasileiro foi de 3,65% a.a. (os anos que apresentaram maiores índices de crescimento foram os anos de 2004 e 2007 com, respectivamente, 5,7% a.a. e 5,4% a.a.). A dívida total bruta da União, porém, apresentou um crescimento

significativo no mesmo período. Ao mesmo tempo, pesquisa recente do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) revelou que vem caindo a desigualdade entre as pessoas ocupadas nas seis maiores regiões metropolitanas do país. Sendo assim, conforme desenvolveremos no texto, em nossa opinião, não obstante os avanços sociais obtidos nos últimos anos, o modelo macroeconômico adotado, especialmente no movimento progressivo de elevação da dívida pública e priorização dos mercados financeiros, atua como uma barreira significativa para o avanço das políticas sociais no país.

A análise da do comportamento do estoque da dívida pública federal ao longo dos últimos cinco anos (2002-2007) reflete a tendência de crescimento da dívida total, que apresentou um crescimento de 49% no período. A dívida pública federal total que em 2002 era 893,3 bilhões de reais, em 2007 chega a 1.333,8 bilhões de reais. Importante ressaltar que houve uma maior participação dos títulos prefixados na composição da dívida total (de 1,5% em 2002 chega a 35% em 2007) e que, ainda que os títulos atrelados à Selic tenham apresentado uma relativa redução em sua participação, eles ainda representam quase 31% da dívida.

| Resultado da Dívida Pública Federal (DPF) |        |        |        |        |        |        |                 |
|---|--------|--------|--------|--------|--------|--------|-----------------|
| Indicadores                               | dez/02 | dez/03 | dez/04 | dez/05 | dez/06 | dez/07 | Varição 2002/07 |
| Estoque da DPF em mercado (R\$ bi)        | 893,3  | 965,8  | 1013,9 | 1157,1 | 1237   | 1333,8 | 49,31%          |
| Composição do Estoque da DPF              |        |        |        |        |        |        |                 |
| Prefixado                                 | 1,5    | 9,5    | 16,1   | 23,6   | 31,9   | 35,1   |                 |
| Índice de preços                          | 8,8    | 10,3   | 11,9   | 13,1   | 19,9   | 24,1   |                 |
| Selic                                     | 42,4   | 46,5   | 45,7   | 43,9   | 33,4   | 30,7   |                 |
| Cambio                                    | 45,8   | 32,4   | 24,2   | 17,6   | 12,7   | 8,2    |                 |
| TR e outros                               | 1,4    | 1,4    | 2,1    | 1,8    | 2      | 1,9    |                 |

Fonte: Tesouro Nacional - Relatório Anual da Dívida Pública

**A** acentuação do modelo de ajuste macroeconômico inaugurado nos mandatos FHC, por outro lado, determina uma tendência de elevação da dívida pública interna, que neste mesmo período teve um crescimento nominal de 96,55%. Se em 2002 a dívida pública interna era de R\$ 623,2 bilhões, em 2007 ela passa para R\$ 1.224,9 bilhões. Um dos fatores mais importantes para o crescimento deste indicador, tem sido a política monetária implementada pelo Banco Central. A conversão em reais de moedas estrangeiras que entram no país, seja por meio de empréstimos contraídos, de investimentos privados ou do pagamento das exportações brasileiras é implementada de duas maneiras: pela emissão de reais, o que poderia ter importantes reflexos sobre a taxa de inflação, ou pela venda de títulos públicos no mercado, que contribui ainda mais para o aumento da dívida pública interna. Como os juros devem ser mantidos altos com o objetivo de atrair os capitais estrangeiros e evitar a sua saída, os custos de manutenção desta dívida tendem a crescer ainda mais (atualmente a SELIC está em 12,25% a.a.). Importante acrescentar que a tendência é de uma alta ainda maior nos juros, tendo em vista o contexto de disparada nos preços dos alimentos e do petróleo (que ultrapassa os US\$ 140), que já ameaça a estabilidade inflacionária.

Destaca-se aqui o movimento da última década de redução na dívida pública externa que de R\$ 270,1 bilhões em 2002 passa para R\$ 108,9 bilhões em 2007<sup>3</sup>, com uma redução de 59,68%. Deve-se isso, em grande medida, à manutenção do real sobrevalorizado e à continuidade do Programa de Resgate Antecipado da

---

<sup>3</sup> O estoque da dívida externa no mês ficou em R\$ 97,5 bilhõessendo R\$ 75,1 bilhões (US\$ 46,1 bilhões) referentes à dívida mobiliária e R\$ 22,4 bilhões (US\$ 13,8 bilhões) à dívida contratual (Relatório Mensal da Dívida Pública Federal – Maio de 2008).

DPFe – Dívida Pública Federal Externa. Contudo, até o mês de maio de 2008, o serviço da dívida federal externa totalizou 9,9 bilhões de reais, sendo que 4,7 bilhões de reais foram direcionados ao pagamento de juros, ágio ou outros encargos.

Os elevados gastos com a dívida interna, por outro lado, representam o “enxugamento” dos gastos sociais do governo e a ampliação da cobrança de impostos e tributos. O aumento dos impostos, com o objetivo de ampliar a arrecadação tributária, tem uma importante consequência sobre a distribuição de renda no país. Tendo em vista a estrutura de impostos regressiva, que repousa sobretudo na coleta de impostos indiretos (sobre produtos ou atividades), as camadas da população mais pobres tendem a ser as mais prejudicadas com esta política. Alguns autores interpretam que esta estrutura funciona como um mecanismo de transferência de renda das classes mais pobres para as que possuem renda mais elevada, uma vez que o recurso arrecadado acaba priorizando o pagamento do serviço da dívida, que normalmente beneficia as classes mais ricas.

**N**o que concerne às políticas sociais, não se pode ignorar os avanços que o governo vem obtendo em algumas áreas, especialmente no atendimento daquelas camadas sociais que encontravam-se em situação de elevado risco social – Assistência Social e Combate à Pobreza e de Infra-Estrutura Social. Referimo-nos aqui a algumas políticas de cunho mais assistencialista e compensatório, mas que possuem uma grande importância na redistribuição de renda e no atendimento das demandas imediatas destas populações. O Programa Luz para Todos e o Bolsa Família apresentaram significativo aumento em suas verbas e contribuem bastante para a melhoria de qualidade de vida dessas populações, embora nem

sempre consigam romper com os quadros de pobreza mais amplos.

Estudo divulgado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) em junho de 2008 mostra que a partir de 2003, dentre as pessoas ocupadas, os mais pobres tiveram aumentos de renda maiores que aqueles conseguidos pelos trabalhadores das faixas mais altas em seis regiões metropolitanas do país. Segundo o estudo, o coeficiente de Gini<sup>4</sup> dessas áreas passou de 0,543 no último trimestre de 2002 para 0,505 no primeiro de 2008, com uma redução de quase 7%. No entanto, apesar dos melhores resultados, o padrão brasileiro de distribuição da renda ainda é um dos piores do mundo. A redução da desigualdade é um resultado importante, mas insuficiente e instável. Só será um ganho consolidado, se os benefícios criados com as transferências de renda e com a elevação do salário mínimo forem acompanhados de novas políticas que busquem dar às populações que romperam com o quadro de acentuada pobreza oportunidades e condições para a sua autonomia, de forma que se insiram na sociedade sem ter que depender de políticas sociais compensatórias.

**A**ssim, é na área de Emprego e Trabalho que o governo Lula encontra os seus maiores desafios. Ao lado da continuidade destes programas de redistribuição de renda e de ampliação da infra-estrutura básica, há a necessidade de implementação de políticas sociais de cunho estrutural, que busquem efetivamente dar condições para que estas famílias rompam com a situação de pobreza e exclusão em que se encontram. Neste

<sup>4</sup> Medida mais utilizada para mensurar a desigualdade de renda. O coeficiente de Gini varia de zero a um. Zero significaria, hipoteticamente, que todos os indivíduos teriam a mesma renda e 1,00, mostraria que apenas um indivíduo teria toda a renda de uma sociedade.

campo, encontram-se políticas sociais de geração de novos postos de trabalho e renda e políticas no campo da organização agrária e política fundiária, como a criação de assentamentos, consolidação e emancipação de trabalhadores rurais, de ampliação do Pronaf e de gerenciamento da estrutura fundiária e gestão da política fundiária. Embora o governo tenha obtido importantes avanços nesta área, como o Programa Aquisição de Alimentos - PAA, a consolidação e o aprofundamento destas políticas sociais como força transformadora de nossa sociedade esbarra na própria lógica de equilíbrio macroeconômico adotada pelo governo.

**O** real valorizado e as altas taxas de juros, associados à falta de controles e regulação sobre a saída de capitais e a remessa de lucros e dividendos, além de reduzirem os investimentos produtivos domésticos, requerem a manutenção de fluxos constantes e crescentes de capital financeiro internacional com o objetivo de equilibrar as transações correntes do Balanço de Pagamentos. Uma das estratégias do atual governo, além da manutenção de elevadas taxas de juros, tem sido o incentivo a maior produção e exportação de bens comercializáveis no mercado internacional (*tradables*), especialmente grãos, carnes e etanol. Estes bens primários (*commodities* agrícolas), caracterizam-se por uma grande instabilidade em seus preços e uma tendência à queda. No momento atual observa-se uma situação particular, onde a alta nos preços destes bens está relacionada, em grande parte, à elevação no preço do petróleo, às especulações devido à crise norte-americana e às mudanças na demanda mundial desses produtos com o aumento do consumo de países como a China e a Índia. Contudo o que se quer chamar atenção aqui é que são produtos com baixo valor agregado, cujos preços oscilam muito no mercado

internacional e que elevam a vulnerabilidade externa da economia brasileira. O modelo adotado pelo governo, porém, tem priorizado justamente estes setores, apoiando e incentivando por meio de políticas públicas a ampliação da participação destes produtos nas exportações, o que alguns autores denominam uma “reprimarização” da pauta exportadora brasileira.

**A** “opção” por este setor exportador tem sérias conseqüências na economia brasileira que obstaculizam a conformação de um modelo de desenvolvimento que integre o crescimento econômico, a equidade social e a preservação ambiental. São setores que, uma vez tendo a tendência a preços mais baixos, ganham pela produtividade e pelo aumento da quantidade exportada, em detrimento da agregação de valor. Sua dinâmica de crescimento se dá pela expansão das fronteiras agrícolas, implicando desmatamento, utilização muito grande de insumos químicos, mecanização e desemprego no campo. Seus impactos sociais e ambientais, normalmente, são significativos, resultando na maior concentração de renda e de terras, exclusão social e destruição de biomas.

Visto isso, fica a indagação se algum dia será possível ao Brasil o desenvolvimento sustentável para todos, que enfrente as desigualdades sociais existentes e preserve o meio ambiente, sem que se altere a lógica macroeconômica que vem sendo defendida até então. A política macroeconômica atual, tal e qual vem sendo implementada, tem beneficiado e servido aos interesses de pequenos segmentos da sociedade brasileira (mercado financeiro, agronegócio), deixando a maior parte da população excluída de suas ações. Não se pode com isso – e nem se quer – negar os avanços já alcançados, especialmente nos programas redistributivos e na ampliação de processos democráticos na formulação e implementação de

políticas públicas. E nem, por outro lado, defendendo políticas econômicas que determinem o retorno da inflação descontrolada e o aumento da vulnerabilidade econômica do país. Trata-se de ir além, e de defender a constituição de um novo modelo que incuta nas decisões macroeconômicas a análise de suas conseqüências sociais e ambientais. Ou seja, trata-se de incluir no processo de formulação da política macroeconômica, ao lado das metas puramente econômicas, metas sociais e ambientais. A conformação de um processo de desenvolvimento no Brasil que combine crescimento econômico, distribuição de renda, geração de oportunidades para todos e preservação ambiental só será possível mediante o desenho de políticas macroeconômicas condizentes com tais objetivos.

#### **Bibliografia:**

BATISTA JUNIOR, P. N. Plano Real e a Vulnerabilidade Externa. In.: BATISTA JUNIOR, P. N. O Brasil e a Economia Internacional: recuperação e defesa da autonomia nacional. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

CARDOSO JUNIOR, J. C. e JACCOUD, L. Políticas Sociais no Brasil: organização, abrangência e tensões da ação estatal. In.: JACCOUD, L. Questão Social e Políticas Sociais no Brasil Contemporâneo. Brasília: IPEA, 2005.

CARVALHO, F. J. C. De. Entre a Política Econômica e a Questão Social. Observatório da Cidadania Relatório 2005, Rio de Janeiro, p. 33 - 41, 01 nov. 2005.

CARVALHO, M. A. de e SILVA, C. R. L. da. Vulnerabilidade do Comércio Agrícola Brasileiro. Revista de Economia e Sociologia Rural, v. 43, n. 01.

DELGADO, G. C. Dinâmica Recente da Produção e Consumo de Alimentos, *Feed-grains*, Cana-de-açúcar no Brasil. Projeto Programa de Pesquisa em Políticas Públicas. Workshop Sobre “Impactos da Evolução do Setor Sucoalcooleiro”. Campinas, 2008.

PRATES, D. M. A Inserção Externa da Economia Brasileira no Governo Lula. In.: CARNEIRO, R. A. Supremacia dos Mercados e a Política Econômica do Governo Lula. São Paulo: Editora Unesp, 2006.

SUZIGAN, W. e FURTADO, J. Política Industrial e Desenvolvimento. In.: DE PAULA, J. A. (org). Adeus ao Desenvolvimento: a opção do governo Lula. Belo Horizonte: Autêntica, 2005.



Endereço: Av. Rio Branco, 277 - sala 1609  
- Centro - Rio de Janeiro/RJ  
CEP.: 20040-009 - Telefax: 55 21 2210-2124  
Caixa Postal: 7508 CEP: 20241- 970  
Sítio: [www.pacs.org.br](http://www.pacs.org.br)  
Cor. Eletr. [pacs@pacs.org.br](mailto:pacs@pacs.org.br)

Associada à ABONG – Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais - desde 1991  
Utilidade Pública Federal – Portaria nº 2.476, de 17 de dezembro de 2003 – Diário Oficial da União de 18/12/2003.  
Utilidade Pública Estadual – Diário Oficial de 02/06/2003 – Lei nº 4.108.  
Utilidade Pública Municipal – Diário da Câmara Municipal do Rio de Janeiro de 13/09/2004 – Lei nº 3832 de 09/09/2004  
Inscrição nº 620 no Conselho Municipal de Assistência Social – CMAS, processo nº 08/015202/03, publicado no Diário Oficial do Município de 28/10/2003.

### Quem somos

Criado em 1986, no Rio de Janeiro, o Instituto Políticas Alternativas para o Cone Sul – PACS é uma instituição sem fins lucrativos dedicada à assessoria eco-social e à ação educacional em colaboração com os movimentos sociais.

### Objetivo

Nosso objetivo é contribuir para o autodesenvolvimento humano e para a construção de uma opinião pública crítica e criativa, capaz de cobrar a promoção e a implementação de políticas públicas transformadoras, participantes, tecnicamente competentes, desde o nível municipal, nacional e global.

### Metodologia

Fundamentados na Metodologia da Práxis trabalhamos com pessoas e organizações, no intuito de fortalecê-las individual e coletivamente para que se tornem sujeitos de sua própria história e de seu autodesenvolvimento. Nossas ações se desenvolvem em duas dimensões simultâneas: uma local, imediata, e a outra nacional, global e mediata.

### Atividades

Pesquisas, análises e reflexão crítica, sob a forma de publicações, programas de rádio e audiovisuais; elaboração de propostas e políticas alternativas e projetos de desenvolvimento; assessorias e atividades educativas com movimentos sociais, ecumênicos e prefeituras entre outros; participação em redes regionais e internacionais.

### Os parceiros

CHRISTIAN AID (Reino Unido)  
TRÓCAIRE (Irlanda)  
Fundação para o Progresso Humano - FPH (França e Suíça)  
Ação Quaresmal (Lucerna, Suíça)  
SCIAF (Escócia)  
DKA – Dreikönigsaktion der Katholischen Jungschar (Áustria)  
Pão pra o Mundo (Alemanha)  
Appleton Foudation (EUA)  
Fundación para la Noviolencia (EUA)  
Fundação Rosa Luxemburgo (Alemanha)