

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DO SUDOESTE DA BAHIA
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
COLEGIADO DO CURSO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO**

PEDRO FELIPE FERNANDES DE LELES

**CONSEQUÊNCIAS DAS POLÍTICAS ANTICÍCLICAS ADOTADAS
PELO GOVERNO BRASILEIRO EM 2008**

VITÓRIA DA CONQUISTA-BA

2017

PEDRO FELIPE FERNANDES DE LELES

**CONSEQUÊNCIAS DAS POLÍTICAS ANTICÍCLICAS ADOTADAS PELO
GOVERNO BRASILEIRO EM 2008**

Trabalho monográfico apresentado ao Curso de Ciências Econômicas da Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia, como requisito para aprovação da disciplina Monografia II e obtenção do grau de Bacharel em Ciências Econômicas.

**ORIENTADOR: PROF. Msc. MARCO ANTÔNIO ARAÚJO
LONGUINHOS**

VITÓRIA DA CONQUISTA-BA

2017

L558c

Leles, Pedro Felipe Fernandes de.
Consequências das políticas anticíclicas adotadas pelo governo brasileiro em 2008. / Pedro Felipe Fernandes de Leles, 2017.
79f.
Orientador (a): Dr. Marco Antônio Araújo Longuinhos.
Trabalho de Conclusão de Curso (graduação), Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia, Vitória da Conquista, 2017.
Inclui referências. F. 75 – 79.
1. Crise econômica – Brasil. 2. Política econômica. 3. Políticas anticíclicas
I. Longuinhos, Marco Antônio Araújo. II. Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia. III. T.

CDD: 338.9

Catálogo na fonte: Cristiane Cardoso Sousa – CRB 5/1843
UESB – Campus Vitória da Conquista – BA

PEDRO FELIPE FERNANDES DE LELES

**CONSEQUÊNCIAS DAS POLÍTICAS ANTICÍCLICAS ADOTADAS PELO
GOVERNO BRASILEIRO EM 2008**

Trabalho monográfico apresentado ao Curso de Ciências Econômicas da Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia, como requisito para aprovação na disciplina Monografia II e obtenção do grau de Bacharel em Ciências Econômicas.

Aprovado em 10/07/2017

BANCA EXAMINADORA

Prof. Msc. Marco Antônio Araújo Longuinhos

Orientador

Prof. Msc. Érico Rodrigo Mineiro Pereira

Examinador

Prof. Dr. Vinicius Correia Santos

Examinador

AGRADECIMENTOS

Agradeço, primeiramente, ao Pai Celestial, por ter me conduzido durante esta jornada, guiando os meus passos.

Agradeço aos meus pais, Alberto Carlos e Edna, e meu irmão, Marcos Renan, por todo amor condicional e dedicação que a mim proporcionaram.

Aos amigos, lapenses e conquistenses, por momentos de alegria que vivenciamos.

Aos colegas de curso, por caminharmos juntos, dividindo momentos de dificuldades, mas também de sucesso.

Aos professores do curso de Ciências Econômicas, por todo o conhecimento que compartilharam.

RESUMO

Este trabalho tem como objetivo a conceituação, apresentação e análise das medidas anticíclicas adotadas pelo governo brasileiro em resposta à crise internacional em 2008 e das suas consequências ao longo dos anos seguintes até o período de 2014. Para isso, utiliza-se de pesquisa bibliográfica sobre o tema e dados do desempenho da economia brasileira. As proposições anticíclicas afirmam que, em uma situação de crise, o investimento estatal seria necessário para a manutenção da demanda e conseqüente retomada da atividade econômica. As medidas adotadas no Brasil lograram sucesso inicial em minimizar os impactos da crise, além de proporcionar crescimento econômico, relativo controle da inflação, outrora um grave problema da economia nacional, e o aumento do poder aquisitivo das famílias. Estes resultados foram obtidos graças a um aumento do investimento público, uma política de salário mínimo progressiva, o respeito ao chamado tripé macroeconômico e o ciclo internacional de preços elevados dos produtos primários. Entretanto, as ações governamentais deste período e dos anos subsequentes, como desonerações tributárias, subsídios a setores econômicos e controle de preços em algumas áreas culminaram na crise que se instaurou no país a partir de 2014, resultando na instabilidade fiscal do governo, uma retomada do aumento da inflação e do número de pessoas desempregadas.

Palavras chave: Brasil; crise; políticas anticíclicas

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Crescimento PIB (2008-2016)	65
Gráfico 2 – Evolução das receitas e despesas primárias (% PIB)	67
Gráfico 3 – Dívida Bruta Governo Geral (% PIB)	68
Gráfico 4 – Inflação Efetiva (IPCA % a.a.) 2008-2016	69

LISTA DE SIGLAS E ABREVIACÕES

BB – Banco do Brasil

BACEN – Banco Central

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

CCEE – Câmara de Comercialização de Energia Elétrica

CDE – Conta de Desenvolvimento Energético

CEF – Caixa Econômica Federal

CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe

CMBEU – Comissão Mista Brasil-Estados Unidos

COFINS – Contribuição para Financiamento da Seguridade Social

COPOM – Comitê de Política Monetária

CPMF – Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira

CSLL – Contribuição Social sobre o Lucro Líquido

EUA – Estados Unidos da América

FBCF – Formação Bruta de Capital Fixo

FHC – Fernando Henrique Cardoso

FMI – Fundo Monetário Internacional

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IDE – Investimento Direto Estrangeiro

IOF – Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguros

INSS – Instituto Nacional do Seguro Social

IPCA – Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

IPI – Imposto sobre Produtos Industrializados

JK – Juscelino Kubitschek

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias

MCMV – Minha Casa Minha Vida

ONU – Organização das Nações Unidas

PAC – Programa de Aceleração do Crescimento

PAEG – Plano de Ação Econômica do Governo

PEA – População Economicamente Ativa

PEC – Proposta de Emenda Constitucional

PED – Plano Estratégico de Desenvolvimento

PEM – Plano de Estabilização Monetária

PIB – Produto Interno Bruto

PIS – Programa de Integração Social

PLDO – Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias

PME – Pesquisa Mensal do Emprego

PNADC – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua

PND – Plano Nacional de Desenvolvimento

PND – Plano Nacional de Desestatização (Governo Collor)

PPP – Parceria Público Privada

PSI – Programa de Sustentação do Investimento

SELIC – Sistema Especial de Liquidação e Custódia

SUMOC – Superintendência de Moeda e Crédito

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
1. A BASE DAS POLÍTICAS ANTICÍCLICAS E AS PROPOSIÇÕES DE FRIEDMAN	13
1.1 O Keynesianismo e as políticas anticíclicas	13
1.2 Nacional desenvolvimentismo e o estruturalismo cepalino	17
1.3 O social desenvolvimentismo	21
1.4 Friedman e a crítica ao pensamento keynesiano	24
2 HISTÓRIA ECONÔMICA BRASILEIRA: POLÍTICAS ADOTADAS	28
2.1 Governos brasileiros: planos de desenvolvimento e estabilização	28
2.2 O tripé macroeconômico	34
2.3 O social desenvolvimentismo e a nova matriz econômica	36
3 A CONDUÇÃO DA ECONOMIA NOS GOVERNOS DO PARTIDO DOS TRABALHADORES (2003-2014)	40
3.1 As políticas econômicas pré-crise: 2003-2007 – primeiro mandato Lula ...	40
3.2 Durante e pós-crise 2008: segundo mandato Lula	45
3.3 Governo Dilma (2011-2014)	51
4 CONSEQUÊNCIAS DAS POLÍTICAS ADOTADAS	56
4.1 O quadro geral a partir de 2014	56
4.2 O contexto político	61
4.3 Análise do desempenho econômico à luz do social desenvolvimentismo	65
CONSIDERAÇÕES FINAIS	73
REFERÊNCIAS	75

INTRODUÇÃO

Em 2008 o mundo fora abalado por uma crise econômica de proporções comparadas àquela vivida em 1929, tendo ficado conhecida como crise do *subprime*¹. A resposta mundial para tal acontecimento foi a adoção de políticas mais heterodoxas, exigindo uma maior participação do Estado, especialmente no resgate à bancos e empresas afetadas.

No Brasil a solução também foi a adoção de políticas de matriz keynesiana, conhecidas como políticas anticíclicas. Após a crise internacional, o Estado brasileiro passou a assumir um papel de protagonista na economia, com o intuito de amenizar o choque internacional. As políticas estavam voltadas para o aumento da demanda interna por meio do investimento, especialmente em infraestrutura, e por meio de políticas sociais. Esta política social desenvolvimentista logrou bons resultados, com o país apresentando bons resultados à época. Entretanto, a partir de 2011, a economia brasileira começou a desacelerar, dando sinais de que o modelo desenvolvimentista estava chegando ao seu limite. A situação agravou-se e em 2014 o Brasil entrou em recessão, apresentando altas taxas de juros, inflação e desemprego, além de resultados ruins do PIB.

Diante do quadro apresentado, aborda-se o seguinte problema: as políticas anticíclicas adotadas a partir de 2008, especialmente a manutenção das mesmas, foram responsáveis pela crise nacional vivenciada desde 2014?

Através deste questionamento, busca-se observar se a manutenção das políticas anticíclicas, por meio do social desenvolvimentismo, tiveram impacto na crise iniciada em 2014, ainda que se reconheça que, inicialmente a mesmas obtiveram sucesso em minimizar os impactos da crise internacional originada em 2008.

Desta forma, este trabalho tem como objetivo geral observar se existe ligação entre as políticas anticíclicas adotadas pelo governo brasileiro e a crise iniciada em 2014, apresentando as medidas adotadas pelo governo, sua origem na teoria econômica e analisar os resultados obtidos. Para isso, valeu-se de pesquisa bibliográfica acerca do assunto e a análise de dados dos agregados macroeconômicos tendo como fonte o BACEN, IBGE e IPEA, utilizando-se de método hipotético-dedutivo.

Esta pesquisa justifica-se pelo cenário de crise econômica apresentado desde 2014, buscando entender as causas deste cenário e seu contexto, partindo da eclosão da crise

¹ Termo em inglês que designa uma forma de crédito hipotecário para o setor imobiliário, surgida nos Estados Unidos, destinada a tomadores de empréstimo que representam maior risco.

internacional, as medidas adotadas para contê-las e a manutenção das mesmas, bem como as consequências de tais práticas.

O presente trabalho, além desta introdução, está dividido em quatro capítulos. No primeiro é apresentado a teoria keynesiana como base das políticas anticíclicas e como ela representava uma nova visão ao pensamento econômico. Ainda no primeiro capítulo, apresenta-se a teoria cepalina como uma proposição desenvolvimentista para o cenário latino-americano e o social desenvolvimentismo para o cenário brasileiro, além de uma visão oposta à estas proposições. O segundo capítulo apresenta o contexto histórico das políticas e planos econômicos adotadas no Brasil. O terceiro capítulo apresenta as políticas adotadas, contemplando desde o período pré-crise, ou seja, o primeiro mandato de Lula, até o fim do primeiro governo de Dilma, quando a economia entrou em recessão. Já o quarto capítulo apresenta os resultados obtidos a partir de 2014, quando o Brasil efetivamente entrou em crise, utilizando-se de dados macroeconômicos. Por fim, são apresentadas as considerações do autor.

1. A BASE DAS POLÍTICAS ANTICÍCLICAS E AS PROPOSIÇÕES DE FRIEDMAN

Este capítulo tem como objetivo apresentar a teoria keynesiana como sendo a base das propostas anticíclicas adotadas em tempos de crise. Destaca-se como a ideia de Keynes foi revolucionária para seu período, pois ia em direção oposta às principais proposições da época. Seguindo esta linhagem, apresenta-se a teoria desenvolvimentista cepalina, pois a mesma é relevante para a região da América Latina. Introduce-se, também, o ideário social desenvolvimentista, a base ideológica dos governos brasileiros após a crise de 2008, demonstrando como o mesmo é influenciado tanto pelo pensamento keynesiano quanto pelo pensamento desenvolvimentista. Por fim, são apresentadas as críticas ao pensamento keynesiano elaboradas por Milton Friedman. Para isto, o capítulo está subdividido em quatro seções. A primeira desenvolve as bases da teoria de Keynes; a segunda apresenta a visão da CEPAL; a terceira apresenta as bases do social desenvolvimentismo; e a quarta apresenta algumas críticas elaboradas por Friedman bem como suas opiniões em alguns aspectos.

1.1 O Keynesianismo e as políticas anticíclicas

John Maynard Keynes foi um economista britânico que propôs uma nova abordagem ao *mainstream*² econômico após a crise mundial de 1929. O mesmo direcionou seus estudos a partir da esfera da demanda, ao contrário do que até então era pensado, quando a economia era analisada primordialmente pelo lado da oferta. Assim, o autor acreditava que a demanda agregada era peça chave para o funcionamento da economia e que, em sua situação de crise como a vivenciada em 1929, o Estado deveria intervir na economia, direcionando investimentos públicos de modo que pudesse garantir a demanda e, conseqüentemente, a retomada do crescimento econômico. Ou seja, as políticas públicas deveriam reverter o ciclo, assim, tornando-se anticíclicas.

Keynes (1988) acreditava que o volume de emprego da economia dependeria do nível de receita que os empresários aufeririam da produção. Se para uma quantidade de emprego determinada o valor da produção for maior que o preço da oferta agregada, ou seja, se a demanda agregada for maior que oferta agregada, os empresários seriam incentivados a aumentar o nível de emprego até o ponto onde oferta agregada e demanda agregada se igualariam. Esta intersecção foi chamada por Keynes de demanda efetiva. Esta demanda

² Expressão que se refere às teorias predominantemente ensinadas nas universidades à época, com destaque para a economia ortodoxa.

efetiva formaria um nível de emprego de equilíbrio que necessariamente não seria uma situação de pleno emprego, uma oposição ao pensamento liberal clássico onde a economia, via mecanismos de mercado, encontrar-se-ia no pleno emprego de fatores de produção. Portanto, o pleno emprego keynesiano não é a total utilização de todos os fatores, mas sim de toda oferta de trabalho disponível no mercado.

Keynes fará a sua análise sob a ótica da demanda, novamente contrariando o pensamento dominante à época, que tinha foco na análise da oferta. Deste modo, quando o emprego aumenta, a renda real e o consumo também aumentam. Porém, Keynes afirmará que para qualquer volume de emprego deverá existir um volume de investimento que absorva este novo nível de emprego. Os investimentos, por sua vez, dependerão da eficiência marginal do capital e da taxa de juros, levando em consideração também a propensão a consumir. De acordo com Keynes:

O montante que a comunidade gasta em consumo depende, evidentemente: (i) em parte, do montante da sua renda; (ii) em parte, de outras circunstâncias objetivas que o acompanham; e (iii), em parte, das necessidades subjetivas, propensões psicológicas e hábitos dos indivíduos que a compõem, bem como dos princípios que governam a distribuição da renda entre eles (que são passíveis de modificações à medida que aumenta a produção). (KEYNES, 1988, p.84)

Para Keynes (1988), os fatores objetivos que influenciam a propensão a consumir seriam: (1) uma variação salarial, uma vez que consumo é uma função da renda; (2) uma variação na diferença entre renda e renda líquida, sendo a renda líquida o que o indivíduo tem à sua disposição para o consumo; (3) variações imprevistas no valor nominal de seus bens; (4) variações na taxa de troca entre bens presentes e bens futuros, sendo a consideração que o indivíduo deveria ter ao comprar um bem como, por exemplo, se usufruiria dele ou não; (5) variações na política fiscal; e (6) modificações nas expectativas dos níveis futuros de renda.

Os fatores subjetivos, ainda de acordo com Keynes (1988), seriam, por sua vez: (1) motivo precaução – constituir reservas para situações inesperadas; (2) motivo previdência – preparar-se necessidades futuras, como a velhice; (3) motivo cálculo – beneficiar-se dos juros e das valorizações em uma data futura; (4) motivo melhoria – desfrutar de um gasto crescente, satisfazendo as necessidades humanas; (5) motivo independência – desfrutar da sensação de fazer algo, mesmo sem uma ideia clara do que realizar; (6) motivo iniciativa – garantir uma massa de manobra para ações especulativas ou projetos econômicos; (7) motivo orgulho – legar uma fortuna; e (8) motivo avareza – desejo de realizar qualquer ato de despesa.

Keynes (1988) também destaca dois fatores importantes. O primeiro deles, a propensão marginal a consumir, mede o quanto cresce o consumo de uma pessoa a medida que em que há um acréscimo da sua renda disponível. Tal propensão é medida de zero à um. Se for próxima de um, a propensão marginal a consumir é maior, se for próxima de zero é menor. A propensão impacta no segundo fator importante para o funcionamento da economia, que é o multiplicador econômico. Esse multiplicador, que ficou conhecido como multiplicador keynesiano, relaciona investimentos e ganhos de renda. A lógica seria que um aumento dos investimentos geraria mais emprego, aumentando a renda disponível e por sua vez o consumo que, ato contínuo, geraria uma nova rodada de investimentos com a economia entrando num ciclo virtuoso. Existe aqui uma estrita relação entre a propensão marginal a consumir e o multiplicador keynesiano. Numa sociedade onde o multiplicador está próximo de um e, portanto, a propensão é alta, pequenas flutuações no investimento poderão provocar grandes variações no emprego. Por outro lado, num contexto de propensão marginal a consumir próxima de zero, pequenas flutuações no investimento resultam em pequenas variações de emprego.

A eficiência marginal do capital nada mais seria do que a relação entre a renda esperada de um bem de capital e seu custo de reposição, ou preço de oferta. Resumidamente, é a expectativa de renda (lucro) após um investimento em um bem de capital. É importante salientar que Keynes considerava fundamental a expectativa de ganho em um bem recentemente produzido e não todo o histórico de investimento. O investimento irá variar até o ponto em que o nível de eficiência marginal do capital se igualará à taxa de juros. Este é o segundo fator que determinará o nível de investimentos. Para o autor a taxa de juros “É o ‘preço’ mediante o qual o desejo de manter a riqueza em forma líquida se concilia com a quantidade de moeda disponível” (KEYNES, 1988, p.137) e não o “preço” que equilibra a demanda por recursos para o investimento e a propensão à abrir mão do consumo imediato.

Assim sendo, a taxa de juros seria a renúncia, ou recompensa, pela liquidez. Esse desejo de liquidez, por sua vez, provém, segundo Keynes: “[...]da existência de incerteza quanto ao futuro da taxa de juros, isto é, quanto ao complexo de taxas para vencimentos variáveis a prevalecer em datas futuras” (KEYNES, 1988, p.138). Desta forma, uma taxa de juros menor estimularia o indivíduo a reter moeda em mãos, caso contrário, à uma taxa de juros maior, os indivíduos seriam estimulados a reter menos moeda, aplicando no mercado financeiro. A preferência pela liquidez pode ser definida por três motivos: (i) motivo transação, ou seja, a necessidade de reter moeda em mãos para as negociações do dia a dia; (ii) motivo precaução, sendo entendido como desejo de segurança para eventuais

necessidades; e (iii) motivo especulação, que seria o desejo de lucrar apostando contra as previsões do mercado.

Partindo para as proposições keynesianas de políticas macroeconômicas, o governo teria papel fundamental no desenvolvimento da economia, promovendo intervenções que estimulassem a produção e o consumo, de forma que gerariam emprego e renda para a população. Dito isto, a política fiscal torna-se peça chave na sua concepção de funcionamento do sistema econômico. Sobre isso, Oreiro e De Paula (2009) chegam à conclusão de que a política fiscal keynesiana deve “a) gerar equilíbrio intertemporal do orçamento público; b) apoiar-se na realização de investimentos públicos como “estratégia preventiva” para a estabilização do nível de demanda efetiva” (OREIRO; DE PAULA, 2009, p.1). As flutuações nos níveis de renda e emprego seriam resultados da instabilidade econômica que afastariam os empreendedores do jogo.

Assim, a intervenção estatal, por meio de uma “socialização do investimento”, representada por grandes investimentos públicos, seria o meio de alcançar o equilíbrio. Ainda de acordo com Oreiro e De Paula: “[...]uma política anticíclica não é apenas uma política de investimento público para atenuar os efeitos de uma crise, mas principalmente uma política que reduza as chances de ocorrência de novas crises no futuro” (OREIRO; DE PAULA, 2009, p.1). Portanto, os gastos do governo e o consumo das famílias seriam os dois motores dinamizadores da economia.

Para Ribeiro (2013), ao citar economistas de matriz keynesiana, a inflação está relacionada à pressões de custo, ou seja, pressões na oferta agregada. Neste sentido: “Elevações no custo marginal devem ser neutralizadas por elevações nos preços (supondo-se poder de mercado) para se manter a equalização entre a receita marginal e o custo marginal” (RIBEIRO, 2013, p.66). De acordo com Anuatti (1989), Keynes enxergava a inflação como um mecanismo de tributação do governo, especialmente daqueles fracos e mal organizados, além de, numa situação de escolha entre inflação e deflação, ele escolher a primeira, uma vez que acreditava que, por conta do aumento dos investimentos, eventuais aumentos inflacionários seriam acompanhados de aumentos salariais. Defensor de políticas fiscais, Keynes acreditava que a inflação seria controlada por políticas de renda, ou seja, controle de salários, preços e tarifas.

De acordo com Ferrari Filho (2008) a política cambial keynesiana consistiria de uma taxa fixa, porém, ajustável de acordo as necessidades do país de modo a conceder relativa liberdade à política monetária a fim de equilibrar os níveis de preços tanto quanto renda e emprego, além de autonomia para a nação controlar o fluxo de capitais inerentes a si.

1.2 Nacional-desenvolvimentismo e o estruturalismo cepalino

Assim como nos países desenvolvidos o pensamento econômico ortodoxo estava sendo questionado e perdendo espaço, na América Latina, e em outros países em desenvolvimento, também surgiam proposições heterodoxas para a condução da atividade econômica. Estas ideias, conhecidas como desenvolvimentistas, influenciaram diretamente o pensamento econômico brasileiro até os anos 70.

Entre tais práticas destacam-se a industrialização por meio da substituição de importações, que consistia em uma política protecionista da indústria nacional, e a promoção de poupança forçada pelo Estado. Tal modelo julgava que o Estado era o principal responsável por investimentos diretos em infraestrutura e indústria de base. O objetivo era alcançar o desenvolvimento econômico e para isso seria necessária uma convergência de ideias entre todas as classes sociais do país, tendo o Estado como um instrumento de ação coletiva.

Os principais teóricos que formularam este modelo estavam reunidos na CEPAL, um órgão subordinado à ONU. O foco das ideias cepalinas era a o atraso dos países latino-americanos em industrializarem-se. A primeira fase do pensamento estruturalista gira em torno da deterioração dos termos de troca. Durante muito tempo, as relações comerciais internacionais estavam ancoradas na percepção clássica proposta por David Ricardo das vantagens comparativas. Esta ideia argumentava que um país deveria especializar-se naquilo que fosse mais eficiente. Assim, os países do centro (desenvolvidos) produziram bens industrializados, que demandam mais fator capital. Já os países periféricos (subdesenvolvidos) partiriam para a produção de bens primários (*commodities*³), pois seriam abundantes do fator trabalho. O comércio entre as nações seria o responsável por partilhar os ganhos de eficiência. Entretanto, o argentino Raúl Prebisch, um dos principais nomes da teoria estruturalista, argumentava que a relação centro-periferia resultaria numa deterioração dos termos de troca. De acordo com Santos e Oliveira:

“[...]a industrialização tardia da América Latina, principalmente após a Segunda Grande Guerra Mundial, resultou dos desequilíbrios gerados pela distribuição não equitativa dos frutos do progresso tecnológico entre países” (SANTOS; OLIVEIRA, 2008, p.7).

³ Termo em inglês que originalmente significava qualquer mercadoria, mas atualmente utilizado para referir-se às matérias-primas.

De acordo com Santos e Oliveira (2008), Prebisch notara em seus trabalhos que os ganhos do progresso tecnológico ficavam nos países do centro, enquanto que nos países periféricos observava-se perda em termos de preços.

A teoria da deterioração dos termos de troca pode ser abordada de três maneiras distintas, segundo Santos e Oliveira (2008). De acordo com a abordagem contábil, uma vez que a indústria sempre empregara mais tecnologias do que o setor primário, proporcionando um aumento da produtividade, os preços deste setor tenderiam a cair. Assim, como nas economias periféricas as inovações avançam com mais lentidão, os preços do setor industrial nestes países demorariam a cair, incentivando, assim, a produção de bens primários. De acordo com Santos e Oliveira:

[...]enquanto o centro se beneficiaria da maior produtividade proporcionada pelo progresso tecnológico a periferia passaria a desfrutar deste mesmo progresso tecnológico do centro através da relação de preços. (SANTOS; OLIVEIRA, 2008, p.7)

Porém, os preços da indústria não caíram como esperado em relação aos produtos primários e, assim, os países desenvolvidos preservavam para si os progressos de suas indústrias.

A segunda abordagem sobre a deterioração dos termos de troca, ainda de acordo com Santos e Oliveira (2008) é chamada de abordagem dos ciclos. Tal pensamento afirmava que durante a fase ascendente do ciclo, a demanda externa por bens primários resultaria em ganhos para os países periféricos. Em busca de maiores lucros, os produtores buscariam ampliar sua produção. Entretanto, na parte descendente do ciclo, a demanda por bens primários reduzir-se-ia e, aliado a um aumento da oferta, levaria a uma redução dos preços na periferia, uma vez que estas economias são baseadas na exportação. Outro problema é que, durante a fase ascendente, uma disponibilidade de renda maior na periferia aumenta a demanda por bens importados dos países centrais, o que causaria desequilíbrio nas contas externas dos países periféricos.

Tais situações levaram os países periféricos a perceberem que a industrialização possibilitaria uma forma de crescimento de suas economias, uma vez que além de absorver uma parte da população em seu emprego direto, criariam outras oportunidades, como o setor de serviços. Isso leva, de acordo com Santos e Oliveira (2008), à terceira abordagem da deterioração dos termos de troca: a versão industrialização. Tal versão pode ser analisada em dois focos, um pelo lado da demanda de produtos primários e o outro pelo lado da oferta de

produtos industriais. Do lado da demanda, observou que, inicialmente, a produtividade industrial no centro e na periferia são iguais e, portanto, os preços dos fatores também o são. Porém, no centro, a demanda por bens alimentícios e primários, tende a ser menor do que na periferia na medida em que a renda aumenta. No caso da periferia, o modelo de substituição de importações modificou também a demanda da população. Essa agora passa a demandar produtos de maior valor agregado, como os bens de produção, que são fabricados nos países desenvolvidos. Isto resultaria em problemas no balanço de pagamentos dos países subdesenvolvidos. Do lado da oferta os problemas estão relacionados à fragilidade do mercado interno, onde as indústrias periféricas trabalham com alta capacidade ociosa que forçam os salários para baixo, e às diferenças tecnológicas. Segundo Santos e Oliveira (2008) Prebisch notou, em seus trabalhos, que a produtividade do centro é maior que na periferia, tornando seus produtos mais competitivos. Para tentar compensar tal situação, as indústrias periféricas procurariam reduzir custos, principalmente por meio do corte de salários. Outro problema é que, devido à escassez do fator trabalho, as tecnologias centrais são poupadoras de mão de obra. Ao adotar tais inovações nos países periféricos o resultado tende a ser uma maior massa de pessoas fora das relações de produção capitalista, além de salários mais baixos.

Seguindo com uma nova abordagem para os problemas das economias periféricas, há também uma análise da inflação, chamada pelos cepalinos de inflação estrutural, sendo um dos principais entraves para o desenvolvimento dos países periféricos. Esta análise parte, segundo Sunkel (2000), da classificação do tipo inflacionário e do estudo da sua inter-relação para, posteriormente, uma análise dos mecanismos de propagação. A inflação seria classificada, então, em três: inflação básica ou estrutural; inflação circunstancial e inflação cumulativa. A inflação básica ou estrutural ocorre quando as novas demandas da população não são atendidas, tendo como reflexos a insuficiência na oferta de alimentos e produtos básicos, baixa importação e baixos níveis de investimentos. A incapacidade de oferta está intimamente relacionada às baixas taxas de investimentos. Uma vez que boa parte da população está fora das relações de produção capitalista, o mercado interno para produtos industrializados é muito baixo. Mesmo quando há um aumento da demanda, os produtores preferem aumentar o nível de preços, contribuindo para o aumento da inflação, à investir a fim de melhorar sua produtividade. Outro problema é que, além da lentidão no processo de adaptação de tecnologias, os países desenvolvidos ficaram dependentes da importação de produtos de maior valor agregado, gerando déficits comerciais. Uma vez que estes países são essencialmente exportadores, as constantes desvalorizações cambiais elevam os preços dos

produtos importados, contribuindo ainda mais ao aumento da inflação. As inflações circunstanciais, ainda de acordo com Sunkel (2000), decorrem de problemas exógenos como aumento no nível de preços dos bens importados ou aumento dos gastos do governo. Já a inflação cumulativa provém da própria inflação, é a chamada inflação inercial.

Dando continuidade à linha do conceito de inflação estrutural, também fora elaborado o conceito de heterogeneidade estrutural. Tal pensamento tinha como foco a capacidade produtiva de cada setor da economia considerando a quantidade de cada fator utilizado e o nível de transbordamento para os demais setores. Assim, percebeu-se que a distribuições das atividades em regiões diversas criavam disparidades regionais, dividindo a economia em três camadas, segundo Pinto (1970 apud SANTOS; OLIVEIRA 2008). A primitiva era especializada na produção de bens de subsistência e com baixa produtividade, a intermediária estava dentro da média e o polo moderno era onde encontravam-se as principais atividades e os maiores níveis de produtividade, voltadas para a exportação, indústria e serviços. Essa heterogeneidade gerava discrepâncias nas remunerações dos fatores, diferentemente das economias centrais onde, devido à uma economia mais homogênea, a remuneração era mais equilibrada, ou seja, com uma menor desigualdade de renda.

A tecnologia passa a ganhar mais destaque nas discussões da Cepal após os trabalhos de um dos seus principais teóricos: Fernando Fajnzylber. Inspirado na escola neoschumpeteriana haveria os países líderes em inovações (centro) e os seguidores (periféricos). Os seguidores alcançariam o desenvolvimento mediante a criação de sistema nacional de inovação segundo Freeman (1995 apud SANTOS; OLIVEIRA 2008), que possibilitaria a absorção das tecnologias centrais, permitindo, assim, a realização do *catching up* tecnológico. Esse processo continuaria até o amadurecimento nas nações subdesenvolvidas a ponto de deixarem de ser seguidoras e tornarem-se líderes tecnológicas. Fajnzylber foca seus estudos, segundo Santos e Oliveira (2008), em dois pontos principais. O primeiro é a transferência de tecnologia do centro para a periferia. Apesar dessa absorção, os países periféricos ainda apresentam um estágio atrasado no avanço tecnológico. Um agravante é o fato da presença de empresas multinacionais dos países desenvolvidos em seu território. Em determinados estágios onde há uma lacuna estrutural, as indústrias não conseguem avançar, de forma que buscam o mercado externo (periferia) como fonte de fatores de produção. Ainda que tais empresas importem máquinas de suas sedes centrais, elas tendem a utilizar equipamentos obsoletos em detrimento aos utilizados no centro. Assim, esta seria uma das formas de reprodução do atraso tecnológico das economias periféricas. Outro problema da importação de tecnologias é que, segundo Santos e Oliveira (2008), estas não são adaptadas às

realidades dos países subdesenvolvidos. Uma vez que tais tecnologias são poupadoras de mão-de-obra, há um impasse visto que tal fator é abundante nestes países. Além disso, a presença de multinacionais inibe o surgimento de uma indústria nacional inovadora. A solução, para Fajnzylber, ainda de acordo com Santos e Oliveira (2008) estava em seu segundo foco de estudo. A construção de um núcleo endógeno de dinamização tecnológica permitiria às nações periféricas um melhor aproveitamento dos recursos disponíveis em seu território, uma menor dependência das tecnologias oriundas dos centros econômicos, além de uma melhora nos níveis de produtividade.

1.3 O social desenvolvimentismo

O social desenvolvimentismo, que muitos tratam não como uma nova ideologia política posta em prática, mas sim como uma inflexão juntamente às políticas neoliberais até então vigentes, concebia uma maior participação do Estado na economia. O mesmo trata-se de um conjunto de ideias que possuem influência tanto do pensamento keynesiano quanto da visão nacional desenvolvimentista e estrutural da CEPAL. De acordo com Moraes e Saad Filho:

O sentido mais amplo das mudanças foi dar ativismo ao Estado no domínio econômico, principalmente (a) no fomento à produção via financiamento de capital e investimentos públicos em infraestrutura; (b) na expansão do mercado de consumo de massa via programas de transferência de renda, elevação do salário mínimo e do crédito ao consumo; e (c) apoio à formação de grandes empresas brasileiras, transformando-as em agentes competitivos em frente às multinacionais tanto no mercado interno como no mercado internacional, via crédito e outros incentivos regulatórios para aquisições e fusões, e também via apoio diplomático, em especial nas relações Sul-Sul. (MORAIS; SAAD FILHO, 2011, p.520)

Assim, o principal objetivo do social desenvolvimentismo é acelerar o crescimento da economia via demanda, uma proposição bastante apoiada na concepção keynesiana, e promover uma melhor distribuição de renda por meio de políticas sociais, como “Bolsa Família”, “Fome Zero” e demais ações governamentais como o PAC – que constitui-se de investimentos em infraestrutura.

O social desenvolvimentismo, de acordo com Biancarelli e Rossi (2014), busca um dinamismo econômico capaz de associar crescimento da infraestrutura e melhora na distribuição de renda, com esta última sendo peça chave para a compreensão de crescimento econômico na visão do mesmo. Em outras palavras, o aspecto social passa a ser o elemento central deste modelo, passando a ser considerado o indutor do crescimento econômico via

distribuição de renda e aumento da demanda. Tal concepção vai ao encontro da ideia de “crescer para distribuir”. Os investimentos em infraestrutura, por sua vez, teriam impactos tanto no curto quanto no longo prazo. No curto prazo como forma de reascender a economia e gerar emprego e renda. No longo prazo como forma de dar, à indústria brasileira, competitividade internacional.

No projeto desenvolvimentista o regime macroeconômico teria, para Biancarelli e Rossi (2014), dois objetivos principais: “[...] i) orientar a política macro para uma atuação anticíclica; e ii) criar um ambiente macroeconômico favorável ao investimento produtivo.” (BIANCARELLI; ROSSI, 2014, p.11-12) A política macroeconômica deve ser anticíclica porque um pressuposto básico é que o sistema capitalista cria, em si próprio, crises periódicas, ou seja, as crises são endógenas ao sistema. Portanto, as políticas macro deveriam possuir um certo grau de flexibilidade uma vez que o país passaria por mudanças estruturais que exigiriam repostas rápidas e adequadas que um modelo mais “engessado” teria dificuldade em prover. Neste contexto, a orientação dos gastos estatais é peça fundamental como gerador de demanda agregada, uma vez que o mesmo teria o papel de auxiliar o crescimento econômico.

O segundo objetivo, criar um ambiente favorável aos investimentos produtivos, é estabelecido por meio de uma relação entre o ambiente macroeconômico e o ambiente microeconômico. As decisões tomadas pelo governo, especialmente sobre juros e câmbio, influenciam diretamente as escolhas do investidor. Portanto, um ambiente estável e equilibrado estimularia os instintos empresariais. Coutinho (2005 apud BIANCARELLI; ROSSI, 2014).

No que diz respeito às metas de inflação, o pensamento social desenvolvimentista possui uma abordagem que denota a clara influência do estruturalismo cepalino, uma vez que considera que a inflação observada no Brasil possui origem em problemas estruturais do lado da oferta. Entre estes problemas, de acordo com Biancarelli e Rossi (2014), estão: 1) o processo de distribuição de renda cria novas classes de consumo, aumentando a demanda, e exigindo uma ampliação da oferta que não acontece num curto espaço de tempo; 2) os gargalos em infraestrutura; 3) a utilização da taxa de câmbio como estabilizadora da flutuação dos preços das commodities ocorrendo, por vezes, valorizações cambiais que inibem a produção industrial; e 4) o uso do juros como instrumento de política monetária – um aumento dos juros tende a inibir investimento e, ato contínuo, reduz a oferta de produtos causando mais inflação.

Assim, no modelo social desenvolvimentista, o regime de metas de inflação deveria ser mais flexível, levando em consideração, de acordo com Biancarelli e Rossi:

[...] i) que a meta de inflação não seja um objetivo exclusivo da política monetária, ii) que a meta de inflação seja flexível o suficiente para acomodar as pressões de preços decorrentes das transformações estruturais inerentes ao processo de desenvolvimento e outros choques de oferta, e iii) que a taxa de juros não seja o único instrumento para atingir a meta de inflação e que outros instrumentos sejam usados dependendo da origem do fenômeno e da natureza do impulso inflacionário (BIANCARELLI; ROSSI, 2014, p.35)

A respeito de política cambial, o modelo social desenvolvimentista, de acordo com Biancarelli e Rossi (2014), sugere uma política ativa, por quatro motivos. O primeiro é o ciclo de preços de commodities. Em economias especializadas em bens industriais, quando há um choque de demanda as empresas tendem a ajustar as quantidades produzidas. Já nas economias agroexportadoras, em mesma situação, os ajustes acontecem nos preços. Assim, as receitas de um país exportador de bens primários ficam à mercê do mercado e por fim afetariam o câmbio.

O segundo motivo está ligado à Conta Corrente no Balanço de Pagamentos. Países que estão essencialmente exportadores de bens primários tendem, segundo Bresser-Pereira (2008; 2013), à uma sobrevalorização cambial. Isso se deve à chamada “doença holandesa”. Esta situação é definida abundância de recursos naturais que geram vantagens comparativas aos países que os possuem. Assim, de acordo com autor, os países acabam se especializando na exportação de tais bens primários e a entrada de divisas oriundas da venda destes produtos resultam na sobrevalorização cambial. Esta, por sua vez, levaria à uma situação de “desindustrialização”, uma vez que os bens importados ficariam mais baratos. Deste modo, a política cambial deveria evitar uma possibilidade de valorização do câmbio acima do equilíbrio de modo a evitar que o país fique dependente dos produtos primários.

O terceiro motivo, ainda segundo os autores, é a necessidade de neutralizar instabilidades no setor financeiro. Partindo do pressuposto que o mercado nem sempre leva à uma taxa de câmbio de equilíbrio, os países correriam risco de uma volatilidade financeira. Tal volatilidade é nociva para países como o Brasil, uma vez que a valorização cambial leva à aumento do nível de preços (inflação).

O quarto motivo diz respeito às operações de *carry trade*⁴. Nestes casos, países que apresentem uma alta taxa de juros tendem à uma sobrevalorização cambial durante a fase ascendente do ciclo de liquidez e a depreciarem, de forma mais abrupta, na fase descendente. As políticas cambiais deveriam agir para neutralizar tais volatilidades.

⁴ Operações nos mercados de câmbio, onde os investidores pegam emprestado em um país a um determinado nível de taxas de juros e aplicam em outra moeda, a um juros mais elevado.

No ideário social desenvolvimentista, os gastos públicos são parte fundamental para que suas ações apresentem resultados efetivos. Desta maneira, uma política fiscal pautada em metas de superávit não é a melhor forma de articulação. Uma vez que um dos pressupostos desenvolvimentistas é que a distribuição de renda é essencial para garantir uma demanda agregada, a arrecadação e, principalmente, o investimento estatal, são peças chave para seu funcionamento. Assim, existe uma incompatibilidade entre aumentar gastos de forma a gerar renda (política fiscal expansionista) e ao mesmo tempo aumentar impostos e/ou cortar gastos (política fiscal contracionista) para ter um superávit. Outro caso a se considerar é quando a economia encontra-se aquecida. Pressupondo que, em uma economia aquecida, a arrecadação estatal tende a ser alta, a expectativa é que esta seja revertida em mais investimentos. Neste quadro, existe a possibilidade de um aumento da demanda agregada que resultaria em pressões inflacionárias.

Existem três possibilidades, de acordo com Biancarelli e Rossi (2014), de forma a congregar as metas de superávit com uma maior participação estatal, via política fiscal, na economia. A primeira seria ampliar o prazo para se alcançar as metas de superávit. Neste caso, em alguns períodos, o governo seria mais interventor e em outros menos, de forma que na média final a meta seria alcançada. Outra possibilidade seria estabelecer um mecanismo que permita ao Estado praticar políticas expansionistas nos momentos descendentes dos ciclos econômicos e ser mais contracionista no momento ascendente deste ciclo, amparado por um fundo orçamentário que o mesmo teria obrigação de reabastecer. A terceira proposição seria a criação do sistema de bandas de superávits que funcionariam de forma similar às metas de inflação.

1.4 Friedman e a crítica ao pensamento keynesiano

Nesta seção, apresenta-se, de forma básica, as ideias de Milton Friedman, economista norte-americano sobre o pensamento keynesiano e suas concepções de como deveriam ser guiadas a economia. Ressalta-se que Friedman apresenta suas proposições teóricas ainda quando o modelo keynesiano estava em voga vindo, posteriormente, a influenciar o pensamento dominante que se sucedeu à quebra do modelo de bem estar social.

Friedman (2010), parte sua análise da reestruturação da chamada Curva de Phillips. Os trabalhos de A. W. Phillips, supunham que existia uma relação de trade off entre salários e desemprego. Altos níveis de desemprego seriam acompanhados por baixos níveis de salários; e baixos níveis de desemprego por altos níveis de salários. Os salários, por sua vez, estavam

diretamente relacionados aos níveis de preços, daí a relação entre inflação e desemprego. Desemprego alto estaria relacionado à níveis mais baixos de inflação; e por sua vez para obter-se níveis baixos de desemprego tolerava-se uma inflação maior, ficando a escolha a cargo dos proponentes de políticas econômicas. Entretanto, como Friedman (2010) expõe, após a Segunda Guerra Mundial, a taxa de inflação, que deveria ser consistente a um determinado nível de desemprego, era bastante volátil. Na verdade, durante o período, observou-se que tanto a taxa de inflação, quanto a de desemprego estavam subindo, mesmo com os governos buscando uma situação de pleno emprego. Esta situação ficou conhecida como estagflação. Friedman (2010) destaca que se todos os agentes previssem um aumento no nível de preços, tais aumentos seriam repassados e os preços reajustados, de forma que esta elevação não justificaria uma mudança no nível de emprego.

A volatilidade na inflação, segundo Friedman (2010), poderia gerar uma distorção no sistema de preços e, conseqüentemente, na coordenação da atividade econômica. Isso aconteceria porque ficaria difícil obter informações sobre os preços relativos na economia, como os custos de produção, por exemplo. Desta maneira, seria mais complexo o cálculo do que produzir ou quanto produzir. Quanto mais volátil for a inflação, mais difícil seria extrair estas informações, impactando diretamente na engrenagem econômica.

Friedman (2010) ressalta que os governos não buscavam, deliberadamente, uma alta da inflação, mas que esta era consequência das políticas de pleno emprego e bem estar, que resultam em gastos governamentais. Entretanto, segundo o autor, a população seria defensora de uma moeda estável, o que conduziria à adoção de políticas de combate à inflação. Dentre elas estaria o controle de preços administrados pelo governo, o controle de salários e a política cambial.

Sobre a política fiscal na visão de Friedman, Lopreato (2012), afirma que para o autor a mesma não teria efetividade em resolver problemas de curto prazo. Friedman acreditava que a estabilidade na velocidade da moeda teria uma maior influência na renda do que as variações na demanda oriundas do gasto governamental. Assim, caso o déficit não for acompanhado por um aumento na oferta de moeda seu efeito duraria apenas enquanto ocorresse. Segundo Lopreato (2012), Friedman questionava a utilização de políticas discricionárias, como programas de obras públicas e programas de transferência de renda, porque, segundo o autor, existiam *lags* entre a sua adoção e seus resultados. Ou seja, a resposta à uma ação fiscal não era imediata. Desta forma, Friedman (2010) acreditava que o governo deveria planejar os investimentos e gastos públicos de acordo com o entendimento da

sociedade do nível desejado e programar uma carga tributária que permitisse esse nível de gastos, sem se preocupar com oscilações de curto prazo.

Friedman (1968) afirma que a visão sobre a política monetária após a crise de 29 era de que a mesma seria insuficiente para estancar a retração observada à época. Friedman (1968) destaca que, se a preferência pela liquidez em uma situação de desemprego fosse invariável, como ponderava Keynes, então uma redução das taxas de juros não surtiria efeito algum. Do mesmo modo, se consumo e investimento fossem pouco afetados pelos juros, como alguns keynesianos pressupunham, novamente a taxa de juros seria ineficaz. A saída, como enfatizada pela teoria keynesiana, seria a política fiscal. Assim, caberia à política monetária a manutenção do juros baixa, de forma a incentivar investimentos privados complementares aos investimentos públicos, assim como os pagamentos do financiamento público, como por exemplo os juros da dívida pública. Portanto, o objetivo seria alcançar o estado de pleno emprego, com o controle inflacionário ficando em segundo plano.

Friedman (1968) afirma, então, que a política monetária não poderia determinar nem a taxa de juros nem a taxa de desemprego no longo prazo. Segundo o autor, no primeiro caso, o consenso era que se a autoridade monetária quisesse abaixar a taxa de juros deveria aumentar a oferta de moeda. E se buscasse um aumento no juros, realizar a operação oposta. Entretanto, ainda que inicialmente tal premissa seja verdadeira, uma maior disponibilidade de moeda aumenta as despesas, que por sua vez geram renda e com uma maior disponibilidade aumenta a preferência pela liquidez e empréstimos. Tenderá, também, a elevar o nível de preços, o que acarretaria numa redução da renda real. Este cenário levaria, no médio/longo prazo, a uma retomada no aumento da taxa de juros, retornando-a ao momento anterior à expansão monetária.

Friedman (1968) vai além e assume que uma expansão da base monetária poderá significar até mesmo um aumento da taxa de juros. Ele explana que, em caso de ascensão do níveis de preços, o público tenderá a criar uma expectativa de permanência dos preços em alta, reajustando, desta forma os acordos de empréstimos a uma taxa de juros mais alta. Estes efeitos explicariam, portanto porque todas as tentativas de manutenção de baixas taxas de juros resultaram em inúmeras intervenções das autoridades monetárias em operações de open Market. Friedman (1968) observou, empiricamente, que taxas de juros baixas tem sido associadas à uma menor expansão da base monetária e que taxas de juros altas tem sido associadas à uma maior expansão da base monetária. Assim, caso o desejo fossem taxas de juros nominais mais baixas, o caminho seria uma política deflacionária. Caso fosse o desejo oposto, as políticas deveriam ser inflacionárias.

Já sobre o segundo caso, o da determinação do nível de desemprego, Friedman (1968) parte do pressuposto da existência de uma taxa natural de desemprego. Se a autoridade monetária tentasse determinar um nível de desemprego abaixo da taxa natural partindo de um cenário onde a taxa de desemprego estivesse maior que a desejada e os preços estáveis, proceder-se-ia com uma expansão da base monetária. Essa expansão terá, inicialmente, o mesmo efeito já apresentado anteriormente. Reduzirá a taxa de juros e aumentará os gastos individuais, não resultando, até então, num aumento do nível de preços. Haveria um aumento da produção e da oferta de emprego, que estaria menor do que a taxa natural, com os salários reais tendendo a crescerem. Entretanto, considerando que este cenário leva a um aumento no nível de preços, os empregados buscarão uma correção em seus salários, fazendo, desta forma, com que os salários reais aumentem. Este aumento levaria, no médio/longo prazo a uma redução do nível de emprego. Assim, caso quisesse manter a taxa de emprego abaixo da taxa natural, a autoridade monetária deveria manter sua política de aceleração da base monetária, resultando em aceleração da inflação. Friedman (1968) destaca que a taxa natural de desemprego não é fixa, mas que ela não pode ser estimada. O autor destaca que existirá um *trade off* entre inflação e desemprego apenas no curto prazo, devido à adaptação dos agentes aos novos níveis de preços. Destaca-se, ainda, que uma taxa de inflação crescente poderia reduzir o desemprego, mas uma taxa elevada não.

Friedman (1968) também aponta onde e como a política monetária deveria ser utilizada. Para o autor era imprescindível que a mesma proporcione a todos os agentes confiança que o nível de preços permanecerá estável. Destaca-se também que a política monetária seria uma forma de controlar distúrbios oriundos de outras fontes. Quando da ocorrência, por exemplo, de déficits orçamentários, a oferta de moeda poderia crescer mais lentamente, controlando a inflação, ao preço de um juros inicialmente maior, mas que cairá no longo prazo. Já em caso, por exemplo, de expansão da economia, a oferta de moeda poderia ser acelerada, propiciando fontes de investimentos, desde que não se estendesse por longos períodos.

Friedman (1968) ressalta, também, a importância de evitar oscilações bruscas na condução da política econômica. O autor afirma que deliberações da autoridade monetária podem surtir o efeito apenas meses depois. Por fim, ele propõe a adoção de uma taxa de crescimento constante, mas moderada, do montante monetário, de forma a trazer estabilidade ao ambiente econômico, lembrando que períodos de estabilidade econômica são períodos de estável crescimento da base monetária.

2. HISTÓRIA ECONÔMICA BRASILEIRA: POLÍTICAS ADOTADAS

Este capítulo tem como objetivo mostrar a condução econômica brasileira e as medidas adotadas ao longo dos anos, a partir dos anos 1950 até os dias atuais, demonstrando como o pensamento cepalino de nacional desenvolvimentismo pautado pela substituição de importações, influenciou vários programas de governo brasileiro até início dos anos 1980. Para isto está subdividido em três seções. Na primeira seção apresenta-se, de forma resumida, como era pensada a economia brasileira no período que vai do governo de Eurico Gaspar Dutra ao de Fernando Collor, bem como os programas adotados. Posteriormente, na segunda seção, explana-se sobre a adoção do tripé macroeconômico no governo de Fernando Henrique Cardoso e mantido por Luís Inácio “Lula” da Silva até a crise internacional em 2008. Por fim, na terceira seção, a mudança da visão política, em Lula e Dilma Rousseff, com a adoção do social desenvolvimentismo.

2.1 Governos brasileiros: planos de desenvolvimento e estabilização

A política econômica do governo de Eurico Gaspar Dutra (1946-1950) pode ser marcada pois dois pontos, segundo Viana e Villela (2011). O primeiro é a mudança com relação ao comércio exterior, com o fim do livre mercado de câmbio e a adoção do sistema de contingenciamento das importações. O segundo é a passagem de uma política contracionista, de cunho ortodoxo que tinha diagnosticado a inflação como principal problema, para outra com metas fiscais e monetárias mais flexíveis. A adoção do controle de importações provocou um estímulo à implantação da prática de substituição de importações, impulsionando o surgimento de indústrias de bens duráveis. O desenvolvimento industrial contava com um ambiente favorável: câmbio sobrevalorizado, subsídios via preços artificialmente baratos, o protecionismo do governo e o desenvolvimento de um mercado interno.

Quem primeiro propôs o nacional desenvolvimentismo no Brasil foi Getúlio Vargas. Estruturado sob a ideia de substituição de importações Vargas, em suas diversas passagens pela presidência brasileira, incentivou a industrialização tendo o Estado brasileiro papel fundamental como agente promotor de mudanças. Já em seu último governo (1951-1954), ainda de acordo com Viana e Villela (2011), Vargas tinha dois objetivos específicos: estabilização da economia via políticas restritivas para combate à inflação e investimentos na economia. Para isso ele contava com o apoio da CMBEU como grande financiadora de seus

investimentos. Entre os anos de 1951-1952 seu governo manteve os limites à importação e taxas de câmbio sobrevalorizadas. Após um período de liberalização das licenças de importação, onde verificaram-se desequilíbrios na balança comercial, o governo retornou ao controle das licenças de importação, posteriormente criando o sistema de taxas múltiplas de câmbio que tinha como objetivo estimular a exportação e desestimular a importação de bens não essenciais.

Com o fim da CMBEU, os problemas centrais eram dois: a situação cambial e o financiamento do déficit público sem emissão de moeda. O governo adotou então a instrução 70 da SUMOC que restabelecia o monopólio cambial ao Banco do Brasil; extinguiu o controle quantitativo de importações e instituía leilões de câmbio; instituía um sistema de bonificações sobre a taxa oficial para as exportações. O resultado foi uma desvalorização cambial que gerou um aumento da inflação – também influenciado pelo aumento de 100% do salário mínimo concedido por Vargas. Sem apoio político, isolado e sofrendo pressão de diversos grupos Vargas veio a cometer suicídio.

O interregno Café Filho (1954-1955) tinha como objetivo principal o enfrentamento da situação cambial. Com o objetivo de remover os obstáculos à entrada de capital estrangeiro fora adotado, de acordo com Viana e Villela (2011), a instrução 113 da SUMOC. Posteriormente, fora elaborado um plano de reforma cambial, que visava unificar todas as taxas de câmbio praticadas no país. Tal proposta tinha o agrado do FMI, mas não fora aprovado pelo Congresso.

Juscelino Kubistchek terá como carro chefe de seu processo industrializante nacional a indústria automobilística, aprofundando ainda mais, segundo Villela (2011), o processo de substituição de importações. Ele implantará o Plano de Metas que terão como pilares investimentos em energia, transporte, alimentação, indústria de base e educação. JK, como era conhecido, terá uma visão um tanto distinta de Vargas. Enquanto este último apostava nos investimentos nacionais e era patrocinado pela burguesia industrial da época, o primeiro utilizará como fonte de investimentos capital externo. Ainda de acordo com Villela (2011), no período de 1956-1963 (governos de JK, Jânio Quadros e João Goulart) o crescimento do produto foi exitoso, muito em parte ao Plano de Metas. Entretanto, os resultados apresentados para inflação, finanças públicas e contas externas não foram satisfatórios. Ao fim do governo de Juscelino a inflação estava entre 30% e 40%, enquanto o déficit federal dobrou entre 1956 e 1963. Para conter a inflação Juscelino lançou o Plano de Estabilização Monetária PEM. Porém, devido ao viés mais ortodoxo do plano, que tinha como uma das bases a contenção do

crédito e de aumentos salariais, Juscelino, de acordo com Villela (2011), ao sofrer pressão de diversos grupos políticos, abandonará o plano.

Tentando resolver os problemas macroeconômicos deixados por JK, Jânio lançará um plano de cunho também ortodoxo que entre outras propostas contava com a desvalorização e unificação cambial e redução dos gastos públicos. Sem apoio no Congresso o mesmo veio a renunciar, acreditando que o povo clamaria por seu retorno.

João Goulart assume como novo presidente e implanta o Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social que buscava reverter a queda da taxa de crescimento da economia e combater a inflação. O plano, de acordo com Villela (2011), que fora elaborado por Celso Furtado tinha duas vertentes. Uma mais ortodoxa para o combate da inflação e uma mais cepalina para o desenvolvimento econômico, ou seja, uma manutenção do processo de substituição de importações. O plano incluía também as reformas de base, com destaque para a reforma agrária. Os resultados foram uma desaceleração da economia, descontrole das contas públicas e déficit do balanço de pagamentos. Durante seu governo João Goulart adotou, segundo Villela (2011), uma postura mais à esquerda, aproximando-se de países socialistas. Internamente observara-se invasões de terras e nacionalização de empresas. Com a perda de apoio popular, o governo foi vítima de um golpe militar.

O período de 1964 a 1973, que será constituído pelos governos militares de Humberto Castello Branco (1964-1966), Arthur da Costa e Silva (1967-1969) e Emílio Garrastazu Médici (1969-1973) ficará conhecido como “milagre econômico”. No governo Castello Branco, segundo Hermann (2011), o viés era mais ortodoxo, de combate à inflação, expansão das exportações e retomada do crescimento. Tal período ficará marcado como uma fase de ajustes conjuntural e estrutural da economia. Para tanto será lançado o PAEG (1964-1966), cuja as bases eram um ajuste fiscal via aumento de receita e contenção de despesas e política monetária contracionista. A inflação deveria ser combatida de forma gradual e deveriam ser feitas reformas tributária e financeira. Há de se destacar que o PAEG não poderia afetar drasticamente a população pois o governo militar havia chegado ao poder como o salvador da economia brasileira. De acordo com Hermann (2011), durante o período o Brasil voltou a crescer, mesmo que à taxas moderadas. Por outro lado, o plano não conseguiu controlar a inflação como pretendia.

A partir de 1968 começa o período do milagre econômico propriamente dito. Já no governo Costa e Silva, de acordo com Hermann (2011), fora lançado o PED, que mantinha a ideia de combate progressivo à inflação e a tomada de políticas de incentivo ao crescimento, visando o fortalecimento do investimento privado, o investimento por parte do governo em

infraestrutura e a ampliação do mercado interno. Internamente, os fatores que favoreceram a execução do plano foram a capacidade ociosa existente na economia, o controle de preços elaborado pelo governo – inclusive com queda real dos salários – e a expansão da agricultura que impossibilitou qualquer choque inflacionário no setor. Já no contexto externo o Brasil aproveitou-se da alta dos preços das *commodities* e a disponibilidade de liquidez internacional. As propostas do PED serão mantidas também no governo Médici e, neste período, o país crescerá em média 11% ao ano.

O período 1974-1984, no plano econômico marca, de acordo com Hermann (2011), o auge e o esgotamento do modelo de substituição de importações caracterizado pela forte presença do Estado e pelo endividamento externo. O crescimento da economia brasileira no período anterior, o “milagre econômico”, fora marcado pela forte dependência estrutural em relação ao petróleo e bens de capital. Com o aumento da dívida externa, amplia-se a vulnerabilidade financeira do país. Para cumprir com a dívida caberia ao governo gerar superávits comerciais e/ou captar novos recursos externos refinanciando a dívida. Em 1973 ocorre o primeiro choque do petróleo que, para Hermann (2011), transforma a dependência externa em um quadro de restrição externa, uma vez que com o aumento dos preços do mesmo a capacidade de importação, e conseqüentemente de crescimento, da economia diminuem. Por outro lado, os “petrodólares” acabaram por financiar o endividamento de países como o Brasil, uma vez que as receitas dos países produtores de petróleo buscavam países industrializados, a procura de retornos financeiros.

Neste contexto, é apresentado, durante o governo Geisel, o II PND que visava a aceleração do processo de substituição de importações, a redução da dependência externa e o aumento da capacidade exportadora. Os investimentos estavam voltados aos “pontos de estrangulamento” da economia nacional como infraestrutura energia e exportação e partiriam, principalmente, das empresas estatais, que segundo Hermann (2011), possuíam melhores condições de captar crédito. A viabilidade do II PND dependia, principalmente, do financiamento via recursos externos. Para conter os avanços inflacionários, o governo adotou políticas monetária e fiscal restritivas, sem, contudo, que as mesmas inviabilizassem o plano de desenvolvimento. Assim, ainda de acordo com Hermann (2011), o governo Geisel não diminuiu consistentemente a inflação, mas evitou sua aceleração.

O governo de João Figueiredo (1979-1984) será marcado, de acordo com Hermann (2011), por vários ajustes estruturais. Em 1979 evidencia-se o segundo choque do petróleo, que culminará no aumento das taxas de juros internacionais, deteriorando, assim, a dívida externa brasileira e o programa de substituição de importações. O primeiro ajuste, o externo,

seria obtido via correção de preços, especialmente através do câmbio, e da correção de tarifas públicas. Controlar-se-ia, também, via juros, o consumo interno. A partir de 1981, com os resultados desfavoráveis do ajuste externo, o foco passa a ser interno. Além da política monetária restritiva já adotada, a política fiscal também passou a restritiva, com redução dos gastos públicos. O impasse da dívida externa só começará a ser enfrentado, segundo Hermann (2011), após acordos internacionais.

O período da “Nova República”⁵, já redemocratizada e que começa com o governo de José Sarney, será marcado, ainda que por bons resultados na produção, por programas que visavam enfrentar um dos principais problemas da economia brasileira, a inflação. O Brasil vivia o problema da inflação inercial, que decorreria, resumidamente, da ocorrência de contratos com cláusulas de indexação. Assim, de acordo com Castro (2011), a tendência inflacionária torna-se a própria inflação do período anterior. A solução estaria na desindexação da economia, que seria feita através da correção dos preços. Esta correção deveria ser feita de acordo com o preço médio registrado. Caso fosse feita com os preços em pico poderia causar hiperinflação. Se fosse feita com os preços em vale, o resultado poderia ser a deflação.

O Plano Cruzado tinha quatro bases: 1) nova moeda, passando de cruzeiro para cruzado; 2) congelamento de preços por um ano; 3) rendimentos da poupança passariam a ser trimestrais e não mais mensais; e 4) os salários deveriam ser calculados pela média dos últimos seis meses. Inicialmente o plano obteve sucesso contendo a inflação. Entretanto, o mesmo, de acordo com Castro (2011), acelerou uma demanda já aquecida, o que aumentou o consumo. O resultado foi o desabastecimento da economia, especialmente dos produtos que tiveram seus preços congelados no vale. Para conter o consumo o governo anunciou o Cruzadinho, um plano no aumento de preços e investimentos em infraestrutura. Entretanto o mesmo não conseguiu reduzir o consumo. Após as eleições fora lançado o Cruzado II que buscava um aumento da arrecadação via aumentos dos impostos dos bens de consumo final. O Cruzado II serviu, de acordo com Castro (2011), como válvula de abandono definitivo do congelamento de preços e conseqüentemente de todo o Plano Cruzado.

Com a entrada de Luiz Carlos Bresser-Pereira no Ministério da fazenda o mesmo elaborou um novo plano que ficou conhecido como Plano Bresser. Tal plano tinha, de acordo com Castro (2011), uma visão ortodoxa e uma heterodoxa. Do lado ortodoxo, a utilização das

⁵ Termo utilizado para referir-se ao período iniciado após redemocratização. Normalmente é considerado como tendo iniciado em 1985, quando foram realizadas eleições indiretas para presidente. Também é conhecido como Sexta República Brasileira.

políticas fiscal e monetária para conter a inflação. Do lado heterodoxo o congelamento de preços que seria feito em três fases. Congelamento, com reajuste de preços; flexibilização do congelamento; descongelamento total. Inicialmente o plano teve sucesso, mas com a flexibilização do congelamento e o histórico de fracassos dos planos anteriores, os preços foram amplamente reajustados, o que minou o combate à inflação. Em 1988 foi lançado a “política do feijão com arroz” que adotava medidas ortodoxas no combate da inflação. Em 1989 é lançado o Plano Verão. O plano mantinha a mesma ideia de combate híbrido dos demais. As novidades eram a tentativa de desindexar a economia e o lançamento de uma nova moeda, o cruzado novo. Inicialmente o plano teve sucesso no combate à inflação, mas como não havia mais mecanismos de indexação, cada agente buscava corrigir os preços com o índice que melhor lhe agradava. A inflação, no início dos anos 1990, era de 80% ao mês.

Fernando Collor (1990-1992) anuncia, já no seu primeiro dia de governo, o que viria a ser chamado de Plano Collor I. O mesmo constituía-se, segundo Castro (2011), de congelamento de preços – prática já desgastada publicamente, a reintrodução do cruzeiro como moeda e, a ação mais criticada, o sequestro da liquidez. O governo bloqueou todas as aplicações financeiras que ultrapassassem NCr\$50.000 por 18 meses, prometendo devolvê-las em 12 parcelas com correção monetária e juros de 6% ao ano a partir de setembro de 1991. Na parte fiscal houve aumento da carga tributária, redução de ministérios e autarquias federais. Apesar de uma redução da inflação mensal de 80% para 10%, o governo sofreu críticas por conta do bloqueio de recursos, do congelamento de preços e do ajuste fiscal ter sido feito às custas do contribuinte. O Plano Collor II, apresentado em 1991, tinha como objetivo conter a inflação. Os meios utilizados seriam a racionalização dos gastos públicos, corte das despesas e desenvolvimento do parque industrial nacional. No combate à inflação, o foco era a eliminação do componente indexador. Segundo Castro (2011), invés de indexação ser feita baseada na inflação do período anterior, a mesma deveria ser feita com a expectativa futura do índice de preços. Isso seria chamado de neogradualismo. Inicialmente o plano teve sucesso no combate da inflação, mas com a situação política insustentável, que culminou no impeachment de Collor, o plano não teve sucesso.

Durante seu mandato, Collor criou o PND que buscava, por meio de privatizações, dar maior competitividade e ampliar a concorrência na economia brasileira, resultando, assim, numa maior abertura econômica. Durante todo o período (1990-1994), foram privatizadas 33 empresas federais, as estaduais entraram posteriormente. De acordo com Castro (2011), as privatizações foram relativamente modestas pois muitas empresas públicas estavam em má situação financeira, necessitando serem recuperadas para a venda, alguns setores não podiam

ser vendidos para grupos estrangeiros por imposição da constituição e existia pressão pública contra a ideia.

2.2 O tripé macroeconômico

A partir dos anos 1980 observa-se o surgimento do pensamento neoliberal ao *mainstream* econômico, sob a égide do Consenso de Washington, após questionamentos ao modelo keynesiano durante os anos 1970 que resultara em estagnação das economias e altos índices de inflação. De acordo com Bresser-Pereira (1991) o termo fora cunhado por Williamson em 1990, apesar de não existir, de fato, um consenso sobre todas as abordagens. Ainda segundo o autor, tal consenso tinha como influências teóricas a escola austríaca, o monetarismo, os novos clássicos e a escola da escolha pública.

Para Bresser-Pereira (1991), existiria em Washington e nos países desenvolvidos uma unidade de pensamento a respeito das causas da crise nos países latino-americanos observada nos anos 1980 bem como as formas de solucioná-las. Segundo o autor:

De acordo com a abordagem de Washington as causas da crise latino-americana são basicamente duas: a) o excessivo crescimento do Estado, traduzido em protecionismo (o modelo de substituição de importações), excesso de regulação e empresas estatais ineficientes e em número excessivo; e b) o populismo econômico, definido pela incapacidade de controlar o déficit público e de manter sob controle as demandas salariais tanto do setor privado quanto do setor público. (BRESSER-PEREIRA, 1991, p. 6)

Dentre as propostas estavam a responsabilidade fiscal, com intuito de reduzir o déficit público; a priorização dos gastos públicos em saúde, educação e infraestrutura; a abertura econômica; e a privatização de empresas estatais. Tais medidas, segundo Bresser-Pereira (1991) tinham como objetivo, no curto prazo, a estabilização econômica e no médio a longo prazo um crescimento econômico orientado pelo mercado com uma menor participação do Estado.

O Brasil, após anos lutando contra altos índices de inflação, conseguiu alcançar a estabilidade com o Plano Real. Passou, então, a adotar tais medidas neoliberais já nos anos 1990, primeiro com Fernando Collor e depois com seu sucessor Itamar Franco. Será durante o governo de FHC que as proposições neoliberais serão aplicadas com uma ênfase maior.

De acordo com Bogdanski; Tombini; Werlang (2000), o Brasil estava, desde 1994, num processo de estabilização econômica que tinham logrado êxito na redução da inflação. Isto teria sido possível graças a inúmeras reformas praticadas pelo governo, como a privatização de empresas, a liberalização ao comércio exterior e a reestruturação do sistema financeiro, por meio de modernização do aparato regulatório e a fusão de entidades do setor. Os autores destacam, também, o combate à indexação de preços, considerada uma das principais causas da hiperinflação presente desde a década anterior.

Entretanto, ainda de acordo com os autores, o enfrentamento de problemas estruturais da econômica brasileira, deu-se de forma gradual. Desta maneira, o país ficou vulnerável às crises ocorridas no período, como a crise do México (1994), a crise dos Tigres Asiáticos (1997), a crise na Rússia (1998). Desta forma, o Brasil ficou vulnerável à especulação, observando uma fuga de capitais. A saída foi aumentar a taxa de juros e propor um ajuste fiscal. Em 1999, o governo tentou promover uma desvalorização controlada do real, mas foi forçado à uma liberalização cambial, permitindo, assim, que o mesmo flutuasse.

Além disso, para alcançar o superávit exigido pelo FMI, o governo diminuiu gastos e aumentou impostos que, somados aos altos juros, resultou num aumento no índice de preços de 9% em 1999. Ainda naquele ano o governo também adotou o Regime de Metas de Inflação, que passariam a ser o norte da política monetária. Por fim, a Lei de Responsabilidade Fiscal adotada em 2000 representava diretrizes gerais no que tange aos gastos públicos, ficando em destaque limites para despesa com pessoal e do endividamento estatal.

Após este pacote de mudanças o Brasil adotou o chamado tripé macroeconômico, que era constituído por metas de inflação, controladas pelo Banco Central via taxa de juros, câmbio flutuante e metas de superávit primário, que funcionava como um regulador da dívida pública.

Para Franco (2014), um dos idealizadores do Plano Real, o tripé macroeconômico seria apenas uma pequena versão de um tripé maior. O autor afirma que a ideia de responsabilidade fiscal não poderia ser reduzido a um superávit, mas que supõe a sustentabilidade e eficiência do setor público. Já a proposição de moeda sadia não poderia ser atribuída apenas ao controle inflacionário, mas também o custo do crédito e a solidez do sistema financeiro. Por fim, à política cambial não poderia ser atribuída apenas o desenvolvimento ou não da indústria nacional. Supõe, também, a capacidade de inserção da economia brasileira no mundo globalizado.

De acordo com Barbosa Filho e Pessoa (2014), o tripé macroeconômico seria importante pois o mesmo traria previsibilidade à economia, algo que na história recente do Brasil seria quase impossível, possibilitando a construção de cenários futuros por parte dos agentes econômicos. Já para Bresser-Pereira (2013), o tripé macroeconômico constitui-se de uma armadilha: juros altos e sobrevalorização cambial. Essa situação conduziria a um processo de desindustrialização do Brasil, uma vez que, com o câmbio valorizado, a importação seria facilitada, limitando o mercado interno dos produtos nacionais. Ainda segundo o autor, como o setor primário não teria capacidade de absorver o excedente de mão de obra industrial, esta seria absorvida pelo setor terciário, amplamente dependente das importações.

O tripé, segundo Bresser-Pereira (2013), teria como objetivo uma alta taxa de juros a fim de beneficiar rentistas e financistas, e a conseguiria por meio de taxas de juros nominais elevadas e baixa inflação. Para o autor, ainda que seja importante um país obter superávit primário, seria errado permitir que a taxa de câmbio flutuasse “livremente” e que a política de metas de inflação seja mais importante que um câmbio competitivo e o pleno emprego. O ideal, por fim, deveria ser um equilíbrio entre as mesmas. Nas palavras do autor:

É ótimo que haja uma meta de inflação, desde que os responsáveis pela política econômica tenham também uma meta de câmbio e uma meta de crescimento, e façam os difíceis compromissos entre essas três metas. (BRESSER-PEREIRA, 2013, p.9)

Destaca-se, aqui, a importância que o tripé macroeconômico teve na estabilização do quadro econômico brasileiro, que possuía um vasto histórico de instabilidade, além de chegar, aos anos 1990, com uma dívida herdada de um modelo pautado no financiamento externo. Portanto, o tripé, ainda que possa ser questionada a sua total eficácia ou a sua herança para os anos seguintes, pode ser considerado como fundamental para a estabilidade econômica e institucional brasileira, conferindo credibilidade ao país.

2.3 O social desenvolvimentismo e a nova matriz econômica

Ainda durante o mandato Lula, mais especificamente a partir de 2006, as políticas econômicas brasileiras começaram a seguir uma nova orientação desenvolvimentista. Com a

eclosão da crise internacional em 2008 e a pressão de *policymakers*⁶ do partido que estavam insatisfeitos com a guinada neoliberal do governo, Lula passa a adotar um novo modelo que passaria a ser chamado de social desenvolvimentismo.

Como já mencionado no primeiro capítulo, o modelo social desenvolvimentista estava pautado, resumidamente, na ampliação do papel do Estado na economia, passando a ser o indutor da mesma, aliado com a inserção da população mais carente no mercado consumidor, valendo-se, além da expansão do gasto público, de políticas progressivas de salário mínimo, disponibilidade de crédito e transferência de renda. De acordo com Bastos:

Embora o termo “social-desenvolvimentista” aponte para a relevância da distribuição da renda, das políticas sociais e redução da pobreza para a ampliação do mercado de consumo de massas durante os governos petistas, é significativo que ele tenha sido proposto apenas em meados do segundo governo de Lula e pouco mais de dois anos depois da desaceleração de 2004-5, ainda que seus temas fossem apresentados no programa de governo de Lula na campanha presidencial de 2002 (BASTOS, 2012, p.794)

Neste sentido, observa-se, até meados do governo Lula, um modelo de políticas híbridas. A manutenção do tripé macroeconômico e suas proposições de metas de inflação controladas pelos juros, câmbio basicamente flutuante e busca por superávit primário aliadas a uma gama de políticas sociais que visavam, especialmente no contexto da crise de 2008, uma inserção da população de baixa renda no mercado de consumo, ampliando, portanto o mercado interno.

Aproveitando a grande liquidez vigente entre 2003 e 2008 os ativos brasileiros ficaram extremamente valorizados no exterior, bloqueando qualquer possibilidade de crise de desconfiança que poderia existir e que poderia resultar em uma crise inflacionária. Mesmo quando esta situação de liquidez abundante foi revertida com a crise internacional em 2008 o Brasil continuou a lograr bons resultados, com uma ampliação da participação governamental na economia via estímulo à renda e à demanda, o que gerou uma veloz, e rara, melhora de todas as classes econômico-sociais. Outra explicação seria o apelo popular do presidente Lula e sua capacidade de governar políticas heterodoxas em um meio ortodoxo. Muitos consideram que boa parte do sucesso brasileiro neste período deve-se ao forte crescimento chinês e sua ampla demanda por commodities, especialidade nacional.

As mudanças começaram, como dito anteriormente, já a partir de 2006, quando Antônio Palocci foi substituído por Guido Mantega no Ministério da Fazenda. As diferentes

⁶ Responsáveis pelas diretrizes políticas.

visões podem ser observadas com o afrouxamento das metas de superávit primário, o aumento dos gastos públicos, uma maior participação do BNDES e divergências na condução das políticas entre Fazenda e BACEN, uma vez que o governo ainda adotava um modelo de metas de inflação ao passo que buscava uma política fiscal expansionista de modo a aumentar a renda disponível. Ainda assim a proposta de metas de inflação declinantes fora abandonada.

Tais mudanças serviam também como uma forma de reaproximação do governo Lula com sua base eleitoral e militante, quais sejam: a base sindical (via valorização salarial e políticas de expansão do crédito) e as camadas religiosas progressistas (via programas de combate à fome).

A partir de 2011, quando começa o mandato de Dilma Rousseff, o governo adota, segundo Mesquita (2014) uma nova orientação de políticas macroeconômicas, que passariam a ser conhecidas como a “Nova Matriz Econômica”. Esta nova matriz, ainda que não represente, formalmente, o abandono definitivo do tripé até então vigente, apresentou, segundo o autor: “[...]desvios em relação ao mesmo ao longo do tempo no que se refere tanto aos objetivos de curto prazo quanto aos instrumentos.” (MESQUITA, 2014, p.3) As mudanças constituem-se de política fiscal expansionista, juros baixos, créditos vantajosos fornecidos pelos bancos estatais, câmbio desvalorizado e aumento das tarifas de importação com o intuito de valorizar e estimular a indústria nacional. De acordo com Barbosa Filho e Pessoa (2014) o Ministro da Fazenda, Guido Mantega, teria visto na crise de 2008 a oportunidade para implantar este novo modelo econômico, entendendo que o papel de condutor do desenvolvimento econômico. Ainda de acordo com os autores as medidas adotadas foram:

1. Alteração no regime de câmbio flutuante para fortemente administrado. Por algum tempo vigorou e vigora regime de câmbio fixo;
2. Maior tolerância com inflação;
3. Adoção recorrente de artifícios para atingir a meta de superávit primário reduzindo a transparência da política fiscal, além de fortíssima redução do primário;
4. Controle de preços para tentar conter a inflação. Isso é visível, por exemplo, nos combustíveis e na política de desoneração tributária, além das tarifas de eletricidade;
5. Adotar teorias heterodoxas com relação ao processo de formação dos juros reais na economia brasileira (equilíbrio múltiplo e/ou que o impacto do juro sobre a atividade depende da variação deste e não do nível) e, em função deste entendimento, baixar ‘na marra’ a taxa básica de juros;
6. Expansão do papel do BNDES na intermediação do investimento com forte discricionariedade com relação aos favorecidos;
7. Tendência a fechar a economia ao comércio internacional;
8. Direcionamento da política de desoneração tributária a alguns setores ou bens, em vez de estendê-la de forma equitativa a todos os setores produtivos;
9. Aumento do papel do Estado e da Petrobrás no setor de petróleo;
10. Uso dos bancos públicos de forma muito arriscada com vistas a baixar ‘na marra’ o spread bancário;
11. Dificuldade ideológica no emprego do setor privado na oferta de serviços de utilidade pública e

infraestrutura em geral; 12. Adoção indiscriminada da política de conteúdo nacional e de estímulo à produção local sem a preocupação com o custo de oportunidade dos recursos sociais. Em certa medida, trata-se de reedição da lei ‘do similar nacional’ cujo um dos resultados mais visíveis é a criação de forte capacidade ociosa na indústria automobilística. (BARBOSA FILHO; PESSOA, 2014, p.25)

As medidas adotadas no governo Dilma davam continuidade às políticas adotadas no governo Lula, reafirmando o papel do Estado como principal agente do desenvolvimento econômico. Entretanto, como será analisado nos capítulos subsequentes, a manutenção do arcabouço anticíclico resultaram na deterioração econômica, podendo considerar que tais propostas passaram a ser pró-cíclicas, fruto de má avaliações dos responsáveis pela condução da economia.

3. A CONDUÇÃO DA ECONOMIA NOS GOVERNOS DO PARTIDO DOS TRABALHADORES (2003-2014)

Neste capítulo serão apresentadas as conduções das políticas econômicas brasileiras para o período 2003-2014, ou seja, desde o primeiro governo de Lula, até o primeiro governo de Dilma. Deste forma, este capítulo possui três seções. Na primeira, a seguir, será abordado o Brasil pré-crise internacional, onde o governo brasileiro manteve as diretrizes do tripé macroeconômico até a mudança no Ministério da Fazenda, em 2006. A segunda seção, posteriormente, começa com uma explanação das causas da crise internacional em 2008 e como a mesma influenciou a tomada de decisão na condução da política econômica àquele momento. Por fim, a terceira seção trata do primeiro mandato de Dilma Rousseff e mostra como a mesma deu início à chamada “Nova Matriz Econômica”, com um receituário social desenvolvimentista e a flexibilização do tripé macroeconômico. As seções também apresentam alguns resultados obtidos durante os governos.

3.1 As políticas econômicas pré-crise: 2003-2007 – primeiro mandato de Lula

Objetivando aproveitar-se de um cenário externo favorável, o governo Lula manteve uma abordagem mais ortodoxa na economia, com a nomeação de nomes pró-mercado, como Antônio Palocci (Ministério da Fazenda) e Henrique Meirelles (Presidência do Banco Central), além do compromisso assumido com o FMI. Desta forma, o tripé macroeconômico foi acentuado em alguns pilares, como a meta de superávit primário, que sairia de 3,2% do PIB no governo FHC para 4% do PIB em 2005 além de um aumento na taxa básica de juros sob a argumentação de prevenção à pressões inflacionárias. O aumento da taxa de juros, aliado à redução dos juros no exterior proporcionou um quadro de estímulo ao ingresso de capitais estrangeiros (ABDOUCHEDID, 2014).

Outro fator que contribuiu para o sucesso inicial do governo Lula, segundo Abouchedid (2014), além da política cambial aproveitar o momento de liquidez internacional, o Brasil apresentava relativo grau de abertura financeira, com os investidores estrangeiros gozando dos mesmos direitos que os investidores domésticos. Esta mobilidade entre mercados proporcionou não só um aumento do fluxo de capitais no mercado de câmbio à vista como também estimulou o processo especulativo para o mercado de derivativos cambiais. Neste período a política cambial tinha como foco o controle inflacionário e a redução da vulnerabilidade externa. A respeito do primeiro, a prática adotada foi a de valorização da

moeda nacional, algo característico de economias emergentes. Já no que tange ao segundo objetivo, a missão seria a redução da dívida externa e o acúmulo de reservas internacionais.

Já a política fiscal esteve restrita à dívida pública, observando-se a quase extinção da parcela atrelada ao câmbio e a diminuição da parcela atrelada ao juro *overnight*, de acordo com Carneiro (2006). O ajuste fiscal, ainda de acordo com o autor, foi executado com aumento simultâneo dos gastos governamentais e das receitas, com estas últimas crescendo mais, o que proporcionou a obtenção de superávits primários crescentes. Tais ações resultaram na queda da relação dívida líquida do setor público/PIB. Carneiro (2006), porém, destaca que o ajuste fiscal proposto possuiu o caráter concentrador de renda por meio de dois fatores. O primeiro é que cerca de 15% do aumento das despesas foram alocados no pagamento de juros e estes pagamentos foram, por sua vez, financiados por meio de aumento da carga tributária. Uma vez que a carga tributária brasileira teria um caráter mais regressivo, incidindo mais no consumo, as classes mais baixas da população arcaram com o aumento da mesma. O segundo fator concentrador, ainda de acordo com Carneiro (2006), é que a busca por superávits em torno de 4,5% resultaram em cortes nos investimentos, uma vez que algumas despesas correntes são de obrigatoriedade constitucional garantindo, assim, o pagamento de juros para os detentores de títulos da dívida pública, que representam uma parcela menor da população e com menos propensão ao consumo. Para Barbosa (2013), o governo Lula teria elevado sua meta de superávit primário com o intuito não só de conter o aumento da dívida pública, como também dissipar qualquer dúvida que pudesse existir da capacidade de solvência do Brasil, acalmando, assim os agentes econômicos. Neste sentido, esta ação logrou sucesso e o proporcionou uma melhora da expectativa do desempenho econômico brasileiro, mas resultou num crescimento do PIB de apenas 1,1% em 2003.

Ainda em 2003, segundo Barbosa (2013), a inflação começou a reduzir devido ao fraco desempenho da economia e a valorização cambial. Isto deu espaço para que o Bacen começasse uma trajetória de redução da SELIC. Estes fatores permitiram o aumento do investimento e do consumo doméstico e, aliado ao saldo positivo da balança comercial, já que, segundo Barbosa (2013) a valorização cambial àquele momento não inibia a exportação, resultou em resultados positivos a partir de 2004, como o crescimento do PIB em 5,7%. Entretanto, este crescimento reacendeu as expectativas de aumento da inflação para 2005 o que, ainda de acordo com Barbosa (2013), fez com que o BACEN retomasse uma política de aumento dos juros e colocasse em cheque a capacidade do Brasil de crescer sem gerar pressões inflacionárias. No âmbito fiscal o governo manteve uma política de superávit

primário, reduzindo, desta forma, a dívida externa brasileira. Desta forma 2005 terminou com um PIB menor, de 3,2%, porém com a redução da inflação para 5,7%.

No caso da dívida externa bruta houve uma redução, muito em parte devido ao pagamento da dívida com o FMI e da estratégia de recompra da dívida externa, iniciada em 2006. Tal estratégia consistia, de acordo com Abouchedid (2014), da compra de divisas no mercado de câmbio à vista efetuadas pelo BACEN e Tesouro Nacional juntamente com a emissão de títulos soberanos em 2005. Outro aliado na redução da dívida foi o aumento das reservas internacionais líquidas ajustadas, que são aquelas onde já estão descontadas as parcelas à serem quitadas com o FMI.

Durante o período as exportações brasileiras foram beneficiadas pelo crescimento dos EUA e China e sua conseqüente demanda por *commodities*. Os norte-americanos continuariam sendo responsáveis, de acordo com Prates (2006), por cerca de 20% das exportações brasileiras, enquanto que a região Ásia/Pacífico passou a corresponder à 10,6% em 2005 ante 5,1% em 1998. Ainda segundo a autora, a pauta das exportações brasileiras está concentrada em *commodities*, produtos de baixa intensidade tecnológica e em produtos intensivos em trabalho e mão de obra. No caso das *commodities* destacam-se a extração mineral e agropecuária. Nos grupo de baixa intensidade tecnológica sobressai o setor siderúrgico; no grupo de média intensidade destaca-se o setor de automóveis; e no grupo de alta intensidade destaca-se o setor de peças e outros veículos, especialmente a aviação por meio da Embraer. De acordo com a autora, a baixa especialização brasileira em setores de uso intensivo de tecnologia poderia ser explicado pelo fato do Brasil não ter feito o processo de substituição de importações nesta área. Já do lado das importações Prates (2006) sinaliza que, durante o período, os produtos de média e alta intensidade tecnológica correspondiam por cerca de 60% da pauta.

O desempenho favorável das exportações contribuiu não apenas para o superávit no balanço de pagamentos, como informa Abdouchedid (2014), mas também para bons resultados no PIB. É preciso destacar ainda que o dinamismo da economia brasileira deve-se em grande parte ao aumento do consumo interno proporcionado pelo aumento do crédito às pessoas físicas. Por outro lado, o aumento das exportações, combinado com a valorização do real e a abertura financeira provou a chamada “especialização regressiva”, apontada por Coutinho e Belluzzo (1996), que é caracterizada pela redução da importância de setores intensivos em capital e tecnologia no parque industrial brasileiro. De acordo com os autores, os programas de estabilização implantados na América Latina após a década de 1980 estavam pautados na sobrevalorização cambial e em elevadas taxas de juros. Esta combinação, aliada

aos problemas de financiamento estatal e privado criariam obstáculos à atividade econômica. Os autores notaram que, no período, a maior parte dos investimentos direto estrangeiros estavam alocados no setor de serviços. Ademais, desde os anos 80, com o avanço da globalização e a descentralização das cadeias de produção, exigia-se flexibilização na importação de insumos necessárias à produção. Entretanto, apenas tal flexibilização das importações não seria suficiente para atrair o investimento estrangeiro sem uma política de exportação favorável. Neste sentido, de acordo com Coutinho e Belluzzo (1996), a abertura comercial brasileira teria cometido um erro em dismantelar o sistema de crédito às exportações, criando uma abertura comercial sem um viés exportador.

Ainda segundo Coutinho e Belluzzo (1996), os modelos de estabilização dos anos 90 resultavam no crescimento da dívida externa dos países latino-americanos. Porém, diferente do endividamento vivenciado nos anos 1960 e 1970, que eram a base do sistema de substituição de importações, este novo cenário era suscetível às vulnerabilidades externas.

A partir de 2006 o Brasil passa a adotar uma visão mais desenvolvimentista na condução das políticas econômicas quando da troca do titular da pasta do Ministério da Fazenda, agora ocupado por Guido Mantega. Tal mudança também deve-se ao fato do rigor fiscal até então adotado não ter proporcionado um desenvolvimento econômico desejado pelo governo e por não ter impulsionado a demanda interna.

Segundo Barbosa e Souza (2010), o receituário desenvolvimentista adotado não constituía-se de uma corrente ideológica propriamente dita, mas combinava várias vertentes. De uma forma em geral, ainda de acordo com os autores, o pensamento poderia ser dividido em três pilares: i) medidas temporárias de estímulo fiscal e monetário, uma vez que seria consenso que o Brasil possuía um potencial de crescimento econômico que induziria a economia à um ciclo virtuoso; ii) desenvolvimento social por meio de transferência de renda, permitindo o aumento da demanda agregada e do salário mínimo. Essa prática não colocaria em risco a estabilidade fiscal já que o crescimento econômico e o conseqüente aumento do mercado formal aumentariam a arrecadação do Estado; e iii) o aumento do investimento público e da capacidade planejadora do Estado, necessária a partir do momento em que o crescimento econômico demanda investimentos de grandes volumes e incertos, como na infraestrutura.

O controle da inflação, a entrada de capitais estrangeiros no país e a diminuição da dívida, permitiram ao governo a adoção de uma política monetária expansionista que resultou, de acordo com Abdouchedid (2014), numa redução dos juros de 19,75% para 11,25% ao final de 2007. Segundo Barbosa (2013), esta redução da taxa de juros deveu-se a três fatores. O

primeiro foi a forte expansão da atividade agrícola, beneficiada pelos preços internacionais favoráveis, que possibilitou uma redução da inflação, com a mesma alcançando 3,1% em 2006. O segundo fator foi que, mesmo com a inflação abaixo da meta, essa se manteve, dando ao Bacen uma maior possibilidade operacional ao combater um possível choque inflacionário. Ou seja, em caso de expectativa de aumento da inflação, o BACEN não precisaria recorrer a fortes aumentos no juros. Por fim, o terceiro fator foi o aumento do preço das *commodities*, que resultou numa apreciação cambial. Tal apreciação foi instrumento auxiliar no controle inflacionário além de neutralizar aumento nos preços dos produtos industriais.

A política fiscal também tornou-se expansionista, com a meta de superávit primário tendo sido reduzida de 4% para 3,2% do PIB, o que abriria espaço para aumento dos gastos governamentais. Dentre estes gastos destaca-se a criação do PAC, que buscava o aumento do investimento em infraestrutura, além do crescimento do programa Bolsa Família, passando a atender 11,3 milhões de famílias. Tais fatores impulsionaram o consumo das famílias e o investimento em bens de consumo duráveis e não duráveis.

A política cambial, por sua vez, seguiu atrelada ao controle inflacionário, resultando numa apreciação da moeda nacional. Devido ao aumento fluxo de capitais do período, o Bacen adotou uma medida mais ativa no mercado de câmbio com o intuito de aumentar o nível de reservas internacionais, visando proteção à possíveis choques externos. De acordo com Prates (2006) tal situação deve-se ao pagamento da dívida externa brasileira, iniciado em 1999, com a ação constituindo-se de quitação de empréstimos bancários, reduzindo a dívida privada, e a recompra da dívida externa juntamente com o pagamento dos empréstimos junto ao FMI, reduzindo a dívida pública. Assim, segundo Prates (2006), os indicadores de liquidez externa começaram a apresentar melhoras a partir de 2003, aliada à mudança no cenário internacional favorável aos países emergentes, possibilitando, desta forma, o acúmulo de reservas. Em resposta à mudança na condução das políticas macroeconômicas o PIB cresceu 4% em 2006 e 6,1% em 2007.

Destaca-se, ainda, durante o primeiro mandato de Lula algumas pequenas reformas tributária, fiscal e financeira. Na reforma tributária, segundo Barbosa (2013), houve um aumento da alíquota da COFINS para 4% e um aumento da base de cálculo da CSLL sobre empresas prestadoras de serviço para 32%. Ademais fora aprovado dois regimes de arrecadações para o sistema PIS/COFINS, um cumulativo e outro não cumulativo, a incidência do PIS/COFINS sobre importações e uma prorrogação da CPMF por mais quatro anos. Esta mini reforma tinha como objetivo aumentar a arrecadação do Estado. Na previdência, ainda de acordo com Barbosa (2013), fora aumentado o teto para contribuição no

INSS; a introdução de idade mínima de aposentadoria para todos os servidores públicos (55 para as mulheres e 60 para os homens); e a contribuição compulsória de 11% para os servidores inativos, com tais ações buscando minimizar déficits no sistema previdenciário. Já no âmbito financeiro a reforma buscou um maior acesso ao crédito. Do lado das empresas, a nova Lei das Falências (2004) facilitou a obtenção de empréstimos por parte de empresas em situação financeira delicada; e do lado das famílias houve a criação do crédito consignado, ou seja, crédito adquirido mediante retenção de parte do salário do devedor.

3.2 Durante e pós crise 2008: segundo mandato de Lula

Em 2008 o mundo vivenciou um crise de proporções internacionais, que ficou conhecida como crise do *subprime*. De acordo com Bresser-Pereira (2010) o embrião da crise estaria nos anos 1980, quando a economia capitalista saiu dos chamados “30 anos dourados do capitalismo” (1948-1977), amparado por um Estado de bem estar social keynesiano, rumo a um capitalismo financeirizado. Capitalismo financeirizado não no sentido de união entre o capital financeiro e o capital industrial, com o primeiro no controle, mas sim um capitalismo de globalização financeira, ou seja, a liberalização dos mercados financeiros e um enorme aumento dos fluxos financeiros em todo o mundo. Seria, então, um modo de capitalismo intrinsecamente instável. Este novo capitalismo surge à égide do neoliberalismo, que teria como principais expoentes políticos Ronald Reagan nos EUA e Margareth Thatcher no Reino Unido, além de um amparo acadêmico que tinha como principal bandeira a desregulamentação do mercado financeiro.

De acordo com Schlögl (2011), as baixas taxas de juros praticadas pelo governo americano já a partir dos anos 1990 levaram os agentes a cada vez mais assumir uma posição de risco na aplicação financeira. O autor destaca também que os bancos americanos passaram a conceder empréstimos de alto risco vinculados ao setor imobiliário.

Uma vez que as taxas de juros estavam atrativas, os investimentos no setor de imóveis cresceu abruptamente e os tomadores de empréstimo utilizavam suas próprias residências como garantia para novos empréstimos. Entretanto, já a partir de 2006, o governo americano adotou uma política de retirada de liquidez da economia, elevando o patamar da taxa de juros. O resultado é que o índice de inadimplência disparou devido aos novos preços que os indivíduos teriam que arcar para pagar o financiamento previamente tomado. O resultado do aumento da inadimplência foi o estouro da bolha imobiliária. Ela atingiu o

mundo porque bancos internacionais haviam adquiridos títulos das hipotecas e, portanto, quando a inadimplência subiu ocorreu um efeito dominó na economia.

Os países em desenvolvimento, dentre os quais o Brasil, foram atingidos pela fase sistêmica da crise entre setembro e dezembro de 2008. Esta situação forçou os governos destes países, além também dos países desenvolvidos, a adotarem políticas anticíclicas.

Os primeiros sinais de que o Brasil estava sendo afetado pela crise foi o resultado da conta financeira do Balanço de Pagamentos que registrou um déficit de R\$ 25 bilhões no último trimestre de 2008. De acordo com Ferrari Filho e Paula (2016) o impacto da crise fora iminente:

[...] saída de capitais estrangeiros aplicados em bolsa; redução da oferta de crédito externo para bancos e firmas (inclusive exportadoras); aumento das remessas de lucros e dividendos por parte de subsidiárias de empresas multinacionais; retração do mercado de crédito doméstico; e “empçoamento” de liquidez no mercado interbancário. Ademais, a vulnerabilidade da economia brasileira agravou-se em função do uso especulativo de derivativos cambiais por parte de algumas empresas exportadoras que lucravam apostando na continuidade do processo de apreciação cambial. (FERRARI FILHO; PAULA, 2016, p. 789)

O governo brasileiro respondeu à crise, como já citado anteriormente, com políticas anticíclicas. No âmbito monetário a resposta deveria ser imediata, vista a parada súbita dos mercados financeiros. Com o objetivo de restaurar a liquidez dos mercados financeiro e interbancário, além de restabelecer o crédito as medidas tomadas foram, de acordo com Abdouchedid (2014), as seguintes:

i) Postergação do prazo de implementação do aumento do percentual de recolhimento compulsório das empresas de leasing para janeiro de 2009; ii) Entre setembro e dezembro de 2008, o BCB reduziu o percentual do recolhimento compulsório sobre os depósitos à vista e a prazo, ampliando o volume disponível para empréstimos por parte dos bancos; iii) Em outubro de 2008, o BCB autorizou os bancos a deduzirem até 70% do recolhimento compulsório de depósitos a prazo para compras de carteira de crédito de instituições financeiras de menor porte (com valor líquido de até R\$ 2,5 bilhões); iv) Em outubro de 2008, os bancos públicos - o Banco do Brasil (BB) e a Caixa Econômica Federal (CEF) – foram autorizados a adquirir, direta ou indiretamente, participação societária em instituições públicas e privadas no Brasil, incluindo empresas seguradoras, instituições de seguridade social, empresas de capitalização, com ou sem aquisição de controle acionário; v) O BCB também criou uma linha de assistência à liquidez, por meio da qual o próprio BCB pôde adquirir carteiras de crédito de instituições financeiras, com o intuito de ajudar aquelas de pequeno e médio porte que enfrentavam escassez de liquidez. (ABDOUCHEDID, 2014, p.107-108)

Tais medidas visavam, além da manutenção da liquidez, uma forma de contrabalancear o mercado de oferta de crédito, especialmente dos bancos privados, que estava estagnado. Dentre as medidas, segundo Prates (2010), estavam o aporte de R\$ 19 milhões em linha de crédito para vários setores e R\$ 500 milhões disponíveis para empréstimo às micro e pequenas empresas, com o dinheiro oriundo dos bancos públicos. Os três principais bancos públicos (BB, BNDES, CEF), por sinal, passaram a ser utilizados na condução das políticas anticíclicas, segundo a autora, auxiliando a expansão do crédito e controlando o volume do mesmo quando emitido pelos bancos privados. Ainda de acordo com a autora, tais ações por parte dos bancos públicos teriam sido importantes para a manutenção do crédito às famílias num cenário onde os bancos privados preferiam a liquidez.

Destaca-se, neste período, a chamada “Política de campeões nacionais”, que consistia de uma ação governamental, via BNDES, de criar empresas nacionais competitivas à nível internacional. Recorda-se, aqui, que um dos pilares do social desenvolvimentismo apresentado anteriormente, seria a da constituição, por meio do Estado, de grandes empresas nacionais que inserir-se-iam no mercado global. Musacchio e Lazzarini (2015), destacam que ações, como as dos bancos de desenvolvimento, seriam guiadas por duas óticas. A ótica industrial seria a garantia de linha de crédito em ambiente de escassez ou quando ocorressem imperfeições via mercado. A segunda ótica, partidária, seria aquela na qual os financiamentos ocorreriam em casos de dificuldade financeira das empresas ou para beneficiar empresários bem relacionados com o meio político.

Musacchio e Lazzarini (2015) analisaram, a partir de dados para o período entre 2002 e 2009, que os empréstimos do BNDES foram, em sua maioria, destinados à empresas com bom desempenho operacional. Destaca-se, ainda, que ocorrera uma mudança na orientação dos principais empréstimos cedidos pelo banco, passando de empresas na área elétrica, para empresas do ramo agrícola, durante um período de aquecimento dos preços das commodities. Ressalta-se que os empréstimos concedidos pelo BNDES consideravam uma taxa de juros abaixo daquela praticada no mercado, com a diferença sendo bancada pelo Tesouro Nacional.

Em relação à taxa de juros Freitas (2009b apud ABDOUCHEDID 2014) e Prates (2010 apud ABDOUCHEDID 2014) afirmam que:

[...]o BCB se mostrou conservador e destoou dos demais países avançados e emergentes ao optar pela manutenção da meta da taxa Selic em 13,75% entre setembro e dezembro de 2008, sob o argumento de que os riscos inflacionários decorrentes da desvalorização do real eram muito elevados

(Freitas, 2009b; Prates, 2010). No entanto, num contexto de elevada aversão ao risco e empoçamento da liquidez, a manutenção da taxa de juros básica em patamar elevado deteriorou ainda mais as condições de crédito. [...] (ABDOUCHEDID, 2014, p.108-109)

De acordo com Abdouchedid (2014), a inflação em 2008 ficou em 5,9%, abaixo do teto da meta. Isto deve-se, segundo o autor, ao contexto de baixa liquidez existente, especialmente a baixa oferta de crédito, e pelo fato dos preços das *commodities* terem sofrido uma deflação, o que resultou em preços mais baixos ao consumidor. Entretanto, ainda segundo o autor, a taxa de juros começaria a cair em 2009, tendo atingido 8,75% daquele ano.

Durante a crise de 2008 observou-se um forte fluxo de saídas de divisas do mercado brasileiro (ABDOUCHEDID, 2014). Entretanto, graças à política adotada pelo BACEN entre os anos de 2003-2007, já citadas anteriormente, o impacto sentido foi minimizado. Ainda assim, a autoridade monetária adotou algumas medidas que seriam, de acordo com Prates (2010), as seguintes:

1) Leilões de dólares no mercado à vista com compromisso de recompra: os contratos incluíram um compromisso de revender dólares para o BCB, o que garantiria a manutenção do estoque de reservas internacionais (entre 19 de setembro de 2008 e novembro de 2008, R\$18,8 bilhões, ou US\$10,2 bilhões); 2) Venda de dólares no mercado à vista (R\$26,7 bilhões, ou US\$14.5 bilhões) entre outubro de 2008 e fevereiro de 2009; 3) Retomada dos leilões de swaps cambiais no mercado à termo, nos quais o BCB assume uma posição ativa em taxa de juros em reais e passiva em dólar (R\$65.7 milhões, ou US\$33 bilhões, entre outubro de 2009 e junho de 2009); 4) Linhas de financiamento para a exportações a partir das reservas internacionais: o BCB disponibilizou empréstimos em dólares para exportadores (R\$28.3 bilhões, ou US\$14.2 bilhões, entre outubro de 2008 e junho de 2009); 5) Linhas de crédito em dólar para refinar a dívida externa de empresas brasileiras, no total de até R\$36 bilhões (US\$20 bilhões), também a partir das reservas do país. Esta medida beneficiou aproximadamente 4.000 empresas; 6) Redução do Imposto sobre Operações Financeiras (IOF) de 1,5 para 0,0%, em março de 2008, incidente sobre investimentos estrangeiros de portfólio em renda fixa. As transações cambiais relacionadas à entrada e saída de empréstimos externos (sujeitas à taxa de 0,38% desde janeiro de 2008) também se tornaram isentas do IOF. (PRATES, 2010, p. 40-41)

O Brasil vivenciou, neste período, uma posição de credor de moeda estrangeira o que, segundo Ferrari Filho e Paula (2016), permitiu que o país não precisasse recorrer a um novo empréstimo junto ao FMI. Ainda de acordo com o autor, isso fora possível graças às ações tomadas anteriormente como redução da dívida externa e a acumulação de reservas internacionais.

A respeito da política fiscal, a resposta brasileira às incertezas internacionais foi rápida com um pacote de estímulos fiscais de R\$ 37,9 bilhões. De acordo com Abdouchedid:

“Tal fato obrigou o governo a reduzir a meta do superávit primário em 2009 para 2,5% do PIB antes do investimento público e 1,6% do PIB após o investimento público.” (ABDOUCHEDID, 2014 p.110)

O pacote de estímulos do governo estava, segundo Abdouchedid (2014), focado em três áreas de atuação. A primeira era a infraestrutura, que tinha como objetivo a resolução de problemas crônicos e seus recursos estavam prioritariamente distribuídos no PAC e no programa MCMV. A segunda área de atuação eram as desonerações tributárias que deveriam ser temporárias e estimular o consumo, tendo em vista a redução da oferta de crédito. Segundo Abdouchedid: “As medidas incluíram uma revisão do imposto de renda de pessoa física, que resultou em redução das alíquotas e beneficiou, principalmente, a classe média.” (ABDOUCHEDID, 2014 P.111) A terceira e última área de atuação foram os subsídios. Estes estavam focados na garantia de recursos para o setor privado e crédito agrícola.

De uma forma em geral as políticas anticíclicas tinham como objetivo restaurar a liquidez do mercado e reanimar o consumo interno. As medidas foram bem sucedidas para o período, ajudadas, já no início de 2009 com a elevação dos preços das *commodities*, especialmente devido ao crescimento chinês, e no segundo trimestre do mesmo ano por conta do retorno do fluxo de capitais aos países emergentes. Desta forma as exportações voltaram a crescer, assim como as importações, o que resultou num déficit da conta de transações correntes em 2010. No caso da conta financeira, a mesma começou a dar sinais de recuperação já em 2009 com o retorno dos fluxos de capitais. Outros fatores que auxiliaram a recuperação econômica, segundo Abdouchedid (2014), foram a formação bruta de capital fixo e a produção industrial, uma vez que o investimento saltou de 17% do PIB no primeiro trimestre de 2009 para 20,5% no terceiro trimestre de 2010. Com isso o PIB cresceu 7,5% em 2010.

Devido estas condições internas e externas o IDE alcançou, de acordo com Abdouchedid (2014), no segundo semestre de 2010 o valor de US\$ 48,4 bilhões, cerca de 86,7% maior que o registrado em 2009, permitindo, assim, ao Bacen manter a sua estratégia de acumulação de reservas. Com a nova fase de alta liquidez no mercado o real sofreu uma nova onda de apreciação, registrando uma apreciação cambial de 23,9% entre janeiro e setembro de 2009. Com a grande quantidade de capital estrangeiro que estava entrando no país, o governo decidiu adotar entre outubro de 2009 e setembro de 2010 IOF de 2% sobre investimentos de portfólio em ações e renda fixa.

Este cenário forçou uma pequena mudança na condução da política monetária. Isso porque a taxa Selic saiu de 8,75% em abril de 2010 para 10,75% em dezembro do mesmo

ano. Segundo Abdouchedid (2014), este aumento deveu-se ao fato de possíveis pressões inflacionárias oriundas do aquecimento da demanda interna. Alterou-se também a meta de superávit primário para 3,1% do PIB para o ano de 2010.

Com base à resgatar suas promessas de campanha e em uma maior coerência ao pensamento social desenvolvimentista, Lula procurou aumentar o poder aquisitivo do salário mínimo, que cresceria até 2010 64%, e expandiu o programa “Bolsa Família”. Tais medidas resultaram em aumento das despesas públicas. Entretanto, tal aumento ficou concentrado em despesas correntes, a chamada manutenção da máquina pública, e não em investimentos.

De acordo com Serrano e Summa (2015), a partir de 2003 o governo brasileiro passou a ser o principal condutor do desenvolvimento econômico. Se no início as medidas teriam sido mais brandas, como o aumento dos salários, os programas sociais e as políticas de crédito de 2006 em diante, quando da mudança no Ministério da Fazenda, o governo assumiu o seu papel abertamente. Segundo os autores, os crescimentos dos gastos do governo e das transferências entre 2004 e 2010 foi acompanhado do aumento das receitas, o que provocou uma expansão da demanda agregada. Os autores chamam atenção, também, para um certo relaxamento das metas de superávit, onde parte do investimento público e das estatais foram abatidos do cálculo da meta. Apesar dos superávits terem reduzido, o investimento público cresceu.

De acordo com Weisbrot, Johnston e Lefebvre (2014), durante o governo do PT observou-se uma redução da pobreza e desigualdade devido ao crescimento da renda e do emprego aliadas aos programas sociais implantados. Destaca-se, também, o crescimento real do salário mínimo e o aumento no número de empregos formais, o que garante aos trabalhadores o aparato de proteção social.

Assim, a partir de 2006, e de forma mais acentuada após a crise 2008, o governo adotou uma mudança na condução econômica, abandonando, ainda que não totalmente, o tripé macroeconômico e assumindo uma postura mais social desenvolvimentista, focada no Estado como agente promotor do desenvolvimento, orientando investimentos, especialmente em infraestrutura, e concedendo subsídios e isenções tributárias às empresas. Destaca-se também uma atenção especial à situação social vivida no país, com o governo investindo em programas sociais, promovendo uma política de salário mínimo progressiva e inserindo a população de baixa renda no consumo de massas. Desta forma o Brasil soube aproveitar o momento para dinamizar a economia local e aumentar a capacidade de consumo da população. Entretanto, como pudemos observar, como resposta à crise, o governo manteve uma política de gastos sociais, valorização do salário mínimo e investimentos públicos, como

no caso do PAC e do MCMV, ao passo que desonerou diversos setores da economia. Ou seja, aumentou gastos ao mesmo tempo que diminuiu as fontes de receitas.

3.3 Governo Dilma (2011-2014)

A partir do governo Dilma Rousseff, segundo Mesquita (2014), passa a prevalecer, assim como durante os governos Lula, uma visão mais heterodoxa de como deve ser guiada a economia. De um modo geral, o governo Dilma foi marcado por uma maior participação do Estado como indutor do desenvolvimento econômico em detrimento ao mercado. Outro ponto marcante, e até inovador, de acordo com o autor, é o ativismo do governo em aspectos da política macroeconômica, hora por fatores externos, hora devido a questões internas. Tais aspectos macroeconômicos foram modificados constantemente, como, por exemplo, sucessivas mudanças nas regras para os fluxos de capitais estrangeiros, assim como mudanças no regime tributário aplicados a determinados setores.

A primeira fase do governo, em 2011, estava em sintonia com o seu predecessor. O Bacen, buscando convergir a inflação, que em 2010 terminara 5,9%, ao centro da meta, praticou, de acordo com Mesquita (2014), uma política monetária restritiva, também como uma resposta crise na zona do euro que se iniciava. Assim, houve um aumento da Selic para 11,25%. Do mesmo modo, o Copom, sinalizava uma contenção na expansão do crédito como forma de desacelerar a demanda agregada. Ao longo do primeiro semestre de 2011 foram adotadas mais medidas restritivas “[...]aumento da alíquota do imposto sobre operações financeiras (IOF) sobre o crédito ao consumidor e regras mais rígidas para o parcelamento de faturas de cartões de crédito.” (MESQUITA, 2014, p.4)

O governo acreditava também que um compromisso para controlar as contas públicas, em agosto de 2011 fora anunciado o aumento do esforço fiscal em R\$10 bilhões, aliviaria as pressões sobre a política monetária, de modo a que mesma pudesse trabalhar com uma perspectiva decrescente quanto à taxa Selic.

De acordo com Serrano e Summa (2015), em 2010 e no início de 2011 o governo teria tomado medidas que tinham por objetivo reduzir a demanda agregada e que resultaram em um aumento da taxa de juros de 8,5% para 12,5%. Esta política de juros aliada às políticas macroprudenciais teriam desacelerado o consumo e reduzido o crédito às famílias. Os autores destacam que o consumo privado reduziu drasticamente e que, diante disso, o Banco Central decidiu reverter a política monetária contracionista no final de 2011. Destaca-se, também,

que, apesar da política adotada, o governo não logrou sucesso em reduzir a taxa de juros do crédito ao consumidor.

Para Weisbrot, Johnston e Lefebvre (2014), a desaceleração da economia internacional teve um papel importante no início do mandato de Dilma, uma vez que as exportações brasileiras diminuíram. Ainda de acordo com os autores a adoção de uma política monetária restritiva, baseadas numa elevação da taxa de juros e medidas macroprudenciais também tiveram papel importante na diminuição da atividade econômica. Tais medidas constituíram-se de:

[...]aumento da quantia mínima para contas bancárias de depósito a prazo; elevação do requerimento de capital mínimo dos bancos para empréstimos ao consumidor; e aumento na porcentagem de pagamento mínimo de cartões de crédito. [...] (WEISBROT; JOHNSTON; LEFEBVRE, 2014, p.13)

No âmbito da política cambial, segundo Mesquita (2014), o governo manteve a política de aquisição de reservas internacionais e introduziu um IOF nas vendas de derivativos cambiais. Já na política fiscal, ainda de acordo com o autor, a mesma passou a ser contracionista, deixando o aspecto pró-cíclico adotado em 2010.

Já a partir de agosto de 2011 o governo adota uma política monetária mais relaxada aliada à uma política fiscal ainda restritiva. A Selic, que havia chegado a 12,5% sofreu uma redução de 0,5 p.p. na reunião do Copom no mês supracitado. A justificativa para tal inflexão seria o fraco desempenho dos países desenvolvidos e o impacto que tais resultados teriam na economia brasileira, de forma que a situação internacional, por si só, desaceleraria a economia nacional provocando uma queda da inflação. A inflação passou a adotar uma trajetória de queda, de acordo com Mesquita (2014) a partir de setembro de 2011, onde atingiu 7,31%, em parte devido às políticas monetárias contracionistas anteriormente adotadas e da apreciação do real até meados do mesmo ano. Assim, a inflação atingiu, em junho de 2012 4,92%, retomando uma trajetória de crescimento até o final daquele ano, culminando em 5,84% não atingindo, porém, a meta de 4,5%.

Diferentemente do ciclo de flexibilização ocorrido em 2009, que conseguiu convergir a inflação ao centro da meta, o aplicado em 2011 não logrou o mesmo sucesso pois, segundo Mesquita (2014), havia menos ociosidade na economia do que em 2009:

[...]taxa de desemprego com ajuste sazonal encontrava-se em 6,0% em agosto de 2011, ante 8,5% em janeiro de 2009, ao passo em que a taxa de utilização da capacidade, também ajustada para fatores sazonais, atingia 83,6%, ante 78,4% em 2009. Por sua vez, as expectativas de inflação 12

meses à frente encontravam-se em 4.7% em janeiro de 2009 e 5,5% em 2011. (MESQUITA, 2014, p.5)

Devido os desempenhos da inflação o governo passou a adotar o controle de preços como medidas auxiliares para o controle da mesma (MESQUITA, 2014).

O Brasil já trabalha a algum tempo com uma meta de inflação de 4,5% com uma tolerância de 2 pontos percentuais para cima ou para baixo. Tudo somado seria uma meta bem flexível, levando em consideração que outros países da América Latina como Chile, Colômbia e México trabalham com meta de 3% e tolerância de 1 ponto percentual. Fato é que nos últimos anos o governo brasileiro tem tido dificuldade em atingir a meta, com a inflação entre 2010-2013 sendo em média 6%. Mesquita (2014), levanta, então, a possibilidade de que o governo trabalharia com uma meta informal acima daquela anunciada. Ainda segundo Mesquita (2014), testes econométricos demonstram que a meta “real” seria de 6,5%.

Tal situação deixaria o governo com uma menor área de ação em caso de choques que elevem o nível de preços. Desta maneira o governo passou a adotar uma política de contenção de preços que, segundo Mesquita (2014), se sobrepõem: desonerações tarifárias e controle artificial de preços administrados. No grupo das desonerações as medidas tomadas foram, de acordo com Mesquita:

No primeiro grupo, tivemos a redução de IPI e PIS/Cofins de alimentos da cesta básica e de higiene, a não recomposição completa do IPI de automóveis, linha branca e móveis, redução de PIS/Cofins de passagens de ônibus, a desoneração da folha de pagamento para setores intensivos em mão de obra, e a redução de encargos setoriais na conta de eletricidade[...] (MESQUITA, 2014, p.10)

Ainda segundo Mesquita (2014) as medidas tomadas para o controle de preços foram:

No segundo grupo, tivemos o cancelamento do aumento das tarifas de transporte público (e redução para níveis pré-2013, em alguns casos), a elevação do subsídio às tarifas de eletricidade para que a elevação nos preços de energia não fossem repassados aos consumidores, e a manutenção dos preços dos combustíveis abaixo do nível internacional. (MESQUITA, 2014, p.11)

A partir de tais dados, o autor estimava que tais medidas cortavam 1,7 p.p. do IPCA acumulado em 12 meses, o que levaria a inflação a 8%.

Em 2013 a inflação registrada foi de 5,91% enquanto que em 2014 foi de 6,41%. Em 2015, após a liberação dos preços de energia e combustíveis a inflação fechou em 10,67% a

maior desde 2002. O maior impacto na análise individual dos preços no ano de 2015 ficou por conta dos preços de combustíveis e energia. A conta de luz aumentou em média 51% em comparação a 2014, enquanto que a gasolina aumentou em média 20,10% e o etanol 29,63%. Tais valores corresponderam a 24% do IPCA registrado para aquele ano.

De acordo Weisbrot, Johnston e Lefebvre (2014), em 2013 o governo teria iniciado um novo ciclo de aumento de taxas de juros, o que, segundo os autores, denotava que em algumas circunstâncias o Bacen estaria disposto a sacrificar crescimento econômico em nome do controle da inflação quando, para estes, as causas da inflação para o período eram exógenas (baixa das *commodities* em 2011). A adoção de uma política monetária restritiva teria sido a causa das quedas do PIB em 2013 e da recessão técnica vivenciada em 2014.

Além de ter retomado uma visão mais heterodoxa da política fiscal, mantendo-se alinhada com o pressuposto social desenvolvimentista, o governo Dilma também valeu-se das chamadas políticas parafiscais, especialmente, de acordo com Mesquita (2014), por meio de créditos dos bancos públicos. Os bancos nacionais foram capitalizados via empréstimos, que saíram de 0,4% do PIB em 2007 para 9,7% do PIB em 2013, com o BNDES correspondendo a 88% dos mesmos, totalizando R\$ 413 bilhões. Tais medidas impactaram diretamente na dívida bruta, revertendo a trajetória de queda, com 2013 fechando no maior patamar desde 2006. Esta situação, aliada ao fato que a dívida bruta já era elevada contribuiu para o rebaixamento da nota de classificação de risco da *Standard & Poor's* para o nível BBB-.

Segundo Baltar et al. (2010), o Brasil havia passado entre 2003 e 2008 por um processo de diminuição da desigualdade de renda, muito em parte devido ao aumento real dos salários e a formalização dos empregos. Esta tendência continua para o período entre 2008 e 2013, porém de acordo com Carneiro (2017), a uma velocidade menor. Isto teria ocorrido por conta de insuficiências da própria estrutura produtiva, uma vez que os setores que mais se expandiram no país teriam sido os de menor produtividade, gerando um conflito distributivo entre salários e lucros.

Algumas medidas adotadas após 2009 conduziram, segundo Mesquita (2014), a uma perda de credibilidade institucional, como a permissão de abatimentos da meta de superávit para investimentos no PAC e a retirada das desonerações tributárias, em 2013 e 2014, da meta fiscal. Desta forma estabeleceu-se uma meta de superávit primário mais complexa. Em 2013, por exemplo, o PLDO previa um superávit de 3,1% do PIB, enquanto que o resultado alcançado fora de 1,9% do PIB. Para 2014 a meta era 1,9% do PIB mas, segundo Mesquita (2014), economistas procurados pelo Bacen previam apenas 1,5%. O resultado em 2014 fora um déficit de 0,63%.

Outros artifícios que causariam a perda de credibilidade institucional são as manobras contábeis, ou “contabilidade criativa”, que tinham como principal foco gerar receita primária. Ainda segundo Mesquita (2014) tais operações seriam:

Manobras contábeis, isto é, operações financeiras entre entes públicos com objetivo aparente de gerar receitas primárias, vêm sendo feitas desde 2009, quando a União vendeu ao BNDES o direito que o governo tinha de receber dividendos da Eletrobrás e, desta forma, pôde aumentar a receita primária em R\$ 3,5 bi. Outra manobra contábil utilizando bancos públicos foi feita em 2010 na capitalização da Petrobrás, quando o Tesouro e o BNDES participaram do aumento de capital da estatal, que teve de pagar R\$ 74,8 bi (valor da venda de 5 bilhões de barris de petróleo a Petrobrás). Como o Tesouro utilizou apenas R\$ 42,9 bi para participar do aumento de capital, os R\$ 31,9 bi restantes foram contabilizados como receita extraordinária, contribuindo para o resultado primário do ano. Já em 2012, uma triangulação envolvendo o Fundo Soberano, o BNDES e a Caixa Econômica Federal renderam R\$ 15,8 bi aos cofres públicos. A principal operação, no valor de R\$ 8,8 bi, envolveu a compra de ações da Petrobrás que estavam no Fundo Fiscal de Investimentos e Estabilização (onde estavam aplicados os recursos do Fundo Soberano) pelo BNDES, paga com títulos públicos que foram monetizados pelo Tesouro. BNDES e Caixa também anteciparam dividendos à União no valor de R\$ 7,0 bi. Em 2013, o governo aprovou uma medida provisória que permitiria o mesmo tipo de operação em relação a recebíveis da usina de Itaipu – o montante seria utilizado para subsidiar a redução na energia elétrica. Com a repercussão negativa no mercado, a operação foi cancelada e o governo decidiu bancar a Conta de Desenvolvimento Energético com despesas primárias. (MESQUITA, 2014, p. 13)

Mesquita (2014) destaca também a postergação de despesas por meio da conta restos a pagar onde, de 2013 para 2014 a rubrica alcançou um montante recorde de R\$218 bilhões, com tal situação sendo constatada por uma forte aceleração nas transferências para estados e municípios e no aumento nas despesas totais.

4. CONSEQUÊNCIAS DAS POLÍTICAS ADOTADAS

Este capítulo apresenta as consequências da condução econômica brasileira desde a crise de 2008, quando da adoção de uma agenda heterodoxa pautada em políticas anticíclicas. Desta forma, o mesmo encontra-se subdividido em três seções. A primeira, a seguir, apresenta de forma mais descritiva o quadro econômico a partir de 2014, quando os índices macroeconômicos começaram a apresentar dados ruins e a confirmar que o país estava entrando em crise. A segunda seção está dedicada ao cenário político vivenciado no Brasil após as eleições de 2014 e como ele influenciou diretamente a condução econômica. Por fim, a terceira seção parte para a análise dos dados macroeconômicos correlacionando-os com a ideia social desenvolvimentista, constatando até que ponto a mesma logrou sucesso.

4.1 Quadro geral a partir de 2014

O ano de 2013 terminou com um crescimento do PIB, de acordo com a Carta de Conjuntura (IPEA, 2014), em 2,3%, tendo sido caracterizado pela alta volatilidade apresentada ao longo do ano, especialmente devido à FBCF que cresceu nos dois primeiros trimestres, caiu no terceiro e permaneceu estável no quarto. Registra-se também volatilidade na agricultura e na indústria. Tal situação mostra como a economia estava suscetível a fatores pontuais como a boa safra agrícola registrada em 2013; incentivos à aquisição de bens de capitais através do PSI; e da oscilação do setor automobilístico em virtude da expectativa de redução do IPI. Estes fatores acabaram por impactar nos dois principais componentes do PIB: o consumo das famílias e do governo, com ambos fechando o ano com os piores crescimentos na última década – 2,3% e 1,9% respectivamente.

A desaceleração do consumo das famílias pode ser relacionada à acomodação do mercado de trabalho, com queda dos rendimentos reais e dos níveis de ocupação; a diminuição das concessões de crédito ao consumidor, com os mesmos preferindo a captação de recursos para aquisição da casa própria; e a inflação constantemente acima da meta. Esta situação impactou diretamente o setor varejista que apresentou taxa de crescimento nos doze meses de 2013 mais janeiro de 2014 de 3,3%. O mesmo período em 2012 havia crescido 8%. Já a desaceleração do consumo do governo está intimamente ligado às receitas públicas. A fraca arrecadação nos dois anos anteriores levou a uma queda do resultado primário das contas públicas, que só não fora pior devido a ocorrência de receitas extraordinárias.

Por outro lado a FBCF cresceu 6,3%, de acordo com a Carta de Conjuntura (IPEA, 2014) em grande parte devido às políticas públicas voltadas para o investimento, especialmente os Programas de Investimento em Logística e o MCMV. Já do lado da oferta, observou-se um crescimento de 13,3% da produção de bens de capital. Destaca-se o crescimento do déficit em transações correntes no balanço de pagamentos, uma vez que a maior parte da demanda por bens industriais fora suprida por importações. Já a alta dos serviços no PIB em 2013 foi de 2%, o mesmo patamar registrado em 2012 e inferior aos anos anteriores.

De acordo com Serrano e Summa (2015), desde 2012 o governo brasileiro estaria abrindo mão do papel de condutor do desenvolvimento e transferindo-o, paulatinamente, ao setor privado, como as PPPs e as concessões. De acordo com os autores:

Depois de 2012, o governo também promoveu grandes desonerações tributárias e isenções de encargos sociais sobre a folha de pagamento de empresas em muitos setores, em uma tentativa de promover o investimento privado e as exportações. Aliado a isso, houve temporariamente isenção fiscal para produtores de bens duráveis (IPI), a fim de impulsionar o consumo. Para tentar incentivar a inovação, houve isenções para o direito de importação na compra de bens de capital, bem como outras desonerações e subsídios (SERRANO; SUMMA, 2015, p.25).

Para os autores essa política seria falha por três motivos. Primeiro, porque o governo diminuiu sua participação em setores que possuíam externalidades. Segundo, as desonerações não representaram uma retomada da demanda agregada já que, para os autores, o setor privado não reagiu à essa medida. E, terceiro, porque as isenções aliadas à desaceleração da economia diminuíram as receitas, o que resultou na diminuição do superávit primário de 2013 e na recessão que viria em 2014, além de aumentar a relação dívida/PIB. Por fim, os autores consideram que estas medidas e a redução do papel do Estado como indutor da economia explicavam o fracasso nos resultados econômicos.

O ano de 2014 começou, segundo a Carta de Conjuntura (IPEA, 2014), com um primeiro trimestre que já anunciava a deterioração da economia, com um crescimento do PIB no período de 0,2% em parte devido à queda da produção industrial em abril em maio como também uma queda dos índices de confiança dos consumidores e empresários que encontravam-se nos patamares mais baixos desde 2009. Para pressionar ainda mais este cenário a inflação persistentemente mantinha-se próxima do teto da meta, tendo alcançado em junho de 2014 uma taxa de 6,52% ultrapassando o limite superior da banda, o que pressionava um aumento da taxa SELIC. Além disso, registra-se o déficit de transações correntes de 3,6%

do PIB (IPEA, 2014), resultado de uma queda das exportações de manufaturados para a Argentina e *commodities* para a China. Este resultado fora aliviado devido à baixa demanda interna por importações. Apesar disso, àquela altura, os dados de baixo desemprego e ganhos reais do salário compensavam a situação e era inimaginável uma crise econômica que resultasse na perda das conquistas sociais da década anterior.

Diante deste quadro os agentes econômicos passaram a adotar uma postura mais cautelosa, especialmente nos investimentos. Como resultado registrou-se, de acordo com a Carta de Conjuntura (IPEA, 2014), uma queda na FBCF de 2,1% no primeiro trimestre do ano que, acumulado à queda do segundo trimestre de 2013 chega a 5,2%. Neste quesito não bastou os esforços do governo em sustentar os níveis de investimento seja por meio do gasto público direto, seja através da concessão de projetos de infraestrutura ao setor privado. O consumo das famílias também foi afetado, tendo crescido apenas 0,1% no primeiro trimestre e registrando um crescimento acumulado nos quatro trimestres anteriores de 2,5% (IPEA, 2014), sendo o pior patamar em dez anos. Já o consumo do governo cresceu 0,7% no mesmo período mantendo um ritmo semelhante ao ano anterior. Destaca-se como o setor de serviços era o principal sustentáculo da atividade econômica, com um crescimento de 0,4% no período e de 2,5% no acumulado. Entretanto, o mesmo registrava inflação acima da inflação geral, oscilando entre 8% e 9%.

A partir de então a economia passou a entrar em trajetória descendente, segundo a Carta de Conjuntura (IPEA, 2015), caminhando rumo à estagnação econômica. O primeiro ponto a destacar é a pressão inflacionária, com a mesma tendo alcançado, no acumulado em doze meses, 6,75% em setembro, atingindo o maior patamar da série histórica desde outubro de 2011. O IPCA passou a desacelerar e fechou o ano em 6,41%, abaixo do teto da meta. Observou-se, ainda, uma piora das contas públicas, com meta de 1,9% de superávit primário tendo resultado num déficit primário de 0,63%. Além disso, houve uma elevação do déficit externo e um crescimento de apenas 0,5% do PIB, após revisões devido dados mais completos e mudança na metodologia. O fraco desempenho da demanda em 2014 deveu-se especialmente ao consumo das famílias, o pior desempenho em uma década. A indústria também apresentou resultados ruins, com a indústria de transformação tendo uma queda de 4% na produção física no período janeiro/outubro. O setor sofreu com problemas tanto do lado da demanda, tais quais o aumento do nível dos estoques, a queda do quantum das exportações e a desaceleração das vendas no varejo, tanto quanto do lado da oferta como taxa baixa de desemprego e produtividade estagnada – o que contrasta com a trajetória de aumentos salariais.

O ano de 2015 começou, de acordo com a Carta de Conjuntura (IPEA, 2015), com a atividade econômica virtualmente estagnada, e em alguns casos em queda dependendo do índice analisado, inflação crescente, elevação gradual do déficit em transações correntes e aumento da taxa de desemprego. O PIB em 2014 havia crescido apenas 0,5% como consequência direta da desaceleração da demanda doméstica, havendo uma forte retração FBCF de -4,4% e um fraco crescimento do consumo, tanto das famílias quanto do governo que ficaram, respectivamente, em 0,9% e 1,3%, as menores taxas em uma década.

A inflação, que já vinha acelerando desde o início de 2014, de acordo com a Carta de Conjuntura (IPEA, 2015), mas mantinha-se dentro do teto da meta, acelerou ao longo do primeiro trimestre de 2015 alcançando o patamar de 8,13% sendo o pior resultado desde maio de 2005. Boa parte deste resultado deve-se ao comportamento dos preços administrados, especialmente energia elétrica e petróleo, que estavam sendo artificialmente represados desde 2013. No caso da energia elétrica destaca-se também a crise hídrica, que forçou a implantação do sistema de bandeiras tarifárias que, juntamente com o fim dos repasses à CDE e pelo pagamento dos empréstimos recebidos pela CCEE aumentaram relativamente seus custos. No segundo trimestre de 2015 a inflação continuou a crescer, com o acumulado em doze meses até maio atingiu 8,5%, a maior taxa desde dezembro de 2003. Além da questão dos preços administrados, já mencionada, outros fatores também impactaram foram a depreciação do real uma vez que, no mesmo período, observou uma desvalorização cambial de 30%, onde esperava-se uma forte alta dos preços comercializáveis. Entretanto, o que se viu foi o movimento oposto, já que entre junho de 2014 e maio de 2015 o preço dos comercializáveis caiu de 7% para 5,7%, impactada pela queda dos preços das *commodities*. Por outro lado, os preços não comercializáveis mantiveram-se em alta, especialmente o setor de serviços. Este cenário não era recente, uma vez que desde 2001 tais preços sempre estiveram acima do 4,5% estabelecido como meta e desde 2008 vinha superando o teto da meta (IPEA, 2015).

Mesmo com uma política monetária mais restritiva, a taxa SELIC foi aumentada em quatro reuniões seguidas saindo de 12,15% em janeiro para 13,75% em junho, antes de mais um aumento, alcançando 14,25% em julho (IPEA, 2015). As pressões inflacionárias permaneceram constantes devido à liberação dos preços administrados, o aumento do preço dos alimentos e persistência de alta nos preços dos serviços. O resultado foi uma inflação para 2015 de 10,67%, a maior desde 2002.

O ano de 2015 também foi marcado pela deterioração do mercado de trabalho, de acordo com a Carta de Conjuntura (IPEA, 2016), com uma contínua queda no nível de ocupação e na diminuição do salário médio real. Os dados da PME e da PNADC revelavam

uma estabilidade do desemprego que fora alcançado, entretanto, pelo comportamento da PEA, onde, no caso da PME, houve uma redução da taxa a níveis próximos dos mínimos históricos. Desta forma, a taxa média de desemprego em 2015 (PNADC) foi de 8,5%, enquanto que em 2014 o mesmo índice ficou em 6,8%.

Já o ano de 2016 começou, de acordo com a Carta de Conjuntura (IPEA, 2016), com o agravamento da recessão na economia brasileira, que já acumulava uma queda de 7% ao analisar os últimos sete trimestres. Mesmo com a desaceleração da demanda, a inflação mantinha-se em níveis elevados, acima do teto da meta já a doze meses desde o início de 2015, quando o IPCA atingiu dois dígitos. Já as taxas interanuais do PIB e da demanda pioraram ao longo de 2015 alcançando, respectivamente, índices de -5,9% e -9,7% no último trimestre, fechando o ano no acumulado com -3,8% e -6,3% (IPEA, 2016). Do lado da oferta destaca-se o mal resultado da indústria, apresentando queda 6,2%. Do lado das despesas o destaque negativo ficou por conta da FBCF que caiu 14,1% em 2015, contribuindo com -2,72 p.p. no desempenho do PIB – já descontando o efeito das importações.

Após alcançar 10,7% em 2015, a inflação começou 2016 desacelerando, mais ainda sentindo o impacto da liberação dos preços administrados e da alta dos preços dos alimentos, que já vinham em crescente à dois anos. A inflação começou a dar sinais de moderados de arrefecimento em meados do terceiro trimestre de 2016, segundo a Carta de Conjuntura (IPEA, 2016), para depois começar uma desaceleração mais forte até o fim do ano, convergindo mais rapidamente para o limite da meta de inflação (6,5%). Esta desaceleração pode ser explicada pela reversão de alta nos preços dos alimentos, que a partir de setembro daquele ano havia começado uma trajetória de queda nos preços. Assim, a mesma fecharia o ano de 2016 em 6,29%.

A SELIC saiu do patamar de 14,25% que se encontrava desde julho 2015 e fechou 2016 no patamar de 13,75%. Apesar do desempenho da política monetária e da inflação, a economia ainda dava sinais de desgaste, como a queda no investimento e no PIB de 0,8% na comparação com o trimestre anterior (terceiro trimestre de 2015) e 2,9% em relação ao mesmo período de 2015, confirmando esta como uma das piores recessões do Brasil.

Apesar da melhora dos índices de confiança no segundo trimestre, segundo a Carta de Conjuntura (IPEA, 2016), tal fato não foi suficiente para estimular o consumo das famílias, que mantinha a trajetória de queda, muito em parte à fraca atividade econômica e o endividamento, que já consumia cerca de 22% da renda das famílias. O período registrou uma queda de 0,6%, ainda que seja menor que períodos anteriores. Já os investimentos caíram

3,1%, onde o nível de utilização da capacidade instalada atingiu, no terceiro trimestre, 74,3% enquanto que a média nos 10 anos anteriores era de 83,5%.

No mercado de trabalho a ocupação caiu 2,6% no trimestre móvel até outubro, numa queda que já vinha se acentuando desde junho, só não resultando em desemprego acima de 11,8% devido à queda na taxa de participação de 0,4 p.p. A situação agravou-se também no mercado de ocupação própria, normalmente uma válvula de escape quando o mercado formal está em crise. Neste setor a queda foi de 6,6% desde o trimestre encerrado em fevereiro de 2016.

Já no setor externo observou-se uma queda nos déficits da conta corrente de 4,5% do PIB no início de 2015 para 1,3% do PIB em setembro de 2016. Tal ajuste reflete o resultado da balança comercial, que saiu de um déficit de US\$6,6 bilhões para um superávit de US\$ 43,3 bilhões em outubro daquele ano, embora este resultado deva-se uma queda nas importações. Desta forma, o cenário apresentado para o PIB é de recessão.

4.2 O contexto político

A partir de 2015 o fator político adquire um papel ainda mais relevante no cenário econômico. De acordo com Alonso (2016) o Brasil já vinha desde 2013 passando por manifestações populares. A partir de 2014 o Brasil passaria a ter, segundo a autora, três linhas ideológicas nos protestos. Dois à esquerda: os de 2013, considerando um progressista e outro de caráter socialista, mais tradicional e presente desde a redemocratização; e um de direita, de cunho mais patriota e que clamava por ética na política.

Apesar da vitória nas eleições de 2014 Dilma Rousseff começou, paulatinamente, a perder apoio da base aliada, especialmente do PMDB, principal parceiro e onde uma parcela dos representantes já defendia a separação do PT. Outro revés para o governo foi a eleição de Eduardo Cunha (PMDB-RJ) para presidente da Câmara dos Deputados, derrotando o candidato defendido pelo Planalto, Arlindo Chinaglia (PT-SP).

Diante dos resultados ruins apresentados pela economia, o governo decide mudar, para o início de 2015, a condução do Ministério da Fazenda, indicando um nome mais agradável ao mercado: Joaquim Levy. O mesmo prometia equilíbrio fiscal e cumprimento das metas como forma de retomar o crescimento do país. Para isto, o mesmo propôs um ajuste fiscal que visava um superávit primário de 1,2% do PIB para o ano. Em julho a meta foi reduzida para 0,15% do PIB e em outubro já admitia-se um déficit de 0,8% do PIB. O ajuste fiscal estava dividido em duas frentes. A primeira consistia no corte de gastos e inclui a

redução de benefícios (por exemplo a regra mais rígida para o seguro desemprego), cortes no orçamento, cortes no PAC e redução de repasses ao BNDES e ao setor elétrico. Já a segunda frente visava o aumento das receitas e tinha como medidas as reduções de benefícios para exportadores, corte em desonerações e aumento de algumas tributações.

De acordo com Bresser-Pereira (2015), o segundo governo Dilma começava com a necessidade de combater três problemas: a recessão econômica, a crise fiscal e a impopularidade. Portanto, a solução deveria ser econômica e política o que levaria ao governo a nomeação e adoção de uma política alinhada à ortodoxia. De acordo com Bresser-Pereira:

Em princípio, um país é obrigado a adotar um forte reajuste fiscal quando (a) há um forte aquecimento da demanda; (b) a economia está próxima do pleno emprego; (c) a taxa de crescimento está elevada; (d) há um aumento da taxa de inflação; e (e) o aumento do endividamento em moeda estrangeira reduz o crédito do país no exterior [...]. (BRESSER-PEREIRA, 2015, p.22-23)

O autor afirma, então, que, destes cinco parâmetros, apenas a terceira não estava presente na economia brasileira, uma vez que a mesma apresentava resultados ruins de crescimento desde 2011. Portanto, fazia-se necessário o ajuste. Ainda assim, o autor ressalta que a recessão já estava promovendo parte do ajuste onde a redução da demanda interna provocaria uma queda na inflação e a desvalorização cambial resolveria o problema das transações correntes, ainda que isso resultasse num aumento do nível de preços.

Bresser-Pereira (2015) afirma que diante das dificuldades apresentadas, era importante que o governo desse uma resposta a fim de manter a credibilidade institucional. Destaca-se que o segundo mandato de Dilma começou com uma desaceleração do crescimento chinês e o fim do boom das *commodities*, o que diminuíram as exportações brasileiras e, conseqüentemente, desaqueceram a demanda interna. Porém, o autor não ignora equívocos na administração da economia. É comum o autor destacar como um dos principais problemas da economia brasileira a sobreapreciação cambial ocorrida no governo Lula, o que desestimularia a atividade industrial. Neste sentido, o governo Dilma teria tentado estimular a indústria nacional por meio da desoneração da folha de pagamentos e redução de impostos que, segundo o autor, não resolvem o problema do câmbio.

Estes fatores, aliado às quedas na arrecadação teriam sido, de acordo com Bresser-Pereira (2015), a causa do déficit primário em 2014 e que isto teria causado um efeito negativo nos agentes econômicos, resultando em perda de credibilidade. Sobre este tema, o autor afirma que o governo do PT teve a sua reputação manchada por conta dos esquemas do

“mensalão” e os desdobramentos da “Operação Lava Jato”, assim como teria visto as elites financeira e produtiva que outrora o apoiaram no governo Lula o abandonarem. Portanto, tanto os fatores políticos quanto econômicos sustentariam a defesa de um ajuste fiscal mais ortodoxo, salvo que o mesmo abriria espaço para aumento da taxa de juros.

Bresser-Pereira (2015) também afirma que adotar uma política de expansão fiscal no quadro então vigente no Brasil não surtiria o efeito desejado e seria pró-cíclica. Em suas palavras:

Naturalmente surgiram vozes discordantes, que, ao invés do ajuste, propuseram expansão fiscal para enfrentar a recessão. Além de ignorarem o aumento da inflação, do déficit em conta corrente, do déficit público e da perda de confiança que a crise fiscal estava causando, ignoraram também que política contracíclica só é efetiva quando o país parte de uma situação de equilíbrio fiscal. Não faz sentido adotar uma política fiscal expansiva quando o país está com elevado déficit público, seu superávit primário tornou-se negativo, e sua dívida pública voltou a aumentar em relação ao PIB. (BRESSER-PEREIRA, 2015, p.23)

Já para Carneiro (2017) a opção por um ajuste ortodoxo teria sido equivocada, a despeito das poucas opções que o governo tinha. O autor destaca que o modelo desenvolvimentista havia chegado ao seu limite, com uma deterioração do setor público, a diminuição de investimentos por parte do setor privado e o endividamento das famílias, que também resultava na diminuição do consumo.

Mesmo após as elevações de alíquotas e bases tributárias, o nível de arrecadação foi abaixo do esperado, tendo sido afetado pelo rendimento ruim da atividade econômica. Por isso, o ajuste passou a focar o nível de gastos do governo, notadamente os investimentos, ao mesmo tempo que propunha programas que visavam o aumento da arrecadação, tais quais a recuperação de créditos atrasados, a regularização de ativos brasileiros do exterior e recursos oriundos de concessões. Desta forma, a meta de superávit primário foi alterada algumas vezes ao longo do ano. Inicialmente previsto, por meio da LDO, um superávit primário de aproximadamente 1,2% do PIB, o governo reduziu a mesma para 0,15% do PIB em julho e no início do mês de dezembro conseguiu a aprovação da mudança da meta fiscal, prevendo um déficit de quase 2% do PIB. O resultado, ao final de 2015, foi um déficit primário R\$111,2 bilhões, aproximadamente 1,88% do PIB.

Também no início de 2015 a presidente Dilma Rousseff delegou ao seu vice, Michel Temer, o papel de articulador entre o executivo e o legislativo, numa tentativa de apaziguar as relações a fim do Planalto conseguir a aprovação de seus pleitos. Temer teria carta branca para a nomeação à cargos no governo e a liberação de emendas parlamentares. Entretanto, em

agosto, Temer deixou o posto de articulador. Um dos fatores para tal atitude teria sido o fato do ministro Joaquim Levy ter bloqueado R\$ 500 milhões em emendas parlamentares, algo que Temer havia prometido (MATTOS, 2015).

Em 2015, ainda segundo Alonso (2016), os movimentos de caráter patriota ganharam mais corpo, adotando um tom anti-governo, cobrando desde uma moralização do mesmo em face ao escândalo da Petrobrás, até uma redução do papel do Estado, especialmente na economia. Este movimento contou com o apoio de organizações empresariais e teve alcance nacional, culminando no pedido de impeachment da presidente.

Diante das crescentes e numerosas manifestações contrárias ao governo e da perda de apoio até mesmo dentro da base aliada, no dia 2 de dezembro de 2015 o presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha, acatou o pedido de impeachment da presidente sob o argumento de crime de responsabilidade fiscal, onde a mesma teria cometido “pedaladas fiscais” com intuito de melhorar artificialmente as contas públicas, a contração de crédito de bancos públicos e a publicação de decretos presidenciais não numerados que criariam verbas adicionais. A peça foi assinada pelos advogados Miguel Reale Júnior, Hélio Bicudo e Janaína Pascoal. Já os defensores do governo afirmam que nenhum dos fatos apresentados constituiria crime de responsabilidade fiscal. No caso dos decretos, afirmam que aqueles de natureza normativa (que remanejam o orçamento) não são numerados. Já no caso da abertura de crédito suplementar, as leis orçamentárias aprovadas permitiam a abertura de crédito suplementar, desde que condicionados ao superávit.

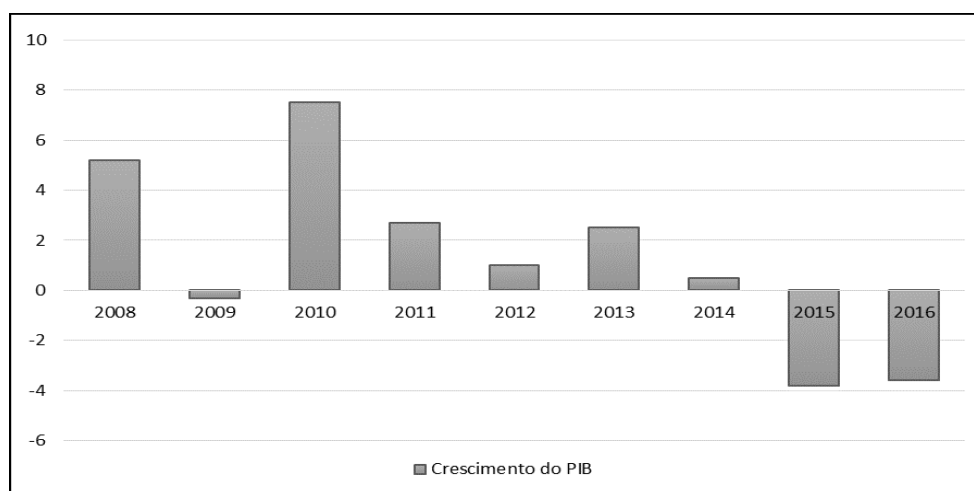
O ano de 2015 terminou com a saída de Joaquim Levy do cargo de ministro da Fazenda. Após as sucessivas revisões para baixo do superávit no ano, o mesmo havia proposto um superávit de 0,7% do PIB para 2016. Entretanto, temendo cortes em programas sociais, o governo decidiu baixar a meta para 0,5% do PIB, o que desagradou o ministro e resultou na perda de credibilidade internacional do país. O então ministro do Planejamento, Nelson Barbosa foi anunciado como seu sucessor, algo que agradou a militância do PT, uma vez que o mesmo possui uma linha desenvolvimentista. Apesar disso, a crise política estava mais que consolidada e no dia 17 de abril de 2016 a Câmara autorizou a instauração do processo de impeachment, com 367 votos a favor – muitos dos quais ex aliados do governo – 137 contra e 7 abstenções. Neste período o interino Michel Temer anunciou Henrique Meirelles, ex presidente do Banco Central de 2003 a 2010, como novo ministro da Fazenda e Ilan Goldfajn como presidente do Banco Central. Em 31 de agosto do mesmo ano o Senado aprovou o impeachment com 61 votos a favor e 20 contra, afastando Dilma definitivamente do cargo.

De acordo com Carneiro (2017), a análise – e o fracasso – do plano desenvolvimentista do governo Dilma deveria ser a partir de três óticas: estrutural, cíclica e o plano econômico. Na estrutural, o autor afirma que devido à abertura financeira do país, os ciclos de liquidez global influenciavam o ciclo doméstico. Na questão dos ciclos, o entrave teria sido a falta de dinamismo do consumo interno. Já o plano econômico, devido aos dois fatores anteriores, tinha uma tarefa árdua, pois deveria exigir um apoio de todos os setores o que, segundo o autor, é complexo, tendo em vista a mentalidade de curto prazo dos agentes econômicos brasileiros.

4.3 Análise do desempenho econômico à luz do social desenvolvimentismo

O PIB brasileiro, após um período de crescimento puxado, especialmente, pelas condições externas favoráveis, entrou em recessão técnica em 2014 e regrediu em 2015 e 2016, como pode ser observado no gráfico a seguir.

Gráfico 1 – Crescimento do PIB (2008-2016)



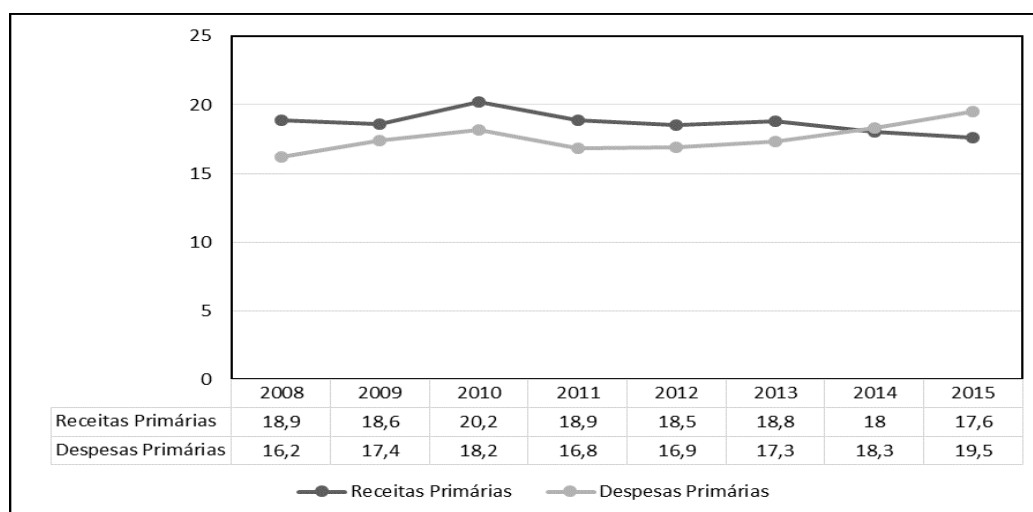
Fonte: IPEA (2017)

O ano de 2008 fechou com o PIB de 5,2% (IPEA, 2017), mas já sentindo o impacto da a partir de setembro daquele ano, o que resultaria numa queda em 2009 de 0,2%. A retomada começou já no final de 2009 e durante 2010 a economia teve um crescimento pujante de 7,5%, o maior desde 1986. Tal sucesso é devido à demanda interna, onde o consumo das famílias correspondeu por aproximadamente 60% do PIB, além dos investimentos em FBCF. Ressalta-se também que 2009 teve um resultado muito baixo sendo retomada por uma aceleração mais forte.

A partir de 2011 o PIB brasileiro começou uma trajetória de queda, com o referido ano tendo registrado um crescimento de apenas 2,7%. Apesar de ainda se manter alto, o consumo das famílias sofreu uma queda, muito em parte à inflação registrada de 6,50% para o ano. Além disso, a taxa de juros havia começado uma trajetória ascendente desde abril de 2010, tendo atingido 12,42% em julho de 2011 (BACEN, 2017). Em 2012 o PIB brasileiro cresceu, de acordo com o IPEA (2017) apenas 1%, abaixo dos 4% projetados pelo então ministro da Fazenda Guido Mantega. Destaca-se a queda na FBCF em 4%, apesar dos estímulos governamentais e de uma taxa de juros mais baixa, uma vez que a mesma terminou 2012 em 7,14% (BACEN, 2017). Ressalta-se, porém, a crise vivenciada na Europa, com os países da União Europeia, uma das principais compradoras do Brasil, em recessão no período. Já em 2013 o PIB cresceu, ainda de acordo com o IPEA (2017), 2,5% influenciados, principalmente pelos investimentos.

Em 2014 o PIB foi de apenas 0,1%, até então o pior resultado desde 2009. Tal situação deve-se, principalmente, à queda no investimento e no consumo das famílias. No caso dos investimentos a queda foi de 4,4%, a pior desde 1999. Já o consumo das famílias cresceu apenas 0,9% abaixo dos 2,9% registrados em 2013. Uma vez que o modelo de crescimento social desenvolvimentista tem como uma de suas bases o consumo das massas, os resultados deste segmento mostram que o mesmo estava ficando saturado. Em 2015 o PIB registrou queda de 3,8% a pior da série analisada desde 1996. Se considerada a série anterior, é o pior resultado desde 1990. Uma das explicações foi o fraco desempenho do setor de serviços, que sempre apresentava resultados satisfatórios, recuando em 2,7%. Tal resultado pode ser explicado, em partes, por uma queda de 8,9% no comércio, desaquecido devido às altas taxas de juro e inflação. Já em 2016, o PIB teve um novo recuo, desta vez de 3,6%, com o Brasil vivenciando a pior recessão de sua história desde o biênio 1930/1931. Em 2016 todos os setores da economia apresentaram queda. Já os investimentos caíram 3,1%, onde o nível de utilização da capacidade instalada atingiu, no terceiro trimestre, 74,3% enquanto que a média nos 10 anos anteriores era de 83,5% (IPEA, 2017).

O fraco desempenho da economia registrado desde 2012, mas agravando-se a partir de 2014 impactou diretamente na relação entre receitas e despesas. Uma vez que a economia está em recessão, os juros altos inviabilizam investimentos e, como analisado mais adiante, houve um aumento do desemprego, diminuindo o consumo das famílias, este também impactado pela alta da inflação. O resultado é a queda na arrecadação que já vinha sendo diminuída quando das desonerações. Por outro lado, as despesas do governo aumentaram nos últimos anos, como pode ser visto a seguir.

Gráfico 2 – Evolução das receitas e despesas primárias (% PIB)

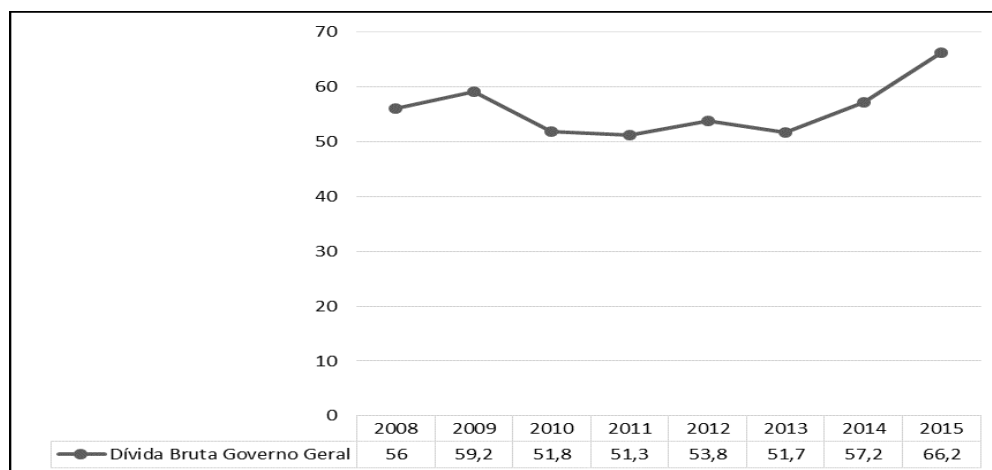
Fonte: Tesouro Nacional (2017)

O Gráfico 2 mostra a relação entre as receitas e as despesas primárias para o período 2008-2014. Observa-se que, durante os anos iniciais das políticas anticíclicas, mesmo com uma redução das receitas, como as desonerações, e aumento das despesas, a situação estava relativamente equilibrada. Com o aumento dos gastos do governo e as valorizações salariais, o nível de consumo aumentou e proporcionou um impulso para o investimento repondo, em última instância, as desonerações. Este movimento estava perfeitamente relacionado à proposição keynesiana de utilização da política fiscal como forma ativar a demanda agregada. Recorda-se, aqui, o ambiente externo favorável, como o preços das *commodities* em alta. Entretanto, a manutenção das desonerações por um período mais longo, quando a economia já dava sinais de estar recuperada do choque da crise internacional de 2008, e a alta de gastos do governo, muito do qual atrelado à obrigações orçamentárias previstas na constituição, gerou uma distorção na relação entre receitas e despesas. Esta distorção ficou mais perceptível a partir de 2014 quando o nível de receitas caiu, assim como a atividade econômica entrou em recessão, ao passo que o nível de despesas continuou crescendo.

Dentre as despesas destaca-se o aumento nos gastos com a previdência. De acordo com Schwartzman (2016), por ser um país relativamente ainda jovem, o Brasil deveria gastar cerca de 4% do PIB com a previdência, mas gasta cerca de 11%, valores similares a países desenvolvidos e com uma população idosa maior. Ainda segundo o autor, uma parte considerável dos gastos é com funcionalismo público.

Este cenário tem impactado diretamente na busca de superávits. Como apresentado na seção 4.1, o Brasil não só não tem mais alcançado a meta de superávits, mesmo revisando-a algumas vezes ao longo dos anos, como tem registrado déficits. Isso resulta numa crescente da relação dívida/PIB, como veremos adiante.

Gráfico 3 – Dívida Bruta Governo Geral (% PIB)



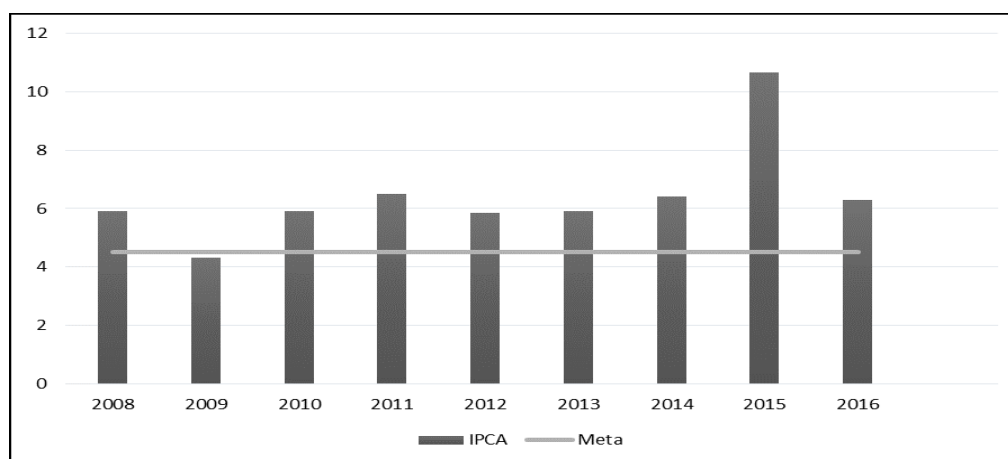
Fonte: Tesouro Nacional (2016)

O gráfico acima mostra como a relação dívida/PIB tem aumentado no Brasil, especialmente a partir de 2014. Este quadro está intimamente ligado à adoção das práticas anticíclicas pelo governo em 2008, como as desonerações tributárias e as políticas de subsídios ao passo que os gastos do governo continuaram crescentes. Esta relação, que pode ser vista no Gráfico 2, de redução das receitas e aumento das despesas, resultou no grave problema fiscal que o Brasil tem enfrentado desde então. Ressalta-se aqui que, ainda que muitos países desenvolvidos possuam uma alta relação dívida/PIB, o Brasil tem apresentados resultados maiores que outros países em desenvolvimento como Índia, Indonésia, África do Sul, e países vizinhos como a Colômbia (Tesouro Nacional, 2016). O quadro brasileiro apresenta resultados, e perspectivas, crescentes desta relação, que é utilizada pelos órgãos internacionais em avaliações de risco, diminuindo a possibilidade de atração de investimento estrangeiro ou, para fazê-lo, oferecendo uma recompensa maior, ou seja, juros mais altos.

Esta situação acaba forçando o governo brasileiro a reduzir investimentos e gastos. Novamente, vemos que há um distanciamento da ideia social desenvolvimentista. Mas ainda que possa ser argumentado por algumas correntes que houve um distanciamento ideológico, especialmente no governo Dilma, o cenário atual nada mais é do que uma consequência das políticas adotadas nos últimos anos.

O Gráfico 4, a seguir, mostra o desempenho da inflação para o período 2008-2016, demonstrando que a mesma esteve longe de atingir o centro da meta durante o período, ainda que tenha ficado dentro do limite fixado.

Gráfico 4 – Inflação efetiva (IPCA % a.a.) 2008-2016



Fonte: BACEN (2017)

Após alcançar 10,7% em 2015, o pior resultado desde 2003 (12,5%), a inflação começou 2016, de acordo com o IPEA (2016) desacelerando gradativamente, com alta de 9,4% nos últimos doze meses até março. O índice ainda alto é resultado do impacto direto de dois subgrupos analisados no cálculo do mesmo: preços administrados (10,8%) e alimentos no domicílio (15,3%). No caso dos preços administrados, como já explicado anteriormente, a decorrência se deve ao fato do represamento artificial de algumas tarifas, especialmente energia e petróleo, durante os anos de 2013 e 2014, gerando reajustes expressivos ao longo de 2015. Recordar-se, aqui, que Friedman (2010), já havia alertado que por conta de pressões políticas governantes tendem a utilizar métodos para o controle da inflação, dentre os quais estão os controles de preços. Mas, como o autor destacou, isso gera distorções no cálculo econômico e representa um problema de custo para as empresas.

A inflação começou a dar sinais de queda a partir do terceiro trimestre de 2016, segundo a Carta de Conjuntura (IPEA, 2016), para depois começar uma desaceleração mais forte até o fim do ano, convergindo mais rapidamente para o limite da meta de inflação (6,5%). Esta desaceleração pode ser explicada pela reversão de alta nos preços dos alimentos, a queda nos preços administrados, devida ao fato do esgotamento dos impactos da correção que os mesmos tiveram desde meados de 2014, queda dos serviços, depois de certa resistência nos anos anteriores, além de queda nos preços livres devido à fraca atividade econômica, o

desemprego, a dificuldade na obtenção de crédito e o endividamento das famílias. A inflação fechou o ano de 2016 em 6,29%, dentro do teto da meta. Observa-se, porém, que a inflação atingiu a meta apenas em 2009 (4,31%) ainda que na maior parte do tempo tenha ficado dentro do limite.

A tomada de uma trajetória descendente da inflação abriu espaço para uma perspectiva de queda também da taxa de juros SELIC. A mesma, que encontrava-se no patamar de 14,25% desde julho de 2015, foi reduzida para 14% em outubro de 2016 e para 13,75% em novembro do mesmo ano. Apesar desta mudança na política monetária, e da desaceleração constante da inflação, o terceiro trimestre de 2016 mostrou que a economia ainda estava em más condições, após um segundo semestre esperançoso.

Como pode ser observado, o Brasil vivenciou nos últimos anos um processo de aumento da inflação, aumento do juros e desemprego, ocasionando a chamada estagflação. Portanto, a ideia da Curva de Phillips e o *trade off* entre inflação e desemprego não ocorreu no país. Como Friedman alertou, a autoridade monetária não pode ter a pretensão de controlar a inflação e o desemprego por períodos longos. É necessária uma estabilidade na oferta de moeda, tendo em mente que as decisões tomadas levarão um período para surtirem efeito. Para que as decisões sobre o controle da inflação não fiquem sempre restritas ao curto prazo, e assim utilizando-se sempre do juros como forma de controlá-la, é necessária, também, uma estabilidade e responsabilidade fiscal, sem que os gastos extrapolem o nível de receitas. Ou seja, praticar política fiscal expansionista concomitantemente à políticas monetárias contracionistas podem ser considerado movimentos opostos.

O consumo das famílias também passou a registrar resultados ruins, segundo a Carta de Conjuntura (IPEA, 2016), muito em parte à fraca atividade econômica e o endividamento, que já consumia cerca de 22% da renda das famílias. Em 2015 63,5% das famílias brasileiras estavam endividadas. Em 2016 esse percentual ficou próximo de 58,2% (G1, 2016). Este quadro deve-se a persistência de alta da inflação, a redução da renda e a dificuldade de contrair crédito, uma vez que os juros também apresentavam alta. Destaca-se, também, o aumento da taxa média de desemprego, apresentando resultados, de acordo com o IBGE (2017) de 6,8% em 2014; 8,5% em 2015; e 12% em 2016.

De acordo com Hoffmann (2017), o Brasil teria vivenciado uma redução da desigualdade de renda entre 1998 e 2014, mas, desde os sinais mais claros da crise tal processo reverteu-se, com uma aceleração da desigualdade de renda entre as pessoas economicamente ativas. O autor observa ainda que, considerando a população ocupada, a partir do terceiro trimestre de 2014 a proporção dos empregados no setor privado com carteira

assinada vem diminuindo, revertendo a tendência de formalização do trabalho que vinha ocorrendo. Entretanto, essa diminuição não significa, necessariamente, que estes trabalhadores agora estariam em situação de empregados no setor privado sem carteira assinada. De fato, Hoffmann (2017), observa que o número de trabalhadores por conta própria tem aumentado desde que os primeiros impactos da crise foram sentidos na geração de emprego.

Este cenário vai ao encontro de uma das proposições social desenvolvimentistas, que buscava, por meio da valorização do salário mínimo, políticas assistencialistas e geração de emprego a inserção das camadas baixas do extrato social brasileiro no mercado consumidor. Ressalta-se que a inflação, com a qual o governo passou a ser mais tolerante e apresentou resultados crescentes, corrói diretamente o poder de compra dos salários, atingindo de forma mais rigorosa as pessoas de mais baixa renda. Na tentativa de controlar a inflação, a autoridade monetária valeu-se do aumento da taxa de juros. Além de não conseguir conter a aceleração do índice de preços, contribuiu para o endividamento das famílias, dificultou o acesso ao crédito, além de inviabilizar o investimento e, conseqüentemente, a geração de emprego.

Em 2013, a chamada “Política de campeões nacionais” teve fim. De acordo com Napolitano e Vilardaga (2013), o BNDES destinou R\$40 bilhões em subsídios e compra de participações acionárias à taxas de juros abaixo das praticadas pelo mercado. Esta diferença era coberta pelo Tesouro Nacional, com o mesmo tendo repassado 312 bilhões de reais para o banco de desenvolvimento. Musacchio e Lazzarini (2015), observaram que os empréstimos do BNDES não resultaram em melhora no desempenho das empresas, não impactando, assim, sobre a lucratividade ou ações de mercado, concluindo, desta maneira, que tais empréstimos resultaram apenas em transferência de subsídios para grandes empresas. Napolitano e Vilardaga (2013) destacam que o modelo sul coreano, utilizado como exemplo de política de desenvolvimento de grandes empresas nacionais por parte do governo brasileiro, exigia como contrapartida para os empréstimos metas específicas e melhoras na produtividade e na exportação. Tal situação não ocorrera no Brasil, e parte das empresas que receberam o benefício apresentaram problemas com endividamento e solicitação de recuperação judicial.

Diante do exposto, constata-se que um dos pilares do social desenvolvimentismo, a constituição de grandes empresas nacionais, foi um fracasso na sua execução. Como já mencionado anteriormente, houve uma orientação para empresas do setor de *commodities*, e justamente no período de alta dos preços das mesmas. Desta forma, tais empresas poderiam

ter facilmente acesso a empréstimos em bancos privados ou buscá-los no exterior. O montante de subsídios foi mal aplicado e contribuiu para os problemas fiscais do país.

De um modo em geral, o quadro econômico apresentado, especialmente, desde 2014 demonstra que o modelo de crescimento pautado no consumo estava dando sinais de desgaste. Foram alguns os erros cometidos pelos governos do PT. Dentre estes, destaca-se a manutenção por longo tempo das desonerações fiscais alias aos aumentos nos níveis de gastos, o que resultou na crise fiscal do Estado brasileiro. A partir do desarranjo fiscal, a tarefa de alcançar a meta de superávit primário ficou mais difícil, ano após ano. Como o modelo era dependente dos gastos estatais, com a redução dos mesmos a economia desacelerou. Outro erro foi uma maior tolerância à inflação, principalmente quando estimulava-se a demanda agregada ao passo que o salário mínimo cresceu mais que a produtividade. O setor privado esbarrou em problemas de custos como o represamento de preços e a infraestrutura insuficiente, além da “Política de campeões nacionais” ter sido um fracasso em fomentar o crescimento a nível internacional de empresas brasileiras.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A contribuição de Keynes para o pensamento econômico é inegável, assim como é compreensível que suas proposições tenham sido aplicadas em um momento onde o pensamento dominante estava em xeque. Da mesma maneira, sempre que novas crises acontecem, como a de 2008, seu nome, e suas ideias serão lembradas. Importante também foram as contribuições da CEPAL, uma vez que a mesma estava inserida em contexto totalmente diferente das demais escolas de pensamento econômico. O social desenvolvimentismo, por sua vez, carrega, como demonstrado, influências destas duas sínteses de pensamento, dando continuidade, na América Latina, à linhas de pensamento desenvolvimentistas e que atribuem grande importância ao papel do Estado.

Após períodos diversos, como o nacional desenvolvimentismo do período Vargas, o milagre econômico dos anos 1970, a década perdida em 1980 sucedida de inúmeras tentativas de estabilização da economia, o Brasil adotou no final dos anos 1990 o “tripé macroeconômico”, abrindo caminho, junto ao Plano Real, para uma estabilidade que não se via nos anos anteriores. A crise em 2008 mudou, mais uma vez, a perspectiva em observar a economia. Tanto os países desenvolvidos quanto aqueles em desenvolvimento retomaram a ideia de que o Estado era o principal agente condutor da economia e deveria corrigir imperfeições do mercado.

Em seguida aos primeiros sinais da chegada da crise internacional, o Brasil adotou uma orientação de políticas anticíclicas, que já estavam sendo postas em práticas desde a mudança no cargo de Ministro da Fazenda, em 2006, tendo sido bem sucedidos na tarefa de amenizar os impactos da mesma e desenvolver o país, como mostram os dados macroeconômicos no período.

O governo fora eficiente no controle da inflação, algo possível graças ao compromisso para com o tripé macroeconômico. O aumento real do salário mínimo, a formalização do mercado de trabalho e a inserção da população menos favorecida no mercado consumidor, muito em parte devido às políticas sociais, juntamente com os estímulos à produção, como as desonerações e os planos de investimento em infraestrutura resultaram no crescimento da economia. Recorda-se, ainda, que o ambiente externo era extremamente favorável, especialmente devido à alta nos preços das *commodities*.

Entretanto, a partir de 2011, a administração da economia brasileira acelerou na proposição social desenvolvimentista, com a flexibilização do tripé macroeconômico. Não se descarta, aqui, os fatores externos como a crise na zona do euro e a baixa dos preços das

commodities logo no início do novo governo. Tampouco desconsidera-se a tentativa de equilíbrio fiscal praticada também nos primórdios do mesmo. É considerável a proposição de que a taxa de câmbio pudesse estar sobrevalorizada e que este fato culminaria num processo de desindustrialização. Porém, esta não pode ser a única culpada do processo de redução da importância do setor industrial na composição do PIB. É importante destacar que os custos de produção não são adequados, que muitos setores dependem da importação de máquinas e insumos e a infraestrutura brasileira não é qualificada. Estes fatores, aliadas à limitada capacidade tecnológica, impactam diretamente na baixa produtividade brasileira. Fica claro que a crise econômica, que efetivamente começa com o quadro de recessão técnica em 2014, é de responsabilidade administrativa.

A escolha em uma tolerância maior com a inflação, o controle de preços nos setores de energia e petróleo, este último culminando em perdas para a Petrobrás, a manutenção das políticas de desonerações e a tentativa de estimular a indústria nacional por meio de subsídios e empréstimos não resultaram no resultado esperado de continuidade do processo de desenvolvimento. Resultaram, sim, em uma crise fiscal, uma vez que os gastos mantiveram o seu patamar ao passo que as receitas caíram, e, após a liberação dos preços administrados, um aumento rápido da inflação e, na tentativa de conter esta, dos juros, resultando em uma grande massa de desempregados.

Portanto, a crise econômica atual vivida no Brasil, pode ter começado oficialmente em 2014, mas fora gestada desde 2008, ainda que o resultado no imediato curto prazo tenha sido positivo. Fica claro que o modelo social desenvolvimentista deu sinais de desgaste quando o Brasil atingiu uma situação de pleno emprego. Continuar estimulando a demanda neste cenário, não só tornou as políticas anticíclicas em pró-cíclicas, como iniciou o processo de desestruturação da economia. Assim, pode-se afirmar que as políticas keynesianas são mais efetivas quando a demanda é insuficiente. Quando alcança-se o pleno emprego, a continuação da política fiscal expansionista gera apenas inflação. Desta forma, observa-se que a manutenção das políticas anticíclicas, passando a um quadro de pró-cíclicas, tem influência na crise iniciada em 2014.

REFERÊNCIAS

- ABDOUCHEDID, S.C. **A política econômica no Brasil no contexto da crise global (2008-2012)**. 2014. 149 f. Dissertação (Mestrado em Economia) – Instituto de Economia, Unicamp, Campinas. 2014.
- ALONSO, A. (2016). **A política das ruas**. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/colunas/angela-alonso/2016/09/1816167-a-politica-das-ruas.shtml>> Acesso em: 31 mar 2017.
- ANUATTI, F. Inflação e reforma monetária: Keynes e Mises. **Análise Econômica**, Faculdade de Ciências Econômicas UFRGS, Porto Alegre, ano 7, n.12, nov. 1989. Disponível em: <<http://seer.ufrgs.br/index.php/AnaliseEconomica/article/view/10326/6035>> Acesso em: 13 set 2015.
- BALTAR, P.E.A. et al. **Trabalho no governo Lula**: uma reflexão sobre a recente experiência brasileira. Global Labour University Working Papers. 9 maio 2010. Disponível em: <http://www.global-labour-university.org/fileadmin/GLU_Working_Papers/GLU_WP_No._9_portuguese.pdf> Acesso em: 20 maio 2017.
- BARBOSA, N. Dez anos de política econômica. In: SADER, E. (Org.). **10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil**: Lula e Dilma. São Paulo, Boitempo; Rio de Janeiro FLACSO Brasil 2013.
- BARBOSA, N.; SOUZA, J. A. P. A inflexão do governo Lula: política econômica, crescimento e distribuição de renda. In: SADER, E.; GARCIA, M. A. (orgs.) **Brasil: entre o passado e o futuro**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo e Editora Boitempo. Também disponível em: <<https://nodoctruments.files.wordpress.com/2010/03/barbosa-nelson-souza-jose-antonio-pereira-de-a-inflexao-do-governo-lula-politica-economica-crescimento-e-distribuicao-de-renda.pdf>>
- BARBOSA FILHO, F.H; PESSOA, S. Desaceleração recente da economia. In: **Sob a luz do sol, uma agenda para o Brasil**. São Paulo, Centro de Debate de Políticas Públicas (CDPP). Setembro, 2014.
- BASTOS, P.P.Z. A economia política do novo-desenvolvimentismo e do social desenvolvimentismo. In: **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 21, Número Especial, p. 779-810, dez. 2012. Disponível em <http://www.bresserpereira.org.br/Terceiros/Novo%20Desenvolvimentismo/12.12.Economia_pol%C3%ADtica_do_novo-desenvolvimentismo.pdf> Acesso em: 5 ago 2016.
- BIANCARELLI, A; ROSSI, P. A política macroeconômica em uma estratégia socialdesenvolvimentista. **Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento**, v. 4, nº1, Brasília: Assecor Sindical, 2014. p. 21-38.
- BOGDANSKI, J.; TOMBINI, A.A.; WERLANG, S.R.C. **A implementação do regime de metas para a inflação do Brasil**. Curitiba, UFPR, 28p 2000. Disponível em

<http://www.economia.ufpr.br/Professores/54/Art_Bogdanski_2000.pdf> Acesso em: 31 mar.2017

BRASIL. Relatório anual do tesouro nacional - 2015. **Secretaria do Tesouro Nacional**. Brasília, maio 2016. Disponível em:

<<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/246449/RATN+Vers%C3%A3o+Fina%20l/a5b09e66-57ab-4a33-aef3-62d84dd606b9>> Acesso em: 10 jun. 2017.

_____. **Histórico de metas para a inflação no Brasil**. Banco Central do Brasil. Brasília, 2017. Disponível em < <https://www.bcb.gov.br/Pec/metas/TabelaMetaseResultados.pdf>> Acesso em: 26 abril. 2017.

_____. **Histórico das taxas de juros**. Banco Central do Brasil. Brasília, 2017.

Disponível em < <http://www.bcb.gov.br/Pec/Copom/Port/taxaSelic.asp#notas>> Acesso em: 26 abril 2017.

BRESSER-PEREIRA, L.C. The Dutch disease and its neutralization: a Ricardian approach.

Revista de Economia Política, vol. 28, n.1 (109), p.41-71. Disponível em:

<<http://www.bresserpereira.org.br/Papers/2007/07.26.DutchDiseaseRicardianApproach-REP.pdf>>. Acesso em: 19 maio 2017.

_____. A crise financeira global e depois: um novo capitalismo? **Novos Estudos** CEBRAP, n86, mar. 2010, p. 51-72. Disponível em: <

<http://www.bresserpereira.org.br/papers/2010/441-Crise-Financeira-Global-e-Depois-NovosEstudos.pdf>> Acesso em: 5 ago 2016.

_____. O governo frente ao “tripé macroeconômico” e à direita liberal dependente.

In: **Revista Novos Estudos**, e.95, São Paulo, mar. 2013. Disponível em:

<<http://www.bresserpereira.org.br/Papers/2013/352-Governo-Dilma-dois-anos-trip%C3%A9-direita.pdf>> Acesso em: 23 jul 2016.

_____. Ajuste para governar. **Nueva Sociedad especial em Português**. set. 2015, pg.18-28. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/papers/2015/323-Ajuste-para-poder-governar.pdf>> Acesso em: 31 mar. 2017.

CARNEIRO, R. A supremacia dos mercados e a política econômica do governo Lula.

Política Econômica em Foco, n.7, nov. 2005/abr.2006.

_____. **Navegando a contravento** (Uma reflexão sobre o experimento desenvolvimentista do governo Dilma Rousseff). Texto para Discussão. Unicamp. IE, Campinas, n. 289, mar. 2017.

CASTRO, L.B. Esperança, frustração e aprendizado: a história da nova República (1985-

1989). In: GIAMBIAGI, F.; VILLELA, A.; CASTRO, L.B; HERMANN, J. (org.) **Economia Brasileira Contemporânea** [1945-2010]. 2 ed. Rio de Janeiro, Elsevier, 2011. cap5, p. 74-97

_____. Privatização, abertura e desindexação: a primeira metade dos anos 90 (1990-1994). In: GIAMBIAGI, F.; VILLELA, A.; CASTRO, L.B; HERMANN, J. (org.) **Economia Brasileira Contemporânea** [1945-2010]. 2 ed. Rio de Janeiro, Elsevier, 2011. cap6, p. 98-131

COUTINHO, L.G.; BELLUZZO, L.G.M. Desenvolvimento e estabilização sob finanças globalizadas. **Economia e Sociedade**, Campinas: IE/Unicamp v.5, n.2, dez. 1996, p.129-154.

FERRARI FILHO, F. Regime cambial para países emergentes: uma proposição a partir de Keynes. **Economia e Sociedade**, Campinas: IE/Unicamp v.17, n.2 (33), ago. 2008. p.1-16

FERRARI FILHO, F.; PAULA, L.F. Padrões de crescimento e desenvolvimentismo: uma perspectiva keynesiano-institucionalista. **Revista Nova Economia**, 2016 v.26, n.3, p.775-807. Disponível em: <<http://www.luizfernandodepaula.com.br/ups/padroes-de-crescimento-e-desenvolvimentismo.pdf>>. Acesso em: 19 maio 2017.

FRANCO, G. O grande tripé e o pequeno. **O Globo**. Rio de Janeiro, 23 maio 2014.

Disponível em:

<<http://www.gustavofranco.com.br/uploads/files/O%20grande%20trip%C3%A9%20e%20o%20pequeno%20-%20Jornal%20O%20Globo.pdf>> Acesso em: 25 mar. 2017.

FRIEDMAN, M. **O papel da política monetária**. American Economic Review, 1968.

_____. **Inflação e desemprego**: a novidade da dimensão política. IPEA (Org.)

Clássicos da literatura econômica: textos selecionados de macroeconomia. Brasília, 2010, 3ª ed. p. 159-188.

HERMANN, J. Reformas, endividamento externo e o “milagre econômico” (1964-1973). In: GIAMBIAGI, F.; VILLELA, A.; CASTRO, L.B; HERMANN, J. (org.) **Economia Brasileira Contemporânea** [1945-2010]. 2 ed. Rio de Janeiro, Elsevier, 2011. cap3, p. 49-72

_____. Auge e declínio do modelo de crescimento com endividamento: o II PND e a crise da dívida externa (1974-1984). In: GIAMBIAGI, F.; VILLELA, A.; CASTRO, L.B; HERMANN, J. (org.) **Economia Brasileira Contemporânea** [1945-2010]. 2 ed. Rio de Janeiro, Elsevier, 2011. cap4, p. 73-96.

HOFFMANN, R. **Distribuição da renda na crise**: dados trimestrais de 2012 a 2016. Texto para Discussão. Rio de Janeiro, IEPE/Casa das Garças, n.39, 18 p., maio 2017.

IPEA. **Carta de Conjuntura**. Brasília, n. 22-33. mar. 2014-out. 2016. Disponível em:

<http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_alphacontent&view=alphacontent&Itemid=369> Acesso em: 15 fev, 2017.

KEYNES, J.M. **A teoria geral do emprego, do juro e da moeda**. São Paulo: Nova Cultural, 1988. 283p. (Os Economistas).

LOPREATO, F.L.C. **Milton Friedman e a efetividade da política fiscal**. IE/Unicamp. Campinas, n.209, ago.2012.

MATTOS, M. Pressionado, Temer deixa a articulação política do governo. **Veja**. São Paulo, 24 ago. 2015. Disponível em: <<http://veja.abril.com.br/politica/pressionado-temer-deixa-a-articulacao-politica-do-governo/>> Acesso em: 28 mar. 2017

MESQUITA, M. A política econômica do governo Dilma: a volta do experimentalismo. In: **Sob a luz do sol, uma agenda para o Brasil**. São Paulo, Centro de Debate de Políticas Públicas (CDPP). Setembro, 2014.

MORAIS, L.; SAAD-FILHO, A. Da economia política à política econômica: o novo-desenvolvimentismo e o governo Lula. **Revista de Economia Política**, vol. 31, nº 4 (124), p. 507-527, São Paulo: outubro-dezembro/2011.

MUSACCHIO, A.; LAZZARINI, S.G. **Reinventando o capitalismo de estado**. O leviatã dos negócios: Brasil e outros países. São Paulo, Portfolio-Penguin, 2015, 1ed., cap 10, p.300-321.

NAPOLITANO, G.; VILARDAGA, V. A política de campeões nacionais naufragou. Veja o porquê. **Exame**, São Paulo, 8 nov. 2013. Disponível em: <<http://exame.abril.com.br/revista-exame/um-modelo-que-fracassou/>> Acesso em 7 jun. 2017.

OREIRO, J.L.; DE PAULA, L.F. Keynes, política fiscal e a economia brasileira. **Valor Econômico**, 5 de mar 2009. Disponível em: <<http://www.ie.ufrj.br/aparte/pdfs/keynes.pdf>> Acesso em: 13 set 2015.

PRATES, D. M. A inserção externa da economia brasileira no governo Lula. **Política Econômica em Foco**, n.7, nov. 2005/abr.2006.

_____. A resposta do Brasil à crise. In: Organização Internacional do Trabalho (OIT). **Brasil: uma estratégia inovadora alavancada pela renda**. Genebra: OIT, 2010

RIBEIRO, F. Friedman, monetarismo e keynesianismo: um itinerário pela história do pensamento econômico em meados do século XX. **Revista de Economia Mackenzie**, v.11, n.1, São Paulo: Universidade Mackenzie. jan./abr. 2013, p. 58-74.

SALES, R. Inflação alcança 10,67% em 2015, a maior desde 2002. **Valor Econômico**. Rio de Janeiro, 8 jan. 2016. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/brasil/4383460/inflacao-alcanca-1067-em-2015-maior-desde-2002>> Acesso em: 10 fev. 2017.

SANTOS, U. P dos; OLIVEIRA, F. H. P de. Três fases da teoria cepalina: uma análise de suas principais contribuições ao pensamento econômico latino-americano. **Análise**. v. 19, n. 2, Porto Alegre: FCE/UFRGS p. 4-17, jul./dez. 2008.

SERRANO, F.; SUMMA, R. **Demanda agregada e a desaceleração do crescimento econômico brasileiro de 2011 a 2014**. Center for Economic and Policy Research, Washington, DC. ago. 2015.

SCHLÖGL, B. **A política anticíclica durante a crise global de 2008/2009**. 92p. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado). Florianópolis: DCE/UFSC, 2011.

SCHWARTSMAN, A. **Previdência**: muitos fatos e uma opinião. A mão visível, 14 dez. 2016. Disponível em: <<http://maovisivel.blogspot.com.br/2016/12/previdencia-muitos-fatos-e-uma-opinio.html>> Acesso em: 10 jun. 2017.

SUNKEL, O. A inflação chilena: um enfoque heterodoxo. In: BIELSCHOWSKY, R (org). **Cinquenta anos de pensamento na CEPAL**. Rio de Janeiro; São Paulo: Record, 2000. p.307-345.

VIANNA, S.B.; VILLELA, A. O pós-guerra (1945-1955). In: GIAMBIAGI, F.; VILLELA, A.; CASTRO, L.B; HERMANN, J. (org.) **Economia Brasileira Contemporânea** [1945-2010]. 2 ed. Rio de Janeiro, Elsevier, 2011. cap1, p. 1-24.

VILLELA, A. Dos “anos dourados” de JK à crise não resolvida (1956-1963). In: GIAMBIAGI, F.; VILLELA, A.; CASTRO, L.B; HERMANN, J. (org.) **Economia Brasileira Contemporânea** [1945-2010]. 2 ed. Rio de Janeiro, Elsevier, 2011. cap2, p. 25-48.

WEISBROT, M.; JOHNSTON, J.; LEFEBVRE, S. **A economia brasileira em transição: política macroeconômica, trabalho e desigualdade**. Center of Economic and Policy Research. Washington, DC. out. 2014.