

**ANÁLISE DA ERA PT: DA ASCENSÃO À DEBILIDADE DA ECONOMIA
BRASILEIRA**

ALINE DA COSTA LOURENÇO¹

RESUMO: O presente trabalho tem o objetivo de realizar uma análise heterodoxa dos governos do PT no Brasil, a fim de analisar as causas da interrupção do crescimento ascendente que o país vivenciou até 2010. Para tanto, realizou-se uma análise do período dos governos do PT, de 2003 a 2016, a fim de entender a origem, o direcionamento e mudanças da política macroeconômica no período. Metodologicamente, a abordagem adotada tem um caráter histórico-teórico centrado na descrição e na análise do período dos governos do PT, de 2003 a 2016, a fim de entender a origem, o direcionamento e mudanças da política macroeconômica no período. Verifica-se que ocorreu uma desaceleração da economia do país que resultou em um resultado primário deficitário e um valor negativo do PIB em 2014. Contudo, verificou-se que mais o comportamento das receitas, do que o das despesas, que se modificaram no período analisado, implicando na inflexão dos resultados fiscais negativos nos últimos anos da administração petista. Ou seja, a redução do resultado primário deve-se à queda da receita, e não ao aumento das despesas. Desta forma, rejeita-se a tese ortodoxa de que a desaceleração da economia neste período deve-se ao excesso de intervencionismo da nova estratégia de desenvolvimento do governo Dilma e de ampliação do gasto do governo.

Palavras-Chave: Governos do PT; ascensão econômica; baixo crescimento.

Código JEL: O11; O54; P16.

Introdução

A administração petista iniciou-se em 2003 com a posse de Lula. O primeiro mandato do presidente Lula seguiu a lógica do governo anterior e defendeu a austeridade fiscal a fim de alcançar a sustentabilidade da dívida pública. Além disso, este governo assumiu em um contexto de retomada do crescimento econômico mundial, alta nas cotações das *commodities* e ampla liquidez nos mercados financeiros internacionais.

O segundo mandato de Lula antes da crise tinha como estratégia uma visão alternativa do Estado e da política fiscal e a crise financeira reforçou esta ideia. Neste governo o mercado de consumo em massa estimulou a atividade econômica

¹ Universidade Federal Fluminense (UFF), Niterói – RJ – Brasil. Doutoranda em Economia. Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais (BDMG), Belo Horizonte – MG – Brasil. Economista. lourenco.caline@gmail.com.

e, somado a alguns fatores como transferência de renda, proteção social e aumento do salário-mínimo auxiliaram o crescimento e expansão do mercado doméstico.

Neste governo o país passou por um período de rápido crescimento e redução dos indicadores de desigualdade e aumento do nível de emprego formal. Essa recuperação deu-se devido a grandes mudanças das condições externas, junto a uma pequena mudança na orientação da política econômica. Contudo, o modelo de crescimento do governo Lula não conseguiu modernizar a estrutura produtiva do país, não incluiu a mão de obra em setores mais produtivos e manteve o tripé macroeconômico.

Em 2010, Dilma Rousseff foi eleita com o importante apoio de Lula e durante sua campanha demonstrou que seu governo seria uma continuação do anterior. Inicialmente, o novo governo foi favorecido pelos resultados positivos da política econômica de combate à crise de 2008, da gestão anterior, o que diminuiu a taxa de desemprego, mantida até o final de 2015. Contudo, no primeiro ano de mandato a equipe econômica estabeleceu uma reorientação da estratégia de desenvolvimento do país ao tentar reduzir o papel da política fiscal em favor da monetária.

Dilma se reelegeu, assumindo o seu segundo mandato em 2015 realizando um ajuste fiscal e monetário abrupto, a fim de recuperar as contas públicas e reduzir a inflação, levando-a ao centro da meta. Em maio de 2016, Dilma foi afastada do cargo de presidente pelo Senado.

A hipótese desta pesquisa é que as políticas efetuadas no governo Dilma recrudesceram os problemas macroeconômicos, como o crescimento exíguo da economia com picos de elevação da inflação, escassez do investimento produtivo, crescente déficit público, desaceleração do consumo das famílias, menor grau de incorporação dos segmentos sociais excluídos, aumento do desemprego a partir de 2015 e transferência de renda para o setor privado.

Metodologicamente, a abordagem adotada tem um caráter histórico-teórico centrado na descrição e na análise do período dos governos do PT, de 2003 a 2016, a fim de entender a origem, o direcionamento e mudanças da política macroeconômica no período. Para isso, será realizada uma revisão de literatura, a fim de contextualizar a discussão, além de avaliar as principais variáveis econômicas, como crescimento, investimento público, subsídios, os principais dados

de receitas, despesas e resultado primário. Para este fim, as análises serão sustentadas pelo uso de dados oficiais.

O presente trabalho tem o objetivo de realizar uma análise heterodoxa da era dos governos do PT do Brasil, a fim de analisar as causas da interrupção do crescimento ascendente que o país vivenciou até 2010. Para isso, o trabalho se divide em cinco partes, além desta introdução. Na seção 2 é feita uma revisão da literatura sobre o governo Lula, de 2003 a 2010, o modelo de crescimento estabelecido ao longo deste período e algumas de suas restrições. A seção 3 apresenta uma revisão de literatura do governo Dilma, enfatizando a política econômica e seus resultados, de 2011 até o seu afastamento do cargo de presidente. Na quarta serão apresentadas as principais variáveis econômicas dos governos do PT, de 2003 a 2016. Na seção 5 será apresentada a interpretação de diversos autores referência no tema abordado. Breves considerações encerram o artigo.

Análise do governo Lula

Primeiro mandato da administração petista

Em janeiro de 2003, Lula, candidato do Partido dos Trabalhadores, tomou posse como presidente da República. Para o ministério da Fazenda foi indicado Antônio Palocci e como presidente do Banco Central assumiu Henrique Meirelles, um aliado dos banqueiros.

Na perspectiva de Carneiro (2006), durante o primeiro governo Lula não foram equacionadas, sequer revertidas, as reformas liberalizantes dos anos 1990, sobretudo a liberalização financeira e comercial. Ele afirma que as políticas de desenvolvimento com um viés liberal eram inadequadas para construir um novo modelo de desenvolvimento para o país e que elas se repetiram durante o governo Lula, cujas “propostas de modificação mais substantivas dessas políticas ficaram no plano retórico” (Carneiro, 2006, p. 23). Em síntese, a nova administração não desafiou a ortodoxia neoliberal.

De acordo com Sampaio (2017), no que se refere aos primeiros movimentos da política econômica do governo Lula, as medidas adotadas foram influenciadas

diretamente pelo FMI. Aos que apostavam numa mudança com a vitória de Lula, assistiu a ortodoxia da política econômica vigorar. A aceleração dos preços dos produtos atrelados ao dólar fez a inflação distanciar das metas estabelecidas, a abertura da economia mostrou o seu lado pró-inflacionário, a indexação das tarifas dos serviços públicos recém-privatizados gerou inércias inflacionárias. Realizou-se aperto monetário e o choque de juros para refrear a especulação contra o Real e minorar o repasse da inflação aos preços, o que ocasionou tendências recessivas e agravou o desemprego. A importância de obter um superávit primário para neutralizar o impacto dos juros sobre o déficit público manteve antigas injustiças fiscais e inviabilizou a política social. O objetivo de elevar a arrecadação a qualquer custo fez a ação da Receita Federal seguir rigorosamente o mesmo padrão da era FHC.

Em 2003, por conta do controle de variáveis econômicas importantes houve uma baixa taxa de crescimento do PIB. Nos anos subsequentes ocorreu uma melhora substancial da economia mundial, o que foi fundamental para a recuperação da economia brasileira.

Após os anos 2000 ocorreu elevação de preços das *commodities*, elevação esta que tem variadas justificativas. No plano estrutural, Carneiro (2012) afirma que esta alta dos preços corresponde ao crescimento acelerado da Ásia, especialmente da China. O intenso processo de industrialização e a acelerada urbanização da China ocasionou um rápido crescimento da demanda por *commodities*. Além deste fator estrutural, o autor diz que a ascensão dos preços também foi influenciada pela financeirização, visto que as *commodities* se transformaram em uma classe de ativo financeiro com preço determinado simultânea e sucessivamente pelos fundamentos e pela especulação nos mercados futuros.

No Brasil, no contexto de aumento do preço internacional das *commodities*, o Banco Central do Brasil passou a cortar as taxas de juros domésticas e a incentivar o consumo interno. Somado a isso, houve intensa entrada de capital externo, o que possibilitou que essa fase favorável fosse acompanhada de valorização cambial (Carcanholo, 2010). Assim, em 2004 o crescimento do PIB iniciou uma sequência de cinco anos em alta, com média em torno de 4,5% a.a.

Uma particularidade desta recuperação econômica, na perspectiva de Biancarelli (2014) foram seus motores e consequências. Entre 2002 e 2003 a forte

demanda externa foi fundamental para alavancar a economia, mas a partir de 2004, a contribuição da demanda doméstica para o crescimento do PIB tornou-se predominante. Embora neste período os níveis de investimentos foram baixos, o cerne do dinamismo foi o consumo interno. O autor considera que a grande novidade na história brasileira introduzida naquele momento foi o aumento consistente do mercado de consumo como estimulador da atividade econômica.

Para avançar nesta direção, Ricardo Bielschowsky (2014) acredita que o Brasil possuía, concomitantemente, três poderosas frentes de expansão, as quais denominou como os três motores do desenvolvimento do país: uma forte demanda nacional e mundial pelos seus recursos naturais, expectativas favoráveis no que diz respeito à demanda estatal e privada por investimentos em infraestrutura, além de um amplo mercado interno de consumo de massas, somada a uma estrutura produtiva com capacidade de produzir em larga escala, a fim de satisfazer o mercado interno, sem prejuízo para as exportações. Para este autor, se estes três motores fossem devidamente potencializados por meio de inovações tecnológicas e fortalecimento de encadeamentos produtivos tradicionais, haveria uma rara oportunidade de desenvolvimento a longo prazo da economia brasileira.

Os pilares do governo Lula

De acordo com Carvalho (2018), entre 2003 e 2005, durante o primeiro mandato de Lula, destaca-se as políticas de transferência de renda, expandidas e universalizadas com a criação do Programa Bolsa Família, enquanto o conservadorismo na área econômica ajudou a acalmar os ânimos de parte das elites econômico-financeiras do País. Segundo a economista, o crescimento a partir de 2004 foi liderado pelo boom de exportações, devido à maior demanda mundial por produtos brasileiros.

Para a autora, o governo Lula foi marcado por um processo de crescimento mais inclusivo, período que a autora denominou de milagrinho, que se deve aos seguintes pilares: Distribuição de renda na base da pirâmide, maior acesso ao crédito e maiores investimentos públicos em infraestrutura.

Quanto ao primeiro pilar, em 2003 o governo Federal criou o Programa Bolsa Família, que foi responsável por uma redução nos níveis de pobreza e na desigualdade de renda no País. O salário-mínimo se valorizou mais rápido a partir de

2005, o que proporcionou um aumento do salário médio e a participação dos salários na renda da economia e diminuiu da diferença entre o salário-mínimo e o salário médio da economia. A principal mudança distributiva pode ser analisada através das alterações no grau de disparidade entre as remunerações dos diferentes trabalhadores do mercado formal.

No período entre 2006 e 2010 a transferência de renda através do Bolsa Família e a valorização do salário-mínimo proporcionou a inclusão de uma parcela significativa da população brasileira ao mercado de consumo. Como consequência, ocorreu uma expansão de setores cuja produção demandava uma mão de obra menos qualificada. Visto que esses setores empregavam muitos trabalhadores menos instruídos, o grau de formalização e os salários na base da pirâmide subiram mais ainda. Com o aumento acelerado dos salários nos setores que exigiam menor qualificação, as alterações no padrão de consumo e na estrutura produtiva colaboraram com o círculo virtuoso de dinamismo no mercado interno e do mercado de trabalho que vigorou até 2010.

De acordo com a autora, na medida em que o nível de renda aumentou, as famílias da base da pirâmide passaram a incorporar mais serviços em sua cesta de consumo, o que ampliou a participação dos serviços no PIB.

O outro pilar destacado refere-se ao acesso ao crédito através de um processo expressivo de inclusão financeira. O aumento da carteira de crédito das famílias se deu, de início, por operações com recursos livres de todas as linhas de financiamento ao consumo e, posteriormente, em menor escala, pela expansão do crédito direcionado, principalmente para financiamento habitacional e rural. A expansão do crédito deu-se junto ao incremento da renda e do emprego. Em suma, o acesso maior ao crédito, a redução da desigualdade e crescimento do emprego corroborou o dinamismo do consumo das famílias e do mercado interno neste período.

Paralelamente aos dois pilares supracitados, a autora destaca a expansão do investimento público que se tornou o principal motor de crescimento do mercado interno no País. A expansão dos investimentos públicos do governo federal deveu-se principalmente ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), lançado em 2007 e destinou-se principalmente à infraestrutura física e social.

Assim, para Carvalho (2018), a alta do preço das commodities, somado aos três pilares de crescimento supracitados explicam a melhora no desempenho da economia brasileira em relação ao período anterior.

Do ponto de vista de Sampaio (2017), a administração Lula neste período abandonou o anseio de combater as desigualdades sociais e eliminar a pobreza, visto que, ao aderir à lógica das políticas compensatórias, o governo passou a atuar sobre os efeitos dos problemas sociais e não sobre as causas, minorando o sofrimento da população dentro dos limites orçamentários gerados pelo ajuste fiscal permanente.

Segundo governo Lula e os impactos da crise do *subprime*

O segundo mandato petista se iniciou marcado por diversas críticas na área econômica, uma vez que no seu primeiro mandato o governo Lula deu continuidade às políticas macroeconômicas do governo antecessor. A partir da ascensão de Guido Mantega ao posto de Ministro da Fazenda em 2006, o rumo da atuação estatal sofreu uma inflexão. Buscou-se redirecionar a ação do governo federal em direção ao crescimento, combinando-a com as políticas macroeconômicas neoliberais.

Esta dualidade da política econômica caracterizou o segundo governo Lula e fundou uma nova concepção de política econômica que ficou conhecida pelos seus autores como “novo desenvolvimentismo” (Mercadante, 2010).

De acordo com Saad Filho e Morais (2011), uma explicação para o amplo e significativo sucesso desta política híbrida deve-se a causas contingentes e exógenas à economia nacional, especialmente à notável liquidez internacional no período de 2003 – 2008. Porém, mesmo durante a grave crise internacional de 2008 esta política híbrida continuou a dar bons resultados. Além disso, o país já havia passado por vários outros ciclos de preços externos de commodities, sem ter observado os mesmos efeitos benignos em plano interno.

Para Mercadante (2010), o novo desenvolvimentismo brasileiro não resultou de reflexões teóricas em relação às novas condições do processo de desenvolvimento em países emergentes diante das transformações ocorridas na geoeconomia e geopolítica mundiais, muito menos um planejamento estratégico

inovador. Para o autor, foi resultado de um governo popular que, ao se contrapor à agenda neoliberal, estabeleceu um novo processo econômico, social e político no País, que vem sendo moldado aos poucos, e que proporcionou realizações expressivas em diversos campos.

2.2.1. A crise financeira internacional e suas implicações.

O segundo mandato do governo Lula se deparou com o aprofundamento da crise do *subprime* que, de acordo com Torres Filho (2014), tornou-se visível a partir dos primeiros meses de 2007. Sua origem remota ao início da década de 2000, quando se deu o estouro de outra bolha especulativa, a “bolha da internet”. Como consequência das perdas acumuladas no mercado acionário estadunidense, diversos investidores resolveram reorientar suas aplicações para investimentos considerados mais seguros, no chamado “setor real”. Uma das principais escolhas correspondeu aos imóveis, segmento que havia mantido um crescimento próximo ao da inflação.

A combinação de taxas de juros reais negativas e realocação de portfólios levou o mercado de imóveis estadunidense à maior alta de sua história.

A valorização do mercado imobiliário originou a chamada crise do *subprime*, por causa da importância que as hipotecas que carregavam este tipo de risco (*subprime*) tiveram na sustentação do final da bolha especulativa. Essa classificação era reservada às famílias que não tinham condições de obter financiamento por meio dos mecanismos oferecidos pelo governo estadunidense, para os menos favorecidos pelo fato de não possuírem documentação, terem interrompido o pagamento de suas dívidas no passado recente, estarem desempregados ou ainda não terem nenhum outro tipo de patrimônio.

Diante desta onda de especulação no país, o Fed decidiu deter a inflação dos bens e serviços e dos ativos. A taxa básica de juros estadunidense foi sendo gradativamente elevada, saindo de um patamar de 1% a.a., em maio de 2004, para 5,25% a.a., em junho de 2006. A contraparte deste aperto monetário foi, a partir de 2007, uma desaceleração nas vendas de imóveis seguida por uma sensível queda em seus preços. Isto inviabilizou a continuidade do processo de refinanciamento das hipotecas *subprimes*.

A falência do Lehman Brothers em outubro de 2008 foi o momento de ruptura nesse processo de ajuste. A partir desse momento, os preços dos imóveis entraram em queda contínua. O fechamento desse banco gerou um pânico no mercado mundial.

Após uma queda acentuada e abrupta das bolsas mundiais em novembro de 2008, devido a uma nova suspensão de resgates de fundos de investimentos, ocasionado pelo anúncio do banco *UBS* de uma queda de seus resultados e pelas notícias negativas em relação ao mercado imobiliário, o discurso oficial no Brasil começou a se alterar. Foi somente então que o ministro Guido Mantega declarou que o país não sairia ileso dessas turbulências provocadas pela crise. Porém, prevalecia o discurso de que o impacto da crise sobre a economia brasileira seria reduzido.

A crise internacional e suas implicações no Brasil

Na perspectiva de Carvalho (2018), a crise chegou ao Brasil com efeitos similares aos dos demais países emergentes, com contração do crédito, redução do preço das *commodities*, forte saída de capitais estrangeiros e desvalorização do real em relação ao dólar. Como consequência, ocorreu uma redução da demanda doméstica por dois trimestres consecutivos. Contudo, no segundo trimestre de 2009 a economia já se recuperava.

Uma parcela desse desempenho deve-se às políticas que foram adotadas antes da crise. Porém, o Brasil adotou medidas temporárias para conferir liquidez ao sistema financeiro e evitar uma diminuição maior do crédito. Dentre estas medidas a autora destaca a redução do compulsório pelo Banco Central, abertura de linhas de crédito no BNDES para ofertar crédito de curto prazo, os bancos públicos - Caixa Econômica Federal e Banco do Brasil – aumentaram suas linhas de crédito com juros subsidiados.

Segundo Carcanholo (2010), a reversão do cenário internacional voltou a demonstrar a vulnerabilidade externa estrutural da economia. Segundo o autor, enquanto as taxas de juros dos Estados Unidos caíam no início de 2008, o Banco Central Brasileiro mantinha uma postura conservadora, aumentando as taxas domésticas até o final de 2008. Somente a partir de 2009 que os juros internos

começaram a cair. Assim, o atraso do Banco Central em acompanhar os movimentos internacionais de redução nos juros como forma de aliviar os efeitos da crise elevou a entrada de capital externo de curto prazo, ocasionando uma valorização cambial.

Outro elemento utilizado pela administração petista foi a expansão do crédito, tanto para pessoa física quanto jurídica, principalmente após a crise de 2008. Desta forma, o volume de crédito que em dezembro de 2002 representava 26% do PIB, em 2010 chegou a 45,2% do produto interno bruto (Mora, 2014). Caminhando na mesma direção, Carvalho (2018) afirma que a redução das desigualdades e o estímulo ao consumo também se deram por um processo expressivo de inclusão financeira. De acordo com a autora, a expansão da carteira de crédito das famílias foi instigada inicialmente pelas operações com recursos livres e depois, em menor escala, pela expansão do crédito direcionado para financiamento habitacional e rural. O comprometimento da renda das famílias com pagamento dos juros e a amortização do principal evoluiu de 16% em 2005 para 19,4% em 2010. Este endividamento se tornou um fator preocupante a partir da desaceleração da economia.

O investimento público passou por um período de grande expansão na administração Lula, transformando-se no principal motor do crescimento do mercado interno do País. Entre 2006 e 2010 o investimento do governo central cresceu cerca de 27,6% ao ano. Contudo, o forte aumento do investimento federal se deu principalmente por meio da implementação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), cujo foco foi a infraestrutura física e social, priorizando a área de energia, e em segundo lugar, a infraestrutura social - urbana e logística.

Neste período, debatia-se a necessidade de alterar o modelo de crescimento então em vigor, já que, para diversos economistas, um modelo de crescimento baseado no mercado interno liderado pelo consumo e pela redistribuição da renda, conciliado com a manutenção de juros elevados e apreciação cambial, mostrava-se limitado. A discussão, então, direcionou-se para a necessidade de reduzir a taxa de juros.

Carneiro (2018) afirma que o período 2003-2010 experimentou um rápido crescimento impulsionado pelo preço das *commodities* e pelas exportações líquidas, que se dinamizou com o rápido crescimento do consumo e com a ampliação do

investimento. Contudo, para o autor, paulatinamente esse ciclo perdeu dinamismo, visto que seus determinantes principais, como o endividamento das famílias e a melhoria da distribuição de renda, haviam chegado ao seu limite. No contexto dos impasses do ciclo de 2003-2010, fez-se necessário uma reorientação do modelo de crescimento para superá-lo.

Análise do governo Dilma

Primeiro Governo Dilma: Reorientação da estratégia de desenvolvimento

É com este pano de fundo que, em janeiro de 2011, Dilma Rousseff assumiu a presidência da República. No Ministério da Fazenda, a nova presidente manteve Guido Mantega.

A administração Dilma, no primeiro semestre de 2011, com receio da inflação que se acelerava, adotou uma série de medidas restritivas, como redução do investimento público, aumento da alíquota do Imposto sobre Operações Financeiras sobre o crédito ao consumidor. Quanto à política cambial, o governo continuou com a aquisição de reservas externas e introduziu o IOF nas operações de venda de derivativos cambiais a fim de frear a apreciação da moeda. O governo estabeleceu um ajuste fiscal tão austero que o superávit primário se elevou de 2,1% para 3,1% do PIB (Mesquita, 2014).

A partir de 2011, realizou-se uma reversão no curso da política monetária. O diagnóstico de Mantega (2012) era que as elevadas taxas de juros, o câmbio valorizado e a carga fiscal elevada causavam uma má alocação de recursos que prejudicava os setores produtivos.

Ao invés de a riqueza ser direcionada para o empreendedorismo, inovação, investimentos na indústria, agropecuária e serviços, enfim, para a ampliação da produção nacional e da nossa capacidade de oferta, ela ficava retida no sistema financeiro nacional, em busca do ganho fácil proporcionado pelas aplicações financeiras (Mantega, 2012).

Mantega (2012) visualizava a possibilidade de uma mudança estrutural na economia. A fim de aumentar a competitividade da economia do país, manter a

inclusão social e diminuir a desigualdade, o Ministro estabeleceu como objetivo estratégico a remoção, ou a minimização das distorções que havia nos juros e no câmbio.

De acordo com Carneiro (2018), o foco passou a ser a diversificação da estrutura produtiva para reverter a especialização regressiva e o aumento da infraestrutura, “a força motriz principal seria, nesse caso, o investimento autônomo, privado e público, apoiado diretamente por ações do Estado” (Carneiro, 2018, p. 12).

Em suma, a mudança consistia em substituir uma política fiscal expansionista e uma política monetária contracionista por uma política fiscal contracionista e uma política monetária mais frouxa, que viabilizasse a desvalorização da moeda (Carvalho, 2018). O modelo econômico adotado a partir de 2011 e aprofundado até 2014 ficou conhecido como Nova Matriz Macroeconômica, ou Agenda Fiesp, devido ao apoio de diversos representantes do setor industrial.

Singer (2015), destaca algumas ações que caracterizam o que foi então chamado como uma “nova matriz econômica” como a diminuição dos juros; o uso intensivo do BNDES através de linhas de crédito subsidiado para o investimento das empresas; uma aposta na reindustrialização, com a implementação do Plano Brasil Maior, desonerações da folha de pagamentos para quinze setores intensivos em mão de obra; plano para a infraestrutura, com o lançamento do Programa de Investimento em Logística; reforma do setor elétrico por intermédio da Medida Provisória 579, que previa baratear em 20% o preço da eletricidade; desvalorização do real (segundo objeto principal da nova matriz); controle sobre os fluxos de capital estrangeiro, para impedir que a entrada de dólares valorizasse o real; proteção ao produto nacional visando favorecer a produção interna.

Entre 2011 e 2012, a redução dos juros visou impulsionar o crescimento da economia, e pressionou instituições privadas a reduzirem os próprios ganhos, com o auxílio da atuação dos bancos públicos e a mudança nas regras da poupança. O autor refere-se à “nova matriz econômica” como “ensaio desenvolvimentista”, pois acredita que este conjunto de políticas apresenta um nítido viés desenvolvimentista, preservando medidas de estímulo industrial que não dependiam da Selic.

Segundo Pinho (2016), o governo Dilma direcionou-se à criação de condições de combate ao *rent-seeking*. Ao tentar domesticar o capital financeiro rentista demonstrou descontinuidade do governo Lula:

Tal movimento foi um esforço deliberado que esbarrou em interesses poderosíssimos, tendo em vista a lucratividade desmedida dos bancos acumulada nos últimos anos e os fracassos sucessivos da indústria, que perde competitividade, dinamismo e participação no PIB. (Pinho, 2016, p.99).

Observa-se uma mudança econômica que teve consequências políticas. Enquanto Lula preferiu evitar o confronto, o governo Dilma comprou brigas centrais: “Ao reduzir os juros e forçar os *spreads* para baixo, tencionou o pacto estabelecido com o setor financeiro” (Singer, 2015, p.47). Mantega chegou a chamar os *spreads* de absurdos, e disse que o poder Executivo os faria cair. Assim, segundo Singer (2015), em relação à política de juros e financeira, o governo Dilma “cutucou onças com varas curtas” ao contrastar interesses de rentistas de diferentes gradações e dos grandes bancos privados.

Além do mais, em 2011 o governo Dilma se deparou com a segunda fase da crise financeira internacional, com a fuga em massa para os títulos estadunidense e alemão, e turbulência nas principais bolsas. O centro da crise foi o continente europeu, quando nações europeias credoras elaboraram e impuseram políticas recessiva às nações devedoras, gerando uma diminuição geral das atividades na zona do euro, impactando negativamente a economia da região. Esse fato contaminou o resto do mundo, inclusive a China, que a partir de 2012 decidiu focar no seu mercado interno, reduzindo a sua taxa de expansão. Com este pano de fundo, reduziu-se o crescimento mundial. No Brasil, assim como ocorreu em 2008, o governo buscou sustentar o ritmo de crescimento local. Foi então que a nova matriz foi colocada em prática (Singer, 2015). Porém, como consequência desta conjuntura econômica internacional, houve uma redução do dinamismo do comércio mundial, que criou empecilhos ao desenvolvimento do setor externo do País.

No que se refere à reorientação da política fiscal, destaca-se os seus principais eixos: crédito subsidiado, redução do investimento público e política de desonerações.

De acordo com Carvalho (2018), em relação à política de crédito, a partir de 2012 a expansão dele passou a ter novas formas, com um aumento das operações com recursos direcionados, tanto em operações para pessoas físicas quanto para empresas. Acerca das operações das empresas, observa-se a expansão do crédito

do BNDES a juros subsidiados viabilizados pelos aportes de recursos do Tesouro ao Banco.

No que se refere ao investimento público, este não assumiu o papel de pilar do crescimento econômico, mesmo após o fim do ajuste fiscal de 2011.

Durante a primeira gestão de Dilma o investimento teve um comportamento irregular, com retração e expansão em anos alternados, ocasionando uma queda áspera na taxa média de crescimento entre 2011 e 2014. Em relação ao investimento das empresas estatais federais, houve aumento nos anos 2007 e 2010 e comportamento descontínuo no primeiro governo Dilma (Gentil; Hermann, 2017).

Quanto às desonerações, as primeiras medidas ocorreram com a criação do Plano Brasil Maior, que previa, entre outras coisas, a redução do IPI sobre máquinas e equipamentos, materiais de construção, caminhões e veículos, a concessão de créditos tributários para exportadores e a desoneração da folha de pagamentos. Além disso, foi estabelecido uma desoneração da cesta básica, a fim de estimular o consumo das famílias de baixa renda através de redução de alíquotas do Pis/Pasep, Cofins e do IPI de alguns alimentos e itens de higiene pessoal. Também ocorreu uma desoneração da folha salarial a fim de manter empregos e elevar a competitividade nos setores da indústria mais intensivos em trabalho através da redução dos custos com a mão de obra. Essas políticas geraram uma elevada perda de arrecadação pelo governo federal (Carvalho, 2018).

Contudo, de acordo com Carvalho (2018), apesar de todo o esforço do governo, o investimento privado não cresceu no período. Pelo contrário, sofreu uma desaceleração. A autora cita algumas razões para esse fracasso. De início, afirma que a demanda já não era crescente, então não havia razão econômica para expandir a capacidade produtiva. Segundo uma parcela do setor empresarial nacional encontrava-se endividados devido ao ciclo de investimentos anterior. Terceiro, o fracasso da política de desoneração está atrelado ao processo de financeirização do setor produtivo da economia.

Outro ponto a ser destacado neste período é o fato de que a inflação de não comercializáveis estava acima da inflação média, visto que o dinamismo da demanda doméstica impactou os preços de serviços. A estratégia usada pelo governo para sustentar uma baixa inflação dos preços comercializáveis, a fim de neutralizar a pressão dos não comercializáveis é operacionalizada a partir dos

preços monitorados. A ideia foi represar os preços de energia e de combustível como uma forma de política de redução de custos e uma forma de compensar a permanente alta inflação de serviços e os impactos da desvalorização cambial sobre os preços comercializáveis e deste modo manter a inflação no intervalo da meta (Mello; Rossi, 2018).

Do ponto de vista de Bolle (2016), o objetivo do governo Dilma resumia-se em fazer tudo para reerguer a indústria e o pacote de medidas. Para a estratégia do governo consistia em maior disponibilidade de crédito barato dos bancos públicos, desonerações da folha de pagamento das empresas, além de medidas protecionistas como regras de conteúdo nacional e imposto sobre produtos industrializados diferentes sobre importados e bens domésticos. Para a autora, a falta de bom senso do governo brasileiro tornava-se evidente, assim como a forma de resolver os problemas da indústria por meio de protecionismo e reservas de mercado.

Na perspectiva de Mello e Rossi (2018), a agenda central do governo foi garantir condições de competitividade para a indústria nacional em meio a um cenário internacional adverso, diminuindo custos de insumos, de crédito, de trabalho, além de uma ampla desvalorização da taxa de câmbio e uma ampla política de subsídios e isenções fiscais a fim de reduzir o custo tributário. Segundo os autores o foco do governo foram as políticas voltadas para o lado da oferta, por meio de estímulo ao setor privado com redução dos custos produtivos para diversos setores da indústria nacional. Concomitantemente, ocorreu uma experiência de contenção das taxas de rentabilidade do capital através da queda dos juros e tentativa de determinar limites para a rentabilidade nas concessões públicas.

Em 2013, o cerco rentista foi inesperadamente reforçado pelas manifestações de junho, que aumentaram a rejeição à presidente. De acordo com Santos (2016), os protestos se davam em torno de três pautas principais: democratização das cidades, políticas públicas universais e uma reação de cretinismo parlamentar.

Neste cenário, os elementos que instigavam o crescimento foram paulatinamente extintos. Apesar de todo esforço e incentivo do governo, o cenário mostrou-se desfavorável para o empresário investir, e o investimento privado não cresceu no período. Ao trocar investimento público por incentivos à produtividade, o governo estabeleceu uma transferência de renda para o setor privado.

Em entrevista ao jornal New York Times em 2017², Dilma Rousseff afirmou acreditar que estimularia novos investimentos e geraria empregos através da política adotada de renúncia fiscal, mas os empresários utilizaram a política para aumentarem seus lucros e pagar suas dívidas e não aumentaram o investimento.

Segundo governo Dilma: capitulação em direção à ortodoxia neoliberal

Neste contexto, Dilma reelegeu-se com uma estreita margem de votos. Segundo Santos (2016), quando se finalizava a apuração, os comentaristas da mídia já diziam que devido a estreita margem para a vitória, Dilma precisaria fazer concessões aos adversários para governar.

Guido Mantega foi demitido e Joaquim Levy tornou-se o Ministro da Fazenda e decidiu realizar um choque recessivo.

A hipótese de Bastos (2017) é que politicamente, o objetivo em 2015 era aproximar a burguesia bancária do país para o governo e desestimular a possibilidade de unificação do conjunto da burguesia que o enfraquecimento político produziu, ao mesmo tempo em que destruíam as bases sociais do governo.

A nomeação de Joaquim Leny para Ministro da Fazenda tinha a intenção de colocar no governo representantes da burguesia bancária que foi hostilizada pelo governo Dilma em 2012. O ajuste fiscal era apontado pelos economistas neoclássicos neoliberais como imprescindível para reverter o elevado gasto do governo que justificavam ser o epicentro da redução da confiança com a dívida pública, entendida como a causa da desaceleração do investimento privado e do próprio crescimento econômico.

Na perspectiva de Mello e Rossi (2018), este ajuste proposto foi muito além de um simples ajuste fiscal, e contemplou medidas restritivas de política monetária, cambial, creditícia e em outras esferas de atuação do Estado. A estratégia era equilibrar os preços relativos retomando a gestão do tripé macroeconômico através do reajuste dos preços administrados defasados, liberalização da gestão da taxa de câmbio, retirada dos incentivos fiscais setoriais, eliminação do crédito subsidiado e colocando a política monetária em seu ponto de equilíbrio. O ponto central consistia

² Disponível em: <https://www.nytimes.com/2017/04/13/opinion/an-impeached-president-reeling-but-defiant.html>. Acesso em: 27 fev. 2024.

na recuperação das contas públicas e redução da inflação, levando-a para o centro da meta. Para isso, junto ao ajuste fiscal seria realizado um aumento dos juros.

Quanto à política monetária no segundo mandato da presidente Dilma, foi marcada pelo aumento da taxa de juros, como uma forma de conter a inflação, e pela retração do crédito. Contudo, essas medidas não foram capazes de reverter a tendência de aumento dos preços no curto prazo.

O problema da inflação se agravou logo no início de 2015, quando os preços administrados, que foram represados, foram liberados de uma vez só. Diante do choque dos custos, o Banco Central tratou a inflação promovendo aumentos cada vez maiores da Selic.

Quanto à política cambial, a nova equipe econômica sinalizou ao mercado o fim do programa de *swap* e uma política cambial mais flexível e menos intervencionista, ou seja, seguiria o rumo apontado pelo mercado. Na prática, o Banco Central sinalizou ao mercado que ele poderia apostar contra a sua posição e que não haveria intervenção de forma incisiva.

Como resultado da política de austeridade deste período, os autores afirmam que não houve melhoria das contas públicas, pelo contrário, acentuou-se a deterioração fiscal, redução da confiança empresarial e do investimento privado, e a inflação rompeu o teto da média, o que transformou a desaceleração da economia em uma recessão.

Para Bastos (2017), a estratégia do governo não se limitou ao ajuste fiscal e acelerou o ajuste de preços relativos, principalmente da relação câmbio/salário, estabelecido em 2011, ao contrário da proposta de ajuste gradual feita em campanha eleitoral. Não focava apenas na desvalorização cambial, mas também na redução de salários reais e do nível de emprego. Segundo o autor, o argumento técnico era de que o desemprego estava abaixo da taxa natural de desemprego.

Segundo Carvalho (2018), esse contexto foi sentido pelo mercado de trabalho. O desemprego maior e a redução do poder de barganha dos trabalhadores reduziram o salário real médio, o que reverteu rapidamente a redução da desigualdade salarial obtida nos anos 2000. Com isso as famílias reduziram seus gastos a fim de honrar seus compromissos financeiros, impactando o nível de consumo.

Para Bastos (2017), o governo subestimou, economicamente, a desaceleração cíclica e o efeito contraproducente da austeridade e politicamente, subestimou o golpismo da oposição. Além disso, subestimou a seletividade da Operação Lava Jato e a população que o elegeu, que acreditava que o governo preservaria o nível de emprego e salários.

Diante do fracasso da estratégia, a presidente Dilma anunciou, em dezembro de 2015, que substituiria Joaquim Levy por Nelson Barbosa. O discurso da nova equipe econômica não teve muita diferença da equipe anterior, visto que ainda insistiam em aderir ao consenso liberal conservador de que não havia espaço fiscal para retomar os investimentos públicos e tinham como alternativa de crescimento viável a expansão do crédito (Carvalho, 2018).

A ideia de impeachment se popularizou à medida que a crise econômica e a Operação Lava-Jato destruíam a confiança no governo, sem um bom desempenho econômico para compensar o ataque judicial e político golpista. Com a acusação de estelionato eleitoral feita pela oposição e reproduzida pela mídia, a popularidade da presidente baixou, perdendo o apoio da população para barrar o golpe (Bastos, 2017). Assim, em maio de 2016, Dilma foi afastada do cargo de presidente pelo Senado.

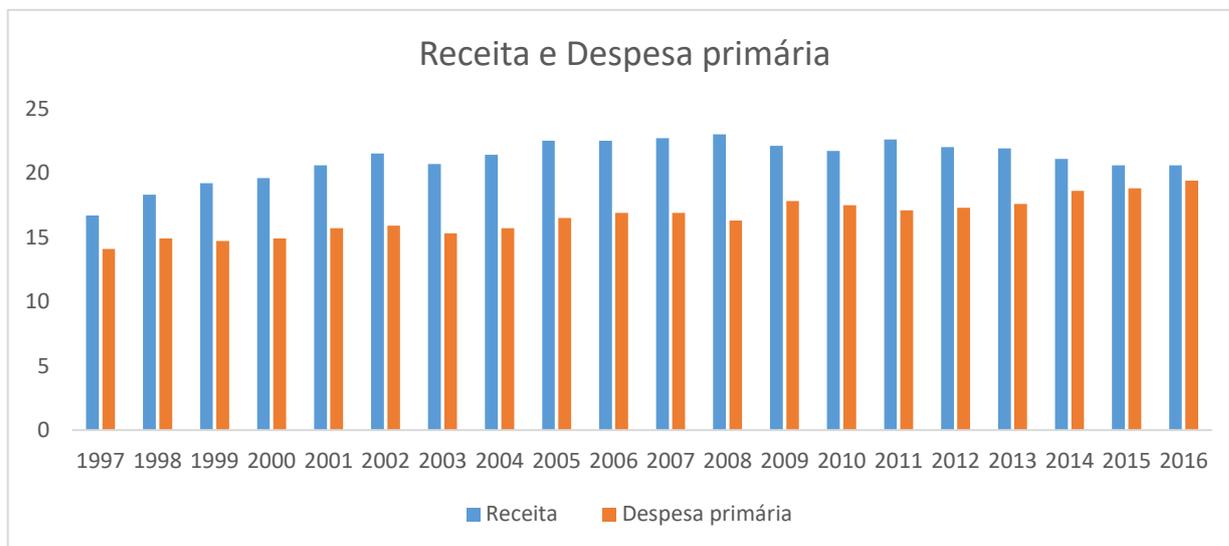
Evolução das variáveis econômicas e indicadores socioeconômicos do período dos governos do PT (2003-2016)

Na sequência será realizada uma análise sobre as principais variáveis econômicas do período analisado, como crescimento, investimento público, subsídios, os principais dados de receitas, despesas e resultado primário, para que se tenha um panorama de como evoluíram essas variáveis.

Os dados a seguir, com exceção do PIB, foram retirados do trabalho de Sergio Gobetti e Rodrigo Orair (2017), que excluíram os efeitos da contabilidade criativa e das manobras fiscais.

Ao iniciar a análise, observa-se a evolução da despesa primária e receita do governo.

Gráfico 1 - Receita e Despesa Primária - Brasil (1997-2016)



Fonte: Elaboração própria com base em Gobetti e Orair (2017).

No gráfico 1 observa-se a receita do governo no período de 1997 a 2016 observa-se uma tendência de aumento nos anos de 1997 a 2005, período este que corresponde ao governo Fernando Henrique Cardoso e Lula. Entre 2006 e 2008 manteve-se constante devido à certa estabilidade na soma da arrecadação de impostos e contribuições. Com a crise do *subprime* ocorre uma queda da receita entre 2009 e 2010, como consequência da estratégia adotada como forma de enfrentamento da crise, por meio das diversas políticas de desoneração e, em razão da crise econômica, que gerou quedas na arrecadação. Em 2011 ocorreu um aumento da receita e a partir de 2012 é evidente uma queda, em função da reorientação da política econômica do governo Dilma que teve como principal estratégia de política fiscal o subsídio concedido ao setor privado.

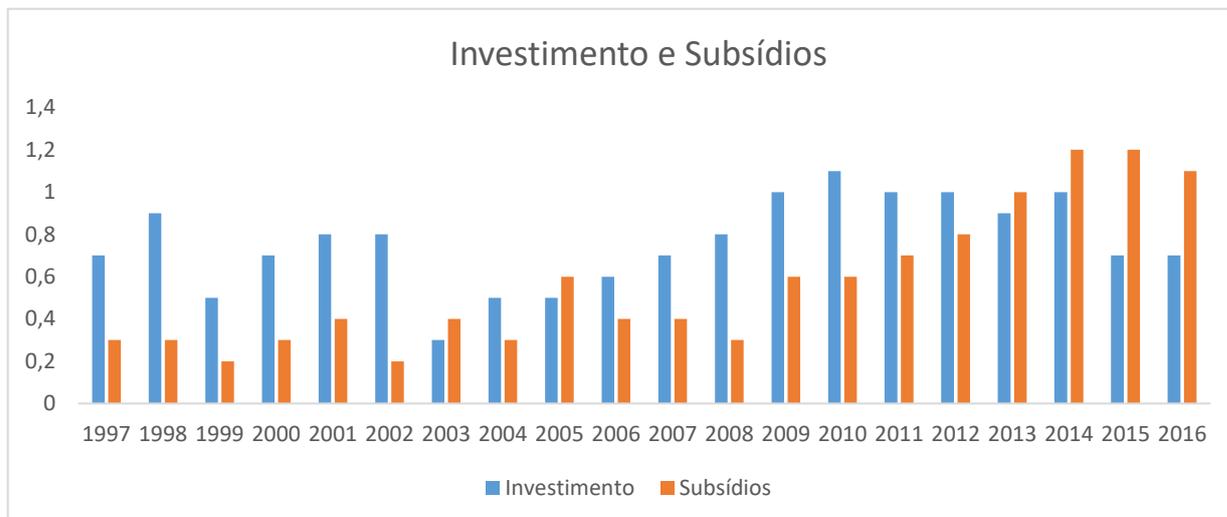
No que se refere à despesa primária do governo, durante o período do governo Fernando Henrique Cardoso, entre 1997 e 2002, esta variável permaneceu com um comportamento estável. Entre 2003 e 2007 ocorreu um aumento de 15,5% para 16,9%. Em 2008 sofreu uma queda de 0,6%. Em 2009, como consequência de uma conjuntura marcada por crises econômicas internacionais e nacionais, a despesa cresceu. Em sentido contrário, os períodos de 2010-2012 foram de baixo crescimento das despesas. No período de 2013 a 2016 a despesa passa de 17,6% para 19,4%.

O gráfico 2 apresenta dados referentes ao investimento público e subsídios no país entre 2003 e 2016. Observa-se que, durante o governo Fernando Henrique Cardoso, entre 1997 e 2002, o investimento público apresentou um comportamento instável. Enquanto ocorreu um aumento nesta variável entre o ano de 1997 e 1998, no ano seguinte, em 1999 ocorreu uma queda intensa, e já em 2000, até 2002, apresentou um comportamento ascendente. Durante o governo Lula, de 2003 a 2010, o investimento público apresentou um comportamento ascendente, com o seu pico no ano de 2010, devido a estratégia de desenvolvimento estabelecida por esta administração que elevou o investimento público. enquanto os subsídios tiveram dois períodos de crescimento, em 2004 e 2009.

Entre 2011 e 2016, durante a administração de Dilma, observa-se uma queda dos investimentos públicos e um acentuado aumento dos subsídios, com o pico em 2014, como consequência da estratégia de desenvolvimento estabelecida por este governo, de incentivos à produtividade. Mesmo período em que se verifica uma queda da receita e um aumento das despesas primárias.

No que se refere aos subsídios, entre 1997 e 2008 verifica-se um comportamento instável desta variável. Enquanto entre 1997 e 1999 ocorreu uma pequena queda nos subsídios, até 2001 percebe-se um aumento, que é revertido no ano de 2002. Entre 2005 e 2008 os subsídios sofreram uma baixa e de 2008 em diante passa a apresentar um comportamento ascendente. Este período de ascensão dos subsídios coincide com o período da crise do *subprime*, quando a administração Lula adotou medidas deste cunho com o objetivo de amenizar as consequências da crise no país. O comportamento ascendente continua durante a administração Dilma, visto que, conforme fora supracitado, os subsídios foram um dos pilares da política fiscal deste governo.

Gráfico 2 - Investimento e Subsídios - 1997 a 2016



Fonte: Elaboração própria com base em Gobetti e Orair (2017).

A evolução do resultado primário depende da evolução do comportamento da receita do governo e da despesa primária. Assim, o comportamento do resultado primário pode ser observado no Gráfico 3:

Gráfico 3 - Resultado Primário - 2003 a 2016



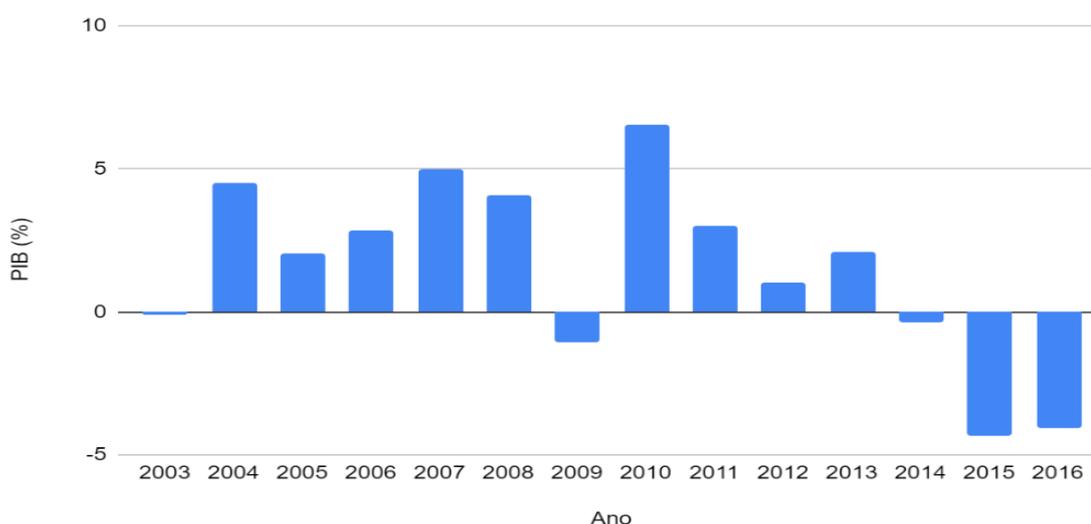
Fonte: Elaboração própria com base em Gobetti e Orair (2017).

Com base nos dados apresentados no gráfico 3, observa-se um aumento do superávit entre 1997 e 1999 e uma pequena queda até 2001. A partir de 2002, é flagrante um aumento do superávit até 2004, e a partir de então uma queda

até 2006. O resultado primário cresceu até 2008 puxado pelas receitas. Em 2009, devido à conjuntura de crise econômica, ocorreu uma queda acentuada no resultado primário, até 2010. Em 2011, primeiro ano do governo Dilma, o resultado primário eleva-se, e a partir de 2012 os resultados apresentaram uma tendência crescentemente negativa. Assim, com base na análise realizada, verifica-se que mais o comportamento das receitas, do que o das despesas, que se modificaram no período do primeiro governo Dilma, implicando na inflexão dos resultados fiscais negativos nos últimos anos da administração petista. Ou seja, a redução do resultado primário a partir de 2011 deve-se à queda da receita, e não ao aumento das despesas.

Após a análise realizada, observa-se o comportamento do PIB per capita do país no período estudado, no Gráfico 4.

Gráfico 4 - PIB per capita do Brasil (% anual) 2003-2016¹



Fonte: Elaboração própria com base no Banco Mundial³.

¹US \$ a preços constantes de 2010.

O PIB do país sofre um forte aumento de 2003 para 2004, primeiros anos do governo Lula, que coincidiram com o ciclo de alta nos preços das commodities sobre a economia brasileira e o boom de exportações e em 2005 sofreu uma queda. De

³ Disponível em: datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.PCAP.KD.ZG?end=2016&locations=BR&start=2003. Acesso em: 26 fev. 2024.

2006 para 2007 ocorre um aumento do PIB que pode ser atrelado à valorização do salário-mínimo, aos programas de transferência de renda, aumento do acesso ao crédito e ampliação dos investimentos públicos. Como consequência da crise do *subprime*, em 2009 o crescimento foi negativo, com uma evidente melhora em 2010, devido ao aumento da demanda interna. A partir de então, o PIB passou a ter um comportamento decrescente, chegando a atingir valores negativos entre 2014 e 2016.

Interpretações sobre a interrupção do crescimento do país

Há diversas interpretações quanto aos motivos da interrupção do crescimento ascendente que o país vivenciou até 2010. A seguir, apresenta-se a justificativa de diversos autores.

Sicsú (2019), acredita veemente que a economia do país estava dentro de uma depressão mundial. Para analisar a economia brasileira, inicia ressaltando a queda acentuada do produto desde meados de 2014 até o final de 2016. Destaca também a trajetória do grau de formalização, representada pela trajetória da quantidade de trabalhadores com carteira assinada no setor privado, na qual é uma variável que pode acompanhar de forma mais aproximada as variações iniciais do produto quando há desacelerações ou recessões. Em 2014, quando a crise iniciou, o número de trabalhadores com carteira assinada começou a baixar em um ritmo acelerado. Para o autor, o mais grave e característico de uma depressão foi que a redução do investimento interrompeu a acumulação líquida de capital. Assim, o autor afirma que “pode-se datar o início da depressão brasileira a partir do 2º trimestre de 2014” (Sicsú, 2019, p.17).

De acordo com Pinho (2016), o esgotamento do governo Dilma se deu entre o final de 2014 e início de 2015 e a causa deve-se a diversos fatores que contribuíram para o declínio das capacidades estatais de implementação de políticas públicas de longa duração. Dentre estes fatores o autor aponta (i) o crescimento econômico pífio dos anos anteriores que diminuiu a arrecadação do Estado e prejudicou sua capacidade fiscal, (ii) escândalos de corrupção envolvendo políticos e empresários, atingindo a capacidade estatal de intervencionismo para a realização de políticas públicas, (iii) a exposição de fraturas na coalizão governativa, com a abertura do

processo de impeachment, (iv) a ausência de reformas estruturais e (v) a realização de uma política econômica recessiva de ajuste fiscal.

Para Carvalho (2018), há três visões diferentes para explicar a transição da economia brasileira da euforia à austeridade. A primeira visão acredita que a economia brasileira só cresceu vertiginosamente entre 2003 e 2011 porque ocorreu uma alta nos preços das *commodities* que o país exportava. Mas a partir de 2011, o país retornou à rota rumou ao elevado desemprego, desigualdade e baixo crescimento. Em suma, o Brasil teria dado sorte durante alguns cinco anos, contudo o azar voltou a prevalecer.

A segunda visão considera que houve uma sucessão de erros. O crescimento dos anos 2000 foi efeito das condições macroeconômicas estabelecidas no final da década de 1990, após estabilização dos preços e do emprego do tripé macroeconômico, e que o uso exagerado do Estado para distribuir renda e do crescimento econômico foi o que incentivou o colapso. A saída seria o retorno aprofundado do modelo adotado em 1990.

A terceira visão propõe um enfoque alternativo aos precedentes, enfatizando a dimensão política da crise. Nesta perspectiva, a crise foi ampliada pela propaganda negativa da imprensa, má fé do Congresso ou ainda, por um boicote do empresariado financeiro, configurando uma espécie de acerto de contas com as administrações petistas que incomodaram as elites econômicas e financeiras do país.

Conforme Carneiro (2018), a transição do crescimento à austeridade já se evidenciava em 2014. Na visão deste autor, os fatores para explicá-la incluem uma má operacionalização da política econômica e o pouco apoio que o projeto de um novo modelo de crescimento teve das classes sociais e grupos de interesse. Assim, admite que este período só pode ser compreendido com a interação de três dimensões: a estrutural, a cíclica e a política econômica.

No que se refere ao âmbito estrutural, em função da elevada abertura financeira da economia do país, o autor destaca a relevância do ciclo de liquidez global como condicionante do ciclo doméstico, através de preços de ativos e expansão do crédito tanto em moeda estrangeira quanto em moeda local. Em relação à dimensão produtiva, a formação das cadeias globais de valor e a inserção assimétrica do Brasil diminuiram o papel do investimento nas fases de aceleração

do ciclo. Somado a isso, o aparecimento de capacidade ociosa na Ásia, e as decisões de investimento decorrentes, prejudicaram as expectativas de lucratividade.

No âmbito cíclico o autor destaca o esgotamento do dinamismo proveniente da expansão do consumo, tanto pelos limites à melhoria da distribuição da renda derivada dos instrumentos utilizados, quanto pela incapacidade de se ampliar o crédito no ritmo anterior. Assim, defende que era necessário alterar o modelo de crescimento, de uma forma que agregasse novas fontes de dinamismo. Priorizou-se a busca pela diversificação da matriz industrial, aumentando a infraestrutura e a exploração do pré-sal.

Para agravar o quadro supracitado, o autor aponta alguns equívocos na operação da política econômica: seguidas mudanças no manejo dos preços macroeconômicos, que geraram incertezas; a incapacidade de impulsionar um aumento da infraestrutura; uso inadequado do BNDES e da Petrobras, entre outras, que debilitaram o sentido estratégico das propostas. Em suma, o autor acredita que os equívocos de política econômica tiveram um papel relevante, mas não foram os únicos responsáveis.

Já Fernando Rugitsky (2015) toma como base o raciocínio de Michal Kalecki. Mesmo o Estado colocando em prática políticas benéficas no curto prazo para os capitalistas, elas sofrem resistência, pois os empresários sentem perda de poder, visto que, na ausência de políticas de estímulo à demanda, são os capitalistas que, através do investimento, regulam o nível de emprego e a taxa de crescimento do produto. Assim, o estado de confiança dos empresários torna-se uma forma de chantagem, em que os capitalistas ameaçam realizar uma “greve de investimentos” (expressão do sociólogo Wolfgang Streek) em resposta às políticas que não os agradam. O ponto central é que com a manutenção do pleno emprego - ou, no caso brasileiro, uma aproximação a este (queda expressiva nas taxas de desemprego aberto, até 2014), fez com que o desemprego perdesse o seu aspecto de disciplinador da força de trabalho, por ameaça/ coerção econômica.

A partir desta perspectiva kaleckiana, Rugitsky (2015) considera plausível afirmar que parte da estagnação do investimento a partir de 2011 teve esse caráter político, visto que ao alterar a política de juros, pressionar para baixo os *spreads* e colocar em pauta a taxa de retorno das licitações públicas e das empresas do setor

elétrico, o governo contrariou interesses poderosos. Conseqüentemente, a reação foi perceptível na trajetória da taxa de investimento.

Considerações Finais

Diante da discussão e análise feitas no trabalho em tela, pode-se concluir que o governo Lula, ao assumir preferiu evitar o confronto com a classe dominante e manteve a política econômica do país pautada pelo tripé macroeconômico. Concomitantemente, beneficiado pelo contexto internacional de alta no ciclo de liquidez, pautou sua estratégia de desenvolvimento em três pilares: distribuição de renda na base da pirâmide, maior acesso ao crédito e maiores investimentos públicos em infraestrutura física e social. Assim, houve melhorias em certos indicadores de desigualdade e nos padrões de consumo, apesar do retrocesso na estrutura produtiva. A estratégia de atuação do segundo mandato do governo Lula ficou conhecida como novo desenvolvimentista por alguns e neoliberalismo inclusivo por outros, visto que combinou políticas macroeconômicas visando à estabilidade com a ampliação do ativismo estatal, expansão do mercado de consumo de massa, aumento do salário-mínimo e crédito ao consumidor.

A crise do *subprime* fez o país passar por uma recessão de dois trimestres e redução do acesso ao crédito, além do atraso do Banco Central acompanhar os movimentos internacionais de redução da taxa de juros ter ocasionado uma valorização cambial. O Brasil adotou um conjunto de medidas temporárias em resposta à essa crise, que proporcionou uma recuperação do crescimento do PIB em 2010.

O modelo de crescimento adotado pelo governo Lula não modernizou a estrutura produtiva, a fim de adequar-se às alterações da demanda do país devido ao aumento exacerbado do consumo, e não inseriu trabalhadores em setores que apresentavam elevada produtividade, além de ter mantido a política econômica engessada no tripé macroeconômico que mantém a taxa de juros elevada e o câmbio apreciado.

Ou seja, neste governo houve melhorias em certos indicadores de desigualdade e nos padrões de consumo, apesar do retrocesso na estrutura produtiva, proveniente ainda dos governos Collor e Fernando Henrique Cardoso, em

que as aberturas comerciais e financeira, taxa de juros elevada e câmbio apreciado são fatores determinantes, mas que o boom de commodities deu maior amplitude.

Em 2011 Dilma assumiu o cargo de presidente. De início seu governo teve resultados positivos devido à política adotada pelo governo anterior de enfrentamento da crise de 2008, que proporcionou uma rápida recuperação da economia e redução do desemprego. A administração Dilma procurou eliminar o rentismo e solucionar os problemas estruturais herdados pelo modelo de desenvolvimento dos governos Lula através do estímulo do setor privado com políticas voltadas à oferta, além de garantir taxas de juros e de câmbio favoráveis ao investimento. De fato, o que ocorreu foi uma tentativa de mudança de modelo de crescimento dos governos Lula para os governos Dilma, que procurou reestruturar a política fiscal e alterar a política monetária. Desta forma, a nova estratégia de desenvolvimento de Dilma, no que se refere à política monetária, foi reduzir a taxa de juros do país e diminuir os *spreads* bancários, e no que se refere à política fiscal, diz respeito à redução dos investimentos públicos, ampliação da política de subsídios e desonerações e expansão do crédito. A ideia era ampliar os estímulos prevendo maior presença do setor privado devido à crença de que os investimentos privados reagiriam mais rapidamente do que os investimentos públicos. Essas medidas de estímulo à atividade ficaram conhecidas como Nova Matriz Macroeconômica.

Em fins de 2011 e início de 2012 as condições internacionais tornaram-se cada vez mais adversas devido à crise da Zona do Euro, a desaceleração da economia chinesa e a lenta recuperação dos Estados Unidos. O esgotamento da conjuntura internacional favorável convergiu com a insatisfação doméstica, evidenciada nas Jornadas de Junho de 2013, um movimento heterogêneo e capturado pela direita, que consistiu em um grande ciclo de manifestações no país, que contribuiu para reduzir a popularidade da presidente.

Como consequência, ocorreu uma desaceleração da economia do país que resultou em um resultado primário deficitário e um valor negativo do PIB em 2014. Contudo, verificou-se que mais o comportamento das receitas, do que o das despesas, que se modificaram no período analisado, implicando na inflexão dos resultados fiscais negativos nos últimos anos da administração petista. Ou seja, a redução do resultado primário deve-se à queda da receita, e não ao aumento das

despesas. Desta forma, rejeita-se a tese ortodoxa de que a desaceleração da economia neste período deve-se ao excesso de intervencionismo da nova estratégia de desenvolvimento do governo Dilma e de ampliação do gasto do governo.

Neste cenário, os elementos que instigavam o crescimento foram paulatinamente extintos. Apesar de todo empenho e incentivo do governo, o cenário mostrou-se desfavorável para o empresário investir e ele não o fez. Ao trocar investimento público por incentivos à produtividade, o governo estabeleceu uma transferência de renda para os mais ricos, visto que, ao invés de estimular novos investimentos, as medidas estabelecidas serviram para as empresas pagarem suas dívidas e recomporem seu lucro.

Dilma reelegeu-se com uma estreita margem de votos. Guido Mantega foi demitido e Dilma decidiu realizar um choque recessivo. Em 2015, Joaquim Levy tornou-se o Ministro da Fazenda. Levy encontrou uma economia fragilizada, e com a finalidade de recuperar a confiança do setor privado realizou um choque de preços administrados e um ajuste fiscal e monetário. Nas palavras de Mark Blyth (2013, p.5), *“That austerity simply doesn’t work is the first reason it’s a dangerous idea”*.

Diante do fracasso da estratégia, a presidente Dilma substituiu Joaquim Levy por Nelson Barbosa. O discurso da nova equipe econômica não teve muita diferença da equipe anterior e insistiam em aderir ao consenso liberal conservador.

Em seu breve segundo mandato a austeridade como estratégia de orientação macroeconômica não surtiu o resultado esperado, visto que aprofundou a desaceleração da economia e ainda fez o governo perder apoio do empresariado. Isso, somado à perda de governabilidade e redução do apoio da população diante da Operação Lava-Jato divulgada pelos meios de comunicação e pela oposição, ampliou o pedido de *impeachment* de Dilma Rousseff, que ocorreu em agosto de 2016.

Assim, a reversão das políticas econômicas efetuadas no governo Dilma, foi um fator importante para o recrudescimento dos problemas macroeconômicos após 2013. A rendição do segundo governo Dilma na direção da ortodoxia neoliberal contribuiu para a crise brasileira que em 2014 configurou-se como uma desaceleração e em 2015 transformou-se em uma recessão. O segundo governo Dilma resultou em uma capitulação na direção da ortodoxia neoliberal. A adoção de uma estratégia de austeridade em um contexto de desaceleração da economia,

somado à elementos políticos, perda de governabilidade, redução do apoio da população, crises internacionais e problemas estruturais da economia brasileira, contribuíram para o país vivenciar uma recessão a partir de 2015.

**ANALYSIS OF THE ERA PT: FROM THE ASCENSION TO THE DEBILITY
OF THE BRAZILIAN ECONOMY**

ABSTRACT: *The present work aims to conduct an unorthodox analysis of PT governments in Brazil, to analyze the causes of the interruption of the upward growth that the country experienced until 2010. For this, an analysis of the period of PT governments was conducted., from 2003 to 2016, to understand the origin, direction, and changes of macroeconomic policy in the period. Methodologically, the approach adopted has a historical-theoretical character centered on the description and analysis of the period of PT governments, from 2003 to 2016, to understand the origin, direction, and changes of macroeconomic policy in the period. There was a deceleration of the country's economy, which resulted in a deficit primary result and a negative value of GDP in 2014. However, it was found that the behavior of revenues rather than expenditures, which changed in the period analyzed, implying in the inflection of the negative fiscal results in the last years of the PT administration. In other words, the reduction in the primary result is due to the fall in revenue, and not to the increase in expenditure. Thus, the orthodox thesis that the economic slowdown in this period is due to excessive interventionism of the Dilma government's new development strategy and the expansion of government spending is rejected.*

Keywords: *PT governments; economic growth; low growth.*

REFERÊNCIAS

BASTOS, P. P. Z. Ascensão e crise do governo Dilma Rousseff e o golpe de 2016: poder estrutural, contradição e ideologia. **Revista de Economia Contemporânea**, Rio de Janeiro, n. esp., p. 1-63, 2017. Elocation e172129.

BIANCARELLI, A M. A Era Lula e sua questão econômica principal: crescimento, mercado interno e distribuição de renda. **Revista do Instituto de Estudos Brasileiros**, São Paulo, n. 58, p. 263-288, 2014.

BIELSCHOWSKY, R. Estratégia de desenvolvimento e as três frentes de expansão no Brasil: Um desafio conceitual. *In*: CALIXTRE, A. B.; BIANCARELLI, A. M.; CINTRA, M. A. M. (ed.). **Presente e futuro do desenvolvimento brasileiro**. Brasília: IPEA, 2014. p.115-134.

BLYTH, M. **Austerity: the history of a dangerous idea**. Oxford: Oxford University Press, 2013.

BOLLE, M. B. de. **Como matar a borboleta-azul**: uma crônica da era Dilma. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2016.

CARCANHOLO, M. D. Inserção externa e vulnerabilidade da Economia brasileira no governo Lula. *In*: MAGALHÃES, J.P. de A.. (org.). **Os Anos Lula**: contribuições críticas para um balanço crítico 2003-2010. Rio de Janeiro: Garamond, 2010. v. 1, p. 109-131.

CARNEIRO, R. Navegando a contravento: uma reflexão sobre o experimento desenvolvimentista do governo Dilma Rousseff. *In*: CARNEIRO, R.; BALTAR, P.; SARTI, F. (org.). **Para além da política econômica**. São Paulo: Ed. da Unesp Digital, 2018. p.11-54.

CARNEIRO, R. **Commodities, choques externos e crescimento**: reflexões sobre a América Latina. Santiago de Chile: CEPAL, 2012.

CARNEIRO, R. (org.) **A supremacia dos mercados e a política econômica do governo Lula**. São Paulo: Ed. da Unesp, 2006.

CARVALHO, L. **Valsa Brasileira**: do boom ao caos econômico. São Paulo: Todavia, 2018.

GENTIL, D.; HEERMANN, J. A política fiscal do primeiro governo Dilma Rousseff: ortodoxia e retrocesso. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 26, n. 3 (61), p. 793-816, dez. 2017. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ecos/v26n3/1982-3533-ecos-26-03-793.pdf>. Acesso em: 27 fev. 2024.

GOBETTI, S. W.; ORAIR, R. O. Resultado primário e contabilidade criativa: reconstruindo as estatísticas fiscais “acima da linha” do governo geral. **Texto para discussão**, Brasília, n.2288, abr. 2017. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7717/1/td_2288.pdf. Acesso em: 27 fev. 2024.

MANTEGA, G. O primeiro ano da nova matriz econômica. **Valor Econômico**, 2012. Disponível em: <http://www.valor.com.br/brasil/2945092/o-primeiro-ano-da-nova-matriz-economica>. Acesso em: 12 mar. 2018.

MELLO, G.; ROSSI, P. Do industrialismo à austeridade: a política macro dos governos Dilma. *In*: CARNEIRO, R.; BALTAR, P.; SARTI, F. (org.). **Para além da política econômica**. São Paulo: Ed. da Unesp Digital, 2018. p.245-282.

MERCADANTE, A. **As bases do novo desenvolvimentismo no Brasil**: Análise do governo Lula (2003-2010). 2010. 509f. Tese (Doutorado em Ciências Econômicas) - Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2010.

MESQUITA, M. A política econômica do governo Dilma: a volta do experimentalismo. *In*: CENTRO DE DEBATE DE POLÍTICAS PÚBLICAS [CDPP]. **Sob a luz do Sol**: uma agenda para o Brasil. São Paulo: CDPP, 2014. Disponível em: <https://cdpp.org.br/wp-content/uploads/2017/02/CAPITULO-1.pdf?lang=pt&format=pdf>. Acesso em: 27 fev. 2024.

MORA, M. A evolução do crédito no Brasil entre 2003 e 2010. **Texto para discussão**, Brasília, n.2022, 2014. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3537/1/td2022.pdf>. Acesso em: 27 fev. 2024.

PINHO, C. E. S. Emergência e Declínio do Governo Dilma Rousseff à Luz das Capacidades do Estado Brasileiro (2011-2016). **Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento**, Brasília, v. 6, n. 1, p. 94-121, 2016. Disponível em:

https://assecor.org.br/wpfd_file/emergencia-e-declinio-do-governo-dilma-rousseff-a-luz-das-capacidades-do-estado-brasileiro-2011-2016/. Acesso em: 28 fev. 2024.

RUGITSKY, F. Do ensaio desenvolvimentista à austeridade: Uma leitura kaleckiana *In*: BELLUZZO, L. G. de M.; BASTOS, P. Z. (org.). **Austeridade para quem?:** Balanço e perspectivas do governo Dilma Rousseff. São Paulo: Carta Maior, 2015. p.131-138. Disponível em: <http://www.luizfernandodepaula.com.br/ups/belluzzo-e-bastos-2015-austeridade-para-quem.pdf>. Acesso em: 28 fev. 2024.

SAAD-FILHO, A.; MORAIS, L. Da economia política à política econômica: o novodesenvolvimentismo e o governo Lula. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 31, n. 4, 2011.

SAMPAIO Jr., P. de A. **Crônica de uma crise anunciada:** crítica à economia política de Lula e Dilma. São Paulo: SG-Amarante Editorial, 2017.

SANTOS, F. L. B. dos. **Além do PT:** a crise da esquerda brasileira em perspectiva latino-americana. São Paulo: Elefante, 2016.

SICSU, J. Brasil: é uma depressão, não foi apenas uma recessão. **Revista de Economia Contemporânea**, Rio de Janeiro, v. 23, n. 1, p. 1-41, jan./abr. 2019. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rec/v23n1/1980-5527-rec-23-01-e192312.pdf>. Acesso em: 28 fev. 2024.

SINGER, A. Cutucando onças com varas curtas: O ensaio desenvolvimentista no primeiro mandato de Dilma Rousseff (2011-2014). **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, n. 102, 2015.

TORRES FILHO, E. T. O estouro de bolhas especulativas recentes: os casos dos Estados Unidos e do Japão. *In*: CALIXTRE, A. B.; BIANCARELLI, A. M.; CINTRA, M. A. M. (ed.). **Presente e futuro do desenvolvimento brasileiro**. Brasília: IPEA, 2014. p.625-645.