



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

WILSON ALMEIDA SANTOS

**12 ANOS DE POLÍTICA ECONÔMICA DO PT: A POLÍTICA
FISCAL É PÓS-KEYNESIANA?**

VITÓRIA DA CONQUISTA - BA

2016

WILSON ALMEIDA SANTOS

**12 ANOS DE POLÍTICA ECONÔMICA DO PT: A POLÍTICA FISCAL É
PÓS-KEYNESIANA?**

Trabalho de Monografia apresentado ao Colegiado do curso de Bacharelado em Ciências Econômicas da Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia de Vitória da Conquista, como requisito parcial à obtenção do título de graduado em Ciências Econômicas.

Orientador: Professor Me. Vinícius Correia Santos.

Vitória da Conquista – BA

2016

S233a Santos, Wilson Almeida.
12 anos de política econômica do PT: a política fiscal é pós-keynesiana? / Wilson Almeida Santos, 2016.
112f.
Orientador (a): Vinícius Correia Santos.
Trabalho de Conclusão de Curso (graduação),
Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia, Vitória da Conquista, 2016.
Inclui referências. 106 – 112.
1. Pós - keynesianismo. 2. Política fiscal. 3. Governos Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff (2003-2014). I. Santos, Vinícius Correia Santos. II. Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia. III. T

CDD: 330.1

Catálogo na fonte: Juliana Teixeira de Assunção – CRB 5/54-P
UESB – Campus de Vitória da Conquista-BA

WILSON ALMEIDA SANTOS

**12 ANOS DE POLÍTICA ECONÔMICA DO PT: A POLÍTICA FISCAL É
PÓS-KEYNESIANA?**

Trabalho de Monografia apresentado ao Colegiado do curso de Bacharelado em Ciências Econômicas da Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia de Vitória da Conquista, como requisito parcial à obtenção do título de graduado em Ciências Econômicas.

Aprovada em 25/04/2016

BANCA EXAMINADORA

Prof. Me. Vinícius Correia Santos

Prof. Dr. Roberto Paulo Machado

Prof. Me. Marcos A. Tavares

AGRADECIMENTOS

Ao atingir mais um objetivo, gostaria de expor meus agradecimentos, primeiramente a Deus por me iluminar em todos os momentos da minha vida.

Aos meus pais, Ester e Elio, que sempre acreditaram em mim e foram os maiores incentivadores, e a todo o restante da minha família, pelos momentos de apoio.

Ao professor Vinícius Correia Santos, pela orientação e acompanhamento dos passos do desenvolvimento deste trabalho.

Aos professores, pelos valiosos ensinamentos transmitidos no decorrer do curso.

A minha namorada, Iana, pelo carinho, amor, incentivo e compreensão, principalmente, nos últimos semestres da graduação, que tanto contribuiu para o desenvolvimento deste trabalho.

E por último, um agradecimento geral a todos os meus amigos, tanto os que já faziam parte da minha vida quanto os que “ganhei” ao longo do curso, pela amizade e troca de experiências.

“Todas as classes fazem planos: os ricos para gastar mais e poupar menos, os pobres para gastar mais e trabalhar menos”.

(John Maynard Keynes)

RESUMO

O presente trabalho aborda de modo geral a evolução da política econômica do Brasil e, mais especificamente, da política fiscal durante os governos de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) e Dilma Rousseff (2011-2014). O objetivo dessa análise é identificar se a política fiscal implantada neste período, ou melhor, nos doze (12) primeiros anos de governo do Partido dos Trabalhadores (PT) foi de cunho pós-keynesiano. Para tanto, é feita uma revisão da literatura pautada numa análise crítica das publicações a respeito do assunto em questão e, assim, utilizamos o método hipotético-dedutivo, que é composto por três etapas. A primeira etapa refere-se ao levantamento do problema, que surge, em geral, de conflitos das expectativas e teorias existentes. A segunda etapa é o surgimento da hipótese, que é a solução proposta ou dedução de consequências na forma de proposições passíveis de teste. A terceira e última etapa é o teste de falseamento, ou tentativa de refutação, entre outros meios, pela observação e experimentação. Isso, por sua vez, permitiu a verificação de que a condução da política fiscal nos governos Lula (2003-2010) e Dilma (2011-2014) não rompeu com as ideias neoliberais que ganharam força nos governos de Fernando Henrique Cardoso (FHC), entre 1995-2002, e, portanto, não pode ser considerada pós-keynesiana. Na verdade, entre 2006 e 2010, o que houve no governo Lula (e entre 2012-2013, no governo Dilma) foi uma flexibilização do tripé macroeconômico (meta de inflação, superávit primário e câmbio flutuante), cujo objetivo interessa a um grupo político neoliberal formado por capitalistas rentistas e financistas.

Palavras-chave: Política fiscal; Pós-keynesiano; Governos Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) e Dilma Rousseff (2011-2014).

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Inflação – IPCA anual de 1987 até 2014 – valores nominais	34
Gráfico 2: Participação do valor adicionado da indústria no PIB (%) e pessoal empregado na indústria (media 2006=100*) – 1992 até 2014.....	36
Gráfico 3: Saldo de transações correntes – US\$ (milhões) – anual de 1990 até 2004 – valores nominais	37
Gráfico 4: Crescimento do investimento total (público e privado) (% variação anual) e investimento em máquinas e equipamentos (R\$ milhões) – 1995 até 2013	38
Gráfico 5: Taxa de desemprego (%) e participação do salário no PIB* (%) – anual de 1995 até 2014	39
Gráfico 6: Superávit primário do setor público consolidado* – (% do PIB) – 1995 até 2014	46
Gráfico 7: Principais receitas do governo federal – (% do PIB) – 1997 até 2014....	47
Gráfico 8: Principais despesas do governo federal – (% do PIB) – 1997 até 2014	48
Gráfico 9: Salário mínimo: nominal (em R\$) e real (em R\$ de 2014) – 2002 até 2014	59
Gráfico 10: Despesas do governo federal com transferência de renda – em % do PIB – 1997-2014	60
Gráfico 11: Renda domiciliar per capita – média – anual de 1992 até 2014.....	61
Gráfico 12: Expansão da classe média – em milhões de pessoas – 2003-2014	62

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Histórico de metas para a inflação no Brasil (1999-2014)43

Tabela 2: Evolução da dívida líquida do setor público*: 1994-2014 – dezembro ...55

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
1. A POLÍTICA FISCAL NO PENSAMENTO KEYNESIANO E PÓS-KEYNESIANO	15
1.1. Os motivos da intervenção do Estado na economia e a política fiscal.	15
1.2. A política fiscal dentro do pensamento keynesiano.	19
1.3. A política fiscal no pensamento pós-keynesiano.	23
2. A POLÍTICA FISCAL NO BRASIL: 2003-2014	31
2.1. Contexto histórico: o Plano Real, a âncora cambial, o regime de metas de inflação (RMI) e o superávit primário.	31
2.2. Os governos de Lula e Dilma	50
2.2.1. Primeiro governo Lula (2003-2006).	50
2.2.2. Segundo governo Lula (2007-2010).	58
2.2.3. Primeiro governo Dilma (2011-2014).	68
3. RELAÇÃO DA POLÍTICA FISCAL NO BRASIL COM O PENSAMENTO PÓS-KEYNESIANO	75
3.1. A opção neoliberal	75
3.2. O “Plano B”?	86
3.3. A oferta sem demanda.	97
CONSIDERAÇÕES FINAIS	103
REFERÊNCIAS	106

INTRODUÇÃO

Em 2015, a economia brasileira passou por uma “forte” crise econômica, com a inflação acima do teto da meta¹ (11%, aproximadamente), alto nível de desemprego (saiu de 7,5%, em 2014, para 8,5%, em 2015), queda nos investimentos (tanto público quanto privado) e decréscimo do Produto Interno Bruto (PIB) (-3,8%). Segundo a teoria keynesiana e pós-keynesiana, essa fase descendente, de recessão e crise, é inerente ao sistema capitalista, ou seja, existem forças que impelem o sistema em direção ascendente até perder a sua força para, em certo momento, serem substituídas por forças que operam em sentido oposto (KEYNES, 1982, p. 243).

Para Keynes (1982), a substituição de uma fase ascendente por outra descendente, geralmente, ocorre de forma repentina e violenta, cujo motivo é devido, principalmente, ao colapso da eficiência marginal do capital (queda nas expectativas de que um acréscimo de uma unidade de bem de capital, em termos de salário, gere rendimentos ou lucro). Neste caso, os empresários, pessimistas em relação ao futuro dos seus investimentos, decidem reter a moeda ou, de forma similar, “o pessimismo e a incerteza a respeito do futuro que acompanham um colapso da eficiência marginal do capital suscitam, naturalmente, um forte aumento da preferência pela liquidez” (KEYNES, 1982, p. 245) que, por sua vez, torna a crise tão intratável. Os autores pós-keynesianos, que “resgatam” a teoria de Keynes, também defendem que “de tempos em tempos, uma economia capitalista será caracterizada por persistente desemprego” (MINSKY, 2009, p. 160), devido à falta de confiança dos agentes econômicos em relação aos investimentos futuros.

Para Keynes (1982) e os pós-keynesianos, o “remédio” para sair da crise consiste na intervenção do Estado, através, principalmente, do uso da política fiscal, baseada no aumento dos gastos públicos, capaz de aumentar (ou incentivar) o consumo (demanda agregada) e, assim, o emprego seria mantido mesmo com um volume menor de investimento. Dito de outra forma, ao Estado cabe, sobretudo através da emissão de títulos públicos para extrair a “renda não gasta” dos indivíduos, garantir que as máquinas ociosas voltem a operar, elevando, conseqüentemente, a produção, o emprego e a renda.

¹ O governo brasileiro estabelece, para cada ano, uma meta de inflação, que é uma taxa fixa (e que, atualmente, é de 4,5%) que deve ser atingida. A partir desse número, é estabelecida uma faixa de tolerância, ou seja, quanto a inflação real pode variar acima ou abaixo da meta. Desde 2006, a faixa de tolerância é de dois pontos percentuais e, portanto, a inflação real pode variar entre 2,5% (piso) e 6,5% (teto) ao ano.

Essa “receita” keynesiana/pós-keynesiana, baseada na utilização de uma política fiscal expansionista, foi utilizada no Brasil a partir da eclosão da crise financeira mundial ou crise do *subprime*, em 2008 (na verdade, Luiz Inácio Lula da Silva, que era o Presidente na época, iniciou uma política fiscal expansionista ainda em 2006, último ano do seu primeiro governo). Em outras palavras, a crise financeira mundial em 2008 provocou uma deterioração das expectativas, na qual tenderia a reforçar, por parte dos agentes econômicos, a aversão ao risco e a contração do crédito (principalmente, dos bancos privados) e, assim, levaria empresas e famílias a adiarem decisões de investimento e consumo, provocando uma desaceleração da atividade econômica. Neste caso, o governo brasileiro decidiu elevar os gastos públicos, sobretudo com programas de transferência de renda (Bolsa Família) e investimentos (Programa de Aceleração do Crescimento – PAC), além de aumentar o salário mínimo que, juntos, impulsionaram a demanda agregada e criaram um “robusto” mercado interno. Ou seja, o governo fez uso de uma política fiscal expansionista para elevar as expectativas dos empresários e, desta forma, aumentar a produção, o emprego e a renda.

Dentro deste contexto, surge a seguinte dúvida: a política fiscal utilizada pelos governos do PT (Partido dos Trabalhadores) durante os anos de 2003 a 2014, para, sobretudo, conter o avanço da crise financeira mundial foi realmente pós-keynesiana? Dito de outra forma, a política fiscal expansionista que começou a ser utilizada ainda no primeiro governo Lula e intensificada no seu segundo mandato, como também, utilizada por Dilma Rousseff (também do PT) foi realmente uma política fiscal de características e fundamentos pós-keynesianos?

Segundo o campo conservador (formado pelos economistas e políticos neoclássicos²), a política fiscal nos governos Lula, e herdada por Dilma, foi pós-keynesiana. Para os autores neoclássicos, a crise econômica brasileira vivida em 2015, que citamos acima, foi provocada por uma política fiscal excessivamente expansionista do lado dos gastos públicos ou pós-keynesiana (GENTIL; HERMANN, 2015, p. 01). Como coloca Curado e Nascimento (2015), uma política fiscal pós-keynesiana é adequada em um cenário de profunda deterioração da demanda, mas não pode ser utilizada como um instrumento permanente de ampliação do produto. Assim, segundo

² Os principais postulados da escola de pensamento econômico neoclássica são: a) os agentes econômicos são racionais e procuram maximizar as suas preferências; b) os indivíduos agem de forma independente, com base em informações perfeitas sobre o “mercado”; c) através do “livre mercado”, ou seja, sem a intervenção do Estado, a economia se “auto-equilibra” no longo prazo; e d) com base em cálculos probabilísticos é possível prever o futuro.

os autores, o erro de Dilma foi manter praticamente inalterado a política fiscal pós-keynesiana, baseada na ampliação dos gastos públicos, que foi utilizada por Lula nos governos anteriores. Nas palavras de Curado e Nascimento (2015),

O erro central cometido pelos gestores da política econômica durante o governo Dilma foi [...] acreditar que as políticas de caráter anticíclico – utilizadas de forma correta no contexto da crise financeira global de 2008 – sustentariam o ritmo de crescimento da economia brasileira ao longo do tempo (CURADO; NASCIMENTO, 2015, p. 37).

O que Curado e Nascimento (2015) querem dizer é que uma política fiscal pós-keynesiana (expansionista), baseada no aumento dos gastos públicos, pode até ser justificada no curto prazo, mas não pode ser recomendada como uma solução permanente de longo prazo, pois ela “contribuiu para os péssimos resultados econômicos” (CURADO; NASCIMENTO, 2015, p. 37). Para os autores, Lula “acertou” na utilização da política fiscal pós-keynesiana, pois a economia encontrava-se em crise, mas Dilma “errou” em manter a política fiscal pós-keynesiana, dado que a economia brasileira já estava na fase ascendente ou de crescimento, quando assumiu o governo em 2011.

Desse modo, esta pesquisa parte da hipótese de que a política fiscal utilizada pelos governos do PT (Partido dos Trabalhadores) durante os anos de 2003 a 2014 foi de característica e fundamento pós-keynesiana.

Diante disso, o objetivo geral deste trabalho consiste em investigar a política fiscal nos doze primeiros anos (2003-2014) do Partido dos Trabalhadores, ou dos governos de Lula e Dilma, como característica pós-keynesiana. Para uma maior consistência, este trabalho tem como objetivos específicos: a) investigar, principalmente, as teorias keynesianas e pós-keynesianas; b) apresentar os argumentos até então utilizados pelos diversos autores que estudaram e estudam o tema; c) levantar alguns estudos sobre a política fiscal no Brasil; e d) levantar dados que demonstrem, de forma subsidiária, tendências de política fiscal pós-keynesiana neste período.

Com isso, este trabalho utilizará o método de pesquisa hipotético-dedutivo que, segundo Popper (1975 *apud* MARCONI; LAKATOS, 2003), é composto por três etapas. A primeira etapa refere-se ao levantamento do problema, que surge, em geral, de conflitos das expectativas e teorias existentes. A segunda etapa é o surgimento da hipótese, que é a solução proposta ou dedução de consequências na forma de proposições passíveis de teste. A terceira e última etapa é o teste de falseamento, ou

tentativa de refutação, entre outros meios, pela observação e experimentação. Ou, nas palavras de Kaplan (1972 apud RODRIGUES; FERRONATO, 2010, p. 08), o método hipotético-dedutivo faz com que o cientista ou autor,

[...] Através de uma combinação de observações cuidadosas, hábeis antecipações e intuição científica, alcança um conjunto de postulados que governam os fenômenos pelos quais está interessado, daí deduz ele as consequências por meio da experiência e, dessa maneira, refuta os postulados, substituindo-os, quando necessário por outros e assim prossegue.

Para tanto, é feita uma pesquisa (revisão) bibliográfica para consultar várias literaturas relativas ao assunto em estudo. Tal revisão bibliográfica foi feita através de livros, artigos e revistas que tratam do tema. Também foram utilizados dados sobre a política econômica brasileira que comprova ou não se a política fiscal foi pós-keynesiana. Entretanto, este trabalho parte, sobretudo, da teoria de Keynes (1982), que desenvolveu uma análise da situação econômica dos Estados Unidos no início da década de 1930, propondo uma saída da recessão via política fiscal. Também foi feita uma revisão dos trabalhos dos principais autores pós-keynesianos como, por exemplo, Minsky (2009), Davidson (1996; 2003) e Kregel (2003; 2006), além de autores pós-keynesianos brasileiros como, por exemplo, Sicsú (2003; 2007; 2013), Carvalho (1987; 2003; 2008), Terra e Ferrari Filho (2010; 2011; 2014), dentre outros.

Por fim, cabe dizer que este trabalho está dividido em cinco partes, contando com esta introdução. Na segunda parte faz-se um estudo sobre a importância da intervenção do Estado na economia e o que é política fiscal e seu principal uso na visão das várias escolas de pensamento econômico, sobretudo, na visão keynesiana e pós-keynesiana. Na terceira parte é feito um estudo e são levantados os dados sobre a política fiscal nos governos de Lula (2003-2010) e Dilma (2011-2014), ambos do Partido dos Trabalhadores. Na quarta parte é feita uma relação entre as teorias keynesianas e pós-keynesianas com a prática da política econômica, principalmente da política fiscal, do PT, ou melhor, no período de 2003 até 2014. E na quinta e última parte, faz-se uma breve consideração final (e algumas críticas) na qual mostraremos se a política fiscal nos governos do PT foi, ou não, adepta da visão pós-keynesiana.

1. A POLÍTICA FISCAL NO PENSAMENTO KEYNESIANO E PÓS-KEYNESIANO.

Nesta seção, primeiramente, apresentaremos, de forma sucinta, a discussão sobre política fiscal e o processo de intervenção do governo na economia, buscando respostas para as seguintes questões: o que é política fiscal? Por que o Estado deve intervir na economia? E quais são os principais objetivos a serem alcançados com a intervenção do Estado na economia? Posteriormente, analisaremos o papel do Estado, sobretudo, através do uso da política fiscal, nas visões das escolas de pensamento econômico keynesiana e pós-keynesiana. Para tanto, nos basearemos na principal obra de Keynes (1982), *A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda*, além de revisarmos também as principais obras dos autores pós-keynesianos.

1.1. Os motivos da intervenção do Estado na economia e a política fiscal.

Caso houvesse no mundo um perfeito funcionamento do sistema de mercado, descrito pelas hipóteses do modelo de concorrência perfeita³, não haveria nenhum motivo para que o governo intervisse na economia. No entanto, como é sabido, os postulados da concorrência perfeita pouco se aplicam ao mundo real, que é marcado por características que dificultam, ou até mesmo impossibilitam, a obtenção da produção ótima através do setor privado. Assim, o governo emerge como um elemento capaz de intervir na alocação de recursos que, atuando paralelamente ao setor privado, procura estabelecer um nível de produção ótima de bens e serviços que satisfaçam às necessidades da sociedade.

Segundo Riani (2011), existem quatro características que podem ser consideradas como falhas do mecanismo de mercado em atender às necessidades da sociedade, são elas: 1) indivisibilidade do produto; 2) externalidades; 3) custo de produção decrescente e mercados imperfeitos; e 4) riscos e incertezas na oferta dos bens. Para o autor, a primeira característica, os bens indivisíveis, “são aqueles cujos benefícios não podem ser individualizados, tornando ineficiente o estabelecimento dos preços via sistema de mercado” (RIANI, 2011, p. 13). Ou seja, são bens e serviços que possuem como características principais: a não-exclusividade (não se aplica o direito de

³ Modelo criado pela escola de pensamento clássica que, na visão de Sandroni (1999), reúne tanto no lado da oferta como no lado da demanda, um grande número de agentes econômicos (compradores e vendedores), que são indiferentes entre si, e de modo que nenhum dos agentes podem individualmente exercer uma influência perceptível sobre os preços dos produtos (SANDRONI, 1999, p. 379).

propriedade) e a não-rivalidade (o acesso de mais pessoas ao consumo desses bens e serviços não implicaria um acréscimo de seus custos). Neste caso, os bens e serviços com essas características só seriam ofertados através da intervenção do governo, pois o mesmo possui a tributação como fonte de recursos para financiá-los.

A segunda característica que justifica a intervenção do governo na economia refere-se às externalidades. Segundo Barrionuevo Filho e Lucinda (2004, p. 50), “existe uma externalidade quando as atividades de um agente econômico afetam as atividades de outro agente de formas quais não se refletem nas transações de mercado”. Essas externalidades podem ser tanto positivas (quando os agentes não envolvidos se beneficiam) quanto negativas (quando os agentes não envolvidos são prejudicados). O governo pode atuar na questão das externalidades de várias maneiras, e uma delas é através dos incentivos e gastos, contribuindo, assim, para a redução das externalidades negativas e criando um grupo de atividades que proporcione à sociedade uma série de externalidades positivas. Um exemplo seria gastos públicos com educação e saúde.

Em relação aos custos de produção decrescentes e mercados imperfeitos, terceira característica, refere-se aos bens e serviços que as empresas privadas não seriam capazes de oferecer lucrativamente (ou seja, o nível de produção da firma seria inferior ao nível desejado pela sociedade) e ao poder que grandes empresas (no mercado oligopolista, monopolista e de concorrência monopolista) têm em determinar os preços que, na maioria das vezes, provoca uma produção inferior ao desejado pela sociedade. Neste caso, a alocação da produção eficiente por parte da firma será diferente da alocação ótima para a sociedade (RIANI, 2011, p. 18).

Já a quarta característica, os riscos e incertezas na oferta de bens e serviços, refere-se ao fato de que um bem econômico, necessário e desejado, não seria ofertado à sociedade por falta de conhecimento perfeito do mercado. Nos dois casos (terceiro e quarto) a participação do governo, através de gastos públicos com subsídios ou com a própria produção, é fundamental para que a alocação da produção ótima para a sociedade seja alcançada, elevando seu bem-estar.

Portanto, essas quatro características consideradas como falhas do mecanismo de mercado justificam a intervenção do governo na economia, principalmente através da manipulação dos tributos e dos gastos públicos. Segundo Riani (2011), essa manipulação dos tributos e dos gastos públicos pelo governo para regular as atividades econômicas é conhecida como política fiscal (RIANI, p. 176, 2011). Nas palavras de Assaf Neto (2006, *apud* CEDERJ, 2012, p. 37):

A política fiscal concentra suas preocupações nos gastos do setor público e nos impostos cobrados da sociedade, procurando, por meio de maior eficácia no equilíbrio entre arrecadação tributária e as despesas do governo, atingir objetivos sociais e macroeconômicos.

Em geral, o governo pode expandir sua demanda agregada em qualquer época, aumentando o montante de recursos que injeta o fluxo do setor privado por meio das suas compras de bens e serviços ou diminuindo o montante que retira desse fluxo via tributação (RIANI, 2011, p. 176).

Segundo Cleto e Dezordi (2002), os principais objetivos da política fiscal são, além de corrigir as falhas de mercado, estimular a produção, ou seja, o crescimento econômico, e combater, se necessário, a elevada taxa de desemprego (CLETO; DEZORDI, 2002, p. 21). Porém, a política fiscal é utilizada, principalmente, como um instrumento contracíclico para controlar o nível de renda. Para Toye (2007), a utilização dos gastos do governo, como, por exemplo, para pagamento de seguro-desemprego, “[varia] de acordo com o ciclo econômico, a fim de agir como uma força estabilizadora anticíclica” (TOYE, 2007, p. 19).

Seguindo o mesmo raciocínio, Afonso (2007) coloca que a política fiscal, principalmente através dos gastos públicos, além de fomentar o crescimento econômico, é fundamental para promoção do bem-estar social. Nas palavras do autor, “[...] o investimento público na educação [e saúde] aumenta o nível de capital humano⁴ e que isso pode ser visto como a principal fonte de crescimento econômico a longo prazo” (AFONSO, 2007, p. 111).

No entanto, tanto Toye (2007) como Afonso (2007), defendem que é necessário um controle rigoroso nas despesas públicas e, em certos casos, reduções das mesmas despesas podem, também, provocar o crescimento econômico. Para Toye (2007, p. 20), o “[...] investimento sustentável [...] [necessita que] a dívida líquida do setor público não [exceda] 40% do PIB”. Para o autor também, “no que tange à política econômica, pode-se conseguir melhores resultados se as ações arbitrárias de política forem limitadas e se as instituições que funcionam como limitadoras dessas ações forem fortalecidas” (TOYE, 2007, p. 23). Na visão desses autores, tanto o controle rigoroso quanto eventuais reduções nos gastos do governo, “são importantes para estabelecer o equilíbrio adequado entre um menor endividamento público, menos impostos e o

⁴ Deve-se entender por capital humano o conjunto de investimentos (principalmente com educação) destinados à melhor capacitar o trabalhador no cumprimento de certas atividades econômicas. O aumento do capital humano é de suma importância para o desenvolvimento de um país.

financiamento do investimento público em áreas-chave da economia” (AFONSO, 2007, p. 111-112).

Entretanto, esses autores são adeptos da escola ortodoxa ou neoclássica. Para eles, a função do Estado é garantir a propriedade privada e investir, principalmente, em educação, saúde e segurança, e, assim, intervir o mínimo nas demais atividades econômicas. O fato de eles proporem um controle rígido sobre os gastos é devido ao fato de que muitos desses autores acusam os “desajustes fiscais” como causadores das crises e, por isso, defendem um controle rigoroso sobre as despesas públicas e que um aumento das mesmas despesas só seria eficiente quando financiados pelo aumento, nas mesmas proporções, da receita pública. Para esses economistas do “mainstream⁵”, uma política fiscal expansionista, financiada com maior endividamento do governo, pode ser justificada no curto prazo, mas não pode ser recomendada como uma solução permanente de longo prazo ao problema do desemprego.

Em contrapartida com esses autores, e apesar de considerar, também, a política fiscal como o principal instrumento contracíclico para controlar o nível do emprego e da renda, John M. Keynes⁶ defende que, em momentos de recessão e depressão, a economia só se reergueria com um aumento dos gastos públicos, financiados através de um maior endividamento. Diferentemente dos autores citados acima, não é necessário um controle rigoroso dos gastos públicos e nem tão pouco eles serão direcionados, apenas, para investimentos em educação e saúde. Para o autor, em épocas de crise, proveniente de um colapso das expectativas e da demanda efetiva, até os gastos inúteis⁷ são importantes para elevar o emprego e a renda. Em outras palavras, até cavar buracos no chão, à custa de um maior endividamento, pode contribuir para desaparecer o desemprego e elevar a renda real, bem como a riqueza em capital, da sociedade. Este pensamento keynesiano será estudado a seguir.

⁵ “Mainstream” é um conceito que expressa uma tendência ou moda principal e dominante. Os economistas do “mainstream”, portanto, refere-se aos economistas que estavam na frente da política econômica.

⁶ Considerado um dos mais célebres economistas da primeira metade do século XX, John M. Keynes teve sua maior contribuição voltada para o estudo sobre o emprego e o ciclo econômico, deixando por terra os conceitos da ortodoxia marginalista. Sua principal obra foi “A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda”, publicada em 1936, cujas principais políticas sugeridas conduziram a um novo relacionamento, de intervenção, entre o Estado e o conjunto das atividades econômicas de um país. (SANDRINI, 1999, p. 323).

⁷ Gastos tidos como “inúteis” são aqueles que nada acrescentam ao capital social, ou seja, não atendem a maioria da população. Segundo Keynes, “[...] a solução de abrir buracos no chão, [...] que não acrescenta nada à riqueza real do mundo e ainda supõe a inutilidade do trabalho, [...] não deixa de ser preferível a nada” (KEYNES, 1982, p. 111).

1.2. A política fiscal dentro do pensamento keynesiano.

Dado que a política fiscal é a manipulação dos tributos e dos gastos públicos, na visão de John M. Keynes, economista britânico (1883-1946), o uso dela não seria o mesmo em todas as épocas. Ou seja, em tempos de depressão e crise os gastos públicos seria o principal instrumento para reverter tal situação (política fiscal expansionista) que, uma vez superada, abriria espaço para uma maior manipulação dos tributos, evitando, assim, que a crise voltasse a se repetir.

Segundo Keynes (s.d.), os empresários devem se esforçar para prever a demanda efetiva, pois é ela que determina o nível de emprego. Nas palavras do autor, “o que mais importa é a expectativa previamente formada pelo empresário quanto ao gasto [demanda efetiva] e, em segundo lugar, as revisões graduais dessa expectativa à luz da experiência” (KEYNES, s.d., p. 03). Neste caso, os empresários contraem os investimentos quando descobrem que estão superestimando o mercado e expandem os mesmos quando ocorre o contrário. Para o autor, “isso corresponde precisamente ao jogo do mercado através do qual compradores e vendedores procuram descobrir a verdadeira posição de equilíbrio entre oferta e demanda” (KEYNES, s.d., p. 04) e que, muitas vezes, faz com que a economia oscile, alternando fases de expansão e de desaceleração ao longo dos ciclos.

Para Keynes (1982), o que provoca a fase de desaceleração, desencadeando a crise, é a falta de confiança dos agentes econômicos em relação ao rendimento dos investimentos futuros; ou seja, o colapso da eficiência marginal do capital, que pode ser entendido como a expectativa pessimista de que uma unidade adicional de um tipo de capital, deduzido o seu custo, não geraria uma renda esperada ou, em termos grosseiros, lucro.

Para o autor, essa falta de confiança em relação ao futuro é acompanhada, por vezes, de uma redução da propensão marginal a consumir e de um aumento da preferência pela liquidez. Em relação à propensão marginal a consumir, o autor explica que é a variação no consumo (medido em termos de salário) quando houver um aumento de uma unidade (também medido em termos de salário) da renda. À guisa de exemplo, quanto seria o aumento do consumo de bens e serviços, em unidades de salário, se a renda aumentasse em R\$1,00. Segundo o autor, seria uma variação positiva, mas menos que proporcional ao aumento da renda, e, por sua vez, dependerá das características psicológicas dos indivíduos ou da comunidade. Já a preferência pela liquidez refere-se ao volume de recursos, medidos em termos monetários ou em

unidades de salário, que um indivíduo deseja conservar em forma de moeda. Essa retenção de moeda seria ampliada, principalmente, quando os indivíduos possuíssem uma expectativa pessimista em relação às rendas esperadas de seus investimentos, e, para Keynes, é o que “[...], de fato, torna a depressão tão intratável” (KEYNES, 1982, p. 245).

Neste caso, Keynes (1982) defendia que a política monetária (oferta de moeda) seria pouco eficaz para elevar as expectativas dos empresários, pois, como a preferência pela liquidez é grande em tempos de desconfiança, a injeção de recursos líquidos pela política monetária na economia não conseguiria estimular a demanda, porque tais recursos seriam retidos. Na depressão, os juros também pouco ajudariam, porque perderiam a capacidade de estimular os investimentos da forma como conseguiam quando ocorria apenas uma mera flutuação nas atividades econômicas.

Para Keynes (1982, p. 141), “[...] conquanto se possa esperar que, *ceteris paribus*⁸, uma baixa na taxa de juros estimule o fluxo de investimentos, isto não acontecerá se a escala da eficiência marginal do capital cair mais rapidamente que a taxa de juros [...]”. Uma elevação da taxa de juros também não seria eficaz e, talvez, poderia até mesmo agravar a crise. Nas palavras do autor, “[...] a elevação da taxa de juros como antídoto para a situação criada pela persistência de um fluxo anormal de investimentos pertence à categoria dos remédios que curam a doença matando o paciente” (KEYNES, 1982, p. 250).

Como resposta, Keynes (1982) defende que, uma vez instalada uma grande depressão, o governo precisaria ampliar seus gastos para aumentar o emprego e a renda. O autor pregava a geração de emprego de qualquer forma, como, por exemplo, através até mesmo de gastos “inúteis”. Num trecho da sua obra ele coloca que “[...] os gastos “inúteis” provenientes de empréstimos podem [...] enriquecer no fim das contas a comunidade” (KEYNES, 1982, p. 110). O autor ainda acrescenta que a construção de pirâmides, os terremotos e até as guerras (assim como cavar e tapar buracos no chão) podem contribuir para aumentar a riqueza (KEYNES, 1982, p. 111).

Em outras palavras, apesar de ser mais “ajuizado construir casas ou algo semelhante” (KEYNES, 1982, p. 111), em tempos de depressão econômica, onde há uma crise de confiança por parte dos empresários, qualquer tipo de gasto público serviria para trazer de volta os investimentos e/ou “restringir a escolha do indivíduo à

⁸ “Ceteris paribus” é uma expressão em latim que significa “tudo o mais constante”.

única alternativa de consumir a sua renda, ou servir-se dele para encomendar a produção de bens específicos de capital [...]” (KEYNES, 1982, p. 132), que, dado o efeito multiplicador⁹, provocaria grandes variações no emprego agregado da comunidade.

Entretanto, esse aumento dos gastos públicos não poderia ser financiado através de um aumento das receitas do governo. Pelo contrário, o aumento dos gastos do governo deveria ser financiado por empréstimos. Mas por “empréstimos” Keynes queria dizer via emissão de títulos públicos ou via sistema bancário? Na apresentação da *Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda*, Silva (1996), coloca que, na visão de Keynes, o Estado deveria eliminar a carência de demanda efetiva em momentos de recessão e desemprego através de déficit orçamentário "e emitindo títulos para extrair a “renda não gasta” do setor privado e com ela garantir que as máquinas ociosas voltem a operar”. No mesmo sentido, segundo Carvalho (2008),

A sequência de eventos que permitiria à política fiscal ter maior impacto expansivo sobre o nível de atividades seria a implementação de uma decisão de expansão de gastos públicos financiada pela colocação no mercado de papéis de curto prazo de modo a aproveitar os saldos monetários ociosos mantidos pelo público como reserva de liquidez (CARVALHO, 2008, p. 17-18).

Porém, para Afonso (2012), o aumento dos gastos do governo seria financiado pela emissão de títulos ao público, mas, também, pela contratação de empréstimos bancários. Segundo Afonso (2012), autores como Dillard (*apud* AFONSO, 2012) até preferem a segunda opção, ou seja, é preferível que o aumento dos gastos seja financiado através de empréstimos bancários do que pela emissão de títulos, pois:

[...] os empréstimos bancários têm como consequência a criação de novo dinheiro em depósito, ao passo que os empréstimos feitos pelo público apenas originam a transferência de parte do caudal de dinheiro existente do público para o Governo. No primeiro caso ninguém necessita restringir seu consumo ou seu investimento [...] há simplesmente a criação de meios adicionais de aquisição [...] (DILLARD *apud* AFONSO, 2012, p. 41).

Apesar de Keynes (1982) não ter precisado, ou posto de forma clara, qual seria a melhor opção de financiamento da dívida pública, em nota de rodapé da edição de 1982 da *Teoria Geral* – mais precisamente, a nota número 1, do capítulo 10 –, o autor coloca que:

⁹ O autor emprega a expressão “multiplicador de investimento” com o intuito de explicar que o emprego de certo número de homens em obras públicas produzirá sobre o emprego agregado um efeito muito maior, isso porque haverá um aumento de renda e, conseqüentemente, da procura por bens de outras atividades ou áreas.

É muitas vezes conveniente usar a expressão “despesas com empréstimos” para designar tanto o investimento público financiado por *empréstimos de indivíduos*, como qualquer outro gasto público corrente coberto pelo mesmo meio [...] A expressão “despesas com empréstimos” é, por isso, conveniente para designar o produto líquido dos empréstimos contraídos pelas autoridades públicas, seja em conta de capital ou em conta para cobrir um déficit orçamentário. [...] (KEYNES, 1982, p. 110, grifo nosso).

Em apêndice na Teoria Geral da também edição brasileira de 1982, o autor acrescenta:

[...] no caso de autoridades públicas ou similares, seu investimento líquido se evidencia mais quando medido pelo aumento líquido dos empréstimos contraídos. À medida que suas despesas sejam cobertas pela *transferência compulsória da renda corrente do público*, elas não apresentam qualquer equivalente na poupança privada, ao passo que a poupança pública, se pudéssemos encontrar uma definição satisfatória para este conceito, ficaria sujeita a influências psicológicas bastante diferentes das que ocorrem na poupança privada (KEYNES, 1982, p. 295, grifo nosso).

Assim, se levarmos em consideração as passagens “empréstimos de indivíduos” e “transferência compulsória da renda corrente do público” contidas nas citações acima, podemos supor que, para Keynes (1982), o aumento das despesas públicas deveria ser financiado através da emissão de títulos ao público de modo a reerguer a confiança dos empresários. Na medida em que eles passariam a acreditar em um maior retorno esperado (recuperada a eficiência marginal do capital), voltariam a produzir e a investir, e, assim, a depressão seria superada e aos poucos a economia faria o trajeto inverso, ou seja, retomaria o crescimento.

Entretanto, superada a crise, os papéis se inverteriam? Ou seja, quando a economia voltar a se mover ascendentemente, os estímulos fiscais devem ser reduzidos? Em tempos de “paz econômica” o papel do Estado seria o de atenuar as oscilações, evitando, assim, que as mesmas se convertessem em uma recessão ou depressão. Segundo Afonso (2012, p. 52), “se nos tempos de guerra, era preciso disparar o multiplicador, nos de paz, seria preciso acionar o estabilizador, para evitar uma nova grande crise”. Neste caso, em épocas de “paz econômica”, os tributos passariam a exercer um papel importante que, nos tempos de crise, era monopolizado pelos gastos.

Para Keynes (1982), a tributação nos tempos de crescimento econômico desempenharia duas funções principais: a) a redistribuição da renda; e b) a elevação do consumo. Em outras palavras, a tributação deveria ser progressiva, ou seja, os ricos pagariam mais impostos do que os mais pobres. E, como os mais ricos possuem uma

menor propensão a consumir de sua renda, além de redistribuir a renda, isso contribuiria para elevar o consumo. Nas palavras do autor:

[...] o nosso objetivo deveria ser conseguir [...] criar um sistema de tributação direta que permita a inteligência, a determinação, a habilidade executiva do financista, do empresário et hoc genus omne [...] a dedicar-se ativamente à comunidade em condições razoáveis de remuneração.

O Estado deverá exercer uma influência orientadora sobre a propensão a consumir, em parte através de seu sistema de tributação, em parte por meio da fixação da taxa de juros e, em parte, talvez, recorrendo a outras medidas (KEYNES, 1982, p. 287-288).

Portanto, passada a turbulência da recessão, a política fiscal poderia ser usada como um instrumento de redistribuição de renda, por meio da tributação das classes mais ricas e das transferências fiscais para as camadas da população com maior propensão a consumir. De forma similar, a política fiscal seria usada para combater um dos principais problemas (e barreiras para o pleno emprego) da economia moderna, a concentração de renda. Porém, isso não significa acabar com os investimentos públicos, ou fazê-los decorrente somente de uma maior tributação. Para Keynes (1982, p. 288), “uma socialização algo ampla dos investimentos será o único meio de assegurar uma situação aproximada de pleno emprego”, ou seja, as despesas públicas com investimento (juntamente com a iniciativa privada) continuarão sendo importantes para promover o crescimento econômico, inclusive os financiados com a expansão da dívida pública.

Em suma, a política fiscal para Keynes (1982), através dos gastos públicos, tinha como principal objetivo restaurar a confiança dos empresários (investidores) em relação ao futuro, pois acreditava que é esse estado de confiança que determina o volume de produção e, conseqüentemente, do emprego e da renda. Em outras palavras, a política fiscal é a principal ferramenta para combater o desemprego e a arbitrária e desigual distribuição de renda e da riqueza que, para Keynes, são os principais problemas da economia moderna.

Adeptos dessa teoria de Keynes e dispostos a resgatá-la, estão os pós-keynesianos, cujas principais ideias serão tratadas na próxima seção.

1.3. A política fiscal no pensamento pós-keynesiano.

A teoria pós-keynesiana esclarece, enfatiza e acrescenta elementos em relação à teoria de Keynes (DATHEIN, 2002, p. 1). Ou seja, apesar da teoria pós-keynesiana ser

um “resgate” da teoria de Keynes, eles reconhecem que pode haver falhas na superestrutura de Keynes e que, com o passar do tempo, surgiram novos e diferentes problemas. No entanto, os autores pós-keynesianos reconhecem que Keynes desenvolveu um modelo que reflete de modo correto as características do mundo econômico real, diferentemente dos modelos neoclássicos que, na maioria das vezes, só se aplica ao mundo “hipotético” ou “fantasioso”.

Os principais autores pós-keynesianos na atualidade são: Paul Davidson, Jan Kregel e Hyman Minsky. Estes autores criticam fortemente a teoria neoclássica, principalmente, no que se refere ao papel da moeda, a noção de equilíbrio geral e ao sistema econômico ergódico¹⁰. Por exemplo, segundo Davidson (1996), a teoria neoclássica era vista por Keynes como meramente:

[...] apenas um caso especial e não o caso geral [...] as características do caso especial suposto pela teoria clássica [neoclássica] não são aquelas da sociedade econômica em que vivemos realmente, com o resultado que seu ensinamento é enganoso e desastroso se tentarmos aplicá-lo aos fatos da experiência (KEYNES *apud* DAVIDSON, 1996, p. 9).

Assim como a teoria desenvolvida por Keynes (1982), que reconhece que a economia alterna fases de expansão e desaceleração ao longo dos ciclos, a teoria pós-keynesiana também acredita que a economia capitalista é inerentemente instável e “[...] de tempos em tempos, [...] será caracterizada por persistente desemprego” (MINSKY, 2009, p. 160). Para eles também, o que provoca as fases de recessão e depressão é a falta de confiança dos agentes econômicos em relação ao rendimento futuro dos investimentos, ou seja, as decisões são tomadas com base em expectativas sobre o futuro que, por ser incerto, coloca a possibilidade de erros em decisões de investimentos.

Segundo Minsky (2009, p. 169), “[...] decisões tomadas no presente devem levar em conta o futuro, e aquilo que ocorre hoje é o futuro das decisões tomadas anteriormente”. Mas, como o futuro é incerto, uma expectativa pessimista em relação aos rendimentos futuros “podem levar os agentes (ao menos os não dotados de *animal spirits*¹¹) a centrar sua demanda de ativos em ativos líquidos como a moeda, em

¹⁰ Os autores da chamada escola neoclássica acreditam que, através das observações do passado e do presente da economia, pode-se calcular probabilisticamente (através de modelos matemáticos e econométricos) o futuro de forma confiável.

¹¹ Os indivíduos dotados de *animal spirits* são aqueles que, na presença de uma expectativa pessimista em relação a um determinado investimento (ou empreendimento), se arriscam em novos investimentos. Diferentemente dos mais tímidos e cautelosos, que preferirão sua riqueza em formas mais seguras, em especial, através da retenção de moeda.

detrimento de ativos produzidos por trabalho, como ativos de capital” (CARVALHO, 1987, p. 257), ou seja, o pessimismo em relação ao futuro provoca uma queda na propensão marginal a consumir e um aumento da preferência pela liquidez. Em outras palavras:

Sobre as escolhas dos agentes [...], paira sempre a nuvem da incerteza [...] para investimentos em ativos de capital [...], a possibilidade de desapontamento é inevitável [...]. Isto justifica comportamentos defensivos e cautelosos, como a demanda por ativos líquidos [principalmente a moeda], de baixo retorno, que, em contexto diverso, seria irracional (CARVALHO, 1987, p. 259).

Portanto, é essa expectativa pessimista em relação ao futuro que provoca uma queda dos investimentos e que, conseqüentemente, gera desemprego e um colapso na demanda por bens produzidos pelo trabalho. Neste caso, diferentemente dos neoclássicos, que acreditavam que o consumo era restringido pela renda – ou seja, quanto menor a renda, menor o consumo –, os pós-keynesianos acreditam que a demanda por bens produzidos pelo trabalho jamais é necessariamente restringida pela renda. Para eles, os gastos são limitados tão somente pela retenção de moeda e/ou outros ativos líquidos, isto é, pela pouca disposição dos empresários em ampliar seus volumes de investimentos. Assim, são essas expectativas pessimistas e uma maior preferência pela liquidez (e não uma rigidez de preços ou salários, ou imperfeições do mercado, como acreditavam os neoclássicos) que torna o sistema econômico tão instável, ao ponto de decorrer em duras recessões e crises, e não ser, portanto, compatível com um estado tranquilo de equilíbrio no longo prazo.

Uma vez em crise, para os pós-keynesianos (e Keynes), a política fiscal, através do aumento dos gastos do governo, seria o principal instrumento para reverter tal situação e, assim, colocar a economia de volta aos “trilhos do crescimento”. Segundo Davidson (1996), Keynes argumentou que havia uma necessidade de um papel permanente para o governo na socialização das despesas de investimento (e que este seria) “o único meio de conseguir uma aproximação ao pleno emprego” (DAVIDSON, 1996, p. 38).

Em outras palavras, para os pós-keynesianos, Keynes dividiu o orçamento público em dois: a) o corrente; e b) o de capital. O orçamento corrente diz respeito aos gastos de consumo correntes do governo, assim como os recursos destinados aos serviços básicos fornecidos pelo Estado à população, como, por exemplo, gastos com saúde pública, educação, previdência social etc, e deve ser perfeitamente equilibrado ou

superavitário. De modo similar, os gastos correntes do governo não podem ser financiados via déficits governamentais e, sim, através de um aumento das receitas (tributos). Já a outra parte do orçamento público, o orçamento de capital, refere-se às despesas públicas cujo objetivo é ampliar os investimentos produtivos e, assim, promover a estabilidade do sistema econômico. Assim, “Keynes sugeriu, então, um orçamento voltado para as necessidades correntes e outro destinado à estabilização do nível de emprego” (LOPES, 2009, p. 12). Nas palavras de Kregel (2006):

A proposta original de Keynes era a de manter o orçamento atual num equilíbrio sumário, assegurando-se que o fornecimento de serviços por parte do governo não fosse subsidiado, para prevenir riscos morais, enquanto a conta de capital seria usada de forma contra-cíclica (KREGEL, 2006, p. 28).

Entretanto, as despesas de capital, por sua vez, seriam financiadas através de déficits, pois se acredita que “o orçamento de capital, por ser um indutor de instituições produtivas, é construtor de seu próprio superávit, ao longo do tempo” (TERRA; FERRARI FILHO, 2011, p. 288). Ou seja, as despesas de capital do governo, financiadas através de um maior endividamento, promoveria um aumento do emprego, elevando a renda que, posteriormente, elevaria a arrecadação de impostos por parte do governo. Assim, diferentemente dos autores neoclássicos (ou autores do “mainstream”), que defendem que uma política fiscal com déficit no orçamento do governo provoca um aumento da inflação (decorrente do excesso de demanda) e só poderia ser justificada no curto prazo e que no longo prazo não existe um papel econômico para o governo, os autores pós-keynesianos defendem que os gastos públicos com investimento devem ser financiados via expansão da dívida pública; e acreditar que essa medida provoca um aumento de inflação é uma visão errônea e leva, muitas vezes, a implantação de políticas que promovem uma redução da renda nacional.

Através de um estudo sobre as economias da América Latina, o autor Kregel (2006) defendeu que o entrave para o desenvolvimento dos países latino-americanos não era decorrente do comportamento diferenciado dos preços dos produtos primários e dos produtos industrializados, mas, sim, no fato de que a maior produtividade de produtos agrícolas provenientes dos países em desenvolvimento não beneficiaram os trabalhadores domésticos sob a forma de aumento real de salários, porém foram transferidos para os trabalhadores industriais dos países desenvolvidos (KREGEL, 2006, p. 8). Assim, não foi desenvolvida (principalmente no Brasil) uma demanda interna capaz de absorver os aumentos de produção. Para o autor, o governo possui um

papel fundamental como empregador de último recurso, para obras públicas e serviços públicos, e, assim, elevar o emprego, a renda e o produto.

No tocante ao papel do Estado, Minsky (2009) também enfatiza que “[...] efeitos potencialmente adversos sobre o emprego poderiam ser contrabalançados por uma política fiscal apropriada” (MINSKY, 2009, p. 187). O autor mostra que uma política fiscal de déficits públicos foi suficiente, nos Estados Unidos, para compensar as reduções nas despesas dos capitalistas com investimento que poderiam ameaçar os lucros agregados (CARVALHO, 1987, p. 261-262). Porém, Minsky (2009) não pregava apenas o uso do instrumento fiscal para atenuar a crise, mas também a intensidade com que este era usado. Para o autor, o Estado deveria agir em resposta à crise em larga escala, ou seja, era necessário ter um “Grande Governo” (Big Government). Para Minsky (2009):

O Grande Governo é o fator mais importante pelo qual o capitalismo está melhor do que aquele que nos trouxe a Grande Depressão. Com o Grande Governo, um movimento em direção a uma profunda depressão é acompanhado de amplos déficits governamentais que sustentarão ou aumentarão a lucratividade dos negócios. Com os lucros preservados, os níveis de produção e de emprego são garantidos e até aumentados (MINSKY, 2009, p. 396).

Entretanto, qual é o tamanho que o governo precisa ter para ser considerado como “grande”? Para Minsky (2009), o governo deve ter tamanho suficiente para assegurar que os desequilíbrios nos investimentos privados levem a um equilíbrio nas ondas de déficit governamental de modo que os lucros sejam estabilizados. Ou seja,

A experiência de 1929-33 indica que o tamanho do governo deve ser grande o suficiente para contrabalançar o efeito de uma queda nos investimentos [...]. Isso significa que o governo deve ser pelo menos tão grande quanto os investimentos. Faz-se necessário um governo no qual as despesas sejam de pelo menos 16%, e talvez até atinjam 20% de um PIB abundante, para que a economia seja protegida contra um declínio catastrófico nos investimentos e lucros (MINSKY, 2009, p. 399).

No entanto, para o autor, dívidas significam a promessa de pagamento de compromissos e, para que estas promessas tenham algum valor, é preciso que o governo esteja apto a gerar um fluxo de caixa positivo a seu favor. Em outras palavras, para que o governo consiga financiar investimentos através da tomada de empréstimos ou da venda de títulos públicos no mercado, é preciso que o mesmo, através de programas tributários e de gastos (neste caso, contracionistas), apresente superávit – “talvez não neste momento, mas quem sabe quando uma determinada guerra acabar ou quando a

taxa de desemprego atingir 6%¹² ou até mesmo algo similar aconteça” (MINSKY, 2009, p. 404).

Portanto, por mais que os gastos públicos sejam de suma importância para conter os desequilíbrios do emprego e da renda, em algum momento a política tributária é também importante para gerar superávits, fazendo com que o governo arque com os seus compromissos e, assim, ficar com uma reputação de “bom pagador” que, por sua vez, é necessário para que novos empréstimos sejam contraídos no futuro. Segundo Minsky (2009, p. 406), “se o governo é grande, seu recebimento de impostos deve ser alto e as estruturas de impostos terão um efeito significativo sobre os preços relativos, as condições de financiamento e práticas financeiras”.

Uma diferença entre Minsky (2009) e Keynes (1982), ou melhor, uma contribuição de Minsky à teoria de Keynes é a ênfase na instabilidade do sistema financeiro. Para Minsky (2009), quando um agente econômico está disposto a investir, ele não leva em conta apenas os tipos de ativos, mas, também, os meios de financiamento. Assim, quando os agentes escolhem financiar seus ativos através de instituições de mercado que facilitam o rolamento e o refinanciamento da dívida, chamado pelo autor de sistema financeiro “especulativo¹³” e “ponzi¹⁴”, a economia pode se tornar instável mesmo em tempos prósperos. Dito de maneira similar, a causa maior da natureza transitória e cíclica da economia seria a instabilidade do investimento que, por sua vez, é provocada pela instabilidade das decisões dos agentes econômicos na composição de ativos nas suas carteiras e devido às inter-relações financeiras dos diversos agentes.

Neste caso, quando isso ocorre, os bancos centrais são as principais instituições responsáveis capazes de conter e contrabalançar essas instabilidades e, além disso, têm a responsabilidade de preveni-las. Ou seja, a não repetição da experiência depressiva dos anos 1930, mesmo em épocas críticas (décadas de 1970 e 1980), repousa na mudança do papel e na dimensão do governo e no emprego de uma política monetária consistente com o objetivo de se evitar colapsos financeiros. De maneira geral, “a alternativa à crise

¹² Para Minsky, uma taxa de desemprego de 6% ao ano é considerada como pleno emprego.

¹³ O financiamento “especulativo” de um ativo é quando, no curto prazo, necessita-se que o agente faça um refinanciamento do valor principal da dívida. Em outras palavras, “o principal [...] a ser amortizado tem de ser refinanciado até que, mais para o fim do período, ele possa ser saldado” (CARVALHO, 1987, p. 260).

¹⁴ O financiamento “ponzi” é quando os refinanciamentos serão necessários no curto prazo até mesmo para os juros, o que, na visão de Carvalho (1987), implica no aumento do valor da dívida durante o período de retenção e o torna bastante vulnerável a mudanças adversas no mercado financeiro (CARVALHO, 1987, p. 261).

é basicamente uma combinação de ações do banco central e do governo que permitem a sustentação do emprego e da renda” (DATHEIN, 2002, p. 12).

Portanto, segundo Lourenço (2006, p. 456), “Minsky propõe-se a estabelecer uma nova interpretação acerca do investimento, de inspiração keynesiana, mas com maior ênfase sobre seus determinantes de caráter financeiro”. Entretanto, apesar desse maior destaque à instabilidade dos sistemas financeiros (que, por sua vez, lhe rendeu uma reputação de pessimista e mesmo lúgubre), e também algumas críticas por parte de autores pós-keynesianos, Minsky (2009) manteve alguns elementos da Teoria de Keynes invariáveis ao longo de toda a sua obra como, por exemplo, a incerteza, o desequilíbrio, o investimento e a perspectiva cíclica da economia.

Porém, o fato de Minsky adicionar ou dar mais importância a um determinado elemento não é, necessariamente, uma falha teórica. Em nota de rodapé, Lourenço (2006, p. 470) defende que: “toda reflexão teórica, mesmo a indiscutivelmente mais robusta, exige por parte de seu autor ou de seus seguidores esforço permanente de atualização, não sendo isto sinônimo de fragilidade teórica, mas de algo inerente ao próprio processo de reflexão nas ciências sociais”. Como diria o poeta Luís de Camões (1998): “Todo o mundo é composto de mudança”, e é preciso estar sempre apto aos novos elementos e problemas, mas sem nunca perder a essência das teorias que se propõe a seguir. E Minsky (2009) não perde a essência da Teoria de Keynes.

Portanto, depois do exposto até aqui, a política fiscal, que, como definimos no início do capítulo, é a manipulação dos gastos do governo e dos tributos, não serve apenas para minimizar as imperfeições do mercado, como acreditava Riani (2011) e outros autores neoclássicos. Para Keynes (1982), a política fiscal tem como principal objetivo controlar o nível de emprego e da renda e, com isso, acabar com um dos principais problemas da economia moderna, a concentração de renda. Para tanto, na depressão ou crise, que é decorrente da falta de confiança dos agentes econômicos em relação ao rendimento dos investimentos futuros, os gastos públicos seria o principal instrumento para reverter tal situação e que, posteriormente, em tempos de crescimento econômico, os tributos ganhariam uma maior importância (assim como a política monetária), porém sem extinguir por completo os investimentos do governo.

Como vimos também, essa visão de Keynes é bastante defendida pelos autores pós-keynesianos. Ou seja, para os pós-keynesianos, o principal causador das crises e recessões é a falta de confiança dos agentes econômicos em relação ao futuro. Para isso, como também em Keynes, a principal ferramenta capaz de reverter tal situação de

pessimismo é uma política fiscal expansionista. Em outras palavras, em momentos de depressão, o aumento dos gastos do governo financiados através de um maior endividamento é de suma importância para elevar a demanda efetiva e, assim, amainar o desemprego involuntário¹⁵, por meio da estabilização do estado de confiança dos homens de negócio. Outro ponto em comum com a Teoria de Keynes, é que para os pós-keynesianos o principal objetivo da política fiscal é fazer com que “o objeto de desejo humano não mais [será] a riqueza material concentrada nas mãos de poucos, mas desfrutada por toda a sociedade” (TERRA; FERRARI FILHO, 2011, p. 293).

Assim, essas definições da política fiscal nas várias escolas de pensamento econômico, principalmente, nas escolas keynesiana e pós-keynesiana, nos dá plenas condições de analisarmos a política fiscal no Brasil nos governos de Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff, ou, mais precisamente, no período que vai de 2003 a 2014. É o que faremos nos próximos capítulos.

¹⁵ Diferentemente do desemprego voluntário, que é decorrente, na maioria das vezes, da vontade da pessoa, ou seja, um indivíduo prefere estudar, por exemplo, para depois ingressar no mercado de trabalho, o desemprego involuntário, por sua vez, é quando um indivíduo perde o emprego por não ser mais necessário ou essencial na função que exercia. O desemprego involuntário pode ser considerado também quando um indivíduo aceita trabalhar por um salário relativamente baixo, mas mesmo assim continua desempregado.

2. A POLÍTICA FISCAL NO BRASIL: 2003-2014.

Nas seções anteriores, mostramos, através de um levantamento bibliográfico, o conceito de política fiscal e qual a sua importância (ou em que situações ela seria usada) na visão das escolas de pensamento econômico, principalmente na visão keynesiana e pós-keynesiana. Aqui mostramos como foi a política fiscal no Brasil nos governos de Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff (Partido dos Trabalhadores – PT), ou seja, no período que vai de 2003 a 2014¹⁶. Para tanto, faz-se antes uma análise dos governos anteriores a esse período, ou seja, do primeiro e segundo governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), para identificarmos os fatores que fizeram da política fiscal “refém” da política monetária¹⁷ e, sobretudo, para servir de base para quando mostrarmos os períodos em que houve uma inflexão na política fiscal, ou seja, quando ela rompe com a visão ortodoxa¹⁸ (predominante nos governo de FHC) e passa a ser considerada, por muitos autores, como pós-keynesiana.

2.1. Contexto histórico: o Plano Real, a âncora cambial, o regime de metas de inflação (RMI) e o superávit primário.

Na segunda metade da década de 1980 e início da década de 1990, o Brasil sofreu com níveis bastante elevados de inflação. Com isso, vários planos de estabilização (Plano Cruzado, Plano Bresser, Plano Verão e Plano Collor I e II) foram implantados com o objetivo de reduzir os altos níveis de preços e, posteriormente, promover o crescimento econômico. Entretanto, é com o Plano Real, criado em meados de 1994 no governo de Itamar Franco, tendo como Ministro da Fazenda o Sr. Fernando Henrique Cardoso (FHC), que o Brasil consegue vencer o processo inflacionário e, com ele, a política fiscal anticíclica predominante no pós-Segunda Guerra Mundial cede

¹⁶ A análise dos governos do Partido dos Trabalhadores (PT) é até o ano de 2014, pois a confecção deste trabalho foi a partir de fevereiro de 2015 e, portanto, praticamente não existiam os dados do primeiro ano do segundo mandato do governo de Dilma Rousseff, ou seja, dados consolidados do ano de 2015.

¹⁷ Política monetária são políticas que se referem à moeda. Segundo Sandroni (1999, p. 478), a política monetária “é um conjunto de medidas adotadas pelo governo visando adequar os meios de pagamentos disponíveis às necessidades da economia do país”. Essa adequação geralmente ocorre por meio de uma ação reguladora, executada pelo Banco Central (controle de taxas de juros, regulamentação das operações de Open Market e a implantação de sistema de depósitos compulsórios por parte dos bancos), sobre os recursos monetários existentes para sua plena e eficiente utilização.

¹⁸ Segundo os autores ortodoxos (ou neoclássicos), o descontrole fiscal, ou seja, os gastos públicos maiores do que as receitas públicas, é o principal causador dos desequilíbrios monetários (inflação). Portanto, para os autores ortodoxos, a política fiscal deve ser restritiva, ou, de forma similar, o governo precisa reduzir gastos e/ou aumentar os tributos para conter a elevação dos preços e, assim, promover um crescimento econômico. Esse foi o pensamento dominante em todo o governo de FHC (1995-2002).

lugar a uma política fiscal restritiva ou contracionista¹⁹. Da mesma forma, ou seja, assim como a política fiscal, a política monetária também se torna contracionista, marcada pelo estabelecimento de regras e pela determinação da estabilidade de preços. Nas palavras de Terra e Ferrari Filho (2010):

[...] a política fiscal centrou-se no princípio da austeridade [...] e a política monetária voltou-se, única e exclusivamente, a um regramento contracionista, cujo objetivo é a estabilidade do nível de preços. [...] [Na visão dos adeptos do Plano Real] austeridade fiscal e credibilidade da política monetária são condições essenciais para que o mecanismo de preços funcione perfeitamente, a fim de permitir a melhor alocação possível dos recursos escassos (TERRA; FERRARI FILHO, 2010, p. 8).

Dessa forma, o Plano Real não fugiu a essa lógica que Terra e Ferrari Filho (2010) caracterizaram acima, pois, para os elaboradores do Plano, uma das causas da inflação eram os desajustes fiscais, ou seja, os desequilíbrios das contas públicas, e, assim, a primeira fase do Plano Real teve como objetivo promover um ajuste fiscal. O outro motivo do descontrole inflacionário eram os mecanismos de indexação²⁰ generalizada dos contratos. Assim, o Plano Real, além de buscar equilibrar as contas públicas (primeira fase), tinha como objetivo criar uma nova moeda (Unidade Real de Valor) para servir como unidade de valor, referenciando contratos e obrigações, preços e salários (segunda fase) e que, posteriormente, veio a se transformar no Real (terceira fase).

No entanto, uma das ferramentas utilizadas para sustentar o Plano Real e, conseqüentemente, obter êxito na redução dos níveis de preços, foi a utilização de uma taxa de câmbio fixa e sobrevalorizada, ou seja, uma âncora cambial²¹. Segundo Couto *et. al.* (2010, p. 86), “a âncora cambial consistiu na valorização do real associada ao regime de câmbio fixo”. O objetivo era que com uma moeda valorizada os produtos estrangeiros ficariam mais baratos, elevando as importações e aumentando a concorrência com os produtos brasileiros e, assim, os preços internos seriam reduzidos

¹⁹ Uma política fiscal restritiva ou contracionista é quando o governo reduz os gastos públicos e eleva os impostos (receita), com o objetivo de reduzir a demanda agregada e o consumo privado. Essa é uma política defendida pelos neoclássicos, pois, segundo eles, uma política fiscal baseada na elevação dos gastos públicos e redução dos impostos (ou seja, expansionista) provoca inflação.

²⁰ A indexação, na economia, é um sistema de reajuste de preços de bens e serviços (inclusive salários e alugueis) levando-se em conta a inflação passada. Neste caso, a memória inflacionária do passado faz com que os preços, salários e contratos sejam reajustados, gerando inflação no presente. Ou seja, é um tipo de “inércia inflacionária”, na qual a inflação de hoje influencia a de amanhã, e assim sucessivamente.

²¹ Âncora cambial é um instrumento de política econômica utilizado para estabilizar o valor de uma moeda fixando-se seu valor na taxa cambial (SANDRONI, 1999, p. 27). Em outras palavras, é um instrumento que tem por função atrelar a moeda nacional (o Real) a uma moeda estrangeira forte (o Dólar), buscando a estabilização, em termos de câmbio, da moeda nacional.

ou estagnados. Neste caso, no momento da implantação do Plano Real, foi anunciada a paridade máxima entre o Real e o Dólar equivalente a R\$1/US\$1. Entre julho e setembro de 1994, a taxa de câmbio sofreu uma nova apreciação, caindo para algo em torno de R\$0,85/US\$1²² (mais à frente mostraremos as consequências dessa apreciação cambial).

Para Silva (2002), com a âncora cambial, o tamanho da base monetária passa a não mais depender das decisões isoladas do Banco Central do Brasil (BCB), mas da quantidade de reservas internacionais acumuladas²³ (SILVA, 2002, p. 3) que, conseqüentemente, exige taxas de juros bastante elevadas para atrair e evitar a saída de capitais para o resto do mundo. Os defensores de um câmbio fixo são adeptos da Teoria Quantitativa da Moeda (TQM), que implica a neutralidade da moeda. A TQM é baseada na equação $MV=PQ$, onde M é a quantidade de moeda na economia, V é a velocidade de circulação da moeda, P é o nível de preços e Q é o produto da economia. Segundo tal teoria, como a velocidade de circulação da moeda (V) e o produto da economia (Q) são constantes no longo prazo, um aumento da quantidade de moeda na economia (M) provoca, apenas, uma elevação dos níveis de preços (P). Nas palavras de Campedelli e Lacerda (2014):

[...] a TQM conclui que a forma pela qual se dá o processo inflacionário é uma quantidade maior de moeda em circulação na economia que o necessário para o pagamento dos produtos existentes da mercadoria. Elevações no volume de moeda somente fariam com que os preços se elevassem, gerando assim, o processo inflacionário (CAMPEDELLI; LACERDA, 2014, p. 3).

Neste caso, na visão dos monetaristas²⁴ (que defendem a TQM), no longo prazo o nível do produto real (PQ na equação) é determinado por fatores reais, como, por exemplo, o estoque de bens de capital, o tamanho e qualidade da mão de obra e o nível tecnológico. Assim, “o efeito de longo prazo da moeda é sobre o nível de preços” (FROYEN, 2002, p. 239). Portanto, ao fixar o câmbio, o Plano Real se assemelha aos

²² Ver Silva (2002).

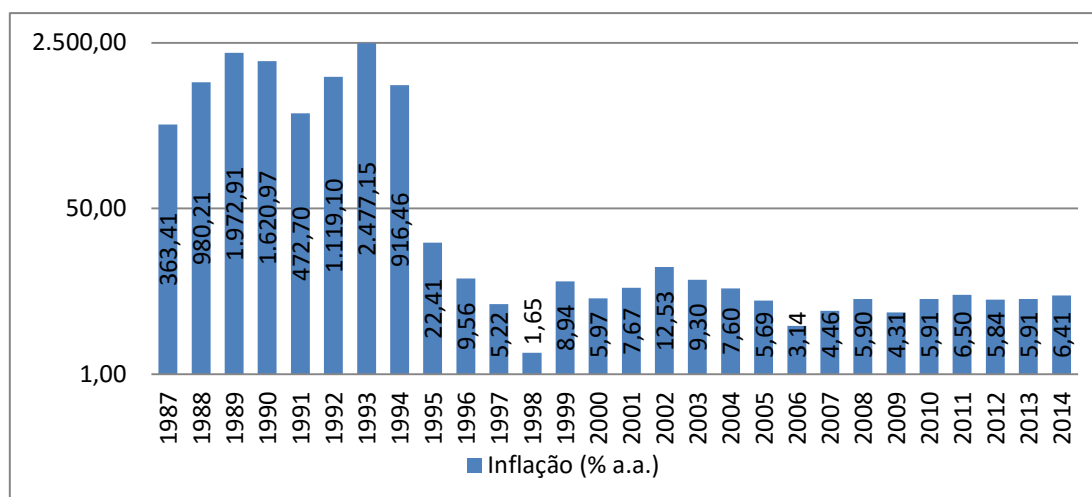
²³ Segundo Sandroni (1999), a adoção de uma âncora cambial exige que o país disponha de reservas internacionais suficientes para evitar o jogo especulativo em torno de uma futura desvalorização do câmbio (SANDRONI, 1999, p. 27).

²⁴ Segundo Villarreal (1984), existe o “monetarismo friedmaniano” e o “monetarismo bastardo”. O monetarismo friedmaniano se propõe, através da análise de uma macroeconomia fechada, estudar os problemas da inflação e do desemprego. Para os monetaristas friedmaniano, “a inflação é, em todo momento e em todo lugar, um fenômeno monetário”. Já o monetarismo bastardo postula-se que a causa de todos os males econômicos (a estagflação e a queda da produtividade) deve-se ao fato de o Estado keynesiano ter caído em excessos tais que se converteu num Leviatã. Ou seja, “a inflação é produto do déficit fiscal, o qual, por sua vez, gerou uma política monetarista de “dinheiro fácil” para financiá-lo” (VILLARREAL, 1984, p. 19-20). Entretanto, essas teorias têm suas raízes fincadas no liberalismo do século XVIII, onde se pregava a liberdade econômica da empresa e o mercado livre como “leis” naturais.

defensores da TQM, que pregam uma regra fixa de emissão de moeda para garantir a estabilidade de preços. Ou seja, o câmbio fixo manteria, de certa forma, um controle sobre o nível de estoque de moeda (na visão dos monetaristas, as flutuações no estoque de moeda é o que causa as variações na renda ou no produto real), evitando, assim, que o mesmo fique à mercê do governo.

Contudo, o Plano Real, baseado na âncora cambial, foi bastante eficiente no combate aos elevados níveis de preços. O gráfico 1 mostra que, a partir da segunda metade dos anos de 1980, a inflação, medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo²⁵ (IPCA), começou a se elevar, atingindo a casa dos quatro dígitos em 1989-1990 e em 1992-1993, com inflações de 1.972,91%, 1.620,70%, 1.119,10% e 2.477,15%, respectivamente. Com a implantação do Plano Real, em julho de 1994, a inflação caiu para 9,56% em 1996, atingindo seu menor valor em 1998, com 1,65%. Nos anos seguintes, entre 1999-2002, a inflação foi de 8,78% em média, ou seja, muito abaixo das médias observadas na segunda metade da década de 1980 e início da década de 1990.

Gráfico 1: Inflação – IPCA anual de 1987 até 2014 – valores nominais



Fonte: Ipeadata (2016).

Entretanto, se para os elaboradores do Plano Real, uma taxa de câmbio sobrevalorizada era importante para reduzir os preços internos, para outros autores ela

²⁵ O IPCA, medido mensalmente pelo IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), é considerado o índice oficial de inflação do país, e reflete o custo de vida de famílias com rendimentos mensais entre um e quarenta salários mínimos, qualquer que seja a fonte de rendimentos, e residentes nas áreas urbanas das regiões.

só serve para provocar um processo de desindustrialização²⁶ e aumentar o desemprego. Segundo Bresser-Pereira (2013), com uma taxa de câmbio sobrevalorizada o mercado interno é tomado pelos importadores (porque os produtos estrangeiros ficam mais baratos) e a indústria nacional perde acesso tanto ao mercado externo quanto ao mercado interno. Ainda segundo o autor, devido à taxa de câmbio sobrevalorizada, a partir de 1994 o governo brasileiro deixou de visar o aumento da produtividade pela industrialização (pela transferência de mão de obra de setores com baixo valor adicionado *per capita* para setores com alto valor adicionado *per capita*, que são mais sofisticados e pagam maiores salários) e transformou a economia nacional na “fazenda do mundo²⁷” (BRESSER-PEREIRA, 2013, p. 08).

Porém, segundo Oreiro e Feijó (2010), uma desindustrialização não acontece quando a produção industrial está estagnada ou em queda, mas quando o setor industrial perde importância como fonte geradora de empregos e de valor adicionado para uma determinada economia. Dessa forma, a simples queda da produção industrial (em termos de *quantum*) não pode ser utilizada como “prova” da existência de desindustrialização (OREIRO; FEIJÓ, 2010, p. 221).

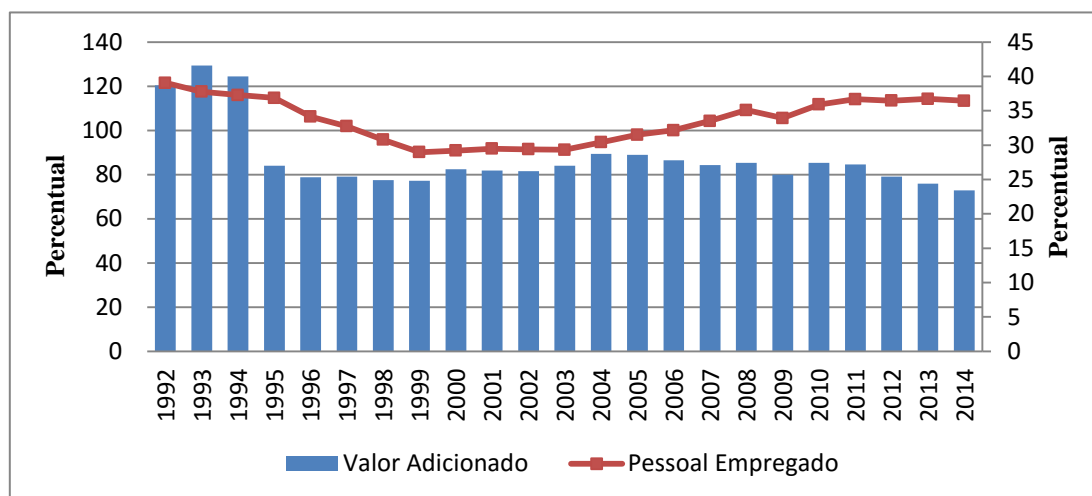
Contudo, como podemos observar no gráfico 2, a partir de 1994, ano que foi implementado o Plano Real (e a taxa de câmbio tornou-se supervalorizada), houve uma queda na participação do valor adicionado da indústria no PIB. Ou seja, a participação da indústria no PIB saiu de 41,6%, em 1993, para 40%, 27% e 25,3%, em 1994, 1995 e 1996, respectivamente. Se considerarmos o primeiro governo de FHC, 1995-1998, a participação da indústria no PIB foi de 25,65%, em média. Esse valor é menor que o observado no segundo governo FHC (período em que a taxa de câmbio torna-se flutuante e desvalorizada) e primeiro e segundo governo Lula. Além dessa queda na participação da indústria no PIB, podemos notar também no gráfico 2 que o pessoal empregado na indústria decresceu. Entre 1992 e 1999, houve uma queda no número de pessoas empregadas na indústria de 25,81%, aproximadamente. A partir do ano 2000, o número de empregados na indústria volta a crescer novamente²⁸.

²⁶ Uma desindustrialização ocorre numa situação na qual tanto o emprego industrial como o valor adicionado da indústria se reduzem como proporção do emprego total e do PIB, respectivamente. Mostraremos, logo em seguida, se houve uma desindustrialização no Brasil a partir da implantação do Plano Real, em 1994.

²⁷ Em outras palavras, devido à abundância de recursos naturais, o governo brasileiro elevou a exportação de produtos primários que, ao valorizar a taxa de câmbio real efetiva, acabou prejudicando o setor industrial. Esse processo é também chamado de “Doença Holandesa”.

²⁸ Essas comparações devem ser feitas com bastante cuidado, devido às sucessivas mudanças na metodologia dos dados. A partir de janeiro de 2006, por exemplo, houve mudanças importantes na base

Gráfico 2: Participação do valor adicionado da indústria no PIB (%) e pessoal empregado na indústria (média 2006=100*) – 1992 até 2014.



Fonte: IBGE e Ipeadata (2015).

Nota (*): A partir de janeiro de 2006 os dados para pessoal empregado na indústria foram calculados com nova metodologia. Os indicadores tiveram os cálculos refeitos desde janeiro de 2003. Para os anos anteriores, foi utilizada a metodologia antiga.

Outro impacto negativo provocado pelo Plano Real (que tornou a taxa de câmbio fixa e sobrevalorizada) foi provocar um colapso nas contas de transações correntes²⁹. Ou seja, a âncora cambial que, por um lado, como já discutido, gera a necessidade de acumular reservas internacionais para dar credibilidade ao Plano Real, por outro, tende a desestabilizar as contas externas na figura de déficits em transações correntes. Isso porque uma taxa de câmbio sobrevalorizada agrava antigos problemas ligados aos balanços de pagamentos³⁰ dos países ou cria novos problemas, pois uma moeda mais valorizada incentiva as importações de bens e serviços e desestimula as exportações, fazendo com que haja uma reversão dos saldos positivos da balança comercial³¹. No Brasil, essa deterioração da conta de transações correntes fica bastante evidente no gráfico 3, onde o saldo positivo de US\$6.108,83 milhões, em 1992, passa

de ponderação e na conceituação de variáveis. O ideal também seria mostrarmos o emprego da indústria em relação ao emprego total na economia, porém, simplesmente, os dados não são encontrados, devido às várias mudanças metodológicas. Segundo Oreiro e Feijó (2010, p. 227), “essa dificuldade técnica tem permitido que alguns economistas ortodoxos simplesmente neguem a ocorrência de desindustrialização na economia brasileira, alegando a ausência de dados que permitam inferir a ocorrência da mesma”.

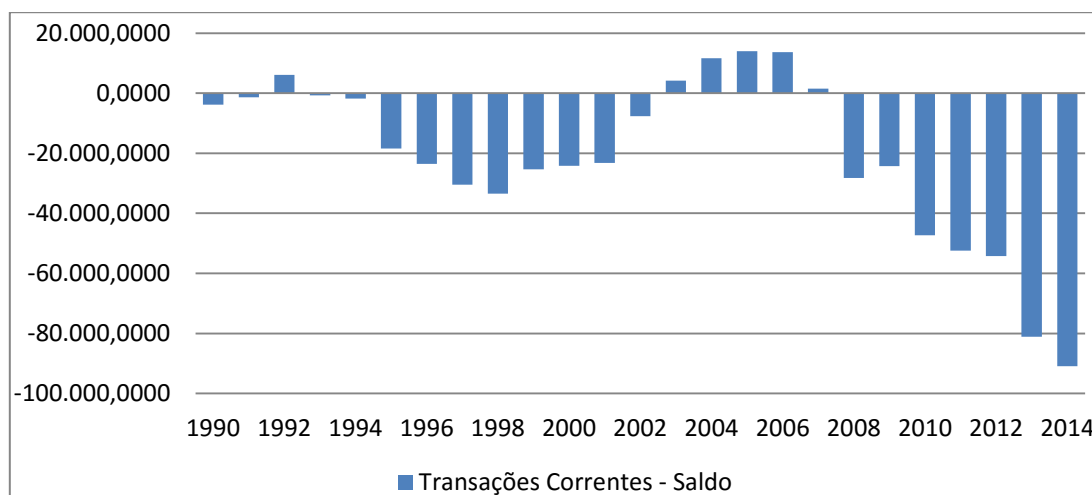
²⁹ A conta corrente é uma conta onde são lançadas as transações efetuadas entre dois países (ou entre um país e o resto do mundo), com respectivos créditos e débitos.

³⁰ O balanço de pagamentos é o registro de todas as transações de caráter econômico-financeiro realizadas por residentes de um país com residentes dos demais países. A balança de pagamentos é composta por quatro contas que são classificadas em transações correntes ou movimento de capitais, de acordo com a natureza da transação econômica ou financeira.

³¹ A balança comercial registra os valores das exportações e das importações. Se o valor das exportações for superior ao valor das importações, dizemos que a balança comercial é superavitária. Se acontecer o contrário, dizemos que a balança comercial é deficitária.

para negativo em US\$18.383,71 milhões, em 1995, atingindo um saldo negativo de US\$33.415,90 milhões, em 1998, aproximadamente.

Gráfico 3: Saldo de transações correntes – US\$ (milhões) – anual de 1990 até 2014 – valores nominais



Fonte: Ipeadata (2015).

A relação da desaceleração da indústria com a política de controle da inflação não ocorre, contudo, apenas via câmbio, mas também com o aumento da taxa de juros. E, como vimos no início desta seção, no Brasil, a partir de 1994, houve uma necessidade de manutenção de taxas de juros elevadas em relação às demais praticadas no resto do mundo para evitar a fuga de capitais e ampliar as reservas internacionais (condição necessária para a sustentabilidade do Plano Real), o que, por sua vez, provocou baixos níveis de investimento e aumento da dívida pública³². Neste caso, “[...] se por um lado a entrada de capitais sobrevalorizando o câmbio era útil para baixar a inflação, por outro exigia taxas de juros enormes, tolhendo ao longo do tempo o crescimento” (SILVA, 2002, p. 13).

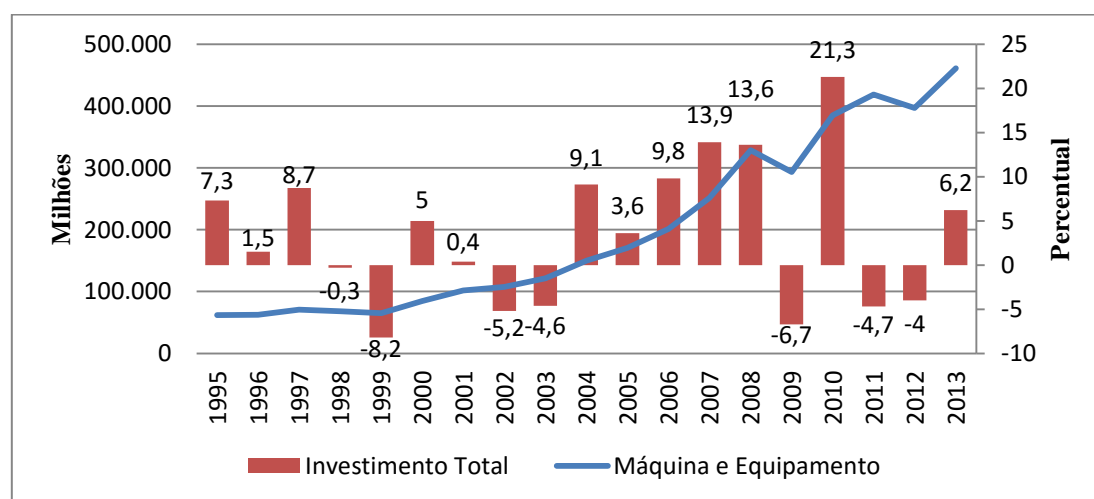
Na verdade, apesar da taxa de câmbio sobrevalorizada ter relevância, é essa queda no investimento (público e privado) o principal causador da desaceleração da indústria. Para Serrano e Summa (2012 *apud* SILVA, 2014, p. 59),

³² A taxa básica de juros (Selic) é utilizada como parâmetro para remuneração dos títulos emitidos pelo governo. Portanto, um aumento da taxa oficial de juros provoca uma elevação extraordinária das despesas do governo. Porém, ao contrário dos aumentos de gastos públicos defendido por Keynes (1982) e pelos pós-keynesianos, este não provoca um aumento de investimento no setor produtivo. Ao contrário, como é decorrente, principalmente, de pagamento dos juros da política monetária, a dívida pública brasileira caracteriza-se como sendo uma “dívida de *peso-morto*, isto é, dívidas para as quais nenhum serviço lucrativo foi constituído, em contrapartida, para equilibrar seu pagamento futuro” (TERRA; FERRARI FILHO, 2010, p. 04).

[...] apesar do câmbio ter relevância para a competitividade da indústria, a principal causa da desaceleração da indústria manufatureira foi a significativa redução no crescimento do investimento público e privado no período [governos de FHC], sobretudo em máquinas e equipamentos. Como a indústria possui um caráter pró-cíclico, a redução do investimento provoca uma desaceleração maior na indústria do que em outros setores, e vice-versa. Além disso, a indústria apresentou crescimento em 2007-08 e 2010 quando o câmbio já estava valorizado, o que torna difícil acreditar que este constitua a única causa da redução na produção industrial.

Como pode ser observado no gráfico 4, o investimento total (público e privado) teve um crescimento médio de, apenas, 1,2% a.a., aproximadamente, no período de 1995-2002 (governos de FHC), ao passo que, no período de 2003-2013 (governos de Lula e Dilma), o crescimento médio do investimento total foi de 6,1% a.a., aproximadamente. Como podemos observar também, os investimentos em máquinas e equipamentos foram bastante baixos nos governos de FHC (1995-2002), ou seja, houve um investimento médio em máquinas e equipamentos de 77,74 milhões de reais, aproximadamente. Nos governos de Lula e Dilma, ou mais precisamente de 2003 até 2013, os investimentos em máquinas e equipamentos foram de 288,83 milhões de reais, aproximadamente.

Gráfico 4: Crescimento do investimento total (público e privado) (% variação anual) e investimento em máquinas e equipamentos (R\$ milhões) – 1995 até 2013



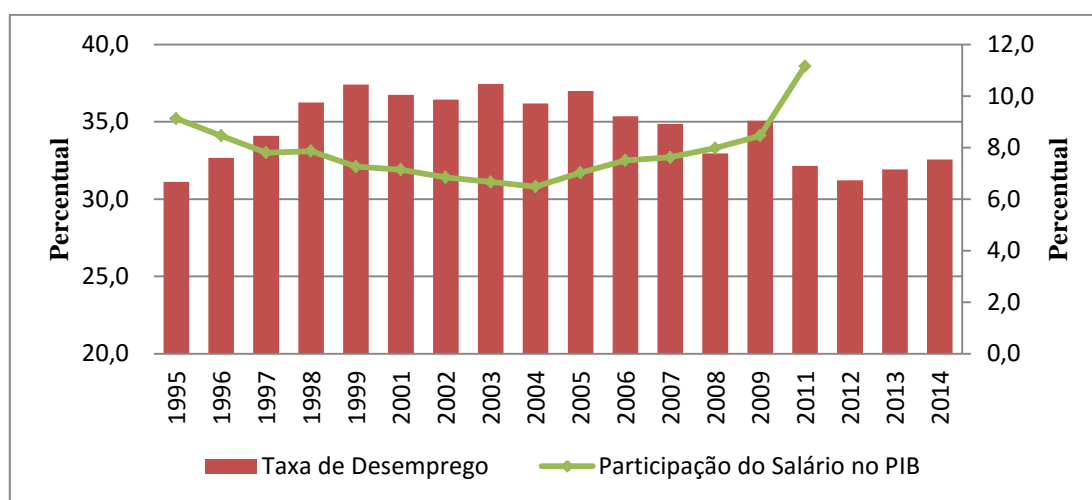
Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Ministério da Fazenda e Ipeadata.

Na visão de Sicsú (2013), esse baixo crescimento do investimento público e privado (além de investimentos em máquinas e equipamentos) no governo de FHC é devido, principalmente, a três fatores: 1) os investimentos do governo não combinavam

com a visão de Estado mínimo³³ (investimento público era sinônimo de intervencionismo); 2) faltavam recursos orçamentários (devido à falta de crescimento, as contas públicas apresentavam resultados desastrosos); e 3) com a baixa expectativa de crescimento mais robusto da economia, os empresários preferiam participar da especulação financeira a construir novas fábricas (SICSÚ, 2013, p. 84). As consequências disso, além de provocar, como vimos acima, uma desaceleração da indústria, foi aumentar o desemprego total (em vários setores) e, conseqüentemente, reduzir a renda dos indivíduos na economia.

Como podemos notar no gráfico 5, a taxa de desemprego se eleva a partir de 1995, chegando a atingir 10,4% em 1999. Já os salários fez uma trajetória inversa, ou seja, a participação dos salários no PIB³⁴ caiu de 35,2%, em 1995, para 31,4%, em 2002. A partir de 2006, governo Lula, a taxa de desemprego apresenta uma trajetória descendente (com exceção de 2009, devido à crise financeira mundial) e a participação dos salários no PIB aumenta.

Gráfico 5: Taxa de desemprego (%) e participação do salário no PIB* (%) – anual de 1995 até 2014.



Fonte: IBGE e Ipeadata.

Nota (*): Só foram encontrados os dados da participação dos salários no PIB até o ano de 2011.

³³ A ideia de Estado mínimo pressupõe o afastamento do Estado nas atividades econômicas em prol da liberdade individual e da competição entre os agentes econômicos. Essa ideia é defendida pelos economistas neoliberais que consideram os agentes econômicos racionais e eficientes e, neste caso, o “livre mercado”, ou seja, com pouca intervenção do Estado, promoveria uma prosperidade econômica. Ao Estado mínimo caberia, apenas, garantir a ordem, a legalidade e alguns serviços básicos como, por exemplo, educação, saúde, segurança etc.

³⁴ Vale lembrar que, quanto maior a participação dos salários no PIB, menos desigual tende a ser a distribuição de renda.

Dessa forma, a partir dos anos de 1990 (mais precisamente, com a implantação do Plano Real em 1994), nota-se que a política fiscal no Brasil é praticamente anulada, já que o ajuste fiscal (primeira fase do Plano) retirou do governo a sua capacidade de realizar gastos em investimentos (principalmente, em máquinas e equipamentos). Como vimos no início dessa seção, essa queda nos investimentos (reforçado pelo câmbio supervalorizado) provocou uma queda na produção industrial, um aumento do desemprego e uma queda na renda dos indivíduos, gerando, assim, um dos piores problemas para Keynes (1982) e os pós-keynesianas, o desaquecimento da demanda agregada. Na verdade, não adianta o governo desvalorizar o câmbio, reduzir a taxa de juros e modernizar a indústria via subsídios, se não houver demanda para os produtos, pois, nas palavras de Silva (2014, p. 70), “quem vai se aventurar [aumentando os investimentos] [...] se não tiver demanda”.

Entretanto, a partir de 1994, o principal objetivo do governo brasileiro parece ter sido a redução dos preços (da inflação) e, com isso, a política monetária, baseada em altas taxas de juros, tanto para reduzir a inflação como para aumentar as reservas internacionais, passou a exercer um papel mais importante do que a política fiscal.

De outra forma, como uma política monetária de elevadas taxas de juros, combinada com uma taxa de câmbio sobrevalorizada, provoca uma queda nos investimentos, no consumo e nas exportações, fazendo com que ocorra um crescimento pífio do Produto Interno Bruto (PIB), o Estado não viu outra opção de elevar a riqueza social (ou minimizar os custos provocados pelo aumento da taxa de juros) senão por meio de uma política fiscal baseada no aumento da carga tributária. Assim, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), entre 1994 e 2002, a carga tributária bruta do governo total (federal, estadual e municipal) cresceu em média 4,2 pontos percentuais, ou seja, a carga tributária bruta saiu de 27,9% do PIB, em 1994, para 32,1% do PIB, em 2002. Em outras palavras, como a dívida pública estava crescendo, provocada, sobretudo, pelas altas taxas de juros e, a partir de 1999, também, pelo câmbio³⁵ (desvalorização do câmbio), o governo decidiu ampliar a carga tributária, pois, na visão ortodoxa, um aumento da dívida pública deve ser acompanhado por um aumento das receitas (tributos). Porém, na visão keynesiana e pós-keynesiana, essa ampliação dos tributos, além de não resolver o problema da dívida pública (pois, como

³⁵ Após a criação do Plano Real, em 1994, o Brasil tinha a maior parte da dívida interna atrelada ao câmbio (e aos juros básicos). Assim, como a dívida pública é referida em reais, quando o dólar se valoriza, a parte da dívida indexada à variação cambial aumenta, elevando a dívida como um todo.

vimos, ela estava atrelada a taxa de juros e ao câmbio), só intensifica o desaquecimento da economia. Para os pós-keynesianos, a melhor solução seria ampliar os gastos do governo com investimentos no setor produtivo, pois provocaria, no longo prazo, uma maior arrecadação, devido a uma maior dinâmica da economia (proveniente do efeito multiplicador expresso por Keynes (1982) e defendido pelos pós-keynesianos).

No Brasil, essa carga tributária é formada, principalmente, pelos tributos sobre o consumo do que pelos tributos sobre a renda. Assim, como as classes média e baixa têm uma maior propensão a consumir do que a classe alta, os tributos ganham um caráter “regressivo³⁶”, penalizando mais quem recebe uma renda mais baixa. Como vimos nas primeiras seções deste trabalho, Keynes (1982) e os pós-keynesianos defendiam uma tributação “progressiva”, ou seja, os ricos pagariam mais impostos do que os mais pobres e, como os ricos possuem uma menor propensão a consumir de sua renda, isso contribuiria para redistribuir a renda e elevar o consumo que, conseqüentemente, aumentaria a arrecadação do governo no longo prazo. Assim, caso a política econômica adotada pelo governo tivesse como objetivo promover o crescimento econômico, como defendido pela teoria keynesiana e pós-keynesiana, uma parte da riqueza seria transferida para o Estado de forma automática, sem a necessidade de uma maior carga tributária imposta à sociedade.

Entretanto, mesmo com taxas de juros elevadas, a partir de 1999, devido aos ataques especulativos contra o Real (decorrente do efeito contágio das crises internacionais em países emergentes, como a crise asiática, em 1997, e russa, em 1998³⁷), os investidores do setor financeiro (ou especuladores) não se sentiam seguros em manter seus capitais em um país considerado arriscado, e que podia não ter a capacidade de honrar seus compromissos no mercado financeiro internacional. Com isso, para conter a saída de divisas, o Banco Central foi obrigado a elevar ainda mais a taxa de juros (que, posteriormente, exigiu novas elevações da carga tributária), como forma de acalmar os ânimos dos investidores financeiros. Porém, não foi o suficiente e

³⁶ Segundo Riani (2011), o sistema de tributação regressivo tem a característica de tributar mais fortemente as camadas mais baixas de renda, fazendo com que elas suportem uma carga tributária maior. Nesse caso, quando menor é o nível de renda, maior é o percentual de imposto a ser pago pelo indivíduo. Já o sistema de tributação progressivo tem como característica a aplicação de maiores percentuais de impostos para as classes de renda mais alta (RIANI, 2011, p. 108-109).

³⁷ Tanto a crise asiática (1997) como a crise russa (1998) foi causada por um processo de fuga de capitais e deflação de ativos financeiros que, por sua vez, causaram uma série de dificuldades para a economia dos países da Ásia (principalmente Tailândia, Malásia, Indonésia e Filipinas) e da Rússia. Vale lembrar que esses países, antes das crises, adotavam uma taxa de câmbio fixa e valorizada, assim como o Brasil entre 1994 até 1998. Portanto, essas crises na Ásia e na Rússia fizeram com que o sinal de alerta fosse ligado para o Brasil (que também é um país “emergente” e adotava uma âncora cambial no mesmo período).

os capitais especulativos continuaram em debandada para os demais países (COUTO ET. AL., 2010, p. 86-87).

Segundo Mollo e Silva (1999), as reservas cambiais saíram de US\$74 bilhões, em abril de 1998, para cerca de US\$30 bilhões, em janeiro de 1999 (MOLLO; SILVA, 1999, p. 190). Neste caso, a âncora cambial se tornou insustentável e o BCB se viu obrigado a permitir a flutuação da taxa de câmbio ainda no mês de janeiro de 1999. Com o câmbio flutuante, e cada vez mais desvalorizado, os riscos de descontrole inflacionário voltaram a preocupar os economistas do “mainstream” e, assim, em 21 de junho de 1999, o Presidente FHC, assinou o Decreto nº 3.088 que estabelecia o Regime de Metas de Inflação (RMI) como nova estratégia de política monetária, que passaria a vigorar em 01 de julho de 1999.

O RMI é uma política de estabilização no qual o Banco Central age de modo que a taxa de inflação fique no centro da meta pré-estabelecida. Geralmente, é determinado um “pisso” e um “teto” e a taxa de inflação pode variar dentro desta banda. Assim, toda vez que os níveis de preços estão próximo do teto da meta, o BCB intervém, através de uma política monetária contracionista.

A tabela 1 mostra o histórico de metas para a inflação no Brasil, em que se observa o centro da meta, a banda dentro da qual a inflação pode flutuar e a inflação efetiva, medida pelo IPCA. Nota-se que em 2001, 2002 e 2003 a inflação não esteve dentro do intervalo estabelecido, ou seja, ficaram acima do limite superior da meta de inflação. Em 2001 e 2002 houve uma forte crise na Argentina³⁸ e um “atentado terrorista” nos Estados Unidos e, no Brasil, houve uma crise energética³⁹ (apagão), que podem ser os motivos para não se alcançar a tal meta. Em 2003, o motivo foi basicamente a desconfiança decorrente das eleições presidenciais em 2002. A partir de 2005 houve certa tendência de estabilidade da inflação brasileira, com a inflação variando entre 4,0 e 6,0%. Os anos mais atípicos foram 2006, cuja inflação atingiu 3,14%, a mais baixa desde o regime de metas e 2011, no qual a inflação chegou ao teto da meta, com 6,5%.

³⁸ Segundo o jornal *Folha de S. Paulo* (03/03/2005), em dezembro de 2001, o governo argentino declarou a moratória de sua dívida. A economia do país estava “amarrada” em seu câmbio fixo e valorizado. Em 2001, o país passou negociando as dívidas e se aprofundando na crise, até a convulsão social de dezembro, com cinco presidentes em 12 dias.

³⁹ Devido à falta de planejamento e ausência de investimentos em geração e distribuição de energia (agravada pelas poucas chuvas), em 2001 e 2002, o Brasil viveu uma crise energética que afetou especialmente as regiões Sudeste e Centro-Oeste. O termo “apagão” foi adotado como referência às frequentes interrupções de energia elétrica.

Tabela 1: Histórico de metas para a inflação no Brasil (1999-2014).

ANO	META (%)	BANDA (p.p.)	LIMITES INFERIOR E SUPERIOR (%)	INFLAÇÃO EFETIVA (IPCA % a.a.)
1999	8,0	2,0	6,0 a 10,0	8,94
2000	6,0	2,0	4,0 a 8,0	5,97
2001	4,0	2,0	2,0 a 6,0	7,67
2002	3,5	2,0	1,5 a 5,5	12,53
2003	8,5*	2,5		9,30
2004	5,5*	2,5	3,0 a 8,0	7,60
2005	4,5	2,5	2,0 a 7,0	5,69
2006	4,5	2,0	2,5 a 6,5	3,14
2007	4,5	2,0	2,5 a 6,5	4,46
2008	4,5	2,0	2,5 a 6,5	5,90
2009	4,5	2,0	2,5 a 6,5	4,31
2010	4,5	2,0	2,5 a 6,5	5,91
2011	4,5	2,0	2,5 a 6,5	6,50
2012	4,5	2,0	2,5 a 6,5	5,84
2013	4,5	2,0	2,5 a 6,5	5,91
2014	4,5	2,0	2,5 a 6,5	6,41

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Banco Central do Brasil.

Nota (*): A Carta Aberta do Presidente do Banco Central ao Ministro da Fazenda, em 21/01/2003, estabeleceu metas ajustadas de 8,5% para 2003, sem intervalo de tolerância, e de 5,5% para 2004.

Além de evitar novos processos inflacionários, o RMI tinha, também, como objetivo, reduzir as elevadas taxas de juros que vigoravam no Brasil. O que não veio a ocorrer efetivamente. O motivo, talvez, é a excessiva ênfase nos aspectos relacionados à demanda. Como os adeptos do RMI acreditavam, também, que a inflação brasileira era causada por, única e exclusivamente, um excesso de demanda, o melhor meio para atacar este processo inflacionário era, além do corte nos gastos públicos, através da taxa de juros. Como coloca Campedelli e Lacerda (2014, p. 3-4), “a visão é de que a inflação é basicamente um efeito de demanda, e que, com a taxa de juros é possível se controlar a demanda, evitando assim, pressões inflacionárias”.

Os adeptos do RMI defendem que o aumento da taxa de juros provoca uma contração do consumo e uma elevação da poupança. Ou seja, devido às taxas de juros mais elevadas, o poder de compra diminuiria e os indivíduos decidiriam poupar parte da sua renda. Esta é uma visão contrária da teoria keynesiana, que defende que os hábitos de consumo não se alteram no curto prazo, pois dependem de fatores culturais e do nível de renda e não de uma alteração do nível de juros. Para Campedelli e Lacerda (2014), a funcionalidade do RMI está na redução da atividade econômica e não no aumento da

quantidade poupada de um nível de renda que permanece constante (CAMPEDELLI; LACERDA, 2014, p. 4).

Outra crítica ao RMI é que, na visão pós-keynesiana, não existe apenas inflação de demanda e, sim, de vários tipos, como, por exemplo, inflação de salários, de lucros, de retornos decrescentes, importada etc, e que, muitas vezes, elevar a taxa de juros não resolve o problema. Segundo Sicsú (2003, p. 2), “[...] a inflação na maioria dos casos é um problema do lado da oferta e que a taxa de juros incide sobre o lado da demanda”. Para o autor, uma elevação da taxa de juros atacaria os sintomas da inflação, mas não as suas causas. Ou seja, uma elevação da taxa de juros “dificultaria a passagem de um aumento de custos aos preços (o sintoma), mas não resolveria o problema de elevação de custos (a causa)” (SICSÚ, 2003, p. 02). Assim, para o autor, é necessário identificar as causas reais da inflação (*busca de causas*) para, assim, construir uma *agenda-positiva*⁴⁰ de controle de inflação. Ainda segundo Sicsú (2003), uma inflação de demanda só acontece quando a economia atinge o pleno emprego. Para ele, “uma vez alcançado o pleno emprego, novos trabalhadores somente aceitarão trabalhar por um salário real mais elevado (adotando-se, é óbvio, a hipótese de que não há mudanças nas preferências trabalho-lazer)” (SICSÚ, 2003, p. 11).

E o que aconteceu com a política fiscal neste período? A partir de 1999, o governo intensificou o uso de uma política fiscal contracionista, principalmente, como cláusula do acordo de ajuda do Fundo Monetário Internacional (FMI) ao Brasil em 1998, e como ferramenta para conter o avanço do endividamento público (segundo os dados do Banco Central do Brasil, a dívida líquida do setor público saiu de 22,9% do PIB, em 1994, para 42,0% do PIB, em 1999, e foi provocada, principalmente, pelo RMI que eleva a taxa de juros para colocar a inflação no centro da meta pré-estabelecida). Ou seja, devido à fuga de capitais, provocada pelas crises asiática (1997) e russa (1998), o país se viu em uma crise de balanço de pagamentos, sem dólares para pagar os compromissos externos do governo e das empresas privadas. Neste caso, o empréstimo tomado junto ao FMI ficou condicionado a medidas de ajuste fiscal. Em outras palavras, a política fiscal contracionista seria usada para conter o temor entre os agentes econômicos de uma suspensão permanente ou temporária do pagamento dos compromissos financeiros do governo. Neste caso, a arrecadação do governo deveria ser

⁴⁰ A agenda-positiva é o que deve ser feito para conter os efeitos inflacionários, sem atingir outros setores que estão tendo um comportamento favorável com a estabilidade de preços. O método adotado na agenda-positiva, para conter a elevação do nível de preços, dependerá do tipo de inflação vigente.

maior que seus gastos correntes e de investimento (excluindo as despesas com juros), ou seja, era necessária a adoção de um superávit primário.

A adoção da meta de superávit primário (junto com a meta de inflação) só reforça a dependência da política fiscal em relação à política monetária, mostrando que o objetivo central do governo é a estabilização inflacionária e o controle da dívida pública. Na visão de Gobetti e Amado (2011), a adoção de metas de superávit primário teve consequências práticas e teóricas importantes. A primeira consequência, a prática, é que, do ponto de vista macroeconômico, o governo abdicou da política fiscal e monetária como instrumento de indução do crescimento ou de estabilização da demanda agregada, e que claramente atende ao paradigma neoclássico, que considera tais políticas inflacionárias. Já a segunda consequência, a teórica, refere-se ao fato de que quando o objetivo central da política econômica passa a ser a estabilização inflacionária, a política fiscal não só deixa de ser ativa como se torna dependente da política monetária, ou seja, exige-se que as metas de superávit primário sejam ajustadas permanentemente aos aumentos na taxa de juros para evitar que a dívida pública se eleve como proporção do PIB (GOBETTI; AMADO, 2011, p. 145-146). Ou seja, para Tristão (2011, p. 110), “as metas de superávit primário restringem ainda mais a possibilidade de políticas fiscais, tão criticadas pelos neoliberais”.

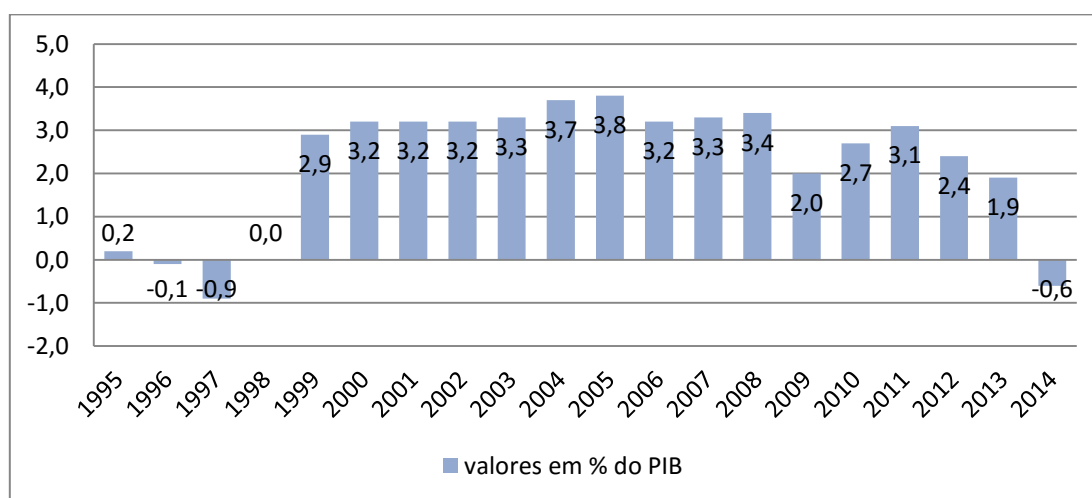
Essas consequências são diferentes das pós-keynesianas, que defendem o uso da política fiscal como principal instrumento na indução do crescimento da demanda agregada, sobretudo, quando há uma queda nas expectativas dos agentes econômicos. Para os pós-keynesianos, o objetivo central da política fiscal deve ser o de atenuar o desemprego e melhorar a distribuição de renda e não, apenas, conter o avanço da inflação. Além disso, para os pós-keynesianos, um aumento da demanda agregada, decorrente do uso intensivo da política fiscal, não provoca, necessariamente, um aumento da inflação se a oferta agregada também crescer.

Vale lembrar também que, como o crescimento da economia, além de volátil, foi bastante ínfima a partir de 1999, para que o superávit primário fosse alcançado foram precisos: a) novos aumentos da carga tributária; b) que os investimentos públicos fossem reduzidos; e c) que os investimentos privados também baixassem, seja pelas más condições na infraestrutura dependente de investimentos públicos, seja pelo alto patamar da taxa de juros. A consequência disso foi mais desemprego (como vimos no gráfico 5, em 1999, o desemprego atingiu seu maior nível na era FHC, com 10,4%) e

desindustrialização (em 1999, tanto o pessoal empregado quanto o valor adicionado da indústria no PIB apresentaram seus menores valores – gráfico 2).

Entretanto, como mostra o gráfico 6, devido as elevadas taxas de juros que, como citamos ao longo desta seção, tolhem o investimento no setor produtivo e provoca um desaquecimento na economia, o superávit primário foi a solução utilizada para tentar reduzir a trajetória da dívida pública (o que não foi alcançado na “era” FHC, pois a dívida líquida do setor público saiu de 42,0% do PIB, em 1999, para 57,3% do PIB, em 2002 – na próxima seção mostraremos a tabela) e, assim, sinalizar aos investidores do setor financeiro, externos e internos, que o Brasil é um país seguro. Nota-se que, de 1999 até 2002, portanto, no segundo governo FHC, o superávit primário foi de 3,1% do PIB, em média, ao passo que, no período de 1995 até 1998, primeiro governo de FHC, o que houve foi um déficit primário de 0,2% do PIB, em média.

Gráfico 6: Superávit primário do setor público consolidado* – (% do PIB) – 1995 até 2014



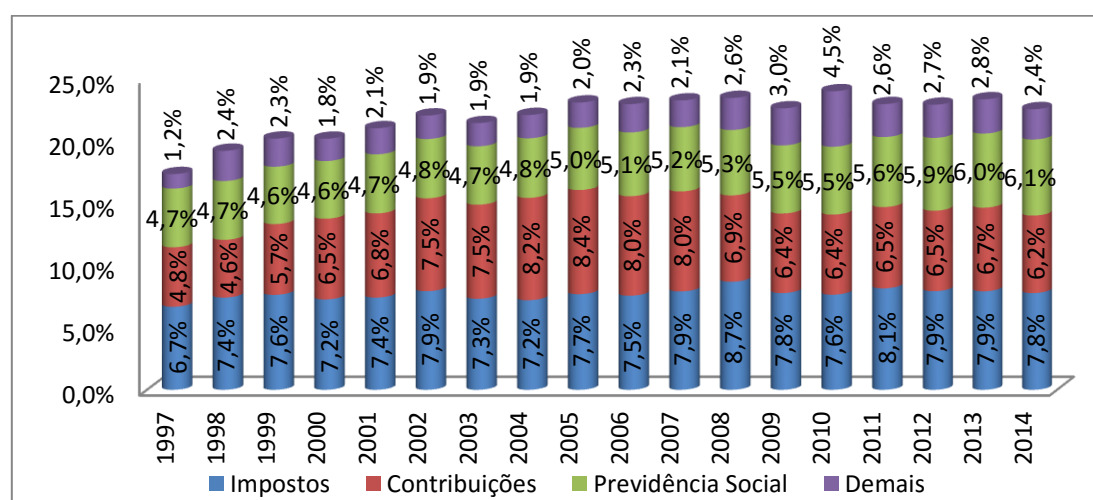
Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Ministério da Fazenda.

Nota (*): Para valores anteriores a 2002, a série histórica do Setor Público Consolidado inclui Petrobras e Eletrobrás.

No gráfico 7 abaixo, que mostra as principais receitas do governo federal, podemos notar que, como citamos também nos parágrafos acima, houve um aumento da arrecadação de impostos para se alcançar esse aumento no superávit primário, a partir de 1999. Como podemos ver, os impostos saíram de 6,7% do PIB, em 1997, e 7,4% do PIB, em 1998, para 7,6% do PIB, em 1999, chegando a alcançar, depois de uma pequena queda, 7,9% do PIB, em 2002, último ano do governo FHC. Porém, a conta que mais se destacou ou, em outras palavras, sofreu aumento, a partir de 1999, foi a de

Contribuições, que é um tributo destinado a custear atividades estatais específicas que não são inerentes ao Estado. Este tributo tem como destino, a intervenção no domínio econômico (por exemplo, o fundo de garantia do tempo de serviço), o interesse das categorias econômicas ou profissionais (por exemplo, a contribuição sindical) e o custeio do sistema da seguridade social (por exemplo, a previdência social). Ainda no gráfico 7, note que as contribuições saíram de 4,8% do PIB, em 1997, e 4,6% do PIB, em 1998, para 5,7% do PIB, em 1999. No último ano do governo de FHC, em 2002, as contribuições atingiram 7,5% do PIB.

Gráfico 7: Principais receitas do governo federal – (% do PIB) – 1997 até 2014.



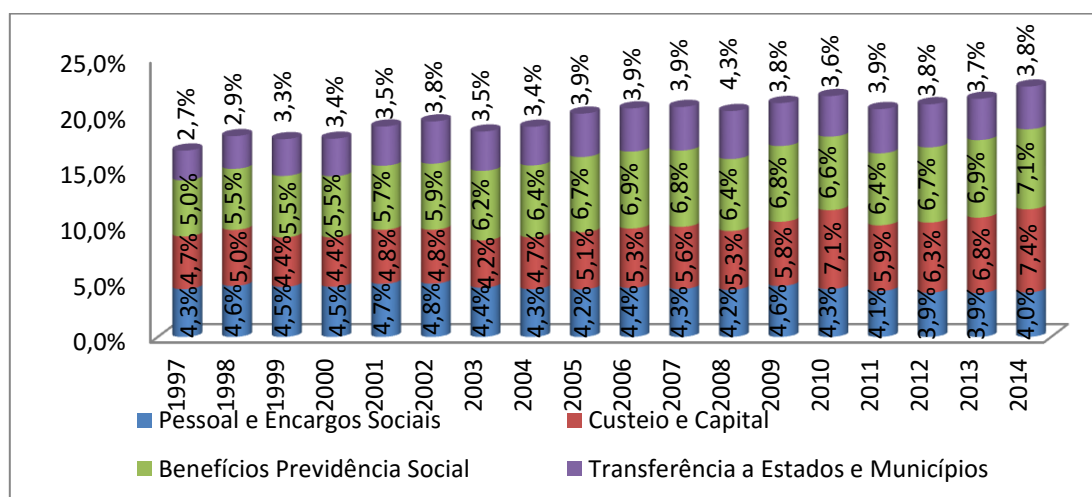
Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Ministério da Fazenda.

E como ficaram os gastos do governo? Como também falamos ao longo desta seção, os gastos do governo eram considerados, pelos neoclássicos, os principais fatores das crises e, com isso, foram reduzidos. Contudo, o aumento da arrecadação de impostos, além das contribuições, das receitas previdenciárias e outras receitas, pelo governo federal foram mais significativas, isso porque apesar do governo federal ter reduzido os gastos públicos em 1999, nos anos seguintes, houve, na verdade, um aumento.

Como mostra o gráfico 8, que trata das principais despesas do governo federal, podemos ver que houve uma diminuição nas despesas do governo federal com pessoal e encargos sociais, que saíram de 4,6% do PIB, em 1998, para 4,5% do PIB, em 1999. Entretanto, depois de se manter estável em 2000, voltou a se elevar em 2001 e 2002, atingindo 4,7% e 4,8% do PIB, respectivamente. O governo federal também promoveu uma maior redução das despesas com custeio (despesas com pessoal, aquisição de bens

de consumo, serviços de terceiros, água, energia, telefone etc) e capital (aquisição de máquinas e equipamentos, realização de obras, aquisição de imóveis, empréstimos para investimentos etc), que saíram de 5,0% do PIB, em 1998, para 4,4% do PIB, em 1999. Porém, como também aconteceu com as despesas com pessoal e encargos sociais, depois de se manter inalterado em 2000, voltou a crescer em 2001 e 2002, com valores de 4,8% do PIB para ambos os anos. Já em relação aos benefícios previdenciários e as transferências aos Estados e municípios, podemos notar no gráfico 8 que não houve redução, ou seja, os benefícios da Previdência Social saíram de 5,5% do PIB, em 1998, para 5,9% do PIB, em 2002, e as transferências aos Estados e municípios saíram de 2,9% do PIB, em 1998, para 3,8% do PIB, em 2002. Portanto, fica claro na análise do gráfico 8 que os principais causadores do aumento no superávit primário entre 1999 e 2002 foram os tributos.

Gráfico 8: Principais despesas do governo federal – (% do PIB) – 1997 até 2014.



Fonte: Elaboração própria como base nos dados do Ministério da Fazenda.

Portanto, como vimos nos gráficos acima (7 e 8), a partir de 1999, com a adoção do tripé macroeconômico – câmbio flutuante, metas de inflação e metas de superávit primário – o governo FHC adota uma política fiscal contracionista (principalmente com a elevação dos tributos) para conter a elevação da dívida pública (decorrente das altas taxas de juros e da variação do câmbio) e ganhar credibilidade e reputação perante os mercados financeiros doméstico e internacional.

Segundo Oreiro *et. al.* (2004), uma política fiscal (e monetária) não deve ter como objetivo principal colocar a trajetória da dívida pública numa rota de solvência para tão somente sinalizar aos investidores financeiros (externos e domésticos) que o

Brasil é um país seguro. Na verdade, é necessário que o governo realize políticas de gastos fiscais contracíclicas, para ampliar a eficiência marginal do capital no sistema produtivo e, assim, tornar viável a construção de um contexto macroeconômico de crescimento em busca do pleno emprego (OREIRO ET. AL., 2004, p. 128).

Para Oreiro *et. al.* (2004), assim como para Keynes (1982) e os pós-keynesianos estudados nas seções anteriores, a política fiscal é um dos principais instrumentos para alcançar (ou perseguir) o pleno emprego, e isso deve ser a meta principal do governo. Na visão pós-keynesiana, por exemplo, o governo deveria perseguir o equilíbrio fiscal no que tange as “despesas correntes” (despesas com educação, saúde, segurança etc) e usar um déficit com as “despesas de capital” (despesas públicas cujo objetivo é ampliar os investimentos produtivos) como forma de reduzir os impactos do ciclo na atividade econômica. No entanto, isso não se configura como um orçamento público desequilibrado, pois, como vimos na seção que estuda o pensamento pós-keynesiano sobre a política fiscal, as “despesas de capital”, financiadas através de um maior endividamento, tem como característica o “auto-equilíbrio”, ou seja, ele cria as condições (aumento do emprego, da renda, do consumo e, posteriormente, da arrecadação de impostos) suficientes para o seu próprio financiamento. Além disso, o superávit no orçamento corrente (despesas correntes) também pode ser usado para financiar o déficit no orçamento de capital (despesas de capital).

Cortar despesas e arrecadar muito, visando um orçamento equilibrado, por si só, não fará com que os agentes econômicos realizem investimentos produtivos e, desta forma, fazer com que a economia cresça. Essa é uma visão ortodoxa (ou neoclássica) que considera a sustentabilidade da dívida pública como uma das condições necessárias e suficientes para a economia crescer.

Com isso, podemos dizer que o governo de FHC (sobretudo no segundo mandato, 1999-2002) foi marcado por ideias de cunho ortodoxo-liberal, através do aumento da taxa de juros e dos cortes nos gastos do governo, ampliando o desemprego e as desigualdades sociais. Para Tristão (2011), o tripé macroeconômico soma-se as privatizações, a lei de responsabilidade fiscal e a reforma da previdência, destinada ao setor privado. Dessa forma, o desemprego, a diminuição da renda do trabalhador, a diminuição dos gastos sociais do governo contrastam fortemente com o aumento dos lucros e da participação dos rentistas nas despesas do governo (devido aos elevados juros) (TRISTÃO, 2011, p. 110). Já para Sicsú (2003), o tripé ortodoxo-liberal retira do

governo a sua capacidade de intervir na economia através do uso das políticas fiscal, monetária e cambial. Ou seja, o governo volta as suas atenções para os mercados financeiros, “considerando, na prática, o nível do risco-país e as metas de superávit primário mais importantes que a taxa de desemprego” (SICSÚ, 2003, p. 317). Em outras palavras, o governo FHC favoreceu o capital financeiro (por causa das altas taxas de juros) em detrimento do trabalho.

Entretanto, o fato é que, a partir da segunda metade dos anos de 1980, a inflação era vista como o “grande mau” a ser combatido. E a melhor maneira de fazer isso, como acreditava os autores neoclássicos, era restringindo a renda, pois se acreditava que o aumento do nível de preços era provocado pelo excesso de demanda. Ou seja, somente através de cortes nos gastos do governo e do aumento da taxa de juros que os níveis de preços seriam baixados. Assim, a política fiscal expansionista (baseada no aumento de gastos públicos para conter o desemprego e elevar a renda), vigente no pós-Segunda Guerra Mundial, perde espaço para a política monetária contracionista, marcada por elevadas taxas de juros.

Contudo, nas eleições de 2002, Luiz Inácio Lula da Silva do Partido dos Trabalhadores (PT) é eleito Presidente da República e dá início a um mandato marcado pelo aumento dos gastos públicos, principalmente com programas de bem-estar social e construções de casas populares. É no governo de Lula, mas precisamente a partir de 2006, que a taxa de juros começa apresentar uma trajetória descendente, visando estimular investimentos produtivos e, assim, aquecer a demanda agregada.

Neste caso, surgem algumas questões: a política monetária contracionista de combate à inflação cede espaço para uma política fiscal expansionista? Será o fim do tripé macroeconômico de cunho ortodoxo-liberal? Será a volta do prestígio da política fiscal, tão defendida por Keynes e pelos pós-keynesianos? Podemos afirmar que os gastos públicos e os tributos no governo Lula e, posteriormente, no governo de Dilma (também do PT) são característicos de uma política fiscal pós-keynesiana? Estas questões serão respondidas mais precisamente no terceiro capítulo deste trabalho. Nas próximas seções, faremos um levantamento das políticas macroeconômicas, sobretudo, da política fiscal, nos doze anos do governo do PT.

2.2. Os governos de Lula e Dilma.

2.2.1. Primeiro governo Lula (2003-2006).

Como vimos na seção anterior, o governo de FHC, sobretudo a partir de 1999, foi marcado pela adoção de políticas macroeconômicas – monetária e fiscal – contracionistas (neoliberal), principalmente porque eram vistas como políticas inflacionárias. Assim, adotou-se o tripé macroeconômico (câmbio flutuante, meta de inflação e superávit primário) para, primeiramente, reduzir o nível de preços e estabilizar a economia e, posteriormente, promover o crescimento econômico. No entanto, o resultado desse governo neoliberal foi a queda nos investimentos públicos (e também privados), diminuição dos gastos sociais e um favorecimento do capital financeiro (devido às altas taxas de juros) em detrimento do trabalho.

Neste contexto, durante a campanha para Presidente da República, o candidato Luiz Inácio Lula da Silva (Partido dos Trabalhadores – PT) fez várias críticas a essas políticas fiscal e monetária contracionistas, adotadas na gestão de FHC, principalmente após a adoção do tripé macroeconômico, em 1999. No artigo intitulado *Nossas Propostas para o Brasil* (apud GIAMBIAGI, 2004), o candidato Lula colocou que a política fiscal (e monetária) estava “refém” do Fundo Monetário Internacional (FMI) e era utilizada principalmente para a geração de superávit primário para pagar os credores. Este pensamento foi reforçado pelo seu principal assessor na época, Guido Mantega⁴¹, que acreditava que a meta de superávit primário de 3% do PIB de 2001 a 2004, contida na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), era “exagerada e suicida” para uma economia que precisava de investimentos (GIAMBIAGI, 2004, p. 7). Para Lula, o governo de FHC, através do estabelecimento de um equilíbrio fiscal, dificultou a retomada do crescimento no país.

Entretanto, nas vésperas das eleições de 2002, e depois de ser acusado de “radical” (principalmente após promessas de que tentaria renegociar a dívida externa e determinaria um teto para o pagamento dos juros da dívida pública), Lula divulgou a *Carta ao Povo Brasileiro* (um documento de pouco mais de três páginas) que, apesar do título ao “povo brasileiro”, era, acima de tudo, direcionada como forma de apaziguar os ânimos dos mercados. Neste documento, o candidato Lula coloca que “vamos preservar o equilíbrio primário o quanto for necessário para impedir que a dívida interna aumente e destrua a confiança na capacidade do governo de honrar os seus compromissos”

⁴¹ Guido Mantega é doutor em economia pela USP (Universidade de São Paulo) e doutor em Sociologia do Desenvolvimento Econômico pela FFLCH (Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da USP). Na campanha para Presidente da República de 2002, Mantega foi o principal assessor econômico de Luiz Inácio Lula da Silva. Com a posse de Lula, em 2003, Mantega assumiu a pasta do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, sendo transferido depois para a presidência do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Em 2006, ele assumiu o Ministério da Fazenda.

(SILVA, 2002, p. 03-04). Ou seja, o PT que, durante as eleições para Presidente da República, “anunciava um governo “democrático-popular” fundado nos eixos social, nacional e democrático, assinalando uma ofensiva contra o mercado, defendendo o crescimento, o emprego e a diminuição da vulnerabilidade externa do Brasil” (TRISTÃO, 2011, p. 111), começava a ser “captado” pela ideologia neoliberal⁴². Ou, segundo Sicsú (2013), o cerco ideológico neoliberal do governo de FHC era forte e “contaminou” o governo do PT (SICSÚ, 2013, p. 21).

Com isso, depois de sair vencedor das eleições de 2002, tornando-se o Presidente da República, Lula iniciou seu governo, em 2003, adotando uma série de medidas restritivas, tanto do lado monetário quanto do lado fiscal. Porém, esse início de governo não é marcado somente pela continuidade das políticas neoliberais vistas no governo FHC, mas, sobretudo, pelo aprofundamento das mesmas. Assim, do lado monetário, o governo anunciou algumas reduções nas metas de inflação, que saíram de 8,5%, em 2003, para 5,5% e 4,5%, em 2004 e 2005, respectivamente (ver tabela 1) e elevou a taxa Selic para conseguir reprimir a ameaça inflacionária e conter a depreciação da taxa de câmbio, que se encontrava acima dos R\$3,00⁴³ no final de 2002. Do lado fiscal, houve uma elevação da meta de superávit primário de 3,75% para 4,25% do PIB, em 2003, para conter o crescimento da dívida pública e diminuir o risco de insolvência do país.

Segundo os dados do Ministério da Fazenda (ver gráfico 6), o superávit primário, tão criticado por Lula na campanha eleitoral e que, como vimos na seção anterior, representou uma abdicação da política fiscal como instrumento de indução do crescimento ou de estabilização da demanda agregada (ou seja, uma política neoliberal), além de mostrar que o objetivo central do governo era a estabilização inflacionária, deixando a política fiscal não só inativa como dependente da política monetária, foi de 3,5% do PIB em média, no período de 2003-2006, primeiro governo Lula, ao passo que no período de 1999-2002, segundo governo FHC, o superávit primário foi de 3,1% do PIB em média.

O aumento no superávit primário em 2003 foi devido, principalmente, aos cortes nos gastos públicos. Isso porque, quando analisamos as receitas do governo

⁴² Como vimos na seção anterior, uma política neoclássica repudia a intervenção do Estado na economia, pois acredita que o mesmo, através dos gastos públicos, causa, apenas, inflação. Assim, os economistas neoclássicos defendem o “Estado mínimo”, ou seja, colocam que os agentes econômicos são racionais e que o mercado, deixado livre, tem o poder de se “auto-equilibrar” no longo prazo.

⁴³ Ver Barbosa (2013).

federal (ver gráfico 7), podemos notar que os impostos (uma das principais fontes de receita do governo federal) apresentaram uma queda em relação ao último governo de FHC, ou seja, caiu de 7,9% do PIB, em 2002, para 7,3% do PIB, em 2003. Assim, o governo federal compensou essa queda na arrecadação dos impostos (talvez devido ao desaquecimento da economia) através da redução de transferências aos Estados e municípios (saiu de 3,8% do PIB, em 2002, para 3,5% do PIB, em 2003), através da redução de gastos com pessoal e encargos sociais (caiu de 4,8% para 4,4% do PIB, no mesmo período) e com custeio e capital (que, no mesmo período, saiu de 4,8% para 4,2% do PIB) (ver gráfico 8).

Portanto, apesar das críticas durante a campanha eleitoral, em relação ao governo de FHC, Lula tornou a política fiscal (e monetária) ainda mais contracionista. Ou, na visão de Sicsú (2003), o “Plano A⁴⁴” neoliberal de FHC foi transformado em um “Plano A+” e não em um “Plano B⁴⁵”, alternativo. Mais quais foram as justificativas para essa política ortodoxa? Segundo Sicsú (2003), as justificativas foram três. São elas:

(1) *não existe alternativa* – os argumentos apareceram na forma de muitas metáforas, sempre vazias –, “não vamos reinventar a roda”; (2) *existe sim alternativa, mas não se pode mudar o modelo de forma brusca* – novos argumentos metafóricos foram utilizados –, “não vamos dar cavalo-de-pau em transatlântico”; e (3) *é preciso reverter o quadro macroeconômico deteriorado herdado de FHC com os instrumentos que estão disponíveis, essa é uma opção pela governabilidade* – embora mais sofisticada que as anteriores, também teve seu argumento metaforizado – “uma bomba-relógio foi armada ao final do governo FHC e poderia explodir no colo do presidente Lula”, ou “o remédio é amargo, mas é necessário” (SICSÚ, 2003, p. 311-312).

Para Tristão (2011), a primeira justificativa, “não existe alternativa”, é um discurso neoliberal que defende a existência de um único modelo econômico a ser seguido, e se ele falha é porque ou não foi aplicado de forma correta e com a intensidade necessária ou fatores externos intervieram. A segunda justificativa, dar “cavalo-de-pau” em transatlântico demarca a impossibilidade de qualquer mudança brusca na política econômica. Porém, segundo Tristão (2011, p. 114), “ao contrário do que se queria demonstrar, não se tratava de um período de “transição” necessário, mas

⁴⁴ Segundo Sicsú (2003), o “Plano A” estava baseado no tripé macroeconômico, ou seja, era caracterizado pelo câmbio flutuante, regime de metas de inflação com um Banco Central autônomo e regime de metas para superávits fiscais primários (SICSÚ, 2003, p. 312).

⁴⁵ Na visão de Sicsú (2003, p. 314), “um Plano B, diz-se, foi (ou seria) concebido sob a ideia de que o crescimento com estabilidade de preços e reduzidas vulnerabilidade externa e volatilidade cambial depende necessariamente de políticas econômicas governamentais ativas e potentes – seria um plano de inspiração nitidamente keynesiana”.

sim de um aprofundamento das políticas de FHC”. Já a terceira justificativa, a “herança maldita”, se manifesta principalmente pela ameaça de inflação e insolvência das contas do Brasil.

Entretanto, essas medidas contracionistas, de certa forma, contribuíram para melhorar as expectativas dos mercados sobre a evolução da economia e possibilitaram uma redução da taxa de câmbio, que saiu de R\$3,53/US\$1, no final de 2002, para R\$2,89/US\$1⁴⁶, no final de 2003, contribuindo, assim, para que a inflação desse sinal de baixa, caindo de 12,5% para 9,3% no mesmo período (ver tabela 1). Como vimos na seção anterior, com o câmbio mais valorizado, os produtos estrangeiros ficam mais baratos, elevando as importações, e, assim, os preços dos produtos internos são baixados para continuar competitivos e, portanto, acaba controlando a inflação. Segundo Barbosa (2013), essa queda na inflação, por sua vez, fez com que o governo baixasse a taxa de juros e, assim, em 2004, o quadro macroeconômico começou a melhorar, puxado, principalmente, pelo aumento do investimento no setor produtivo e pelas exportações (mesmo com a taxa de câmbio mais valorizada). Esse aumento das exportações, que quase dobraram em apenas três anos, saltando de 60 bilhões de dólares, em 2002, para 118 bilhões, em 2005, foi devido, sobretudo, ao cenário internacional bastante favorável, motivado pelo crescimento da China que, posteriormente, passaria a ser o principal parceiro comercial do Brasil (BARBOSA, 2013, p. 71).

Em relação à política fiscal, a meta de superávit primário continuou elevada e assim, apesar de normalmente provocar um desaquecimento na economia, devido ao cenário externo favorável (ascensão da China e de alguns países asiáticos que demandavam muitos produtos primários) e da apreciação da taxa de câmbio, contribuiu para uma queda na dívida líquida do setor público em relação ao PIB. Outro ponto importante da melhora nas contas externas ocorreu em 2005, quando o governo Lula decidiu encerrar sua dívida junto ao FMI, mediante pagamento único de 23 bilhões de dólares. Assim, segundo Barbosa (2013, p. 73), o pagamento da dívida brasileira junto ao FMI “teve grande importância política e econômica, pois marcou o início de uma nova fase do governo Lula, durante a qual o Brasil teria mais autonomia na condução de sua política econômica”. Portanto, com a dívida externa “zerada” (do FMI), com o

⁴⁶ Ver Barbosa (2013).

aumento do superávit primário, com a apreciação do câmbio e a melhora das exportações, houve, posteriormente, uma queda na dívida líquida do setor público.

Como mostra a tabela 2, a dívida líquida do setor público caiu de 52,1%, em 2003, para 48,6%, em 2004. Nota-se que (se no segundo governo de FHC houve uma inflexão na política fiscal com a adoção do superávit primário – no gráfico 6 vimos que em 1997 o governo FHC apresentou um déficit fiscal de 0,9% do PIB, ao passo que, em 1999, início do segundo governo FHC, o que houve foi um superávit primário de 2,9% do PIB) no primeiro governo de Lula houve uma inflexão na evolução da relação dívida líquida/PIB (na tabela 2 abaixo, podemos notar que a dívida líquida do setor público possui uma trajetória ascendente em todo o governo FHC, 1995-2002, ao passo que, em 2003, primeiro ano do governo Lula, essa dívida líquida, devido aos motivos que listamos no parágrafo acima, começa uma trajetória descendente).

Tabela 2: Evolução da dívida líquida do setor público*: 1994-2014 – dezembro.

ANO	GOV.FEDERAL E BANCO CENTRAL	ESTADOS E MUNICÍPIOS	TOTAL
1994	12,9	10,0	22,9
1995	12,1	9,7	21,9
1996	14,7	10,7	25,3
1997	17,3	12,0	29,3
1998	23,3	13,2	36,6
1999	27,3	14,7	42,0
2000	28,5	15,0	43,5
2001	31,3	17,4	48,7
2002	37,6	19,7	57,3
2003	33,7	18,4	52,1
2004	30,7	17,9	48,6
2005	30,6	16,1	46,7
2006	30,5	15,1	45,6
2007	30,1	13,7	43,8
2008	23,4	13,4	36,8
2009	28,0	12,2	40,2
2010	25,8	11,6	37,4
2011	23,1	10,8	33,9
2012	21,3	11,0	32,3
2013	19,9	11,1	30,9
2014	21,8	11,7	33,4

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Banco Central do Brasil.

Nota (*): A dívida líquida do setor público abrange o governo federal, estadual, municipal e Banco Central. Porém, não considera as dívidas líquidas das estatais.

Segundo Sicsú (2013), essa queda na dívida líquida (ou folgas orçamentárias) é importante para que, num momento de crise, possa ser utilizada para evitar problemas sociais, como o desemprego e a redução do bem-estar. Ou, de maneira similar, “a solidez das contas públicas [...] [é] um meio para a manutenção do crescimento econômico, do pleno emprego e do bem-estar” (SICSÚ, 2013, p. 73).

Contudo, essa melhora no quadro macroeconômico, decorrente inicialmente de uma queda na taxa de juros (e, principalmente, pela demanda mundial da China), não significa que a política econômica do governo Lula tenha sido mudada em 2004. Nas palavras de Sicsú (2003, p. 318),

Em verdade, o modelo de política econômica não terá sido mudado, apenas uma variável macroeconômica terá tido o seu valor reduzido. Contudo, haverá um limite para a queda da taxa de juros imposto pelos capitais financeiros de curto prazo. Abaixo de um certo patamar, esses capitais iniciam um processo de saída com riscos de desvalorização da moeda nacional e inflação. Além disso, se alguma pressão inflacionária voltar ao cenário, o Banco Central utilizará o único instrumento que possui para sufocá-la: a elevação da taxa de juros (SICSÚ, 2003, p. 318).

Essa lógica de Sicsú (2003) apresentada acima, de certa forma, condiz com a realidade, pois foi exatamente isso que o BCB fez quando o melhor cenário econômico, em 2004, trouxe de volta a expectativa de crescimento da inflação para 2005. Assim, o BCB respondeu ao aumento das expectativas de inflação com um aumento da taxa Selic e, segundo Barbosa (2013, p. 72), “a lógica [...] era promover uma rápida “desinflação” da economia brasileira, baseada principalmente na apreciação da taxa de câmbio, que ainda estava elevada em termos históricos, e na desaceleração do crescimento do PIB”.

Do lado fiscal, segundo Barbosa (2013, p. 72), “o governo respondeu à ação do BCB com uma nova elevação do seu resultado primário, de modo a continuar a redução do endividamento público num cenário de crescimento mais lento da economia e de taxa de juro real mais elevada”. O resultado dessas medidas contracionistas foi uma queda do PIB de 5,7%, em 2004, para 3,1%⁴⁷, em 2005 (porém, como vimos acima, conseguiu quitar a dívida externa).

Com isso, surgiu uma dúvida na cabeça de todos os brasileiros: o Brasil não é capaz de manter uma taxa de crescimento elevada sem gerar pressões inflacionárias? O certo é que toda vez que o PIB se acelera, no ano seguinte medidas contracionistas são adotadas para evitar um surto inflacionário, fazendo com que, conseqüentemente, o

⁴⁷ Os dados mencionados foram obtidos no site do Banco Central do Brasil (www.bcb.gov.br).

mesmo caía. E, com isso, a economia brasileira reforça a característica de *stop-and-go*. Nas palavras de Terra e Ferrari Filho (2014, p. 12), “uma das possíveis causas para esse comportamento do produto brasileiro (*stop-and-go*) pode ter sido o desincentivo ao investimento, ao consumo e às exportações, decorrente tanto da política monetária contracionista quanto da apreciação cambial”.

Entretanto, o último ano do primeiro governo, 2006, é marcado pelo início de uma inflexão na política macroeconômica. Tanto as políticas fiscais quanto monetárias ganharam um caráter expansionista, marcada por quedas nas taxas de juros, queda na taxa de desemprego, expansão do crédito (para as famílias e empresas) e o aumento real do salário mínimo, formando, assim, um “forte” mercado interno que, posteriormente, viria a ser uma ferramenta importante para o combate à crise financeira de 2008. Nas palavras de Sicsú (2013),

Os diversos vetores positivos da economia (aumento do salário, do emprego, do crédito para as famílias e empresas etc) formaram as bases para a construção de um grande mercado de consumo de massas. [...] Foi a formação desse mercado que possibilitou ao Brasil sair apenas com pequenos arranhões da crise de 2008-9. Houve estímulo ao consumo interno, que reagiu de forma positiva (SICSÚ, 2013, p. 31).

No lado fiscal, o governo promoveu um aperfeiçoamento do programa Fome Zero (lançado em 2003, para combater a extrema pobreza) por intermédio da integração das diversas ações de combate à pobreza num único programa, o Bolsa Família. Este programa de combate à pobreza é baseado no aumento das transferências de renda para as classes menos favorecidas e tem como principais condições de acesso ao benefício o acompanhamento da nutrição, saúde e da frequência escolar das crianças das famílias atendidas. O governo também iniciou um aumento do investimento em infraestrutura com o programa Operação Tapa-buracos, onde foram feitos vários reparos nas rodovias em todo o país (BARBOSA, 2013, p. 74-75).

No que se refere à política monetária, o BCB começou reduzir a taxa nominal básica de juros, fazendo com que a Selic caísse de 18%, em janeiro de 2006, para 13,75%⁴⁸, em novembro do mesmo ano. Segundo Barbosa (2013), essa queda na taxa básica de juros foi devido a três fatores exógenos à política monetária. O primeiro fator foi a forte expansão da produção agrícola brasileira em 2006 e uma valorização dos seus preços no mercado internacional. Como coloca Gonçalves (2014, p. 92), a participação dos produtos básicos na exportação brasileira (sobretudo soja e minério de ferro) saiu de

⁴⁸ Os dados mencionados foram obtidos no site do Banco Central do Brasil (www.bcb.gov.br).

25,5%, em 2002, para 29,3%, em 2006, chegando a atingir 38,5%, em 2010. Esse aumento das exportações de produtos básicos foi determinada pelo aumento dos preços das *commodities* (ascensão da China, como vimos) e, segundo Barbosa (2013), gerou uma “âncora verde” para a inflação, que apresentou uma queda em 2006.

O segundo fator foi a conservação da meta de inflação em 4,5% (ver tabela 1). Segundo Barbosa (2013, p. 75), “a adoção de uma meta de inflação realista daria margem de manobra para o BCB responder aos choques que afetariam a economia brasileira nos anos seguintes sem elevar demasiadamente a Selic”.

Por fim, o terceiro fator foi a grande apreciação da taxa de câmbio brasileira, devido ao aumento dos preços das “commodities”. Para Barbosa (2013, p. 75), “a apreciação da taxa de câmbio neutralizou parte do impacto inflacionário provocado pelo aumento dos preços das “commodities” em 2006 e 2007, e, ao mesmo tempo, evitou o aumento da inflação nos preços dos bens industriais”.

Entretanto, apesar dessa inflexão na política fiscal e monetária, iniciada em 2006, podemos dizer que o primeiro governo Lula (principalmente no período de 2003-2005) é marcado pela continuidade e aprofundamento das políticas neoliberais adotadas no governo de FHC, cujo objetivo era, na visão de Sicsú (2003, p. 312), “fazer com que [o] governo ganhe credibilidade a cada dia, a cada semana, a cada mês, a cada ano, para acumular uma grande reputação perante os mercados financeiros doméstico e internacional”. Neste caso, o primeiro governo de Lula foi marcado pelo uso de políticas neoliberais (cortes nos gastos públicos, principalmente com investimentos, aumento do superávit primário, elevação da taxa nominal básica de juros etc) para favorecer, assim como no governo de FHC, o capital financeiro e não os trabalhadores.

Porém, a inflexão das políticas macroeconômicas, adotadas em 2006, foi importante para incentivar os investimentos no setor produtivo, o consumo das famílias e o produto brasileiro. Essas políticas macroeconômicas expansionistas foram intensificadas no segundo governo do presidente Lula, principalmente, como uma medida contracíclica para conter o avanço da crise mundial. É o que veremos a seguir.

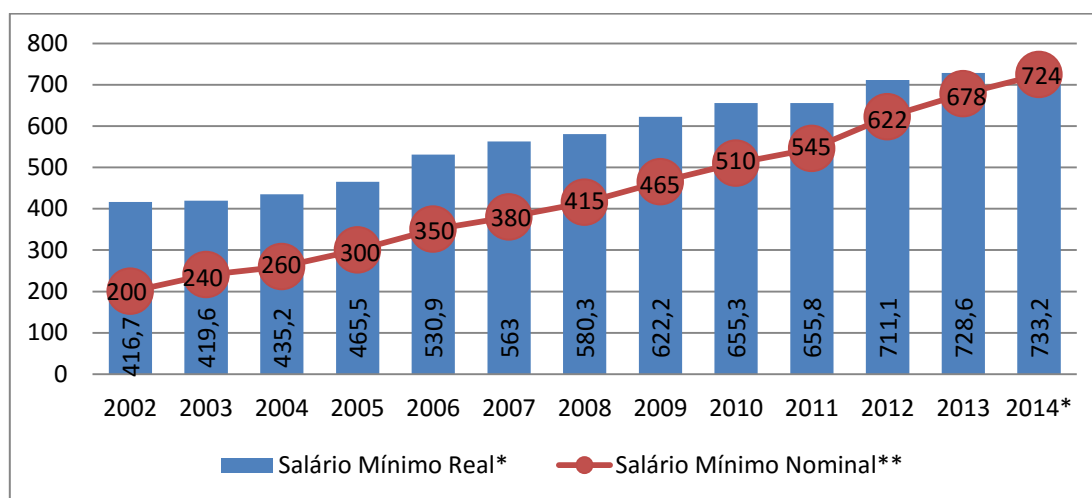
2.2.2. Segundo governo Lula (2007-2010).

O início do segundo governo Lula é marcado pela manutenção das políticas macroeconômicas expansionistas (sobretudo a política fiscal) com ampliação nos investimentos dos programas de transferência de renda, no aumento do salário mínimo e na implantação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Ou, nas palavras de

Barbosa e Souza (2010, p. 14), “três iniciativas tomadas na execução da política fiscal, ainda em 2006, marcaram a inflexão econômica: elevação substancial no salário mínimo; aumento no investimento público; e reestruturação de carreiras e salários dos servidores públicos”.

Em relação ao aumento do salário mínimo, a partir de 2007, o governo promoveu uma política de longo prazo que estabelecia reajustes anuais de acordo com a inflação, com defasagem de um ano, e o crescimento do PIB da economia, com defasagem de dois anos. Assim, se a inflação baixasse e se houvesse uma expansão da economia, automaticamente, isso representaria ganhos reais de salário. E, de fato, foi o que aconteceu. Como podemos ver no gráfico 9, o salário mínimo real saiu de R\$416,7, em 2002, para R\$563, em 2007 (chegando a valer R\$733,2, em 2014). Da mesma forma, também houve crescimento no salário mínimo nominal que saiu de R\$200, em 2002, para R\$724, em 2014, representando, assim, um aumento de mais de 72%.

Gráfico 9: Salário mínimo: nominal (em R\$) e real (em R\$ de 2014) – 2002 até 2014.



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Ministério da Fazenda.

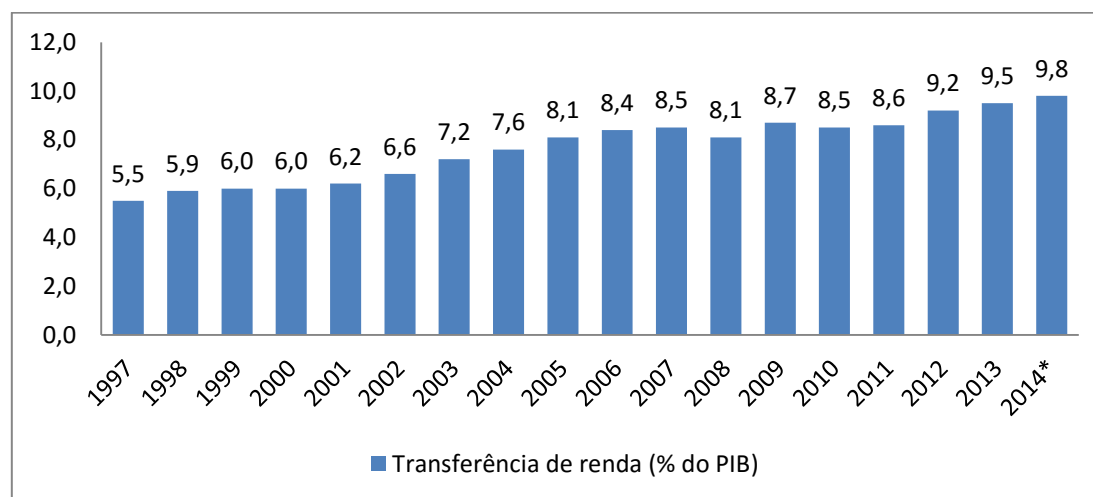
Nota (*): Média móvel em 12 meses.

Nota (**): Valor do mês do reajuste do ano.

Além desses aumentos reais e nominais do salário mínimo, outro fator importante que ocorreu no segundo governo de Lula foi o aumento dos gastos públicos com os programas de transferência de renda, ou seja, ocorreu um aumento do número de famílias atendidas pelo programa Bolsa Família e um reajuste no valor dos benefícios. Como podemos ver no gráfico 10, os gastos do governo federal com os programas de transferência de renda aumentaram de 7,2% do PIB, em 2003, para 8,5% do PIB, em

2007. Se compararmos o segundo governo Lula com o segundo governo FHC, notaremos que, entre 1999 e 2002, os gastos do governo federal com as transferências de renda foram de 6,2% do PIB em média, ao passo que, entre 2007 e 2010, esses gastos foram de 8,5% do PIB, em média.

Gráfico 10: Despesas do governo federal com transferência de renda – em % do PIB – 1997-2014.



Fonte: Ministério da Fazenda.

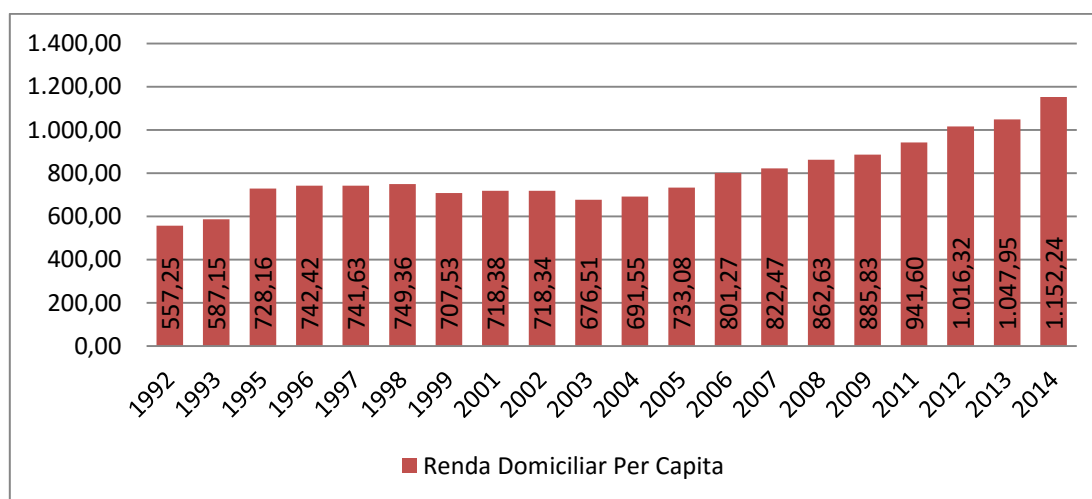
Nota (*): Acumulado em 12 meses até outubro de 2014.

Esse aumento nos gastos públicos com programas de transferência de renda foi bastante importante para elevar a renda das famílias. Em outras palavras, conforme pode ser observado no gráfico 11, a renda domiciliar *per capita*, em valores reais, saiu de R\$676,51, em 2003, para R\$822,47, em 2007, em média. Se compararmos o governo Lula (exceto o ano de 2010) com o governo FHC (exceto o ano de 2000⁴⁹), notaremos que a renda domiciliar *per capita* saiu de R\$729,40, no período de 1995-2002, para R\$781,90, no período de 2003-2009, em média. O aumento da renda domiciliar *per capita* no governo Lula só não foi maior, devido ao aprofundamento das políticas macroeconômicas neoliberais adotadas nos primeiros dois anos de mandato (estudado na seção anterior), assim, o que se viu foi uma renda domiciliar *per capita* de R\$676,51, em 2003, e R\$691,55, em 2004 (uma das mais baixas nesta série histórica). Como podemos notar no gráfico 11 também, apesar do modestíssimo crescimento durante o

⁴⁹ Na série histórica apresentada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), que vai de 1992 até 2014, não foi contabilizado a renda domiciliar *per capita* desses dois anos, ou melhor, nem a renda domiciliar *per capita* de 2000 e nem a renda domiciliar *per capita* de 2010. Na verdade, como pode ser observado no gráfico 11, entre 1992 e 2014, além dos anos de 2000 e 2010, falta também a renda domiciliar *per capita* de 1994.

primeiro governo Dilma (e que falaremos dos motivos na próxima seção), entre 2011 e 2014, a taxa de desemprego continuou relativamente baixa (média de 7,2% – gráfico 5) e a renda *per capita* cresceu em relação ao período dos governos Lula, ou seja, apresentou uma média de R\$1.039,53, aproximadamente.

Gráfico 11: Renda domiciliar per capita – média – anual de 1992 até 2014.



Fonte: Ipeadata (2016).

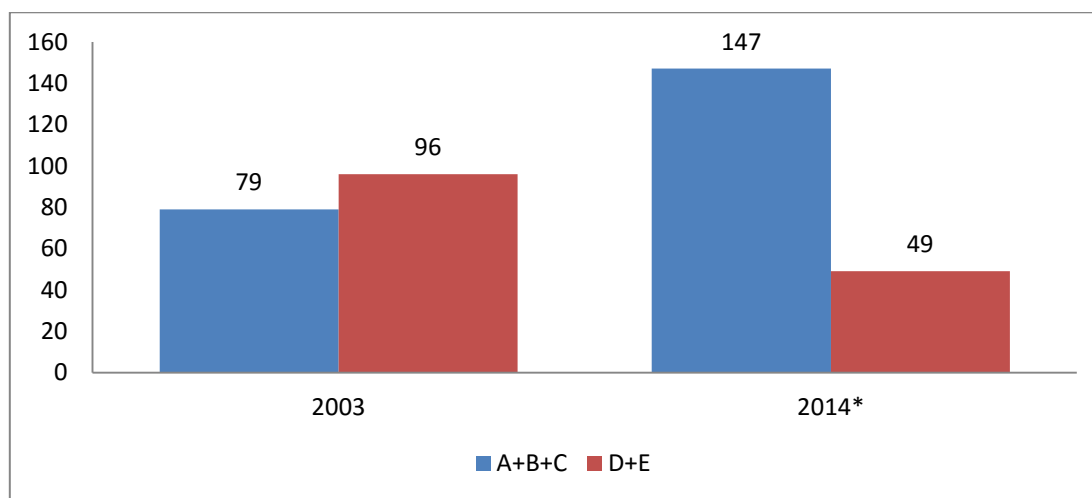
Dessa forma, os aumentos reais e nominais do salário mínimo, junto com o aumento nos gastos públicos com programas de transferência de renda (que contribuíram para a elevação da renda domiciliar), tinham como objetivo principal, além de reduzir a extrema pobreza, promover uma expansão da demanda agregada. Nas palavras de Sicsú (2013), o aumento de salário é importante para promover uma ampliação do mercado doméstico, fundamental para depender menos de “humores internacionais”, ou seja,

[...] possuir um grande mercado doméstico de consumo é o desejo de qualquer país. Se, por um lado, a ampliação do mercado aumenta o acesso da população a bens de consumo, por outro, torna a produção nacional menos dependente de humores internacionais. É estratégico para um país possuir milhões de consumidores que vão aos mercados domésticos adquirir bens e serviços. Uma economia é menos afetada por crises econômicas internacionais quando tem o seu próprio espaço de vendas e compras (SICSÚ, 2013, p. 69).

E, no segundo governo Lula, esse grande mercado doméstico de consumo foi consolidado. Como podemos ver no gráfico 12, em 2003, o mercado de consumo brasileiro era sustentado por 45,1% da sua população, que representavam as classes de

renda A (renda média de R\$18.800⁵⁰), B (renda média de R\$7.800) e C⁵¹ (renda média de R\$2.250) (eram 79 milhões de pessoas). As classes de renda D e E (renda média de R\$600), por sua vez, possuem baixa capacidade de compra. A partir de 2014, o percentual da população que passou a sustentar o mercado de consumo aumentou para 75% (ou seja, 147 milhões de pessoas). Com isso, nota-se que 68 milhões de brasileiros ingressaram nas classes de renda A, B e C no período de 2003-2014⁵².

Gráfico 12: Expansão da classe média – em milhões de pessoas – 2003-2014.



Fonte: Elaboração do Ministério da Fazenda com base nos dados do IPEA.

Nota (*): População total estimada pelo IBGE.

Vale lembrar também que, como vimos nas primeiras seções deste trabalho, Keynes (1982) e os pós-keynesianos defendem uma política fiscal baseada nas transferências de renda (e tributação progressiva) para as camadas mais pobres, pois as mesmas possuem uma maior propensão a consumir e isso, por sua vez, gera um aumento no emprego e nos investimentos da economia. Isso porque, segundo Keynes (1982),

O consumo – para repetir o óbvio – é o único fim e objetivo da atividade econômica. As oportunidades de emprego estão necessariamente limitadas pela extensão da procura agregada. [...] Cada enfraquecimento na propensão a consumir, considerada como hábito permanente, leva a demanda de capital a enfraquecer-se juntamente com a demanda de consumo (KEYNES, 1982, p. 94-95).

⁵⁰ Esses dados foram retirados da Associação Brasileira de Empresas de Pesquisa (ABEP), que, a partir de 2015, desenvolveu uma nova metodologia para o cálculo da renda de cada classe (www.abep.org).

⁵¹ Essa análise das classes de renda (A, B, C D e E) foi baseada na análise, bastante parecida, de Sicsú (2013). A única diferença é no período estudado que, neste trabalho, vai até o ano de 2014, ao passo que, no trabalho de Sicsú (2013), vai até o ano de 2011.

⁵² Segundo Sicsú (2013, p.72), “majoritariamente não ingressaram na classe média, ingressaram tão somente nas classes de renda que podem consumir de forma regular”.

Portanto, a utilização da política fiscal, através da ampliação dos gastos públicos com os programas de transferência de renda, junto com os aumentos reais do salário mínimo, no segundo governo Lula, fez com que houvesse um aumento da renda e, conseqüentemente, do mercado doméstico e isso é, na visão keynesiana e pós-keynesiana, fundamental para restaurar a confiança dos empresários (investidores) em relação ao futuro (restaurada a eficiência marginal do capital) e, assim, elevar os investimentos, a produção, o emprego e a renda, ou seja, é um dos pilares para se alcançar o desenvolvimento econômico, ou, em outras palavras, atingir o pleno emprego.

Em relação ao aumento do investimento público, o governo federal lançou, em janeiro de 2007, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), cujo principal objetivo era promover uma série de investimentos prioritários em infraestrutura, para que fosse possível eliminar os gargalos em setores-chave da economia. Para Magalhães (2010), o PAC representava uma ruptura à tese neoliberal, pelo fato de reconhecer que “a simples ação das forças do mercado não é suficiente para promover o crescimento acelerado” (MAGALHÃES, 2010, p. 22). Segundo Sicsú (2007), o PAC representou uma nova forma de pensar a relação entre o Estado e o mercado, que são instituições essenciais para o desenvolvimento de uma sociedade. Ou seja, o PAC faz com que essas duas instituições interajam entre si, estimulando, assim, o crescimento econômico e promovendo a justiça e a segurança social. Nas palavras do autor:

Com o PAC, o governo tenta retomar o controle da nau Brasil, que estava à deriva. O PAC não aceita a ideia de que o Estado ocupa o lugar da iniciativa privada, de que o investimento público expulsa da economia o investimento privado – fenômeno é conhecido na academia como “crowding-out”. Contrariamente, adota a concepção de “crowding-in”: o investimento público atrai para a economia o investimento privado real (SICSÚ, 2007, p. 93).

De modo geral, segundo Barbosa e Souza (2010, p. 15), “o principal mérito do PAC foi liberar recursos para o aumento do investimento público e estimular o investimento privado”. De forma similar, a partir da implantação do PAC, os investimentos públicos cresceram em média 4,2%⁵³ do PIB. Essa ampliação dos investimentos gerou, conseqüentemente, um aumento do emprego (como vimos no gráfico 5, a taxa média anual de desemprego saiu de 9,2%, em 2006, para 7,8%, em

⁵³ Ver Sicsú (2013).

2008) e do nível de atividade econômica, fazendo com que o PIB aumentasse de 4,0%, em 2006, para 6,0%, em 2007.

Já em relação à reestruturação de carreiras e salários dos servidores públicos, o governo Lula iniciou no seu segundo mandato um processo de reestruturação de sua folha de pagamento (ou gastos com pessoal), diante da necessidade de aperfeiçoar as funções do Estado e da própria demanda reprimida por aumentos salariais por parte dos servidores públicos.

Segundo Barbosa e Souza (2010), essa iniciativa se traduziu em três ações: a) aumentos salariais para carreiras típicas de Estado, com a finalidade de atrair bons profissionais para a esfera pública; b) ampliação de contratações por concurso público, de modo a fortalecer as áreas com mais carência de pessoal, sobretudo na fiscalização, segurança e educação; e c) substituição de funcionários terceirizados por servidores públicos em atividade tipicamente de Estado, com o objetivo de atender a uma determinação do poder judiciário (BARBOSA; SOUZA, 2010, p. 17). O resultado dessas ações foi um aumento tímido no gasto com pessoal por parte do governo federal, isto é, de 4,2% do PIB, em 2005, para 4,3% do PIB, em 2007 (ver gráfico 8). O aumento mais significativo ocorreu em 2009 (4,6% do PIB), quando o governo Lula intensificou o uso das políticas macroeconômicas expansionistas para conter o avanço da crise financeira mundial.

Considerando todas as iniciativas fiscais mencionadas acima, o superávit primário caiu de uma média de 3,6% do PIB, em 2003-2005, para 3,3% do PIB, em 2006-2008. Portanto, a opção do governo Lula por uma política fiscal expansionista traduziu em uma redução de apenas 0,3 pontos percentuais do PIB no superávit primário. Isso porque houve, na visão de Barbosa e Souza (2010), um maior crescimento econômico induzido por tal política que, por sua vez, ampliou as receitas tributárias e financiou a maior parte da expansão do gasto primário (BARBOSA; SOUZA, 2010, p. 17). Essa pequena queda no superávit primário não comprometeu a trajetória de queda da dívida líquida do setor público, que fechou 2007 em 43,8%, ante 45,6% em 2006 (ver tabela 2).

Assim, melhoraram os indicadores fiscais (receita tributária aumentou e a dívida líquida pública reduziu), apesar da constante valorização do real perante o dólar⁵⁴

⁵⁴ Em nota de rodapé, Morais e Saad-Filho (2011, p. 518), coloca que “a taxa de câmbio nominal dólar/real cresceu de 0,3460 ao final de 2003, para 0,5988 em 2010, valorizando-se o real em 73% em sete anos”.

e da taxa básica de juros que, apensar de ter caído para 11,25%⁵⁵, em setembro de 2007, ainda estava bastante elevada em relação às taxas de juros utilizadas nos países desenvolvidos.

Entretanto, em 2008, foi deflagrada uma crise financeira mundial, fazendo com que o sinal de alerta fosse ligado pelo governo. A crise do “subprime”, como ficou conhecida, gerou uma grande restrição de crédito na economia mundial e o Brasil foi afetado de várias maneiras, como, por exemplo, uma contração da oferta de crédito, uma grande incerteza sobre a solvência de alguns grupos empresariais exportadores (porque houve uma redução nos preços internacionais das “commodities” e uma contração no volume de comércio internacional, prejudicando, assim, os exportadores brasileiros) e uma grande saída de capitais por intermédio de fluxo financeiro, o que, juntamente com o quadro exportador desfavorável, fez com que a taxa de câmbio se depreciasse (BARBOSA; SOUZA, 2010, p. 21-22).

Para Barbosa e Souza (2010), essa combinação de depreciação cambial, restrição de crédito e queda na demanda internacional por produtos brasileiros derrubou os índices de confiança dos empresários e consumidores, provocando uma redução nos investimentos e no consumo. Assim, segundo os autores, o resultado da crise financeira mundial foi uma recessão técnica⁵⁶ no Brasil (BARBOSA; SOUZA, 2010, p. 22).

Em virtude dessa crise, o governo Lula adotou uma postura jamais vista nos últimos trinta anos: uma política fiscal e monetária anticíclicas para conter os efeitos da crise internacional. Ou seja, do lado fiscal, o governo federal promoveu, além de uma ampliação das ações estruturais anteriormente citadas (gastos com o Bolsa Família, investimentos em infraestrutura, aumento salarial do servidor público etc), uma série de desonerações tributárias para estimular as vendas e o consumo, como, por exemplo, redução do IPI para o setor automotivo e, posteriormente, para o setor de bens de consumo duráveis, material de construção, motocicletas, móveis e alguns itens alimentícios (BARBOSA; SOUZA, 2010, p. 26).

Essas ações fiscais do governo federal, por sua vez, fizeram com que a meta de superávit primário fosse reduzida. Ou, em outras palavras, a política fiscal manteve a meta de superávit primário, mas, por norma legal, esse passou a ser entendido como superávit primário em despesas correntes, portanto excluindo alguns investimentos

⁵⁵ Dado obtido no site do Banco Central do Brasil (www.bcb.gov.br).

⁵⁶ Uma recessão técnica acontece quando o PIB apresenta queda por dois trimestres consecutivos. No caso do Brasil, houve uma queda do PIB no último trimestre de 2008 e primeiro trimestre de 2009 (BARBOSA, 2013, p. 81).

públicos e as contas de algumas grandes empresas estatais (por exemplo, a Petrobras) (MORAIS; SAAD-FILHO, 2011, p. 519).

Com isso, surge uma questão: a partir de 2008, o governo Lula torna-se keynesiano? Deixando essa questão para ser respondida nas próximas seções deste trabalho, o fato é que essa política fiscal de superávits primários nas despesas correntes, excluindo, assim, os investimentos públicos e as contas de algumas grandes empresas estatais é tipicamente uma política keynesiana e pós-keynesiana. Como vimos nas primeiras seções deste trabalho, segundo os pós-keynesianos, Keynes dividiu o orçamento público em dois: a) o corrente; e b) o de capital. O orçamento corrente (ou despesas correntes), que diz respeito aos gastos do governo com serviços básicos, por exemplo, educação, saúde etc, deve ser perfeitamente equilibrado ou superavitário. Já o orçamento de capital (ou despesas de capital), que são os gastos públicos para incentivar os investimentos produtivos, pode ser deficitário, pois o mesmo é indutor de seu próprio superávit.

Além disso, é relevante notar que essa flexibilização fiscal foi importante para manter os investimentos públicos elevados, e fazer com que as expectativas dos investidores não fossem afetadas. Com isso, conforme vimos no gráfico 4, o investimento total (a soma dos investimentos públicos e privados) permaneceu quase constante em meio à crise, com uma pequena queda de 13,9%, em 2007, para 13,6%, em 2008. Em 2009, os investimentos totais apresentaram uma forte retração, fechando o ano com uma queda de 6,7%, mas logo se recuperou e terminou 2010 com um aumento de 21,3%. Na visão de Fernandes (2015. p. 22), “esta política fiscal contracíclica contribuiu, mesmo que em parte, para a recuperação da economia”.

Ainda do lado fiscal, a partir de 2009, o governo Lula adotou um programa habitacional, Minha Casa, Minha Vida (MCMV), direcionado à construção de um milhão de novas residências. Esse programa, além de possibilitar o acesso de famílias de baixa renda à habitação, foi também um instrumento poderoso no combate a crise, pois incentivou a produção de um setor intensivo em trabalho e em insumos produzidos no país (BARBOSA; SOUZA, 2010, p. 28-29).

No lado monetário, o BCB reduziu de forma substancial a taxa básica de juros e, assim, a Selic saiu de 13,75%, em setembro de 2008, para 8,75%, em julho de 2009. Porém, a inflação apresentou uma alta de 1,60 pontos percentuais, chegando a 5,91%,

em 2010, ante 4,31%, em 2009 (ver tabela 1). Com isso, o BCB, já em abril de 2010, decidiu aumentar a taxa Selic para 9,50%⁵⁷.

Esse conjunto de medidas contribuiu para uma rápida recuperação da economia brasileira. Assim, o “tsunami” que devastou grande parte das economias dos países desenvolvidos, perdeu força ao chegar ao Brasil, transformando-se numa pequena “marolinha”. Ou, nas palavras de Lula para o jornal *O Globo*, se nos Estados Unidos a crise de 2008 foi um tsunami, no Brasil ela não passou de uma “marolinha que não dá nem para esquiar” (O Globo, 4 de outubro de 2008).

Porém, esse cenário favorável deu lugar a uma expectativa de surto inflacionário em 2010, antes do fim do governo Lula. Assim, verificou-se a adoção de políticas macroeconômicas restritivas (ou seja, uma nova inflexão), com o crescimento do superávit primário e a elevação da Selic no mês de abril⁵⁸. Com isso, os investimentos públicos e privados tiveram uma queda e, conseqüentemente, a taxa de emprego também se moveu descendentemente⁵⁹. O resultado dessas medidas foi uma queda no PIB para 3,9% em 2011. Contudo, a dívida líquida, que apresentou uma elevação entre 2008 e 2009, retomou sua trajetória de queda, fechando 2010 em 37,4%.

Entretanto, podemos dizer que, se no primeiro governo Lula (sobretudo nos três anos iniciais, 2003-2005) a visão neoliberal foi predominante nas ações de política econômica, o segundo governo Lula marca a adoção de uma visão desenvolvimentista (ou seria pós-keynesiana?). Nas palavras de Barbosa e Souza (2010), o segundo governo Lula foi marcado pela adoção de uma postura mais pragmática em torno da defesa de três linhas de atuação para o governo federal. Foram elas:

- (1) a adoção de medidas temporárias de estímulo fiscal e monetário para acelerar o crescimento e elevar o potencial produto da economia;
- (2) a aceleração do desenvolvimento social por intermédio do aumento nas transferências de renda e elevação do salário mínimo; e
- (3) o aumento no investimento público e a recuperação do papel do Estado no planejamento de longo prazo (BARBOSA; SOUZA, 2010, p. 10).

Para Sicsú (2013), o segundo governo Lula marca a superação da concepção do Estado mínimo e do governo privatizador difundido pelo PSDB nos anos 1990 (e por Lula no primeiro governo). Ou seja, para o autor, “o saldo final é que o povão deseje

⁵⁷ Os dados foram obtidos no site do Banco Central do Brasil (www.bcb.gov.br).

⁵⁸ Segundo os dados do Banco Central, a taxa Selic saiu de 8,75%, em março de 2010, para 9,50%, em abril de 2010.

⁵⁹ Segundo o Ministério da Fazenda, o número de postos de trabalho formais criados no governo Lula caiu de 2,9 milhões, em 2010, para 2,2 milhões, em 2011.

mais Estado – e não o neoliberalismo do salve-se quem puder. Desejam o Estado na forma de serviços, benefícios e equipamentos que possam propiciar bem-estar” (SICSÚ, 2013, p. 20). E, no segundo governo Lula, esses serviços, benefícios e equipamentos foram prestados.

Mas, e o que aconteceu no primeiro governo de Dilma Rousseff? Houve uma continuação das políticas macroeconômicas contracionistas adotadas no final de 2010 ou o que se viu foi uma nova inflexão? As políticas macroeconômicas, sobretudo a política fiscal, no primeiro governo Dilma, apresentaram uma visão neoliberal ou pós-keynesiana? Essas perguntas serão respondidas nas próximas seções, onde faremos uma apresentação dos aspectos que dizem respeito à política fiscal do governo Dilma.

2.2.3. Primeiro governo Dilma (2011-2014)

Como vimos nas seções anteriores, o governo Lula, mais precisamente no período 2006-2010, foi marcado pelo crescimento econômico (o PIB cresceu em média 4,5% ao ano, neste período, e mesmo somando o ano de 2009, quando o PIB decresceu 0,2%) e por uma maior inclusão, ou seja, vários indivíduos das classes D e E migraram para as classes A, B e C, fazendo com que houvesse uma expansão do mercado doméstico. Esse crescimento econômico, além dessa maior inclusão, se deveu, como também mostrado ao longo do texto, à combinação de três fatores básicos: a) ao cenário internacional particularmente favorável; b) aos aumentos do salário mínimo, das transferências públicas de renda e do crédito às famílias, sendo que este processo afetou fortemente o consumo; e c) à ação do Estado na expansão dos investimentos públicos (e das empresas estatais) e no financiamento do investimento privado.

Entretanto, esse cenário favorável deu lugar a uma expectativa de surto inflacionário ainda em 2010. Assim, verificou-se a adoção de políticas macroeconômicas restritivas. Em outras palavras, a partir do segundo semestre de 2010 e no início do primeiro governo da presidente Dilma Rousseff (também do Partido dos Trabalhadores) verificou-se uma mudança na dinâmica do modelo de crescimento. Nas palavras de Corrêa (2015),

Contrariando o diagnóstico de importante parte dos economistas heterodoxos, de que este resultado [a inflação acima do centro da meta] teve forte relação com o choque de preço das commodities, o Governo seguiu a interpretação (continuamente veiculada pela mídia) de que o excesso de demanda fora o causador da aceleração inflacionária observada, e isto provocou um processo de ação antiexpansionista, que envolveu diferentes medidas, com destaque

para a redução de Gastos Públicos, controle de empréstimos e aumento de juros [...] (CORRÊA, 2015, p. 21).

De forma similar, podemos dizer, então, que o primeiro ano do governo Dilma foi marcado, principalmente, por um forte ajuste fiscal e por uma política monetária contracionista. Nas palavras de Rossi e Biancarelli (2015, p. 15), “o governo adotou uma política fiscal pró-cíclica – logo anti-keynesiana –, que contribuiu para a recessão”.

Neste caso, os gastos públicos que, como vimos na seção anterior, foi tão importante para promover um mercado consumidor interno forte e, assim, combater a crise financeira mundial, passaram a ser reduzidos. Segundo o Ministério da Fazenda, a despesa total do governo federal saiu de 18% do PIB, em 2010, para 16,6% do PIB, em 2011. Esse corte nos gastos do governo, por sua vez, fez com que a meta de superávit primário fosse alcançada (3,1% do PIB).

Além disso, outro sinal desse compromisso contracionista pelo governo Dilma foi a decisão, depois de anos de elevados aumentos, de não aumentar o salário mínimo real em 2011 (o salário mínimo real saiu de R\$655,3, em 2010, para R\$655,8, em 2011, ou seja, ficou praticamente estagnado – gráfico 9), algo que não havia ocorrido no Brasil desde 1994 (SERRANO; SUMMA, 2015, p. 23).

Porém, segundo Serrano e Summa (2015, p. 24), “o mais dramático foi o comportamento do investimento público, tanto pelo governo central como por empresas estatais em 2011, que diminuiu 17,9% e 7,8% em termos reais, respectivamente”. Ainda segundo os autores,

Dada a natureza endógena das receitas fiscais e das transferências públicas, bem como a impossibilidade prática de fazer grandes cortes na folha de pagamento do setor público no curto prazo, tanto no plano internacional quanto a experiência brasileira mostram que, invariavelmente, é o investimento público que se torna a variável de ajuste fiscal durante grandes contrações (SERRANO; SUMMA, 2015, p. 24).

No lado monetário, o BCB retomou no primeiro semestre de 2011 o processo de aperto monetário que havia sido interrompido, principalmente, como medida para conter o avanço da crise de 2008. No mesmo sentido, a partir de janeiro, a taxa de juros nominal básica subiu para 11,25% ao ano e várias ferramentas foram utilizadas para conter a expansão do crédito como, por exemplo, o aumento da alíquota do imposto sobre operações financeiras (IOF) sobre o crédito ao consumidor, regras mais rígidas para o parcelamento de faturas de cartões de crédito e prazos menores dos empréstimos para o consumidor, tais como os de bens duráveis e veículos.

Essas medidas contracionistas, tanto da política fiscal quanto da política monetária, ajudaram em certa medida a acabar com o *boom* de consumo e provocar uma queda no crescimento econômico. De forma similar, o mercado doméstico, que foi tão importante para que o Brasil pudesse enfrentar a crise de 2008 e que desempenhou um papel estratégico fundamental na geração do crescimento, já não era mais a prioridade do governo. Assim, devido a essas políticas, a taxa média de crescimento do PIB no período 2011-2014 caiu consideravelmente para 2,1% e em 2014 a economia cresceu a uma taxa próxima a zero (0,1%). Se considerarmos apenas o produto de 2011, houve uma queda de 3,7 pontos percentuais, ou seja, o PIB saiu de 7,6%, em 2010, para 3,9%⁶⁰, em 2011.

Mas e o setor externo? Ele não contribuiu para essa desaceleração na economia brasileira? De fato, sim. Segundo Corrêa (2015), desde 2010 já se observava uma virtual estagnação do *quantum* dos produtos enviados ao exterior, o que vinha junto com uma paulatina queda nos preços das *commodities*. Para o autor, este processo afetava, cada vez mais, o movimento das exportações⁶¹ brasileiras, sendo que a balança comercial do país apresentava resultados decrescentes, mais ainda positivos (CORRÊA, 2015, p. 22).

Como vimos no início deste capítulo, para Bresser-Pereira (2013), o motivo da queda nas exportações brasileiras foi devido ao câmbio sobrevalorizado, que, no final de 2010, estava a R\$1,65/US\$1. Para o autor, com a taxa de câmbio a R\$1,65 ou mesmo de R\$2,00 por dólar, a maioria das empresas industriais brasileiras competentes tecnologicamente não tem condições de exportar nem de enfrentar a concorrência no mercado nacional das importações (BRESSER-PEREIRA, 2013, p. 06).

Entretanto, segundo Serrano e Summa (2015), a queda das exportações foi determinada, principalmente, pela desaceleração do crescimento da demanda e do comércio na economia mundial. Isso porque, para os autores, apesar de uma depreciação de 45% do câmbio entre 2011 e 2014, a taxa de crescimento das exportações brasileiras de bens e serviços foi bastante baixa (uma média de 1,6%), nesse mesmo período, e negativa em 2014 (-1%) (SERRANO; SUMMA, 2015, p. 08). Em outras palavras, Serrano e Summa (2015) concordam com a visão, também

⁶⁰ Os dados foram retirados do site do Banco Central do Brasil (www.bcb.gov.br).

⁶¹ Segundo Serrano e Summa (2015, p. 08), “o crescimento médio anual das exportações brasileiras de bens e serviços em 2011-2014 (1,6%) foi de fato muito mais baixo do que no período 2004-2010 (5,2%)”.

mostrada no início deste capítulo, de que, apesar da taxa de câmbio ter certa relevância, a demanda é o principal determinante da produção industrial (ou dos investimentos).

Além disso, Serrano e Summa (2015, p. 08) colocam que “a contribuição das exportações para o crescimento do PIB é muito menor do que a contribuição dos componentes domésticos para a demanda agregada”. Assim, apesar de não podermos descartar a queda nas exportações, isso indica que as causas mais importantes para o baixo crescimento da economia brasileira no primeiro governo Dilma foram internas, ou seja, provocada pela queda na demanda agregada doméstica, e não externas.

Porém, e talvez como resultado da frustração com o desempenho da economia e o processo de desinflação (a inflação atingiu o teto da meta em 2011, com 6,5%), em 2012 (na verdade, foi ainda no segundo semestre de 2011) o governo promoveu uma grande reversão tanto na política monetária quanto na política fiscal que, novamente, voltaram a apresentar um caráter expansionista. Com isso, a taxa de juros nominal básica chegou a atingir 7,25% (menor patamar da história do país), em novembro de 2012. E pelo lado fiscal, o governo federal aumentou os investimentos públicos, sobretudo via subsídios aos programas MCMV e Bolsa Família. O governo federal decidiu, também, voltar a promover um novo reajuste no salário mínimo.

Essas políticas expansionistas, de certa forma, foram importantes para que as taxas de crescimento das despesas do governo federal voltassem a crescer. Porém, ficaram muito aquém dos gastos observados antes de 2010. Paralelamente a isso, as receitas públicas começaram a apresentar uma trajetória de queda, por conta da própria queda do crescimento observada a partir de 2011, que provocou um arrefecimento no crescimento da arrecadação (CORRÊA, 2015, p. 23).

Ocorre que esta situação foi, ainda, negativamente impactada pelas desonerações tributárias feitas pelo governo central e que foram direcionadas ao setor privado. Segundo Gentil (2016), as principais desonerações, entre 1997 e 2015, ocorreram nos seguintes tributos: IR (renúncia média anual de R\$46 bilhões), COFINS (renúncia média anual de R\$ 27 bilhões), IPI (renúncia média anual de R\$16 bilhões), IOF, PIS-PASEP, Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) e Contribuições Previdenciárias (renúncia média anual de R\$39 bilhões). Para Rossi e Biancarelli (2015), essa política foi uma aposta “industrialista”, ou seja, várias desonerações tributárias foram feitas para o setor industrial, mas sem contrapartidas formais em termos de produção, exportações ou investimentos (ROSSI; BIANCARELLI, 2015, p. 15).

Assim, apesar de aumentar a lucratividade de alguns setores industriais, essa aposta “industrialista” não deu certo, pois não gerou crescimento e deixou um rastro de custos fiscais. Ou seja, “esse grande alívio tributário para as empresas não expandiu a demanda agregada porque o investimento privado, de maneira não surpreendente, não respondeu a essas medidas” (SERRANO; SUMMA, 2015, p. 25).

Mas por que não houve investimento no setor privado com essas desonerações tributárias? Porque a expectativa de demanda agregada era baixa. Como vimos nas primeiras seções deste trabalho, Keynes (1982) e os pós-keynesianos colocam que os empresários se esforçam para prever a demanda efetiva, pois é ela que determina o nível de investimento (e emprego). Portanto, Keynes (1982) e os pós-keynesianos defendem uma ampliação do investimento público, mesmo que aumente a dívida pública no curto prazo, pois, com a retomada do crescimento, haverá uma maior arrecadação e, no longo prazo, esta dívida será equilibrada.

Porém, o governo Dilma não fez esses gastos públicos, ou melhor, fez de maneira bastante tímida⁶² em relação ao segundo governo Lula. Assim, a combinação dessas isenções fiscais, em conjunto com a desaceleração econômica, reduziu consideravelmente a evolução das receitas tributárias e, com isso, o superávit primário caiu em 2013 e tornou-se negativo em 2014. Como coloca Sicsú (2013, p. 77), “em 2012, o desempenho piorou: a economia [...] ainda [estava] com o freio de mão puxado”.

Em 2013, e talvez por conta dos tímidos gastos do governo, o PIB brasileiro apresentou um crescimento modesto, atingindo 2,7%, ou seja, um aumento de 0,9 pontos percentuais comparado ao ano de 2012. Porém, em 2013, houve uma piora do cenário externo, devido ao agravamento da crise na União Europeia (decorrente, principalmente, do endividamento público elevado na Grécia, Portugal, Espanha, Itália e Irlanda) e, assim, o governo decidiu utilizar uma política macroeconômica mais austera. Assim, em abril de 2013 a taxa Selic retomou sua trajetória ascendente com um aumento de 0,25 pontos percentuais e continuou se elevando durante todo o restante do ano. Em dezembro de 2014, a Selic já se encontrava em 11,25% ao ano e, atualmente,

⁶² Segundo o Ministério da Fazenda, houve um aumento dos gastos do governo federal entre 2011 e 2012, onde os mesmos saíram de 16,6% para 17,1% do PIB. Os gastos públicos com custeio e capital foram os que apresentaram o maior crescimento, porém representaram, apenas, cerca de 6,3% das despesas totais.

no primeiro ano do segundo governo Dilma, a taxa de juros nominal básica já chegou a 14,25% e não tem previsão de que irá baixar por tão cedo⁶³.

Entretanto, em relação à política fiscal, os gastos públicos do governo central (que foram retomados ainda no segundo semestre de 2011) continuaram se elevando e saltaram de 17,1% do PIB, em 2012, para 17,7% do PIB, em 2013. O governo ainda reduziu os impostos sobre os produtos da cesta básica, manteve o IPI de automóveis, linha branca e móveis reduzidos, aumentou a desoneração da folha de pagamento para setores intensivos em mão de obra (no entanto, segundo Gentil e Hermann (2015), os tributos indiretos que incidem sobre o consumo de bens e serviços elevaram sua participação na carga tributária, passando de 49,2%, em 2011, para 51,3%, em 2013, ou seja, Dilma desonerou alguns tributos, mas ampliou outros), cancelou o aumento da tarifa de transporte público, elevou os subsídios às tarifas de eletricidade para que a elevação nos preços de energia não fosse repassada aos consumidores e manteve os preços dos combustíveis abaixo do nível internacional.

É importante observar que, em relação à política fiscal, apesar de alguns gastos com investimento, o governo Dilma continuou sua política de desonerações e incentivos que incidem sobre o lado da oferta, com o intuito de elevar os investimentos privados. No entanto, como vimos ao longo desta seção, dado que a expectativa dos empresários em relação à demanda agregada era baixa, essa política não logrou êxito. Assim, em 2014, o PIB apresentou um crescimento ínfimo de 0,1% a.a., ou seja, uma queda de 2,6 pontos percentuais. Os efeitos sobre a produção industrial foram bastante tímidos e o que se viu foi uma queda na formação bruta de capital fixo, ou, investimentos. Além disso, houve um aumento da dívida líquida do setor público, que passou de 30,9% em dezembro de 2013 para 33,4% em dezembro de 2014 (tabela 2).

O relativamente rápido aumento da dívida líquida do setor público acaba preocupando o governo, principalmente, quando se considera que a economia brasileira não está crescendo. Assim, na visão dos economistas neoclássicos, é preciso que haja uma inflexão da política fiscal, ou seja, é preciso conter os gastos públicos e fazer com o superávit primário (que iniciou uma trajetória de queda a partir de 2012, atingindo um resultado negativo em 0,6% do PIB no final de 2014) volte a crescer.

⁶³ No pronunciamento para a Comissão de Assuntos Econômicos do Senado, em setembro de 2015, Alexandre Tombini, atual Presidente do Banco Central do Brasil, colocou que “a manutenção do atual patamar da taxa básica de juros, por período suficientemente prolongado, é condição necessária para a convergência da inflação para a meta no final de 2016” (TOMBINI, 2015, p. 09).

Porém, para Fernandes (2015), o que deve ser levado em consideração é o resultado fiscal medido pelo conceito nominal, o qual inclui as despesas com juros em sua apuração. Ainda segundo o autor, os superávits primários são obtidos através da elevação da carga tributária e/ou redução dos gastos públicos que, por sua vez, reduz o nível de demanda agregada interna e, conseqüentemente, o nível de renda da economia (FERNANDES, 2015, p. 22-23). E, como vimos nesta seção, dado que a queda na demanda agregada foi o grande vilão do baixo crescimento da economia brasileira ao longo do primeiro governo Dilma, promover uma política que reduz ainda mais o nível de demanda agregada é quase um “suicídio”. Nas palavras de Rossi e Biancarelli (2015, p. 17), “em momentos de baixo crescimento, o ajuste fiscal reforça a queda da demanda e desestimula o investimento. É o que os europeus, com conhecimento de causa, chamam de austericídio”.

Portanto, depois de analisarmos o primeiro governo Dilma (sobretudo a política fiscal), podemos dizer que ele foi marcado por uma política contracionista, ancorada na busca pelo equilíbrio fiscal e pela estabilidade de preços. Na verdade, apesar do governo ter feito alguns investimentos ao longo destes quatro anos, os mesmos foram direcionados, principalmente, para a iniciativa privada, ou seja, o governo Dilma tentou estimular os investimentos privados e o emprego não através do aumento da demanda agregada, mas pela redução de custos e/ou aumentando as margens de lucro das empresas (através de subsídios e desonerações tributárias). Porém, no setor produtivo, ninguém investe porque o governo fez um ajuste fiscal ou promoveu desonerações tributárias, mas investe quando há expectativa de demanda. Com isso, essa política foi um fracasso para a manutenção do crescimento econômico, vivido, sobretudo, no segundo governo Lula.

Assim, ficam as perguntas: os governos Lula e Dilma, do Partido dos Trabalhadores, podem ser considerados keynesianos ou pós-keynesianos? Ou apenas o segundo governo Lula, devido às políticas anticíclicas? Responderemos essas perguntas nas próximas seções.

3. RELAÇÃO DA POLÍTICA FISCAL NO BRASIL COM O PENSAMENTO PÓS-KEYNESIANO.

Depois de conceituarmos, no primeiro capítulo deste trabalho, a política fiscal e mostrarmos a sua importância na visão das escolas de pensamento econômico (principalmente na visão keynesiana e pós-keynesiana) e, posteriormente, no segundo capítulo, analisarmos a política fiscal no Brasil nos governos de Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff (2003-2014), ambos do Partido dos Trabalhadores (PT), neste capítulo será mostrado se a política fiscal desses governos foram de cunho keynesiano/pós-keynesiano ou não. De forma similar, aqui, neste capítulo, confrontaremos a teoria keynesiana/pós-keynesiana (que vimos no primeiro capítulo) com a prática da política econômica (principalmente a política fiscal) do Partido dos Trabalhadores, ou seja, de Lula e Dilma (que foi apresentado no segundo capítulo). Para tanto, inicialmente analisaremos a ascensão do neoliberalismo nos governos de Fernando Henrique Cardoso e os anos em que os governos do PT adotaram uma política fiscal explicitamente “neoliberal”, ou seja, deu continuidade ao que vinha sendo apresentado por FHC, para, em seguida, apresentar os anos em que a política fiscal tornou-se expansionista ou anticíclica e, por último, da política fiscal do governo Dilma que, apesar de ser contracionista, será analisada separadamente.

3.1. A opção neoliberal.

Como estudado no primeiro capítulo deste trabalho, a política fiscal, que são os gastos públicos e os tributos, para Keynes (1982) e os pós-keynesianos tem como objetivo principal combater o desemprego e a arbitrária e desigual distribuição de renda e da riqueza que, na visão keynesiana/pós-keynesiana, são os principais problemas da economia moderna. De outra maneira, para os pós-keynesianos, a política fiscal é de suma importância para manter a expectativa dos empresários em relação ao rendimento dos investimentos futuros elevada, pois é ela que determina o nível de produção e, conseqüentemente, do emprego e da renda.

Para os pós-keynesianos, as decisões econômicas em geral, mas, sobretudo, as decisões de investimento, são permeadas por incertezas. Ou seja, não é possível prever (cálculos probabilísticos) o que ocorrerá no futuro. Assim, os empresários fazem conjecturas, ou suposições, a respeito do que se espera ganhar ao investir (eficiência marginal do capital). Segundo Keynes (1982), o incentivo para investir depende da taxa

de retorno que se espera obter do dinheiro investido num bem recentemente produzido, ou, em outras palavras, “depende, em parte, da curva de demanda por investimento e, em parte, da taxa de juros” (KEYNES, 1982, p. 116). Sobre os investimentos depender da taxa de juros, Keynes (1982) queria dizer que a expectativa de ganho de um investimento é comparada com a taxa de juros, que é uma medida do custo deste investimento. Com isso, se o ganho esperado for superior ao valor da moeda (juros), isso estimulará a decisão de investir. Em caso contrário, essa decisão não será tomada (se as taxas de juros estiverem altas, o empresário procurará o mercado financeiro) (MOLLO, 2015, p. 85).

Entretanto, como não é possível fazer cálculos precisos sobre a rentabilidade de um investimento, e tão pouco antecipar o valor das taxas de juros, porque também depende de fatores afetados pela incerteza, as decisões de investir dependem de fatores subjetivos, do otimismo ou pessimismo dos agentes econômicos e do maior ou menor grau de confiança que têm nas suas conjecturas. Isso conduz os investimentos a serem voláteis e a renda, a produção e o emprego a serem instáveis (MOLLO, 2015, p. 85). É essa instabilidade inerente à economia, ou ao sistema capitalista, que justifica a intervenção do Estado, via política monetária e, sobretudo, política fiscal. Ou seja, como vimos nas primeiras seções deste trabalho e no início desta seção, a política fiscal (e monetária) deve ser usada para manter a confiança dos empresários em relação à taxa de retorno do investimento futuro otimista, para que, assim, tenhamos um aumento da produção, do emprego e da renda.

Contudo, como exposto no primeiro capítulo deste trabalho, os elementos que compõe a política fiscal – gastos públicos e tributos – seriam usados em momentos diferentes, ou, de forma mais correta, em tempos de depressão e crise (onde ocorre uma queda na eficiência marginal de capital, que é acompanhada, também, de uma queda na propensão marginal a consumir e de uma maior preferência pela liquidez), os gastos públicos, financiados através da emissão de títulos públicos, seriam a principal ferramenta para reerguer a economia. A partir daí, em tempos de “paz econômica”, os tributos passariam a exercer um papel mais importante que, em épocas de depressão e crise, era monopolizado pelos gastos. Ou seja, depois de atenuada a crise, os tributos seriam usados para redistribuir a renda e elevar o consumo. Dito de outra forma, para Keynes (1982) e os pós-keynesianos, a tributação deveria ser progressiva, onde os ricos pagariam mais impostos do que os mais pobres. Assim, como os mais ricos possuem

uma menor propensão a consumir de sua renda, além de redistribuir a renda, isso contribuiria para elevar o consumo.

Dessa forma, na visão keynesiana/pós-keynesiana, a política fiscal, em tempos de crise, deve ser expansionista (centrada na elevação dos gastos públicos) e, em tempos de “paz econômica”, deve “ativar” o uso dos tributos. Entretanto, mesmo em tempos de crescimento econômico, os investimentos públicos continuam sendo importantes, pois, segundo Keynes (1982), uma “socialização dos investimentos” é o único meio de assegurar uma situação aproximada de pleno emprego (capítulo 1⁶⁴).

Cabe destacar que, como citamos nos primeiros parágrafos desta seção, na teoria keynesiana e pós-keynesiana, a política monetária também é importante para incentivar os investimentos produtivos (sobretudo através do uso de taxas de juros mais baixas). No entanto, num cenário de crise, a política monetária (oferta de moeda) seria pouco eficaz para elevar as expectativas dos empresários, pois, como a preferência pela liquidez é grande em tempos de desconfiança, a injeção de recursos líquidos pela política monetária na economia não conseguiria estimular a demanda, porque tais recursos seriam retidos. Na depressão, os juros também pouco ajudariam, porque perderiam a capacidade de estimular os investimentos da forma como conseguiam quando ocorria apenas uma mera flutuação nas atividades econômicas. Portanto, como resposta à crise, apenas a política fiscal, mediante o aumento dos gastos do governo, seria capaz de reverter o estado de desconfiança dos empresários e, conseqüentemente, ampliar a produção, o emprego e a renda.

Porém, como mostrado no segundo capítulo deste trabalho, a partir da segunda metade da década de 1980, o Brasil sofreu com níveis bastante elevados de inflação e o Plano Real (único plano que teve sucesso no combate à hiperinflação), criado em 1994, no governo do presidente Itamar Franco, tinha como primeira etapa (ou primeira meta a ser cumprida) fazer um ajuste fiscal, ou seja, aumentar tributos e diminuir os gastos públicos, pois, segundo os adeptos do Plano Real, os déficits públicos são os principais causadores da inflação. Neste caso, tratou-se de eliminar a política fiscal pós-keynesiana que visa, através de uma maior intervenção do Estado na economia, ampliar a demanda (as expectativas) e, conseqüentemente, o emprego e a renda, e implantar uma política fiscal contracionista (de cunho neoliberal). Nas palavras de Lopreato (2013),

O Plano Real propôs uma ampla reforma do regime fiscal. [...] A política fiscal, nesse novo paradigma teórico, deixou de ser

⁶⁴ Página 21.

instrumento de apoio à expansão da demanda agregada e passou a desempenhar a tarefa de fiadora do espaço de valorização do capital privado (LOPREATO, 2013, p. 201).

Dessa forma, como defendido por Sader (2013), a luta contra a inflação fez com que o neoliberalismo ganhasse força no Brasil (na América Latina) e, por meio dela, da crítica ao Estado, apontado como o responsável pelo desequilíbrio monetário. Neste caso, o governo seguinte, do presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC), teve como objetivo principal a desarticulação do Estado, reduzindo-o ao Estado mínimo, a favor da centralidade do mercado (SADER, 2013, p. 136-137).

Assim, o primeiro governo FHC (na verdade esse pensamento foi disseminado ainda no início da década de 1990) via no Estado regulador keynesiano a causa do descontrole inflacionário, e defendia, portanto, que a estabilização dependia de alterações profundas do regime fiscal, o que exigia a adoção de medidas abrangentes, como privatizações, o fim dos canais de gasto público e o ajuste intertemporal das despesas públicas, medidas essas alinhadas às correntes teóricas de cunho liberais (LOPREATO, 2013, p. 159).

Com isso, além da tentativa do controle da dívida pública (com corte nos gastos públicos, sobretudo nos investimentos, e aumento dos tributos), as privatizações atingiram as grandes empresas estatais⁶⁵, foi implantado a reforma previdenciária⁶⁶ e o controle dos entes subnacionais⁶⁷. Essas políticas fiscais restritivas foram complementadas por uma política monetária também contracionista. Ou seja, o BCB elevou as taxas de juros para eliminar as pressões inflacionárias, garantir a viabilidade da âncora cambial que, como ficou demonstrado no segundo capítulo, tornou o câmbio fixo e sobrevalorizado (chegou a atingir R\$0,85/US\$1, entre julho e setembro de 1994) e dar credibilidade ao Plano Real (também explicado no segundo capítulo que os juros

⁶⁵ Foram privatizadas mais de cem empresas estatais de vários setores, como, por exemplo, do setor siderúrgico, petroquímico, elétrico (Light), ferroviário, mineração (Vale), telecomunicações etc.

⁶⁶ Ficou conhecido como Proposta de Emenda Constitucional 33 (PEC 33), onde as principais mudanças foram: a substituição da aposentadoria por tempo de serviço pela aposentadoria por tempo de contribuição (30 anos para mulheres e 35 para homens) e a instituição de limite de idade para a aposentadoria integral dos servidores públicos (48 anos para mulheres e 53 para homens). Além disso, aumentou a idade mínima para a aposentadoria dos trabalhadores do setor privado (55 anos para mulheres e 60 para homens).

⁶⁷ Os entes subnacionais (Estados e municípios), segundo Lopreato (2013, p. 181), “teriam de pagar os encargos da dívida pública, conter os gastos nos limites do orçamento fiscal e respeitar as regras de endividamento”. O corte de gastos era, sobretudo, com pessoal, que era a principal despesa corrente dos entes subnacionais. E uma das regras de endividamento foi a chamada “Regra de Ouro”, na qual os Estados e municípios ficaram proibidos de contratar empréstimos para fazer frente as despesas correntes.

altos foram condição necessária pelos seus formuladores para atrair e evitar a fuga de capitais e elevar as reservas internacionais e, assim, dar sustentabilidade ao Plano Real).

O resultado dessas políticas macroeconômicas restritivas (ou antikeynesianas) foi, apesar de controlar a inflação, gerar um processo de desindustrialização (a participação do valor adicionado da indústria no PIB saiu de 41,6%, em 1993, para 25,3%, em 1996, e houve uma queda no número de pessoas empregadas na indústria de 25,81%, aproximadamente, entre 1992 e 1999 – gráfico 2⁶⁸), uma deterioração na conta de transações correntes (o saldo positivo de US\$6.108,83 milhões, em 1992, passou para negativo em US\$33.415,90 milhões, em 1998 – gráfico 3⁶⁹), queda no investimento público e privado, sobretudo em máquinas e equipamentos (no período de 1995-2002, o investimento total apresentou um crescimento pífio de 1,2% a.a., e os investimentos em máquinas e equipamentos foram de, apenas, 77,74 milhões de reais, em média – gráfico 4⁷⁰), aumento do desemprego e queda na participação dos salários no PIB (o que significa uma maior desigualdade na distribuição de renda) (o desemprego aumentou de 6,7% do PIB, em 1995, para 10,4% do PIB, em 1999, e a participação dos salários no PIB saiu de 35,2%, em 1995, para 31,4%, em 2002 – gráfico 5⁷¹).

Neste caso, podemos notar que o primeiro governo FHC fez totalmente o contrário do que a teoria keynesiana/pós-keynesiana recomenda. Primeiro, porque o Governo passou a ser o “grande vilão”, ou seja, os gastos públicos foram considerados os principais causadores da inflação. Segundo, porque a política fiscal (e monetária) foi “desativada”, ou em outras palavras, deixou de ser usada para o combate ao desaquecimento econômico, o desemprego, a desigualdade de renda e a falta de infraestrutura, e passou a ser utilizada para dar sustentabilidade a dívida pública, que implicitamente significa a preservação da riqueza financeira e limita a capacidade do Estado em fazer investimentos públicos. Portanto, se na visão keynesiana, a política fiscal, sobretudo através do aumento dos gastos públicos com investimento, deve ser utilizada para ampliar a produção no setor produtivo e, conseqüentemente, aumentar o emprego e a renda e, assim, gerar um crescimento sustentado da economia, no primeiro governo de FHC (que adotou medidas neoliberais) foi feito justamente o contrário, com queda nos gastos do governo, elevação do desemprego, queda na renda e queda no

⁶⁸ Página 34.

⁶⁹ Página 35.

⁷⁰ Página 36.

⁷¹ Página 37.

crescimento econômico (Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, entre 1996 e 2002, o PIB brasileiro cresceu em média, apenas, 2,03% aproximadamente). Assim, se Keynes (*apud* ROBINSON, 1977, p. 107) “odiava o desemprego por sua estupidez e a pobreza por sua feiura”, aqui, no primeiro governo de FHC (mais precisamente a partir da segunda metade da década de 1980) a principal preocupação foi com a estabilização dos níveis de preços.

As crises da Ásia (1997) e da Rússia (1998), no entanto, mudaram o rumo dos acontecimentos e demandaram novas alterações na política fiscal. Essas crises provocaram um ataque especulativo contra o Real e, apesar dos juros altos, os investidores do setor financeiro (ou especuladores) não se sentiram seguros em manter seus capitais num país considerado arriscado e, assim, houve uma grande fuga de divisas (capitais), tolhendo, em poucos meses, as reservas internacionais (saíram de US\$74 bilhões, em abril de 1998, para cerca de US\$30 bilhões, em janeiro de 1999 – capítulo 2⁷²). O risco de que o Brasil não teria a capacidade de honrar os seus compromissos no mercado financeiro internacional colocou em xeque a sustentabilidade intertemporal das contas públicas e o papel da política fiscal de fiadora da estabilidade macroeconômica. Com isso, a partir de 1999 (primeiro ano do segundo governo de FHC), o BCB foi obrigado a deixar a taxa de câmbio flutuar (fim da âncora cambial) que, com medo da desvalorização do Real afetar a inflação negativamente, também adotou mais duas metas: o Regime de Metas de Inflação (RMI) e o Superávit Primário.

Como vimos no capítulo anterior, o RMI é uma política de estabilização na qual o BCB busca colocar a inflação no centro de uma meta pré-estabelecida (4,5%, a partir de 2005 – ver tabela 1⁷³). Para os adeptos do RMI, o aumento dos níveis de preços (inflação) é causado por, única e exclusivamente, um excesso de demanda e, portanto, o melhor meio para atacar esse processo inflacionário era, além de cortes nos gastos públicos, através da elevação da taxa de juros. Ou seja, aqui surge outra distinção com a teoria pós-keynesiana, pois, se para Keynes (1982) e para os pós-keynesianos a demanda efetiva é o que determina o nível de emprego (uma queda na propensão marginal a consumir é, quase sempre, acompanhada de uma maior preferência pela liquidez, fazendo com que ocorra uma queda na demanda por bens de consumo e capital que, por sua vez, reduz os investimentos produtivos e o emprego), aqui, na visão dos adeptos do RMI, a demanda (excesso) é o principal causador do aumento dos preços.

⁷² Página 40.

⁷³ Página 41.

Já a meta de superávit primário, também analisada no capítulo anterior, foi uma estratégia para conter o avanço do endividamento público (que, na visão ortodoxa, também era um causador da inflação), principalmente provocado pelo aumento das taxas de juros utilizadas pelo RMI para colocar a inflação no centro da meta. Em outras palavras, com o superávit primário a abordagem teórica e o sentido da política fiscal não se afastaram do projeto original traçado no Plano Real. Na verdade, o que mudou foi a necessidade de “acelerar o processo de ajuste fiscal estrutural para fazer o Estado, de forma definitiva, viver dentro de seus limites orçamentários” e, desta forma, “tratou de fixar valores de superávits primários [...] capazes de estabilizar a relação dívida/PIB” (LOPREATO, 2013, p. 176). Portanto, além de contracionista, a política fiscal no segundo governo de FHC tornou-se submissa à política monetária, mostrando que o objetivo central do governo continuava sendo a estabilização dos preços.

Contudo, essa mudança do regime fiscal (o superávit primário, no segundo governo FHC, atingiu 3,1% do PIB, ante um déficit de 0,2% do PIB, no primeiro governo FHC – gráfico 6⁷⁴) não logrou êxito em eliminar o déficit público (a dívida líquida do setor público saiu de 21,9%, em 1995, para 57,3%, em 2002 – ver tabela 2⁷⁵), pois o custo financeiro da dívida pública estava, em grande parte, atrelado a títulos de curto prazo, indexados ao câmbio e a taxa de juros. Portanto, se a taxa de juros aumenta e/ou o câmbio desvaloriza, a dívida pública se amplia. Além disso, para se alcançar o superávit primário, apesar de cortes nos gastos do governo, houve também uma ampliação da carga tributária, que saiu de 27,9%, em 1999, para 32,1%, em 2002 (capítulo 2⁷⁶). Esse aumento da carga tributária num período de baixo crescimento econômico é uma “afronta” aos ensinamentos dos pós-keynesianos, pois só intensifica o pessimismo do empresário em relação aos investimentos futuros, além de tolher o poder de compra dos consumidores.

Mas por que o aumento da carga tributária reduz o poder de compra dos consumidores? Porque, também contrário aos ensinamentos pós-keynesianos, a carga tributária no Brasil é altamente “regressiva”, ou seja, é formada principalmente pelos tributos sobre o consumo do que pelos tributos sobre a renda. Assim, como as classes baixas e médias têm uma maior propensão a consumir do que a classe alta, os tributos acabam penalizando quem recebe uma renda mais baixa. Outra injustiça no sistema

⁷⁴ Página 44.

⁷⁵ Página 53.

⁷⁶ Página 38.

tributário brasileiro é tributar com a mesma alíquota ou com alíquotas muito próximas pessoas que ganham rendas muito diferentes. Isso, por sua vez, gera uma maior concentração de renda. Segundo Mollo (2015, p. 88), “quase metade de toda a renda no país está concentrada nos 5% mais ricos”.

Desta forma, se Keynes (1982) e os pós-keynesianos defendem uma carga tributária “progressiva” – incidente, principalmente, sobre a renda, lucros de capital e herança –, pois a mesma amplia o consumo e desconcentra a renda, o que se viu no governo FHC (e que se vê até os dias atuais) foi justamente o contrário: uma carga tributária “pesada” para os indivíduos de baixa renda, altamente concentradora de renda e que tolhe os investimentos e o consumo.

Na visão de Lopreato (2013), ao final do governo de FHC, a situação fiscal, apesar do aumento da carga tributária e do elevado superávit primário, era motivo de preocupação, já que o baixo crescimento e a instabilidade dos juros e do câmbio comprometiam o comportamento da dívida pública e impunham restrições à retomada dos investimentos públicos (LOPREATO, 2013, p. 202). Ou, segundo Carvalho (2005), apesar de conter os altos níveis de inflação (que, de certa forma, e não se pode negar, gera um ganho distributivo), no governo de FHC (1995-2002) não se conferiu qualquer prioridade ao crescimento econômico, ao pleno emprego, ou à adoção de políticas duráveis de redistribuição de renda, como a redistribuição por via fiscal (CARVALHO, 2005, p. 98).

Sendo assim, as orientações keynesianas para a adoção de uma política fiscal foram esquecidas neste período da economia brasileira, e o que se viu foi a utilização de uma política fiscal contracionista (neoliberal) que favoreceu o capital financeiro (devido às altas taxas de juros) em detrimento do trabalho e da distribuição de renda.

Mas e o governo Lula? Ele rompeu com essas políticas de cunho neoliberal e adotou uma política macroeconômica (sobretudo fiscal) pós-keynesiana? Como foi mostrado nas seções anteriores, inicialmente, não. Como vimos no capítulo anterior, apesar das várias críticas ainda durante a campanha para Presidente da República do então candidato Luiz Inácio Lula da Silva (PT) ao tripé macroeconômico – câmbio flutuante, meta de inflação e meta de superávit primário –, pois acreditava que, sobretudo via superávit primário, dificultava a retomada do crescimento no país, pouco antes das eleições de 2002, Lula divulgou a “Carta ao Povo Brasileiro”, que defendia a preservação do equilíbrio fiscal primário para impedir que a dívida interna aumentasse e

comprometesse a confiança dos empresários (principalmente os investidores financeiros) da capacidade do governo de honrar os seus compromissos.

Desta forma, apesar do título “ao povo brasileiro”, o candidato Lula procurou, com a publicação deste documento, apaziguar os ânimos dos mercados, mostrando que o tripé, de cunho neoliberal, implantado no governo de FHC, seria mantido, ou, nas palavras de Sicsú e Maringoni (2005, p. 108), “a própria cartas aos brasileiros expressava disjuntiva insanável: ali se prometem mudanças ao povo e continuidade aos mercados”.

Contudo, depois de eleito, logo em 2003, o governo Lula não apenas deu continuidade ao que vinha sendo feito no governo anterior, mas aprofundou ainda mais as políticas neoliberais. Ou seja, do lado monetário, o governo anunciou reduções nas metas de inflação de 8,5%, em 2003, para 5,5% e 4,5%, em 2004 e 2005, respectivamente (ver tabela 1⁷⁷). Além disso, elevou a taxa Selic para conseguir reprimir a ameaça inflacionária. Do lado fiscal, houve uma elevação da meta de superávit primário de 3,75% para 4,25% do PIB, em 2003, para conter o crescimento da dívida pública e diminuir o risco de insolvência do país.

Na verdade, o superávit primário no primeiro governo Lula, 2003-2006, foi de 3,5% do PIB em média, ao passo que no segundo governo FHC, 1999-2002, o superávit primário foi de 3,1% do PIB em média. Mas qual foi a “receita” para o superávit primário, tão apoiado pelos autores neoclássicos/liberais, crescer no primeiro governo Lula? Assim como no governo anterior, a técnica foi simples: cortar gastos e aumentar os impostos. Para ser mais exato, devido à queda na arrecadação dos impostos por parte do governo federal (vimos no capítulo anterior, no gráfico 7⁷⁸, que os impostos saíram de 7,9% do PIB, em 2002, para 7,3% do PIB, em 2003), talvez devido ao baixo crescimento econômico, o mesmo recorreu aos cortes nos gastos para que a meta de superávit primário fosse alcançada. Ou seja, houve queda nas transferências para Estados e municípios, queda nos gastos com pessoal e encargos sociais e com custeio e capital (ver gráfico 8⁷⁹).

Portanto, apesar das críticas durante a campanha eleitoral, em relação ao governo de FHC, Lula tornou a política fiscal (e monetária) ainda mais contracionista. Ou seja, o “Plano A” neoliberal de FHC foi transformado em um “Plano A+” e não em

⁷⁷ Página 41.

⁷⁸ Página 45.

⁷⁹ Página 46.

um “Plano B”, pós-keynesiano. Isso porque os gastos públicos, sobretudo os investimentos, que, na teoria pós-keynesiana, tanto contribui para a aceleração do crescimento em épocas de desconfiança, continuou sendo sacrificado para se alcançar metas de superávits primários ainda maiores do que no governo anterior e, assim, “fazer com que o governo ganhasse credibilidade para acumular uma grande reputação perante os mercados financeiros doméstico e internacional” (SICSÚ; MARINGONI, 2005, p. 115).

Sendo assim, a elevação da Selic que, segundo Keynes (1982, p. 119), produz um efeito depressivo na economia, pois reduz o investimento produtivo e, em consequência, o emprego em geral, porque reduz a escala da eficiência marginal do capital, para colocar a inflação no centro da meta (vimos que a meta de inflação vai ficando cada vez menor até atingir 4,5%) exigiu superávits primários cada vez maiores para que a relação dívida líquida/PIB não aumentasse, ou fosse reduzida, e, com isso, a política fiscal continuou sendo anulada, já que tal meta de superávit primário retira do governo a sua capacidade de realizar gastos públicos, principalmente, em investimentos. De outra forma, o Estado mínimo continuou sendo defendido, e praticado, no governo Lula.

Além disso, para que os “mercados” se sentissem ainda mais a vontade, o governo Lula também “avançou” no campo das reformas. Ou seja, fez a reforma da Previdência e implantou a Lei de Falências. Sobre a reforma da Previdência, constituiu-se em três pontos principais: a elevação do valor teto para contribuição ao Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS); a introdução da idade mínima para todos os funcionários públicos federais (55 anos para mulheres e 60 para homens); e a contribuição previdenciária compulsória de 11% por parte dos servidores inativos, sendo essa alíquota incidente sobre a parcela do rendimento que excedesse o teto de contribuição para o INSS. Já a Lei de Falências ajudou na expansão do crédito para empresas com dificuldades financeiras (BARBOSA, 2013, p. 74). Para Sicsú e Maringoni (2005, p. 117), essas reformas “retiraram direitos trabalhistas e limitaram o acesso de trabalhadores aos recursos da massa falida”.

Como a política econômica neoliberal (sobretudo fiscal) não foi mudada e, sim, ampliada, no governo Lula, o resultado não poderia ter sido diferente ao do governo anterior. Assim, o que se viu no primeiro governo Lula foi a manutenção de elevadas taxas de desemprego (saiu de 9,9%, em 2002, para 10,5%, em 2003. Se analisarmos todo o primeiro governo Lula, 2003-2006, o desemprego foi de 9,9% em

média – ver gráfico 5⁸⁰), queda na participação dos salários no PIB (saiu de 31,4%, em 2002, para 30,8%, em 2004 – ver gráfico 5) e a continuação da redução do volume de investimentos públicos e privados (apesar da melhora em relação à 2002, o investimento total apresentou uma queda, em 2003, de 4,6% a.a. – ver gráfico 4⁸¹).

Vale lembrar que, em 2004, houve um “suspiro” da economia brasileira, devido, principalmente, a queda na taxa de juros (a inflação começou diminuir), que aumentou os investimentos produtivos, e ao cenário internacional favorável (ascensão da China), que contribuiu para uma melhora nas exportações, sobretudo de produtos primários, mesmo com a valorização do câmbio (que saiu de R\$3,53/US\$1, no final de 2002, para R\$2,89/US\$1, no final de 2003). Assim, como o superávit primário continuou elevado, contribuiu para que o primeiro governo Lula alcançasse uma das exigências do mercado financeiro: a queda na dívida líquida do setor público. Segundo Singer (2005, p. 174), “os banqueiros, que falam pelos seus depositantes, resolveram adotar, como limite ao risco que desejam correr no Brasil, a relação 0,5 para a dívida em relação ao PIB”. Ou seja, os investidores financeiros só se sentiriam seguros quando a dívida do setor público fosse igual ou menor que a metade do PIB, e, como foi observado na tabela 2⁸², Lula conseguiu reduzir a relação dívida líquida/PIB para 48,6%, já em 2004.

Como no ano seguinte, em 2005, pouca coisa mudou, ou melhor, o BCB voltou a elevar a taxa Selic para conter a expectativa de surto inflacionário, podemos dizer que o governo Lula (principalmente entre 2003 e 2005) adotou uma política macroeconômica, sobretudo fiscal, explicitamente neoliberal. Como vimos nesta e nas seções anteriores, neste período, além de cortar gastos públicos, aumentar os tributos e elevar as taxas de juros, enquanto pôde, encaminhou reformas (de fato, contra-reformas⁸³) cujo conteúdo neoliberal é indiscutível (a Reforma da Previdência e a Lei de Falências) (BORGES NETO, 2005, p. 69).

Se devido à “herança maldita” (Lula não explicou detalhadamente o que seria essa “herança”, mas o aumento da dívida pública era uma delas), o governo Lula achou necessário adotar as mesmas políticas de FHC, para, posteriormente, mudá-las (a “transição necessária”), segundo Carvalho (2005, p. 101), “a passagem do tempo não

⁸⁰ Página 37.

⁸¹ Página 36.

⁸² Página 53.

⁸³ Foram contra-reformas, pois, como vimos no início desta seção, FHC já tinha feito algumas reformas (inclusive da Previdência). Porém, Lula conseguiu ampliá-las.

apenas levou ao arquivamento da expressão ‘herança maldita’, como mostrou que a política econômica liberal não era uma transição, e sim uma escolha definitiva”.

Em todos os casos, de maneira alguma esses três primeiros anos do governo Lula (2003-2005) pode ser considerado pós-keynesiano, pois a principal luta de Keynes e dos pós-keynesianos, a luta contra o desemprego e a desigualdade na distribuição de renda, foi esquecida. Em outras palavras, o governo Lula (2003-2005) continuou dando maior ênfase para o combate a inflação e, assim, o Estado ficou impossibilitado de praticar gastos públicos, para não comprometer a relação dívida líquida/PIB e ganhar credibilidade perante os mercados financeiros. Na verdade, os benefícios políticos colhidos pela opção econômica liberal foram os elogios que recebeu do FMI e o reconhecimento da “competência e serenidade” do governo por parte dos mercados financeiros doméstico e internacional (SICSÚ; MARINGONI, 2005, p. 118).

Entretanto, a partir de 2006 (último ano do primeiro governo Lula) e que perdeu por quase todo o segundo mandato de Lula, o que se viu foi uma positiva e extraordinária mudança em relação ao pensamento que havia predominado entre 2003 e 2005. Ou seja, o governo Lula passou a adotar uma política macroeconômica, sobretudo fiscal, de caráter expansionista, cujo objetivo era ampliar os investimentos no setor produtivo, a renda e o consumo das famílias e o produto brasileiro. Essa política fiscal expansionista foi de cunho pós-keynesiano? É o que veremos na próxima seção.

3.2. O “Plano B”?

Como vimos na seção anterior, os três primeiros anos do governo Lula (2003-2005) não podem, em hipótese alguma, ser considerados pós-keynesianos, pois foram, explicitamente, de cunho ortodoxo, ou melhor, eles apenas deram continuidade ao que vinha sendo feito no governo de FHC. Na verdade, as políticas macroeconômicas, principalmente, a fiscal, implantadas nesses três primeiros anos do governo Lula foram ainda mais ortodoxas do que as políticas macroeconômicas de FHC, porque além da elevação na meta de superávit primário e de aumentos na taxa básica de juros (Selic), houve a Reforma da Previdência e a Lei de Falências. Assim, como coloca Sicsú e Maringoni (2005, p. 117), “os mercados financeiros consideram o governo FHC como bem-intencionado, bem direcionado, mas impotente” em relação ao primeiro governo Lula.

Contudo, como analisamos no segundo capítulo deste trabalho, a partir de 2006, o governo Lula iniciou uma fase “peculiar” na história do Brasil (e da América

Latina). Pois, a partir de 2006, e que perdurou por quase todo o segundo mandato de Lula (2007-2010), o Brasil experimentou uma fase de crescimento liderado, inicialmente, pela demanda externa e, posteriormente, pela demanda doméstica (GENTIL; HERMANN, 2015, p. 1). Esse crescimento da demanda doméstica, que foi de suma importância para o enfrentamento da crise financeira mundial de 2008, foi alcançado devido, principalmente, a adoção de uma política fiscal que combinava aumento expressivo das transferências de renda às famílias, desonerações tributárias e a recuperação do investimento público. Porém, também houve uma expansão do crédito por parte dos principais bancos públicos (Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal e Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES) e o contínuo aumento real do salário mínimo, além das reduções na taxa básica de juros (capítulo 2⁸⁴).

Entretanto, surgem várias perguntas, dentre elas: quer dizer, portanto, que os gastos públicos, sobretudo com transferência de renda e investimentos, e os tributos, com as desonerações, foram o principal “trunfo” do governo Lula para incentivar a demanda? O governo Lula abriu mão de uma política contracionista, que estava vigente na economia brasileira desde o início da década de 1990, para adotar uma política expansionista cujo objetivo era ampliar a demanda interna? Logo para incentivar a demanda que, para o Regime de Metas de Inflação (RMI), era o principal causador da elevação nos preços? E a dívida pública? Podemos dizer, então, que a partir de 2006, e, sobretudo, no segundo governo Lula (2007-2010), as políticas macroeconômicas neoliberais foram substituídas por políticas pós-keynesianas? A resposta para essa última pergunta será mostrada mais em breve, nesta seção, mas segundo Gentil e Hermann (2015, p. 1), a partir de 2006 as “políticas [pós-keynesianas] não substituíram, mas, de forma um tanto contraditória, se somaram ao regime macroeconômico conservador [tripé macroeconômico] herdado do segundo Governo FHC (1999-2002)”.

Depois de um início de governo marcado pelo uso de políticas neoliberais, baseadas no corte de gastos públicos, aumento de tributos e elevação da taxa de juros, que, por sua vez, provocaram resultados perversos para a economia brasileira como, por exemplo, modesto crescimento econômico, alta taxa de desemprego (vimos na seção anterior e no segundo capítulo que, entre 2003 e 2006, o desemprego foi de 9,9% - ver gráfico 5⁸⁵) e desconfiança por parte dos empresários (em 2008, devido à crise

⁸⁴ Página 55.

⁸⁵ Página 37.

financeira mundial, as expectativas dos agentes econômicos se deterioraram ainda mais, a qual tenderia a reforçar, por parte dos bancos, principalmente privados, a aversão ao risco e a contração do crédito, e levaria empresas e famílias a adiarem decisões de investimento e consumo), o governo Lula resolveu adotar, ainda em 2006, uma política, tanto monetária quanto fiscal, expansionista, ou seja, políticas anticíclicas de característica pós-keynesiana.

Dito de outra forma, no âmbito fiscal, o final do primeiro governo Lula (2006), e praticamente em todo o seu segundo governo (2007-2010), foi marcado pelos aumentos dos gastos públicos com programas de transferência de renda e com investimentos. Em relação aos programas de transferência de renda, principalmente, o Bolsa Família, mostrados no capítulo anterior, o governo aumentou tanto o número de famílias atendidas quanto o valor do benefício. As despesas do governo federal com transferências de renda saíram de 6,6% do PIB, em 2002, para 8,5% do PIB, em 2010 (ver gráfico 10⁸⁶). Esses programas de transferência de renda foram fundamentais para elevar a renda dos indivíduos. Já em relação aos gastos com investimentos, ainda em 2006, o governo Lula realizou vários investimentos em infraestrutura com o programa “Operação Tapa-buracos”, onde foram feitos reparos nas rodovias em todo o país, e, principalmente, a partir de 2007, com o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), cujo objetivo era acabar com os gargalos em setores-chave da economia (energia, transporte etc). Como vimos também no segundo capítulo, a partir de 2009, o governo realizou gastos com o programa Minha Casa, Minha Vida (MCMV), cuja meta era construir um milhão de casas populares para, segundo Araujo e Gentil (2011, p. 15), “atender às necessidades de estimular o setor de construção (ainda que tenha sido anunciado como um programa que visava reduzir o déficit habitacional do país)”.

Esses aumentos de gastos do governo com programas de transferência de renda e com investimentos, por sua vez, é uma ruptura com as ideias neoliberais que via no “Estado gastador” o principal problema para os desequilíbrios monetários. De fato, esse aumento dos gastos públicos, sobretudo com investimentos através do PAC e MCMV, em época de desconfiança, é uma política tipicamente pós-keynesiana, pois, como vimos no primeiro capítulo deste trabalho, em momentos de queda na eficiência marginal do capital (que é acompanhada por queda na propensão marginal a consumir e aumento da preferência pela liquidez), a política fiscal, através do aumento dos gastos

⁸⁶ Página 58.

do governo, é o principal instrumento para reverter tão situação e, assim, reerguer a economia. Outro ponto a ser notado é que, como também vimos no primeiro capítulo, para Keynes (1982), apesar de até os “gastos inúteis” (como abrir e tapar buracos) serem importantes para colocar a economia nos “trilho do crescimento”, é mais “ajuizado construir casas ou algo semelhante” (KEYNES, 1982, p. 111). E o MCMV, que foi concebido como um programa que visava acabar com o déficit habitacional, representou esses gastos com a construção civil.

Essas ações fiscais, por sua vez, fizeram com que a meta de superávit primário fosse reduzida. Na verdade, como mostramos nas seções anteriores, no segundo governo Lula (mais precisamente entre 2008-2010) a política fiscal manteve a meta de superávit primário, mas, excluiu alguns investimentos públicos e as contas de algumas grandes empresas estatais, como, por exemplo, a Petrobras e a Eletrobrás. Essas ações, por sua vez, foram o mais próximo que tivemos de um orçamento público dividido entre orçamento corrente e orçamento de capital. Ou seja, um orçamento que é defendido pelos pós-keynesianos, pois, como foi mostrado na primeira parte deste trabalho, os pós-keynesianos defendem um orçamento corrente, que diz respeito aos gastos do governo com serviços básicos (educação, saúde etc), equilibrado ou superavitário, ao passo que o orçamento de capital, que são os gastos públicos para incentivar os investimentos produtivos, pode ser deficitário, porque o mesmo é indutor, no longo prazo, do seu próprio superávit. Portanto, a exclusão de parte dos investimentos públicos e das empresas estatais do superávit primário é uma clara opção pós-keynesiana por parte do governo Lula, e, também, uma consciência de que os investimentos públicos são importantes para reerguer a economia.

Vale ressaltar também que esses gastos do governo com investimento, contribuíram para o aumento do investimento total (público e privado) (o investimento total cresceu em média 10,38% a.a., entre 2006 e 2010, mesmo considerando a queda de 6,7% a.a., em 2009, por causa da crise mundial – gráfico 4⁸⁷), e isso, por sua vez, além de mostrar o “retorno” do Estado à esfera econômica, “joga por terra” o efeito “crowding-out”, defendido pelos economistas neoliberais – o investimento público expulsa da economia o investimento privado. Na verdade, os gastos públicos, principalmente com investimentos, provocaram um efeito “crowding-in”, ou seja, o

⁸⁷ Página 36.

investimento público atraiu para a economia o investimento privado. Nas palavras de Filgueiras *et. al.* (2010, p. 38), “o capital privado nacional [foi] a reboque do Estado”.

Mas o governo Lula fez mais neste período (2007-2010), ele também promoveu um reajuste do salário mínimo. Vimos nas seções anteriores, que esse reajuste consistia na determinação do salário mínimo de acordo com a inflação, com defasagem de um ano, e do crescimento do PIB, com defasagem de dois anos. Essa mudança na determinação do salário mínimo provocou tanto ganhos reais quanto ganhos nominais. Ou seja, o salário mínimo real saiu de R\$530,9, em 2006, para R\$655,3, em 2010. Já o salário mínimo nominal saiu de R\$350 para R\$510, no mesmo período (ver gráfico 9⁸⁸).

Esses aumentos reais e nominais do salário mínimo, junto com o aumento dos gastos do governo com os programas de transferência de renda (que elevou a renda domiciliar), tiveram como objetivo principal, além de reduzir a extrema pobreza, consolidar um mercado interno forte, ou, de modo similar, elevar a demanda agregada. E aqui, novamente, podemos verificar a adoção de políticas keynesianas/pós-keynesianas, e talvez uma das mais importantes, pois, como também vimos na primeira parte deste trabalho, para Keynes (1982) e os pós-keynesianos, a demanda agregada é quem determina o nível de emprego. Ou, nas palavras de Gentil (2011, p. 4), “não são os fatores do lado da oferta (como é o caso da redução de impostos), mas os estímulos à demanda as variáveis principais a influenciar o nível de emprego”. Dito de maneira similar, aprendemos nas seções anteriores deste trabalho que a demanda é o “fim e objetivo” da atividade econômica, pois é ela que atrai os investimentos para a economia e, conseqüentemente, gera um aumento da produção, do emprego e da renda. Como Keynes (1982) nos ensinou:

Não esqueçamos que em todos os casos concretos um empresário preocupa-se com decisões a respeito da escala em que usará certo equipamento de capital; e quando afirmamos que a expectativa de um acréscimo de demanda, ou seja, de um deslocamento da função demanda agregada, conduz a um aumento na produção agregada, o que realmente queremos dizer é que as empresas proprietárias do equipamento de capital se verão induzidas a associar-lhe um volume maior de emprego de mão-de-obra agregada (KEYNES, 1982, p. 49).

Portanto, é fundamental, na visão keynesiana/pós-keynesiana, que o Estado utilize a política fiscal (principalmente através dos gastos públicos) para elevar as expectativas dos empresários e dos consumidores (demanda) e, assim, elevar a

⁸⁸ Página 57.

produção, mas, principalmente, combater o desemprego e a arbitrária e desigual distribuição de renda. E foi justamente isso que Lula fez no seu segundo mandato, e que expomos acima, ele conseguiu se desprender das ideias neoliberais e colocou o Estado na ativa novamente. Ou seja, através da política fiscal, sobretudo com gastos em investimento e programas de transferência de renda, e com uma política de aumento do salário mínimo, o governo Lula buscou ampliar o produto brasileiro e, principalmente, reduzir o desemprego e melhorar a distribuição de renda. E os resultados não negam, pois, além do aumento nos investimentos que vimos nos parágrafos acima, houve um aumento do crescimento econômico (o PIB brasileiro cresceu em média 4,6%, entre 2007 e 2010, aproximadamente, ante 3,5%, entre 2003 e 2006), redução das taxas de desemprego (o desemprego caiu de 10,5%, em 2003, para 7,8%, em 2008 – gráfico 5⁸⁹) e melhora na distribuição de renda (a participação dos salários no PIB se elevou de 30,8%, em 2004, para 33,3%, em 2009 – gráfico 5).

Com o aumento dos gastos públicos (com programas de transferência de renda e investimento) e do salário mínimo real, o governo Lula colocou dinheiro na “mão” de quem tem alta propensão a consumir, que são os indivíduos de classe baixa e média, e, assim, devido ao maior consumo, acabou dinamizando o comércio e a produção. Ocorreu o efeito multiplicador keynesiano, ou seja, o maior consumo gerou uma maior expectativa por parte dos empresários em relação ao rendimento dos investimentos futuros que, por sua vez, gerou uma maior produção, emprego e renda.

Porém, o governo Lula ainda fez outras políticas fiscais expansionistas. Desta vez, através do uso dos tributos. Assim, em 2008, o governo realizou várias desonerações tributárias, beneficiando o setor automotivo, seguido dos setores de eletrodomésticos de linha branca, de material de construção e, no final de 2009, do setor moveleiro. Como colocado na última seção da segunda parte deste trabalho, as principais desonerações, entre 1997 e 2015, ocorreram nos seguintes tributos: IR (renúncia média anual de R\$46 bilhões), COFINS (renúncia média anual de R\$ 27 bilhões), IPI (renúncia média anual de R\$16 bilhões), IOF, PIS-PASEP, CSLL e Contribuições Previdenciárias (renúncia média anual de R\$39 bilhões) (capítulo 2⁹⁰). Para tanto, a meta de superávit primário foi reduzida de 4,25% para 2,5% do PIB, em 2009, para viabilizar o pacote de desonerações fiscais sem que o governo devesse incorrer em um programa de corte de gastos públicos – o que seria um contrassenso

⁸⁹ Página 37.

⁹⁰ Página 70.

(ARAÚJO; GENTIL, 2011, p. 15). (Contudo, aqui é necessário um pouco mais de cuidado, pois, apesar de ter contribuído, em parte, para o aumento dos investimentos, essas desonerações não são, necessariamente, uma política pós-keynesiana como será mostrado no final desta seção).

Do lado monetário, além da expansão do crédito por parte dos principais bancos públicos, que também contribuiu para o crescimento dos investimentos e do consumo, o BCB decidiu reduzir a taxa básica de juros a partir de janeiro de 2009, que saiu de um patamar de 13,75% a.a., no final de 2008, para 8,75% a.a. em julho de 2009. Para Keynes (1982, p. 137), a taxa de juros “é a recompensa da renúncia à liquidez por um período determinado” e, segundo o autor, mesmo a política fiscal sendo mais influente nas expectativas dos agentes econômicos (em relação à propensão marginal a consumir), é necessária uma baixa efetiva na taxa de juros para aumentar a eficiência marginal para o indivíduo que investe (KEYNES, 1982, p. 138). Ainda segundo Keynes (1982), o pessimismo e a incerteza a respeito do futuro que acompanham um colapso da eficiência marginal do capital sucinta, frequentemente, uma elevação, também, na taxa de juros e, isso, por sua vez, pode agravar seriamente o investimento. Com isso, se o colapso da eficiência marginal do capital não for tão completo (neste caso, só um “remédio” fiscal pode dar resultados positivos), um declínio da taxa de juros será de grande auxílio para a recuperação do investimento e, provavelmente, uma condição necessária da mesma (KEYNES, 1982, p. 295).

Portanto, mesmo sendo preferível a utilização da política fiscal em momentos de crise, “uma taxa de juros elevada é muito mais eficaz contra o auge da expansão do que uma taxa de juros baixa o é contra uma depressão” (KEYNES, 1982, p. 298). Assim, podemos dizer que a decisão do BCB em reduzir a taxa de juros para conter o avanço da crise financeira foi “acertada”, e, por que não, pós-keynesiana, pois se caso não contribuiu muito para a superação da crise mundial de 2008, também não se configurou como um entrave à expansão depois de superada a crise. Consequentemente, o extraordinário crescimento do produto brasileiro em 2010 (7,6%) pode ter sido, também, por conta de uma taxa de juros mais baixa.

Depois dessas relações da política econômica implantada pelo governo Lula entre 2006 e 2010 e a teoria keynesiana/pós-keynesiana, o leitor mais atento pode estar se perguntando: neste caso, o segundo governo Lula foi pós-keynesiano? Os “Planos A e A+” neoliberais implantados por FHC (1995-2002) e Lula (2003-2005) foram substituídos por um “Plano B”, pós-keynesiano? Na verdade, apesar dessas políticas

pós-keynesianas que citamos acima, não podemos dizer que as ideias neoliberais foram, completamente, substituídas no segundo governo Lula, porque o tripé macroeconômico (metas de inflação, câmbio flutuante e meta de superávit primário), que é neoliberal, continuou sendo usado pelo governo.

Contrariamente, o tripé macroeconômico parece que sempre foi a prioridade do governo Lula, pelos seguintes motivos: primeiro, mesmo com a redução da taxa Selic, a partir de 2009, como mostramos anteriormente, antes da eclosão da crise financeira mundial o BCB iniciara, a partir de abril de 2008, um novo ciclo de alta da taxa básica de juros (Selic), passando de 11,25% a.a. para 13,75% a.a., em setembro, para conter a ameaça inflacionária decorrente da elevação dos preços dos alimentos, em grande parte explicada pela elevação dos preços das *commodities* agrícolas. Segundo Araujo e Gentil (2011, p. 16), essa elevação da taxa Selic, posta em prática no ano de 2008 pelo COPOM⁹¹, tinha “um papel intencionalmente conservador e contracionista que, mesmo sem a crise mundial, conduziriam inevitavelmente a economia à desaceleração”. Ainda segundo os autores, apesar das reduções da taxa básica de juros iniciada em 2009, “para um conjunto de países latino-americanos selecionados, a taxa de juros brasileira esteve entre as mais altas durante todo o pré e o pós-crise, à exceção do Uruguai e da República Dominicana” (ARAUJO; GENTIL, 2011, p. 16).

É importante observar também que a meta de inflação não foi flexibilizada nem antes nem durante e nem depois da crise mundial, ou seja, o centro da meta continuou em 4,5%, e o governo brasileiro também não se tornou mais condescendente para com a inflação. Segundo o IPEA (2010), mesmo quando o BCB decide reduzir a Selic,

[...] No entanto, segue em trajetória parcimoniosa até junho de 2009, sempre de modo a assegurar a convergência da inflação para a trajetória das metas [...] [Isso, por sua vez], dá indícios de que a política monetária foi gerida nos marcos do regime de metas de inflação, sem caracterizar uma política deliberadamente anticíclica, ainda que tenha produzido efeitos expansivos que contribuíram para a posterior recuperação do nível de atividade (IPEA, 2010, p. 49).

E por falar em recuperação do nível de atividade, quando o PIB atingiu 7,6%, em 2010, a expectativa de que esse aumento provocaria um surto inflacionário tomou conta dos agentes econômicos brasileiros e, assim, o BCB voltou a elevar a taxa Selic já a partir de abril do mesmo ano, e a mesma atingiu 12,50%, em julho de 2011. Portanto,

⁹¹ O Comitê de Política Monetária (COPOM), que foi criado em junho de 1996, é formado pelo presidente e os diretores do Banco Central, que se reúnem a cada 45 dias para fixar a taxa básica de juros, a Selic.

fica claro que o regime de meta de inflação nunca foi flexibilizado e o governo Lula nunca deixou de priorizar o combate à inflação.

Sobre o superávit primário, outra “perna” do tripé macroeconômico, também não houve mudanças drásticas. Como vimos nos parágrafos acima e no segundo capítulo, o governo Lula ampliou os gastos públicos e diminuiu as receitas tributárias (com as desonerações) para incentivar a demanda e o investimento e, para isso, o superávit primário precisou ser reduzido de 4,25% para 2,5% do PIB, em 2009 (além disso, vimos também que alguns investimentos públicos e alguns gastos da Petrobras e Eletrobrás foram retirados do superávit primário). Porém, o superávit primário encerrou-se elevado, em 2009, para uma conjuntura de superação de crise recente, de 2,0% do PIB (gráfico 6⁹²), denunciando o amplo espaço que deixou de ser utilizado pela política fiscal para produzir dinamismo e conter a perda de emprego e de renda ao longo do ano (ARAÚJO; GENTIL, 2011, p. 19-20). Neste caso, a política fiscal seguiu na direção correta, mas com uma intensidade relativamente muito baixa. Vale destacar que, neste mesmo período, a economia americana (USA) produzia déficit de 11,6% e as economias da Zona do Euro, 6,3%, em média⁹³.

A justificativa para a manutenção do superávit primário elevado no governo Lula repousa, talvez, na necessidade de manter a dívida pública baixa (vimos no início do capítulo anterior que o controle da dívida pública é prioridade do governo brasileiro desde o início da década de 1990, principalmente, a partir do Plano Real, em 1994). Se pegarmos a dívida líquida do setor público, realmente houve um aumento de 3,4 pontos percentuais de 2008 para 2009 (tabela 2⁹⁴), contudo, esse aumento está relacionado, principalmente, aos juros altos⁹⁵ e com a valorização do câmbio⁹⁶.

Em relação ao câmbio apreciado, é preciso fazer uma observação. Pois, apesar de ter atingido R\$1,65/US\$1⁹⁷, no final de 2010, as exportações brasileiras

⁹² Página 44.

⁹³ Ver Araujo e Gentil (2010).

⁹⁴ Página 53.

⁹⁵ Segundo Araujo e Gentil (2010, p. 21), os juros nominais participaram com 5,4 pontos percentuais no PIB na elevação da dívida líquida do setor público.

⁹⁶ Um dos motivos da valorização do câmbio provocar aumento da dívida líquida do setor público é que, devido ao câmbio valorizado, o setor industrial perde dinamismo. Como é grande o peso da indústria na arrecadação, o baixo desempenho deste setor reduz a receita de tributos, reduzindo, por consequência, o superávit primário. Tal resultado primário, que em vários períodos foi usado para compensar a conta de juros, puxando para baixo a dívida líquida do setor público, em 2009, entretanto, por conta, dentre outros motivos, do câmbio apreciado, contribuiu bem menos para reduzir a relação dívida/PIB. Segundo Araujo e Gentil (2010, p. 21), o resultado primário contribuiu para reduzir a relação dívida/PIB em, apenas, 2,1 pontos percentuais do PIB.

⁹⁷ Ver Bresser-Pereira (2013).

continuaram crescendo. Porém, foram, principalmente, as exportações de produtos primários que cresceram. E isso, por sua vez, reforça que um dos motivos que provocou maior dinamismo na economia brasileira, e vimos no capítulo anterior e no início desta seção, foi a melhora do cenário internacional (demanda externa), sobretudo, da China, que se tornou o maior parceiro comercial do Brasil. Esse câmbio apreciado é motivo de crítica por parte de Gonçalves (2014), pois, segundo o autor, ele causou uma desindustrialização, dessubstituição de importações e reprimarização das exportações. Ou seja, segundo Gonçalves (2014), o câmbio apreciado, junto com uma maior demanda da China por produtos primários, provocou uma produção brasileira de viés pró-mineração, pró-agropecuária e anti-indústria (principalmente de transformação) (GONÇALVES, 2014, p. 91). E isso, por sua vez, “faz com que se possa atribuir ao Governo Lula a responsabilidade pela implementação do Nacional-Desenvolvimento às Avessas (NADA)” (GONÇALVES, 2014, p. 110).

Os pós-keynesianos, por sua vez, defendem um regime de câmbio administrado no qual a autoridade monetária procura fazer um ajuste gradual da taxa real de câmbio de forma a induzir um aumento da taxa de acumulação de capital e, assim, acelerar o crescimento econômico de longo prazo (OREIRO; ABRAMO; LIMA, 2013, p. 11). Nas palavras de Terra e Ferrari Filho (2014, p. 6), “um regime de taxa de câmbio administrado [tem por objetivo] assegurar tanto o equilíbrio externo quanto a estabilidade dos preços”. Ainda segundo Terra e Ferrari Filho (2014),

[...] Keynes deixa clara essa ideia ao sinalizar que um dos objetivos de um arranjo cambial administrado, porém adaptável às circunstâncias, deveria ser o de reduzir as incertezas sobre os preços futuros dos ativos e dos bens *tradeables*⁹⁸ quando os agentes econômicos fossem tomar decisões de fechamento de contratos de câmbio (TERRA; FERRARI FILHO, 2014, p. 6).

Segundo Bresser-Pereira (2010), a principal explicação para a apreciação da taxa de câmbio é a política de crescimento com poupança externa que os economistas e financistas dos países ricos nos recomendam, porque estão interessados em investir ou emprestar para o Brasil, e que nossos economistas ortodoxos acredita ser “necessário” para o país “complementar” sua poupança interna. Portanto, essa política que consiste em apreciar a taxa de câmbio, além de comprometer a indústria, tem um viés ortodoxo, cujo objetivo é, principalmente, elevar a poupança, que para os neoliberais, é condição necessária e suficiente para o investimento. Porém, segundo Keynes (1984, p. 128), “o

⁹⁸ Bens *tradeables* são produtos negociáveis no mercado internacional e, portanto, sofrem com a variação do câmbio.

aumento ou a redução do capital dependem do montante do investimento, e não do montante da poupança”.

Por fim, é essencial voltarmos a falar sobre as desonerações, pois como citamos, apesar de ter contribuído, em parte, para o aumento dos investimentos, essas desonerações não foram, necessariamente, uma política pós-keynesiana. Isso porque essas desonerações incidem sobre o lado da oferta, e o importante para a teoria pós-keynesiana é o que acontece com o lado da demanda. Na verdade, talvez, elas só surtiram efeito, pois a demanda vinha crescendo, impulsionado pelos gastos públicos. Além do mais, como explicamos no primeiro capítulo deste trabalho, para os pós-keynesianos, a carga tributária deve ser “progressiva” em tempos de crescimento para redistribuir a renda e elevar o consumo e, assim, não deixar que outra crise se instale no país. O que não foi feito. Como colocamos “enfaticamente” ao longo deste trabalho, no Brasil vigora uma carga tributária “regressiva”, ou seja, penaliza quem recebe uma renda menor. E o que foi feito no segundo governo Lula para mudar isso? Nada. O governo, de um lado, colocou dinheiro na mão dos indivíduos de classe baixa e média, sobretudo com os programas de transferência de renda, e, do outro, retirou com uma tributação regressiva, onde os pobres pagam mais impostos.

O fato é que, depois do exposto acima, fica claro que o segundo governo Lula (na verdade, entre 2006 e 2010) não adotou um “Plano B”, pós-keynesiano. Foi, no máximo, um “Plano AB”, ou seja, uma junção de políticas pós-keynesianas com políticas neoliberais. Em outras palavras, apesar da orientação anticíclica que marcou, praticamente, todo esse período, sobretudo na esfera fiscal, o tripé macroeconômico não foi abandonado. O tripé ortodoxo foi, na melhor das hipóteses, flexionado, sem, no entanto, sofrer descaracterização.

De forma similar, vimos, por exemplo, que mesmo com uma maior presença do Estado na economia, através do aumento dos gastos públicos em investimentos e programas sociais, proporcionando maior produção, emprego e renda (e que foi de cunho pós-keynesiano), o governo Lula nunca deixou de usar a meta de inflação, para conter a elevação dos preços, e o superávit primário, para conter a elevação da dívida pública (e também a inflação). Além do mais, apreciou a taxa de câmbio e, assim, provocou um processo de desindustrialização e reprimarização das exportações, fazendo com que a economia brasileira ficasse bastante exposta aos choques externos (caso a China apresente uma desaceleração, isso afetará as exportações de produtos primários e,

consequentemente, a economia brasileira) e, também, não realizou uma reforma tributária no sentido de deixá-la mais justa e democrática.

Mas, e o governo de Dilma Rousseff? Depois do que vimos no capítulo anterior, será se ele pode ser considerado, de fato, pós-keynesiano? Na verdade, não. O primeiro governo Dilma foi de cunho, assim como os três primeiros anos do governo Lula, neoliberal. No entanto, houve algumas distinções. Trataremos disso na próxima seção.

3.3. A oferta sem demanda.

Depois de mostrarmos que os três primeiros anos do governo Lula (2003-2005) foram, explicitamente, neoliberais e que no período de 2006 a 2010 houve uma espécie de política econômica “híbrida”, ou seja, o governo fez políticas pós-keynesianas, porém, sem abandonar o tripé macroeconômico (que é neoliberal), agora cabe a nós avaliarmos o primeiro governo de Dilma Rousseff (2011-2014). No entanto, podemos adiantar que pouca coisa mudou neste período. Ou melhor, ele é marcado pela volta do ajuste fiscal que vimos nos três primeiros anos do governo Lula e pela implantação, posteriormente, de políticas expansionistas que visaram a expansão da oferta (mesmo com a demanda em queda).

Como vimos nas seções anteriores, em 2010 a economia brasileira cresceu consideravelmente comparado aos anos de FHC, atingindo um PIB de 7,6%. Esse maior crescimento, por sua vez, ligou um “sinal de alerta” sobre a economia do Brasil, e cresceram as expectativas de que o país sofreria, novamente, um surto inflacionário. Neste caso, Dilma iniciou seu governo, em 2011, abandonando as políticas expansionistas feitas no segundo governo Lula e adotando uma política macroeconômica (fiscal e monetária) bastante restritiva. Nas palavras de Sicsú (2016, p. 1), em 2011, “há a substituição no discurso oficial do slogan ‘crescimento com geração de empregos, inclusão social e distribuição de renda’ (de Lula) para ‘controlar a inflação’ e ‘melhorar a competitividade da economia brasileira’ (com Dilma)”.

Dito de outra maneira, em 2010, a inflação ficou próxima do teto da meta (5,91%) (tabela 1⁹⁹), e os economistas conservadores ou neoliberais atribuíram essa elevação nos preços ao excesso de demanda, provocado por uma política fiscal considerada excessivamente expansionista do lado dos gastos públicos, ou pós-

⁹⁹ Página 41.

keynesiana. Com isso, o governo decidiu reduzir gastos, sobretudo com investimentos, elevar a taxa básica de juros, reduzir a oferta de crédito ao consumidor e diminuir os prazos para o parcelamento de empréstimos (medidas “macroprudenciais”) e, principalmente, depois de 17 anos (desde 1994), decide não elevar o salário mínimo real (capítulo 2¹⁰⁰).

Essas medidas, além de acabar com o “boom” de consumo, que foi tão importante para conter o avanço da crise financeira mundial de 2008, derrubaram metade da velocidade do crescimento econômico (de 7,6%, em 2010, para 3,9%, em 2011). Portanto, se entre 2006 e 2010, mesmo com o tripé macroeconômico, o governo Lula conseguiu adotar políticas fiscal e monetária anticíclicas, aqui, no primeiro ano do governo Dilma, o que se viu foi o “ressurgimento” do ajuste fiscal (e monetário), que tanto agrada aos “mercados” e ao FMI, e que culpa o Estado por todos os males econômicos (lê-se inflação). De forma similar, em 2011, o Império Contra-ataca (uma nova investida neoliberal), e o governo Dilma traz de volta o Estado mínimo, a adoção de uma política fiscal pró-cíclica, logo anti-keynesiana, que tanto contribui para a recessão e, conseqüentemente, para o desemprego involuntário.

O desemprego involuntário, que é “quando, pelo salário de mercado, existem mais pessoas desejando trabalhar do que empregos disponíveis” (Oreiro, 1997, p. 371), acontece devido a uma insuficiência de demanda, pois, como vimos nas seções anteriores, não é um ajuste fiscal que provoca maiores níveis de investimentos produtivos e, conseqüentemente, um maior nível de emprego, mas, sim, a expectativa de dispêndio (demanda) por parte dos consumidores. Isso porque, como vimos na teoria pós-keynesiana, uma insuficiência de demanda efetiva provoca uma situação em que a incerteza a cerca do futuro aumenta, e, com isso, os indivíduos passam a reter moeda. Ou seja, a preferência pela liquidez aumenta e os indivíduos acabam postergando suas decisões de consumo, fazendo com que ocorra um desinvestimento na economia e, por sua vez, uma queda na oferta de trabalho.

Neste caso, a política fiscal contracionista e as medidas macroprudenciais (além do aumento da taxa Selic e o não aumento do salário mínimo real), implantadas no primeiro ano do governo Dilma, e que tolheram o consumo agregado, seguiram a orientação teórica e a linha básica da política implantada no governo FHC (1995-2002) e nos três primeiros anos do governo Lula (2003-2005), onde o principal objetivo

¹⁰⁰ Página 67.

consistia em reduzir os níveis de preços, e a política fiscal “teve como princípio norteador o cumprimento de metas de superávit primário, estabelecidas em função de um objetivo específico: o controle da relação Dívida Pública/PIB” (GENTIL; HERMANN, 2015, p. 16). Ou seja, esse primeiro ano do governo Dilma é marcado pela utilização de uma política, sobretudo fiscal, contrária à defendida pelos pós-keynesianos, que consiste no uso da política fiscal como instrumento de ação do Estado a favor do crescimento e do pleno emprego. Nesse primeiro ano do governo Dilma, a política fiscal (e monetária) foi usada para “frear” o consumo e desaquecer a economia, e tudo em prol da estabilização dos preços e da dívida pública (e, diretamente, dos investidores financeiros).

Entretanto, e talvez como resultado do baixo desempenho da economia e dos níveis de preços que teimavam em permanecer elevado (atingiu o teto da meta em 2011, com 6,5% - tabela 1¹⁰¹), em 2012 (na verdade, foi a partir do segundo semestre de 2011) o governo promoveu uma nova inflexão nas políticas macroeconômicas (tanto fiscal quanto monetária), tornando-as expansionistas. Com isso, Dilma voltou a praticar aquelas políticas pós-keynesianas (ou melhor, “híbridas”) vistas no segundo mandato de Lula? Não, necessariamente.

O fato é que, apesar do governo federal ter feito um novo reajuste do salário mínimo e aumentado os investimentos públicos, sobretudo via subsídios aos programas Bolsa Família e o MCMV, além de reduzir a taxa nominal de juros (a Selic atingiu o menor patamar da história, com 7,25%), que, como mostramos na seção anterior, eleva a renda dos indivíduos com alta propensão marginal a consumir, melhorando as expectativas dos empresários e, assim, ampliando a produção, o emprego e, novamente, a renda, ou seja, gera o efeito multiplicador (e é uma política pós-keynesiana), os principais incentivos foram do lado da oferta. Em outras palavras, os gastos do governo ficaram muito abaixo dos observados no segundo governo Lula, e o que se viu foi uma intensificação das desonerações tributárias para o setor privado, a implantação das parcerias público-privadas¹⁰², “através de concessões para projetos de infraestrutura com condições de financiamento favoráveis para os empresários” (SERRANO;

¹⁰¹ Página 41.

¹⁰² As parcerias público-privadas (PPPs) podem ser de dois tipos: a) concessão patrocinada, que é quando as tarifas cobradas dos usuários da concessão não são suficientes para pagar os investimentos feitos pelo parceiro privado, neste caso, o poder público complementa a remuneração da empresa por meio de contribuições regulares, isto é, o pagamento do valor mais imposto e encargos; e b) concessão administrativa, que é quando não é possível ou conveniente cobrar do usuário pelo serviço de interesse público prestado pelo parceiro privado. Assim, a remuneração da empresa é integralmente feita pelo poder público.

SUMMA, 2015, p. 24), a elevação de subsídios ao setor de energia elétrica, a manutenção dos preços dos combustíveis abaixo do nível internacional etc (capítulo 2¹⁰³). Nas palavras de Sicsú (2016),

Tecnicamente falando: [Lula] colocava dinheiro principalmente na mão de quem tem alta propensão a consumir – que são os pobres e os trabalhadores de baixa renda. Essas camadas são dinamizadoras da economia porque gastam tudo que recebem e estimulam o comércio e a produção. Geram, portanto, emprego, salário, lucros e investimento. Diferentemente, Dilma fez política econômica pelo lado da oferta, como rotulam os economistas. Fica mais claro se rotularmos tal política de política econômica empresarial. O modelo Dilma colocou recursos públicos nas mãos dos empresários e reduziu seus custos – apostava (e aposta) que eles, assim, invistam e gerem empregos (SICSÚ, 2016, p. 2).

Neste caso, podemos dizer que foi o retorno da “Lei de Say¹⁰⁴”? Talvez não. Porém, somos levados a pensar nessa possibilidade, pois, como mostramos acima, com uma redução de custos para as empresas (e redução da taxa de juros e da desvalorização do câmbio), o governo Dilma achou que o setor privado lideraria o crescimento econômico através de investimentos e das exportações. Porém, segundo a teoria keynesiana/pós-keynesiana, o investimento (e o emprego) não aumenta só porque há uma redução do custo de produção. Na verdade, “não é improvável que o empresário individual, vendo diminuir seus próprios custos, comece negligenciando efeitos sobre a demanda de seu produto e atue baseado na hipótese de que será capaz de vender com lucro uma produção maior que a de antes” (KEYNES, 1982, p. 203-204). Contudo, quando a produção não se realizar¹⁰⁵, haverá, posteriormente, um efeito contrário, ou seja, a eficiência marginal do capital diminuirá e provocará o adiamento do investimento e do consumo. Inclusive, como vimos na primeira parte deste trabalho, referente à teoria keynesiana/pós-keynesiana, é a queda no consumo (maior preferência pela liquidez) que torna as fases de recessão e crise tão “intratáveis”.

Portanto, como vimos na teoria pós-keynesiana, o importante é prever a demanda efetiva, ou melhor, é fundamental que o governo crie condições favoráveis para a expansão do consumo, pois, indiretamente, estará incentivando o investimento, o emprego e a renda. Mas no primeiro governo Dilma fez-se o contrário, houve um incentivo a oferta, mesmo com uma demanda em queda (e grande parte dessa

¹⁰³ Página 71.

¹⁰⁴ Segundo a Lei de Say, a oferta cria a sua própria procura.

¹⁰⁵ Na teoria marxista, a realização da produção, ou do capital mercadoria, significa, em termos correntes, precisamente a venda das mercadorias produzidas.

desaceleração da demanda foi por mérito, justamente, do governo Dilma, que utilizou uma política fiscal apertada para não pôr em risco a meta de inflação). Ou, de forma similar, o governo Dilma, ao centrar as atenções na oferta agregada e ao admitir que “choques” de demanda, especificamente, monetários, causa, apenas, inflação (não afetam o nível de atividade econômica), resgata os mesmos fundamentos da teoria clássica (a teoria quantitativa da moeda, que vimos na parte sobre FHC, por exemplo).

Outro ponto negativo, ou melhor, outra diferença entre o que foi feito no primeiro governo Dilma e a teoria pós-keynesiana, ficou por conta do sistema tributário que continuou regressivo, apesar de não ser uma exclusividade do seu governo, pois, como vimos nas seções anteriores, tanto o governo FHC (1995-2002) como o governo Lula (2003-2010) praticou uma política tributária regressiva, que penalizou as classes de renda mais baixas. Entretanto, para Gentil e Hermann (2015), a regressividade do sistema tributário, no governo Dilma, se aprofundou. Segundo os autores, houve uma ampliação dos impostos sobre a renda da pessoa física, sobre a folha de pagamentos e as contribuições sociais aumentaram sua participação no PIB de 9,5%, em 2002, para 10,6%, em 2007, e, após uma desaceleração, retomaram a marcha ascendente até alcançar 12,9%, em 2013 (GENTIL; HERMANN, 2015, p. 11). Ainda segundo os autores, “do aumento de 3,5 p.p. na carga tributária total nos anos 2004-2012, de grande dinamismo do mercado de trabalho, 2,6 p.p. (74%) se deram em tributos que incidem sobre a renda do trabalho e apenas 0,9 p.p. (26%) nos impostos sobre o lucro” (ORAIR *apud* GENTIL; HERMANN, 2015, p. 11).

Portanto, ao invés de Dilma ter feito uma reforma no sistema tributário, tornando-o progressivo, ou seja, onde quem pagaria mais impostos seriam os indivíduos de maior renda, pois é mais justo, mais democrático e, na visão pós-keynesiana, ajudaria na redistribuição de renda e elevaria o consumo, o que se viu foi o contrário. Em outras palavras, Dilma tornou o sistema tributário ainda mais regressivo. Esta tendência reforça a tese de que o sistema de proteção social brasileiro é financiado pelos próprios beneficiários, anulando parcialmente os efeitos redistributivos da política fiscal (GENTIL; HERMANN, 2015, p. 11-12).

Por fim, depois do exposto nos parágrafos acima, é nítida a intenção do governo Dilma em querer por em prática (“ressuscitar”) as ideias, “raiz”, liberais. Ou seja, o Estado, através do uso de uma política fiscal baseada no aumento dos gastos públicos, foi visto como o “vilão” (causador de inflação) e, assim, houve uma clara tentativa de desarticulá-lo (desativá-lo). Na verdade, o governo Dilma se empenhou

mesmo foi na adoção de políticas do lado da oferta. Uma clara simpatia com a teoria (Lei de Say) que defende a redução de custos para as empresas, em prol de maiores investimentos e emprego. Porém, Dilma não “sabia” que, como posto claramente pela teoria keynesiana e pós-keynesiana, o que importa é a demanda efetiva. Sem ela, não há eficiência marginal do capital, expectativa de lucro e, portanto, não há investimento e, conseqüentemente, emprego e renda. De forma similar, se a teoria pós-keynesiana informa que a melhor “estrada” é a que leva a um país marcado por um “governo grande”, que utiliza a política fiscal com o objetivo de manter a confiança dos empresários sempre em alta, pois assim haverá maiores investimentos, emprego e renda (um mundo com mais emprego e melhor distribuição de renda), Dilma, “manobrando o seu carro”, pegou a “estrada” em sentido contrário.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como vimos neste trabalho, a política fiscal, que são os gastos públicos e os tributos, para os autores pós-keynesianos, tem como objetivo principal combater o desemprego e a arbitrária e desigual distribuição de renda e da riqueza que, na visão pós-keynesiana, são os principais problemas da economia moderna. De outro modo, para os pós-keynesianos, uma economia capitalista depende da disposição dos empresários em produzir (e investir). Porém, essa disposição diminuirá sempre que houver razões para temer que a demanda agregada seja insuficiente para absorver a produção ou quando o futuro se tornar excessivamente incerto, e não permitir que se faça previsão da demanda agregada com algum grau de confiança. Quando isso ocorre, os empresários buscarão “refúgio” na acumulação de dinheiro, e o emprego e os níveis de atividade econômica declinarão. Neste caso, para os pós-keynesianos, a política fiscal, principalmente através do aumento dos gastos públicos, é de suma importância para manter a expectativa dos empresários em relação ao rendimento dos investimentos futuros (ou a disposição para investir) elevada, pois, assim, o nível de produção e, conseqüentemente, do emprego e da renda não serão comprometidos ou afetados.

Contudo, a política fiscal, tanto do governo Lula como do governo Dilma, não seguiu essa “lógica” pós-keynesiana. O primeiro governo Lula (2003-2006), por exemplo, se iniciou dando continuidade às políticas macroeconômicas de caráter neoliberal do governo FHC, sobretudo, através do aumento da taxa básica de juros e do superávit primário (que é “fruto” de corte dos gastos públicos e/ou aumento dos tributos) para conter a inflação e promover o crescimento econômico. Porém, como foi observado, se FHC implantou um “Plano A”, neoliberal, no primeiro governo Lula o que se viu foi um “Plano A+”, ou seja, além de elevar a meta de superávit primário e aumentar a taxa básica de juros, Lula implantou a Reforma da Previdência e a Lei de Falências, que retiraram direitos trabalhistas e limitaram o acesso de trabalhadores aos recursos das empresas em dificuldades financeiras, recebendo, assim, elogios por parte do FMI e o reconhecimento da “competência e serenidade” por parte dos mercados financeiros doméstico e internacional.

Entretanto, foi mostrado neste trabalho que ainda em meados de 2006 (portanto, no final do primeiro mandato de Lula), essas políticas econômicas contracionistas (neoliberais) foram substituídas por políticas expansionistas e, neste caso, os gastos públicos foram aumentados, principalmente, em programas de

infraestrutura (PAC) e transferência de renda (Bolsa Família). Esses programas de transferência de renda, somado aos ajustes do salário mínimo, foram de suma importância para promover uma melhor distribuição de renda e ampliar o mercado doméstico que, por sua vez, é fundamental para diminuir a dependência do mercado internacional. Em outras palavras, a política fiscal (e monetária) expansionista, ou anticíclica, adotada a partir do final do primeiro governo Lula, e que foi intensificada no seu segundo governo (2007-2010) (sobretudo, para conter o avanço da crise financeira mundial), foi fundamental para trazer de volta o investimento e, com isso, mais empregos, uma maior renda e mais consumo. O que levou vários autores a considerarem a política fiscal neste período da economia brasileira como de cunho pós-keynesiano.

Porém, a política fiscal (e monetária) adotada entre 2006 e 2010 não foi, de fato, uma ruptura com as ideias neoliberais e, portanto, também não pode ser considerada pós-keynesiana. Na verdade, apesar da orientação anticíclica que marcou a condução da política econômica durante o final do primeiro governo Lula e, praticamente, em todo o seu segundo mandato, principalmente, entre os anos de 2008 e 2009, o tripé macroeconômico (câmbio flutuante, meta de inflação e meta de superávit primário), cujo objetivo interessa a um grupo político neoliberal formado por capitalistas rentistas e financistas, nunca foi abandonado. Ele foi, no máximo, flexibilizado sem, no entanto, sofrer descaracterização. Ou, nas palavras de Oreiro (*apud* NUNES, 2014, p. 02), “não houve mudança na matriz macroeconômica [...] Foi mantida a lógica do modelo anterior [tripé macroeconômico], só que o governo passou a testar os seus limites”.

Do lado fiscal, por exemplo, embora afrouxada para permitir conciliar a redução da arrecadação (proveniente do desaquecimento da economia e das desonerações tributárias) com a manutenção dos gastos públicos com investimentos e políticas sociais, não significou o abandono do superávit primário, embora este tenha atingido, em 2009, um patamar inferior em relação aos anos anteriores. Além disso, depois do PIB atingir 7,6%, em 2010, o medo de que a inflação ultrapassasse o teto da meta, que atualmente é de 6,5%, fez com que as políticas fiscal e monetária se tornassem, novamente, contracionistas e, assim, o início do governo Dilma foi marcado pela necessidade de desacelerar o crescimento econômico do país, mostrando que a inflação no centro da meta ainda era (e é) a principal prioridade do governo. O resultado foi uma queda nas expectativas dos empresários (setor produtivo), marcada por

apreensão e receio em relação ao futuro, e que perdurou por todo o primeiro governo Dilma (2011-2014).

Essa nova inflexão nas políticas econômicas durante o governo Dilma mostra, também, que os governos do Partido dos Trabalhadores (no caso, Lula) só interferiram na economia para enfrentar a crise financeira, em 2008. Porém, um governo pós-keynesiano não intervém na economia apenas na crise, se retirando assim que a mesma é contida. De modo similar, e com base no pensamento pós-keynesiano, um governo não deve intervir apenas no curto prazo, como defende alguns economistas neoclássicos, pois “uma socialização ampla dos investimentos” (no sentido de que o investimento público, juntamente com o setor privado, é importante em todas as épocas) é fundamental para promover um crescimento sustentável.

Assim, através do método hipotético-dedutivo, onde foi feita uma conceitualização da política fiscal no pensamento pós-keynesiano, além de observações cuidadosas sobre a política fiscal nos doze primeiros anos de governo do PT, refutamos a hipótese levantada no início deste texto, na qual foi colocado que a política fiscal implantada entre os anos de 2003 até 2014 (governos Lula e Dilma) foi de característica pós-keynesiana. Para que um governo seja considerado pós-keynesiano, é preciso que o mesmo olhe para o setor produtivo, ou seja, que adote políticas macroeconômicas, sobretudo fiscal, com foco nos investimentos produtivos, tanto em épocas de crise, para gerar um efeito multiplicador na economia, quanto em épocas de prosperidade, para acionar o efeito estabilizador e, assim, evitar uma nova “grande” crise. É necessário quebrar o papel hegemônico do capital financeiro, que insiste em conduzir os recursos para a especulação, atividade econômica antissocial, que não cria nem bens nem empregos. Além do mais, em tempos de “paz econômica”, é preciso que o governo adote uma política tributária progressiva, mais democrática e justa, para redistribuir melhor a renda e, conseqüentemente, aumentar a demanda agregada interna.

REFERÊNCIAS

AFONSO, Antônio. A Eficiência do Estado. In: BOUERI, Rogério; SABOYA, Maurício. **Aspectos do Desenvolvimento Fiscal**. Brasília: Ipea, 2007.

AFONSO, José Roberto Rodrigues. **Keynes, crise e política fiscal**. São Paulo: Saraiva, 2012.

_____. **Política Fiscal no Brasil no Contexto da Crise**. Tese de Doutorado. Campinas: IE/UNICAMP, 2010.

AMADEO, Edward J.; DUTT, Amitava Krishna. Os Keynesianos Neo-ricardianos e os Pós-keynesianos. In: LIMA, Gilberto Tadeu; SICSÚ, João. **Macroeconomia do Emprego e da Renda: Keynes e o Keynesianismo**. Barueri, SP. Manole, p. 77-144, 2003.

ARAUJO, Assilio Luiz Zanella. Avaliação crítica do regime de metas de inflação a partir de uma ótica pós-keynesiana. **Revista Análise Econômica**. Porto Alegre, v. 31, n. 60, p. 18, setembro de 2013.

ARAUJO, Victor Leonardo; GENTIL, Denise Lobato. Avanços, recuos, acertos e erros: uma análise da resposta da política econômica brasileira à crise financeira internacional. **Texto para Discussão**. Rio de Janeiro:IPEA, p. 1-37, 2011.

BARBOSA, Nelson. Dez Anos de Política Econômica. In: SADER, Emir. **10 Anos de Governos Pós-Neoliberais no Brasil: Lula e Dilma**. São Paulo, SP. Boitempo; Rio de Janeiro. FLACSO Brasil, p. 69-102, 2013.

BARBOSA, Nelson; SOUZA, José Antonio Pereira. A Inflexão do Governo Lula: Política Econômica, Crescimento e Distribuição de Renda. p. 1-42, 2010. Disponível em: <<http://nodocuments.files.wordpress.com/2010/03/barbosa-nelson-souza-jose-antonio-pereira-de-a-inflexão-do-governo-lula-politica-economica-crescimento-e-distribuicao-de-renda.pdf>> Acesso em: 10 de dez. de 2015.

BARRIONUEVO FILHO, Arthur; LUCINDA, Cláudio Ribeiro. Teoria da Regulação. In: ARVATE, Paulo; BIDERMAN, Ciro. **Economia do Setor Público no Brasil**. Rio de Janeiro. Elsevier, p. 47-71, 2004.

BORGES NETO, João Machado. Governo Lula: uma opção neoliberal. In: PAULA; João Antônio. **Adeus ao desenvolvimento: a opção do governo Lula**. Belo Horizonte: Autêntica, p. 69-91, 2005.

BRASIL, Banco Central. Histórico das Taxas de Juros. Disponível em: <www.bcb.gov.br/?COPOMJUROS> Visualizado no dia 1 de agosto, 2015.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. O Governo Dilma Frente ao “Tripé Macroeconômico” e à Direita Liberal e Dependente. **Revista Novos Estudos**. São Paulo, n. 95, p. 5-15, março de 2013.

_____. Taxa de câmbio, doença holandesa e industrialização. **Cadernos FGV Projetos**. São Paulo-SP, p. 68-73, 5 de março de 2010.

CAMPEDELLI, André Luis; LACERDA, Antonio Corrêa. Uma Crítica Pós-keynesiana ao Regime de Metas de Inflação (RMI) no Brasil. **Revista Pesquisa e Debate**. São Paulo, v. 25, n. 2, p. 1-22, julho-dezembro/2014.

CARVALHO, Fernando C. Equilíbrio fiscal e política econômica keynesiana. **Revista Análise Econômica**. Porto Alegre, ano 26, n. 50, p. 7-25, setembro de 2008.

_____. Keynes e o Longo Período. In: LIMA, Gilberto Tadeu; SICSÚ, João. **Macroeconomia do Emprego e da Renda: Keynes e o Keynesianismo**. Barueri, SP. Manole, p. 29-59, 2003.

_____. FHC, Lula e a desconstrução da esquerda. In: PAULA; João Antônio. **Adeus ao desenvolvimento: a opção do governo Lula**. Belo Horizonte: Autêntica, p. 93-103, 2005.

_____. Stabilizing an Unstable Economy. **Pesquisa e Planejamento Econômico: Resenha Bibliográfica 2**. Rio de Janeiro. Vol. 17, n. 1, p. 257-264, abril de 1987.

CEDERJ. **Políticas Econômicas**. Disponível em: < www.cederj.edu.br>. Visualizado no dia 22 de janeiro, 2015.

CLETO, Carlos Ilton; DEZORDI, Lucas. **Políticas Econômicas**. Coleção Gestão Empresarial FAE/Gazeta do povo. Livro 1, cap. 2, 2002.

CORRÊA, Vanessa Petrelli. Mudanças de cenário, crescimento distributivo e arrocho fiscal: inconsistências desta equação. **Revista Política Social e Desenvolvimento**. São Paulo, ano 03, p. 18-25, janeiro/2015.

COUTO, Ana Cristina Lima; ET AL. O regime de metas de inflação no Brasil: características e algumas críticas aos seus principais fundamentos. **A Economia em Revista**. Maringá-PR, v. 18, n. 2, p. 85-98, dezembro de 2010.

CURADO, Marcelo; NASCIMENTO, Gabrieli Muchalak. O governo Dilma: da euforia ao desencanto. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**. Curitiba, v. 36, n. 128, p. 33-48, jan./jun. 2015.

DATHEIN, Ricardo. **Uma Introdução à Teoria Pós-keynesiana**. UFRGS: Porto Alegre, p. 14, abril de 2002.

DAVIDSON, Paul. Resgatando a Revolução Keynesiana. In: LIMA, Gilberto Tadeu; SICSÚ, João. **Macroeconomia do Emprego e da Renda: Keynes e o Keynesianismo**. Barueri, SP. Manole, p. 3-28, 2003.

_____. Colocando as Evidências em Ordem. **Ensaio FEE**: Porto Alegre. Ano 17, n. 2, suplemento, p. 7-41, 1996.

FERNANDES, Carlândia Brito Santos. O Comportamento da Política Fiscal: de 1990 aos Anos Recentes. Disponível em: <<http://www.fipe.org.br/Content/downloads/publicacoes/bif/2015/17-24-carl.pdf>>. Visualizado no dia 16 de agosto de 2015.

FERRARI FILHO, Fernando. Por que os resultados econômicos esperados para o final do governo Lula da Silva não nos asseguram uma estabilidade macroeconômica consistente? **Revista Economia e Tecnologia**. Curitiba-PR, ano 07, volume especial, p. 55-62, 2011.

FILGUEIRAS, Luiz; ET AL. Modelo Liberal-Periférico e Bloco de Poder: Política e Dinâmica Macroeconômica nos Governos Lula. In: MAGALHÃES, João Paulo de Almeida. **Os Anos Lula: Contribuições para um Balanço Crítico 2003-2010**. Rio de Janeiro: Garamond, p. 35-70, 2010.

FOLHA DE S. PAULO, Jornal. Entenda a crise econômica da Argentina. Disponível em: <www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u93997.shtml>. Visualizado no dia 18 de janeiro de 2016.

FUNDAP, Grupo de Economia. Nível de Atividade no Governo Dilma: Determinantes do Baixo Crescimento Econômico. **Boletim de Economia**. São Paulo, n. 28, p. 5-14, junho de 2014.

GENTIL, Denise Lobato. A Contra-reforma da Previdência. **3º Curso CNTU**. Rio de Janeiro: IE/UFRJ, p. 1-37, 21 de jan. de 2016.

GENTIL, Denise Lobato. Reforma tributária, desoneração da folha e o arranjo fiscal atual. **Boletim Tributação e Cidadania**. Fundação Anfip, n. 4. p. 8, agosto de 2011.

GENTIL, Denise Lobato; HERMANN, Jennifer. A política fiscal do primeiro governo Dilma Rousseff: ortodoxia e retrocesso. **Seminário de Pesquisa**. Rio de Janeiro: UFRJ, p. 19, 17 de nov. de 2015.

GIAMBIAGI, Fábio. A Política Fiscal do Governo Lula em Perspectiva Histórica: Qual é o Limite para o Aumento do Gasto Público? **Revista Planejamento e Políticas Públicas**. São Paulo, n. 27, p.5-60, junho-dezembro/2004.

GOBETTI, Sérgio Wulff; AMADO, Adriana Moreira. Ajuste Fiscal no Brasil: Algumas Considerações de Caráter Pós-Keynesiano. **Revista de Economia Política**. São Paulo, v. 31, n. 1, p. 139-159, janeiro-março/2011.

GONÇALVES, Reinaldo. **Desenvolvimento às avessas: verdade, má-fé e ilusão no atual modelo brasileiro de desenvolvimento**. Rio de Janeiro: LTC, 2014.

HERMANN, Jennifer. Ascensão e queda da política fiscal: de Keynes ao “autismo fiscal” dos anos 1990-2000. **Encontro da ANPEC**. Rio de Janeiro: IE/UFRJ, 16 p. 2006.

IPEA. **Brasil em desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas**. Brasília: IPEA, v. 1, 2010.

KEYNES, John Maynard. **A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda**. São Paulo: Atlas, 1982.

_____. Ex-post e Ex-ante. CW, XIV. 1. ed. 1937b; Trad. brasileira de Antonio Carlos Macedo e Silva e Mariano Laplane. UNICAMP/IE, mimeo, 5 p., s.d.

_____. **John Maynard Keynes**. Organizado por Tamás Szmrecsányi. Tradução de Miriam Moreira Leite. 2º edição. São Paulo: Ática, 224 p. 1984.

KREGEL, Jan A. Notas Sobre os “Padrões” na Obra de Keynes. In: LIMA, Gilberto Tadeu; SICSÚ, João. **Macroeconomia do Emprego e da Renda: Keynes e o Keynesianismo**. Barueri, SP. Manole, p. 61-75, 2003.

_____. Existem Alternativas para as Estratégias de Desenvolvimento na América Latina? **Seminário Sobre Desenvolvimento: Um Debate a partir da Agenda Nacional de Desenvolvimento-AND**. Brasília-DF, p. 1-29, 22 de março de 2006.

LOPES, Mariana de Lourdes Moreira. O Predomínio da Política Monetária Sobre a Política Fiscal: Uma Crítica Pós-Keynesiana. **Tópicos Especiais de Finanças Públicas**. Brasília. 2009.

LOPREATO, Francisco Luiz C. **Caminhos da política fiscal do Brasil**. São Paulo: Editora Unesp, 2013.

LOURENÇO, André Luis Correia. O pensamento de Hyman P. Minsky: alterações de percurso e atualidade. **Revista Economia e Sociedade**. Campinas, v. 15, n. 3, p. 445-474, dezembro de 2006.

MAGALHÃES, João Paulo de Almeida. Estratégias e Modelos de Desenvolvimento. In: MAGALHÃES, João Paulo de Almeida. **Os Anos Lula: Contribuições para um Balanço Crítico 2003-2010**. Rio de Janeiro: Garamond, p. 19-34, 2010.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de Metodologia Científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MATTOS, Fernando Augusto Mansor; JAYME JR, Frederico G. Ganhos sociais, inflexões na política econômica e restrição externa: novidades e continuidades no governo Lula. **Revista Economia e Tecnologia**. Curitiba-PR, ano 07, volume especial, p. 35-48, 2011.

MATTOSO, Jorge. Dez Anos Depois... In: SADER, Emir. **10 Anos de Governos Pós-Neoliberais no Brasil: Lula e Dilma**. São Paulo, SP. Boitempo; Rio de Janeiro. FLACSO Brasil, p. 111-121, 2013.

MEADE, James. A Revolução Keynesiana. In: KEYNES, Milo. **Ensaio Sobre John Maynard Keynes**. Rio de Janeiro. Paz e Terra, p. 53-60, 1977.

MESQUITA, Mario. A Política Econômica do Governo Dilma: a Volta do Experimentalismo. In: **Centro de Debates de Políticas Públicas. Coletânea de Capítulos da Agenda “Sob a Luz do Sol”**. São Paulo, 12 p., 2014.

MINSKY, Hyman P. **Estabilizando uma Economia Instável**. Osasco, SP. Novo Século Editora, 2009.

MOLLO, Maria de Lourdes Rollemberg. A questão da austeridade na política econômica. In: BELLUZZO, Luiz Gonzaga de Mello; BASTOS, Pedro Paulo Zahluth. **Austeridade pra quem? Balanço e perspectiva do governo Dilma Rousseff**. São Paulo: Carta Maior; Fundação, p. 83-88, 2015.

MOLLO, Maria de Lourdes Rollemberg; SILVA, Maria Luiza Falcão. A Liberalização do Câmbio no Brasil: Revisitando a Discussão dos Pressupostos Teóricos Embutidos nas Prescrições Cambiais Alternativas. **Revista Estudos Econômicos**. São Paulo, v. 29, n. 2, p. 189-227, abril-junho/2009.

MORAIS, Lecio; SAAD-FILHO, Alfredo. Da economia política à política econômica: o novo-desenvolvimentismo e o governo Lula. **Revista de Economia Política**. São Paulo, vol. 31, n. 4, p. 507-527, 2011.

NUNES, Fernanda. Política de Dilma é criticada até por pós-keynesianos. **Brasil Econômico**. p. 4, fev/2014. Disponível em: <<http://brasileconomico.ig.com.br>> Acesso em: 30 de set. de 2015.

O GLOBO. Lula: crise é tsunami nos EUA e, se chegar ao Brasil, será “marolinha”. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/economia/lula-crise-tsunami-nos-eua-se-chegar-ao-brasil-sera-marolinha-3827410>>. Acesso em: 26 de set. de 2015.

OREIRO, José Luís. Flexibilidade salarial, equilíbrio com desemprego e desemprego de desequilíbrio. **Revista Brasileira de Economia**. Rio de Janeiro, v. 51, n. 3, p. 347-378, jul/set de 1997.

OREIRO, José Luís; ET AL. Controle da Dívida Líquida e Política Fiscal: Uma Alternativa para um Crescimento Auto-sustentado da Economia Brasileira. In: SICSÚ, João; OREIRO, José Luís; PAULA, L. F. (orgs). **Agenda Brasil: Políticas Econômicas para o Crescimento com Estabilidade de Preços**. Barueri/SP: Manole, 2004.

OREIRO, José Luís; FEIJÓ, Carmem A. Desindustrialização: conceituação, causas, efeitos e o caso brasileiro. **Revista de Economia Política**. São Paulo, vol. 30, n. 2, p. 219-232, abril-junho/2010.

PIRES, Julio Manuel; ANDRÉ, Fernandes Galhardo. Caminhando em círculo: idas e vindas da política econômica do governo Dilma. **Revista Pesquisa e Debate**. São Paulo, v. 26, n. 1, p. 197-215, janeiro-março/2015.

RIANI, Flávio. **Economia do Setor Público: Uma Abordagem Introdutória**. Rio de Janeiro. LTC, 2011.

ROBINSON, Joan. O que Aconteceu à Revolução Keynesiana? In: KEYNES, Milo. **Ensaio Sobre John Maynard Keynes**. Rio de Janeiro. Paz e Terra, p. 101-110, 1977.
SANDRONI, Paulo (Org.). **Novíssimo Dicionário de Economia**. 1. ed. São Paulo: Editora Best Seller, 1999.

RODRIGUES, Ana Carolina; FERRONATO, Melânia. Breve discussão sobre os métodos científico, dedutivo, indutivo e hipotético-dedutivo. **Revista Partes**. São Paulo-SP, p. 11, 01 de dez. de 2010. Disponível em: <www.partes.com.br/reflexao/sobremetodos.asp> Visualizado em: 28 de março de 2016.

ROSSI, Pedro; BIANCARELLI, André. Do industrialismo ao financismo. **Revista Política Social e Desenvolvimento**. São Paulo, ano 03, p. 14-17, janeiro/2015.

SADER, Emir. A construção da hegemonia pós-neoliberal. In: SADER, Emir. **10 Anos de Governos Pós-Neoliberais no Brasil: Lula e Dilma**. São Paulo, SP. Boitempo; Rio de Janeiro. FLACSO Brasil, p. 135-143, 2013.

SERRANO, Franklin. Cinco dúvidas sobre o ajuste fiscal. **Indicadores Econômicos FEE**. Porto Alegre, v. 28, n. 4, p. 153-160, 2001.

SERRANO, Franklin; SUMMA, Ricardo. Demanda agregada e a desaceleração do crescimento econômico brasileiro de 2011 a 2014. Center for Economic and Policy Research. Washington, DC. Traduzido por Marina Terra, agosto/2015. Disponível em: <<http://cepr.net/em-portugues/relatorios/demanda-agregada-e-a-desaceleracao-do-crescimento-economico-brasileiro-de-2011-a-2014>> Acesso em: 04 de jan. de 2016.

SICSÚ, João. **Dez Anos que Abalaram o Brasil. E o Futuro?** São Paulo: Geração Editorial, 2013.

_____. De Levy a Barbosa, o que (não) mudou. **Carta Capital**. São Paulo, p. 5, 01 de mar. de 2016. Disponível em: <www.cartacapital.com.br>. Visualizado em: 01 de mar. de 2016.

_____. Definições, Primeiros Resultados e Perspectivas da Política Econômica do Governo Lula. **Revista Economia e Sociedade**. Campinas, v. 12, n. 2, p. 311-327, jul./dez. 2003.

_____. PAC: Quatro Anos Depois o Governo Tenta Mudar o Rumo. In: SICSÚ, João. **Arrecadação (de onde vem?) e gastos públicos (para onde vão?)**. São Paulo: Boitempo, p. 93-98, 2007.

_____. Políticas Não-monetárias de Controles da Inflação: Uma proposta Pós-keynesiana. **Revista Análise Econômica**. Porto Alegre, v. 21, n. 39, 24 p., março de 2003.

SICSÚ, João; MARINGONI, Gilberto. Avaliando o desempenho do PT e do governo Lula: quem perdeu? Quem ganhou? In: PAULA; João Antônio. **Adeus ao desenvolvimento: a opção do governo Lula**. Belo Horizonte: Autêntica, p. 105-122, 2005.

SILVA, Adroaldo Moura. Apresentação: Keynes e a Teoria Geral. In: KEYNES, John Maynard. **A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda**. São Paulo: Nova Cultural Ltda, p. 5-24, 1996.

SILVA, José Alderir. A questão da desindustrialização no Brasil. **Revista Economia e Tecnologia**. Curitiba-PR, vol. 10, n. 1, p. 45-75, jan-mar/2014.

SILVA, Luiz Inácio Lula. Carta ao Povo Brasileiro. Resoluções de Encontros e Congressos e Programas de Governo: Partido dos Trabalhadores. São Paulo, p. 04, 22 de junho de 2002. Disponível em: <<http://www.fpabramo.org.br/uploads/cartaopovobrasileiro.pdf>> Acesso em: 11 de set. de 2015.

SILVA, Maria Luiza Falcão. Plano Real e Âncora Cambial. **Revista de Economia Política**. São Paulo, v. 22, n. 3, p. 3-24, julho-setembro/2002.

SINGER, Paul. Políticas sociais e econômicas do governo Lula. In: PAULA; João Antônio. **Adeus ao desenvolvimento: a opção do governo Lula**. Belo Horizonte: Autêntica, p. 171-178, 2005.

TERRA, Fábio; FERRARI FILHO, Fernando. As políticas fiscal e monetária em Keynes: reflexões para a economia brasileira no período pós-Plano Real. **III Encontro da Associação Keynesiana Brasileira**. São Paulo: AKB, 17 p. 11 a 13-08-2010.

_____. As Disfunções do Capitalismo na Visão de Keynes e suas Proposições Reformistas. **Revista Economia Contemporânea**. Rio de Janeiro, v. 15, n. 2, p. 271-295, mai-ago/2011.

_____. As Políticas Econômicas em Keynes: Reflexões para a Economia Brasileira no Período 1995-2011. In: **Encontro Nacional de Economia ANPEC – Associação Nacional dos Centros de Pós-Graduação em Economia**. Natal-RN, p. 1-19, 2014.

TOMBINI, Alexandre. Pronunciamento à Comissão de Assuntos Econômicos do Senado. Disponível em: <www.bcb.gov.br> Acesso em: 15 de set. 2015.

TOYE, John. O papel da Política Fiscal para a Estabilização e o Crescimento Econômicos: O Exemplo do Sistema de Controle dos Gastos Públicos na Grã-Bretanha. In: BOUERI, Rogério; SABOYA, Maurício. **Aspectos do Desenvolvimento Fiscal**. Brasília: Ipea, 2007.

TRISTÃO, Ellen. A opção neoliberal do primeiro mandato do governo Lula. **Revista Ser Social**. Brasília, v. 13, n. 28, p. 104-128, jan./jun. 2011.

VILLARREAL, René. **A Contra-Revolução Monetarista**. São Paulo: Record, 1984.