



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MARINGÁ

CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS

DEPARTAMENTO DE ECONOMIA

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS ECONÔMICAS

RAFAEL OBERLEITNER CROZATTI

FUNDAMENTOS DO NOVO-DESENVOLVIMENTISMO

BRASILEIRO NOS GOVERNOS LULA E DILMA (2003-2014)

MARINGÁ – PR

2016

RAFAEL OBERLEITNER CROZATTI

**FUNDAMENTOS DO NOVO-DESENVOLVIMENTISMO
BRASILEIRO NOS GOVERNOS LULA E DILMA (2003-2014)**

DISSERTAÇÃO:

Apresentada ao Programa de Pós-Graduação
em Ciências Econômicas da Universidade
Estadual de Maringá como requisito parcial à
obtenção do título de Mestre em Economia.

ORIENTADORA:

Prof^ª. Dr^ª Eliane Cristina de Araújo
Sbardellati

**MARINGÁ – PR
2016**

RESUMO

O objetivo deste trabalho é analisar os governos Lula e Dilma (2003-2014) sob o arcabouço teórico desenvolvimentista. Como justificativa para esta pesquisa reside o fato de que a compreensão da condução da política econômica nos governos Lula e Dilma tem sido alvo de intenso debate na academia e na sociedade brasileira. O Novo-desenvolvimentismo surge como uma alternativa a ortodoxia convencional superada na década de 1990 e mesmo ao Velho-desenvolvimentismo, sendo associado às ações no âmbito de política econômica dos governos em análise. Para tanto, este trabalho é organizado metodologicamente da seguinte maneira: (i) o primeiro capítulo, como introdução tem por interesse contextualizar a pesquisa em seus aspectos teóricos, políticos e econômicos; (ii) o segundo capítulo analisa os fundamentos teóricos do Desenvolvimentismo, Novo-desenvolvimentismo e Social-desenvolvimentismo, (iii) o terceiro capítulo sistematiza o desempenho da economia brasileira nos governos Lula (2003-2010) e Dilma (2011-2014), bem como as principais políticas econômicas adotadas por cada governo; (iv) o quarto capítulo desenvolve uma associação dos elementos teóricos apresentados no capítulo 2 com a análise da economia brasileira (2003-2014) desenvolvida no capítulo 3, a fim de verificar se os ideais novo-desenvolvimentistas são a real identidade desse período na condução da política econômica dos governos Lula e Dilma e, por fim; (v) o quinto capítulo apresenta as conclusões finais da pesquisa desenvolvida ao longo dos capítulos anteriores. Constatase de maneira pragmática que a coalizão de classes hoje no Brasil não pode mais ser compreendida como liberal-dependente como visto na década de 1990 e meados dos anos 2000, porém é precoce afirmar que se trata de um pacto nacional-popular como pressupõe o Novo-desenvolvimentismo. O governo Lula, sobretudo no segundo mandato deu os primeiros passos no caminho da construção do pacto nacional desenvolvimentista, e o governo Dilma buscou de forma mais definida elaborá-lo logo nos primeiros anos de mandato.

Palavras-chave: Desenvolvimentismo; Governo Lula e Governo Dilma; Economia Brasileira.

ABSTRACT

The objective of this study is to analyze the Lula and Dilma (2003-2014) under the developmental theoretical framework. As justification for this research lies in the fact that the understanding of the economic policy in the Lula and Dilma has been intense debate target in the gym and in Brazilian society. The new developmentalism is an alternative to conventional orthodoxy surpassed in the 1990s and even the Old developmentalism, being associated with actions in the context of economic policy of the governments in question. Therefore, this work is organized methodologically as follows: (i) the first chapter, an introduction is to contextualize the research interest in its theoretical, political and economic aspects; (ii) the second chapter reviews the theoretical foundations of Developmentalism, New developmentalism and Social developmentalism, (iii) the third chapter systematize the performance of the Brazilian economy in the Lula government (2003-2010) and Dilma (2011-2014) and as the main economic policies adopted by each government; (iv) the fourth chapter develops a combination of theoretical elements presented in Chapter 2 with the analysis of the Brazilian economy (2003-2014) developed in chapter 3 in order to verify that the new developmentalist ideals are the real identity of this period in driving the economic policy of Lula and Dilma governments and finally; (v) the fifth chapter presents the final conclusions of the research carried out over the previous chapters. It appears pragmatically that the class coalition in Brazil today can not be understood as liberal-dependent as seen in the 1990s and mid-2000s, but it is early to say that it is a national-popular pact as presupposes New developmentalism. It appears pragmatically that the class coalition in Brazil today can not be understood as liberal-dependent as seen in the 1990s and mid-2000s, but it is early to say that it is a national-popular pact as presupposes New developmentalism. The Lula government, especially in the second term took the first steps on the path of building the developmental national pact, and the Dilma government sought more defined shape produce it in the first years in office.

Keywords: Developmentalism; Lula Government and Dilma Government; Brazilian Economy.

RAFAEL OBERLEITNER CROZATTI

**FUNDAMENTOS DO NOVO-DESENVOLVIMENTISMO
BRASILEIRO NOS GOVERNOS LULA E DILMA (2003-2014)**

Esta Dissertação foi julgada e aprovada para obtenção do **Título de Mestre em Economia**, no Programa de Pós-Graduação em Ciências Econômicas da Universidade Estadual de Maringá.

Maringá - PR, 29 de fevereiro de 2016.

BANCA EXAMINADORA:

Profª Drª. Eliane Cristina de Araújo Sbardellati (UEM)
Orientadora

Profª Drª. Rosalina Lima Izepão (UEM)
Membro

Profª Drª. Wendy Beatriz Witt Haddad Carraro (UFRGS)
Convidada

Profª. Drª. Maria de Fátima Garcia (UEM)
Suplente

*Dedicado a minha família, em especial,
aos meus pais, Antonio e Magda, por
todo exemplo, amor, apoio e confiança.*

AGRADECIMENTOS

A *Deus*, em primeiro lugar. Sem Ele não seria capaz de cumprir esta jornada.
“*Sei que nunca estou sozinho. Estou debaixo de tuas mãos*”.

A minha *família*, sobretudo, aos meus pais *Antonio* e *Magda*. Por todo exemplo, amor, apoio e confiança. A meu *irmão Carlos Eduardo*, *tios* e *primos*.

A *Patrícia*, companheira e amiga de todas as horas.

A minha *orientadora*, *Eliane*. Por toda convivência, ensinamentos e atenção.

As *professoras Maria de Fátima*, *Rosalina* e *Wendy*. Pela participação e contribuição em minha banca examinadora.

Aos meus *amigos*, em especial, aos da *Boca Maldita*, espaço de crescimento político e intelectual, *Anderson*, *Antonio*, *Beatriz*, *Carlos*, *Caroline*, *David*, *Felipe*, *Ivan*, *Rafael Durlo*, *Raul*, *Sérgio*, *Mateus*, *Rafael Ninno*.

Aos *professores* do Departamento de Economia e do Programa de Pós-Graduação em Ciências Econômicas. Por todo respeito, carinho e crescimento intelectual, político e amizade.

Aos *técnicos administrativos* do Departamento de Economia e do Programa de Pós-Graduação em Ciências Econômicas. Por todo respeito, apoio administrativo e amizade.

Ao *Governo do Estado do Paraná*, por meio da *Universidade Estadual de Maringá*. A *Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação*. Ao *Centro de Ciências Sociais Aplicadas*. Ao *Departamento de Economia*. Ao *Programa de Pós-Graduação em Ciências Econômicas*. Pela oportunidade e por oferecer todas as condições acadêmicas e administrativas para que esta etapa fosse cumprida.

Ao *Governo Federal do Brasil*, por meio da *Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior*. Pelo apoio financeiro através de bolsa de estudo durante todo o curso de Mestrado e investimento na Pós-Graduação deste país.

Aos *Conselheiros* do Conselho de Administração e do Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão da Universidade Estadual de Maringá. Pelo respeito, aprendizado e possibilidade de contribuir com a educação deste país.

“*Não vale a pena ser Economista se você não achar que tem que dar alguma contribuição da tua profissão, com a tua dignidade, com teu esforço, com teu talento, para o desenvolvimento deste país. O nosso sonho é evidentemente ser um país mais homogêneo, mais justo e mais igualitário*” (TAVARES, 2010).

“As páginas reunidas neste pequeno livro refletem todas, em graus diversos, o sentimento de angústia, gerado pelas incertezas que pairam sobre o futuro do Brasil. (...) pois há momentos na vida dos povos em que a falta mais grave dos membros da intelligentsia é a omissão. A ofensiva que visa vacinar a nova geração contra todo pensamento social que não seja inspirado na lógica dos mercados – portanto, vazio de visão histórica – já convenceu a grande maioria da inocuidade de toda tentativa de resistência. Interrompida a construção de um sistema econômico nacional, o papel dos líderes atuais seria o de liquidatários do projeto de desenvolvimento que cimentou a unidade do país e nos abriu uma grande opção histórica. (...) Mas como desconhecer que há situações históricas tão imprevistas que requerem a pureza da alma de um Dom Quixote para enfrentá-las com alguma lucidez? E como a História ainda não terminou, ninguém pode estar seguro de quem será o último a rir ou chorar” (FURTADO, 1992).

LISTA DE QUADROS

Quadro 1. Teoria estruturalista original comparada com a macroeconomia estruturalista do desenvolvimento	32
Quadro 2. Velho e Novo-Desenvolvimentismo	37
Quadro 3. Resumo do desempenho macroeconômico dos governos Lula (2003-2010)	83
Quadro 4. Resumo do desempenho macroeconômico dos governos Lula 2 (2007-2010) e Dilma 1 (2011-2014)	123
Quadro 5. Comparação entre as políticas macroeconômicas	135
Quadro 6. Comparação das estratégias de crescimento	137
Quadro 7. Crescimento da renda média <i>per capita</i> nos países asiáticos dinâmicos e nos principais países latino-americanos: 1990-2005	146

LISTA DE TABELAS

Tabela 1. Taxa de crescimento do PIB – 2003/2010	77
Tabela 2. Taxa de desemprego (referência 30 dias) – 2003/2010	77
Tabela 3. Taxa de inflação (IPCA) – 2003/2010	78
Tabela 4. Resultado primário do governo central (atualizados pelo IPCA) – R\$ milhões - 2003/2010	78
Tabela 5. Juros nominais pagos pelo governo central (atualizados pelo IPCA) – R\$ milhões - 2003/2010	79
Tabela 6. DPMFi fora do Banco Central (final do período) – R\$ milhões - 2002/2010	80
Tabela 7. Dívida externa registrada do setor público (final do período) – US\$ milhões - 2002/2010	80
Tabela 8. Reservas internacionais (final do período) – US\$ milhões - 2002/2010	81
Tabela 9. Exportações de bens – US\$ milhões - 2002/2010	81
Tabela 10. Conta de transações correntes – US\$ milhões - 2003/2010	82
Tabela 11. Investimento estrangeiro direto – US\$ milhões - 2003/2010	82
Tabela 12. Taxa de crescimento do PIB – 2007/2014	117
Tabela 13. Taxa de desemprego (referência 30 dias) – 2007/2014	117
Tabela 14. Taxa de inflação (IPCA) – 2007/2014	118
Tabela 15. Resultado primário do governo central (atualizados pelo IPCA) – R\$ milhões - 2007/2014	118
Tabela 16. Juros nominais pagos pelo governo central (atualizados pelo IPCA) – R\$ milhões - 2007/2014	119
Tabela 17. DPMFi fora do Banco Central (final do período) – R\$ milhões -2006/2014	120
Tabela 18. Dívida externa registrada do setor público (final do período) – US\$ milhões - 2006/2012	120
Tabela 19. Reservas internacionais (final do período) – US\$ milhões - 2006/2014 ...	121
Tabela 20. Exportações de bens – US\$ milhões - 2006/2014	121

Tabela 21. Conta de transações correntes – US\$ milhões - 2007/2014**122**

Tabela 22. Investimento estrangeiro direto – US\$ milhões - 2007/2014**122**

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABGFG - Agência Brasileira Gestora de Fundos e Garantias

ANEEL - Agência Nacional de Energia Elétrica

BB - Banco do Brasil

BC – Banco Central

BCE - Banco Central Europeu

BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico

CEF - Caixa Econômica Federal

CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina

CIDE - Contribuição sobre Intervenção no Domínio Econômico

CMN - Conselho Monetário Nacional

COFINS - Contribuição para Financiamento da Seguridade Social

COLLOR – Fernando Collor de Mello

COPOM – Comitê de Política Monetária

CPMF - Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira

CSLL - Contribuição Social sobre o Lucro Líquido

CUT - Central Única dos Trabalhadores

DBSP - Dívida Bruta do Setor Público

DILMA – Dilma Vana Rousseff

DLSP - Dívida Líquida do Setor Público

DPMFi - Dívida Pública Mobiliária Federal Interna

DRU - Desvinculação de Receitas da União

EMBRAPII - Associação Brasileira de Pesquisa e Inovação Industrial

EUA – Estados Unidos da América

EXIM BRASIL - Exportação do Brasil S.A

FGCE - Fundo Garantidor de Comércio Exterior

FGTS - Fundo de Garantia do Tempo de Serviço

FHC – Fernando Henrique Cardoso

FIESP – Federação das Indústrias de São Paulo

FINEP - Financiadora de Estudos e Projetos

FMI – Fundo Monetário Internacional

FPE - Fundo de Participação dos Estados

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

ICMS - Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços

IED - Investimento Estrangeiro Direto

INOVAR-AUTO - Incentivo à Inovação Tecnológica e Adensamento da Cadeia Produtiva de Veículos Automotores

INPC - Índice de Preços ao Consumidor Amplo

INPI - Instituto de Propriedade Industrial

INSS - Instituto Nacional do Seguro Social

IOF - Imposto sobre Operações Financeiras

IPA-DI - Índice de Preços ao Produtor Amplo – Disponibilidade Interna

IPCA – Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

IPI - Imposto sobre Produtos Industrializados

IR - Imposto de Renda

IRPJ - Imposto sobre a Renda das Pessoas Jurídicas

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA - Lei Orçamentária Anual

LSPA/IBGE - Levantamento Sistemático da Produção Agrícola

LULA – Luiz Inácio Lula da Silva

MEI - Microempreendedor Individual

MP - Medida Provisória

OMC – Organização Mundial do Comércio

ONU – Organização das Nações Unidas

PAC - Programa de Aceleração do Crescimento

PADIS - Programa de Apoio ao Desenvolvimento Tecnológico da Indústria de Semicondutores

PASEP - Programa de Formação de Patrimônio do Setor Público

PBM - Plano Brasil Maior

PDP - Política de Desenvolvimento Produtivo

PIB – Produto Interno Bruto

PII - Posição Internacional de Investimento

PIS - Programa Integração Social

PNBL - Plano Nacional de Banda Larga

PPSA - Empresa Brasileira de Administração de Petróleo e Gás Natural S.A. – Pré Sal Petróleo S.A.

PR - Patrimônio de Referência

PROEX - Programa de Financiamento à Exportação

PROGRAMA REVITALIZA - Programa de Revitalização da Frota Pesqueira Artesanal

PSI - Programa de Sustentação do Investimento

PT – Partido dos Trabalhadores

REICOMP - Regime Especial de Incentivo a Computadores para Uso Educacional

REIF - Regime Especial de Incentivo ao Desenvolvimento da Infraestrutura da Indústria de Fertilizantes

REINTEGRA - Regime Especial de Reintegração de Valores Tributários para as Empresas Exportadoras

REPORTO - Regime Tributário para Incentivo à Modernização e Ampliação da Estrutura Portuária

RTE - Regime de Tributação Especial

SEBRAE - Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas

SELIC – Sistema Especial de Liquidação e de Custódia

SFN - Sistema Financeiro Nacional

SIMPLES - Sistema Integrado de Pequeno Porte

TJLP - Taxa de Juros de Longo Prazo

UNCTAD - Nações Unidas sobre o Comércio e o Desenvolvimento

VARGAS – Getúlio Dornelles Vargas

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	10
2 FUNDAMENTOS TEÓRICOS DO PENSAMENTO DESENVOLVIMENTISTA	16
2.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS	16
2.2 CARACTERÍSTICAS DO ESTRUTURALISMO DO DESENVOLVIMENTO ...	17
2.3 TESES DO ESTRUTURALISMO CEPALINO ANTES DA CEPAL	18
2.4 FORMAÇÃO E INFLUÊNCIAS DO PENSAMENTO CEPALINO	21
2.5 DECLÍNIO DO ESTRUTURALISMO CEPALINO	22
2.6 RETOMADA DO PENSAMENTO ESTRUTURALISTA.....	24
2.7 VELHO E NOVO-DESENVOLVIMENTISMO.....	31
2.8 SOCIAL-DESENVOLVIMENTISMO.....	32
3 POLÍTICA ECONÔMICA E EVOLUÇÃO DA ECONOMIA BRASILEIRA NOS GOVERNOS LULA E DILMA (2003-2014)	36
3.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS	36
3.2 ANÁLISE DA CONJUNTURA POLÍTICO-ECONÔMICA AO FINAL DO GOVERNO FHC E INÍCIO DO GOVERNO LULA – 2012/2013	37
3.3 GOVERNO LULA (2003-2010)	43
3.3.1 Ajuste ortodoxo – 2003	43
3.3.2 Retomada do crescimento da economia brasileira pós - “efeito-Lula” – 2004/2005	45
3.3.3 Novo modelo de desenvolvimento para o Brasil – 2006/2008	47
3.3.4 Crise financeira mundial e os impactos na economia brasileira – 2008/2009	58
3.3.5 Retomada do crescimento da economia brasileira pós-crise financeira mundial – 2010	67
3.3.6 Uma comparação entre os governos Lula – 2003/2006 e 2007-2010	72

3.3 GOVERNO DILMA (2011-2014).....	79
3.4.1 Desempenho da economia brasileira – 2011/2014	79
3.4.2 Uma comparação entre o segundo governo Lula e o primeiro governo Dilma – 2007/2010 e 2011/2014	113
4. GOVERNOS LULA E DILMA (2003-2014): UMA ANÁLISE SOB A PERSPECTIVA DO NOVO-DESENVOLVIMENTISMO	120
4.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS.....	120
4.2 VISÃO NEOLIBERAL X VISÃO DESENVOLVIMENTISTA DOS GOVERNOS LULA E DILMA	121
4.3 NOVO-DESENVOLVIMENTISMO X ORTODOXIA CONVENCIONAL	129
4.4 DESEMPENHO RECENTE DA ECONOMIA BRASILEIRA: ENTRE A SUPERAÇÃO DA ORTODOXIA CONVENCIONAL E A PRÁTICA NOVO-DESENVOLVIMENTISTA	137
4.5 PRÁTICAS E DESAFIOS DO NOVO-DESENVOLVIMENTISMO NA ECONOMIA BRASILEIRA	142
CONCLUSÃO	148
REFERÊNCIAS	152

1 INTRODUÇÃO

O estruturalismo latino-americano teve suas políticas implantadas a partir da década de 1930 e contou com medidas que demonstram uma clara intervenção do Estado na economia, agindo na desvalorização real da moeda, no aumento de tarifas e nos controles cambiais para substituir os produtos importados do mercado interno, estimulando dessa forma a industrialização nacional.

Nos anos 1930, pensadores como: Viana, Amaral, Campos e Salgado, entre outros, apontavam que o liberalismo não se adaptava às necessidades do país, sendo demasiadamente teórico e desconectado da realidade. Esses intelectuais, precedendo o fervor desenvolvimentista da década de 1950, associavam o liberalismo à estagnação, ao marasmo da vida rural e ao domínio das elites liberais da República e do Império e, desta forma, à subordinação econômica do país na economia internacional (FONSECA, 2000). Para reverter essa condição, eram favoráveis a um governo mais centralizado, em condição de enfrentar as elites agrárias, nacionalista e que chamasse para si a responsabilidade de industrializar o país.

Com a criação da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), em 1948, pelo Conselho Econômico e Social das Nações Unidas, essas ideias passaram a formar uma agenda formal de pesquisa com referencial conceitual. Dessa forma, pode-se atribuir à CEPAL o importante mérito de ter organizado, sistematizado e apresentado teses que, de forma dispersa, já vinham sendo divulgadas na América Latina (FONSECA, 2000).

Essas teses, portanto, formaram o pensamento estruturalista latino-americano. Nesse período, destacam-se os economistas Prebisch, Furtado, Rosenstein-Rodan, Nurkse, Myrdal, Singer, Hirschman e Kaldor.

Contudo, no final dos anos 1960, o estruturalismo cepalino foi afrontado internamente pela teoria da dependência e, nos anos 1980, a grande crise da dívida externa provocada pela política de crescimento com poupança externa tornou os países da região vulneráveis à nova hegemonia conservadora e à suas propostas de reforma

institucional e de políticas econômicas: *Consenso de Washington* (BRESSER-PEREIRA e GALA, 2010).

O Consenso de Washington tornou-se um denominador comum de conselhos de políticas – abertura comercial, privatização, desregulamentação de mercados, abertura da conta capital etc. – das instituições baseadas em Washington para países da América Latina e foi usado pelo Banco Mundial de várias formas, em particular, no que se refere ao regime cambial e abertura da conta capital.

Entretanto, não demorou e a hegemonia da ortodoxia convencional, desde os anos 1990, começou a ser contestada, tendo em vista os maus resultados. Após as crises financeiras do México (1994), do Brasil (1998) e da Argentina (2001), o fracasso dessa estratégia tornou-se evidente, na medida em que ela provocou repetidas crises de balanço de pagamentos e não foi capaz de melhorar o padrão de vida (BRESSER-PEREIRA, 2012).

Nos anos 2000 retomou-se o debate sobre o desenvolvimentismo na América Latina, sendo uma das vertentes importante a que foi denominada por Bresser-Pereira (2003b, 2007) de “Novo-Desenvolvimentismo”, critica a ortodoxia convencional, mas ao mesmo tempo revê as políticas e análises do “velho desenvolvimentismo”, cujas origens remontam o estruturalismo cepalino (PAULA, 2015).

O novo desenvolvimentismo é um “terceiro discurso” entre o velho discurso desenvolvimentista e a ortodoxia convencional. É a alternativa à ortodoxia convencional que vem se desenvolvendo na América Latina desde o início dos anos 2000, com a participação de economistas keynesianos e economistas do desenvolvimento. Suas propostas são predominantemente macroeconômicas e derivam de uma “macroeconomia estruturalista do desenvolvimento” que está sendo definida por economistas críticos latino-americanos, tendo como parâmetro a experiência asiática (BRESSER-PEREIRA, 2012).

Nesse contexto do pensamento econômico, a candidatura de Luiz Lula da Silva (Lula) para presidente da República começou a ganhar força e com ela a expectativa que atingia, de diferentes formas, os mais variados setores da sociedade brasileira e da

comunidade internacional. No campo econômico e social residiam as maiores crenças de mudanças. Entretanto, tomando como referência Morais e Saad-Filho (2011) os economistas visualizaram um cenário distinto do que projetaram. No início do primeiro governo Lula, economistas de diversas orientações teóricas fora do *mainstream* foram surpreendidos por suas políticas macroeconômicas, que mantiveram inalteradas àquelas introduzidas pelo governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) (1995-2002) após a crise do Real, em 1999.

Essas políticas eram baseadas no paradigma neoliberal e, tipicamente, inspiradas pela abordagem dos mercados eficientes. Sua ênfase na “competitividade” e na estabilidade monetária substituiu gradualmente, a partir dos anos 1980, o paradigma desenvolvimentista periférico fundado no dirigismo estatal para assegurar o crescimento acelerado (FERRAZ, CROCCO E ELIAS, 2003).

A preservação e continuidade dessas políticas de cunho neoliberal renderam críticas ao governo Lula, mas serviram para acalmar o mercado e criar um ambiente de confiança em setores que pensavam que o governo pudesse impor medidas extremas na condução da sua política econômica.

Por outro lado, observando os resultados para a economia brasileira nesse período é trivial concluir que o ajuste ortodoxo recessivo de 2003-2005 não resultou num processo de aceleração da economia brasileira e, tampouco contribuiu com a melhoria da renda e do emprego, fazendo com que a visão neoliberal se esgotasse logo nos três primeiros anos do governo Lula, fortalecendo a proposta desenvolvimentista sobre política econômica ao final de 2005.

Tomando por referência Barbosa e Souza (2010), a visão desenvolvimentista do governo Lula combinava vários argumentos, não refletindo uma escola de pensamento econômico homogênea. Os desenvolvimentistas optaram por adotar uma postura pragmática em torno da defesa de três linhas de atuação para o governo Lula: (i) adoção de medidas temporárias de estímulo fiscal e monetário com o interesse de estimular o crescimento e elevar o potencial produtivo da economia; (ii) aceleração do desenvolvimento social através do crescimento das transferências de renda e elevação

do salário mínimo e; (iii) aumento do investimento público e a retomada do papel do Estado no planejamento de longo prazo.

Na avaliação dos desenvolvimentistas, o Brasil possuía um potencial de crescimento econômico superior ao estimado e defendido pelos neoliberais em 2005. Apontavam que esse potencial de crescimento era devido a ganhos de produtividade não aproveitados, mas que apenas seriam possíveis com um processo de aceleração do crescimento. Isto é, para elevar o crescimento potencial era necessário, antes de tudo, aumentar o crescimento efetivo da economia.

No período de 2006 a 2008 a economia brasileira experimentou crescimento mais acentuado. Em 2003-2005, a taxa de crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) foi de 3,2% a.a., passando para 5,1% a.a., em 2006-2008. Tal desempenho foi conquistado com a preservação da estabilidade macroeconômica, com controle da inflação e redução na taxa real de juros da economia, mesmo diante do aumento substancial nos preços internacionais das *commodities* agrícolas e minerais no ano de 2008.

Com a crise financeira internacional de 2008 um grupo de economistas que integravam o governo, como Guido Mantega, Luciano Coutinho e Dilma Vana Rousseff (Dilma), ganhou importância e fez com que as ideias desenvolvimentistas tivessem mais relevância para o governo. Surgiu também a taxonomia do social-desenvolvimentismo, colocada em várias entrevistas desde 2007, pelo Ministro da Fazenda, Guido Mantega.

O presidente Lula terminou seu segundo mandato com alta popularidade e bem avaliado, tanto que foi o principal responsável pela eleição de sua sucessora, a presidente Dilma. Com o saldo das medidas que fizeram com que o país superasse a crise e, mesmo com orientação política mais desenvolvimentista que Lula, o seu primeiro mandato foi marcado por mudanças, se não tanto na condução, ao menos na formação dos quadros da política econômica no país.

O primeiro governo Dilma, apresentou uma tendência à sua política econômica, não apenas na aceção de gestão macroeconômica, mas no conceito de um projeto de longo prazo que lida com aspectos mais estruturais da produção e repartição da renda.

Notam-se mudanças em relação ao governo Lula, porém, há também um forte caráter de continuidade no sentido estrutural em três pilares fundamentais: (i) manutenção da valorização real do salário mínimo e das políticas de transferência de renda; (ii) expansão da infraestrutura física e; (iii) capacitação profissional. Ademais, há sinalização para a necessidade da realização de reforma política e de uma reforma tributária (MOREIRA, 2015).

Ainda assim, segundo Fonseca, Cunha e Bichara (2013), pode ser prematuro afirmar que se trata de uma retomada do desenvolvimentismo como ideologia norteadora de nova fase da economia e da sociedade brasileiras.

A análise da economia política do país e a maneira como é construída a composição do governo, na ideia das coalizões, podem ajudar a explicar esse “meio-passo” dos governos Lula e Dilma em direção ao novo-desenvolvimentismo, tendo neles uma taxonomia própria.

Posto isso, esta dissertação tem por objetivo geral analisar os governos Lula e Dilma (2003-2014) sob o arcabouço teórico desenvolvimentista e, por objetivos específicos (i) analisar os fundamentos teóricos do Desenvolvimentismo, Novo-desenvolvimentismo e Social-desenvolvimentismo, buscando sistematizar os principais elementos de cada um; (ii) resgatar o desempenho da economia brasileira nos governos Lula e Dilma, bem como as principais políticas econômicas adotadas desde 2003 e; (iii) apresentar uma taxonomia desenvolvimentista dos governos Lula e Dilma desde 2003, associando os elementos teóricos com a análise da economia brasileira.

Para tanto, este trabalho é organizado da seguinte maneira: o primeiro capítulo, isto é, esta introdução. O segundo capítulo analisa os fundamentos teóricos do Desenvolvimentismo, Novo-desenvolvimentismo e Social-desenvolvimentismo, buscando sistematizar os principais elementos de cada um. O terceiro capítulo sistematiza o desempenho da economia brasileira nos governos Lula (2003-2010) e Dilma (2011-2014), bem como as principais políticas econômicas adotadas desde 2003; (iv) o quarto capítulo desenvolve uma associação dos elementos teóricos apresentados no capítulo 2 com a análise da economia brasileira (2003-2014) desenvolvida no capítulo 3, a fim de verificar se os ideais novo-desenvolvimentistas que enfrentam no

campo teórico a ortodoxia convencional, são a real identidade desse período na condução da política econômica dos governos Lula e Dilma. Por fim, destacam-se as conclusões finais da pesquisa.

2 FUNDAMENTOS TEÓRICOS DO PENSAMENTO DESENVOLVIMENTISTA

2.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A crise econômica mundial de 1929, somada aos efeitos advindos da Primeira Guerra Mundial (1914-1918), significou um marco para a mudança econômica na América Latina. A região alterou um modelo de crescimento econômico voltado para fora para um desenvolvimento direcionado para dentro, isto é, teve origem uma política de estímulo à industrialização nacional, alicerçada no modelo de substituição de importações. Essa política começou a ser implantada a partir da década de 1930 e contou com medidas que demonstram uma clara intervenção do Estado na economia, agindo na desvalorização real da moeda, no aumento de tarifas e nos controles cambiais, que ofertaram um grande incentivo aos consumidores locais para substituir os produtos importados pelo mercado interno, estimulando dessa forma a industrialização nacional.

Entre os anos 1930 e 1970, a América Latina como um todo, Brasil e México, seus maiores países, com destaque, se industrializaram e apresentaram significativas taxas de crescimento. Esse desenvolvimento que também acontecia em outros países subdesenvolvidos deu origem, após a Segunda Guerra Mundial (1939-1945), à teoria estruturalista da Comissão Econômica para América Latina e o Caribe (CEPAL)¹. Desse modo, é possível auferir que esse período significou a ascensão e predomínio do pensamento estruturalista² na América Latina.

¹ A CEPAL (Comissão Econômica para América Latina e o Caribe) é uma das cinco comissões econômicas das Nações Unidas (ONU), criada em 1948 com o objetivo de monitorar as políticas direcionadas à promoção do desenvolvimento econômico da região da América Latina (Disponível em: www.cepal.org.br. Acesso em 27 de março de 2015).

² Pode-se assinalar que o estruturalismo latino-americano surgiu no Chile, no seio da Cepal, tendo, em seu quadro de economistas fundadores, Raul Prebisch, Celso Furtado, Osvaldo Sunkel e Anibal Pinto. Sendo que, o conjunto de idéias que forma o estruturalismo latino-americano é complexo e sua literatura, ampla (BRESSER-PEREIRA e GALA, 2010).

2.2 CARACTERÍSTICAS DO ESTRUTURALISMO DO DESENVOLVIMENTO

As teses da teoria estruturalista, da mesma maneira que as teses da macroeconomia keynesiana foram dominantes entre os anos 1940 e 1960, explicada em boa parte pela crise de 1929 e pela Grande Depressão dos anos 1930 e, pelo estágio do processo de acumulação capitalista, sobretudo, no pós-guerra, levando ao esgotamento o ideário liberal e da teoria neoclássica que o mantinham.

Tomando por referência Oreiro (2015), os economistas estruturalistas desenvolveram uma teoria e uma estratégia de desenvolvimento com as seguintes características:

1. Crítica do liberalismo econômico cujo objetivo era demonstrar que os países subdesenvolvidos ou atrasados ou em desenvolvimento dependiam da intervenção e do planejamento do Estado para realizar sua revolução capitalista;
2. Histórica, porque, para os estruturalistas, o desenvolvimento implica também uma revolução nacional – a formação de um Estado-Nação independente - a constituição de um estoque de capital original e a revolução industrial. As duas revoluções necessárias, por sua vez, dependem da construção de uma coalizão política estabelecida com os empresários industriais, profissionais ou tecnoburocratas públicos, e trabalhadores, que protagonizem a formulação de uma estratégia nacional de desenvolvimento;
3. Na primeira fase do desenvolvimento, atribui ao Estado um papel determinante de realização de poupança forçada, no planejamento e execução da infraestrutura econômica e da indústria de base como já haviam feito os países ricos que se desenvolveram mais tardiamente, no final do século XIX, e na proteção da indústria infante, como fizeram todos os países que inicialmente se industrializaram, iniciando pela própria Inglaterra;
4. Tece crítica à teoria das vantagens comparativas do comércio internacional, vista pelos economistas estruturalistas com um mero raciocínio abstrato para se explicar a existência do comércio internacional do qual não se podia

legitimamente derivar a política de condenar os países em desenvolvimento a serem exportadores de bens primários ou *commodities*, mas usada pelos economistas ortodoxos para inviabilizar o desenvolvimento industrial;

5. Apresenta crítica ao *laissez-faire*, propondo também para a fase inicial do desenvolvimento, um esforço concentrado de investimento, liderado pelo Estado, que criasse essas externalidades ou encadeamentos para frente e para trás, necessários para que as primeiras empresas industriais instaladas sejam competitivas;
6. Sugere uma estratégia de substituição das importações voltada para o suprimento do mercado interno, tendo claro que, em virtude do tamanho deste, o país deveria se voltar para as exportações de bens industriais.

2.3 TESES DO ESTRUTURALISMO CEPALINO ANTES DA CEPAL

A CEPAL foi criada em 1948 pelo Conselho Econômico e Social das Nações Unidas, porém, antes mesmo de sua criação, algumas das teses mais conhecidas do estruturalismo cepalino eram defendidas e propagadas na América Latina. Essas ideias precedem, inclusive, a publicação da Teoria Geral de Keynes (1936), considerado influente na construção do pensamento estruturalista cepalino. Tal contextualização histórica em nada diminui a importância dos economistas da CEPAL, porém, demonstra que a origem de seu pensamento possui raízes mais profundas na história latino-americana.

Segundo Bielchowsky (1988), embora haja certo entendimento sobre a relevância de Keynes, em especial, para a construção de um ambiente de ruptura com as doutrinas liberais, é inegável que ideias similares às do estruturalismo cepalino eram vistas antes de 1948. Dessa forma, pode-se atribuir a CEPAL o importante mérito de ter organizado, sistematizado e apresentado, teses que de forma dispersa já vinham sendo divulgadas na América Latina.

Tendo como referência o Brasil, não é difícil identificar que críticas à especialização agrícola do país e ao livre-mercado foram conectadas e, tal como a defesa da indústria nacional, alicerçada em argumentos intervencionistas e favoráveis ao protecionismo. Em documentos apresentados por Luz (1975), a defesa da industrialização fazia parte da agenda do parlamento brasileiro e da imprensa, recorrendo a justificativas e termos teóricos que nos dias atuais são atribuídos as contribuições do pensamento cepalino.

Por exemplo, Amaro Cavalcanti, senador constituinte e ministro por diversas vezes, diagnosticava a crise de 1892, como resultado da dependência das importações de produtos estrangeiros, sendo enfático na ideia de que nenhum país poderia se tornar grande sem a condição necessária de possuir sua riqueza própria. Por sua vez, o deputado Aristides de Queirós, em 1895, defendia que a República adotava uma política financeira protecionista como forma de reagir à crescente condição de importador que o país havia progredido nos anos anteriores. Contudo, defendia que a proteção devia ocorrer no que ele chamou de indústria superior, a indústria manufatureira. Destacava que os produtos brasileiros eram coloniais, imputando a isso o fato do país ser exclusivamente agrícola. E acreditava que um país exclusivamente agrícola, sempre sofreria das condições de inferioridade econômica de uma colônia. (LUZ, 1975).

Por vezes, esse discurso era elaborado para comprovar que o liberalismo não se adaptava às necessidades do país, sendo demasiadamente teórico e desconectado da realidade. Contestações ao liberalismo se utilizando desse contraste entre a ortodoxia dominante e as necessidades reais do país estavam presentes em pensadores tidos autoritários dos anos 1930: Oliveira Vianna, Azevedo Amaral, Francisco Campos e Plínio Salgado, entre outros. Esses intelectuais, precedendo o fervor desenvolvimentista da década de 1950, associavam o liberalismo à estagnação, ao marasmo da vida rural e ao domínio das elites liberais da República e do Império e, desta forma, à subordinação econômica do país na economia internacional (FONSECA, 2000).

Para reverter essa condição, eram favoráveis a um governo mais centralizado, em condição de enfrentar as elites agrárias, nacionalista e que chamasse para si a responsabilidade de industrializar o país.

Nota-se de forma clara nesses pensadores o raciocínio de que a industrialização e o progresso do país, não viriam do livre-mercado, pelo contrário, só seria possível, por meio, de políticas deliberadas, induzidas e executadas pelo Estado. Essas teses, somadas a constatação de que o país devia entrar numa rota que o tirasse da estagnação, constituem um ponto central do estruturalismo cepalino, isto é, que sem o intervencionismo planejado e implementado pelo Estado não havia como a América Latina superar sua condição agrária e subordinada na divisão internacional do trabalho. Observa-se, portanto, que a consciência de que especialização agrícola obstruía o desenvolvimento brasileiro e que dela derivava uma posição subordinada na ordem internacional é, anterior à criação da CEPAL. A propagação dessas teses não se restringiu aos parlamentares, intelectuais e líderes empresariais, mas também fez parte do discurso governista e foi com Vargas que o discurso presidencial assume posições mais próximas as da CEPAL (FONSECA, 2000).

Diante do exposto, constata-se que uma série de ideias centrais do pensamento cepalino, como intervencionismo, crítica à especialização agrícola do país, à divisão internacional do trabalho e ao livre cambismo, planejamento, desenvolvimento econômico, divisão centro/periferia e defesa da industrialização, não eram novidades no Brasil quando a CEPAL foi criada, Até mesmo as perdas da relação de intercâmbio³, considerada com a principal tese de Prebisch (FONSECA, 2000).

Contudo, como assinalado, ainda que já defendidas e divulgadas, com a CEPAL, essas teses passaram a formar uma agenda formal de pesquisa com referencial conceitual. Tal constatação aponta que a construção de teorias exige alguns preceitos, sejam eles técnicos ou formais e, esse cânone, a CEPAL possui.

³ Em 1933, Jorge Street justificava a necessidade de substituir importações por um problema de balanço de pagamentos: o estrangulamento externo decorrente dos baixos preços das matérias-primas exportadas vis-à-vis a valorização relativa dos industriais importados. Perguntava-se sobre —os meios de pagar ao estrangeiro o aumento da importação que hoje é tão desejado por certos grupos—. Mas constatava: —Este pagamento só poderá vir de um aumento do volume e do valor de nossa exportação, todos o dizem. [...] (CARONE, 1977).

2.4 FORMAÇÃO E INFLUÊNCIAS DO PENSAMENTO CEPALINO

A discussão anterior mostrou que teses posteriormente consagradas como contribuições do pensamento cepalino já eram defendidas e divulgadas na América Latina. Ainda assim, é possível auferir que essas ideias também sofreram influências externas. Economistas como Nurske, Singer e Myrdal, por exemplo, influenciaram o corpo teórico da CEPAL. Fonseca (2000) assinala e qualifica três vertentes que influenciaram o pensamento cepalino, todas oriundas da Europa:

1. “Liberalismo de exceção”⁴ – Uma maneira comum de se criticar o liberalismo foi mencionar autores considerados liberais, como Smith e Mill, por exemplo, porém apresentando que neles havia margem para o intervencionismo estatal e para medidas de cunho protecionistas e críticas ao livre cambismo;
2. Positivismo - os críticos do liberalismo também recorriam aos autores positivistas, especialmente à Comte. Da perspectiva econômica, suas ideias têm relevância não só por admitirem ideologicamente o intervencionismo (ainda que limitado pelo raciocínio do orçamento equilibrado), mas por reforçar que era atribuição dos governantes tomarem medidas para que se alcançasse o progresso. Assim, o Estado não ficaria restrito às funções de segurança e justiça, seria também responsável em contribuir com a trajetória de evolução da sociedade. Por fim, desenvolvimento e integração nacional, rompimento com a ideia de livre-mercado como regra geral, são teses que também precedem a CEPAL, presentes no positivismo, tinham seguidores na América Latina;
3. List - para Fonseca (2000), List é o economista mais marcante em termos de influência para o estruturalismo cepalino, pela similaridade de ideias e argumentos, por defender um tipo de intervencionismo muito próximo ao da

⁴ Entende essa vertente por “liberalismo de exceção”, o que significa a recorrência, pelos latino-americanos, às exceções mencionadas pelos próprios autores liberais. Vale ressaltar que a construção do discurso, ao enfatizá-las, trata essas exceções como regras a serem seguidas no caso especial da economia brasileira (FONSECA, 2000).

CEPAL e de seus antecessores latino-americanos⁵. List possui características que o colocam no “liberalismo de exceção” e no positivismo. Em relação ao primeiro, tem em comum a não-rejeição do liberalismo em sua totalidade: admitindo que seu receituário pudesse ser seguido após a nação industrializar-se. Contudo, ao dar mais ênfase para a necessidade de medidas industrializantes e a crítica ao livre cambismo e a defender a superação da economia agrária, possibilita que se afirme que, em sua obra, os desvios em relação ao liberalismo não caracterizam “exceção”, mas o próprio objeto de seu estudo. Em relação ao segundo, List tem em comum vários aspectos, como também assinala Fonseca, (2000): (a) a supremacia do social sobre o individual; (b) a precaução em evitar generalizações; (c) a necessidade de um Estado como um instrumento capaz de implementar decisões e; (d) o entendimento de que as sociedades, ou as nações, estavam em processo de evolução, em estágios de desenvolvimento ou de progresso, devendo, portanto, seguir um rumo que poderia ser acelerado por ações humanas.

2.5 DECLÍNIO DO ESTRUTURALISMO CEPALINO

Desde o final dos anos 1960, o estruturalismo cepalino foi afrontado internamente pela teoria da dependência e, nos 1980, a grande crise da dívida externa provocada pela política de crescimento com poupança externa tornou os países da região vulneráveis à nova hegemonia conservadora e à suas propostas de reforma institucional e de políticas econômicas: Consenso de Washington (BRESSER-PEREIRA e GALA, 2010).

Essa crise econômica nos países centrais ofereceu condições para que o ideário neoliberal tivesse hegemonia, retornando a condição de *mainstream* do pensamento econômico na academia e administração política.

⁵ Vale notar que, a despeito da semelhança entre as teses da CEPAL e as de List, esse autor é pouco citado pelos economistas vinculados àquela instituição. Entretanto, não se pode alegar desconhecimento: List tornou-se bastante conhecido no meio da intelectualidade latino-americana por sua defesa enfática da industrialização e pela crítica ao livre cambismo, sendo referência obrigatória em muitos cursos de economia política e amplamente citado por políticos, militares e líderes empresariais. Membros da Associação Industrial do Brasil, como Antônio Felício dos Santos, já em 1881 recorriam a List ao abordar o problema tarifário do país (FONSECA, 2000).

Tomando por referência Batista (1994), a mensagem neoliberal que o Consenso de Washington registraria vinha sendo transmitida, vigorosamente, a partir do começo do mandato de Ronald Reagan, com muita competência e fartos recursos, humanos e financeiros, por meio de agências internacionais e do governo norte-americano e acabaria, cabalmente, absolvida por substancial parcela das elites políticas, empresariais e intelectuais da região, como sinônimo de modernidade.

O seu receituário passa a fazer parte do discurso e da ação dessas elites, como se de sua iniciativa e de seu interesse fosse. No Brasil, um exemplo trazido por Costa (1994), deste processo de grande influência intelectual, é o documento publicado em agosto de 1990 pela Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP), sob o título "Livre para crescer - Proposta para um Brasil moderno", no qual é sugerida a adoção de agenda de reformas virtualmente idêntica à consolidada em Washington.

Entretanto, não demorou muito e a hegemonia da ortodoxia convencional, dominante desde os anos 1990, começou a ser contestada, tendo em vista os maus resultados, no México (1994), primeiro país na América Latina a adotá-la, posteriormente, no Brasil (1998), e por fim, no grave caso da Argentina (2001). Na Ásia, por sua vez, não foi diferente, a crise de quatro países, em 1997, que executaram a política de crescimento com poupança externa e, em 1998, a crise russa no governo Boris Yeltrisin, exemplifica outras manifestações do fracasso da ortodoxia convencional⁶.

⁶ Em 1997, países do Sudeste e Nordeste asiático enfrentaram crise financeira que desvalorizou fortemente suas moedas, derrubou suas Bolsas de Valores, interrompeu o crescimento econômico e se estendeu ao plano político, com a queda de governos. Nos anos seguintes, contaminou outros países emergentes, como Rússia, Brasil e Argentina, tornando-se a primeira crise da era das finanças globais. O fenômeno foi disparado por processo de fuga de capital e deflação de ativos financeiros das economias da região. Iniciando-se na Tailândia, na Malásia, na Indonésia e nas Filipinas, suas repercussões adquiriram amplitude global quando incorporou Coréia do Sul e Hong Kong. Uma das causas da crise de confiança foi o endividamento excessivo do setor privado e a incapacidade do setor financeiro de recuperar boa parte dos empréstimos concedidos. (Disponível em: www1.folha.uol.com.br. Acesso em 28 de março de 2015).

2.6 RETOMADA DO PENSAMENTO ESTRUTURALISTA

Se, por um lado, via-se o fracasso da macroeconomia neoclássica e do Consenso de Washington, de outro, tendo em vista o tempo passado, a teoria estruturalista latino-americana precisava ser reformulada, para dar conta da nova realidade posta. Tratava-se de uma nova estratégia nacional de desenvolvimento – o nacional desenvolvimentismo.

Segundo Bresser-Pereira e Gala (2010), desde o início dos anos 2000 vários economistas latino-americanos vêm procurando desenvolver uma alternativa estruturalista e keynesiana para países de renda média tanto em termos teóricos como de política econômica.

Quando a teoria estruturalista foi desenvolvida alguns países latino-americanos estavam envolvidos nas suas respectivas revoluções capitalistas – ou seja, em suas revoluções nacionais e industriais – enquanto outros continuavam países primário-exportadores e dependentes. Hoje os primeiros países, entre os quais estão a Argentina, o Brasil, o Chile, a Costa Rica, o México e o Uruguai, já são países de renda média, capitalistas e democráticos, que produzem bens manufaturados ou serviços, utilizam tecnologia sofisticada, e competem no quadro da globalização. Os países, portanto, mudaram e mudou o quadro econômico internacional no qual eles devem competir para crescer, tornando-se, por isso, necessário um - aggiornarmento - ou uma atualização das ideias – uma macroeconomia estruturalista do desenvolvimento e um novo desenvolvimentismo adaptado à nova realidade histórica (BRESSER-PEREIRA e GALA, 2010).

Tomando por referência Bielschowsky (1988), é possível sintetizar a teoria estruturalista incipiente em oito suposições:

1. A tendência à deterioração dos termos de intercâmbio da qual se deduziu a necessidade de intervenção do Estado na economia;
2. O papel central do Estado na promoção do desenvolvimento econômico;

3. O caráter estrutural do desenvolvimento que não ocorre com qualquer combinação de setores como pressupõe a teoria econômica neoclássica, mas da transferência de mão de obra para setores com valor adicionado *per capita* mais alto, o que justificou a política de industrialização;
4. O entendimento do subdesenvolvimento não como um estágio nacional de desenvolvimento para que o *catching up* fosse bem-sucedido;
5. A oferta ilimitada de mão de obra reprimindo salários e causando insuficiência de demanda ou de oportunidade de investimento lucrativas para os empresários;
6. A tese da indústria infante, que justificava a proteção tarifária à indústria manufatureira e o modelo de industrialização substitutiva de importações;
7. A convicção de que a estabilidade de preços no mesmo nível dos países ricos era improvável devido às imperfeições do mercado, principalmente devido à resposta lenta da oferta de alimentos aos aumentos da demanda e;
8. A crença de que os países latino-americanos não dispunham da poupança necessária para financiar o desenvolvimento e que a elasticidade-renda de suas importações era maior do que a elasticidade-renda nos países ricos de suas exportações de bens primários, o que justificava buscar o *big push* ou o crescimento com poupança externa.

Essas proposições são apresentadas de forma resumida no Quadro 1.

Quadro 1. Teoria estruturalista original comparada com a macroeconomia estruturalista do desenvolvimento

	Teoria Estruturalista Original	Macroeconomia Estruturalista do Desenvolvimento
1	Tendência à deterioração dos termos de intercâmbio	Mantida
2	Caráter estrutural do desenvolvimento	Mantida
3	Papel central do Estado no desenvolvimento	Mantida (e modificada); Estado tem papel estratégico, indutor do desenvolvimento econômico
4	Subdesenvolvimento como contrapartida do desenvolvimento	Mantida
5	Indústria infante legitimando proteção tarifária	Superada (para países de renda média)
6	Tendência dos salários a crescerem menos do que produtividade devido a oferta ilimitada de mão de obra	Mantida (é uma das duas causas estruturais da insuficiência de demanda interna nos países em desenvolvimento)
7	Inflação estrutural	Superada (países de renda média podem apresentar taxas de inflação baixas)
8	Restrição externa ou modelo dos dois hiatos	Abandonada (devido à crítica à política de crescimento com poupança externa exposta na Tese 11)
9	Acrescentada	Taxa de câmbio competitiva é essencial para o aumento da poupança interna e o investimento
10	Acrescentada	Doença holandesa, que sobreaprecia permanentemente a taxa de câmbio e impede ou dificulta industrialização
11	Acrescentada	Crítica à política de déficit em conta corrente ou de crescimento com poupança externa que aumenta mais o consumo do que os investimentos
12	Acrescentada	Com o equilíbrio externo, o equilíbrio fiscal é essencial para o desenvolvimento econômico
13	Acrescentada	Com o equilíbrio externo, o equilíbrio fiscal é essencial para o desenvolvimento econômico

Fonte: Bresser-Pereira e Gala (2010).

Como pode ser observado no Quadro 1, de acordo com Bresser-Pereira e Gala (2010), para que seja adicionado ao estruturalismo uma abordagem mais atual da macroeconomia desenvolvimentista três das principais proposições do pensamento estruturalista inicial devem ser abandonadas por terem sido superadas no tempo pelo desenvolvimento dos países latino-americanos. São elas:

- **Tese 5. Indústria infante:** originalmente desenvolvido por Alexander Hamilton, este clássico argumento, convalidava-se no pressuposto que as economias latino-americanas estavam apenas começando seu processo de industrialização, o que justificava a proteção a indústria manufatureira nacional e a estratégia de industrialização substitutiva de importações. Nos países de renda média esse argumento não mais se sustenta.

- **Tese 7. Inflação estrutural:** uma tese macroeconômica, presente de forma importante no debate dos anos 1950 e 1960, também foi superada. O principal ponto de estrangulamento do lado da oferta que causava inflação estrutural era o da produção de bens agrícolas para o consumo interno. Outro era o setor externo. Os dois pontos foram resolvidos com a adequação plena destas economias a produção pela lógica capitalista. Os mercados de alimentos e demais mercados se desenvolveram nos países da região, de forma que sua resposta lenta a expansão de demanda que a teoria estruturalista pressupunha perderam boa parte de sua validade.

- **Tese 8. Necessidade de poupança externa:** estava presente na teoria estruturalista através do modelo de dois *hiatos*⁷, não se sustentando também e devendo ser igualmente abandonada. De acordo com este modelo, os países latino-americanos enfrentam uma permanente restrição de divisas externas que teria de ser sanada com déficits em conta corrente financiados por empréstimos ou investimentos externos. Entretanto, desconsideravam, que os déficits em conta corrente que incorriam podiam ter uma razão mais simples e de mercado: a sobreapreciação crônica da taxa de câmbio (Tese 10), tendo como uma de suas causas a política de crescimento com poupança externa (Tese 12), que aprecia a moeda nacional e causa a substituição da poupança interna pela externa.

⁷ Trata-se de um modelo dinâmico de crescimento baseado na noção de acelerador de Harrod-Domar que permite prever uma taxa de crescimento equilibrado do tipo “fio de navalha”. De acordo com o modelo os países em desenvolvimento enfrentam duas limitações ao investimento: a insuficiência de reservas em moeda estrangeira (hiato de divisas) e a escassez de poupança pública, privada e externa (SANTOS JUNIOR, 2015).

Segundo Bresser-Pereira e Gala (2010), ainda que o lado da oferta seja naturalmente fundamental, os principais estrangulamentos ao crescimento econômico e ao pleno emprego estão do lado da demanda. A macroeconomia estruturalista do desenvolvimento, observado no Quadro 1, inclui cinco novas proposições. São elas:

- **Tese 9. A taxa de câmbio como variável chave do desenvolvimento econômico:** de acordo com a macroeconomia estruturalista do desenvolvimento uma taxa de câmbio competitiva, dentre outras coisas, estimula os investimentos orientados para exportação e aumenta a poupança interna. Estimula também os investimentos das empresas que usam tecnologia, as quais não seriam competitivas no plano internacional se a taxa de câmbio fosse cronicamente sobreapreciada⁸. Desta forma, entende-se que, uma taxa de câmbio competitiva é fundamental para o desenvolvimento econômico, uma vez que possui todo o mercado externo à disposição das empresas nacionais realmente capazes do ponto de vista administrativo e tecnológico.

- **Tese 10. Existe uma tendência à sobrevalorização cíclica da taxa de câmbio nos países em desenvolvimento⁹:** de acordo com a macroeconomia estruturalista do desenvolvimento, a taxa de câmbio nos países em desenvolvimento não varia em torno de uma taxa de equilíbrio, como supõe a teoria econômica – nem flutua de forma bem comportada, como supõe a teoria convencional, nem de maneira volátil, como afirmam os keynesianos. Sendo que, são as crises no balanço de pagamentos que

⁸ Uma taxa de câmbio em um país que não sofra doença holandesa (são raros os países em que isto ocorre se utilizarmos o conceito amplo de doença holandesa) é a taxa de câmbio que equilibra intertemporalmente a taxa de câmbio: a taxa de câmbio de “equilíbrio corrente”; nos demais países, é a taxa que inviabiliza setores econômicos comercializáveis produzindo bens e serviços com utilização da tecnologia mais avançada no mundo (BRESSER-PEREIRA e GALA, 2010).

⁹ Esta atração estrutural, somada a políticas equivocadas que não são estruturais, mas são recorrentes, continuarão a apreciar a taxa de câmbio até que nova crise de balanço de pagamentos interrompa o processo. São elas: a política de crescimento com poupança externa, a política de âncora cambial, a política de âncora cambial revestida de política de metas de inflação, a política de “aprofundamento financeiro” e, finalmente, o populismo cambial. Na medida em que as autoridades do país praticam essas políticas ao mesmo tempo em que continuam a se negar a administrar a taxa de câmbio, o país entrará em déficit em conta corrente, se endividará e gradualmente perderá a confiança dos credores, que, em certo momento, determinam o *sudden stop*, ou seja, deixam de rolar a dívida externa do país e este entra em crise de balanço de pagamentos que, novamente, deprecia a moeda nacional (BRESSER-PEREIRA e GALA, 2007).

determinam seus ciclos e não o mercado, enfrentadas pelos países em desenvolvimento, que não praticam política alguma de neutralização desta tendência.

- **Tese 11. Doença holandesa¹⁰**: uma das principais causas da Tese 10, a doença holandesa é considerada uma falha de mercado. É tida como um problema antigo, comum às economias monetárias, mas recebeu esse nome porque só foi identificada nos anos 1960, na Holanda, quando economistas verificaram que a descoberta de gás natural e sua exportação estavam apreciando a taxa de câmbio e ameaçavam destruir toda a indústria holandesa. Os *sintomas* mais importantes da doença holandesa são sobreapreciação cambial, baixo crescimento do setor manufatureiro, rápido crescimento do setor de serviços, salários médios elevados em relação ao nível de desenvolvimento econômico do país, e desemprego (OOMES e KALCHEVA, 2007). A *gravidade* da doença holandesa é dada pela diferença entre a taxa de câmbio de equilíbrio industrial e a de equilíbrio corrente. Quanto maior for a diferença, maior será a gravidade da doença (BRESSER-PEREIRA, 2008).

- **Tese 12. Política de crescimento com poupança externa implica geralmente alta taxa de substituição da poupança interna pela externa**: de acordo com a macroeconomia estruturalista do desenvolvimento, é falsa a tese da teoria econômica convencional segundo a qual os países em desenvolvimento necessitam de poupança externa para crescer. Nesse sentido, uma política de crescimento com poupança externa ou de o país incorrer em déficits em conta corrente e em endividamento externo não causa o aumento do investimento esperado, mas a sobreapreciação da taxa de câmbio e a substituição da poupança interna pela externa (BRESSER PEREIRA, 2009a). Em resumo, a apreciação cambial eleva os salários e ordenados enquanto que os lucros são reduzidos. Considerando que a propensão marginal a consumir dos trabalhadores de um país em desenvolvimento seja alta, a poupança interna do país tende a se reduzir e

¹⁰ A doença holandesa ou maldição dos recursos naturais pode ser definida como a sobreapreciação crônica da taxa de câmbio de um país causada por rendas ricardianas que o país obtém ao explorar recursos abundantes e baratos, cuja produção comercial é compatível com uma taxa de câmbio de equilíbrio corrente claramente mais apreciada do que a taxa de câmbio de equilíbrio industrial — a taxa que viabiliza os demais setores econômicos produtores de bens comercializáveis que utilizam tecnologia no estado da arte mundial. Definida nestes termos, a doença holandesa é uma falha de mercado que, ao inviabilizar setores econômicos de bens comercializáveis eficientes e tecnologicamente sofisticados, impede a mudança estrutural — a diversificação industrial do país — que caracteriza o desenvolvimento econômico (BRESSER-PEREIRA, 2008).

causará uma diminuição da poupança interna por intermédio dos investimentos nos setores voltados à exportação¹¹.

- Tese 13. Responsabilidade fiscal: o déficit público enfraquece o Estado e causa inflação, devendo ser evitado a não ser em momentos de recessão: a posição da macroeconomia estruturalista do desenvolvimento em relação aos déficits públicos é semelhante a sua atitude em relação aos déficits em conta corrente: é contra, a não ser em situações especiais. A Tese 13 foi objeto de grave distorção, na medida em que, principalmente nos anos 1980, um keynesianismo vulgar criticava os economistas ortodoxos por defenderem a responsabilidade fiscal e propunha déficits fiscais crônicos para combater a insuficiência de demanda (BRESSER-PEREIRA e GALA, 2010). Keynes distinguiu o orçamento corrente do de capital e cobrou equilíbrio do primeiro. Bresser-Pereira e Dall'Acqua (1981) defenderam Keynes contra esse tipo de “populismo”. Por fim, recentemente, um importante biógrafo de Keynes, Skidelsky (2009), voltou ao tema ao afirmar que Keynes não era apóstolo de déficits fiscais, pelo contrário, ele pensava que os orçamentos do Estado deveriam normalmente apresentar *superávits*.

2.7 VELHO E NOVO-DESENVOLVIMENTISMO

A macroeconomia estruturalista foi apresentada sumariamente no item anterior e agora há condições de compará-la de forma sucinta ao novo-desenvolvimentismo.

O Quadro 2, resumidamente, apresenta essa comparação.

¹¹ Quanto mais apreciada for a taxa de cambio, mais altos serão os salários (dos trabalhadores) e ordenados (da classe média profissional) reais, porque baixa o preço relativo dos bens de consumo comercializáveis internacionalmente em relação aos preços dos serviços não comercializáveis, entre os quais estão os salários e ordenados. Em consequência, os lucros dos capitalistas cairão, seja porque, pelo lado da renda, os salários e ordenados aumentaram, seja porque, pelo lado da demanda, as empresas diminuirão suas expectativas de lucro em investimentos voltados para a exportação, e, assim, investirão menos. A elasticidade dos salários e ordenados reais em relação a variação da taxa de cambio será tanto maior para cada família quanto maior for sua propensão marginal a consumir e maior for a sensibilidade das exportações e importações a taxa de cambio. Lucros, salários e ordenados, portanto, além de dependerem, substancialmente, do nível de produtividade da economia e do seu padrão de distribuição de renda, dependem da taxa de cambio (BRESSER PEREIRA, 2009a)

Quadro 2. Velho e Novo-Desenvolvimentismo

	Velho desenvolvimentismo	Novo-Desenvolvimentismo
1	Industrialização orientada pelo Estado e baseada na substituição de importações	Industrialização orientada para as exportações, combinada com consumo de massas no mercado interno
2	Papel central do Estado em obter poupança forçada e realizar investimentos	Cabe ao Estado criar oportunidades de investimento e reduzir a desigualdade econômica.
3	A política industrial é central	Política industrial é subsidiária, mas estratégica
4	Ambiguidade em relação aos déficits públicos e conta corrente	Rejeição aos dois déficits. Se o país tiver doença holandesa, deverá apresentar superávit fiscal e na conta corrente
5	Relativa complacência em relação à inflação	Nenhuma complacência em relação à inflação

Fonte: Bresser-Pereira e Gala (2010).

Segundo os autores, no novo-desenvolvimentismo o papel do Estado diminui e o do mercado aumenta. Enquanto, via-se no nacional-desenvolvimentismo o Estado com a tarefa de completar a acumulação primitiva de capital e promover a revolução industrial. Além disso, o Estado pode e deve promover poupança forçada e investir em certos setores estratégicos, mas agora o setor privado tem recursos e capacidade para realizar boa parte dos investimentos necessários.

No mesmo raciocínio, o velho-desenvolvimentismo tinha a política industrial como central; agora no novo-desenvolvimentismo¹² ela permanece importante, porém, é estratégica, devendo se voltar para setores específicos e para empresas com capacidade de competição internacional.

¹² O novo-desenvolvimentismo *não é protecionista*, apenas enfatiza a necessidade de uma taxa de câmbio competitiva e a identifica com a taxa de câmbio de equilíbrio industrial. Supõe que países de desenvolvimento médio já ultrapassaram o estágio da indústria infante, mas ainda se defrontam com o problema da “doença holandesa”, e por isso precisam neutralizá-la para crescer. A neutralização da doença holandesa não implica protecionismo, mas a administração da taxa de câmbio através, principalmente, da imposição de um imposto sobre *commodities* que dão origem a ela (BRESSER-PEREIRA e GALA 2010).

Ainda que, o novo-desenvolvimentismo não seja protecionista, não significa que os países devam estar dispostos a uma abertura indiscriminada, muito menos que devam renunciar a políticas industriais. Eles devem, no âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC) e dos acordos regionais, negociar pragmaticamente aberturas com contrapartidas. O espaço para essas políticas foi reduzido pelos acordos altamente desfavoráveis da Rodada do Uruguai, mas ainda há espaço para políticas dessa natureza, que, se pensadas estrategicamente, levando em consideração vantagens competitivas futuras, podem aparecer na medida em que as empresas apoiadas sejam bem-sucedidas (BRESSER-PEREIRA e GALA, 2010).

2.8 SOCIAL-DESENVOLVIMENTISMO

Tomando por referência Bastos (2012), é possível encontrar dois grupos que, depois do fracasso da experiência neoliberal no período de FHC na presidência do Brasil, vem construindo um campo de discussão sobre a melhor estratégia de desenvolvimentismo. São eles: desenvolvimentismo exportador do setor privado e o desenvolvimento distributivo orientado pelo Estado (social-desenvolvimentismo)¹³. As duas linhas de raciocínio buscam mudanças estruturais que diversifiquem o tecido industrial, recuperem elos produtivos perdidos e absorvam trabalhadores subempregados pelos ramos de maior produtividade e salários.

A taxonomia do desenvolvimentismo exportador do setor privado é relacionada por Bastos (2012) ao debate proposto pelo economista Luiz Carlos Bresser-Pereira, devidamente apresentada na seção anterior. Por sua vez, o social-desenvolvimentismo surge mais no campo político do que acadêmico propriamente dito, sendo proposto em meados do segundo governo de Lula na presidência do Brasil. Limitando o quadro de economistas em cargos públicos, à época, é possível associar esta taxonomia a Guido Mantega, Luciano Coutinho e a atual presidente da República, Dilma Rouseff. Tal corrente põe em questão a eleição do social como o próprio elemento ativador do desenvolvimento capitalista pretendido.

¹³ Guido Mantega inaugurou o uso do termo em várias declarações entre agosto e dezembro de 2007 (FERNANDES, 2007)

A aposta é na ativação de um círculo virtuoso entre redistribuição de renda e expansão do mercado interno de massas. Esse mecanismo pode ser visto em termos de resultado positivo de forma clara na superação da crise econômica de 2008, sendo que o Brasil apresentou um quadro de recessão no ano seguinte, porém, em 2010, obteve uma taxa de crescimento de 7,5%, impulsionado por seu mercado interno.

Entretanto, segundo Bastos (2012) a execução desigual de algumas dessas demandas de expansão do gasto social, crédito e investimento público sustentaram o fortalecimento do mercado interno, embora tenham entrado em choque com metas do superávit primário definidos pelo Ministério da Fazenda. Em seu primeiro mandato, a presidente Dilma buscou tomar para si boa parte do aprofundamento de medidas macroeconômicas defendidas pela oposição interna ao governo petista que antecedeu.

O governo Lula em sua equipe econômica contou com a convivência tensa entre fiadores da credibilidade financeira junto aos mercados, com destaque para Pallocci e Meirelles, que prometiam entregar o Real forte e a inflação fraca. Diante dessa base¹⁴ e depois de duas derrotas para o criador do Real forte, não podia deixar de ser claro para Lula que o controle da inflação, se possível com deflação de bens de consumo duráveis, não só era importante para sua base social, mas era capaz de decidir eleições presidenciais (HUNTER, POWER, 2007; SINGER, 2010).

É importante ter em conta que, ao menos até a crise financeira de 2008, a ameaça da desindustrialização era mitigada pelo crescimento do mercado interno para bens industriais, associado ao aumento do salário mínimo e do crédito, à incorporação de massas à chamada nova classe média e à recuperação do investimento. Ao mesmo tempo em que as importações líquidas aumentavam, a pujança do mercado interno estimulava certos setores da indústria, embora talvez menos do que poderia (ROCHA, 2011).

¹⁴ Com o tempo, a base social interpelada pelo lulismo parecia deixar de formar-se principalmente pelo trabalhador do ABC paulista (ou da indústria em geral) e funcionários públicos, deslocando-se para grupos sociais muito mais vulneráveis à instabilidade econômica: o trabalhador em serviços, às vezes com baixíssima produtividade e renda e para o trabalhador do campo ou de pequenas cidades, muito próximo da agricultura familiar. Com perdão da licença poética, o grito dos excluídos passou a ter talvez mais importância que os hinos operários (BASTOS, 2010).

Entretanto, a crise financeira de 2008 mudou o cenário radicalmente, dificultando a conciliação entre políticas contraditórias e enfraquecendo o controle mais conservador sobre juros e câmbio. O retorno ao pensamento keynesiano seria louvável se não fosse seletivo, mas contar com o “keynesianismo importador” como estratégia de crescimento é quase uma contradição em termos, na conjuntura pós-crise. Embora os países em desenvolvimento tenham, de fato, passado a contar mais com o mercado interno do que antes da crise, também aumentou a concorrência internacional em busca de seus mercados, para compensar o efeito da desaceleração dos países desenvolvidos sobre a ampliação da capacidade ociosa não planejada, em vários ramos da indústria de transformação (BASTOS, 2012).

Em síntese, segundo o autor, as economias a serem mais prejudicadas pelo movimento de redefinição de taxas de câmbio e saldos comerciais na indústria manufatureira serão aquelas onde:

1. A indústria é orientada para o mercado interno, mas dominada por filiais estrangeiras com acesso a cadeias globais de fornecimento;
2. A indústria de bens de capital é relativamente pequena e, com poucas exceções, distante da fronteira tecnológica;
3. O mercado interno cresce a taxas maiores do que a economia mundial;
4. A taxa de câmbio está historicamente apreciada;
5. A taxa de juros é muito superior à média mundial e;
6. Sejam fortemente exportadoras de produtos primários, sobretudo energéticos. Ainda segundo o autor, além do Brasil, poucas economias do mundo, se há alguma, preenchem todos os requisitos citados.

3 POLÍTICA ECONÔMICA E EVOLUÇÃO DA ECONOMIA BRASILEIRA NOS GOVERNOS LULA E DILMA (2003-2014)

3.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Este capítulo trata os governos do presidente Lula (2003-2006 e 2007-2010), e o primeiro mandato da presidente Dilma (2011-2014). As análises fundamentam-se na condução das políticas econômicas destes governos, sobretudo, nas esferas monetária, fiscal e do setor externo, bem como tratará o desempenho da economia brasileira no período.

A vitória do Partido dos Trabalhadores (PT) significou um marco na história do país. Em primeiro lugar, em termos político-ideológicos, representou a ascensão da esquerda ao poder. Em segundo lugar, sinalizava mudanças na condução da política econômica. As reformas realizadas nos governos dos presidentes Fernando Collor de Mello (1990-1992), Itamar Franco (1992-1994) e Fernando Henrique Cardoso (1995-1998 e 1999-2002) e, principalmente, após o Plano Real, marcavam o envolvimento das autoridades com as mudanças estruturais. Isso significava que a defesa da estabilidade econômica e os meios para atingi-la, como a austeridade fiscal, a partir do final dos anos 1990, eram compromissos nacionais e não de governos ou partidos (GIAMBIAGI, 2011).

Contudo, o mercado demorou em se convencer que tais compromissos seriam mantidos. A preocupação aumentou ao longo de 2002, no período da campanha eleitoral. De um modo geral, a comunidade internacional acreditava até mesmo na decretação de uma moratória em 2003, por parte de um governo do PT.

Ao tratar dos governos Lula e Dilma (2003-2014), o capítulo se divide da seguinte maneira: (a) Considerações Iniciais; (b) Análise da Conjuntura Político-Econômica ao Final do Governo FHC e Início do Governo Lula – 2002/2003; (c) Governo Lula – 2003/2010, dividido em: Ajuste ortodoxo – 2003, Retomada do crescimento da economia brasileira pós - “efeito-Lula” – 2004/2005, Novo modelo de desenvolvimento para o Brasil – 2006/2008, Crise financeira mundial e os impactos na economia brasileira – 2008/2009, Retomada do crescimento da economia brasileira pós-

crise financeira mundial – 2010 e Uma comparação entre os governos Lula – 2003/2006 e 2007-2010 e; Governo Dilma – 2011/2014, dividido em: Desempenho da economia brasileira – 2011/2014 e Uma comparação entre o segundo governo Lula e o primeiro governo Dilma – 2007/2010 e 2011/2014.

3.2 ANÁLISE DA CONJUNTURA POLÍTICO-ECONÔMICA AO FINAL DO GOVERNO FHC E INÍCIO DO GOVERNO LULA – 2012/2013

Desde a redemocratização (1989), o PT havia disputado com candidatura própria, encabeçada por Lula, todas as eleições presidenciais. Nesse período, o partido, bem como seu candidato, passou por significativas mudanças.

Com a perspectiva do poder pela vitória nas urnas, como ocorrera na história mundial com outros partidos de esquerda, o PT começou a se aproximar do centro político, flexibilizando algumas de suas bandeiras históricas, como, por exemplo, a defesa específica da moratória da dívida externa (GIAMBIAGI, 2011).

Essas mudanças, até 2002, eram iniciais, debatidas internamente pelo partido, sendo possível levantar uma série de manifestações dos seus quadros, economistas e simpatizantes, que causavam desconfiança ao mercado, ainda no início da década. Mesmo com a moderação refletida em discursos, alguns dos interlocutores do partido, em 2002, ano das eleições, mantinham críticas a política econômica do governo FHC.

O economista Guido Mantega, por exemplo, que representava o então candidato Lula em diversos eventos, no jornal Valor Econômico, foi contrário as metas fiscais para 2002-2004 previstas na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO): “A meta de superávits primários de 3% (do PIB) de 2001 a 2004, contida na última LDO, é exagerada e suicida para uma economia que precisava de investimentos” (Valor Econômico, 10/05/2001).

O próprio Lula, em 2000, havia declarado: “precisamos, em primeiro lugar, readquirir o controle sobre a nossa política fiscal e monetária, hoje comandada pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), a serviço da geração de superávits primários para pagar os credores” (Valor Econômico, 02/05/2000). Tais menções são relevantes para

tentar compreender o comportamento do mercado em 2002 e o seu relaxamento no ano seguinte.

Tomando por referência Giambiagi (2011), o discurso do PT começou de fato a mudar e convergir no meio da disputa eleitoral em 2002 com a escolha de Antônio Palocci, que tinha experiência administrativa, pertencente a correntes moderadas do partido, na época prefeito de Ribeirão Preto-SP. O pensamento transmitido por Palocci era de que o PT havia mudado. Três documentos, divulgados pelo partido em 2002 confirmavam essa transformação.

Em primeiro lugar, em junho, a “Carta ao Povo Brasileiro”, em que pese às críticas ao governo FHC, e a compreensão da necessidade de mudanças na economia brasileira: “O sentimento predominante em todas as classes e em todas as regiões é o de que o atual modelo esgotou-se. Por isso, o país não pode insistir nesse caminho, sob pena de ficar numa estagnação crônica ou até mesmo de sofrer, mais cedo ou mais tarde, um colapso econômico, social e moral” (Folha de São Paulo, 24/06/2002), Lula, assumiu o compromisso em: “preservar o superávit 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” (Folha de São Paulo, 24/06/2002).

Em segundo lugar, o Programa de Governo de 2002, apresentado formalmente em julho, mais moderado. Em terceiro lugar, em agosto, a “Nota sobre o Acordo com o FMI”, em que pese às críticas ao acordo: “Nós sempre dissemos que era melhor não ter que ir ao FMI. A história recente da intervenção do fundo na América Latina é um testemunho dos graves equívocos da sua concepção monetarista, ortodoxa e recessiva” (Folha de São Paulo, 08/08/2002), Lula assumiu o compromisso em mantê-lo: “Mas tendo-se tornado inevitável, entendemos que este acordo permite tranquilizar o mercado e, com isso, dar uma chance, se forem tomadas as medidas corretas, de o país voltar a crescer” (Folha de São Paulo, 08/08/2002).

Por fim, já durante o governo, em abril de 2003, com Palocci a frente do Ministério da Fazenda, a divulgação do documento oficial, “Política Econômica e Reformas Estruturais”, documento que tinha como objetivo “apresentar as prioridades da agenda econômica do Ministério da Fazenda para este ano (2003) e apontar como estas prioridades se inserem no contexto do país” (Política Econômica e Reformas Estruturais do Ministério da Fazenda, abril de 2001). O documento sugeria um modelo alternativo de desenvolvimento, contudo, comprometido com a estabilidade econômica: “a garantia da estabilidade do nível de preços é um aspecto importante de uma política de crescimento sustentável de longo prazo, com melhoria da distribuição de renda” (POLÍTICA ECONÔMICA E REFORMAS ESTRUTURAS DO MINISTÉRIO DA FAZENDA, 2001).

Segundo Giambiagi (2011), o mercado cobrava um grau de *overshooting* fiscal, indicando o foco em uma trajetória de diminuição da relação dívida pública/PIB; entendia que a conjuntura sinalizava um aumento da taxa de juros para combater a inflação crescente no período e; apontava que a dívida pública havia aumentado em relação ao PIB, resultando numa necessidade de maior superávit primário. Sendo que, durante seis meses, entre o resultado das eleições, em outubro de 2002, e abril de 2003, o governo eleito, anunciou e tomou medidas com o objetivo de tranquilizar o mercado e, assim, minimizar as tensões macroeconômicas, dentre elas:

- a) Henrique de Campos Meirelles, presidente mundial do Bank Boston, nomeado presidente do Banco Central (BC), conservando, no começo do mandato, toda Diretoria anterior, apontando continuidade;
- b) Diminuição da meta de inflação dos anos de 2003 e 2004, de 8,5% e 5,5%, respectivamente, declinante em relação à taxa verificada em 2002, sinalizando comprometimento com uma política anti-inflacionária;
- c) Elevação da taxa básica de juros, Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (SELIC), já nas primeiras reuniões do Comitê de Política Monetária (COPOM);
- d) Aumento da meta de superávit primário, de 3,75% para 4,25% do PIB em 2003;

- e) Redução de gastos públicos para viabilizar o objetivo fiscal e;
- f) Manutenção da meta de superávit primário de 4,25% do PIB para o ano de 2004, alterando, assim, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de 2004-2006.

O governo passou, então, a ser cobrado pelos que esperavam uma ampliação do gasto público. Lula, em 2003, já na condição de presidente da República, declarou: “Todo mundo tem o direito de ser contra (a política do governo), mas, por favor, apresentem de onde vão tirar o dinheiro” (Folha de São Paulo, 07/05/2003). Destarte, anos depois, o governo do PT contribuiria com a tese, de que o compromisso com a estabilidade econômica deveria ser políticas de Estado e não de partido e governo.

De acordo com Giambiagi (2011), as dificuldades econômicas enfrentadas, em 2002, a partir, principalmente, com a proximidade das eleições presidenciais, refletiam uma crise de confiança do mercado para com os rumos na condução da política econômica brasileira.

Alguns indicadores macroeconômicos captavam essa preocupação: (i) o risco-país, medido pelos C-Bonds, ultrapassou os 2000 pontos em outubro daquele ano, ante aos cerca de 700 pontos em março de 2002; (ii) a taxa de câmbio (real/dólar americano) encerrou março de 2002 a 2,32, chegando a 3,89, no final de setembro do mesmo ano e; (iii) a expectativa de inflação para 2003 teve forte elevação. A expectativa do mercado para o índice oficial de inflação, isto é, o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), calculado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), saltou de 4% em janeiro para 11% em novembro de 2002.

Por sua vez, a taxa de juros nominal SELIC, em setembro de 2002, estava em 18% a.a., quando a inflação acumulada em 12 meses, era de 8%. Com a apreciação do câmbio e, o consequente repasse inflacionário, no último trimestre de 2002, a inflação chegou ao patamar de 13%, e o BC no governo FHC elevou a SELIC para 25% a.a. Tal ambiente formava um ponto alto da desconfiança do mercado para com o governo eleito, chamado de “efeito-Lula” (GIAMBIAGI, 2011).

Durante o ano de 2003, o governo Lula manteve a sequência de ações ortodoxas, no campo fiscal e monetário, conseguindo combater a inflação, fruto também da queda do câmbio no início daquele ano e do rigor da política monetária. Aproveitou-se também, da liquidez internacional, com a baixa taxa de juros, 1% a.a., vigente nos Estados Unidos da América (EUA).

Além disso, a expectativa de significativo retorno provocou a entrada de recursos, contribuindo com diminuição da cotação do dólar. Por fim, o governo Lula, em 2003, obteve expressivos resultados mensais da balança comercial, somando também às forças que provocaram o recuo do câmbio e; o risco país voltou praticamente ao mesmo nível de um ano antes, chegando a cerca de 800 pontos.

Tomando por referência Giambiagi (2011), o governo Lula, ao mesmo tempo em que tomava medidas de aperto fiscal e monetário, comprometeu-se formalmente com algumas das chamadas reformas estruturais, tendo as mensagens enviadas ao Congresso compreendidas como continuidade da agenda do governo FHC. Inicialmente, sendo elas:

1. Proposta de Reforma Tributária – com os objetivos principais: (i) simplificar o sistema tributário brasileiro; (ii) reduzir a cumulatividade dos tributos e; (iii) combater a guerra fiscal. Embora tenha reconhecido que a carga tributária do país fosse elevada, o governo limitou-se nessa proposta, em não promover aumentos de impostos;
2. Proposta de Reforma da Previdência Social – concentrou no regime dos servidores públicos, tendo os seguintes pontos tidos como mais polêmicos: (i) paridade, que era a extensão dos benefícios de reajustes salariais dos servidores da ativa para os inativos; (ii) integralidade, referente a aposentadoria integral. Destinada a mulheres com 30 anos de contribuição, 55 anos de idade, 20 anos de trabalho público e 10 anos no cargo, e homens com 35 anos de contribuição, 60 anos de idade, 20 anos de serviço público e anos no cargo; (iii) taxaço dos servidores inativos (à época) e dos futuros servidores inativos, com a mesma alíquota dos servidores ativos (à época), com limite mínimo de isenção; (iv) novas regras de idade mínima para a aposentadoria, 48 anos para 55 anos

(mulheres) e 53 anos para 60 anos (homens), para os entrantes; (vi) Estipulou-se um teto único para aposentadoria em consonância com o estabelecido pelo Instituto Nacional de Seguro Social (INSS), podendo ser complementado com fundos de pensão e; (6) redução das pensões para dependentes, limitadas a 70% do salário do funcionário, no formato da época eram integrais.

O mercado recebeu com otimismo, sobretudo, a proposta de Reforma da Previdência Social. Segundo Giambiagi (2011) o mercado avaliava que as medidas:

1. Eram mais profundas do que se imaginava;
2. Rompiam com bases do funcionalismo historicamente ligadas ao PT e;
3. Iam numa direção correta, quanto ao esforço e ajuste fiscal e redução das desigualdades sociais.

Contudo, um dos resultados deste processo, como tratado no decorrer deste capítulo, a atividade econômica, sofreu as consequências de tamanho aperto fiscal e monetário, reflexo das medidas ortodoxas adotadas pelo governo Lula, em continuidade ao governo FHC, e o desempenho do PIB brasileiro ficou comprometido em 2003.

3.3 GOVERNO LULA (2003-2010)

3.3.1 Ajuste ortodoxo - 2003

Como tratado, anteriormente, FHC encerrou o governo com o descontrole de uma série de indicadores macroeconômicos. No final de 2002: (a) a inflação medida pelo IPCA, foi de 12,5% a.a.; (b) a dívida líquida do setor público subiu para 51,3% do Produto Interno Bruto (PIB) e; (c) as reservas internacionais brasileiras somavam US\$ 37,8 milhões, das quais, US\$ 28,8 milhões eram referente ao empréstimo concedido pelo FMI (BARBOSA e SOUZA, 2010).

Por outro lado, favoravelmente, a depreciação do real frente à moeda americana e a retomada do crescimento da economia mundial, contribuíram para o crescimento das exportações brasileiras, ampliando o superávit comercial e, posteriormente, diminuindo a vulnerabilidade externa brasileira. Diante disso, a primeira medida de política econômica do governo Lula foi estabelecer um ajuste macroeconômico com o objetivo de restabelecer o controle fiscal, monetário e cambial.

Segundo Barbosa e Souza (2010), em primeiro lugar, na política fiscal, o governo Lula, elevou a meta de superávit primário de 3,75% do PIB para 4,25% PIB. O objetivo, mais uma vez, foi sinalizar ao mercado o compromisso do novo governo com o equilíbrio fiscal e, assim, com o controle da dívida pública. Para tanto, reduziu os gastos públicos, num ambiente de baixo crescimento, caracterizando uma política pró-cíclica, que somada à elevação da taxa de juros, contribuiu para o baixo desempenho da atividade econômica do país em 2003.

O impacto mais significativo do ajuste fiscal ortodoxo promovido pelo governo do PT foi sobre o investimento público federal, variando de 1,1% do PIB no último ano do governo FHC, para 0,3% do PIB no primeiro ano do governo Lula e; no salário mínimo, que teve um crescimento real baixo, 0,7%, em 2003, na comparação com as médias anuais (BARBOSA e SOUZA, 2010).

Em segundo lugar, na política monetária, o governo do PT, elevou a meta de inflação, medida pelo IPCA, estabelecida pelo governo FHC, com vistas a conter, ao menos uma parte, o impacto da depreciação cambial de 2002 e, não prejudicar, ainda mais, o crescimento da economia.

Concomitantemente, o BC elevou a taxa básica de juros, saindo de 25% a.a., em dezembro de 2002, para 26,5% a.a., em fevereiro do ano seguinte. O objetivo era repor aos credores a queda de retorno, em termos reais, fruto do aumento da inflação. A SELIC de 26,5% a.a., representou 16,4% a.a., de ganho real, aos detentores de títulos públicos, considerando a expectativa do IPCA para os 12 meses posteriores, logo no início do governo Lula (BARBOSA e SOUZA, 2010).

Em terceiro lugar, na política do setor externo, o governo do PT, manteve o câmbio flutuante. Diante da baixa quantidade de reservas internacionais, o BC decidiu por não usá-las no combate a depreciação do real frente ao dólar. Além disso, o governo Lula entendia que tal intervenção não era necessária, uma vez que via o próprio mercado indicar uma tendência de apreciação do real frente ao dólar em 2003. Isso foi se confirmando com as medidas tomadas pelo governo do PT, objetivando a estabilidade macroeconômica, nos campos fiscal, monetário e do setor externo.

Como resultado deste ajuste ortodoxo, promovido pelo governo Lula, a economia brasileira experimentou um processo de desaceleração, enfrentando uma recessão técnica, isto é, dois trimestres de crescimento negativo, logo no primeiro semestre de 2003. Contudo, com o bom momento da economia mundial e a depreciação do real frente à moeda americana, o Brasil teve um salto em suas exportações e queda nas suas importações, o que contribuiu decisivamente para a recuperação da economia e o crescimento retomado no segundo semestre de 2003. O crescimento impulsionado pelo setor externo fez com que o PIB brasileiro expandisse 1,1% naquele ano, porém, a sensação doméstica era de recessão, com queda no consumo das famílias e no investimento (BARBOSA e SOUZA, 2010).

Em vista, ao baixo desempenho da atividade econômica e da depreciação do real frente ao dólar americano, a inflação apresentou tendência de queda e, diante desse quadro, o BC decidiu por reduzir a taxa básica de juros, a partir do segundo semestre de 2003, passando de 26,5% a.a., em junho, para 16,5% a.a., em dezembro, isto é, um corte rápido e substancial (BARBOSA e SOUZA, 2010).

Por fim, o governo Lula, como discutido na seção anterior, enviou ao Congresso Nacional propostas de reforma nos sistemas: tributário e previdenciário. Tais mensagens foram encaminhadas concomitantemente ao ajuste macroeconômico, e tiveram como efeitos principais:

1. Reforma Tributária - elevação da arrecadação tributária nos anos seguintes do governo federal, tanto em termos nominais como em relação do PIB e;

2. Reforma Previdenciária - estabilização do déficit do regime previdenciários dos servidores públicos em relação ao PIB.

Posto isso, o cenário econômico do país era mais favorável no final de 2003 do que aquele visto em 2002: crescimento em recuperação, inflação e taxa de juros em queda e a sinalização clara ao mercado do compromisso do governo Lula com a estabilidade macroeconômica e com as reformas estruturais. Na contramão desse contexto favorável estavam os gastos públicos. A elevação da meta de superávit primário gerou um corte significativo nos investimentos públicos e um crescimento real quase nulo do salário mínimo.

3.3.2 Retomada do crescimento da economia brasileira pós - “efeito-Lula” – 2004/2005

A economia brasileira voltou a crescer de maneira mais acentuada no ano de 2004. No que se refere ao lado doméstico, o impulso se deu pelo caráter expansionista da apreciação cambial, redução da inflação e da taxa de juros. No setor externo, o crescimento da economia mundial, mesmo com a apreciação do real frente ao dólar, manteve as exportações em alta. Por sua vez, as importações, que haviam recuado em 2003, voltaram a crescer, em virtude do aumento do consumo e do investimento, e pela apreciação cambial.

Os anos de 2004 e 2005 marcaram a recuperação, em termos reais, do salário mínimo, o aprofundamento das políticas sociais de transferência de renda para as famílias mais pobres e, a expansão do crédito. Tais medidas foram aprofundadas nos anos seguintes do governo Lula, sendo consideradas linhas mestras da sua política econômica.

De acordo com Barbosa e Souza (2010), na análise da política fiscal, com a retomada do crescimento da economia e a aprovação da proposta de reforma tributária encaminhada ao Congresso Nacional pelo governo Lula em 2003, houve aumento da arrecadação tributária nos anos de 2004 e 2005. As maiores receitas serviram para: (i) cumprir a meta de superávit primário e, assim, reduzir a relação dívida pública/PIB e, (ii) ampliação das políticas públicas de transferência de renda para as famílias mais

pobres, com o objetivo de reduzir a desigualdade social por meio da melhoria da distribuição de renda.

Em primeiro lugar, a melhoria do resultado primário proporcionou um período, até a eclosão da crise mundial em 2008, de redução da relação dívida pública/PIB. Em segundo lugar, a melhoria da distribuição de renda se deu por meio de uma política de valorização do salário mínimo, recuperando as perdas salariais, principalmente, devido à alta inflação de períodos anteriores, como na década de 1990, antes do Plano Real e, com o aprofundamento das políticas sociais de combate a pobreza.

O aumento do salário mínimo também tinha por objetivo a melhoria no poder de barganha dos trabalhadores nas negociações salariais, particularmente, dos empregados no setor de serviços e da economia informal. Por outro lado, a elevação do salário mínimo provocou aumento do pagamento previdenciário por parte do governo, crescendo a renda disponível de aposentados e pensionistas do INSS.

Tendo por referência o mês de maio, o salário mínimo teve a seguinte trajetória: (i) R\$ 240,00, em 2003; (ii) R\$ 260,00, em 2004 e; (iii) R\$ 300,00, em 2005. Com crescimento real, levando em consideração a média anual: (i) 3,7%, em 2004 e; (ii) 7% em 2005 (BARBOSA e SOUZA, 2010).

Por sua vez, o aprofundamento das políticas públicas com vista à redução da desigualdade social, teve atenção especial do governo Lula. Logo no primeiro ano de mandato, em 2003, foi criado o programa Fome Zero, para combater a fome e suas causas estruturais. Nos anos de 2004 e 2005, houve a integração de diversas ações em um único programa: Bolsa Família.

O programa consiste na transferência de renda para famílias em extrema pobreza, estabelecendo como necessário para acesso ao benefício o acompanhamento da nutrição, saúde e, frequência escolar das crianças das famílias cadastradas. Ao final de 2005 o Bolsa Família representava 0,3% do PIB, com 8,7 milhões de famílias beneficiadas (BARBOSA e SOUZA, 2010).

Ainda no campo fiscal, no período de 2003 a 2005, houve redução salarial e nos encargos sociais, em termos do PIB, dos gastos do governo com o funcionalismo público federal. A folha de pagamento do governo, considerando ativos e inativos, passou de 4,8% do PIB, em 2002, para 4,3% do PIB, em 2005. Tal encolhimento se deu, basicamente, por dois motivos: reajustes salariais menores e, redução nas contratações (BARBOSA e SOUZA, 2010).

3.3.3 Novo modelo de desenvolvimento para o Brasil – 2006/2008

Tomando por referência Barbosa e Souza (2010), os anos de 2004 e 2005 também foram significativos, no que diz respeito, a expansão do crédito, para pessoa física e para pessoa jurídica. Em primeiro lugar, em relação às pessoas físicas, o principal acontecimento foi a introdução e aprofundamento do crédito consignado. Resultado de uma ação da Central Única dos Trabalhadores (CUT), o crédito consignado teve início como um acordo entre sindicatos e instituições financeiras, em 2003.

Posteriormente, no período de 2004-2005, foi ampliado para os servidores públicos e aos aposentados do INSS. Em que pese à elevada taxa de juros real sobre o crédito consignado, o aumento do rendimento real combinado com uma demanda reprimida por crédito, fez com que as famílias brasileiras levassem ao crescimento dessas operações a partir de 2004.

Em segundo lugar, em relação às empresas, o aumento no nível de crédito se deu em função da retomada do crescimento da economia e, da diminuição da taxa real de juros. Ainda que, a taxa real de juros fosse elevada, se comparada aos padrões internacionais, era menor do que o visto, principalmente, na década de 1990. Outro fator que contribuiu para a expansão do crédito foi a reforma da Lei das Falências, em 2004, que facilitou e acelerou a recuperação do crédito para as empresas em dificuldades financeiras.

Na análise da política monetária, nota-se que a inflação, medida pelo IPCA, e a SELIC, administrada pelo BC, mantiveram uma trajetória de queda no começo de 2004. Em abril, a taxa básica de juros caiu para 16% a.a., a inflação acumulada em 12 meses baixou para 5,6%, fazendo com que a taxa real de juros da economia fosse 9,4% a.a. (BARBOSA e SOUZA, 2010).

Como discutido, anteriormente, na análise da política fiscal, a redução da taxa real de juros da economia contribuiu para a expansão do crédito e ao crescimento da economia, particularmente, através do consumo das famílias e do investimento privado, que haviam recuado em 2003.

A retomada do crescimento da economia de forma mais acelerada, fez com que o BC elevasse a taxa básica de juros, temendo que tal expansão pudesse provocar aumento da inflação. A SELIC passou de 16% a.a., em abril de 2004, para 19,75% a.a., em maio de 2005. Segundo modelos estimados pelo BC, o potencial de crescimento da economia era de 3,5%. Considerando a expansão do PIB de 5,7% em 2004, observou-se um hiato entre o crescimento desejável pelo BC e o crescimento efetivo da economia, levando a um período de maior aperto monetário. Seguindo o comportamento da SELIC, a taxa real de juros da economia saltou para 12,8% a.a., em agosto de 2005. A atividade econômica respondeu de forma negativa a elevação da taxa básica de juros, levando a um crescimento menor da economia, 3,2%, em 2004 (BARBOSA e SOUZA, 2010).

Por fim, ainda que, a demanda agregada tenha contribuído com a aceleração da inflação em 2004, a Reforma Tributária proposta pelo governo Lula, em 2003, e aprovada pelo Congresso Nacional, em 2004, teve consequência no nível de preço. A alteração no regime de arrecadação do Programa Integração Social (PIS) – Contribuição para Financiamento da Seguridade Social (COFINS) sobre as empresas nacionais visava impacto nulo sobre a inflação, contudo, como por vezes ocorre nesses casos, às empresas desoneradas não repassaram automaticamente os ganhos para os preços, enquanto que as empresas oneradas, o fizeram imediatamente. Como resultado: houve elevação pontual da inflação ao longo de 2004.

Na análise da política do setor externo, os anos de 2004 e 2005 foram significativos, principalmente, no que diz respeito, ao saldo comercial e ao saldo em conta corrente da economia brasileira. Em relação à balança comercial: (i) as exportações evoluíram de US\$ 60,4 bilhões, em 2002, para US\$ 118,3 bilhões, em 2005 e; (ii) as importações cresceram de US\$ 47,2 bilhões, em 2002, para US\$ 73,6 bilhões, em 2005; assim, o saldo comercial, no período, atingiu US\$ 44,7 bilhões (BARBOSA e SOUZA, 2010).

De acordo com Barbosa e Souza (2010), tal desempenho foi possível, por três motivos: (i) o crescimento da economia mundial, levando ao aumento dos preços e do volume das exportações brasileiras; (ii) mesmo com a apreciação do real frente ao dólar americano, a taxa real de câmbio média se manteve acima de sua média histórica nos anos de 2004 e 2005 e; (iii) a incorporação do PIS-COFINS nas importações amorteceu o impacto do câmbio nas importações.

Contudo, no final de 2005, a apreciação do real frente ao dólar americano, começou a prejudicar as exportações de bens manufaturados, coincidentemente, no momento em que a economia brasileira apresentava desaceleração, em especial, na demanda interna, vista ação restritiva do BC, ao elevar a taxa básica de juros, como discutido, anteriormente, na análise da política monetária do período.

Os anos de 2004 e 2005 marcaram, seguindo com a análise do comportamento do balanço de pagamentos, a retomada progressiva de linhas de financiamento externo à economia brasileira. O investimento estrangeiro direto, em termo líquido, saltou de US\$ 10,1 bilhões, em 2003, para US\$ 15,1 bilhões, em 2005. Por sua vez, o desempenho líquido do investimento em carteira passou de US\$ 5,1 bilhões para US\$ 6,7 bilhões, enquanto que o crédito comercial ofertado pelo resto do mundo ao Brasil variou de US\$ 1,4 bilhões para US\$ 8,1 bilhões (BARBOSA e SOUZA, 2010).

Por fim, tendo em vista o expressivo aumento no saldo em conta corrente e à retomada do financiamento externo, o Brasil viu suas reservas internacionais crescerem significativamente e, ao final de 2005, o governo Lula decidiu pagar sua dívida com o FMI, no valor de US\$ 23,3 bilhões. Tal decisão foi tomada num momento de ampla discussão acerca dos rumos do governo do PT.

Até então, a visão considerada predominante da equipe econômica era a ortodoxa, expressa no ajuste recessivo de 2003. Com a queda da atividade econômica em 2005, após o crescimento retomado em 2004, difundia-se a tese dos que acreditavam que o governo Lula poderia não honrar seus compromissos sociais, caso mantivesse a mesma política econômica.

Segundo Barbosa e Souza (2010), o período de 2006 a 2008, isto é, final do primeiro mandato e início do segundo mandato de Lula, foi marcado por uma guinada na condução da política econômica, assumindo um viés desenvolvimentista. A economia brasileira experimentou crescimento mais acentuado. Em 2003-2005, a taxa de crescimento do PIB foi de 3,2% a.a., passando para 5,1% a.a., em 2006-2008.

Tal desempenho foi conquistado com a preservação da estabilidade macroeconômica, com controle da inflação e redução na taxa real de juros da economia, mesmo diante do aumento substancial nos preços internacionais das *commodities* agrícolas e minerais no ano de 2008.

No âmbito externo, o crescimento da economia proporcionou elevação das reservas internacionais, contribuindo com a menor vulnerabilidade externa da economia e, na apreciação do real frente ao dólar americano, amenizando as pressões inflacionárias dos produtos internacionais. Por fim, no âmbito fiscal, os anos de 2006-2008 foram de queda no resultado primário, porém, mantendo a trajetória de redução na relação dívida pública/PIB (BARBOSA e SOUZA, 2010).

Na análise da política fiscal, três medidas sinalizaram mudanças na condução da política econômica do governo Lula: (i) crescimento expressivo do salário mínimo, com uma política de elevação real; (ii) retomada e aumento do investimento público e; (iii) plano de cargos e salários do funcionalismo público.

Em primeiro lugar, em relação ao salário mínimo, teve elevação nominal de 16,7%, em 2006, passando de R\$ 300,00 para R\$ 350,00 e, considerando a redução da inflação observada daquele ano, variou, em termos reais, 14,1%, consistindo no maior percentual de reajuste do período 2003-2009. Contestado na época, devido à

preocupação com sua possível pressão inflacionária, o crescimento do salário mínimo foi importante no estímulo da economia doméstica e na consolidação de um modelo de desenvolvimento com ênfase na distribuição de renda, proposto pelo governo Lula (BARBOSA e SOUZA, 2010).

Segundo Barbosa e Souza, nos anos posteriores, o salário mínimo manteve a trajetória de reajustes significativos. Em 2007, passou para R\$ 380,00, com variação real de 6% e; em 2008, cresceu, em termos reais, 3,1%, atingindo R\$ 415,00. Analisando o governo Lula por dois subperíodos, o crescimento acumulado do salário mínimo, em termos reais, foi de 11,7%, em 2003-2005, e 24,7%, em 2006-2008.

Em segundo lugar, em relação ao investimento público, o governo Lula iniciou, em 2006, o programa “tapa buraco”, com o objetivo de melhorar a qualidade das estradas. Um dos efeitos da redução do investimento público, no período 2003-2005, foi a precarização da malha viária brasileira, afetando, inclusive, a produtividade da economia e, principalmente, a segurança das pessoas. A ação, considerada emergencial, contou com a quantia de R\$ 440 milhões (BARBOSA e SOUZA, 2010). O ano de 2006, assim, se tornaria um marco, no que diz respeito, ao aumento do investimento público em infraestrutura no Brasil. Em 2007, tal iniciativa foi organizada e ampliada em torno da criação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

Tomando por referência Barbosa e Souza (2010), a intenção do governo Lula, por intermédio do PAC, foi de dar apoio a formação de capital de uma parcela da iniciativa privada e, ao mesmo tempo, expandir o investimento público na área de infraestrutura. A princípio, o PAC estimava um investimento total de R\$ 504 bilhões para 2007-2010, dividido em três frentes: (i) R\$ 504 bilhões em energia; (ii) R\$ 171 bilhões em infraestrutura social e; (iii) R\$ 58 bilhões em transporte e logística. O PAC contribuiu com o aumento do investimento público federal, em proporção do PIB, passando de uma média de 0,4%, em 2003-2005, para 0,7%, em 2006-2008. A taxa de investimento da economia também cresceu. O investimento em capital fixo, em proporção do PIB, passou de 15,9%, em 2005, para 19,0%, em 2008.

De acordo com estudo do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDES), a variação de 3.1 p.p, no nível de investimento em capital fixo, foi motivada

pelo aumento da demanda mundial por commodities e, também, em vista dos investimentos privados, em especial, nos setores de transporte e energia. A expansão do mercado interno também provocou aumento dos investimentos privados em 2006-2008, em especial, nos setores de bens de consumo duráveis e de construção residencial.

Ressalta-se, o papel da Petrobras neste contexto, cujo investimento no Brasil cresceu de 0,8% do PIB, em média, no período de 2003-2010, para 1% do PIB, em média, no período de 2006-2008. Tendo como referência o ano de 2008, a Petrobras foi responsável por 6,8% de todo o investimento realizado no Brasil. Observando o comportamento de todo o setor, as atividades de petróleo e gás, responderam sozinhas por 12,3% de todo o investimento realizado no país (BARBOSA e SOUZA, 2010).

De acordo com Barbosa e Souza (2010), para além do crescimento do investimento, o PAC atuou com medidas de desonerações tributárias, com o objetivo de motivar o investimento privado e desenvolver o mercado de consumo de massas no Brasil. Tais desonerações foram ampliadas em 2008, com o lançamento da Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP). Tratando de forma agregada o PAC e o PDP, as desonerações para o setor produtivo ocorreram da seguinte forma: (a) através do aproveitamento de créditos tributários; (b) depreciação acelerada de investimentos e; (c) diminuição do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI).

Além disso, o PAC e o PDP trabalharam com incentivos tributários setoriais, sobretudo, para setores de construção pesada ligada à infraestrutura, assim como, para setores de maior intensidade tecnológica, por exemplo, produção de computadores, semicondutores e equipamentos para TV digital.

Na linha das desonerações tributárias, o governo Lula também acabou por desonerar a classe média, na medida em que corrigiu a tabela do imposto de renda para pessoa física. Tinha também a ideia de desonerar a folha de pagamentos, com o objetivo de tornar as empresas nacionais mais competitivas, em especial, nos setores mais intensivos em trabalho. Tal iniciativa não foi concretizada, em vista, segundo o governo do PT, devido à diminuição da margem fiscal para ampliações de medidas de desonerações tributárias depois da não-renovação da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF) (BARBOSA e SOUZA, 2010).

No que diz respeito, a CPMF, foi prorrogada em 2003 por quatro anos. Em 2007, o governo Lula demorou a encaminhar ao Congresso mensagem de nova prorrogação, tendo a intenção de incluí-la numa proposta de reforma tributária, a ser encaminhada até a metade daquele ano. Tal proposta se revelou mais complexa do que aparentava e o tempo serviu para a oposição se fortalecer junto à opinião pública no sentido de rejeitar a prorrogação do imposto.

De fato, o Senado Federal acabou impondo a derrota mais significativa, em cinco anos, ao governo Lula, ao não aprovar a emenda que prorrogaria a CPMF até 2011. Foram 45 votos pela aprovação e 34 contrário, sendo que o governo precisava de pelo menos 49 votos favoráveis.

Por outro lado, o fim da CPMF adicionou 1,4% do PIB na renda disponível da iniciativa privada, sendo um estímulo à expansão da demanda agregada em um cenário de crescimento da economia (BARBOSA e SOUZA, 2010).

O governo do PT optou por elevar alíquotas do Imposto sobre Operações Financeiras (IOF) e da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL). De acordo com o governo Lula, a decisão pela elevação tinha dois objetivos: (1) recompor, ainda que parcialmente, sua receita fiscal e; (2) conter um eventual crescimento desenfreado da demanda agregada, situação que já preocupava o BC, como será discutido na análise da política monetária do período 2006-2008 (BARBOSA e SOUZA, 2010).

Em terceiro lugar, em relação ao funcionalismo público, em 2006, o Governo Federal começou um processo de reestruturação de sua folha de pagamento, sendo expressa em três ações: (i) valorização salarial em carreiras típicas de Estado, tendo por objetivo atrair bons profissionais; (ii) crescimento no número de contratações por concurso público, visando o fortalecimento de áreas diagnosticadas, na época, como mais carentes de pessoal, por exemplo: fiscalização, segurança e; (iii) substituição de funcionários terceirizados por servidores públicos em atividades típicas de Estado, atendendo a uma determinação do poder judiciário. O impacto inicial dessas ações foi o crescimento moderado dos gastos com pessoal, por parte do governo federal, em

proporção do PIB, saindo de 4,5%, em 2005, para 4,8%, em 2008 (BARBOSA e SOUZA, 2010).

As medidas de cunho fiscal, discutidas anteriormente, tomadas pelo governo Lula, fizeram com que o resultado primário do setor público caísse. No período 2003-2005, o resultado de tal economia foi, em média, 2,5% do PIB, caindo para 2,3% do PIB, em média, no período 2006-2008. Observa-se, portanto, que mesmo o governo Lula tendo sido mais atuante na economia, ampliando gastos e, de um modo geral, renunciando receitas, a queda de 0,2 p.p do PIB é pouco significativa, não apresentando risco quanto à trajetória de diminuição do endividamento do setor público, no período 2006-2008, em função do crescimento da economia e da queda do pagamento de juros no mesmo período. A dívida líquida do setor público, em proporção do PIB, sofreu queda, passando de 48%, ao final de 2005, para 40,5%, em agosto de 2008 (BARBOSA e SOUZA, 2010).

Segundo Barbosa e Souza (2010), na perspectiva fiscal, a acumulação de reservas internacionais possui significativo custo financeiro, uma vez que o governo brasileiro investe tais recursos sendo remunerado pelas taxas de juros internacionais, enquanto, financia a compra de divisas por meio de emissão de dívida no mercado interno, pagando uma taxa de juros maior do que as taxas de juros internacionais. Além da diferença entre as taxas de juros, a apreciação do real também resulta em perda patrimonial para o país, uma vez que o valor em reais das reservas internacionais sofre queda com a taxa de câmbio.

Em que pese tais custos, desde 2006, o governo Lula, avançou na política de aumento no estoque de reservas internacionais, com o objetivo de atenuar as pressões pela apreciação do real e, sobretudo, para minimizar a vulnerabilidade da economia do país em uma eventual crise internacional que implicasse na depreciação do real.

Na análise do mercado de trabalho, o período 2006-2008, foi de resultados significativos, com crescimento na massa salarial e no rendimento médio, sendo criados 4,3 milhões de novos postos de empregos formais (considerando as consequências da crise internacional, mais precisamente, do quarto trimestre de 2008, onde houve perda de 600 mil empregos). Assim, a taxa de desemprego, calculada pelo Instituto Brasileiro

de Geografia e Estatística (IBGE), nas seis principais regiões metropolitanas do Brasil, caiu de 10,7%, em julho de 2006, para um mínimo de 6,8%, em dezembro de 2008 (BARBOSA e SOUZA, 2010).

Por fim, o volume de crédito livre dobrou entre dezembro de 2005 e dezembro de 2008. O mercado de capitais obteve o melhor triênio de sua história recente, tendo emissões primárias alcançando cerca de R\$ 400 bilhões no período 2006-2008. O crédito direcionado, responsável por 33% do crédito total em dezembro de 2005, conservou uma participação relativa estável até dezembro de 2008, representando 29%, tendo destaque o crédito habitacional, passando de R\$ 34,5 bilhões em 2006 para R\$ 59,7 bilhões em 2008 em 2008, crescimento de 73,2% e, para o BNDES, tendo atingido R\$ 90,8 bilhões em 2008 em desembolsos. Por sua vez, o crédito agrícola também cresceu, em virtude, sobretudo, da expansão do Plano Safra, que subiu de R\$ 53,5 bilhões em 2005-2006 para R\$ 78 bilhões em 2008-2009 (BARBOSA e SOUZA, 2010).

Na análise da política monetária, no que diz respeito à inflação, a apreciação do real e a diminuição dos preços agrícolas, resultaram em desaceleração inflacionária, no começo do período 2006-2008. A inflação medida pelo IPCA passou de 5,7%, em 2005, para 3,1%, em 2006. Nesse momento, contribuíram para a queda da inflação, a desaceleração da economia em 2005 e do nível de preços dos alimentos ao longo de 2006. Dessa forma, mesmo com a retomada do crescimento da economia brasileira em 2006, a inflação se manteve abaixo da meta estabelecida pelo governo Lula (BARBOSA e SOUZA, 2010).

Contudo, o cenário de estabilidade do nível geral de preços da economia brasileira começou a se alterar em meados de 2007, num momento em que o país vivenciou choques adversos na oferta de alimentos não comercializáveis com elevada atividade econômica. Fora dois choques clássicos de oferta, com diminuição no crescimento da produção e elevação de preços, em relação a dois alimentos básicos: leite e feijão, sendo responsáveis por ligeira escalada da inflação, no final de 2007.

O quadro inflacionário piorou no começo de 2008, no momento em que a subida nos preços internacionais das *commodities* provocou nova pressão altista à inflação do país. Para se ter uma ideia, o preço do barril do petróleo atingiu o valor recorde de US\$ 145,00. Com esse cenário, a inflação brasileira acumulada em 12 meses, em julho de 2008, foi de 6,4%, próxima ao teto estabelecido pelo governo Lula, de 6,5%, para 2008 (BARBOSA e SOUZA, 2010).

De acordo com Barbosa e Souza (2010), interessado em retomar o controle do nível geral de preços da economia, o governo Lula, agiu nos âmbitos fiscal e monetário. Em primeiro lugar, em relação às medidas de cunho fiscal, cortou impostos indiretos sobre o preço do trigo e seus derivados, tendo por objetivo diminuir as consequências da subida dos preços internacionais dos alimentos na inflação brasileira. No que diz respeito, ao preço internacional do barril do petróleo, o governo do PT ao observar que era inviável repassar tal elevação às refinarias, reduziu a Contribuição sobre Intervenção no Domínio Econômico (CIDE) sobre a gasolina e óleo diesel, com o objetivo de diminuir as consequências do aumento internacional ao preço doméstico.

Em segundo lugar, em relação às medidas de cunho monetário, o BC atuou apenas no instante onde observou que a trajetória esperada da inflação sinalizava a possibilidade de não cumprimento da meta estabelecida pelo governo Lula. Em abril de 2008, o BC elevou a taxa básica de juros para 11,75% a.a. O período de elevação da SELIC durou até setembro do mesmo ano, atingindo 13,75% a.a.

Na análise da política do setor externo, nota-se que o crescimento da economia foi acompanhado por uma redução no superávit do balanço de pagamentos no período 2006-2008. O aquecimento da atividade econômica, num cenário de apreciação do real, reduziu o saldo da balança comercial brasileira, mesmo diante do crescimento das exportações. No que diz respeito, ao comércio de bens, o *superávit* comercial brasileiro sofreu queda de US\$ 44,7 bilhões, em 2005, para US\$ 24,8 bilhões, em 2008, em razão da elevação das importações. No setor de serviços, o déficit comercial saltou de US\$ 8,3 bilhões, em 2005, para US\$ 16,7 bilhões, em 2008, impulsionados em grande parte pelo crescimento de US\$ 4,3 bilhões do *déficit* com viagens internacionais (BARBOSA e SOUZA, 2010).

Por sua vez, a renda líquida do Brasil enviada ao exterior cresceu de US\$ 26,0 bilhões, em 2005, atingindo US\$ 40,6 bilhões, em 2008, visto o aumento significativo nas remessas de lucros e dividendos enviadas ao exterior, que passaram de US\$ 12,7 bilhões, em 2005, para US\$ 33,9 bilhões, em 2008. O pagamento líquido de juros ao resto do mundo sofreu queda de US\$ 13,5 bilhões, em 2005, para US\$ 7,2 bilhões, em 2008, representando uma alteração na estrutura de financiamento externo do país (BARBOSA e SOUZA, 2010).

A entrada substancial de capitais externos no país fez com que a diminuição no saldo em conta corrente não comprometesse a solvência externa da economia brasileira no período 2006-2008. A crescente atividade econômica; à elevada taxa de juros doméstica e; à expectativa de apreciação do real, fizeram com que o Brasil se tornasse vantajoso para o capital estrangeiro.

Por fim, segundo Barbosa e Souza (2010), observando em valores, as somas acumuladas das primeiras contas do balanço de pagamentos nos períodos 2003-2005 e 2006-2008, temos: (i) o saldo em conta corrente passou de *superávit* de US\$ 29,8 bilhões para um *déficit* de US\$ 13,0 bilhões; (ii) a renda líquida de investimento direto por parte de estrangeiros cresceu de US\$ 43,4 bilhões para US\$ 98,5 bilhões; (iii) a entrada líquida em carteira por parte de estrangeiros saltou de US\$ 5,4 bilhões para US\$ 58,6 bilhões e; (iv) o saldo dos demais investimentos saiu de um *déficit* de US\$ 48,8 bilhões para um *superávit* de US\$ 31,7 bilhões.

3.3.4 Crise financeira mundial e os impactos na economia brasileira – 2008/2009

A falência do banco de investimento norte-americano Lehman Brothers, em 15 de setembro de 2008, intensificou a restrição de liquidez no mercado internacional, e provocou um ambiente de desconfiança, no que diz respeito, a solvência do sistema bancário mundial.

Tendo como foco de análise as consequências da crise no Brasil, a falência do Lehman Brothers marca o ingresso da economia brasileira na crise financeira internacional, uma vez que até aquele momento o país pouco havia sofrido os impactos da denominada crise *subprime* nos EUA (BARBOSA e SOUZA, 2010).

Como consequência imediata da crise, a oferta de crédito doméstico ao final de 2008 sofreu uma rápida e substancial contração, prejudicando a continuidade da produção e das vendas no país. Por um lado, a falência do Lehman Brother também agravou a queda nos preços internacionais de *commodities* e fez com que houvesse uma rápida contração no volume de comércio internacional, atrapalhando as exportações brasileiras. Por outro lado, no Brasil houve substancial retirada de capital estrangeiro por intermédio de fluxos financeiros, o que somado ao quadro desfavorável das exportações, provocou substancial depreciação cambial (BARBOSA e SOUZA, 2010).

Portanto, o cenário brasileiro envolvia: (i) restrição de liquidez; (ii) queda da demanda internacional por produtos brasileiros e; (iii) depreciação cambial. Diante disso, houve queda nos índices de confiança dos empresários e consumidores, levando a uma retratação da demanda doméstica. Como resultado, houve redução no crescimento do consumo e queda nos investimentos. A economia brasileira experimentou uma recessão técnica – dois trimestres consecutivos de queda em 2008.

O governo Lula respondeu a crise financeira internacional com a adoção de medidas monetárias e fiscais anticíclicas. Teve como objetivo evitar que a crise contaminasse o sistema financeiro doméstico e, simultaneamente, resgatar o nível de atividade econômica do país.

Tomando por referência Barbosa e Souza (2010), é possível dividir as medidas do governo do PT em três grupos: (i) ações e programas executados antes da crise, que contribuíram com a economia durante a crise e permaneceram mesmo após seu arrefecimento; (ii) ações emergenciais adotadas durante a crise que, sendo temporárias, tendiam a expirar ou diminuir com o passar do tempo e; (iii) ações estruturais do governo federal que auxiliaram no enfrentamento da crise, contudo, seguiram após o momento mais delicado da crise ter sido superado.

Primeiro, em relação às ações e programas executados antes da crise, é válido destacar cinco medidas adotadas pelo governo Lula, que acabaram por evitar uma queda maior no nível de atividade econômica do país: (i) política de aumento na rede de proteção social; (ii) política de valorização do salário mínimo; (iii) crescimento do

investimento público; (iv) desonerações tributárias em conjunto no PAC e na PDP e; (v) política de reestruturação dos salários e do efetivo do funcionalismo público federal.

Em primeiro lugar, o governo Lula desde 2003, destinou, em maior volume, recursos para políticas de transferência de renda, sobretudo, para as famílias mais pobres. Em números, o valor total cresceu de 6,9% do PIB, em 2002, para 8,6%, em 2008, funcionando como um estabilizador automático no controle de flutuações significativas na renda disponível das famílias brasileiras. O Governo Federal decidiu manter inalterado o gasto com as políticas de transferência de renda para o ano de 2009, mesmo com o Brasil tendo sido atingido pela crise financeira internacional e, com um cenário de queda na arrecadação. Em números, as transferências de renda atingiram 9,3% do PIB em 2009, crescimento de 0,7 p.p do PIB na renda disponível das famílias ao comparado com 2008. O impacto imediato da manutenção e aumento das transferências de renda foi manter a demanda doméstica, especialmente, do consumo das famílias (BARBOSA e SOUZA, 2010).

Em segundo lugar, a política de valorização do salário mínimo também contribuiu com o enfrentamento do Brasil à crise financeira internacional. O governo Lula decidiu preservar o percentual de reajuste nominal, 12%, do salário mínimo para 2009. Tal decisão provocou crescimento nas transferências de renda por intermédio da previdência social e do seguro desemprego e, sobretudo, criou um piso maior para os salários de mercado, particularmente, para os salários dos trabalhadores do setor informal de serviços (BARBOSA e SOUZA, 2010).

Em terceiro lugar, o governo Lula também manteve inalterado seu programa de investimento. Frente à queda no investimento privado, o PAC ganhou relevância como importante instrumento anticíclico. Em números, os investimentos do governo Federal e da Petrobras cresceram, atingindo 1% do PIB e 1,6% do PIB, respectivamente, em 2009 (BARBOSA e SOUZA, 2010).

Em quarto lugar, as medidas adotadas pelo PAC e PDP, a partir de 2007, no que diz respeito, as desonerações tributárias programadas para 2009 chegaram a 0,3 p.p do PIB. O governo Lula decidiu preservar essas desonerações, o que gerou crescimento na

renda disponível das empresas brasileiras num período de restrição de crédito e diminuição dos lucros (BARBOSA e SOUZA, 2010).

Por fim, de acordo com Barbosa e Souza (2010), o governo Lula manteve sem modificações o cronograma de reajustes salariais e contratações para o funcionalismo público Federal. Tinha como objetivo terminar o programa começado em 2008 e, ao mesmo tempo, manter os acordos com os sindicatos dos servidores públicos federais, assim como estabelecer uma maneira adicional de sustentação da demanda agregada doméstica. Em virtude da desaceleração do PIB e dos aumentos salariais em 2009, o impacto macroeconômico foi um crescimento substancial na folha de pagamento do Governo Federal, passando de 4,5% do PIB, em 2008, para 4,86% do PIB, em 2009.

Segundo, em relação às medidas temporárias de enfrentamento à crise, conforme discutido anteriormente, o impacto inicial do *crash* financeiro mundial foi uma redução na oferta de crédito no Brasil. No instante da falência do Lehman Brothers, cerca de 20% da oferta de crédito doméstico tinha como fonte de financiamento a captação de recursos no mercado externo. A crise secou essa fonte de captação e gerou uma redução instantânea na oferta de crédito da economia brasileiro ao final de 2008. Ao mesmo tempo, a disparada mundial para a liquidez, principalmente, para títulos do tesouro norte-americano, implicou em uma saída expressiva de capital do Brasil. Em números, apenas no último quadrimestre de 2008, observou-se uma saída líquida de US\$ 27 bilhões do Brasil em fluxos financeiros, o que exerceu influência na depreciação do real em relação ao dólar americano.

O governo Lula, em contraponto a restrição internacional, atuou com o objetivo de proporcionar uma expansão da liquidez, tanto em moeda nacional como estrangeira. O BC, na área cambial, utilizou parte das reservas internacionais do país para vender dólares no mercado à vista e ofertar linhas de financiamento de curto prazo para as exportações. Tais medidas foram acompanhadas por operações de *swap* cambial, nas quais o BC vendeu moeda estrangeira e comprou mais moeda nacional para minimizar o processo de depreciação do real. Em números, num instante mais agudo da crise financeira internacional, as intervenções totais do BC somaram US\$ 14,5 bilhões no mercado à vista, US\$ 24,4 bilhões no financiamento às exportações e US\$ 33 bilhões em *swaps* cambiais. A intervenção do BC não foi suficiente diante das volumosas saídas

de recursos do país e da especulação contra as moedas de países emergentes, porém, foram corretas e contribuíram para a manutenção de um nível mínimo de liquidez no mercado cambial (BARBOSA e SOUZA, 2010).

No campo doméstico, o BC diminuiu os depósitos compulsórios do sistema bancário e injetou 3,3% do PIB no mercado bancário ao final de 2008. Entretanto, a elevada taxa básica de juros da economia e o clima de incerteza, fizeram com que os bancos resistissem a emprestar os recursos, optando por direcioná-los para operações compromissadas com o próprio BC. Dessa forma, a maior parte da queda do compulsório bancário acabou sendo retida pelo próprio BC por meio de operações de mercado aberto (BARBOSA e SOUZA, 2010).

Ainda assim, a redução do compulsório bancário contribuiu para evitar o contágio da crise financeira internacional no mercado interbancário brasileiro. No começo, a maior parcela dos recursos liberados foi parar nos grandes bancos, especialmente, nos bancos públicos, por em tese terem a garantia do governo, acabam por atrair mais depósitos em momentos de crise e aversão ao risco. Para atenuar esse comportamento, o BC somou a redução no compulsório com ações de estímulo para os grandes bancos adquirissem carteiras de bancos menores.

Embora a queda no compulsório bancário tenha contribuído para atenuar os efeitos da crise, acabou não sendo suficiente para a recuperação do crédito. O governo Lula entendeu ser necessário que alguma instituição pública assumisse o papel de liderança. Assim, os bancos públicos tornaram-se alternativa e iniciaram um processo de emprestadores de penúltima instância. Para tanto, em 2009, o Governo Federal forneceu linha de crédito de 3,3% do PIB ao BNDES, que a ofertou por meio de um conjunto de linhas especiais de crédito de curto prazo ao setor produtivo (BARBOSA e SOUZA, 2010).

Através da equalização de taxa de juros, o Governo Federal também realizou incentivos financeiros ao Banco do Brasil (BB) e à Caixa Econômica Federal (CEF). Dessa forma, essas instituições financeiras públicas tiveram condições de oferecer linhas de crédito, sobretudo, capital de giro, para setores como: agropecuária;

construção civil, produção de insumos básicos e a produção e venda de bens de consumo duráveis (BARBOSA e SOUZA, 2010).

Por fim, de acordo com Barbosa e Souza (2010), com o objetivo de balancear a retração na liberação de crédito por parte de bancos privados, o governo federal orientou aos seus bancos comerciais que aumentassem a oferta de crédito e diminuíssem o spread bancário. Em números, entre setembro de 2008 e julho de 2009, os bancos públicos expandiram sua oferta de crédito em 33%, ao passo que as instituições provadas nacionais cresceram 4 % e as instituições estrangeiras 1,5%.

Conforme apresentado e discutido anteriormente, o BC elevou em setembro de 2008 a taxa básica de juros para 13,75% a.a., permanecendo constante durante alguns meses, em virtude, da crença do BC de que uma redução da SELIC pudesse ampliar a especulação contra o real e, assim, gerasse pressões inflacionárias. Em 2009, o BC iniciou um processo de redução da Selic, que atingiu 8,75% a.a. em meados daquele ano. Por sua vez, a taxa real de juros sofreu queda, atingindo 5% a.a., no terceiro trimestre de 2009 (BARBOSA e SOUZA, 2010).

As ações do governo Lula, no sentido de estimular a atividade econômica, no âmbito da política fiscal, foram mais rápidas do que as tomadas no âmbito da política monetária. Primeiramente, o Governo Federal concedeu uma série de desonerações tributárias temporárias com o objetivo de incentivar as vendas e o consumo.

Tais desonerações tiveram início logo ao final de 2008, com redução do IPI para o setor automotivo. Em 2009, a redução do IPI foi estendida para o setor de bens de consumo duráveis, material de construção, bens de capital, motocicletas, móveis e alguns itens alimentícios.

De acordo com referência Barbosa e Souza (2010), preocupado com um eventual comportamento pró-cíclico nas esferas municipal e estadual, o governo Lula decidiu por incluir transferências orçamentárias extraordinárias para os governos municipais e estaduais ao longo de 2009, sendo executadas de duas maneiras: (i) o Governo Federal comprometeu-se em manter estáveis os valores nominais de 2008, mesmo com queda na arrecadação federal e; (ii) o Governo Federal comprometeu-se a

participar com uma parcela maior dos investimentos feitos em parceria com os governos municipais e estaduais, com o objetivo de diminuir os gastos dos municípios e estados.

No que diz respeito, as medidas tomadas pelo Governo Federal de forma temporária, também fizeram parte: (i) a extensão no período de concessão do seguro desemprego e; (ii) a equalização da taxa de juros para investimentos em máquinas e equipamentos contratados em 2009. Em relação ao seguro desemprego, o objetivo foi atenuar a queda da renda dos trabalhadores, sobretudo, nos setores mais atingidos pela crise, como a indústria. Em relação à equalização da taxa de juros, o objetivo foi criar estímulo financeiro, através de uma taxa de juros igual a zero, atuando no sentido de não adiamento dos investimentos da iniciativa privada. Diante dessas medidas fiscais adotadas pelo governo Lula, houve as seguintes modificações no resultado primário do setor público: (i) com o objetivo de ampliar os investimentos da Petrobras, a empresa foi retirada do cálculo do resultado primário; (ii) redução na meta de superávit primário de 2009, passando de 3,3% do PIB para 2,5% do PIB, antes do investimento público, e de 2,8% do PIB para 1,6% do PIB, após o investimento público e, para 2010, a meta foi preservada em 3,3% do PIB, antes do investimento público, contudo, reduzida de 2,8% do PIB para 2,6% do PIB, após o investimento público (BARBOSA e SOUZA, 2010).

Tomando por referência Barbosa e Souza (2010), houve uma piora no resultado fiscal e na dívida pública. Em números, o *déficit* público acumulado em 12 meses cresceu de 1,9% do PIB, ao final de 2008, para 4,1% do PIB, ao final de 2009. Por sua vez, a dívida pública passou de 40,5% do PIB, em agosto de 2008, para 43,0% do PIB, ao final de 2009..

Terceiro, em relação às novas medidas estruturais tomadas pelo governo Lula durante a crise financeira internacional, houve antecipação de ações que constavam na agenda de política econômica, no entanto, pensadas para combater os efeitos da crise de 2008. De um modo geral, as três principais iniciativas foram: (i) revisão nas alíquotas do imposto de renda; (ii) lançamento de um novo programa habitacional, tendo como foco as famílias mais pobres e à classe média baixa e; (iii) alteração no patamar da taxa real de juros da economia.

Em primeiro lugar, em relação às mudanças no imposto de renda, houve modificações no próprio sistema, que até 2008 possuía três alíquotas: (i) zero; (ii) 15,0% e; (iii) 27,5%, com a inclusão de duas alíquotas intermediárias. Dessa forma, o sistema passou ter cinco alíquotas: (i) zero; (ii) 7,5%; (iii) 15,0%; (iv) 22,0% e; (v) 27,5% (BARBOSA e SOUZA, 2010).

Em segundo lugar, em relação à iniciativa de criação de um novo programa habitacional, o governo Lula lançou o “Minha Casa, Minha Vida”, prevendo à construção de um milhão de novas residências, com subsídio total correspondente a 1,2% do PIB, a ser concedido ao longo de três anos. De um modo geral, o novo programa, de acordo com Barbosa e Souza (2010), se estruturava em cinco iniciativas, sendo elas:

1. Tratava de um fundo criado pelo Governo Federal com o intuito de contratar a construção de 400 mil residências e, na medida em que o projeto estivesse completo, o fundo seria repassado a unidades de famílias mais pobres, recebendo em contrapartida prestações simbólicas por um período de cinco anos. Sendo que, a construção das 400 mil residências seria realizada por empresas da iniciativa privada.
2. Segunda, o Governo Federal se propunha a ofertar subsídios na entrada e nas taxas de juros em financiamentos imobiliários do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) para famílias de baixa renda, tendo por objetivo viabilizar a construção de 600 mil residências por intermédio do desempenho do mercado, sendo o financiamento negociado entre as famílias e os bancos, tendo a CEF um papel destacado.
3. Terceira, o Governo Federal reduziu tributos indiretos incidentes sobre a construção de casas populares, com o objetivo de diminuir o valor total a ser financiado e, assim, expandir a população com acesso ao crédito imobiliário a taxas subsidiadas.

4. Quarta, o Governo Federal também lançou uma linha de crédito especial, com período de carência e taxas de juros mais vantajosas do que as de mercado, com o interesse de estimular o investimento privado em infraestrutura urbana associada a grandes projetos habitacionais.
5. Quinta, o BNDES também lançou uma linha de crédito especial, com o objetivo de estimular a adoção de modernas técnicas de construção, em especial, a de escala industrial, que tem por intuito aumentar a produtividade e diminuir os preços das novas residências populares.

Passado um ano da falência do Lehman Brothers, a atividade econômica do país voltou a aquecer. O comportamento da economia mundial e as medidas adotadas pelo governo brasileiro contribuíram decisivamente para que o Brasil atravessasse a crise financeira internacional sem ter sofrido com uma desestabilização de sua economia.

Superando expectativas mais pessimistas quanto aos efeitos da crise no país, a taxa de desemprego não subiu significativamente, os salários e os empregos voltaram a crescer, e a confiança dos consumidores e do setor privado se recuperou de forma rápida ao longo de 2009.

Dessa forma, em que pese à intensidade e complexidade da crise, o Brasil retomou seu patamar de crescimento econômico pré-crise já em 2010, como será discutido, a seguir.

3.3.5 Retomada do crescimento da economia brasileira pós-crise financeira mundial – 2010

De acordo com o Relatório do Banco Central do Brasil (2010), a economia mundial continuou, em 2010, no caminho de recuperação iniciado no segundo semestre de 2009, no momento em que o trabalho conjunto dos bancos centrais e governos dos EUA e de países europeus com o objetivo de estabilizar os sistemas financeiros e atenuar os efeitos do aprofundamento da crise financeira internacional, contribuíram para a retomada da atividade econômica.

Foi observada a recuperação, em termos do PIB, das principais economias desenvolvidas, destacando a presença de intensidades diferentes nesses países, no que diz respeito, a retomada do crescimento, sobretudo, ao ser incorporado o desempenho das economias emergentes.

Por sua vez, os mercados financeiros, ainda que apresentassem menor volatilidade que em 2009, refletiram, de maio a agosto, elevação das preocupações, no que diz respeito, às dívidas soberanas de alguns países europeus, apresentando previsões desfavoráveis com relação à sustentação da recuperação econômica dos EUA e ao desempenho da China. Contudo, a partir de agosto, à volta aos poucos do otimismo em relação às economias americana e chinesa e a alta liquidez na economia mundial, contribuíram numa trajetória positiva dos índices das principais bolsas de valores (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2010).

A economia brasileira, impulsionada pela melhora no cenário internacional e pelo fortalecimento da demanda interna, apresentou, em 2010, o crescimento anual do PIB mais significativo desde 1986, crescendo 7,5%, sendo uma das economias que mais cresceram, em 2010, do G-20. Dessa forma, de um crescimento médio anual de 1,7%, no período 1998-2002, durante o segundo governo FHC, o Brasil passou a crescer cerca de 4%, no período 2003-2010, durante os dois governos Lula (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2010).

De acordo com o Relatório do Banco Central do Brasil (2010), no âmbito da atividade econômica, em relação aos componentes do PIB pela ótica da demanda, os investimentos, em consonância com o desempenho da construção civil e da absorção de bens de capital, cresceram 21,8% em 2010. O consumo das famílias, refletindo a expansão da massa salarial e das operações de crédito, variou 7%. O setor externo apresentou contribuição negativa ao crescimento do PIB em 2010, refletindo o crescimento nas importações, 36,2%, e nas exportações, 11,5%, diferencial associado ao ritmo de crescimento da economia internacional e brasileira. Por fim, o consumo do governo cresceu 3,3% em 2010, variação estável frente ao verificado nos anos anteriores.

Segundo o Relatório do Banco Central do Brasil (2010), no que diz respeito ao comportamento do PIB pela ótica da oferta, o setor agropecuário cresceu 6,5% em 2010; o setor industrial apresentou variação de 10,1% e; o setor de serviços expandiu 5,4%. O desempenho do setor agropecuário reflete a expansão de 11,6% da safra de grãos e o crescimento de 8,5%, 7,7% e 3,8% nos abates de bovinos, aves e suínos, respectivamente, em relação ao ano de 2009. O comportamento do setor industrial refletiu, sobretudo, o crescimento nas indústrias extrativa, 15,7%, da construção civil, 11,6%, e de transformação, 9,7%. Por fim, o setor de serviços foi impulsionado, sobretudo, pelo comportamento dos segmentos comércio, 10,7%; transporte, armazenagem e correio, 8,9% e; intermediação financeira, seguros, previdência e serviços relativos, 10,7%, sendo os dois primeiros influenciados pelos resultados dos setores industrial e agropecuário.

Tomando por referência o Relatório do Banco Central (2010), no âmbito da política monetária, a inflação medida pelo IPCA e calculada pelo IBGE, cresceu 5,9% em 2010, ficando no intervalo de 2,5% a.a. a 6,5% a.a., estabelecido pelo Conselho Monetário Nacional (CMN) para 2010. Tal resultado significou o sétimo ano consecutivo em que a inflação se situava no intervalo estipulado pelo CMN. O COPOM, órgão constituído do BC, se reuniu oito vezes em 2010, seguindo agenda pré-estabelecida. Sem que, nas duas primeiras reuniões, a Selic foi mantida em 8,75% a.a., menor taxa da série iniciada em 1999. Nas três reuniões posteriores, o COPOM decidiu pela elevação da Selic, que, somadas totalizaram, 2 p.p. Na três reuniões derradeiras de 2010, a Selic foi mantida em 10,75% a.a.

Além das decisões no âmbito do COPOM, o CMN e o BC, adotaram, em dezembro, uma série de ações macroprudenciais com o objetivo de: (a) aperfeiçoar os instrumentos de regulação; (b) garantir a estabilidade do Sistema Financeiro Nacional (SFN) e; (c) permitir a continuidade do desenvolvimento do mercado de crédito. As ações tidas como mais importantes foram a elevação dos recolhimentos compulsórios e do requerimento de capital para operações de crédito a pessoas físicas com prazos superiores a 24 meses (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2010).

Por fim, observa-se que, na última reunião do Copom de 2010, o Comitê entendeu o quadro econômico menos favorável à consolidação de um cenário benigno

para a inflação. Contudo, manteve-se a compreensão de que era necessário um período adicional para avaliar melhor os resultados, sobre o comportamento dos preços, das ações macroprudenciais adotadas em dezembro e da elevação dos juros ao longo do primeiro semestre daquele ano (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2010).

Tomando por referência o Relatório do Banco Central do Brasil (2010), no âmbito da política fiscal, a meta estabelecida de superávit primário para 2010 foi de 3,3% do PIB, sendo 2,15% sob responsabilidade dos orçamentos fiscal e da seguridade social, 0,2% na esfera das empresas estatais federais e 0,95% a cargo dos governos regionais. O orçamento do Governo Federal versava que o *superávit* poderia ser reduzido em até R\$ 22,5 bilhões, para pagamento de despesas do PAC, sendo que a esse valor poderiam ser acrescentados os gastos com “restos a pagar” e o excesso da meta de superávit primário verificado em 2009.

Em dezembro de 2009, o limite de abatimento com despesas do PAC foi elevado para R\$ 29,8 bilhões. Além disso, foi autorizado o tratamento específico ao Grupo Eletrobrás, tirando-o da conta do resultado fiscal do setor público. Dessa forma, a meta de superávit primário para 2010 diminuiu de 3,3% do PIB para 3,1% do PIB (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2010).

Segundo o Relatório do Banco Central do Brasil (2010), no que diz respeito, a esfera tributária, foi estendida, por seis meses, a desoneração do IPI, com alíquota zero, para bens de capital, tratores e caminhões e, por um ano, a desoneração do IPI relativa a produtos da construção civil. Por sua vez, a alíquota do IOF sobre liquidações de câmbio para entrada no Brasil, realizadas por investidor estrangeiro, para aplicação no mercado financeiro (renda fixa), subiu de 2% para 4%.

Além disso, o Congresso Nacional aprovou, em 2010, os quatro projetos de lei encaminhados pelo governo Lula que tratavam do marco regulatório da exploração do petróleo na camada de pré-sal. Como resultado surgiu três leis ordinárias, que mudaram o modelo de exploração da produção das reservas de petróleo, de concessão para partilha, e possibilitou à Petrobras o monopólio de empresa operadora, com o mínimo de 30,0% de participação no consórcio contratado; criou um fundo social para ser utilizado no combate à pobreza e no desenvolvimento da educação e outras ações

governamentais; instituiu a Empresa Brasileira de Administração de Petróleo e Gás Natural S.A. – Pré Sal Petróleo S.A. (PPSA), responsável pela gestão dos contratos de partilha; cedeu à Petrobras o exercício das atividades de pesquisa e lavra do petróleo e gás natural nesse sítio (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2010).

Por fim, de acordo com o Relatório do Banco Central do Brasil (2010), a Dívida Líquida do Setor Público (DLSP) atingiu R\$ 1.475,8 bilhões em 2010, 40,2% do PIB, ante 42,8% do PIB em 2009. Tal movimento foi resultado das contribuições trazidas pelo crescimento anual do PIB e do superávit acumulado no ano, sendo em parte neutralizada pelo impacto da apropriação dos juros nominais; da apreciação cambial e; do reconhecimento de dívidas.

Segundo o Relatório do Banco Central do Brasil (2010), no âmbito da política do setor externo, num ambiente de apreciação cambial e de recuperação lenta do crescimento da economia mundial, o governo brasileiro, adotou uma série de medidas relevantes, em 5 de maio de 2010, para a política de comércio externo com o objetivo de criar condições favoráveis para o crescimento da competitividade das exportações brasileiras, com destaque:

1. Maior rapidez na devolução de créditos tributários federais: estipulava-se que empresas que haviam exportado, no mínimo, 30% do faturamento nos dois últimos anos, receberiam 50% dos créditos de PIS/Programa de Formação de Patrimônio do Setor Público (PASEP), COFINS e IPI acumulados nessas operações por até 30 dias após a respectiva solicitação. A empresa deveria ser exportadora há pelo menos quatro anos, ser tributada pelo lucro real, adotar nota fiscal eletrônica e possuir histórico de pedidos de ressarcimento indeferidos não superior a 15% do total solicitado nos dois anos anteriores;
2. Retirada da receita de exportações do faturamento total para enquadramento no Sistema Integrado de Pequeno Porte (SIMPLES): sendo a isenção igual ao limite estabelecido para faturamento no mercado interno, R\$ 2,4 milhões por ano. Ressaltando que, as micro e pequenas empresas, respondiam por 1,2% do valor exportado e 48,3% do número de empresas exportadoras;

3. *Drawback* - isenção no mercado interno, com previsão que os insumos nacionais utilizados nas exportações realizadas no período $t-1$ poderiam ser adquiridos, no período t , com alíquota zero de Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS);
4. Extinção, em seis meses, do redutor de 40% do imposto de importação sobre autopeças;
5. Criação do Fundo Garantidor de Comércio Exterior (FGCE), com a intenção de dar maior agilidade nas garantias prestadas, com cobertura de riscos comerciais e remuneração em virtude dos riscos assumidos, cabendo ao BNDES a gestão do risco do FGCE;
6. Criação da Agência de Crédito à Exportação do Brasil S.A (EXIM BRASIL), subsidiária integral do BNDES, agência especializada em comércio exterior com o intuito de dar maior celeridade e efetividade ao apoio às operações de exportações no pós-embarque, transferindo as operações de comércio exterior para o Exim Brasil;
7. Queda do custo de financiamento à exportação de bens de consumo, estendendo a estes produtos a equalização da taxa de juros pelo Tesouro Nacional no financiamento às exportações na modalidade pré-embarque, anteriormente restrita aos bens de capital. Os recursos aportados para essa linha foram provenientes do BNDES e totalizaram R\$ 7 bilhões.

Além disso, em julho, o BNDES criou uma linha de crédito denominada Exim Automotivo, para operações de pós-embarque, para o financiamento de compradores localizados nos países da América do Sul, com prazos de três a cinco anos. Os desembolsos seriam feitos ao exportador, no Brasil, após o embarque, à vista e em reais, destacando-se que a relevância principal dessa linha de crédito decorre da concentração das exportações brasileiras de bens de capital para os países da região (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2010).

Tomando por referência o Relatório do Banco Central do Brasil (2010), em relação à condução da política cambial, visou no decorrer de 2010, evitar que a liquidez em

moeda estrangeira implicasse em excessiva volatilidade e desequilíbrios no mercado de câmbio. Nesse cenário, o BC manteve uma política de fortalecimento de reservas internacionais, comprando, liquidamente, US\$ 42 bilhões no ano. Tais operações foram determinantes para que as reservas internacionais crescessem US\$ 50 bilhões em 2010 e atingissem o recorde de US\$ 289 bilhões, em dezembro daquele ano. O real teve apreciação nominal em 2010 de 4,31% em relação ao dólar norte-americano, com a cotação de venda atingindo R\$ 1,66.

Por fim, no que diz respeito, a análise do balanço de pagamentos, em 2010, observou-se que a retomada do crescimento da economia brasileira refletiu em aumento significativo na demanda por bens e serviços importados e aumento das remessas líquidas de renda, com impacto sobre o *déficit* em transações correntes, somando o valor recorde de US\$ 47,4 bilhões no ano. Por outro lado, a estabilidade macroeconômica do país, vista, por exemplo, em expectativas de risco declinante e retornos crescentes para os investimentos, contribuiu ao ingresso líquido de US\$ 99,7 bilhões na conta capital e financeira. O *superávit* do balanço de pagamentos foi de US\$ 49, 1 bilhões em 2010 (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2010).

3.3.6 Uma comparação entre os governos Lula – 2003/2006 e 2007-2010

As análises desenvolvidas ao longo deste capítulo em relação aos dois governos Lula nos permitem estabelecer comparações quanto ao comportamento das principais variáveis macroeconômicas nos dois períodos, isto é, Lula 1 (2003-2006) e Lula 2 (2007-2010), primeiro e segundo mandatos.

Contudo, vale ressaltar dois argumentos relevantes que limitam as conclusões dessas comparações: (1) um governo carrega processos de governos anteriores que podem interferir diretamente nos resultados do seu governo, sejam positivos ou negativos e; (2) o desempenho doméstico da economia não depende exclusivamente dos seus próprios resultados e do governo local, pelo contrário, está ligado também ao comportamento da economia mundial e as ambições particulares das famílias e das empresas (COUTO e COUTO, 2014). Posto isso, e tomando por referência a proposta dos professores Couto e Couto (2014), serão apresentados onze indicadores para resumir o desempenho macroeconômico durante o governo Lula.

O primeiro indicador macroeconômico a ser verificado é o crescimento do PIB. De acordo com a Tabela 1, a taxa de crescimento média da economia brasileira no período Lula 1 foi de 3,48% e, no período Lula 2 de 4,57%. Dessa forma, em termos de crescimento econômico o segundo governo Lula teve um desempenho melhor que o primeiro.

Tabela 1. Taxa de crescimento do PIB – 2003/2010

Anos	Lula 1	Anos	Lula 2
2003	1,15	2007	6,09
2004	5,71	2008	5,17
2005	3,16	2009	-0,33
2006	3,96	2010	7,53
Média	3,48	Média	4,57

Fonte: Ipeadata (2012c).

O segundo indicador macroeconômico a ser verificado é a taxa de desemprego. De acordo com a Tabela 2, o desemprego médio da economia brasileira no período Lula 1 foi de 10,9% e, no período Lula 2 de 8%. Dessa forma, em termos de taxa de desemprego o segundo governo Lula teve um desempenho melhor que o primeiro.

Tabela 2. Taxa de desemprego (referência 30 dias) – 2003/2010

Anos	Lula 1	Anos	Lula 2
2003	12,32	2007	9,29
2004	11,48	2008	7,89
2005	9,83	2009	8,08
2006	9,98	2010	6,74
Média	10,90	Média	8,00

Fonte: Ipeadata (2012h).

O terceiro indicador macroeconômico a ser verificado é a taxa de inflação. No Brasil, a taxa oficial de inflação é calculada pelo IBGE e expressa pelo IPCA. De acordo com a Tabela 3, a taxa de inflação média da economia brasileira no período Lula 1 foi de 6,41% e, no período Lula 2 de 5,14%. Em termos acumulados, a inflação em

Lula 1 foi de 28,2% e, em Lula 2 de 22,21%. Dessa forma, em termos de taxa de inflação o segundo governo Lula teve um desempenho melhor que o primeiro.

Tabela 3. Taxa de inflação (IPCA) – 2003/2010

Anos	Lula 1	Anos	Lula 2
2003	9,30	2007	4,46
2004	7,60	2008	5,90
2005	5,69	2009	4,31
2006	3,14	2010	5,91
Média	6,41	Média	5,14
Acumulado no período	28,20	Acumulado no período	22,21

Fonte: Ipeadata (2012b).

O quarto indicador macroeconômico a ser verificado é o resultado primário do governo central. De acordo com a Tabela 4, o *superávit* primário médio no período Lula 1 foi de R\$ 64.586 milhões e, no período Lula 2 de R\$ 67.998 milhões. Em termos acumulados, o *superávit* primário em Lula 1 foi de R\$ 258.343 milhões e, em Lula 2 de R\$ 271.998 milhões. Dessa forma, em termos de resultado primário do governo central o segundo governo Lula teve um desempenho melhor que o primeiro.

Tabela 4. Resultado primário do governo central (atualizados pelo IPCA) – R\$ milhões - 2003/2010

Anos	Lula 1		Anos	Lula 2	
	Valor Nominal	Valor Atualizado		Valor Nominal	Valor Atualizado
2003	38.744	55.538	2007	59.439	69.539
2004	52.385	69.787	2008	71.308	78.777
2005	55.741	70.260	2009	42.443	44.951
2006	51.352	62.758	2010	78.723	78.723
Média	49.556	64.758	Média	62.978	67.998
Acumulado	198.222	258.343	Acumulado	251.913	271.998

Fonte: Banco Central do Brasil (2012e) com atualizações de (COUTO e COUTO, 2014).

O quinto indicador macroeconômico a ser verificado é o pagamento de juros nominais pelo governo central aos detentores da Dívida Pública Mobiliária Federal Interna (DPMFi). De acordo com a Tabela 5, o pagamento médio de juros nominais no período Lula 1 foi de R\$ 153.774 milhões e, no período Lula 2 de R\$ 124.509 milhões. Em termos acumulados, o pagamento de juros em Lula 1 foi de R\$ 566.838 milhões e, em Lula 2 de R\$ 528.720 milhões. Dessa forma, em termos de juros nominais pagos pelo governo central aos detentores da DPMFi o segundo governo Lula teve um desempenho melhor que o primeiro.

Tabela 5. Juros nominais pagos pelo governo central (atualizados pelo IPCA) – R\$ milhões - 2003/2010

Anos	Lula 1		Anos	Lula 2	
	Valor Nominal	Valor Atualizado		Valor Nominal	Valor Atualizado
2003	100.896	144.629	2007	119.046	139.275
2004	79.419	105.802	2008	96.199	106.276
2005	129.025	162.633	2009	149.806	158.660
2006	125.827	153.774	2010	124.509	124.509
Média	108.792	141.710	Média	122.390	132.180
Acumulado	435.167	566.838	Acumulado	489.560	528.720

Fonte: Banco Central do Brasil (2012e) com atualizações de (COUTO e COUTO, 2014).

O sexto indicador macroeconômico a ser verificado é o crescimento da DPMFi. De acordo com a Tabela 6, a DPMFi no período Lula 1 chegou a R\$ 1.093.495 milhões e, no período Lula 2 a R\$ 1.603.940 milhões. Em termos de taxa de crescimento, a DPMFi em Lula 1 cresceu 75,47% e, em Lula 2 cresceu 46,68%. Dessa forma, em termos de crescimento da DPMFi o segundo governo Lula teve um desempenho melhor que o primeiro.

Tabela 6. DPMFi fora do Banco Central (final do período) – R\$ milhões - 2002/2010

Anos	Lula 1	Anos	Lula 2
2002	623.191	2006	1.093.495
2003	731.858	2007	1.224.871
2004	810.264	2008	1.264.823
2005	979.662	2009	1.398.415
2006	1.093.495	2010	1.603.940
Taxa de crescimento	75,47%	Taxa de crescimento	46,68%

Fonte: Ipeadata (2012n).

O sétimo indicador macroeconômico a ser verificado é a crescimento da dívida externa do setor público. De acordo com a Tabela 7, a dívida externa do setor público no período Lula 1 chegou a US\$ 85.622 milhões e, no período Lula 2 a US\$ 102.557 milhões. Em termos de taxa de crescimento, a dívida externa do setor público em Lula 1 recuou -29,50% e, em Lula 2 cresceu 19,80%. Dessa forma, em termos de crescimento da dívida externa do setor público o primeiro governo Lula teve um desempenho melhor que o segundo.

Tabela 7. Dívida externa registrada do setor público (final do período) – US\$ milhões - 2002/2010

Anos	Lula 1	Anos	Lula 2
2002	121.450	2006	85.622
2003	131.646	2007	81.182
2004	125.420	2008	80.169
2005	96.686	2009	92.113
2006	85.622	2010	102.577
Taxa de crescimento	-29,50%	Taxa de crescimento	19,80%

Fonte: Banco Central do Brasil (2012g).

O oitavo indicador macroeconômico a ser verificado é o crescimento das reservas internacionais. De acordo com a Tabela 8, as reservas internacionais no período Lula 1 chegaram a US\$ 85.839 milhões e, no período Lula 2 a US\$ 288.575 milhões. Em termos de taxa de crescimento, as reservas internacionais em Lula 1 cresceram 126,95% e, em Lula 2 cresceram 236,18%. Dessa forma, em termos de crescimento das reservas internacionais o segundo governo Lula teve um desempenho melhor que o primeiro.

Tabela 8. Reservas internacionais (final do período) – US\$ milhões - 2002/2010

Anos	Lula 1	Anos	Lula 2
2002	37.823	2006	85.839
2003	49.296	2007	180.839
2004	52.935	2008	206.806
2005	53.799	2009	239.054
2006	85.839	2010	288.575
Taxa de crescimento	126,95%	Taxa de crescimento	236,18%

Fonte: Ipeadata (2012o).

O nono indicador macroeconômico a ser verificado é o valor das exportações de bens. De acordo com a Tabela 9, as exportações de bens no período Lula 1 foram de US\$ 425.674 milhões e, no período Lula 2 foram de US\$ 713.501 milhões. Em termos de taxa de crescimento, as exportações de bens em Lula 1 cresceram 128,3% e, em Lula 2 cresceram 46,52%. Dessa forma, em termos do valor das exportações de bens o segundo governo Lula teve um desempenho melhor que o primeiro.

Tabela 9. Exportações de bens – US\$ milhões - 2002/2010

Anos	Lula 1	Anos	Lula 2
2002	60.362	2006	137.807
2003	73.084	2007	160.649
2004	96.475	2008	197.942
2005	118.308	2009	152.995
2006	137.807	2010	201.915
Taxa de crescimento	128,30%	Taxa de crescimento	46,52%
Acumulado	425.674	Acumulado	713.501

Fonte: Banco Central do Brasil (2012i).

O décimo indicador macroeconômico a ser verificado é o saldo da conta de transações correntes. De acordo com a Tabela 10, o saldo positivo acumulado da conta de transações correntes no período Lula 1 foi de US\$ 43.484 milhões e, no período Lula 2 foi de R\$ -98.216 milhões. Dessa forma, em termos do saldo positivo acumulado da

conta de transações correntes no primeiro governo Lula é melhor que o resultado negativo observado no segundo governo Lula.

Tabela 10. Conta de transações correntes – US\$ milhões - 2003/2010

Anos	Lula 1	Anos	Lula 2
2003	4.177	2007	1.551
2004	11.679	2008	-28.192
2005	13.985	2009	-24.302
2006	13.643	2010	-47.273
Total	43.484	Total	-98.216

Fonte: Banco Central do Brasil (2012i).

O décimo primeiro indicador macroeconômico a ser verificado é o saldo acumulado dos Investimento Estrangeiro Direto (IED). De acordo com a Tabela 11, o saldo acumulado dos IED no período Lula 1 foi de US\$ 62.178 milhões e, no período Lula 2 foi de R\$ 154.098 milhões. Dessa forma, em termos do saldo acumulado dos IED o segundo governo Lula teve um desempenho melhor que o primeiro.

Tabela 11. Investimento estrangeiro direto – US\$ milhões - 2003/2010

Anos	Lula 1	Anos	Lula 2
2003	10.144	2007	34.585
2004	18.146	2008	45.058
2005	15.066	2009	25.949
2006	18.822	2010	48.506
Total	62.178	Total	154.098

Fonte: Banco Central do Brasil (2012i).

Portanto, ao comparar esses onze indicadores macroeconômicos, observou-se que Lula 2 (2007-2010) obteve resultados melhores em nove indicadores, enquanto Lula 1 (2003-2006) foi superior em apenas dois indicadores.

Quadro 3. Resumo do desempenho macroeconômico dos governos Lula (2003-2010)

	Indicador macroeconômico	Lula 1	Lula 2
1	Taxa de crescimento do PIB	X	
2	Taxa de desemprego	X	
3	Taxa de inflação	X	
4	Resultado primário do governo central	X	
5	Juros nominais pagos pelo governo central	X	
6	DPMFi fora do Banco Central	X	
7	Dívida externa registrada do setor público		X
8	Reservas internacionais	X	
9	Exportações de bens	X	
10	Conta de transações correntes		X
11	Investimento estrangeiro direto	X	
	Total	9	2

Fonte: Elaboração própria.

Tal desempenho é compatível com as análises desenvolvidas ao longo do capítulo sobre os governos Lula e coincide com a guinada desenvolvimentista na condução da política econômica observada no final do primeiro mandato (2006). O Quadro 3 apresenta o resumo do desempenho macroeconômico dos governos Lula (2003-2010).

3.4 GOVERNO DILMA (2011-2014)

3.4.1 Desempenho da economia brasileira – 2011/2014

Segundo o Relatório do Banco Central do Brasil (2011), após registrar significativa recuperação no início de 2011, a atividade econômica global refletiu: (i) o quadro de crescimento nos preços das commodities, iniciado em 2010; (ii) o aprofundamento da crise fiscal em países periféricos da Zona do Euro; (iii) os conflitos geopolíticos no norte da África e no Oriente Médio e; (iv) os impactos econômicos do terremoto no nordeste do Japão. Tal ambiente contribuiu para desaceleração nas principais economias desenvolvidas, exceto as da Zona do Euro. Por sua vez, a inflação, expressando, de um modo geral, os choques de oferta das *commodities* verificados a partir do segundo semestre de 2010, manteve viés de alta nas principais economias desenvolvidas e emergentes. Sendo que, nas emergentes aprofundaram-se os ciclos de restrição monetária e fiscal.

A queda nas expectativas de crescimento das maiores economias mundiais aumentou no segundo semestre de 2011. Nesse ambiente, ainda que: (i) nos EUA o consumo tivesse voltado a subir e dado sustentação à atividade econômica; (ii) no Japão as medidas de recuperação das linhas de produção pós-terremoto contribuíssem para a melhora da atividade econômica e; (iii) na China o crescimento tivesse sido impactado sensivelmente, a Zona do Euro apresentou desaceleração significativa, situação que, num cenário de elevada volatilidade nos mercados financeiros, manteve viés desinflacionário para a economia mundial (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2011).

A economia brasileira refletiu o comportamento da economia mundial e não manteve o crescimento elevado registrado em 2010. A desaceleração da atividade econômica em 2011 apresentou coerente com as medidas de política adotadas desde o final de 2010, que tiveram por objetivo ajustar as condições de liquidez interna e o desequilíbrio entre oferta e demanda agregada. O PIB cresceu 2,7% em 2011, ante 7,5% em 2010, segundo as Contas Nacionais Trimestrais do IBGE. Em valores correntes, o PIB a preços de mercado atingiu R\$ 4.143 bilhões no ano.

De acordo com o Relatório do Banco Central do Brasil (2011), no âmbito da atividade econômica, em relação aos componentes do PIB pela ótica da demanda, observou-se que a evolução anual do PIB decorreu de contribuições de 3,4 p.p. do componente doméstico e de -0,7 p.p. do setor externo. Os investimentos cresceram 4,7%, refletindo o comportamento favorável da construção civil e a absorção de bens de capital. O consumo das famílias manteve seu dinamismo expandindo 4,1%, refletindo, sobretudo, as condições favoráveis do mercado de trabalho e a manutenção dos programas governamentais de distribuição de renda, sendo o oitavo crescimento anual consecutivo. O consumo do governo teve crescimento estável com os anos anteriores, 1,9%. A contribuição negativa do setor externo refletiu crescimento de 9,7% nas importações e de 4,5% nas exportações.

Em relação aos componentes do PIB pela ótica da oferta, observou-se crescimento de 3,9% no setor agropecuário, de 2,7% no setor de serviços e de 1,6% no setor da indústria. O desempenho do setor agropecuário refletiu crescimento anual de 7,0% da safra de grãos e as variações de -2,8%, 6,6% e 9,4% nos abates de bovinos, aves e suínos, respectivamente. O resultado do setor de serviços foi influenciado,

sobretudo, pelas atividades de serviços de informação, 4,9%; intermediação financeira, seguros, previdência e serviços relacionados, 3,9%; comércio, 3,4% e; transportes, armazenagem e correios, 2,8%, as duas últimas refletindo, particularmente, o comportamento dos setores agropecuário e industrial. Por fim, o setor industrial foi sustentado, particularmente, pelos segmentos de produção e distribuição de eletricidade, gás e água, 3,8%; construção civil, 3,6% e; indústria extrativa mineral, 3,2%, em contraste com o baixo dinamismo da indústria de transformação, que cresceu 0,1% em 2011 (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2011).

Tomando por referência o Relatório do Banco Central do Brasil (2011), no âmbito da política monetária, a inflação medida pelo IPCA e calculada pelo IBGE foi de 6,5% em 2011, portanto, dentro do intervalo de 2,5% a.a. a 6,50% a.a. proposto pelo CMN, para o ano, no âmbito do regime de metas de inflação, sendo o oitavo ano consecutivo em que a inflação permaneceu no intervalo estabelecido pelo CMN.

O COPOM se reuniu oito vezes em 2011, conforme agenda prévia. O COPOM realizou cinco elevações consecutivas na taxa básica de juros, fixada em 12,5% a.a., em julho de 2011, entendendo que os riscos para a consolidação de um cenário inflacionário benigno foram fruto, no âmbito externo, do aumento nos preços das commodities e, domesticamente, do desequilíbrio entre o crescimento da demanda interna e o da capacidade de expansão da oferta (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2011).

Nas últimas três reuniões realizadas em 2011, o COPOM entendeu que o impacto sobre a inflação dos choques de oferta observados no primeiro semestre do ano e que os riscos advindos do desequilíbrio entre as taxas de crescimento da oferta e da demanda apresentaram intensidade decrescente. Tal cenário, em que se observou queda no nível de utilização da capacidade instalada e significativa deterioração da conjuntura internacional, o COPOM compreendeu que o ambiente para a inflação começou a apresentar sinais favoráveis e realizou três cortes consecutivos, na taxa básica de juros, fixada em 11,0%, em novembro de 2011 (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2011).

Segundo o Relatório do Banco Central do Brasil (2011), no âmbito da política fiscal, a meta estabelecida de superávit primário para o setor público em 2011 foi de R\$ 125,5 bilhões, sendo R\$ 81,8 bilhões sob responsabilidade do governo Federal, R\$ 7,6

bilhões na esfera das empresas estatais e R\$ 36, 1 bilhões a cargo dos governos regionais. Posteriormente, o Grupo Eletrobrás foi retirado da apuração do déficit primário e a meta reduzida para R\$ 117,9 bilhões, ficando inalteradas as metas para o governo Federal e para os governos regionais.

Em setembro de 2011, foi publicizado o quarto relatório de desempenho das receitas e despesas primárias do governo central, indicando crescimento de R\$ 25 bilhões na previsão das receitas primárias em comparação com a previsão de julho daquele ano. Dessa forma, as metas de superávit primário do governo federal e do setor público foram elevadas para R\$ 91,8 bilhões e R\$ 127,9 bilhões, respectivamente (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2011).

Segundo o Relatório do Banco Central do Brasil (2011), com o objetivo de gerar benefícios e oportunidades aos pequenos empreendedores brasileiros, o Congresso Nacional aprovou Lei Complementar que modificou o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte (Regime Especial Unificado de Arrecadação de Tributos e Contribuições das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte – Simples Nacional). Entre as modificações, destacam-se:

1. O reajuste de 50% nos limites de receita bruta anual para efeito de enquadramento dessas empresas no regime tributário diferenciado, chamado Simples Nacional. Assim, a partir do dia 1º de janeiro de 2012, passou a ser considerada Microempresa a pessoa jurídica que receber, no ano calendário, receita bruta igual ou inferior a R\$ 360 mil e; Empresa de Pequeno Porte, aquela que obter receita bruta superior a R\$ 360 mil e igual ou inferior a R\$ 3,6 bilhões;
2. A elevação, de R\$ 36 mil para R\$ 60 mil, do valor da receita bruta para efeito de enquadramento do trabalhador informal como Microempreendedor Individual (MEI). Além disso, a contribuição previdenciária a sob responsabilidade da categoria passou de 11,0% para 5% do valor do salário mínimo;

3. A autorização para que as Microempresas e as Empresas de Pequeno Porte efetuassem exportação sem risco de serem retiradas do regime diferenciado, assumindo que os valores exportados não extrapolassem os limites da receita bruta estabelecidos para benefício do Simples Nacional. Na prática, as empresas puderam dobrar o limite de enquadramento, assumindo que metade do faturamento fosse proveniente das vendas externas e;
4. A simplificação no recolhimento de todos os tributos e encargos trabalhistas, que passaram a ser realizados mediante preenchimento da Declaração Única de Informações Sociais do empreendedor individual.

O Poder Executivo, com o objetivo de manter a flexibilidade na definição de prioridades na gestão orçamentária, encaminhou proposta de emenda constitucional ao Congresso Nacional pleiteando a prorrogação do mecanismo que, desde 1994, autoriza a desvinculação parcial de receitas da União. Trata-se da Desvinculação de Receitas da União (DRU), que foi prorrogada como almejava o governo Dilma, até o dia 31 de dezembro de 2015. Em 2012, R\$ 62,4 bilhões das despesas orçamentárias, com destinação preestabelecida, foram convertidas em recursos de livre alocação por parte do Governo Federal (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2011).

Ainda no plano fiscal, o governo Dilma anunciou, em agosto de 2011, conjunto de medidas, denominado Plano Brasil Maior (PBM), com o intuito de provocar um processo de aceleração do investimento produtivo e do esforço tecnológico, a inovação das empresas nacionais e a melhoria da competitividade dos bens e serviços nacionais. Dentre as medidas, foi criado o Regime Especial de Reintegração de Valores Tributários para as Empresas Exportadoras (REINTEGRA), com a responsabilidade de reintegrar valores referentes a custos tributários residuais. Na prática, o Reintegra conferiu, à pessoa jurídica que realiza exportação de bens manufaturados, a condição de levantar o valor para fins de ressarcimento, parcial ou integralmente, do resíduo tributário pertencente na sua cadeia produtiva (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2011).

De acordo com o Relatório do Banco Central do Brasil (2011), na perspectiva da política fiscal, a criação do Plano significou renúncia de receita prevista em R\$ 24,5 bilhões nos anos de 2011 e 2012. Fizeram parte das ações com potencial para diminuir a arrecadação, realizadas através de medidas provisórias e decretos presidenciais, com destaque:

1. Desoneração, até dezembro de 2012, do IPI sobre materiais de construção, bens de capital e caminhões e veículos comerciais leves;
2. Redução para zero da contribuição patronal sobre a folha de pagamento das indústrias de confecções, calçados, móveis e software;
3. Devolução de créditos presumidos do PIS e da COFINS acumulados na cadeia produtiva do setor manufatureiro. O crédito correspondia a 3% do valor exportado pelo segmento, com validade até dezembro de 2012 e;
4. Redução gradual do prazo de devolução dos créditos do PIS/COFINS – de doze meses para apropriação imediata – sobre bens de capital.

O governo Dilma, com o objetivo de ampliar o programa Minha Casa Minha Vida, fixou, a meta de financiamento de dois milhões de unidades habitacionais para famílias de baixa renda, no período de 2011 a 2014, com investimentos previstos em R\$ 125,7 bilhões. Desse montante, R\$ 72,6 bilhões foram direcionados à concessão de subvenções econômicas e R\$ 53,1 bilhão para financiamentos (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2011).

Destaque também, ao lançamento do Plano Brasil Sem Miséria, que consistiu em um conjunto de medidas com o objetivo de transferir renda; dar acesso a serviços públicos nas áreas de educação, saúde, assistência social, saneamento e energia elétrica e; inclusão produtiva. No âmbito das medidas, foram ampliados os benefícios amparados pelo Bolsa Família, com início em 1º de abril, envolvendo o reajuste médio de 19,4% nos valores pagos e o crescimento no número de beneficiados. Com as mudanças, o valor do menor benefício do Programa passou de R\$ 20,00 para R\$ 32,00 e; o maior, de R\$ 200,00 para R\$ 306,00 (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2011).

Por sua vez, o salário mínimo foi fixado em R\$ 540,00, vigorando a partir de janeiro, elevado, posteriormente, para R\$ 545,00, vigorando a partir de março. A Lei nº 12.382, de 25 de fevereiro de 2011, que fixou o novo valor do salário mínimo também dispôs sobre regras de atualização do salário mínimo no período 2012-2015, sendo estipulado que a correção anual respeitaria a variação do Índice de Preços ao Consumidor Amplo (INPC) acumulada nos doze meses anteriores ao mês de reajuste, acrescida do percentual correspondente à taxa de crescimento do PIB no período $t-2$. Os benefícios pagos pelo INSS foram reajustados em 6,4%, vigorando a partir de janeiro. Os salários mais altos de benefício e de contribuição subiram para R\$ 3.689,66 (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2011).

Por fim, a DLSP atingiu R\$ 1.508,4 bilhões em 2011, representando 36,5% do PIB, ante 39,1% do PIB em 2010. Tal desempenho refletiu as contribuições do crescimento anual do PIB; do *superávit* acumulado no ano; da depreciação cambial de 12,6% acumulada e; do ajuste de paridade da cesta de moedas que compõem a dívida externa líquida. Esses movimentos foram em parte neutralizados pelo imposto associado à apropriação dos juros nominais. Na evolução da composição da DLSP, o crescimento da parcela credora ligada ao câmbio, em virtude do aumento das reservas internacionais e da depreciação cambial e, da parcela vinculada à taxa SELIC (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2011).

Segundo o Relatório do Banco Central do Brasil (2011), no âmbito da política do setor externo, a política de comércio exterior do governo Dilma em 2011 foi guiada por dois eixos de atuação: (i) o fortalecimento dos instrumentos de defesa comercial e; (ii) o estímulo à inovação e à produção nacional, com o intuito de melhorar a competitividade da indústria nos mercados doméstico e internacional, iniciativa materializada no PBM, que teve por objetivo melhorar a competitividade dos bens e serviços nacionais e concentrou sua atuação nas áreas de comércio exterior, defesa da indústria e do mercado interno e investimento e inovação, conforme também discutido na análise da política fiscal. Sendo que, as medidas relacionadas ao comércio exterior foram orientadas para os seguintes objetivos: (i) desoneração das exportações; (ii) defesa comercial; (iii) financiamento e garantia para as exportações e; (iv) promoção comercial.

Em relação à condução da política cambial, determinou que as instituições financeiras recolhessem ao BC, sob a forma de depósito compulsório, 60% do valor da posição de câmbio vendida que excedesse o menor dos valores: US\$ 3 bilhões ou o Patrimônio de Referência (PR). Tal medida, de caráter prudencial, buscou diminuir a exposição cambial dos bancos em moeda estrangeira. O BC também retomou, em janeiro, as operações de swap cambial reverso, onde assume posição ativa em variação cambial e passiva em taxas de juros domésticas. Recordasse que, em junho de 2009, o BC havia encerrado todas as suas posições em aberto em contratos de *swap* cambial. Tais operações resultaram em exposição líquida de US\$ 3 bilhões, ao final de dezembro de 2011 (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2011).

Por sua vez, de acordo com o Relatório do Banco Central do Brasil (2011) o mercado de câmbio contratado apresentou superávit de US\$ 65,3 bilhões em 2011, ante US\$ 24,4 bilhões em 2010. O *superávit* comercial cambial atingiu US\$ 44 bilhões, ante déficit de US\$ 1,7 bilhão em 2010, refletindo aumentos de 42,2% e 16,3% nas contratações de exportações e de importações, respectivamente. O segmento financeiro apresentou ingressos líquidos de US\$ 21,3 bilhões, ante US\$ 26 bilhões em 2010, resultado de elevações de 4,1% e 5,8%, respectivamente, nas contratações de compras e de vendas de moeda estrangeira. O real apresentou depreciação de 12,6% ante o dólar norte-americano em 2011. Os índices da taxa real efetiva de câmbio, deflacionados pelo Índice de Preços ao Produtor Amplo – Disponibilidade Interna (IPA-DI) e pelo IPCA, apresentaram retração de 10,6% e 5,2%, respectivamente, entre o final de 2011 e o de 2010.

Por fim, segundo o Relatório do Banco Central do Brasil (2011), em relação ao balanço de pagamentos, a posição externa brasileira apresentou-se confortável em 2011 sob várias circunstâncias, dentre:

1. O déficit em transações correntes, calculado como proporção do PIB, caiu em comparação a 2010;
2. A corrente de comércio de bens e serviços cresceu;

3. O passivo externo líquido, expresso pela Posição Internacional de Investimento (PII), caiu em termos absolutos e;
4. A cobertura do estoque das reservas internacionais sobre o principal de dívida vincendo, em horizonte de doze meses, cresceu.

Dessa forma, na perspectiva do setor externo, a percepção quanto à solidez das contas externas brasileiras neutralizou, em boa parte, o impacto da volatilidade dos mercados financeiros internacionais. As agências de classificação de risco subiram as notas de crédito soberano do Brasil, como segue: *Fitch*, em abril; *Moody's*, em junho e; *Standard and Poo's*, em novembro. Com a posição externa fortalecida, o custo de financiamento soberano no mercado internacional foi a menor nos últimos quarenta anos e, no último trimestre do ano, as colocações de bônus feitas pelo Tesouro Nacional registraram recordes positivos em relação ao custo absoluto de captação e spread sobre títulos americanos de referência (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2011).

Tomando por referência o Relatório do Banco Central do Brasil (2012), em 2012, houve desaceleração da economia mundial, destacando-se, em meados do ano: (a) o aprofundamento da crise fiscal, bancária e política na Europa; (b) a diminuição no ritmo de recuperação econômica nos EUA e; (c) o crescimento da aversão ao risco dos mercados financeiros. Após, a breve recuperação vista nos EUA, Reino Unido e China no terceiro trimestre, a economia mundial voltou a enfraquecer nos últimos meses do ano, inclusive nos EUA, onde se viu relevante conflito político na busca de superar o denominado abismo fiscal (*Fiscal Cliff*). Na Zona do Euro, ainda que o Banco Central Europeu (BCE) deixasse a política monetária mais acomodatória e anunciasse a defesa incondicional do euro, a recessão em curso no bloco se intensificou no final do ano.

As cotações internacionais das *commodities* refletiram o cenário da atividade econômica global, mantendo trajetória declinante começada em 2011, processo relativamente interrompido no terceiro trimestre, no momento em que houve elevações nos preços dos grãos, impulsionados pela estiagem nos EUA, e das *commodities* metálicas, atingidas pelas ações de incentivo à economia adotadas pela China. Posto isso, a trajetória declinante da inflação beneficiou a manutenção de taxas de juros reduzidas nas economias desenvolvidas e o prolongamento dos ciclos monetários e

fiscais expansionistas nas economias emergentes (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2012).

Nesse cenário, segundo o Relatório do Banco Central do Brasil (2012), a atividade econômica brasileira apresentou menor dinamismo em 2012, embora com intensificação do ritmo de expansão ao longo do ano. O PIB cresceu 0,9% em 2012, ante 2,7% em 2011 e 7,5% em 2010, de acordo com as Contas Nacionais Trimestrais do IBGE. Em valores correntes, o PIB a preços de mercado atingiu R\$ 4.402 bilhões.

De acordo com o Relatório do Banco Central do Brasil (2012), no âmbito da atividade econômica, em relação aos componentes do PIB pela ótica da demanda, verificou-se que a demanda doméstica permaneceu como principal suporte da economia, sobretudo, o consumo das famílias, impulsionado pela expansão, embora moderada, do crédito e, pelo resultado do mercado de trabalho, cresceu 3,1% em 2012. O investimento refletiu o impacto das incertezas na economia mundial em relação à confiança dos empresários, registrando retração de 4,0% no ano. O consumo do governo expandiu 3,2% em 2012. Por sua vez, o setor externo, após registrar seis resultados negativos consecutivos, exerceu contribuição positiva em 2012, refletindo o crescimento anual nas exportações, 0,5%, e nas importações, 0,2%.

No âmbito da atividade econômica, em relação aos componentes do PIB pela ótica da oferta, o setor de serviços cresceu 1,7%, ao contrário do visto nos setores agropecuário e industrial, que recuaram, 2,3% e 0,8%, respectivamente. O desempenho do setor agropecuário refletiu, principalmente, a queda nas safras de soja, arroz, feijão, fumo, laranja e cana-de-açúcar, com impactos relevantes sobre os resultados do primeiro e último trimestres de 2012. O resultado do setor industrial refletiu, sobretudo, as contrações nas indústrias de transformação, 2,5%, e, extrativa, 1,1%. Por sua vez, o crescimento do setor de serviços refletiu, com destaque, o resultado das atividades de serviços de informação, 2,9%; administração, educação e saúde públicas, 2,8% e; outros serviços, 1,8% (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2012).

Segundo o Relatório do Banco Central do Brasil (2012), no âmbito da política monetária, a inflação medida pelo IPCA e calculada pela IBGE foi de 5,84% em 2012, estando no intervalo fixado pelo CMN de 2,5% a.a. a 6,5% a.a, para o ano, em consonância com o regime de metas de inflação. Ressalta-se que, a inflação se manteve no intervalo fixado pelo CMN pelo nono ano consecutivo.

O COPOM realizou oito reuniões em 2012, conforme agenda prévia, registrando cortes na SELIC nas sete primeiras. Em janeiro, o COPOM entendeu que o ambiente para a inflação, desde a sua última reunião, apresentava sinais favoráveis. Levando em consideração que, a desaceleração da economia brasileira no segundo semestre de 2011 tivesse sido maior do que se previa e que acontecimentos recentes à época sinalizassem postergação de uma saída definitiva para a crise financeira europeia, o COPOM decidiu, reduzir a taxa SELIC de 11,00% a.a. para 10,5% a.a. Em março, o Copom concluiu que, desde a última reunião, o quadro para a inflação havia evoluído de acordo com o previsto pelo Comitê. Assim, não encontrava alterações significativas nas previsões para o ajuste total das condições monetárias afetas a esse quadro. Dessa forma, o COPOM deu prosseguimento ao processo de ajuste das condições monetárias, reduzindo a SELIC para 9,75% a.a (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2012).

De acordo com o Relatório do Banco Central do Brasil (2012), nas reuniões de abril e maio, verificada a desaceleração da atividade econômica brasileira no segundo semestre de 2011, superior ao que se esperava, e constando: (a) que a recuperação se materializou de maneira bastante gradual; (b) que eventos recentes à época sinalizavam postergação de uma saída definitiva para a crise financeira europeia e; (c) que a inflação, diante desse cenário trabalhado, se mantinha em torno da meta em 2012, o COPOM reduziu a taxa SELIC para 9,0% a.a., em abril, e para 8,5% a.a., em maio.

Em julho, levando em consideração que a recuperação da economia brasileira tinha se materializado de maneira bastante gradual e que se mantinham limitados os riscos para a trajetória da inflação, o COPOM decidiu, reduzir a taxa SELIC para 8,0% a.a. Em agosto e também em outubro, o COPOM entendeu que o quadro para a inflação mantinha sinais favoráveis em prazos mais longos e destacou que, no cenário central que trabalhava, a inflação tendia a se deslocar na direção da trajetória de metas e, em

vista disso, realizou cortes de 0,50 p.p e de 0,25 p.p, respectivamente, para, na ordem, 7,5% a.a. e 7,25% a.a (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2012).

Por fim, na reunião de novembro, levando em consideração: (a) o balanço de riscos para a inflação; (b) a recuperação da atividade econômica e; (c) a complexidade que envolvia o ambiente internacional; o Comitê ponderou que a estabilidade das condições monetárias por um período de tempo suficientemente estendido, constituía a decisão mais adequada por manter a convergência da inflação para a meta. Assim, o Copom manteve a taxa Selic em 7,25% a.a (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2012).

Tomando por referência o Relatório do Banco Central do Brasil (2012), em relação à política fiscal, a LDO de 2012, fixou a meta anual de superávit primário para o setor público em R\$ 139,8 bilhões, sendo R\$ 97 bilhões sob responsabilidade do governo federal e R\$ 42,8 bilhões para o superávit dos governos regionais e, também previu que a meta poderia ser reduzida em até R\$ 40,6 bilhões, relativos a investimentos amparados pelo PAC. Ao longo do ano, o governo Dilma adotou uma série de medidas na esfera fiscal com o interesse em impulsionar e fortalecer a economia brasileira, com destaque:

1. Diminuição das alíquotas do IPI sobre automóveis comerciais leves e caminhões; móveis laminados, papel de parede, luminárias e produtos da linha branca (lavadoras, tanquinhos, fogões e refrigeradores); bens de capital e produtos da construção civil;
2. Diminuição, para zero, das alíquotas do PIS – COFINS sobre trigo e massas alimentícias;
3. Desoneração da contribuição previdenciária sobre a folha de pagamentos de 25 setores da economia;
4. Diminuição, para zero, das alíquotas da CIDE combustíveis sobre gasolina e diesel e;
5. Diminuição da alíquota IOF sobre operações de crédito com pessoas físicas.

Tais iniciativas, somadas ao aumento dos limites das faixas de tributação do Simples Nacional e do Imposto de Renda, bem como ao REINTEGRA, significaram, renúncia fiscal estimada em R\$ 46,4 bilhões. O governo Dilma também adotou, segundo o Relatório do Banco Central do Brasil (2012), medidas complementares ao PBM, instituído em agosto de 2011. As principais medidas foram:

1. Desoneração da folha de pagamentos em onze novos setores da indústria, mediante a substituição da contribuição previdenciária por uma alíquota que passou a incidir sobre o faturamento bruto das empresas;
2. Ampliação na abrangência da desoneração do Regime Tributário para Incentivo à Modernização e Ampliação da Estrutura Portuária (REPORTO). A desoneração – suspensão da cobrança do IPI e PIS/COFINS – anteriormente restrita aos investimentos destinados à movimentação de carga e treinamentos, foi expandida para os investimentos em armazenagem (galpões), proteção ambiental, e sistemas de segurança e de monitoramento;
3. Aporte extra de R\$ 45 bilhões do Tesouro Nacional ao BNDES, com o intuito de financiar o Programa de Sustentação do Investimento (PSI). Também foram anunciadas quedas nas taxas de juros e aumentos nos prazos de financiamentos amparados pelo PSI;
4. Desoneração dos investimentos em infraestrutura de redes de telecomunicações e dos insumos da indústria de semicondutores, nas compras nos mercados interna e externo;
5. Criação do Programa de Incentivo à Inovação Tecnológica e Adensamento da Cadeia Produtiva de Veículos Automotores (INOVAR-AUTO), dando condições às empresas habilitadas para que se beneficiassem com redução da base de cálculo do IPI incidente sobre veículos;
6. Prioridade nas aquisições governamentais de bens e serviços nacionais, com margem de preferência de até 25%;

7. Aumento do valor destinado ao Programa de Financiamento à Exportação (PROEX) de R\$ 1,2 bilhão para R\$ 3,1 bilhões; queda dos juros cobrados e; a ampliação do prazo de pagamento, de 10 para 15 anos;
8. Instituição da Agência Brasileira Gestora de Fundos e Garantias (ABGFG) e;
9. Aumento da abrangência de empresas beneficiárias da subvenção econômica oportunizada pelo governo federal, sob as modalidades de equalização de taxa de juros e de concessão de bônus de adimplência sobre os juros, nas operações realizadas pelo BNDES ao amparo do Programa de Revitalização da Frota Pesqueira Artesanal (PROGRAMA REVITALIZA).

Por meio de Medida Provisória (MP) e, em consonância com os objetivos do Governo Federal para com o PBM, foi prorrogado, até o dia 31 de dezembro de 2013, a vigência do PSI e, também elevou de R\$ 227 bilhões para R\$ 312 bilhões, o limite de financiamentos possíveis de subvenções econômica, na esfera do PBM. Foram também destinados adicionalmente R\$ 15 bilhões ao PBM, advindos da liberação dos depósitos compulsórios não remunerados. Tal ação, de acordo com o Relatório do Banco Central do Brasil (2012), veio em conjunto da redução da Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP), de 5,5% a.a. para 5,0% a.a., a partir de janeiro de 2013. Através também de MP, o PBM passou a incorporar novas ações, com destaque:

1. Prorrogação do Reintegra, de 31 de dezembro de 2012 para 31 de dezembro de 2013;
2. Inclusão dos setores da construção civil e do comércio varejista na política de desoneração tributária da folha de pagamentos e;
3. Diminuição, de 6% para 4%, da alíquota correspondente ao pagamento mensal unificado de impostos e contribuições de incorporações imobiliárias submetidas ao Regime de Tributação Especial (RTE).

Em relação às ações relacionadas com a infraestrutura do país, o governo Dilma, por meio de MPs, tratou, respectivamente, sobre as concessões de geração, transmissão e distribuição de energia elétrica e, sobre o novo regime de exploração dos portos organizados e instalações portuárias. Sendo que, as mudanças na legislação do setor energético deram suporte para futura diminuição do custo de energia elétrica para o consumidor brasileiro e tiveram por interesse garantir o suprimento de energia (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2012).

Segundo o Relatório do Banco Central do Brasil (2012), as mudanças na legislação portuária objetivaram delinear um modelo baseado na ampliação da infraestrutura e da modernização da gestão portuária, no estímulo à expansão dos investimentos do setor privado e no crescimento da movimentação de cargas, com diminuição dos custos e eliminação de barreiras à entrada. A MP propôs a adoção do conceito de concessão de uso de bem público para as instalações portuárias dentro do porto organizado, formalizado em contratos de concessão e de arrendamento. Propôs também a adoção do regime de autorização para a exploração de instalações portuárias fora do porto organizado, sendo criados dois regimes diferentes, um ligado a uma infraestrutura pública (concessão e arrendamento) e outra a uma infraestrutura privada (autorização).

Por fim, a DLSP atingiu R\$ 1.550,1 bilhões em 2012, correspondendo a 35,2% do PIB. A redução de 1,2 p.p do PIB em relação a 2011 refletiu: (i) as contribuições do superávit primário; (ii) do crescimento do PIB corrente; (iii) da depreciação cambial de 8,9% vista no período e; (iv) do reconhecimento de ativos e do ajuste de paridade da cesta de moedas que compuseram a dívida externa líquida. Na composição da DLSP em 2012, destacaram-se: o crescimento da parcela vinculada a índices de preços e a diminuição da parcela vinculada à taxa Selic. Por sua vez, a Dívida Bruta do Governo Federal somou R\$ 2.583,9 bilhões, correspondendo a 58,7% do PIB em 2012, crescendo 4.5 p.p do PIB no ano, com destaque para o impacto do aumento das operações compromissadas (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2012).

Tomando por referência o Relatório do Banco Central do Brasil (2012), no âmbito da política do setor externo, o governo Dilma se orientou pela continuidade do PBM, fortalecido por uma série de medidas com o interesse de fortalecer a

competitividade da indústria nacional nos mercados internacionais e estimular o investimento no país. A política de incentivo à competitividade da indústria nacional envolveu: (i) a ampliação de recursos públicos para financiamento da produção exportável; (ii) a desoneração tributária das exportações e do investimento e; (iii) a retomada da agenda de redução do custo Brasil.

Sem que, a desoneração da folha de pagamentos e setores intensivos em mão-de-obra; a diminuição do preço da energia elétrica e; os programas de concessões e parcerias público-privadas nas áreas de infraestrutura, transporte e logística serviram de exemplos no avanço dessa agenda no ano de 2012 (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2012).

O PBM, segundo o Relatório do Banco Central do Brasil (2012), teve a sua abrangência ampliada, com a promoção de desoneração previdenciária e fiscal, com o interesse de obter ganhos de produtividade para o país. Como principais medidas, destacaram-se:

1. Programa Inovar-Auto: regulamentado pelo Decreto nº 7.716, de 3 de abril de 2012, e pelo Decreto nº 7.819, de 3 de outubro de 2012, que concedeu benefício tributário aos produtores nacionais de automóveis, ônibus, caminhões e tratores, e às empresas com projetos de investimento envolvendo instalação de fábricas no Brasil, vistas as exigências de conteúdo local e desenvolvimento de tecnologia;
2. Programa de Apoio ao Desenvolvimento Tecnológico da Indústria de Semicondutores (PADIS): instituído pela Lei nº 11.484, de 31 de maio de 2007, estendeu o programa com a inclusão de atividades de corte, encapsulamento e teste de dispositivos semicondutores;
3. Plano Nacional de Banda Larga (PNBL): instituiu o Regime Especial de Tributação do PNBL para Implantação de Redes de Telecomunicações, vigente até 2016, suspendendo cobrança de PIS e COFINS na produção de equipamentos nacionais para investimentos na rede de banda larga;

4. Regime Especial de Incentivo a Computadores para Uso Educacional (REICOMP): retorno do Programa Um Computador por Aluno e credenciou empresas fabricantes de equipamentos para fins de benefício de suspensão do PIS, COFINS e IPI;
5. REPORTO: expandiu o programa de desoneração de IPI, PIS, COFINS e Imposto de Importação para atividades de armazenagem e movimentação de carga para inclusão de máquinas, equipamentos, peças de reposição e outros bens sem similar nacional;
6. Alteração da Lei nº 10.865, de 30 de abril de 2004, expandindo em 1 p.p, para 8,6%, a alíquota de COFINS-Importação incidente sobre os produtos importados;
7. Mudança da Lei nº 12.546, de 14 de dezembro de 2011, alterando a contribuição de 20% sobre a folha de pagamentos por contribuição sobre a receita para incluir, entre os beneficiários, empresas de serviços, *call center*, hotelaria e transporte rodoviário de passageiros e;
8. Mudança do conceito de empresa “preponderantemente exportadora”: diminuição de 70% para 50% a percentagem das exportações na receita bruta total de bens e serviços exigida para que uma empresa seja considerada “preponderantemente exportadora”. Tal mudança, provocou elevação na quantidade de empresas beneficiadas com a suspensão do pagamento de IPI, PIS e COFINS na aquisição de insumos.

Além disso, de acordo com o Relatório do Banco Central do Brasil (2012) adicionalmente, por meio de MP:

1. Foram suspensos, no âmbito do Regime Especial de Incentivo ao Desenvolvimento da Infraestrutura da Indústria de Fertilizantes (REIF), os pagamentos de PIS, COFINS e IPI sobre máquinas, equipamentos, aparelhos, instrumentos, serviços e materiais de construção a serem utilizados ou incorporados a projeto de investimento para implantação ou crescimento na produção de fertilizantes e de seus insumos;
2. Foi alterada a Lei nº 12.546, de 14 de dezembro de 2011, ampliando a alíquota de contribuição previdenciária equivalente a 1,0% do faturamento para empresas com atividade principal nas áreas de alimentos, produtos minerais, químicos, plásticos, couro, madeira, papéis, têxteis, cimento, produtos cerâmicos, vidro, metais, máquinas e equipamentos, material de transporte, aparelhos óticos e brinquedos e;
3. Estabelecida a depreciação acelerada de bens de capital para apuração do Imposto de Renda (IR).

No âmbito tributário, destaque para a Resolução nº 13, de 25 de abril, que estabeleceu alterações no sistema de cobrança do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS). A medida, com vigência a partir de 1º de janeiro de 2013, reduziu, de 12,0% para 4,0%, a alíquota interestadual do ICMS, promovendo, assim, a harmonização tributária entre os estados da federação nesse nível. Na prática, a alteração, deu fim às isenções na cobrança de ICMS sobre importados, concedidas por alguns estados (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2012).

Tomando por referência o Relatório do Banco Central do Brasil (2012), no que diz respeito à política cambial, a liquidez acentuada nos mercados internacionais nos primeiros meses de 2012 se expressou na retomada, de janeiro a abril, dos leilões de compra de divisas, que somaram US\$ 11,152 bilhões no mercado a vista e US\$ 7,005 bilhões no mercado a termo.

Diante desse cenário, o governo Dilma adotou medidas para adequar a entrada de recursos no país. A ideia era desestimular o ingresso de capitais de curto prazo. Contudo, ressalta-se que a partir de maio, o mercado financeiro passou a apresentar

maior aversão ao risco, demandando gradual flexibilização das medidas aplicadas no início do ano.

O mercado de câmbio contratado foi superavitário em US\$ 16,8 bilhões em 2012, ante US\$ 63,3 bilhões em 2011. A balança comercial cambial apresentou superávit de US\$ 8,4 bilhões, ante US\$ 44 bilhões em 2011, refletindo recuo de 10,6% nas contratações de exportações e crescimento de 4,3% nas relativas a importações. No plano financeiro houve entradas líquidas de US\$ 8,4 bilhões no ano, ante US\$ 21,3 bilhões em 2011, refletindo as variações nas compras e nas vendas de moeda estrangeira, respectivamente, de -0,6% e 2,8% (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2012).

O BC atuou no mercado de câmbio com compras líquidas de US\$ 12,7 bilhões no ano, vindas de compras de US\$ 11,2 bilhões no mercado *spot* e de US\$ 7 bilhões no mercado a termo e de vendas de US\$ 5,5 bilhões, com compromisso de recompra estabelecido para liquidação em 2013. Por sua vez, na posição dos bancos, que reflete as operações com clientes no mercado primário de câmbio e as intervenções assumidas pelo BC, passou de vendida em US\$ 1,6 bilhão, no fim de 2011, para US\$ 6,1 bilhões, no fim de 2012 (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2012).

O real depreciou 8,9% ante o dólar americano em 2012. Sendo que, os índices da taxa real efetiva de câmbio, deflacionados pelo IPA-DI e pelo IPCA, apresentaram crescimento respectivo de 12,0% e 7,00% entre os finais de 2012 e de 2011. No que se refere ao balanço de pagamentos, verificou-se que a continuidade da crise internacional, bem como a sua intensidade, não significou obstáculos para a entrada de capital estrangeiro no Brasil em 2012. O balanço de pagamentos registrou o décimo segundo resultado positivo consecutivo. Por sua vez, o excedente de financiamento externo, definido como o somatório do resultado em transações correntes e dos fluxos líquidos de IED, somou US\$ 11 bilhões no ano, representando 0,49% do PIB, ante US\$ 14,2 bilhões, representando 0,57% do PIB, em 2011 (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2012).

Ressalta-se, ainda, o investimento direto na composição dos fluxos de capital estrangeiro, atingindo o segundo melhor resultado da série histórica, perdendo apenas para 2011. Destaque também à participação do Brasil no ranking de receptores de fluxos de IED, mesmo diante da redução do influxo em termos absolutos.

Segundo estimativas da Conferência das Nações Unidas sobre o Comércio e o Desenvolvimento (UNCTAD) o Brasil se tornou o quarto principal destino destes capitais, superado apenas pelos EUA, China e Hong Kong (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2012).

Por fim, o *déficit* em transações correntes atingiu US\$ 54,2 bilhões em 2012, representando 2,4% do PIB, ante US\$ 52,5 bilhões, representando 2,1% do PIB, em 2011. Tal elevação foi fruto de: (a) reduções no *superávit* comercial, US\$ 10,4 bilhões, e nas remessas líquidas de rendas, US\$ 11,9 bilhões; (b) crescimento de US\$ 3,1 bilhões nas despesas líquidas de serviços e; (c) estabilidade nos ingressos líquidos de transferências unilaterais. Por sua vez, a conta capital e financeira foi superavitária em US\$ 70,2 bilhões, com destaque para o ingresso líquido de US\$ 65,3 bilhões em investimentos estrangeiros diretos, e o balanço de pagamentos, como já discutido, foi superavitário em US\$ 18,9 bilhões (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2012).

De acordo o Relatório do Banco Central do Brasil (2013), em 2013, a recuperação da atividade econômica mundial refletiu o melhor desempenho das economias desenvolvidas, sobretudo, a dos EUA e Reino Unido, e a retomada do crescimento da Zona do Euro. Ressalta-se que, os índices de inflação nessas economias permaneceram em patamar abaixo do horizonte estabelecido para a política monetária dos respectivos bancos centrais, que fixaram as taxas básicas de juros nos menores níveis históricos.

Por sua vez, as economias emergentes tiveram desempenho aquém das estimativas iniciais para o ano, trajetória associada, em parte, devido às oscilações vistas nos mercados financeiros naquele ano. Tal movimento atingiu prejudicialmente os influxos de capital para as economias emergentes, causando depreciação de suas respectivas moedas em relação ao dólar americano. Assim, num ambiente de maior incerteza, governos e autoridades monetárias desses países lançaram medidas para

limitar a exposição de suas economias a moedas estrangeiras (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2013).

As cotações internacionais das *commodities* agrícolas e metálicas mantiveram desempenho decrescente ao decorrer do ano, num cenário de melhores condições de oferta e crescimento chinês aquém do esperado. Tensões em regiões produtoras de petróleo e a retomada da atividade econômica dos EUA favoreceram a elevação das cotações no segmento de commodities energéticas (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2013)

No Brasil, a retomada da atividade econômica em 2013, ficou evidente com o crescimento anual do PIB, 2,3%, ante variação de 1%, em 2012, de acordo com as Contas Nacionais Trimestrais do IBGE. Em valores correntes o PIB a preços de mercado atingiu R\$ 4,838 bilhões. Tal desempenho foi impulsionado, sobretudo, pelo comportamento do setor agropecuário, destacando-se as produções de soja, cana-de-açúcar, milho e trigo, e o crescimento nos abates de bovinos e aves. Ressaltam-se, também, os resultados anuais positivos dos setores industrial e de serviços.

De acordo com o Relatório do Banco Central do Brasil (2013), pelo lado da demanda, destaque para o crescimento anual de 6,3% nos investimentos, sustentado pelo crescimento nas produções de bens de capital para a construção e de equipamentos de transporte. O consumo das famílias apresentou expansão de 2,3%, consistente com o crescimento dos rendimentos, do mercado de crédito e dos indicadores de confiança do consumidor. O consumo do governo registrou variação estável de 1,9%. Por sua vez, o setor externo apresentou contribuição negativa ao PIB de 2013, refletindo os crescimentos anuais nas exportações, 2,5%, e nas importações, 8,4%.

Pelo lado da oferta, destaque para o crescimento anual de 7% do setor agropecuário, refletindo, como apresentado anteriormente, o desempenho das lavouras de soja, cana-de-açúcar, milho e trigo, e pela expansão nos abates de bovinos e aves. O setor industrial cresceu 1,3%, com destaque ao desempenho da produção e distribuição de eletricidade, água e gás, 2,9%; da construção civil, 1,9% e; da indústria de transformação, 1,9%. Por sua vez, o setor de serviços variou 2%, com destaque para as

atividades de serviço de informação, 5,3%; transporte, armazenagem e correio, 2,9% e; comércio, 2,5% (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2013).

Tomando por referência o Relatório do Banco Central do Brasil (2013), na política monetária, o IPCA atingiu 5,91% em 2013, permanecendo no intervalo estabelecido pelo CMN de 2,5% a.a. e 6,5% a.a., no âmbito do regime de metas de inflação. Ressalta-se que, a inflação manteve-se no intervalo fixado pelo CMN pelo décimo ano consecutivo.

Em 2013, o COPOM realizou oito reuniões, conforme agenda prévia. Nas reuniões de janeiro e março, o Comitê entendeu que: (i) o abalço de riscos para a inflação apresentou piora no curto prazo; (ii) a recuperação da economia brasileira foi menos significativa do que o previsto e; (iii) o ambiente internacional ainda apresentava traços complexos quanto ao rumo da economia. Assim, o COPOM decidiu por manter a taxa SELIC em 7,5 a.a (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2013)

Na reunião de abril, o COPOM avaliou que o patamar da inflação e a dispersão do crescimento dos preços, dentre outros fatores, influenciaram para que a inflação revelasse resistência e viam a oportunidade de uma resposta da política monetária. Destacou também, que incertezas domésticas e, sobretudo, externas rodeavam o cenário prospectivo para a inflação e indicavam que a política monetária fosse administrada com cautela. Assim, o COPOM decidiu elevar a taxa SELIC para 7,5% a.a. Em maio, o COPOM entendeu que, num cenário de piora na percepção dos agentes econômicos em relação a própria dinâmica da inflação, revela-se necessário o aprofundamento do ritmo de ajuste das condições monetárias em curso. Assim, em continuidade ao ajuste da taxa SELIC, o Comitê decidiu elevá-la para 8% a.a (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2013).

Nas reuniões de julho e agosto, o COPOM entendeu que a depreciação e a volatilidade da taxa de câmbio vistas nos últimos trimestres, apontavam para uma natural e prevista correção de preços relativos e formavam fonte de pressão inflacionária em prazos mais curtos e, que o patamar elevado da inflação e a disposição de aumentos de preços ajudavam para que a inflação apresentasse resistência. Assim, o Comitê, em

continuidade ao ajuste da taxa SELIC decidiu elevá-la para 8,5% a.a., na reunião de julho, e para 9,0% a.a., na reunião de agosto (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2013).

Por fim, de acordo com o Relatório do Banco Central do Brasil (2013), nas duas últimas reuniões do ano, o COPOM entendeu que: (i) a elevada variação da inflação nos últimos doze meses; (ii) os mecanismos formais e informais de indexação e; (iii) a percepção dos agentes econômicos em relação a dinâmica da inflação; contribuíram para que o curso inflacionário permanecesse apresentando resistência. Assim, o Comitê em continuidade ao processo de ajuste das condições monetárias, decidiu elevar a taxa Selic para 9,5% a.a., em outubro, e para 10% a.a., em dezembro.

Segundo o Relatório do Banco Central do Brasil (2013), na análise da política fiscal, o *superávit* primário previsto para 2013 na Lei Orçamentária Anual (LOA) foi fixado em R\$ 155,9 bilhões no âmbito do governo federal, sendo R\$ 108,1 bilhões sob responsabilidade do governo federal e R\$ 47,8 bilhões no âmbito dos governos estaduais e municipais, e das respectivas empresas estatais. A meta de *superávit* primário poderia ser reduzida em até R\$ 45,2 bilhões, relativos aos investimentos em obras do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). O limite de redução passou a abranger parcela das desonerações dos tributos federais e foi elevado para R\$ 65,2 bilhões. Ressalta-se que, a LDO de 2013 foi modificada, posteriormente, com a suspensão da obrigatoriedade de compensação, pelo governo Federal, da não realização integral da meta de *superávit* primário dos governos regionais.

Dentro da política de desoneração tributária, o Congresso Nacional aprovou Lei que reduziu a zero as alíquotas da COFINS e do PIS sobre a receita de prestação de serviços regulares de transporte coletivo municipal rodoviário, metroviário, ferroviário e aquaviário de passageiros. Por meio de MP, essas alíquotas deixaram de incidir sobre as receitas da venda no mercado interno e da importação de produtos que compõe a cesta básica (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2013).

De acordo com o Relatório do Banco Central do Brasil (2013), ao longo do ano, foram também editados quatro decretos com o objetivo de recuperação gradual das alíquotas do IPI sobre automóveis e utilitários, produtos da linha branca e móveis e painéis de madeira. Sendo que, as alíquotas relativas a automóveis e utilitários

retornaram ao patamar original a partir de 1º de julho de 2014. O IOF sofreu elevação, passando de 0,38% para 6,38%, sobre: (i) saque de moeda estrangeira no exterior; (ii) uso de cartão de débito no exterior; (iii) compra de cheque de viagens e; (iv) carregamento de cartões pré-pagos.

Foram estabelecidos novos critérios de rateio do Fundo de Participação dos Estados (FPE) até 2017. Em 2013, 2014 e 2015, a divisão segue os critérios adotados em 2012 e para os anos de 2016 e 2017, os parâmetros de rateio passarão a considerar, dentre outras variáveis, a variação acumulada do IPCA e o crescimento real do PIB. Autorizou-se também, a reabertura do Programa de Recuperação Fiscal, e os parcelamentos de dívidas do PIS/COFINS, sob responsabilidade das instituições financeiras e companhias seguradoras, e do Imposto sobre a Renda das Pessoas Jurídicas (IRPJ) / CSLL, sob responsabilidade das multinacionais controladas ou coligadas no exterior (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2013).

Por fim, tomando por referência o Relatório do Banco Central do Brasil (2013), a DLSP atingiu R\$ 1.626,3 bilhões ao final de 2013, representando 33,6% do PIB. Tal resultado significou recuo de 1.7 p.p do PIB em relação ao ano de 2012, e refletiu os impactos: (i) do superávit primário; (ii) do crescimento do PIB corrente; (iii) da depreciação cambial; (iv) do reconhecimento de ativos; (v) da apropriação de juros nominais e; (vi) do ajuste de paridade da cesta de moedas que compõem a dívida externa líquida. Na composição da DLSP em 2013, destacaram-se, os aumentos das parcelas pré-fixadas e vinculadas a índices de preços, e as reduções das parcelas associadas à taxa SELIC e ao câmbio.

Por sua vez, a DBSP atingiu R\$ 2.748 bilhões, representando 56,8% do PIB, ao final de 2013, ante 58,8% do PIB, ao final de 2012. A retração anual refletiu, em parte, o crescimento do PIB e a diminuição das operações compromissadas para controle de liquidez, fixada, principalmente, pelas compras de dólares com compromisso de revenda e pelo aumento do volume de depósitos compulsórios (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2013).

Segundo o Relatório do Banco Central do Brasil (2013), na análise da política do setor externo, o governo Dilma se orientou pela continuidade do PBM e pela adoção de medidas de estímulo à competitividade da indústria nacional, ao investimento da capacidade produtiva, à inovação, e a melhoria do sistema de defesa comercial. Além disso, a política de comércio exterior se caracterizou pelo apoio ao sistema multilateral de comércio. Em relação às medidas voltadas para a inovação, o Plano Inova Empresa, lançado em 14 de março, liberou R\$ 32,9 bilhões para investimento em tecnologia. Com execução estimada para os anos de 2013 e 2014, os recursos atendiam empresas de todos os portes, do setor agrícola, industrial e de serviços, organizados em quatro linhas de financiamento: (1) subvenção econômica a empresas, R\$ 1,2 bilhão; (2) fomento para projetos em parceria entre instituições de pesquisa e empresas, R\$ 4,2 bilhões; (3) participação acionária em empresas de base tecnológica e; (4) crédito para empresas, R\$ 20,9 bilhões. Os investimentos restantes, R\$ 4,4 bilhões, direcionados às modalidades supracitadas, foram providos de instituições parceiras: Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), R\$ 0,6 bilhões, e Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE), R\$ 1,3 bilhão.

Foi criada a Associação Brasileira de Pesquisa e Inovação Industrial (EMBRAPII) com o objetivo de estimular a cooperação entre empresas públicas e privadas sem fins lucrativos voltadas para pesquisa e desenvolvimento. Sendo que, o plano visava o apoio aos seguintes setores: (a) saúde; (b) aeroespacial e defesa; (c) energia; (d) petróleo e gás; (e) sustentabilidade socioambiental e; (f) tecnologia da informação (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2013).

O Plano Inova Saúde (inserido no Plano Inova Empresa) tinha por interesse fortalecer a indústria nacional de equipamentos médicos, tendo o orçamento de R\$ 600 milhões, sendo R\$ 275 milhões do BNDES, R\$ 275 milhões da Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP) e R\$ 50 milhões do Ministério da Saúde. No mês de maio foi instituído o Programa Inova-Ativa Brasil, com objetivo de formar novos empreendedores na área de *start-ups* e pequenas empresas inovadoras com faturamento anual de até R\$ 3,6 milhões. Ainda com o interesse na área da inovação, foi lançado pelo Instituto de Propriedade Industrial (INPI), em março, o e-Patentes, sistema que visa reduzir em 50% o prazo de concessão de certificados (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2013).

Outro destaque, de acordo com o Relatório do Banco Central do Brasil (2013), no âmbito do PBM e do Plano Inova Empresa, foi o edital do Inova Aerodefesa, com liberação de R\$ 2,9 bilhões para apoiar a inovação tecnológica nos setores aeroespacial, de aeronáutica, de defesa e de segurança pública. Ressalta-se ainda o lançamento do Pronatec-Brasil Maior, que nessa nova fase buscava oferecer cursos de qualificação de acordo com a demanda da indústria regional. Por sua vez, o Inova-Auto, regime automotivo em vigor desde 2013, somou R\$ 8,3 bilhões de investimentos em novos planos e o começo do financiamento de dez empresas internacionais fabricantes de veículos leves e pesados, além de diversas empresas fornecedoras.

Os desembolsos do BNDES associados a operações de empréstimo ao comércio exterior somaram US\$ 7,1 bilhões em 2013, sendo US\$ 5,7 bilhões direcionados à indústria e US\$ 1,4 bilhão ao segmento comércio e serviços. As operações do PROEX totalizaram US\$ 6,3 bilhões em 2013, sendo US\$ 5,8 bilhões referentes a equalização das taxas de juros e US\$ 448 milhões na modalidade financiamento, na qual houve crescimento no número de operações, de 875 para 881, e queda na quantidade de empresas brasileiras exportadoras, de 205 para 204. Em termos de participação no valor das operações, as empresas do setor de agronegócio responderam por 50%; dos segmentos têxtil, couros e calçados por 22%; máquinas e equipamentos por 11% e; produtos minerais por 2%. Na avaliação por país de destino verificou-se que 24% das exportações realizadas no âmbito da modalidade financiamento destinaram-se à Cuba; 13% para China e; 5% para França (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2013).

De acordo com o Relatório do Banco Central do Brasil (2013), em relação à política cambial brasileira, em 2013, houve aprofundamento do processo de flexibilização das ações que regulavam a entrada de recursos estrangeiros no país. Por meio de decretos publicados ao longo do ano, reduziram-se a zero as alíquotas: (i) do IOF para estrangeiros em aquisição de cotas de fundos de investimento imobiliário; (ii) do IOF sobre o ingresso de capital estrangeiro em aplicações de renda fixa negociadas no país, inclusive por intermédio de operações simultâneas e; (iii) do IOF sobre a ampliação da posição líquida vendida no mercado de derivativos cambiais.

O mercado de câmbio contratado registrou *déficit* de US\$ 12,3 bilhões em 2013, ante superávit de US\$ 16,8 bilhões em 2012. O *superávit* da balança comercial cambial foi de US\$ 11,1 bilhões em 2013, ante US\$ 8,4 bilhões em 2012, crescimento decorrente de elevações de 3,7% nas contratações de exportações e de 2,6% das importações. O regimento financeiro registrou *déficit* de US\$ 23,4 bilhões em 2013, ante superávit de US\$ 8,4 bilhões em 2012, com crescimento de 15,4% nas compras e de 24% nas vendas de moeda estrangeira (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2013).

A atuação do BC, apresentada anteriormente, no mercado de câmbio, em 2013, provocou vendas líquidas de US\$ 11,5 bilhões, em operações de linha de crédito, com compromisso de recompra para liquidação no ano seguinte, ante aquisições líquidas de US\$ 12,7 bilhões em 2012. Por sua vez, a posição dos bancos, que reflete operações com clientes no mercado primário de câmbio e intervenções contratadas pelo BC, passou de vendida em US\$ 6,1 bilhões para US\$ 18,1 bilhões, entre os finais de 2012 e de 2013. Nesse ambiente, o real depreciou 14,6% em relação ao dólar americano em 2013. Sendo que, os índices da taxa real efetiva de câmbio, deflacionados pelo IPA-DI e pelo IPCA, cresceram 7,8% e 8,5%, respectivamente, entre os finais de 2013 e de 2012. (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2013).

Por fim, tomando por referência o Relatório do Banco Central do Brasil (2013), em relação ao balanço de pagamentos, verificou-se que os riscos para a estabilidade financeira global permaneceram em 2013, num cenário de expectativas em relação à retomada da normalização das condições de política monetária e crescimento das taxas de juros em relevantes economias desenvolvidas. No segundo semestre de 2013: (i) o aprofundamento do quadro de queda nos níveis de liquidez globais; (ii) incertezas no que diz respeito à antecipação do processo de redução de compras de ativos nos EUA; (iii) crescimento na volatilidade nos mercados financeiros e; (iv) aumento da aversão ao risco; significou, sobretudo, no âmbito das economias emergentes, em apreciação do dólar americano, moderação nos fluxos de capital e encarecimento dos financiamentos externos.

A atuação do Banco Central ofertando *hedge* cambial minimizou o impacto desse quadro adverso no Brasil. Ainda que o balanço de pagamentos registrasse *déficit* de US\$ 5,9 bilhões em 2013, após doze anos consecutivos de *superávit*, manteve-se o ingresso consistente de capitais estrangeiros. Assim, a reversão do excedente de financiamento externo – definido como o somatório do resultado em transações correntes e dos fluxos líquidos de IED – de US\$ 11 bilhões, representando 0,49% do PIB em 2012, para necessidade de financiamento externo de US\$ 17,3 bilhões, representando 0,77% do PIB em 2013, refletiu, sobretudo, a trajetória da conta de transações correntes (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2013).

O déficit em transações correntes cresceu de US\$ 54,3 bilhões, representando 2,41% do PIB em 2012, para US\$ 81,4 bilhões, representando 3,63% do PIB em 2013, fruto da queda de US\$ 16,8 bilhões no *superávit* comercial e crescimentos respectivos de US\$ 6,5 bilhões e US\$ 4,3 bilhões nas despesas líquidas de serviços e rendas (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2013).

A expectativa em relação ao comportamento dos indicadores de dívida soberana de relevantes países europeus não atrapalhou os volumes captados pelo Brasil e a conta capital e financeira foi superavitária em US\$ 74,6 bilhões, destacando-se os fluxos líquidos sob a forma de IED, empréstimos e títulos de longo prazo, além de ações. Ressalta-se que apesar de os fluxos de IED direcionados ao Brasil diminuíssem 1,9% em 2013, registraram o terceiro maior volume da série histórica, US\$ 64 bilhões (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2013).

Segundo o Relatório de Contas Nacionais Trimestrais do IBGE (2014), o PIB brasileiro manteve-se estável em 2014 com variação anual positiva de 0,1% em relação ao ano de 2013. Pelo lado da demanda, o recuo de 4,4% do investimento acabou sendo o destaque do ano. Tal queda é atribuída, sobretudo, pela redução da produção interna de bens de capital, sendo influenciado também pelo resultado negativo da construção civil neste período. O consumo das famílias desacelerou em comparação ao ano de 2013 (quando cresceu 2,9%) e expandiu 0,9%. Ressalta-se que, se por um lado, a massa salarial dos trabalhadores cresceu, em termos reais, 4,1%, entre 2013 e 2014, por outro, o crédito com recursos livres para as pessoas físicas não cresceu em termos reais.

Em 2014, nas operações de crédito do Sistema Financeiro Nacional (SFN) variaram 5,8% em termos nominais (ante crescimento de 8,5% em 2013). O consumo do governo cresceu 1,3%, também desacelerado ao comparado com 2013, quando cresceu 2,2% (CONTAS NACIONAIS TRIMESTRAIS, 2014).

De acordo com o Relatório de Contas Nacionais Trimestrais do IBGE (2014), no âmbito do setor externo, as exportações e as importações de bens e serviços sofreram queda: de 1,1% e 1%, respectivamente. Nas exportações, os mais significativos recuos foram vistos na indústria automotiva (incluindo caminhões e ônibus), embarcações e estruturas flutuantes, álcool e outros biocombustíveis. Essas quedas foram em parte contrabalanceadas por outros produtos que tiveram destaque positivo na pauta, como produtos siderúrgicos, celulose, produtos de madeira, vidros e cerâmicas. Nas importações, o recuo foi puxado por máquinas e equipamentos, pela indústria automotiva (incluindo peças e acessórios) e pela gasolina automotiva. Os destaques positivos da pauta foram o óleo diesel, tecidos, bebidas e produtos da metalurgia de metais não-ferrosos.

Pelo lado da oferta, o setor agropecuário cresceu 0,4% em 2014, sobretudo, em virtude, do resultado da agricultura. De acordo com o Levantamento Sistemático da Produção Agrícola (LSPA/IBGE), divulgado em fevereiro de 2015, alguns produtos da lavoura apresentaram crescimento de produção no ano de 2014, tendo como destaque as seguintes culturas: soja (5,8%), mandioca (8,8%), algodão (2,6%), arroz (3,3%), fumo (0,7%) e trigo (8%). Contudo, com exceção do arroz e do algodão, as culturas apontadas acima registraram variação negativa na estimativa de produção anual, caso da cana-de-açúcar (-6,7%), milho (-2,2%), café (-7,3%) e laranja (-8,8%) (CONTAS NACIONAIS TRIMESTRAIS, 2014).

O setor industrial recuou 1,2% em 2013, tendo como destaque positivo a extrativa mineral, que registrou crescimento de 8,7% no ano, influenciada pelo aumento da extração de minérios ferrosos. Contudo, as demais atividades apresentaram queda. A construção civil e a atividade eletricidade e gás, água, esgoto e limpeza urbana caíram 2,6%. O resultado desta última foi influenciado pelo maior uso das termoeletricas na geração de energia, sobretudo, a partir do segundo trimestre de 2014. A indústria de transformação sofreu queda de 3,8% em 2013. Tal resultado foi influenciado, sobretudo,

pelo desempenho da indústria automotiva (incluindo peças e acessórios) e da fabricação de máquinas e equipamentos, aparelhos elétricos e produtos de metal. Esse resultado foi em parte contrabalanceado pelo desempenho de outras atividades que registraram resultados positivos no ano, com destaque para a indústria farmacêutica, a fabricação de produtos de limpeza e perfumaria e a fabricação de bebidas (CONTAS NACIONAIS TRIMESTRAIS, 2014).

Por fim, segundo o Relatório de Contas Nacionais Trimestrais do IBGE (2014) o setor de serviços cresceu 0,7% em 2014. Dentre as atividades que o compõem, o comércio registrou queda de 1,8% no ano. Os demais serviços cresceram em 2014, com destaque para serviços de informação (4,6%), atividades imobiliárias (3,3%) e transporte, armazenagem e correio (2%). Administração, saúde e educação pública cresceu 0,5%, seguida por intermediação financeira e seguros (0,4%) e outros serviços (0,1%).

De acordo com as Notas econômico-financeiras para a imprensa de dezembro de 2014 do Banco Central do Brasil, na análise da política fiscal, o setor público consolidado foi deficitário em R\$ 32,5 bilhões em 2014, representando 0,63% do Produto Interno Bruto (PIB), ante *superávit* de R\$ 91,3 bilhões em 2013, representando 1,88% do PIB. O governo Federal, os governos regionais e as empresas estatais também registraram *déficits*, de R\$20,5 bilhões, R\$7,8 bilhões e R\$4,3 bilhões, respectivamente.

Os juros nominais, apropriados por competência, alcançaram R\$ 311,4 bilhões em 2014, representando 6,07% do PIB, ante R\$248,9 bilhões em 2013, representando 5,14% do PIB. Entre os fatores determinantes desse comportamento destacam-se as elevações SELIC e do IPCA no ano, que incidem sobre parcela significativa do endividamento líquido, e o resultado das operações de *swap* cambial no período (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2014).

Assim, o resultado nominal, que inclui o resultado primário e os juros nominais apropriados por competência, foi deficitário em R\$ 343,9 bilhões em 2014, representando 6,7% do PIB, ante R\$ 157,6 bilhões em 2013, representando 3,25% do PIB (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2014).

Por sua vez, a DPMFi fora do BC, avaliada pela posição de carteira, totalizou R\$ 2.183,6 bilhões, representando 42,5% do PIB em dezembro de 2014, registrando crescimento de R\$ 83,6 bilhões em relação a novembro daquele ano. O resultado refletiu emissões líquidas de R\$ 62 bilhões, variação de R\$ 0,5 bilhão em razão da depreciação cambial e incorporação de juros de R\$ 21,1 bilhões. Destacaram-se também as emissões líquidas de R\$ 36,3 bilhões em LTN, de R\$11,8 bilhões em NTN-B, de R\$7,5 bilhões em NTN-F e de R\$6,7 bilhões em LFT. Em dezembro a estrutura de vencimento da dívida mobiliária em mercado era a seguinte: R\$ 469,4 bilhões, 21,5% do total, com vencimento em 2015; R\$ 329 bilhões, 15,1% do total, com vencimento em 2016; e R\$ 1.385,3 bilhões, 63,4% do total, vencendo a partir de janeiro de 2017 (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2014).

Segundo as Notas econômico-financeiras para a imprensa de dezembro de 2014 do Banco Central do Brasil, na análise da política monetária, o volume total de crédito do sistema financeiro alcançou R\$ 3.022 bilhões em dezembro de 2014, com variações de 2% no mês e 11,3% no ano, ante 14,7% em 2013. A relação crédito/PIB atingiu 58,9%, ante 58% em novembro de 2014 e 56% no final de 2013. Em 2014, o crédito apresentou desaceleração, em linha com o arrefecimento do ritmo de atividade econômica, que afetou, principalmente, a demanda por operações com recursos livres pelas empresas e famílias. O crédito direcionado também apresentou menor crescimento, porém, com desempenho ainda expressivo, estimulado pela oferta de recursos para investimentos das pessoas jurídicas e pela sustentação do crédito imobiliário. As taxas de juros cresceram ao longo de 2014, refletindo os efeitos da política monetária, permanecendo favorável o comportamento dos índices de inadimplência.

Por sua vez, a taxa média de juros das operações de crédito do sistema financeiro, computadas as contratações com recursos livres e direcionados, atingiu 20,9% a.a. em dezembro de 2014, registrando queda de 0,4 p.p. no mês e crescimento de 1,2 p.p. em doze meses. No crédito livre, o custo médio situou-se em 32,4% a.a., com variações de -0,5 p.p. no mês e 3,4 p.p. em doze meses. No crédito direcionado, a taxa média alcançou 7,8% a.a., redução de 0,1 p.p. no mês e aumento de 0,3 p.p. em doze meses. No segmento de pessoas físicas, a taxa média recuou 0,7 p.p. no mês e variou 1,7 p.p. em doze meses, situando-se em 27,3% a.a. Nas contratações com

recursos livres, o indicador alcançou 43,4% a.a, após redução mensal de 0,7 p.p., influenciado, sobretudo, pelo recuo de 1,7 p.p. na taxa de juros do crédito pessoal não consignado. No crédito direcionado, a taxa média dos créditos às famílias declinou 0,2 p.p. no mês, para 7,6% a.a. Nos empréstimos às empresas, a taxa média de juros situou-se em 15,9% a.a., queda de 0,1 p.p. no mês e crescimento de 0,8 p.p. em doze meses. Nas operações com recursos livres, o custo médio caiu 0,2 p.p. no mês, atingindo 23,3% a.a., enquanto nas operações com recursos direcionados, recuou 0,1 p.p., situando-se em 7,9% a.a (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2014).

Por fim, o *spread* bancário referente às operações com recursos livres e direcionados recuou 0,5 p.p. no em dezembro de 2014 e cresceu 1 p.p. em doze meses, alcançando 12,1 p.p. em dezembro de 2014. Os indicadores que tratam os segmentos de pessoas físicas e jurídicas situaram-se em 18,2 p.p. e 7,4 p.p., respectivamente. No crédito livre, o *spread* caiu 0,7 p.p., situando-se em 20,4 p.p., enquanto no crédito direcionado, permaneceu estável em 2,8 p.p. Por sua vez, a inadimplência das operações de crédito do sistema financeiro, referente a atrasos superiores a noventa dias, situou-se em 2,9%, após retração de 0,1 p.p. no mês de dezembro de 2014 e em doze meses, alcançando o menor índice da série histórica iniciada em março de 2011. No crédito às famílias e às empresas, o indicador registrou redução mensal de 0,1 p.p, alcançando 4,1% e 1,9%, respectivamente. No segmento livre e direcionado, a inadimplência situou-se em 4,8% e 0,9%, respectivamente, com declínio mensal de 0,1 p.p. em ambos (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2014).

Tomando por referência as Notas econômico-financeiras para a imprensa de dezembro de 2014 do Banco Central do Brasil, na análise da política do setor externo, o balanço de pagamentos registrou *déficit* de US\$ 9,8 bilhões em dezembro de 2014, e *superávit* de US\$ 10,8 bilhões em 2014. As transações correntes apresentaram *déficit* de US\$ 10,3 bilhões em dezembro. No ano, o resultado em conta corrente foi negativo em US\$ 90,9 bilhões, representando 4,17% do PIB, ante *déficit* de US\$ 81,1 bilhões em 2013, representando 3,62% do PIB. Em dezembro, a conta financeira apresentou ingressos líquidos de US\$ 1 bilhão, com destaque para os ingressos líquidos de IED, US\$ 6,7 bilhões. Em 2014, a conta financeira registrou saldo positivo de US\$ 99 bilhões, destacando-se novamente os ingressos líquidos de IED, que atingiram US\$62,5 bilhões.

Em dezembro, a conta de serviços foi deficitária em US\$ 4,9 bilhões, ante *déficit* de US\$ 4,2 bilhões em dezembro de 2013. Em 2014, a conta serviços registrou despesas líquidas de US\$ 48,7 bilhões, crescimento de 3,3% quando comparado com 2013. As despesas líquidas com aluguel de equipamentos atingiram US\$ 2,8 bilhões no mês e US\$ 22,7 bilhões no ano, variação de 18,8% em relação a 2013. A conta de viagens internacionais registrou déficit de US\$1,6 bilhão no mês, refletindo os recuos de 9,6% dos gastos de estrangeiros no Brasil, e de 3,3% dos gastos de brasileiros no exterior, ambos na comparação com dezembro de 2013. Em 2014, as despesas líquidas de US\$ 18,7 bilhões constituíram o recorde da série, crescimento de 2,3% em relação a 2013, com receitas e despesas atingindo os níveis máximos de US\$ 6,9 bilhões e US\$ 25,6 bilhões, respectivamente. As despesas líquidas com transportes somaram US\$ 651 milhões em dezembro, acumulando *déficit* de US\$ 8,9 bilhões no ano, ante US\$ 9,8 bilhões registrados em 2013. O *déficit* em serviços de computação e informações somou US\$ 426 milhões em dezembro e US\$4,4 bilhões no ano, recuo de 0,9%, em relação a 2013. As remessas líquidas de *royalties* e licenças somaram US\$ 223 milhões no mês e US\$3,3 bilhões no ano, 8,8% superior ao desempenho de 2013 (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2014).

As remessas líquidas de renda para o exterior somaram US\$6 bilhões no mês, 20% inferiores ao observado em dezembro de 2013, acumulando US\$40,3 bilhões em 2014, acréscimo de 1,2% na comparação com o ano anterior. Em dezembro, as saídas líquidas de renda de investimento direto somaram US\$4,3 bilhões, dos quais US\$3,8 bilhões em remessas líquidas de lucros e dividendos. As remessas líquidas de renda de investimento em carteira totalizaram US\$1,1 bilhão, dos quais US\$841 milhões referentes a juros de títulos de renda fixa. As remessas líquidas de rendas de outros investimentos somaram US\$ 639 milhões em dezembro. No ano, os pagamentos líquidos de juros alcançaram US\$ 14,1 bilhões, ante US\$ 14,2 bilhões no ano anterior. As remessas totais líquidas de lucros e dividendos somaram US\$ 26,5 bilhões, elevação de 1,8% na comparação com 2013. No mês, as transferências unilaterais registraram ingressos líquidos de US\$ 258 milhões, acumulando no ano US\$ 1,9 bilhão, queda de 42,9% quando comparado a 2013. O ingresso bruto referente à manutenção de residentes atingiu US\$ 1,9 bilhão em 2014, sendo 1,7% abaixo do resultado do ano anterior (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2014).

De acordo com as Notas econômico-financeiras para a imprensa de dezembro de 2014 do Banco Central do Brasil Os investimentos brasileiros diretos no exterior somaram, em dezembro, retornos líquidos de US\$ 2,2 bilhões, acumulando retornos líquidos de US\$3,5 bilhões em 2014, crescimento de 1,3% ante 2013. Os retornos líquidos de investimento brasileiro direto em 2014 compreenderam US\$ 19,6 bilhões em aquisições líquidas de participação no capital de empresas no exterior, e US\$23,1 bilhões de ingressos líquidos na modalidade de empréstimos de intercompanhias. Os investimentos estrangeiros diretos registraram ingressos líquidos de US\$6,7 bilhões em dezembro. No ano, os fluxos líquidos de IED alcançaram US\$ 62,5 bilhões, queda de 2,3% ante 2013. Houve ingressos líquidos em participação no capital de empresas no País, US\$47,3 bilhões, e em empréstimos intercompanhias, US\$ 15,2 bilhões, em 2014. Os investimentos estrangeiros em carteira apresentaram saídas líquidas de US\$9,5 bilhões, no mês, e ingressos líquidos de US\$33,5 bilhões em 2014, ante US\$34,7 bilhões em 2013. Os investimentos estrangeiros em ações totalizaram saídas líquidas de US\$ 601 milhões no mês e ingressos líquidos de US\$11,5 bilhões no ano.

Por fim, as reservas internacionais no conceito liquidez registraram US\$374,1 bilhões em 2014. A dívida externa estimada de longo prazo atingiu US\$ 293 bilhões. Dentre os determinantes da variação da dívida externa de longo prazo no período, destacam-se os empréstimos tomados pelo setor bancário, US\$ 3,1 bilhões, pelo setor não financeiro, US\$1,7 bilhão, pelo governo, US\$2,1 bilhões, e a redução provocada pela variação por paridades, US\$1,9 bilhão. A variação da dívida externa de curto prazo refletiu os empréstimos de curto prazo tomados pelo setor não financeiro e financeiro, US\$1,4 bilhão e US\$1,9 bilhão, respectivamente (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2014).

3.4.2 Uma comparação entre o segundo governo Lula e o primeiro governo Dilma – 2007/2010 e 2011/2014

Da mesma forma que o realizado para os governos Lula (2003-2010), as análises desenvolvidas ao longo deste capítulo em relação ao segundo governo Lula e ao primeiro governo Dilma, nos dão condições de estabelecer comparações quanto ao comportamento das principais variáveis macroeconômicas nos dois períodos, isto é, Lula 2 (2007-2010) e Dilma 1 (2011-2014).

O primeiro indicador macroeconômico a ser verificado é o crescimento do PIB. De acordo com a Tabela 12, a taxa de crescimento média da economia brasileira no período Lula 2 foi de 4,64% e, no período Dilma 1 de 2,24%. Dessa forma, em termos de crescimento econômico o segundo governo Lula teve um desempenho melhor que o primeiro governo Dilma.

TABELA 12. Taxa de crescimento do PIB – 2007/2014

Anos	Lula 2	Anos	Dilma 1
2007	6,07	2011	3,91
2008	5,09	2012	1,92
2009	-0,13	2013	3,01
2010	7,53	2014	0,10
Média	4,64	Média	2,24

Fonte: Ipeadata (2016).

O segundo indicador macroeconômico a ser verificado é a taxa de desemprego. De acordo com a Tabela 13, o desemprego médio da economia brasileira no período Lula 2 foi de 8,00% e, no período Dilma 1 de 5,43%. Dessa forma, em termos de taxa de desemprego o primeiro governo Dilma teve um desempenho melhor que o segundo governo Lula.

TABELA 13. Taxa de desemprego (referência 30 dias) – 2007/2014

Anos	Lula 2	Anos	Dilma 1
2007	6,74	2011	4,84
2008	8,08	2012	5,39
2009	7,89	2013	5,50
2010	9,29	2014	5,98
Média	8,00	Média	5,43

Fonte: Ipeadata (2016).

O terceiro indicador macroeconômico a ser verificado é a taxa de inflação. No Brasil, a taxa oficial de inflação é calculada pelo IBGE e expressa pelo IPCA. De acordo com a Tabela 14, a taxa de inflação média da economia brasileira no período Lula 2 foi de 5,15% e, no período Dilma 1 de 6,17%. Em termos acumulados, a inflação

em Lula 2 foi de 22,21% e, em Dilma 1 de 27,03%. Dessa forma, em termos de taxa de inflação o segundo governo Lula teve um desempenho melhor que o primeiro governo Dilma.

TABELA 14. Taxa de inflação (IPCA) – 2007/2014

Anos	Lula 1	Anos	Lula 2
2007	4,46	2011	6,50
2008	5,90	2012	5,84
2009	4,31	2013	5,91
2010	5,91	2014	6,41
Média	5,15	Média	6,17
Acumulado no período	22,21	Acumulado no período	27,03

Fonte: Ipeadata (2016).

O quarto indicador macroeconômico a ser verificado é o resultado primário do governo central. De acordo com a Tabela 15, o *superávit* primário médio no período Lula 2 foi de R\$ 86.381 milhões e, no período Dilma 1 de R\$ 66.909 milhões. Em termos acumulados, o *superávit* primário em Lula 2 foi de R\$ 345.5233 milhões e, em Dilma 1 de R\$ 267.638 milhões. Dessa forma, em termos de resultado primário do governo central o segundo governo Lula teve um desempenho melhor que o primeiro governo Dilma.

TABELA 15. Resultado primário do governo central (atualizados pelo IPCA) – R\$ milhões - 2007/2014

Anos	Lula 2		Anos	Dilma 1	
	Valor Nominal	Valor Atualizado		Valor Nominal	Valor Atualizado
2007	59.440	88.339	2011	93.035	110.973
2008	71.307	100.072	2012	86.088	97.020
2009	42.443	57.103	2013	75.290	80.116
2010	78.725	100.007	2014	-20.471	-20.471
Média	62.979	86.381	Média	58.486	66.909
Acumulado	251.915	345.523	Acumulado	233.942	267.638

Fonte: Banco Central do Brasil (2016) com atualizações próprias.

O quinto indicador macroeconômico a ser verificado é o pagamento de juros nominais pelo governo central aos detentores da DPMFi. De acordo com a Tabela 16, o pagamento médio de juros nominais no período Lula 2 foi de R\$ 167.913 milhões e, no período Dilma 1 de R\$ 207.541 milhões. Em termos acumulados, o pagamento de juros em Lula 2 foi de R\$ 671.651 milhões e, em Dilma 1 de R\$ 830.163 milhões. Dessa forma, em termos de juros nominais pagos pelo governo central aos detentores da DPMFi o segundo governo Lula teve um desempenho melhor que o primeiro governo Dilma.

TABELA 16. Juros nominais pagos pelo governo central (atualizados pelo IPCA) – R\$ milhões - 2007/2014

Anos	Lula 2		Anos	Dilma 1	
	Valor Nominal	Valor Atualizado		Valor Nominal	Valor Atualizado
2007	119.045	176.925	2011	180.554	215.366
2008	96.199	135.006	2012	147.267	165.968
2009	149.806	201.551	2013	185.846	197.759
2010	124.510	158.170	2014	251.070	251.070
Média	122.390	167.913	Média	191.184	207.541
Acumulado	611.950	671.651	Acumulado	764.737	830.163

Fonte: Banco Central do Brasil (2016) com atualizações próprias.

O sexto indicador macroeconômico a ser verificado é o crescimento da DPMFi. De acordo com a Tabela 17, a DPMFi no período Lula 2 chegou a R\$ 1.603.940 milhões e, no período Dilma 1 a R\$ 2.183.611 milhões. Em termos de taxa de crescimento, a DPMFi em Lula 2 cresceu 46,68% e, em Dilma 1 cresceu 36,14%. Dessa forma, em termos de crescimento da DPMFi o primeiro governo Dilma teve um desempenho melhor que o segundo governo Lula.

TABELA 17. DPMFi fora do Banco Central (final do período) – R\$ milhões - 2006/2014

Anos	Lula 2	Anos	Dilma 1
2006	1.093.495	2010	1.603.940
2007	1.224.871	2011	1.783.061
2008	1.264.823	2012	1.916.709
2009	1.398.415	2013	2.028.126
2010	1.603.940	2014	2.183.611
Taxa de crescimento	46,68	Taxa de crescimento	36,14

Fonte: Ipeadata (2016).

O sétimo indicador macroeconômico a ser verificado é a crescimento da dívida externa do setor público. De acordo com a Tabela 18, a dívida externa do setor público no período Lula 2 chegou a US\$ 102.577 milhões e, no período Dilma 1 a US\$ 110.516 milhões no ano de 2012, porém, não foram divulgados pelo BC os resultados dos anos de 2013 e 2014. Em termos de taxa de crescimento, a dívida externa do setor público em Lula 2 cresceu 19,80% e, em Dilma 1 até o ano de 2012 avançou 7,74%. Dessa forma, em termos de crescimento da dívida externa do setor público o primeiro governo Dilma teve um desempenho melhor, ao menos até o ano de 2012, que o segundo governo Lula.

TABELA 18. Dívida externa registrada do setor público (final do período) – US\$ milhões - 2006/2012

Anos	Lula 2	Anos	Dilma 1
2006	85.622	2010	102.577
2007	81.182	2011	99.456
2008	80.169	2012	110.516
2009	92.113	2013	-
2010	102.577	2014	-
Taxa de crescimento	19,80%	Taxa de crescimento	7,74%

Fonte: Banco Central do Brasil (2016).

O oitavo indicador macroeconômico a ser verificado é o crescimento das reservas internacionais. De acordo com a Tabela 19, as reservas internacionais no período Lula 2 chegaram a US\$ 288.574 milhões e, no período Dilma 1 a US\$ 374.050 milhões. Em termos de taxa de crescimento, as reservas internacionais em Lula 2 cresceram 236,18%. Dilma 1 avançaram 29,62%. Dessa forma, em termos de

crescimento das reservas internacionais o segundo governo Lula teve um desempenho melhor que o primeiro governo Dilma.

TABELA 19. Reservas internacionais (final do período) – US\$ milhões - 2006/2014

Anos	Lula 2	Anos	Dilma 1
2006	85.838	2010	288.574
2007	180.333	2011	352.012
2008	206.806	2012	378.613
2009	239.054	2013	375.793
2010	288.574	2014	374.050
Taxa de crescimento	236,18%	Taxa de crescimento	29,62%

Fonte: Ipeadata (2016).

O nono indicador macroeconômico a ser verificado é o valor das exportações de bens. De acordo com a Tabela 20, as exportações de bens no período Lula 2 foram de US\$ 703.501 milhões e, no período Dilma 1 foram de US\$ 965.752 milhões. Em termos de taxa de crescimento, as exportações de bens em Lula 2 cresceram 46,52% e, em Dilma 1 avançaram 11,48%. Dessa forma, em termos do valor das exportações de bens o primeiro governo Dilma teve um desempenho melhor que o segundo governo Lula.

TABELA 20. Exportações de bens – US\$ milhões - 2006/2014

Anos	Lula 2	Anos	Dilma 1
2006	137.807	2010	201.915
2007	160.649	2011	256.039
2008	197.942	2012	242.578
2009	152.994	2013	242.033
2010	201.915	2014	225.100
Taxa de crescimento	46,52%	Taxa de crescimento	11,48%
Acumulado	713.501	Acumulado	965.752

Fonte: Banco Central do Brasil (2016).

O décimo indicador macroeconômico a ser verificado é o saldo da conta de transações correntes. De acordo com a Tabela 21, o saldo acumulado da conta de transações correntes no período Lula 2 foi de US\$ -98.217 milhões e, no período Dilma 1 foi de R\$ -279.237 milhões. Dessa forma, em termos do saldo acumulado da conta de

transações correntes o segundo governo Lula é melhor que o observado no primeiro governo Dilma.

TABELA 21. Conta de transações correntes – US\$ milhões - 2007/2014

Anos	Lula 2	Anos	Dilma 1
2007	1.551	2011	-52.474
2008	-28.192	2012	-54.249
2009	-24.302	2013	-81.227
2010	-47.273	2014	-91.288
Total	-98.217	Total	-279.237

Fonte: Banco Central do Brasil (2016).

O décimo primeiro indicador macroeconômico a ser verificado é o saldo acumulado do IED. De acordo com a Tabela 22, o saldo acumulado dos IED no período Lula 2 foi de US\$ 154.098 milhões e, no período Dilma 1 foi de R\$ 258.423 milhões. Dessa forma, em termos do saldo acumulado dos IED o primeiro governo Dilma teve um desempenho melhor que o segundo governo Lula.

TABELA 22. Investimento estrangeiro direto – US\$ milhões - 2007/2014

Anos	Lula 2	Anos	Dilma 1
2007	34.585	2011	66.660
2008	45.058	2012	65.272
2009	25.949	2013	63.996
2010	48.507	2014	62.495
Total	154.098	Total	258.423

Fonte: Banco Central do Brasil (2016).

Portanto, ao comparar esses onze indicadores macroeconômicos, observou-se que Lula 2 (2007-2010) obteve resultados melhores em seis indicadores, enquanto Dilma 1 (2011-2014) foi superior em cinco indicadores.

Quadro 4. Resumo do desempenho macroeconômico dos governos Lula 2 (2007-2010) e Dilma 1 (2011-2014).

	Indicador macroeconômico	Lula 2	Dilma 1
1	Taxa de crescimento do PIB	X	
2	Taxa de desemprego		X
3	Taxa de inflação	X	
4	Resultado primário do governo central	X	
5	Juros nominais pagos pelo governo central	X	
6	DPMFi fora do Banco Central		X
7	Dívida externa registrada do setor público		X
8	Reservas internacionais	X	
9	Exportações de bens		X
10	Conta de transações correntes	X	
11	Investimento estrangeiro direto		X
	Total	6	5

Fonte: Elaboração própria.

Tal desempenho é compatível com as análises desenvolvidas ao longo do capítulo sobre os governos Lula 2 e Dilma 1 e coincide com a percepção da maioria dos economistas de que Lula teve um segundo mandato com melhores resultados do que o conseguido por Dilma em seu primeiro mandato, sobretudo, no que diz respeito ao crescimento da economia brasileira e o equilíbrio primário das contas públicas. O Quadro 4 apresenta o resumo do desempenho macroeconômico dos governos Lula 2 (2007-2010) e Dilma 1 (2011-2014).

4. GOVERNOS LULA E DILMA (2003-2014): UMA ANÁLISE SOB A PERSPECTIVA DO NOVO-DESENVOLVIMENTISMO

4.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

No capítulo 2 analisaram-se os fundamentos teóricos do Desenvolvimentismo, Novo-desenvolvimentismo e Social-desenvolvimentismo, buscando sistematizar os principais elementos de cada um. No capítulo 3 foi sistematizado o desempenho da economia brasileira nos governos Lula (2003-2010) e Dilma (2011-2014), bem como as principais políticas econômicas adotadas desde 2003.

Este capítulo tem por objetivo, desenvolver uma associação dos elementos teóricos com a análise da economia brasileira (2003-2014) a fim de verificar se os ideais novo-desenvolvimentistas que enfrentam no campo teórico a ortodoxia convencional, são a real identidade desse período na condução da política econômica brasileira, como em tese se prevê dada a postura ideológica dos programas de governo dos presidentes Lula e Dilma.

Trata-se, portanto, de um diálogo entre os fundamentos teóricos apresentados no capítulo 2 e a condução da política econômica brasileira discutida no capítulo 3. Desse modo, o capítulo é estruturado da seguinte maneira: (a) Considerações Iniciais; (b) Visão Neoliberal x Visão Desenvolvimentista do Governo Lula e Dilma; (c) Novo-Desenvolvimentismo x Ortodoxia Convencional; (d) Desempenho Recente da Economia Brasileira: Entre a superação da Ortodoxia Convencional e a prática Novo-Desenvolvimentista e; (d) Considerações Finais: Práticas e Desafios do Novo-Desenvolvimentismo na Economia Brasileira.

4.2 VISÃO NEOLIBERAL X VISÃO DESENVOLVIMENTISTA DOS GOVERNOS LULA E DILMA

Em que pese à pluralidade de posições e interpretações presentes na análise dos governos Lula (2003-2010) sob a perspectiva político-econômica, é possível dividi-las, grosso modo, segundo Barbosa e Souza (2010), em duas vertentes: (i) mais próxima do chamado consenso neoliberal de política econômica e outra; (ii) defensora de um papel mais ativo do Estado no processo de desenvolvimento econômico e social do país.

Em linhas gerais, ao verificar a condução da política econômica nos governos Lula, assume-se a presença de medidas ortodoxas e desenvolvimentistas, embora não seja relevante no momento o grau ou predominância de cada uma no período observado. Para simplificar essa discussão será sistematizado o debate com base no contraste entre a visão neoliberal e desenvolvimentista sobre política econômica.

Como visto no capítulo 2 deste trabalho, os dois anos iniciais do governo Lula foram marcados quase que predominantemente pela visão neoliberal nas ações de política econômica. De acordo com o neoliberalismo, o crescimento da economia independe de fatores de curto prazo. Assim, não pode ser afetado de maneira permanente pela política macroeconômica. Dessa maneira, medidas de estímulo monetário, fiscal ou cambial exercem baixa influência e, por vezes, são prejudiciais para a economia.

Posto isso, para os liberais o processo que culmine na aceleração do crescimento econômico de um país deve ser planejado, sobretudo, por intermédio de reformas estruturais pró-mercado, ou seja, reformas nas leis e nas instituições da sociedade para minimizar a interferência dos governos sobre a economia, sobretudo, em decisões privadas. Por trás dessa ideia, pode-se concluir que para os liberais, eventuais falhas de mercado são menos prejudiciais para a sociedade do que eventuais falhas de governo (BARBOSA E SOUZA, 2010).

Para essa vertente, o melhor que o Estado pode fazer é adotar uma postura minimalista, na regulação, e na administração macroeconômica. Sendo o mais importante para a visão neoliberal: o mercado livre de intervenções tende a remunerar

cada fator de produção segundo a sua produtividade marginal. Dessa forma, as forças de mercado possibilitam que cada agente econômico receba uma remuneração “justa” do ponto de vista estritamente econômico (BARBOSA E SOUZA, 2010).

No lado prático das ações do governo Lula, a visão neoliberal se refletiu em uma posição mais conservadora do potencial de crescimento da economia brasileira em 2003-2005. Sendo que sua consequência mais imediata foi sugerir uma estratégia de significativa contenção fiscal para dar espaço ao crescimento da iniciativa privada e a redução da taxa de juros. Para o neoliberalismo o país tem um potencial de crescimento limitado e o mercado é mais eficiente que o governo, fazendo com que a única maneira de introduzir um processo de aceleração do crescimento seja através do corte de impostos e dos gastos públicos. Seguido esse receituário, o crescimento, após um inevitável período de ajuste até se evidenciarem os efeitos de longo prazo, seria materializado de forma gradual e equilibrada (BARBOSA E SOUZA, 2010).

Frente à desaceleração do crescimento da economia brasileira e do aumento da taxa real de juros observados no final de 2005, a conclusão dos defensores do receituário neoliberal foi recomendar um aprofundamento das medidas ortodoxas ao governo Lula. Nesse período, mais precisamente, segundo Barbosa e Souza (2010), os neoliberais recomendaram a adoção de uma “contração fiscal expansionista”, isto é, o governo deveria elevar o seu resultado primário, desacelerando a expansão nas despesas com transferências de renda e com o funcionalismo público. Assim, a economia responderia com um corte na taxa real de juros e com crescimento no investimento privado. Ao final do processo, o impacto negativo do ajuste fiscal sobre a atividade econômica seria mais que compensado pela resposta positiva do setor privado.

No que diz respeito à política monetária, a orientação de ajuste fiscal expansionista foi complementada por outra de queda mais rápida da taxa de inflação. Os neoliberais defendiam que o governo tomasse um comportamento mais agressivo no sentido de reduzir a meta de inflação no âmbito do regime de metas de inflação. Da mesma maneira que o enfoque no lado fiscal, segundo (BARBOSA E SOUZA, 2010), argumentou-se que perseguir uma meta de inflação menor poderia até gerar resultados negativos sobre o crescimento da economia no curto prazo, porém, eles seriam

superados pela redução permanente da taxa real de juros do longo prazo, dado o ganho de credibilidade conquistada pela política monetária.

Defendiam também, segundo os autores, a independência formal do BC e, para atenuar os custos sociais relacionados à transição, o governo Lula deveria focalizar suas ações de políticas sociais nas parcelas mais pobres da população. Sendo que para os liberais, o fornecimento de serviços universais como saúde, educação e segurança pública deveriam se ajustar ao rigor fiscal necessário, ou seja, o governo deveria conter de forma mais agressiva o crescimento dessas despesas.

Por fim, constata-se através dos resultados apresentados no capítulo 2 deste trabalho que o ajuste ortodoxo recessivo de 2003-2005 não resultou num processo de aceleração da economia brasileira e, tampouco contribuiu com a melhoria da renda e do emprego, fazendo com que a visão neoliberal se esgotasse logo nos três primeiros anos do governo Lula, fortalecendo a proposta desenvolvimentista sobre política econômica ao final de 2005.

De acordo com Barbosa e Souza (2010), a visão desenvolvimentista do governo Lula combinava vários argumentos, não refletindo uma escola de pensamento econômico homogênea. Os desenvolvimentistas optaram por adotar uma postura pragmática em torno da defesa de três linhas de atuação para o governo Lula:

1. Adoção de medidas temporárias de estímulo fiscal e monetário com o interesse de estimular o crescimento e elevar o potencial produtivo da economia;
2. Aceleração do desenvolvimento social através do crescimento das transferências de renda e elevação do salário mínimo e;
3. Aumento do investimento público e a retomada do papel do Estado no planejamento de longo prazo.

Para os autores, na avaliação dos desenvolvimentistas, o Brasil possuía um potencial de crescimento econômico superior ao estimado e defendido pelos neoliberais em 2005. Apontavam que esse potencial de crescimento era devido a ganhos de

produtividade não aproveitados, mas que apenas seriam possíveis com um processo de aceleração do crescimento. Isto é, para elevar o crescimento potencial era necessário, antes de tudo, aumentar o crescimento efetivo da economia. Assim, a economia poderia dar início a um círculo virtuoso no qual o aumento da demanda geraria aumento nos lucros e na produtividade, o que produziria aumento no investimento e, desta maneira, criaria a capacidade produtiva necessária para sustentar a expansão. Num contraponto a visão neoliberal, os desenvolvimentistas defendiam ser necessária a adoção de medidas monetárias e fiscais de estímulo ao crescimento para começar o círculo virtuoso.

De acordo com Barbosa e Souza (2010), segundo a visão desenvolvimentista, embora possuam várias fontes, os ganhos de produtividade da economia brasileira podem ser agrupados em cinco categorias:

1. A aceleração do crescimento provoca ganhos de escala na produção e, assim, possibilita um crescimento não-inflacionário dos lucros e dos salários por unidade produzida;
2. A aceleração do crescimento gera aumento do emprego nos setores formais, provocando desenvolvimento na produtividade média da economia pelo deslocamento de trabalhadores de atividades de menor produtividade para outras de maior produtividade;
3. A aceleração do crescimento induz as empresas a aumentarem seus investimentos, o que promove expansão e modernização da capacidade produtiva da economia;
4. A aceleração do crescimento promove condições para o surgimento de novos mercados, o que significa novas possibilidades de expansão para a economia e;
5. A aceleração do crescimento possibilita uma revisão para cima das estimativas acerca do potencial produtivo da economia.

A visão desenvolvimentista do governo Lula também destacava a relevância das políticas de transferência de renda como instrumento de desenvolvimento econômico. De forma oposta a visão neoliberal, os desenvolvimentistas ressaltavam que as políticas de transferência de renda não se limitam ao combate da extrema pobreza, sendo também importante para expansão da demanda agregada e no crescimento dos salários reais da economia¹⁵. Afirmavam que o crescimento das transferências de renda poderia ser feito sem que houvesse desequilíbrios fiscais, uma vez que o crescimento econômico e o aumento no grau de formalização dos contratos impulsionados pelo maior crescimento resultariam em aumento da arrecadação para o governo e, assim, as transferências de renda poderiam ser financiadas sem comprometer as finanças públicas (BARBOSA E SOUZA, 2010).

Os desenvolvimentistas cobravam uma postura mais ativa do Estado na promoção do desenvolvimento econômico. Avaliavam que o processo de aceleração do crescimento econômico do Brasil demandaria maior investimento em infraestrutura, sobretudo, nas áreas de energia e transportes. Considerando que investimentos desta natureza se caracterizam por indivisibilidades e longa maturação, o Estado deveria assumir um papel mais ativo no planejamento de longo prazo (BARBOSA E SOUZA, 2010).

Segundo Barbosa e Souza (2010), para os desenvolvimentistas os investimentos em infraestrutura poderiam ser feitos tanto pelo Estado quanto pelo setor privado, por meio de concessões ou parcerias. Contudo, em ambos os casos caberia ao Estado o papel de coordenar os projetos, garantindo demanda e financiamento de longo prazo. Além disso, o Estado deveria atuar na formatação das expectativas, despertando o “espírito animal” dos empresários.

¹⁵ De acordo com a visão desenvolvimentista, a distribuição de renda depende mais do poder de barganha das partes envolvidas do que da produtividade marginal de cada fator de produção. Nesse contexto, a elevação do salário mínimo real poderia fazer com que uma parte crescente da produtividade do trabalho fosse direcionada para o aumento dos salários reais (BARBOSA e SOUZA, 2010).

A visão desenvolvimentista do governo Lula também destaca o papel do Estado na regulação dos mercados, sendo favorável a um papel mais ativo das agências reguladoras ao executarem políticas de interesse do Estado e na defesa dos consumidores. No que diz respeito às reformas estruturais, para os desenvolvimentistas o governo Lula deveria manter seus esforços na melhoria do ambiente de negócios e no aperfeiçoamento do funcionamento dos mercados, porém, sem se amarrar à visão neoliberal de que falhas de mercado são sempre menos graves do que falhas de governo (BARBOSA E SOUZA, 2010).

No âmbito macroeconômico, tomando por referência Barbosa e Souza (2010), a visão desenvolvimentista defendia o aumento do investimento público para estimular o crescimento e expandir a capacidade produtiva da economia. O raciocínio estava na crença de que os investimentos em infraestrutura teriam importante impacto sobre a produtividade e a competitividade da economia brasileira, sobretudo, em razão dos baixos níveis de investimentos feitos nos últimos 30 anos. Dessa maneira, o aumento no investimento público geraria: (i) aumento da demanda agregada e, (i) aumento da produtividade¹⁶. Ainda ressalta os autores, a visão desenvolvimentista sobre a natureza do financiamento do investimento público estava na utilização das receitas tributárias e na emissão de títulos públicos. Para os desenvolvimentistas, o crescimento da economia absorveria o aumento temporário *déficit* público. Por fim, no que diz respeito ao debate macroeconômico sobre execução fiscal, os desenvolvimentistas do governo Lula eram favoráveis à adoção da “regra de ouro” da política fiscal, isto é, em média o *déficit* público deve ser igual ao investimento público, ou seja, o governo deve financiar gastos correntes ao longo do ciclo econômico.

Para Barbosa e Souza (2010), no caso particular da política econômica do governo Lula em 2005, por exemplo, a proposta desenvolvimentista era adaptar as metas fiscais à importância do investimento público e ao peso do pagamento de juros sobre o orçamento público, retirando os investimentos mais estratégicos do cálculo do resultado primário do Governo Federal. Assim, o efeito prático dessa proposta era trocar

¹⁶ Para iniciar o círculo virtuoso de desenvolvimento, os protagonistas dessa vertente defendiam, portanto, não somente o aumento nas transferências de renda e no salário mínimo, mas também o do investimento por parte do governo federal e das estatais (BARBOSA e SOUZA, 2010).

a meta de resultado primário por uma meta de resultado primário corrente (sem investimentos). A eventual zeragem do resultado corrente deveria ficar para um momento posterior, quando o país atingisse uma taxa real de juros mais baixa.

O presidente Lula terminou seu segundo mandato com alta popularidade e bem avaliado, tanto que foi o principal responsável pela eleição de sua sucessora, a presidente Dilma.

Ao contrário do presidente Lula, com o saldo das medidas que fizeram com que o país superasse a crise e mesmo com sua orientação política mais desenvolvimentista que Lula, o seu primeiro mandato foi marcado por mudanças, se não tanto na condução, ao menos na formação dos quadros que a política econômica no país¹⁷.

O primeiro governo Dilma, apresentou uma tendência ou sentido de conjunto que este imprime à sua política econômica, não apenas na acepção de gestão macroeconômica, mas no conceito de um projeto de longo prazo que lida com aspectos mais estruturais da produção e repartição da renda. Notam-se mudanças em relação ao governo Lula, porém, há também um forte caráter de continuidade no sentido estrutural em três pilares fundamentais: (i) manutenção da valorização real do salário mínimo e das políticas de transferência de renda; (ii) expansão da infraestrutura física e; (iii) capacitação profissional. Ademais, há sinalização para a necessidade da realização de reforma política e de uma reforma tributária (MOREIRA, 2015).

Em 2011, com financiamento do Ministério da Ciência e Tecnologia e do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), cerca de vinte economistas heterodoxos, fundaram a Rede Desenvolvimentista. Após a fundação da rede, professores da Unicamp escreveram o documento: “O desenvolvimento brasileiro: temas estratégicos”, no qual discutem a remoção de barreiras ao desenvolvimento brasileiro. Segundo as suas avaliações, os principais obstáculos seriam: (i) a crise internacional; (ii) a necessidade de combinar crescimento e preservação ambiental e; (iii) a manutenção das taxas de crescimento a longo prazo. Para superá-los, os autores

¹⁷ É por isso que têm razão aqueles que identificam uma maior coordenação entre a Presidência, o Ministério da Fazenda e o Banco Central no governo Dilma (BASTOS, 2011).

sugerem uma política econômica de incentivo aos investimentos públicos e privados, que seria sustentável com investimentos nas infraestruturas econômica e social, constituição de ramos industriais tecnologicamente avançados, mecanismos internos de financiamento de longo prazo e mudança no perfil do consumo popular (CARNEIRO et al.; 2012).

Notou-se, por exemplo, no primeiro governo Dilma a presença de conjunto vasto de políticas orientadas para a elevação do investimento e, ao mesmo tempo, nenhuma moderação do ritmo de expansão do gasto social e dos aumentos salariais, isto é, manteve-se na linha desenvolvimentista adotada pelo governo Lula, sobretudo, a partir de 2005.

Além disso, isto é, da defesa da ação redistributiva do Estado, a corrente majoritária que compunha o governo Dilma, era favorável ao papel do Estado para realizar, financiar ou coordenar um conjunto de grandes projetos de investimento que não se resume a oferecer condições gerais para a acumulação de capital (como infraestrutura, educação básica e superior, saúde, ensino técnico etc.), mas que passa gradualmente a envolver-se na reestruturação de setores prioritários (BASTOS, 2011).

Dessa maneira, como avalia Bastos (2001), o governo Dilma buscava recolher para si parte das bandeiras da oposição no terreno da macroeconomia, como: (i) baixar juros; (ii) limitar a apreciação cambial; (iii) aumentar a proteção efetiva da indústria, diante do risco de desindustrialização (relacionada à apreciação cambial, mas também ao crescimento chinês) e; (ii) controlar o crescimento dos gastos correntes (sem reduzi-los).

4.3 NOVO-DESENVOLVIMENTISMO X ORTODOXIA CONVENCIONAL

Primeiramente, para Bresser-Pereira (2010), a ortodoxia econômica convencional, ou conhecimento econômico convencional, é formada por um conjunto de teorias, diagnósticos e propostas de política que as nações ricas apresentam aos países em desenvolvimento. Tem como referência a teoria econômica neoclássica, porém, não deve ser confundida com ela, por não ser teórica, e sim claramente ideológica e orientada no sentido de sugerir reformas institucionais e políticas

econômicas¹⁸. Assim, a ortodoxia convencional é o meio pelo EUA, no âmbito das políticas e também instituições econômicas, manifestam sua hegemonia ideológica sobre o resto do mundo, sobretudo, nos países em desenvolvimento dependentes que não possuem condições para desafiar essa hegemonia, como tradicionalmente tem sido visto nos países latino-americanos.

A partir do momento em que a ortodoxia convencional é o retrato prático da ideologia neoliberal, ela é a ideologia do mercado *versus* o Estado. Enquanto o novo-desenvolvimentismo busca um Estado e também um mercado forte e não enxerga contradição entre eles, a ortodoxia convencional busca fortalecer o mercado enfraquecendo o Estado, assumindo que as duas instituições são participantes de um jogo de soma igual à zero. Para Bresser-Pereira (2010), a diferença central entre a ortodoxia convencional e o novo-desenvolvimentismo reside no fato de que a ortodoxia convencional é fundamentalista de mercado, assumindo que o mercado é uma instituição capaz de coordenar tudo de forma ideal, desde que não sofra nenhum tipo de interferências. Por sua vez, o novo-desenvolvimentismo enxerga o mercado como uma instituição de fato capaz e eficiente na coordenação de sistemas econômicos, porém, está ciente de suas limitações.

Para Bresser-Pereira (2010), o mercado deixa de estimular o investimento e a inovação suficientes. Deixa também de garantir uma taxa de câmbio que seja compatível com a transferência de mão-de-obra para setores de maior valor agregado *per capita*. E na distribuição de renda, é um mecanismo visivelmente insatisfatório, uma vez que os mercados privilegiam os mais fortes e mais capazes. Destaca que enquanto a ortodoxia convencional assume as falhas do mercado, porém, acredita que as falhas do Estado são piores, o novo-desenvolvimentismo não aceita esse pessimismo sobre a possibilidade da ação coletiva e cobra um Estado forte. Exige um Estado forte não como

¹⁸ Enquanto a teoria econômica neoclássica está baseada nas universidades, particularmente nos Estados Unidos, a ortodoxia convencional deriva principalmente de Washington, sede do Departamento do Tesouro dos Estados Unidos e das duas agências supostamente internacionais: O Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial. A primeira está encarregada da política macroeconômica e a segunda, do desenvolvimento. Secundariamente, a ortodoxia convencional teve origem em Nova York, a sede ou ponto de convergência de grandes bancos internacionais e de multinacionais. Assim, podemos dizer que a ortodoxia convencional é o conjunto de diagnósticos e políticas destinados aos países em desenvolvimento e oriundos de Washington e Nova York (BRESSER-PEREIRA, 2010).

um contraponto a um mercado fraco, mas como um complemento para um mercado forte¹⁹.

A ortodoxia convencional defende que as instituições devem limitar-se quase que totalmente a normas constitucionais ou quase constitucionais; O novo-desenvolvimentismo entende que as políticas econômicas, particularmente, as políticas monetárias, devem passar por reformas e ajustes graduais no âmbito de uma estratégia de crescimento mais ampla. Assim, também são necessárias políticas industriais, porém, enquanto o antigo desenvolvimentismo atribuiu a elas um papel importante, o novo desenvolvimentismo propõe uma política industrial moderada, na qual, o governo deve atuar estrategicamente apenas quando a empresa que demanda apoio mostrar ser capaz de competir internacionalmente, isto é, uma política industrial meramente protecionista não é aceitável. Uma taxa de juros moderada e uma taxa de câmbio competitiva são mais importantes do que a política indústria na avaliação do novo-desenvolvimentismo (BRESSER-PEREIRA, 2010).

Ressalta-se que o novo-desenvolvimentismo e a ortodoxia convencional compartilham de muitas reformas institucionais, porém, seus interesses são diferentes. Por exemplo, na reforma da gestão pública. Enquanto o novo-desenvolvimentismo apoia por almejar um Estado mais capaz e mais eficiente, a ortodoxia convencional apoia por enxergar nela uma oportunidade para reduzir a carga tributária²⁰.

A maior flexibilidade do mercado de trabalho é outra pauta comum entre as duas abordagens. Contudo, enquanto que o novo-desenvolvimentismo avalia as experiências do Norte da Europa e não confunde flexibilidade com ausência de proteção, a ortodoxia

⁶ Se as pessoas são capazes de construir instituições para regular as ações humanas, inclusive o próprio mercado, não há razão para que não possam ser capazes de fortalecer a organização ou o aparelho do Estado – tornando sua administração mais legítima, suas finanças mais sólidas e sua gestão mais eficiente – ou de fortalecer o Estado constitucional ou o sistema legal, tornando suas instituições cada vez mais adaptadas às necessidades sociais. A política e a democracia existem precisamente para essa finalidade; e as democracias mais avançadas fizeram grandes progressos nessa área no século XX (BRESSER-PEREIRA, 2010).

²⁰ Para o novo desenvolvimentismo, essa consequência pode ser desejável, mas está relacionada com um aspecto diferente. A carga tributária é uma questão política que depende de como as sociedades democráticas atribuem papéis ao Estado e da eficiência dos serviços públicos (BRESSER-PEREIRA, 2010).

convencional almeja tornar os padrões de trabalho mais flexíveis com o interesse de enfraquecer a força de trabalho e reduzir salários (BRESSER-PEREIRA, 2010).

Para Bresser-Pereira (2010), no caso de outras reformas a diferença é de grau. Por exemplo, o novo-desenvolvimentismo prefere uma economia aberta e competitiva, por enxergar a globalização comercial como uma oportunidade para os países de renda média, porém, não aceita a abertura unilateral e cobra reciprocidade dos parceiros comerciais. E há casos em que existe uma discordância definitiva, como em relação à abertura da conta capital. Por sua vez, a ortodoxia convencional é abertamente favorável a ela, o novo-desenvolvimentismo a rejeita, pelo fato de o país de renda média perder o controle sobre a taxa de câmbio. Por fim, como dito anteriormente o novo-desenvolvimentismo enxerga a globalização como uma oportunidade, porém, encara a globalização financeira como um risco que os países em desenvolvimento não devem assumir.

Ao desenvolver essa comparação entre o novo-desenvolvimentismo e a ortodoxia convencional, Bresser-Pereira (2010), distingue para essas duas abordagens, as estratégias de crescimento das políticas macroeconômicas, como pode ser visto no Quadro 5.

Quadro 5. Comparação entre as políticas macroeconômicas

Ortodoxia convencional	Novo-desenvolvimentismo
1. O <i>superávit</i> primário é o padrão fiscal central.	1. O <i>déficit</i> orçamentário e a poupança pública são os padrões fiscais centrais.
2. O Banco Central tem um único mandato: a inflação.	2. O Banco Central tem um triplo mandato: inflação, taxa de câmbio e emprego.
3. O Banco Central usa um único instrumento: a taxa de juros	3. O Banco Central pode comprar reservas ou impor controles sobre o ingresso de capitais para controlar a taxa de câmbio.
4. A taxa de juros de curto prazo é endógena e deve ser alta.	4. A taxa de juros de curto prazo é exógena e pode ser moderada.
5. A taxa de câmbio é flutuante, endógena e tende ao equilíbrio.	5. A taxa de câmbio é flutuante, mas administrada, a fim de evitar a tendência da taxa de câmbio à sobrevalorização.

Fonte: Bresser-Pereira (2010)

Ao analisar o Quadro 5, é possível notar que tanto para o novo-desenvolvimentismo como para a ortodoxia convencional, a estabilidade macroeconômica é valorizada, porém, enquanto a ortodoxia convencional reduz a

estabilidade macroeconômica à estabilidade de preços e ao controle da dívida pública, o novo-desenvolvimentismo propõe também uma taxa de juros moderada e uma taxa de câmbio competitiva que garantam respectivamente, segundo Bresser-Pereira (2010), o equilíbrio intertemporal das contas públicas (do Estado) e das contas externas (do Estado-nação).

Para Bresser-Pereira (2010), e em consonância com o Quadro 5, a abordagem da ortodoxia convencional pode ser resumida da seguinte maneira: para garantir a estabilidade macroeconômica, o país deve registrar um *superávit* primário que conserve a relação dívida/PIB num patamar aceitável para os credores. O BC deve ter um único mandato, a saber, controlar a inflação, uma vez que tem a seu dispor um único instrumento, isto é, a taxa de juros de curto prazo ou taxa básica de juros. Sendo essa taxa essencialmente endógena, correspondendo à taxa de juros de equilíbrio ou taxa de juros não aceleradora da inflação e, dado o desequilíbrio fiscal, deve ser alta. Por fim, a taxa de câmbio também é exógena, isto é, definida pelo mercado, tendo seu equilíbrio automaticamente assegurado pelo mercado, assim que for adotada uma taxa de câmbio flutuante.

Por sua vez, segundo Bresser-Pereira (2010), e em consonância com o Quadro 5, o novo-desenvolvimentismo adota uma abordagem keynesiana substancialmente diferente, combinada com as práticas pragmáticas existentes nos países asiáticos dinâmicos²¹: o ajuste fiscal não deve ter como parâmetro o *superávit* primário, mas o *déficit* orçamentário e a poupança pública positiva que financia os investimentos públicos necessários.

O BC, ligado ao Ministério da Fazenda não deve se limitar a um único mandato, mas deve ter um mandato triplo: controlar a inflação, manter a taxa de câmbio competitiva (capaz de neutralizar a tendência à sobrevalorização da taxa de câmbio), e

²¹ Segundo Roemer (1994: 1), as estratégias econômicas dos países asiáticos “continham quatro elementos comuns: (1) as taxas de câmbio eram administradas para proporcionar incentivos constantes e compensadores aos exportadores; (2) os déficits orçamentários eram mantidos baixos em relação ao PNB; (3) os exportadores tinham acesso a insumos e podiam vender produtos finais a preços do mercado mundial, apesar da proteção a setores voltados para o país; e (4) os mercados de crédito e de mão-de-obra eram suficientemente flexíveis para alocar recursos para setores de crescimento rápido” (BRESSER-PEREIRA, 2010).

alcançar minimamente o pleno emprego. Para exercer essas tarefas, o BC não opera com um único instrumento, mas com vários instrumentos além da taxa de juros²²: o BC pode, por exemplo, comprar reservas e estabelecer controles do ingresso de capitais para evitar a tendência da taxa de câmbio a uma apreciação relativa. A taxa de juros é um instrumento de controle da inflação, porém, pode ser substancialmente mais baixa do que o previsto pela ortodoxia convencional. A taxa de câmbio deve ser mantida flutuante, porém, administrada.

Por fim, resumindo a comparação, para Bresser-Pereira (2010), enquanto a política macroeconômica ortodoxa convencional tem por base altas taxas de juros para atingir o “aprofundamento financeiro” e combater a inflação, e uma moeda sobrevalorizada, outra vez para combater a inflação, a política macroeconômica novo-desenvolvimentista enxerga a inflação como estando controlada e propõem taxas de juros menores, uma taxa de câmbio competitiva e um ajuste fiscal capaz de reduzir a dívida pública (se estiver alta) ou para mantê-la baixa (se já estiver baixa).

O Quadro 6 apresenta a comparação das estratégias de crescimento para as abordagens novo-desenvolvimentista e ortodoxa convencional.

Quadro 6. Comparação das estratégias de crescimento

Ortodoxia convencional	Novo-desenvolvimentismo
1. As reformas reduzem o Estado e fortalecem o mercado.	1. As reformas fortalecem o Estado e o mercado.
2. Não há papel econômico para a nação.	2. A nação define uma estratégia nacional de crescimento ou estratégia de competição internacional.
3. As instituições governamentais devem apenas proteger os direitos de propriedade e os contratos.	3. A estratégia nacional de crescimento é a instituição-chave do desenvolvimento.
4. O Estado desempenha um papel mínimo no investimento e na política industrial.	4. O Estado desempenha um papel moderado no investimento e na política industrial.
5. O crescimento é financiado pela poupança externa.	5. O crescimento é financiado pela poupança interna.
6. As contas de capital são abertas e a taxa de câmbio não é administrada.	6. Os ingressos de capital são controlados quando necessário para administrar a taxa de câmbio

Fonte: Bresser-Pereira (2010)

²² Contraditoriamente, é visto (instrumento da taxa de juros) pela ortodoxia convencional como endógeno (BRESSER-PEREIRA, 2010).

Para Bresser-Pereira (2010), e em consonância com o Quadro 6, a ortodoxia convencional apoia as reformas institucionais que reduzem o tamanho do Estado e fortalecem o mercado. Atribui um papel mínimo ao Estado em investimento e política industrial e não enxerga nenhum papel para a nação, aliás, trata-se de um conceito ausente para a essa abordagem. Sugere a abertura da conta capital e uma política de crescimento com poupança externa.

Seguindo caminho inverso, segundo Bresser-Pereira (2010, e em consonância com o Quadro 6, o novo-desenvolvimentismo defende propostas institucionais que fortaleçam tanto o Estado como o mercado. Enxerga a nação como uma sociedade nacional, com um sentido de destino comum e de solidariedade quando compete internacionalmente, como o ator fundamental que define uma estratégia nacional de crescimento.

Assim, o novo-desenvolvimentismo enxerga a estratégia nacional de desenvolvimento como a instituição fundamental para esse crescimento, criando incentivos para que empresários inovem e invistam. Os setores exportadores e os setores caracterizados por um elevado valor agregado *per capita*, isto é, setores com alto conteúdo tecnológico ou de conhecimento, são tratados como prioritários. Entende que uma poupança interna crescente não é solução possível, mas necessária, uma que todos os países desenvolvidos fizeram isso no passado. Por fim, a doença holandesa, a política de crescimento com poupança externa proposta pela ortodoxia convencional, é uma causa importante da apreciação da taxa de câmbio, devendo ser evitada, uma vez que uma taxa de câmbio competitiva, relativamente depreciada, é condição fundamental para o crescimento²³(BRESSER-PEREIRA, 2010).

²³ Antes dos anos 1990, a ortodoxia convencional estava preocupada com as taxas de câmbio e, durante as crises do balanço de pagamentos, sempre exigia depreciações do câmbio, além de ajustes fiscais. A partir da década de 1990, porém, o FMI praticamente se esqueceu dos déficits em conta corrente (eles representavam poupança externa, afinal de contas) e das depreciações da taxa de câmbio. A hipótese dos déficits gêmeos isentava-o da preocupação com os déficits em conta corrente: ele só precisava se preocupar com o superávit primário. Durante um certo tempo, preferiu falar sobre âncoras cambiais e dolarização; depois que essa estratégia fracassou no México, no Brasil e, principalmente, na Argentina, o FMI se voltou para taxas de câmbio plenamente flutuantes para resolver todos os problemas externos (BRESSER-PEREIRA, 2010).

O novo-desenvolvimentismo defende o controle não apenas sobre as contas públicas do Estado (*déficit* público), mas também sobre as contas totais da nação (conta corrente). Defende também que o Estado-nação tenha contas externas que proporcionem sua segurança e autonomia nacionais. Propõe não somente a administração da taxa de juros, mas também a administração da taxa de câmbio, mesmo em um regime de taxa flutuante, o qual não chama de “sujo”, como faz a ortodoxia convencional, mas de “administrado” (BRESSER-PEREIRA, 2010).

Tal como ressalta Bresser-Pereira (2010), ao contrário do que pensa a ideologia hegemônica, que assume a ortodoxia convencional como uma “camisa de força”, existe sim uma alternativa viável e responsável a ela²⁴. Para tanto, as políticas surgidas de uma sólida macroeconomia do desenvolvimento devem ser necessariamente orientadas para práticas fiscais responsáveis, uma taxa de juros moderada e uma taxa de câmbio competitiva²⁵.

O Quadro 7 apresenta uma comparação entre países asiáticos dinâmicos e os principais países latino-americanos no que diz respeito ao crescimento da renda média *per capita* no período 1990-2005.

²⁴ A experiência dos países do leste da Ásia, que nunca aceitaram a ortodoxia convencional, já era clara sobre a existência dessa alternativa; tornou-se ainda mais clara com a experiência mais recente da Rússia e da Argentina. Na década de 1990 esses dois países adotaram modelos da ortodoxia convencional e caíram então em profunda crise; depois de rejeitarem esse modelo econômico na década de 2000, os dois países estão atualmente funcionando em modo de crescimento elevado. Assim, o novo desenvolvimentismo não é uma proposta teórica, mas expressa experiências nacionais bem-sucedidas. E a ortodoxia convencional nem é uma estratégia de crescimento nem deriva de uma sólida macroeconomia do desenvolvimento; é macroeconomia da estagnação (BRESSER-PEREIRA, 2010).

²⁵ Entende por “competitiva” ou “taxa de câmbio de equilíbrio real” a taxa de câmbio que não apenas equilibra intertemporalmente a conta corrente, mas garante a viabilidade competitiva dos setores de bens comercializáveis que usam tecnologias de ponta (BRESSER-PEREIRA, 2010).

Quadro 7. Crescimento da renda média *per capita* nos países asiáticos dinâmicos e nos principais países latino-americanos²⁶: 1990²⁷-2005

Países Asiáticos dinâmicos	Crescimento anual (%)	Principais países latino-americanos	Crescimento anual (%)
China	11,2	Argentina	4,3
Coreia	7,4	Bolívia	3,4
Índia	6,2	Brasil	2,9
Indonésia	5,5	Chile	6,5
Malásia	6,1	Colômbia	3,5
Tailândia	6,4	Guatemala	2,8
Taiwan	7,0	México	3,9
Vietnã	8,1	Peru	4,2
Taxa média	7,2	Taxa média	3,9

Fonte: FMI, World Economic Outlook. NOTA: países grandes, acima de 10 milhões de habitantes. Com exclusão de países especializados nas exportações de petróleo.

Para Bresser Pereira (2010), o desempenho superior dos países asiáticos dinâmicos (registraram uma taxa média de crescimento da renda *per capita* de 7,2%) sobre os países latino-americanos (registraram uma taxa média de crescimento da renda *per capita* de 3,9%) reside no fato de que sua estratégia nacional de desenvolvimento se baseava em uma taxa de câmbio competitiva, em maior equilíbrio fiscal e, conseqüentemente, em uma maior taxa de investimento do que as mesmas variáveis nos países latino-americanos.

²⁶ O critério para a inclusão de países latino-americanos na comparação foi a incidência combinada de uma renda anual per capita superior a US\$ 3.000 (de acordo com a medida de paridade de poder de compra) e uma população de mais de 10 milhões de habitantes. Foram excluídos os países especializados nas exportações de petróleo ou gás natural (BRESSER-PEREIRA, 2010).

²⁷ Faz a comparação a partir de 1990 porque, no ano anterior, a solução para a crise da dívida externa havia sido elaborada pelo Plano Brady (que tirou seu nome do Secretário do Tesouro dos EUA, Nicholas Brady); da mesma forma, foi em torno desse ano que os países latino-americanos, enfraquecidos pela grande crise da dívida externa dos anos 1980, renderam-se à ortodoxia convencional, enquanto os países asiáticos dinâmicos continuaram com suas próprias estratégias nacionais de desenvolvimento. Na década de 1990, alguns países asiáticos de crescimento rápido, especificamente Coreia, Indonésia, Malásia e Tailândia, também se submeteram em parte à ortodoxia convencional, aceitando a teoria do crescimento com déficits em conta corrente. O resultado foi a crise financeira de 1997 e o imediato retorno daqueles países ao crescimento com poupança interna. Coreia, Eslováquia, Hungria, México, Polônia, Portugal, República Tcheca e Turquia não foram incluídos no cálculo dessa média (BRESSER-PEREIRA, 2010).

Por fim, a ortodoxia convencional, apresenta uma prática bem diferente. Embora cobre disciplina fiscal, ela é frouxa quanto a isso. O Brasil, por exemplo, atingiu a cada ano desde 1999 a meta fiscal definida pela ortodoxia convencional, porém, os problemas fiscais não foram superados. A ortodoxia convencional também não se acanha em afirmar que a taxa de juros de equilíbrio do Brasil é de 9% a.a. e em defender a política de taxa de juros do BC que resultou em uma taxa média de 12% em termos reais nos últimos anos. E a ortodoxia convencional insiste, mesmo diante de tanta evidência, que é impossível administrar a taxa de câmbio de longo prazo (BRESSER-PEREIRA, 2010).

4.4 DESEMPENHO RECENTE DA ECONOMIA BRASILEIRA: ENTRE A SUPERAÇÃO DA ORTODOXIA CONVENCIONAL E A PRÁTICA NOVO-DESENVOLVIMENTISTA

É válido ressaltar que desde o começo da década de 1990 o debate sobre a economia brasileira, particularmente, no âmbito da política econômica, tem se pautado na busca pela retomada do crescimento com estabilidade, isto é, um crescimento sustentável. O Plano Real foi capaz de superar um processo crônico de descontrole inflacionário, porém, a adoção da âncora cambial e a política de juros elevados provocaram o acúmulo significativo de desequilíbrios de estoques no âmbito externo (MINISTÉRIO DA FAZENDA, 2011).

Para Fonseca, Cunha e Bichara (2013), o otimismo gerado pela estabilidade com algum crescimento dos primeiros anos do Plano Real, que deram sustentação para a reeleição do presidente FHC, foi dando lugar para um período de: (i) estagnação econômica; (ii) deterioração do mercado de trabalho e; (iii) ao aprofundamento dos passivos fiscal e externo. Diante desse cenário, e tendo que lidar com uma crise gerada pela incerteza sobre os rumos da política econômica em seu governo, como discutido no capítulo 2 deste trabalho, ocorreu a eleição do presidente Lula.

Assim, pode-se concluir ao analisar a economia brasileira daquele período que a combinação da estabilização monetária com reformas estruturais estabilizantes defendidas pela ortodoxia convencional, teve êxito no combate à inflação crônica do país e, de certa maneira, na modernização da estrutura produtiva.

Contudo, nas vésperas do processo eleitoral de 2002, o Brasil acumulou vários desajustes nos seus estoques de dívidas pública e externa. A dívida líquida pública do setor público havia ultrapassado o patamar dos 50% do PIB (MINISTÉRIO DA FAZENDA, 2012), com prazo de maturação encurtado, significava um custo de carregamento de cerca de 8% do PIB e encerrou 2002 com um perfil de indexação no qual os títulos atrelados à variação cambial respondiam por 1/3 da dívida total (FONSECA, CUNHA e BICHARA, 2013).

Dessa maneira, segundo Fonseca, Cunha e Bichara (2013), o governo eleito estabeleceu como prioridade, ao menos de curto prazo, o retorno à “normalidade”, ainda que isso implicasse na adoção de medidas fiscais e monetárias contracionistas²⁸. Símbolo disso foi um dos pontos expressos na “Carta ao Povo Brasileiro”, assinada pelo então candidato Lula na reta final da campanha presidencial de 2002, onde assumiu-se o compromisso com a manutenção da estabilidade macroeconômica e o respeito aos contratos, dentre ele o firmado com o FMI. No plano econômico essa continuidade também pode ser vista como a terceira etapa do Plano Real.

Após esse primeiro momento, a economia brasileira sob o governo Lula começou a experimentar desempenho favorável numa série de indicadores, como apresentado ano a ano no capítulo 2 deste trabalho. Tal período coincide com a guinada desenvolvimentista do governo que seguiu no primeiro governo Dilma.

²⁸ É no contexto de uma transição complexa e em meio às pressões financeiras geradas pela desconfiança dos credores é que se deve analisar as opções e as estratégias de “continuidade” a despeito das críticas prévias contra as políticas de Cardoso (FONSECA, CUHA e BICHARA, 2013).

4.5 PRÁTICAS E DESAFIOS DO NOVO-DESENVOLVIMENTISMO NA ECONOMIA BRASILEIRA

No capitalismo, pudemos observar, no século XX, a substituição do liberalismo econômico pelo desenvolvimentismo.²⁹ No Brasil, a revolução nacional e industrial, entre 1930 e 1980 também ocorreram no quadro de um sistema desenvolvimentista.

Nos anos 1990, quando o neoliberalismo atingiu plena hegemonia nos Estados Unidos e, a partir dele, no mundo, o país cedeu ao liberalismo econômico, porém, desde meados do segundo governo Lula, verificamos uma tentativa de se organizar o capitalismo brasileiro também como um novo desenvolvimentismo social democrático e, neste instante, também ambiental (BRESSER-PEREIRA, 2013).

Para analisar essa mudança que se trata também da hipótese deste trabalho, foi examinado o comportamento da economia brasileira e a política econômica adotada pelo governo Federal desde 2003, quando o PT assumiu com Lula a presidência do país.

Para Bresser-Pereira (2013), uma política desenvolvimentista só alcança êxito quando uma coalizão de classes envolvendo empresários industriais, trabalhadores e burocracia pública fazem um acordo social. Para tanto é necessário distinguir os capitalistas empresários dos capitalistas rentistas³⁰. Feita essa distinção, não obstante a superposição de papéis entre empresários e rentistas, o liberalismo econômico é colocado de lado, e configuram-se uma política desenvolvimentista e uma estratégia nacional de desenvolvimento.

²⁹ Tomando-se a Inglaterra e a França como referências, por passarem por todas as fases do capitalismo sem haver sobreposição entre elas, verificamos que o mercantilismo dos séculos XVII e XVIII foi o tempo do primeiro desenvolvimentismo; entre 1830 e 1929, o capitalismo foi liberal; depois de uma grande crise financeira e econômica e da Segunda Guerra Mundial, os “30 Anos Dourados do Capitalismo” foram o segundo desenvolvimentismo – agora um desenvolvimentismo social democrático –, e os “30 Anos Neoliberais do Capitalismo”, encerrados em 2008, foram o tempo do segundo liberalismo econômico (BRESSER-PEREIRA, 2013).

³⁰ Em alguns momentos os empresários se distinguem com clareza dos rentistas, porque enquanto os primeiros defendem uma taxa de juros baixa, uma taxa de câmbio competitiva que estimule sua acumulação de capital, os rentistas querem juros nominais altos e inflação baixa para assegurar juros reais altos, e apoiam a política de apreciação cambial para combater a inflação (essa é a política de “âncora cambial”), apoiados, naturalmente, pelos financistas que administram sua riqueza (BRESSER-PEREIRA, 2013).

Ao eleger Lula ao final de 2012, previa-se, dentre outras medidas de cunho progressista, a organização de um novo pacto político popular e nacional³¹. Contudo, como visto, sobretudo, no capítulo 2 deste trabalho, o ajuste ortodoxo de 2003 e também o ano de 2004, não confirmaram essa expectativa.

Era sabido que o novo presidente teria que formatar um compromisso com as classes dominantes capitalistas e tecnoburocráticas. Ressalta que isso aconteceu com todos os partidos de esquerda que chegaram ao poder através do voto, e não poderia deixar de acontecer com o PT. A partir do terceiro ano de seu governo, como observado também no capítulo 2 deste trabalho, que esse objetivo começou a ganhar contornos (BRESSER-PEREIRA, 2013)³².

Na perspectiva na análise política do governo Lula: (i) é um equívoco reduzi-lo à corrupção e à incompetência, como faz a direita, porque sabe que foi um governo de esquerda; (ii) é também um equívoco afirmar que esse governo não significou qualquer mudança política importante ou que foi um episódio de “hegemonia às avessas”; (iii) é um equívoco supor que seu governo como os primeiros dois anos e meio do governo Dilma são um exemplo de desenvolvimentismo social bem sucedido (BRESSER-PEREIRA, 2013).

Por outro lado, a tese da esquerda radical se comporta como a contrapartida à tese neoliberal segundo a qual o governo Lula nada mudou de substancial em sua política econômica. Na verdade, o governo Lula, sobretudo, a partir do final do seu primeiro

³¹ Para se formar um pacto desenvolvimentista não basta a vontade do governante. A partir da perspectiva da sociologia política, é preciso considerar o papel dos trabalhadores, da burocracia pública e dos empresários industriais. E, mais amplamente, é preciso avaliar se a sociedade brasileira está disposta a abandonar a prioridade que vem dando ao consumo no curto prazo, que a vem caracterizando desde a transição democrática (BRESSER-PEREIRA, 2013).

³² Mas no ano seguinte e, em seguida, no governo Dilma, muito se avançou na direção de um novo pacto nacional e popular. Ao invés de se falar do “fim da era Vargas” (um bordão do Pacto Liberal-Dependente de 1991) começou-se a falar em uma era Vargas renovada, na qual o Estado voltava a ter um papel indutor na economia, a estratégia nacional de desenvolvimento passava a ser desenvolvimentista, e se buscava de forma deliberada um grande entendimento entre as frações de classe progressistas do país (BRESSER-PEREIRA, 2013).

mandato e o primeiro governo Dilma significaram uma alternativa ideológica e de organização econômica a ortodoxia convencional.

Para Bresser-Pereira (2013), não foi uma alternativa bem sucedida do ponto de vista econômico, visto que para dobrar e, por pouco tempo, a taxa de crescimento do PIB, valeu-se do aumento do preço internacional das *commodities* exportadas pelo país. Avalia, porém, que se trata de uma alternativa bem sucedida do ponto de vista distributivo. Ressalta que elementos essenciais do desenvolvimentismo estiveram presentes, como a intervenção moderada na economia através do planejamento dos investimentos nos setores não competitivos ou pouco competitivos da economia, e uma ativa política econômica e social. Assinala que no plano econômico, o governo Lula deixou muito a desejar porque seu desenvolvimentismo foi marcado pelo populismo cambial.

A taxa de câmbio, que em janeiro de 2003 chegou a atingir R\$ 6,00 por dólar americano, a preços de 31 de dezembro de 2010, nessa data atingiu R\$ 1,65, configurando ser uma taxa de câmbio apreciada, segundo estimativas de Marconi (2012) que apontam para uma taxa de câmbio de equilíbrio industrial de R\$ 2,75. Tal sobreapreciação cambial acabou por inviabilizar a indústria brasileira, e acelerou uma desindustrialização que vem ocorrendo desde os anos 1980 (BRESSER-PEREIRA, 2013)³³.

Por sua vez, a presidente Dilma, como avalia Bresser-Pereira (2013), não logrou êxito em atender à demanda fundamental da macroeconomia estruturalista do desenvolvimento, isto é, superar a armadilha da taxa de juros elevada e da taxa de câmbio sobreapreciada – mas se identifica com o desenvolvimentismo. Em 2013, a própria presidente Dilma em discurso na formatura de novos diplomatas, declarou que para se desenvolver o Brasil era necessário equacionar três amarras: (i) taxa de juros alta; (ii) câmbio e; (iii) impostos altos.

³³ O mercado interno que foi criado pela política distributiva do governo foi em pouco tempo capturado pelas importações – o que deixou claro o equívoco daqueles que acreditavam que seria possível um desenvolvimento com taxa de câmbio apreciada desde que fosse voltado para o mercado interno (BRESSER-PEREIRA, 2013).

Para Bresser-Pereira (2013), não é fácil organizar e executar uma estratégia nacional novo-desenvolvimentista, que está baseada em: (i) baixo nível de taxa de juros, em torno do qual gire a política monetária; (ii) responsabilidade cambial ou taxa de câmbio que flutue em torno do nível de equilíbrio industrial, tornando competitivas as empresas que utilizam tecnologia no estado da arte mundial; e (iii) responsabilidade fiscal. O governo Dilma canalizou esforços nessa direção, mas insuficientes³⁴.

Uma série de medidas de política industrial buscaram contrabalançar a sobreapreciação cambial: (i) a desoneração de encargos trabalhistas diversos setores industriais; (ii) o corte da tarifa de energia; (iii) a aceleração das concessões das obras de infraestrutura; (iv) a continuidade da política de redução do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e; (v) a continuidade da política de escolha de campeões nacionais pelo BNDES. Segundo Bresser-Pereira (2013), essas medidas são incapazes de compensar o câmbio sobreapreciado.

Em 2011, o BC o mercado financeiro reduziu a taxa básica de juros, como visto no capítulo 2 deste trabalho, argumentando que a grave crise do euro estava desaquecendo a economia brasileira. Os representantes da ortodoxia convencional protestaram, prognosticando a retomada da inflação, mas em pouco tempo ficou claro que o BC estava agindo na linha correta. No plano macroeconômico, além de baixar a taxa básica de juros, o governo Dilma manteve a política de controle da entrada de capitais, e teve a coragem de eliminar o piso de juros reais para as cadernetas de poupança que constituíam um velho empecilho legal a novas baixas da taxa de juros (BRESSER-PEREIRA, 2013)³⁵.

³⁴ Nos dois primeiros anos do governo Dilma a taxa de câmbio foi depreciada de R\$1,65 para cerca de R\$2,00 – o que foi um avanço, mas continuou ainda longe da taxa de câmbio de equilíbrio industrial, que deve ser de aproximadamente R\$ 2,90 por dólar (BRESSER-PEREIRA, 2013).

³⁵ É cedo ainda (junho de 2013) para avaliar o governo Dilma, mas há indicações de que estamos diante de uma governante competente, dotada de espírito público e desenvolvimentista, que, porém, não teve forças para enfrentar o obstáculo fundamental ao desenvolvimento econômico do país: a taxa de câmbio cronicamente sobreapreciada desde 1991, quando o governo Collor abriu o país financeiramente (BRESSER-PEREIRA, 2013).

Para Bresser-Pereira (2013), entre 1980 e 1994, os problemas fundamentais que a economia brasileira enfrentava eram: (i) a crise financeira da dívida externa; (ii) a alta inflação inercial e; (iii) o desequilíbrio das contas públicas. Na década de 1990, quando o primeiro e o segundo problema foram resolvidos, restou o problema fiscal. Contudo, surgiram outros dois problemas em decorrência da estabilização dos preços de 1994: (i) a alta taxa de juros e; (ii) a taxa de câmbio cronicamente sobreapreciada.

Por fim, posto esses três problemas macroeconômicos: (i) o primeiro foi razoavelmente resolvido a partir de 1999, momento em que o Governo Federal estabeleceu uma meta de *superávit* primário e passou a alcançá-la; (ii) o alto nível de taxa de juros não foi plenamente resolvido, porém, nos anos 2000 logrou-se um avanço substancial quando a taxa de juros deixou de girar em torno de 9% a.a. reais para, em 2012, variar em torno de 3% a.a. e; (iii) em relação à taxa de câmbio, não houve avanços: o nível de taxa de câmbio – que torna competitivas as empresas industriais eficientes existentes no Brasil – deveria girar em torno de R\$2,90 por dólar, porém, vem fluando em torno de R\$2 ,00 (BRESSER-PEREIRA, 2013)³⁶.

³⁶ Entretanto, não obstante a crítica a taxa de câmbio sobreapreciada tenha ganho base teórica a partir de 2002, até hoje os avanços foram modestos. Essencialmente porque, no curto prazo, sua correção envolve custos em termos de aumento temporário da inflação, redução temporária dos salários reais, e quebra de empresas excessivamente endividadas em moeda estrangeira. Por esse fato e porque as pessoas têm dificuldade em compreender o quão prejudicial para a economia de um país é um nível de taxa de câmbio sobreapreciada; porque essa sobreapreciação crônica e cíclica atua, conforme a metáfora aludida acima, como um interruptor de luz que desconecta as empresas competentes do mercado tanto externo quanto interno, e, assim, desestimula o investimento e a poupança, e impede o crescimento acelerado que o Brasil precisa ter para realizar o alcance (BRESSER-PEREIRA, 2013).

CONCLUSÃO

No capitalismo, observamos, no século XX, a substituição do liberalismo econômico pelo desenvolvimentismo. No Brasil, a revolução nacional e industrial, entre 1930 e 1980 também ocorreram no quadro de um modelo desenvolvimentista.

Nos anos 1990, quando o neoliberalismo atingiu plena hegemonia nos EUA e, a partir dele, no mundo, o país cedeu ao liberalismo econômico, porém desde meados do segundo governo Lula verificou uma tentativa de se organizar o capitalismo brasileiro também como um novo desenvolvimentismo social democrático e, neste instante, também ambiental (BRESSER-PEREIRA, 2013).

Para analisar essa mudança que se trata também da hipótese deste trabalho, foi examinado o comportamento da economia brasileira e a política econômica adotada pelo Governo Federal (2003-2014), nos governos Lula e Dilma.

Para Bresser-Pereira (2013), uma política desenvolvimentista só alcança êxito quando uma coalizão de classes envolvendo empresários industriais, trabalhadores e burocracia pública fazem um acordo social. Para tanto é necessário distinguir os capitalistas empresários dos capitalistas rentistas. Feita essa distinção, não obstante a superposição de papéis entre empresários e rentistas, o liberalismo econômico é colocado de lado, e configuram-se uma política desenvolvimentista e uma estratégia nacional de desenvolvimento.

Ao eleger Lula ao final de 2012, previa-se, dentre outras medidas de cunho progressista, a organização de um novo pacto político popular e nacional. Contudo, como visto, sobretudo, no capítulo 2 deste trabalho, o ajuste ortodoxo de 2003 e também o ano de 2004, não confirmaram essa expectativa. Em que pese à pluralidade de posições e interpretações presentes na análise dos governos Luiz Inácio Lula da Silva (Lula) (2003- 2010) sob a perspectiva político-econômica, é possível dividi-las, grosso modo, segundo Barbosa e Souza (2010), em duas vertentes: (i) mais próxima do chamado consenso neoliberal de política econômica e outra; (ii) defensora de um papel mais ativo do Estado no processo de desenvolvimento econômico e social do país. 149

Era sabido que o novo presidente teria que formatar um compromisso com as classes dominantes capitalistas e tecnoburocráticas. Ressalta que isso aconteceu com todos os partidos de esquerda que chegaram ao poder através do voto, e não poderia deixar de acontecer com o PT. A partir do terceiro ano de seu governo, como observado também no capítulo 2 deste trabalho, que esse objetivo começou a ganhar contornos (BRESSERPEREIRA, 2013).

Dessa maneira, o governo eleito estabeleceu como prioridade, ao menos de curto prazo, o retorno à “normalidade”, ainda que isso implicasse na adoção de medidas fiscais e monetárias contracionistas. Símbolo disso foi um dos pontos expressos na “Carta ao Povo Brasileiro”, assinada pelo então candidato Lula na reta final da campanha presidencial de 2002, onde assumiu o compromisso com a manutenção da estabilidade macroeconômica e o respeito aos contratos, dentre ele o firmado com o FMI. No plano econômico essa continuidade também pode ser vista como a terceira etapa do Plano Real.

Após esse primeiro momento, a economia brasileira sob o governo Lula começou a experimentar desempenho favorável numa série de indicadores, como apresentado ano a ano no capítulo 2 deste trabalho. Tal período coincide com a guinada desenvolvimentista do governo Lula.

De acordo com Barbosa e Souza (2010), a visão desenvolvimentista do governo Lula combinava vários argumentos, não refletindo uma escola de pensamento econômico homogênea. Os desenvolvimentistas optaram por adotar uma postura pragmática em torno da defesa de três linhas de atuação para o governo Lula: (i) adoção de medidas temporárias de estímulo fiscal e monetário com o interesse de estimular o crescimento e elevar o potencial produtivo da economia; (ii) aceleração do desenvolvimento social através do crescimento das transferências de renda e elevação do salário mínimo e; (iii) aumento do investimento público e a retomada do papel do Estado no planejamento de longo prazo.

No período de 2006 a 2008 a economia brasileira experimentou crescimento mais acentuado. Em 2003-2005, a taxa de crescimento do PIB foi de 3,2% a.a., passando para 5,1% a.a., em 2006-2008. Tal desempenho foi conquistado com a

preservação da estabilidade macroeconômica, com controle da inflação e redução na taxa real de juros da economia, mesmo diante do aumento substancial nos preços internacionais das commodities agrícolas e minerais no ano de 2008.

O primeiro governo Dilma, apresentou uma tendência ou sentido de conjunto que este imprime à sua política econômica, não apenas na acepção de gestão macroeconômica, mas no conceito de um projeto de longo prazo que lida com aspectos mais estruturais da produção e repartição da renda. Notam-se mudanças em relação ao governo Lula, porém, há também um forte caráter de continuidade no sentido estrutural em três pilares fundamentais: (i) manutenção da valorização real do salário mínimo e das políticas de transferência de renda; (ii) expansão da infraestrutura física e; (iii) capacitação profissional. Ademais, há sinalização para a necessidade da realização de reforma política e de uma reforma tributária (MOREIRA, 2015).

Notou-se, por exemplo, no primeiro governo Dilma a presença de conjunto vasto de políticas orientadas para a elevação do investimento e, ao mesmo tempo, nenhuma moderação do ritmo de expansão do gasto social e dos aumentos salariais, isto é, manteve-se na linha desenvolvimentista adotada pelo governo Lula, sobretudo, a partir de 2005. Dessa maneira, como avalia Bastos (2001), o governo Dilma buscava recolher para si parte das bandeiras da oposição no terreno da macroeconomia, como: (i) baixar juros; (ii) limitar a apreciação cambial; (iii) aumentar a proteção efetiva da indústria, diante do risco de desindustrialização (relacionada à apreciação cambial, mas também ao crescimento chinês) e; (ii) controlar o crescimento dos gastos correntes (sem reduzi-los).

Em síntese, a coalizão de classes hoje no Brasil não pode mais ser compreendida como liberal-dependente como visto na década de 1990 e meados dos anos 2000, porém, é prematuro afirmar que se trata de um pacto nacional-popular como sugere o novo-desenvolvimentismo.

A ortodoxia convencional e seu ideário neoliberal da década de 1990 é definitivamente coisa do passado. O Estado passou de fonte de todos os males para ser visto como meio natural de ação coletiva da nação. O papel decisivo do Estado em

enfrentar a crise financeira internacional de 2008 sacramentou essa condição e poder do Estado.

Portanto, sociedade e governo estão inseridos num processo de mudança no Brasil. Os governos Lula e Dilma não se auto identificam desenvolvimentistas, porém suas políticas caminharam nessa direção. O governo Lula, sobretudo, no segundo mandato deu os primeiros passos no caminho da construção do pacto nacional desenvolvimentista, e o governo Dilma buscou de forma mais definida elaborá-lo logo nos primeiros anos de mandato observada no embate para baixar a taxa de juros da economia e na depreciação do real – demandas fundamentais da macroeconomia estruturalista do desenvolvimento.

REFERÊNCIAS

BANCO CENTRAL DO BRASIL. *Relatório anual 2010*. Banco Central do Brasil: Brasília, v. 46, 2010.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. *Relatório anual 2011*. Banco Central do Brasil: Brasília, v. 47, 2011.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. *Relatório anual 2012*. Banco Central do Brasil: Brasília, v. 48, 2012.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. *Relatório anual 2013*. Banco Central do Brasil: Brasília, v. 49, 2013.

BARBOSA, Nelson e SOUZA José Antonio Pereira. *“A inflexão do governo Lula: política econômica, crescimento e distribuição de renda”* outubro – 2010, 42p.

BASTOS, Pedro P. Z. (2003) *“As aporias do liberalismo periférico: comentários à luz dos governos Dutra (1946-1950) e Cardoso (1994-2002)”*. Economia e Sociedade, Campinas, 12, 245-274, 2003.

BASTOS, Pedro Paulo Zahluth (2012) *“A economia política do novo-desenvolvimentismo e do social-desenvolvimentismo”*, Economia e Sociedade, Campinas 21, 779-810, 2003.

BATISTA, Paulo Nogueira (1994) *“O Consenso de Washington: A visão neoliberal dos problemas latino-americanos”*.

BIELSCHOWSKY, Ricardo (1988) *“O Pensamento Econômico Brasileiro”*. Rio de Janeiro: IPEA/INPES.

BRESSER-PEREIRA, L. C; GALA, P (2007). *“Por que a poupança externa não promove o crescimento”*. Revista de Economia Política 27 (1): janeiro: 3-19.

BRESSER-PEREIRA, L.C (2012). *“Do antigo ao novo desenvolvimentismo na América Latina”*. In: PRADO, L. C. D (org.). Desenvolvimento econômico e crise. Ensaios em comemoração aos 80 anos de Maria da Conceição Tavares. Rio de Janeiro: Contraponto, p. 27 – 66, 2012.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos (2006) *“De La Cepal y del Iseb a La teoria de la dependencia”*, Desarrollo Económico, 183, outubro-dezembro:419-440.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos (2008) *“Duth disease and its neutralization: a Ricardian approach”*, Brazilian Journal of Political Economy 28 (1) January: 47-71.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos (2009a) *Globalização e Competição*, Rio de Janeiro: Elsevier-Campus; Globalization and Competition, Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos (2009b) *“From the national-bourgeois to the associated dependency interpretation of Latin-America”*, approved for publication in the Journal of Interamerican Studies in April 2009.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos (2013) *“Empresários, o Governo do PT e o Desenvolvimentismo”*. Revista de Sociologia e Política, Curitiba, v.21, n. 47, p. 21-29, set. 2013.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos e DALL’ACQUA, Fernando (1991) *“Economic populism x Keynes: reinterpreting budget deficit in Latin America”*, Journal of Post Keynesian Economics 14(1): 29-38.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos e Paulo GALA (2007) *“Por que a poupança externa não promove o crescimento”*, Revista de Economia Política 27 (1): janeiro: 3-19.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos e Paulo GALA (2010) *“Macroeconomia estruturalista do desenvolvimento”*, Revista de Economia Política.

COUTO, Joaquim Miguel e COUTO, Ana Cristina. *Entre o Medo e a Vontade de Crescer - Política Econômica e Dinâmica Macroeconômica no Segundo Governo Lula (2007-2010)*. 2014, Eduem – Universidade Estadual de Maringá.

CUNHA, André Moreira. *“O paradigma do estado desenvolvimentista e o “retorno” da política industrial”*, Ricardo Dathein, org. (2015) Desenvolvimentismo: o conceito, as bases teóricas e as bases políticas. Porto Alegre: Editora da UFRGS, ed. 1, pp. 73-111.

FONSECA, P. C. D (2000). *“As Origens e as Vertentes Formadoras do Pensamento cepalino”*. RBE. Rio de Janeiro. Jul./Set. 2000. P. 333-358.

FONSECA, Pedro Cezar Dutra. *“Desenvolvimentismo: a construção do conceito”*, Ricardo Dathein, org. (2015) Desenvolvimentismo: o conceito, as bases teóricas e as bases políticas. Porto Alegre: Editora da UFRGS, ed. 1, pp. 13-71.

FONSECA, Pedro Cezar Dutra; CUNHA, André Moreira e BICHARA, Julimar da Silva (2013). *O Brasil na Era Lula: retorno ao desenvolvimentismo?* Nova economia, vol.23 no.2 Belo Horizonte May/Aug. 2013.

GIAMBIAGI, Fabio; BARROS DE CASTRO, Lavínia; VILLELA, André; HERMANN, Jennifer. *Economia Brasileira Contemporânea* - 2a Ed. 2011. Elsevier – Campus.

IMF – International Monetary Fund. *IMF Executive Board Concludes Article IV Consultation with Brazil. Public Information Notice (PIN)* No. 09/92, July 28, 2009a.

IMF – International Monetary Fund. *World Economic Outlook*, October, 2009b.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Relatório de Contas Nacionais Trimestrais 2014*. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística: Brasília, outubro-dezembro, 2014.

IPEA. *Brasil em Desenvolvimento: Estado, Planejamento e Políticas Públicas* (volumes 1, 2 e 3). Brasília, DF: Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas, 2009a.

IPEA. *Carta de Conjuntura* – junho de 2009. Brasília: Ipea, 2009b.

LUZ, N.V. *“A luta pela industrialização do Brasil”*. 2 ed. São Paulo, Alfa-ômega, 1975.

MARCONI, N. 2012. *The industrial equilibrium exchange rate in Brazil: na estimation*. Revista de Economia Política. 2012, vol.32, n.4, p. 656-669.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. *Economia Brasileira em Perspectiva* – Edição Especial de 2010. Brasília: Ministério da Fazenda, 2011.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. *Economia Brasileira em Perspectiva*, 4a ed., fevereiro. Brasília, DF: Ministério da Fazenda, 2010.

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

OECD. *OECD Economic Surveys – Brazil*, volume 2009/14, July. Geneva: Organisation for Economic Co-Operation and Development, 2009.

OOMES, Nienke e Katerina KALCHEVA (2007) *“Diagnosing Dutch Disease: does Russia have the symptoms?”* IMF Working Paper.

OREIRO, J. L (2015) *“Um arcabouço teórico para a Macroeconomia Estruturalista do Desenvolvimento: uma homenagem a Bresser-Pereira”*. In: MARCONI, N; OREIRO, J.L.

PAULA, L. F. (2008). *“Política econômica para crescimento e estabilidade macroeconômica: uma abordagem keynesiana com uma referência para o Brasil”*, Economia do Desenvolvimento. Rio de Janeiro: Elsevier-Campus.

PAULA, L. F. (org.). *A Teoria Econômica na Obra de Bresser-Pereira*. Santa Maria: UFSM, p. 149-180, 2015.

SICSÚ, J. *Definições, primeiros resultados e perspectivas de política econômica do governo Lula*. Economia e Sociedade, Campinas, n. 21, jul./dez. 2003.

SKIDELSKY, Robert (2009) *Keynes, The Return of the Master*, New York: Public Affairs.