



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE OURO PRETO
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS E APLICADAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS**

FELIPE EMERENCIANO NORONHA

**ECONOMIA BRASILEIRA: BREVE ANÁLISE DOS GOVERNOS FHC, LULA E
DILMA**

MARIANA

2019

FELIPE EMERENCIANO NORONHA

**ECONOMIA BRASILEIRA: BREVE ANÁLISE DOS GOVERNOS FHC, LULA E
DILMA**

Monografia apresentada ao curso de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Ouro Preto como requisito para a obtenção do título de bacharel em Ciências Econômicas.

Orientador: Prof. Dr. André Mourthé de Oliveira

MARIANA

2019

N852e Noronha, Felipe Emerenciano.
Economia Brasileira [manuscrito]: Breve análise dos governos FHC, Lula e
Dilma / Felipe Emerenciano Noronha. - 2019.

48f.: il.; color, graf.; tabs.

Orientador: Prof. Dr. André Mourthé de Oliveira.

Monografia (Graduação). Universidade Federal de Ouro Preto. Instituto de
Ciências Sociais Aplicadas. Departamento de Ciências Econômicas e
Gerenciais.

1. Políticas econômicas. 2. Controle inflacionário. 3. Crescimento econômico.
I. Oliveira, André Mourthé de. II. Universidade Federal de Ouro Preto. III.
Titulo.

CDU: 338.1(81)

Catálogo: ficha.sisbin@ufop.edu.br



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL DE OURO PRETO
REITORIA
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS E APLICADAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS



FOLHA DE APROVAÇÃO

Felipe Emerenciano Noronha

Economia Brasileira: breve análise dos governos FHC, Lula e Dilma

Membros da banca

André Mourthé de Oliveira - Doutor - UFOP
Paulo Roberto de Oliveira - Pós Doutor - UFOP
Daniel do Val Cosentino - Doutor - UFOP

Versão final
Aprovado em 09 de dezembro de 2019

De acordo

Professor Orientador - André Mourthé de Oliveira



Documento assinado eletronicamente por **Andre Mourthe de Oliveira, PROFESSOR DE MAGISTERIO SUPERIOR**, em 18/12/2019, às 20:22, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.ufop.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **0029437** e o código CRC **94FDF8C1**.

Referência: Caso responda este documento, indicar expressamente o Processo nº 23109.204002/2019-81

SEI nº 0029437

R. Diogo de Vasconcelos, 122, - Bairro Pilar Ouro Preto/MG, CEP 35400-000
Telefone: - www.ufop.br

AGRADECIMENTOS

Agradeço, primeiramente, a Deus, por ter me dado a possibilidade de estar aqui e por ter me dado força em toda a caminhada.

Aos meus pais, Celestino e Márcia, pelo amor incondicional, apoio, incentivo e por acreditarem em meu sonho.

À minha avó Tina e ao inesquecível vô Diga (*in memoriam*), pessoas sem as quais jamais poderia ter chegado tão longe.

À minha esposa Raquel, por ter sido companheira, amiga, e por ter me ajudado a não desistir dos meus sonhos

Ao meu irmão, Luquinha, por todo amor dedicado a mim e a força demonstrada através dos gestos e palavras.

A esta Instituição, servidores e seu corpo docente que viabilizaram a minha caminhada neste curso.

Aos colegas, que posso hoje chamar de amigos: Filipão, Kátia, Bethânia, Chico e Márcio, pela força ao longo do curso.

Ao meu orientador, André Mourthe, pelo suporte, correções e incentivos. E à banca que aceitou ceder seu tempo e suas contribuições para meu trabalho.

A todos, muito obrigado!

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Dívida Total Média Bruta X Líquida do Setor Público (% do PIB) – 2001 a 2015.....	26
Gráfico 2 – Taxa Média de Resultado Primário Superavitário (% PIB) – 2003 a 2010.....	27
Gráfico 3 – Taxa Média de Inflação IPCA – 2003 a 2010	28
Gráfico 4 – Taxa Média de Produção Industrial (% do PIB) – 2003 a 2010.....	34
Gráfico 5 – Taxa Média de Crescimento do PIB (%) – 2003 a 2010.....	34
Gráfico 6 – Taxa Média de Formação Bruta de Capital Fixo (% PIB) – 2011 a 2016.....	39
Gráfico 7 – Taxa Média de Juros SELIC – 2011 a 2016.....	40
Gráfico 8 – Taxa Média de Câmbio Reais (BRL)/Dólar Americano (USD) – 2011 a 2016...	42
Gráfico 9 – Taxa Média de Desemprego (Metodologia ILO) – 2011 a 2016	42
Gráfico 10 – Relação Média Dívida Bruta do Governo Central / PIB (%) – 2011 a 2016	43
Gráfico 11 – Taxa Média de Crescimento do PIB (%) – 2011 a 2016.....	44

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Brasil: taxas anuais de inflação (1994 a 2002)	16
Tabela 2 – Brasil: PIB e desemprego (1994-2002)	17
Tabela 3 – Brasil: Carga tributária e dívida mobiliária pública federal (1994-2002)	18

LISTA DE FIGURAS

- Figura 1** – Juros nos Dois Mandatos (dados diários de taxa Selic, em % ao ano)21
- Figura 2** – Necessidades de Financiamento do Setor Público (Acum. 12 meses, % do PIB) .23

LISTA DE SIGLAS E ACRÔNIMOS

FHC	Fernando Henrique Cardoso
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PFL	Partido da Frente Liberal
URV	Unidade Real de Valor
COPOM	Comité de Política Monetária
LOA	Lei Orçamentária Anual
FMI	Fundo Monetário Internacional
PIB	Produto Interno Bruto
PT	Partido dos Trabalhadores
BACEN	Banco Central
PPP	Parcerias Público-Privado
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
CAN	Comunidade Andina de Nações
CASA	Comunidade Sul Americana de Nações
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
IOF	Imposto sobre Operações Financeiras
PAC2	Programa de Aceleração do Crescimento 2
IPI	Imposto sobre Produtos Industrializados
PIS	Programa de Integração Social
COFINS	Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
FBCF	Formação Bruta de Capital Fixo
SELIC	Sistema Especial de Liquidação e de Custódia

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	12
1. FHC E O TRIPÉ MACROECONÔMICO	14
1.1 Rumores de mudança: o Plano Real.....	14
1.2 O governo FHC: continuidades e reformas Institucionais	16
1.3 O Tripé Macroeconômico	19
2. O GOVERNO LULA E A CRISE DE 2008	25
2.1 Primeiro mandato do governo Lula: uma visão geral	25
2.2 Corrente Novo-desenvolvimentista.....	30
2.3 A crise de 2008.....	32
3. O GOVERNO DILMA E OS DETERMINANTES DA CRISE ECONÔMICA	36
3.1 Primeiro mandato governo Dilma: uma herança.....	36
3.2 Segundo mandato governo Dilma: o choque recessivo.....	41
CONCLUSÃO.....	45
REFERÊNCIAS	47

RESUMO

Este trabalho pretende analisar as políticas econômicas adotadas no governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), no governo de Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010) e no governo de Dilma Rousseff (2011-2016). A partir da observação das tomadas de decisões dos governos em relação a diferentes cenários econômicos, principalmente na busca pelo controle inflacionário e pelo crescimento econômico, foi deduzido que uma breve análise comparativa dos principais indicadores macroeconômicos seria relevante. Seguindo essa linha, fez-se uma revisão da literatura referente, tratando também de alguns dados de instituições como Banco Central do Brasil, IPEA e Banco Mundial. Como resultado, notou-se que o governo de Fernando Henrique teve um foco na estabilidade monetária, enquanto o governo Lula foi focado no crescimento econômico, com uma atenção especial às políticas sociais. O governo Dilma, por sua vez, implantou medidas para a retomada do crescimento econômico no cenário pós-crise de 2008, embora uma forte recessão tenha minado parte do potencial de suas políticas, doravante culminando no impeachment da presidenta. Cada governo, portanto, implementou suas políticas econômicas de acordo com o cenário em que se encontrava, quer fosse com o objetivo de controle inflacionário, busca do crescimento econômico ou para a superação de choques na economia.

Palavras-chave: Políticas econômicas. Controle inflacionário. Crescimento econômico.

ABSTRACT

The goal of this work is to analyse the economic policies adopted during the governments of Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), Luis Inácio Lula da Silva (2003-2010) and Dilma Rousseff (2011-2016). From the observation of the decision-making of these governments in reference to different economic scenarios, mainly the search for the inflationary control and the economic growth, it was concluded that a brief comparative analysis of the main macroeconomic indicators would be relevant. Following this, a literature review was performed, as like the treatment of some relevant data of institutions like the Brazilian Central Bank (BACEN), IPEA, and World Bank. As a result, it was noticed that Fernando Henrique's government focused on the matter of monetary stability, while Lula's government had a focus on the economic growth, with a special attention to social policies. The Dilma's government, otherwise, took measures for the return of the economic growth in the post-2008 crisis's scenario, however a strong recession has undermined her policies, culminating in the president's impeachment. Each government so has implemented its economic policies based on the current scenario, whether aiming on the inflationary control, pursuit of the economic growth, or for surpassing shocks in the economy.

Keywords: Economic policies. Inflationary control. Economic growth.

INTRODUÇÃO

A política econômica brasileira é definida pelas tomadas de decisões do governo que visam a alcançar seus objetivos por meio de regimes econômicos, que se dividem entre as políticas monetárias, fiscal e cambial. O principal ofício do poder público no Brasil é zelar pelo bem comum. Entretanto, para alcançar esse objetivo, o governo, enquanto agente regulador do sistema econômico, tem a necessidade de administrar determinadas variáveis a fim de buscar o crescimento e o desenvolvimento econômico, além de providenciar condições favoráveis à população.

Com a finalidade de cumprir seu papel regulador, o Estado direciona as atividades econômicas mediante leis e disposições administrativas, dentre outras ações. O governo também deve trabalhar em prol de promover o acesso a bens e serviços essenciais, sobretudo educação, saúde, segurança, transporte e justiça. Além disso, o Estado também acumula a função redistributiva, a qual tem como objetivo assistir a parcela menos favorecida da população. Suas diretrizes econômicas e sociais precisam priorizar a distribuição de renda de maneira igualitária. Contudo, sua atribuição mais importante é a de conservar a economia estabilizada, gerenciando os grandes agregados macroeconômicos, como as taxas de inflação, desemprego e nível de produção. Uma boa gestão do governo tem como resultado o bom funcionamento do sistema econômico. Tendo em mente essas atribuições, é possível analisar e compreender as diferentes medidas tomadas por um governo em diferentes momentos da economia.

Diante disso, o presente trabalho tem como objetivo analisar as políticas econômicas dos governos de Fernando Henrique Cardoso, Luís Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff, a relação entre elas e os impactos que causaram na economia brasileira. Para alcançar nosso objetivo, este trabalho foi organizado em três capítulos. No primeiro, discorremos sobre o plano real, sua continuidade no governo FHC, a criação do tripé macroeconômico. Já no capítulo dois, analisamos a sequência dessas políticas no governo Lula e a implantação de uma nova política econômica, associando de modo inovador políticas neoliberais às neodesenvolvimentistas, resultando em uma política econômica híbrida. Por fim, no capítulo três, tratamos da economia no governo Dilma, a qual se desenvolveu por meio da continuidade das medidas adotadas por Lula, porém, em um cenário bastante diferente e hostil, marcado pelo início da recessão econômica que impactava o país e que culminou numa crise econômica intensa, a partir de 2015, que levou ao seu impeachment.

Dessa forma, acreditamos ser possível compreender um pouco mais os avanços e retrocessos de nossa economia no período analisado.

1. FHC E O TRIPÉ MACROECONÔMICO

1.1 Rumores de mudança: o Plano Real

Fernando Henrique Cardoso tomou posse no dia 1º de janeiro de 1995, após ser eleito democraticamente pelo povo brasileiro com 55% dos votos válidos no 1º turno. Antes disso, foi ministro da Fazenda no governo Itamar Franco. A estabilidade econômica e o controle da inflação alcançadas por intermédio do Plano Real foram fatores determinantes para a sua candidatura à Presidência da República. Somado a isso, a aliança entre o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) e o Partido da Frente Liberal (PFL), posteriormente transformado em Partido Democratas, efetivaram sua eleição.

Fernando Henrique, sociólogo e respeitado intelectual, popularmente chamado de FHC, foi de Ministro da Fazenda a Presidente da República devido, como já mencionado anteriormente, ao suposto êxito do Plano Real, no qual FHC teve importante papel ao lado de um grupo de economistas, do qual faziam parte nomes como Pécio Arida, André Lara Resende, Francisco Lopes, Gustavo Franco, Pedro Malan, Edmar Bacha e Winston Fritsch. O Plano Real foi o programa brasileiro de estabilização econômica que viabilizou o fim da elevada inflação no Brasil, situação que perdurava há aproximadamente trinta anos. Neste período, os pacotes econômicos foram marcados por medidas como congelamento de preços. Esse programa tinha como objetivo:

combater um tipo específico de inflação, a inflação inercial, que possui características próprias, a sua autoalimentação. A inflação inercial se autoalimenta e tende a inviabilizar a moeda na sua função de reserva de valor, perdendo credibilidade e fazendo com que os agentes econômicos procurem se desfazer da moeda rapidamente, pois sabem que de um dia para outro seu poder de compra se reduz significativamente. Também por isso o Plano Real veio acompanhado da implantação de uma nova moeda (GRASEL, 2005, p. 3).

Para alcançar esse objetivo, foi preciso o desenvolvimento de três etapas: O Programa de Ação Imediata, a criação da URV (Unidade Real de Valor) e a implementação da nova moeda, o Real, conforme evidencia Ianoni (2009). O Programa de Ação Imediata se constituiu de um conjunto de medidas econômicas elaborado em julho de 1993, que preparou o terreno para a efetiva implantação do Plano Real um ano depois. Esse programa, segundo Ianoni (2009), indigitou a necessidade de corte de gastos públicos, recuperação da receita, austeridade no relacionamento com estados e municípios por meio do corte de repasses inconstitucionais, forçando estados e municípios a equilibrarem seus gastos através de cortes,

e ajustes nos bancos estaduais, algumas vezes por meio da intervenção do Banco Central, redefinindo as funções dos Bancos Federais, promovendo o enxugamento da estrutura, esquivando-se da concorrência recíproca e predatória, punindo irregularidades por meio da Lei do Colarinho Branco e, por fim, privatizando empresas das esferas siderúrgicas, petroquímicas e de fertilizantes.

Dando continuidade ao plano, após “aprovada a fase fiscal com uma emenda relevante na Constituição de 1988, entrou em vigor, em 1º de março, a medida provisória 434, da URV” (IANONI, 2009). Essa etapa promoveu a transformação dos salários e dos benefícios previdenciários, o que gerou a neutralidade distributiva. Por fim, ocorreu a entrada em circulação da moeda Real, em primeiro de julho, “(...) concluindo uma etapa fundamental da estratégia política de grande envergadura. O impacto do plano de estabilização sobre a hiperinflação foi imediato” (Ibidem). É importante ressaltar, no entanto, que neste momento, FHC já havia deixado o Ministério da Fazenda para candidatar-se ao cargo de Presidente da República.

Cabe ainda ressaltar que o que sustentou a implantação da nova moeda foram, segundo Grasel (2005), a âncora cambial, a abertura econômica e a base monetária rígida (taxa juros altos), esses pilares permitiram que o Plano Real se mantivesse e obtivesse êxito. Grasel (2005) explica que diante de processos de inflação elevada e persistente, os agentes econômicos perdem a confiança na moeda e procuram se desfazer dela o mais rapidamente possível. Diante disso, o desafio do plano era implantar uma nova moeda e restabelecer a confiança nela. Sendo assim, foi instituída a âncora cambial, ou seja, o atrelamento do real ao dólar. Associado a isso, foi mantida uma taxa de câmbio valorizada que facilitava as importações e, conseqüentemente, dificultava as exportações. E por fim, na tentativa de dificultar a capacidade de remarcação de preços para as empresas no mercado interno, foi incluída a base monetária rígida com a finalidade de sustentar a taxa de juros elevada a fim de manter um controle enrijecido da demanda efetiva e esquivar-se das oscilações e instabilidade econômica. “A macroeconomia mostra que uma taxa de juros que favorece o emprestador tende a estimular a poupança e desestimular os gastos em consumo e investimento, a demanda efetiva” (GRASEL, 2005).

É nesse cenário de intensas mudanças econômicas que FHC torna-se presidente do Brasil e a ampla aliança partidária que sustentou a candidatura e o governo, já mencionada anteriormente, possibilitou ao novo presidente contar com uma sólida base de apoio parlamentar. Isso permitiu a continuidade da política econômica e a aprovação de inúmeras reformas constitucionais, sobre as quais discorreremos a seguir.

1.2 O governo FHC: continuidades e reformas Institucionais

Após tomar posse como presidente da República, em janeiro de 1995, Fernando Henrique tinha como objetivo a continuação do plano de estabilização monetária e econômica, dando ênfase ao fortalecimento da estabilidade de preços. Para isso, seria necessária a adoção de algumas medidas que contribuíssem para o crescimento sustentável da economia. Nesse sentido, o governo FHC:

Durante o primeiro mandato, os esforços de política fiscal foram canalizados para uma proposta de reforma estrutural, especialmente com a tentativa de aprovação de emendas constitucionais e de legislação voltada para a redução do déficit previdenciário e alterações na estrutura administrativa do setor público, além de ações patrimoniais como a privatização e o reconhecimento de passivos contingentes. Adicionalmente, o governo federal envidou esforços para conter a expansão fiscal dos governos subnacionais (OLIVEIRA; TUROLLA, 2003, p. 196).

Além disso, o presidente tentou quebrar o monopólio do Petróleo, que desde 1953 estava nas mãos da Petrobras e manteve uma política econômica monetária subordinada à âncora cambial que permitiu que a inflação se mantivesse em baixos níveis, como nos mostra a tabela abaixo:

Tabela 1 – Brasil: taxas anuais de inflação (1994 a 2002)

Ano	IGP-DI	IGP-M	IPC	INPC	IPCA
1994	1.093,89	1.246,62	1.237,99	929,32	916,46
1995	14,78	15,25	25,91	21,98	22,41
1996	9,34	9,20	11,34	9,12	9,56
1997	7,48	7,74	7,21	4,34	5,22
1998	1,70	1,78	1,66	2,49	1,65
1999	19,98	20,10	9,12	8,43	8,94
2000	9,81	9,95	6,21	5,21	5,97
2001	10,40	10,38	7,94	9,44	7,67
2002	26,41	25,31	12,18	14,74	12,53

Fonte: Conjuntura Econômica (2003 *apud* Grasel, 2005)

De um lado, podemos observar uma estabilização monetária, com o controle da inflação que perdurava por décadas. Conforme aponta Ianoni (2009), foram feitos doze planos de estabilização monetária entre os anos de 1979 e 1991, que envolveram de Figueiredo a Collor e sete ministros da Fazenda, sendo que esses planos não tiveram efeito de longo prazo no controle da inflação. Já no Plano Real, é notório o impacto positivo causado por meio de

sua implantação, que já nos primeiros meses possibilitou uma redução significativa em valores percentuais da inflação. No ano de 1994, a maioria dos índices de inflação superaram, na média, os 900,00 pontos percentuais. Quando comparadas aos anos seguintes ao Plano Real, esse valor apresenta uma significativa redução, tendo o índice IPC (FGV) o valor percentual de 25,91 e o índice IGP-M (FGV) o valor percentual de 15,25.

Por outro lado, com a redução da demanda efetiva, causada pela sustentação do tripé do Plano Real, a economia mostrava instabilidade. A abertura econômica e o câmbio excessivamente valorizado causaram um efeito colateral: as importações passaram a ser estimuladas. Com isso, os mercados interno e externo para as empresas brasileiras foram reduzidos, o que obrigava as empresas nacionais a reduzirem os preços para entrarem na concorrência. Além disso, com os juros elevados e cortes nos gastos públicos, as empresas nacionais sentiram uma redução do faturamento e um aumento dos custos de produção, o que levou muitas dessas empresas à falência e, como consequência, houve o fenômeno do desemprego desenfreado. Com o aumento do desemprego, juros altos e cortes nos gastos públicos, o crescimento econômico começou a sofrer impactos, como podemos ver na tabela abaixo:

Tabela 2 – Brasil: PIB e desemprego (1994-2002)

Ano	PIB (R\$ milhões a preço de 2002)	Δ% Real	Taxa Desemprego (média / ano)
1994	1.102.917	5,9	5,1
1995	1.149.502	4,2	4,6
1996	1.180.063	2,7	5,4
1997	1.218.667	3,3	5,7
1998	1.220.275	0,1	7,6
1999	1.229.860	0,8	7,6
2000	1.283.490	4,4	7,1
2001	1.301.655	1,4	6,2
2002	1.321.490	1,5	7,1

Fonte: PIB (2003 *apud* Grasel 2005) e Desemprego (2003 *apud* Grasel 2005).

Contudo, apesar da estabilização monetária, certas medidas tomadas por FHC trouxeram impactos negativos para o crescimento econômico, tais como o agravamento do desemprego, tanto no campo como na cidade, a queda do consumo ocasionada pelos juros altos, a falência de empresas e aumento do déficit primário, o que impedia a retomada do crescimento.

Cabe ressaltar que, durante os primeiros anos do Programa de Estabilidade, a economia brasileira sofreu com choques externos, como as crises mexicana, asiática e russa. Nesses períodos, conforme mencionam Oliveira e Turolla (2003), foram promovidas contrações monetárias para evitar a saída de divisas em larga escala que ameaçasse a defesa do regime de bandas cambiais.

Além disso, a contração monetária teve efeitos também sobre o setor público. Com o aumento dos juros sobre a dívida pública, foi impulsionada a expansão fiscal, que, por sua vez, ocasionou um aumento no déficit primário. A deterioração dos dois componentes do déficit público, o déficit primário e a despesa de juros geraram, como consequência, um quadro de instabilidade fiscal. Como o déficit primário não podia mais ser financiado por emissão de moedas devido aos princípios de sustentação do Plano Real, a solução passou a ser financiá-lo com o aumento da participação do setor público no PIB (receita tributária) e o endividamento público, conforme aponta Grasel (2005). Segue, abaixo, uma tabela com a evolução do aumento do déficit primário:

Tabela 3 – Brasil: Carga tributária e dívida mobiliária pública federal (1994-2002)

Ano	PIB nominal (R\$ bilhões)	Carga Tribut. (% PIB)	DMPF * (R\$ bilhões)	DMPF * (% PIB)
1994	349,2	29,46	61,7	17,66
1995	646,1	29,76	108,4	16,77
1996	778,8	28,97	176,2	22,62
1997	870,7	29,03	255,5	29,34
1998	914,1	29,74	323,8	35,42
1999	973,8	32,15	414,9	42,60
2000	1.101,2	33,18	510,6	46,36
2001	1.200,0	34,36	624,0	52,00
2002	1.321,4	35,86	623,1	47,15

Fonte: Carga Tributária – SRF (2003 *apud* Grasel 2005). (*) **DMPF** = Dívida Mobiliária Pública Federal – Conjuntura Econômica (2003 *apud* Grasel 2005). PIB Nominal – IBGE (IPEADData). Para 2002, resultados preliminares estimados a partir das contas nacionais trimestrais.

Mesmo assim, Fernando Henrique Cardoso foi reeleito em 1998, tornando-se o primeiro presidente brasileiro a exercer dois mandatos consecutivos.

Nesse cenário, com o baixo crescimento brasileiro, foi necessária a implantação de uma nova política que possibilitasse a retomada do crescimento sustentado. Diante disso, foi criado o tripé macroeconômico, sobre o qual explicaremos a seguir.

1.3 O Tripé Macroeconômico

Com o baixo crescimento econômico brasileiro no primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso, a partir do fim de 1998 e começo de 1999 foi necessária uma mudança na política econômica. Para isso, o modelo de sustentação do tripé do Plano Real baseado na ancoragem cambial, abertura econômica e base monetária rígida, foi substituído no segundo mandato de FHC, o que ficou conhecido por tripé macroeconômico.

Diante deste cenário, o então Presidente do Banco Central, Armínio Fraga, apresentou, em 14 de junho de 1999, em uma participação no Programa Roda Viva, as novas mudanças da política econômica que estava sendo adotada:

O que se tem hoje é uma mudança que dá à taxa de câmbio uma função diferente da função que ela tinha antes. Antes o Governo dizia para a taxa de câmbio: ‘Você toma conta da inflação.’ e dizia para a taxa de juros: ‘Você toma conta do balanço de pagamentos.’, que é um regime de taxa de câmbio fixa. Hoje nós estamos escalando o time de forma diferente. Nós estamos dizendo para taxa de câmbio: ‘você toma conta do balanço de pagamentos’ e para taxa de juros: ‘você toma conta da inflação’. Agora, nada disso funciona sem uma boa política fiscal (FRAGA, 1999 *apud* SILVA, 2016).

Dessa forma, a taxa básica de juros passou a ser o principal instrumento de controle da inflação, pois associado ao regime de metas de inflação, o manuseio da taxa Selic permite o controle da inflação quando estabelecida a meta de inflação de um dado período. Essa nova política, permitiu com que o mercado definisse o preço do Real, gerando como consequência uma desvalorização da moeda frente ao Dólar e possibilitando um controle na balança de pagamentos, que vinha apresentando saldos negativos devido à ancoragem cambial adotada na política anterior.

O tripé macroeconômico é formado por três elementos:

a) Câmbio Flutuante: O preço de uma moeda em relação a outra, no mercado, é determinado de acordo com a oferta e a procura por aquela moeda;

b) Meta de inflação: A cada ano, o Governo Federal estabelece uma meta de inflação para a economia. Dessa forma, durante o ano ocorrem algumas reuniões promovidas pelo Comitê de Política Monetária (COPOM) para determinar qual deverá ser a taxa de juros (Selic) para atingir a inflação desejada;

c) Meta Fiscal: É uma meta definida anualmente pelo Congresso Nacional, por meio da Lei Orçamentária Anual (LOA), que apresenta as expectativas de receita arrecadada menos a de gastos. Para um bom gerenciamento das contas públicas, é necessária a elaboração de um planejamento orçamentário.

Posto isto, um determinado governo estabelece essas medidas de forma a impulsionar um crescimento econômico sustentável, além de aumentar a credibilidade do governo e a confiança dos investidores nacionais e internacionais.

Conforme mencionam Oliveira e Turolla (2003), entre os anos de 1995 e 1998, o plano de estabilização monetária desencadeou uma série de desequilíbrios fiscais e externos. Sendo assim, a nova política econômica adotada permitiu mudanças nas políticas cambial, monetária e fiscal, sobre as quais veremos a seguir.

O regime cambial adotado pela nova política econômica diverge do regime adotado anteriormente. Se antes o regime cambial adotado era o de câmbio fixo, flexibilizado pelas bandas cambiais que permitiu um controle inflacionário através da realização de operações financeiras no mercado de câmbio, agora, a nova política baseava-se em um regime de câmbio de flutuação suja, que tinha como objetivo a reversão dos déficits em conta corrente, como apontam Oliveira e Turolla (2003), p. 202:

O período foi, portanto, marcado por uma combinação insustentável. De um lado, o saldo em transações reais deteriorou-se em função da economia mais aberta com taxa de câmbio apreciada. De outro lado, o regime cambial levou a uma acumulação de passivos externos, resultando em despesas crescentes na conta de rendas. Observou-se, em consequência, uma deterioração quase contínua do saldo em transações correntes durante o período do Plano Real. O déficit em conta corrente saltou de menos de US\$2 bilhões em 1994 para níveis superiores a US\$33 bilhões no fim de 1998, superando 4% do PIB.

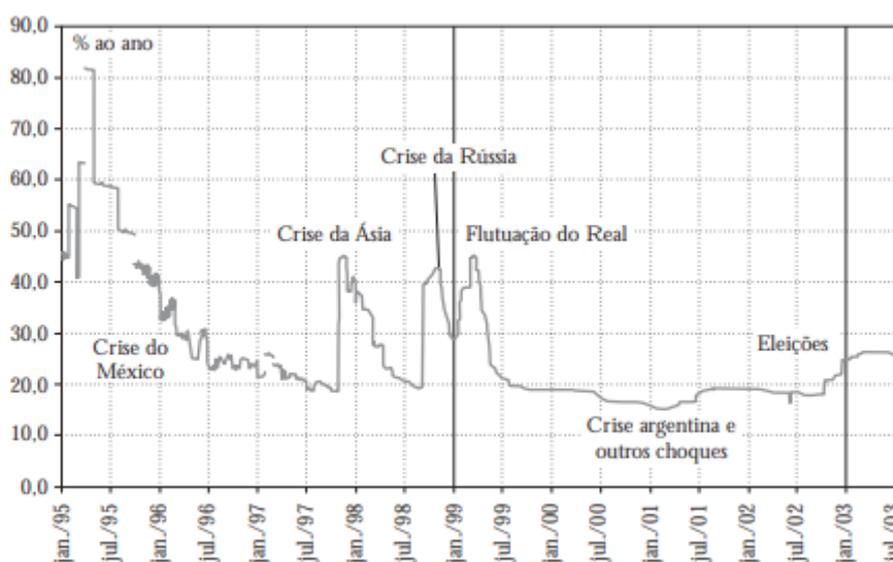
Portanto, a possibilidade de ajuste na conta corrente foi uma das principais consequências positivas da adoção do regime de câmbio flutuante, que deu a possibilidade de redução do déficit em conta corrente e permitiu, nos próximos anos, a apresentação de pequenos superávits. Isso foi possível devido a uma combinação entre a estabilização dos pagamentos relativos aos serviços de fatores e uma queda no saldo dos bens e serviços não-fatores. Além disso, boa parte do ajuste em conta corrente se deriva da baixa absorção interna da economia, pois, com a taxa de câmbio depreciada, os produtos brasileiros tiveram uma elevação na sua competitividade tanto no mercado interno quanto no mercado externo, sendo possível a reversão do saldo em conta corrente através do comércio exterior de bens e serviços, dada a estabilidade no saldo de rendas, conforme afirmam Oliveira e Turolla (2003).

Além da mudança no regime cambial, houve também algumas mudanças no regime monetário, sendo a principal delas a substituição da ancoragem fixa pela criação das metas de inflação. Se antes o regime antigo era ajustado através do câmbio administrado, a partir da criação do novo regime, foram criadas metas de inflação para o controle da volatilidade dos

preços. As metas de inflação eram definidas pelo Conselho Monetário Nacional e executadas pelo Banco Central através da taxa Selic.

Contudo, com a implantação do regime de metas de inflação, algumas incertezas surgiram, pois não seria possível determinar como ficariam as variáveis de nível de equilíbrio da taxa de câmbio e o coeficiente de repasse da desvalorização cambial para os níveis de preço, dado que ocorrera uma experiência negativa com o México na flutuação do câmbio, o que desencadeou uma crise no ano de 1994, crise essa causada pela desvalorização progressiva e controlada do peso mexicano em relação ao dólar, causando, a partir de então, uma inflação muito alta. Sendo assim, em pouco tempo houve um forte desequilíbrio econômico, um déficit na balança de pagamentos e fuga de capitais, levando muitas empresas à falência por causa da falta de competitividade no mercado externo. Porém, a economia brasileira não sofreu consequências negativas relacionadas ao aumento dos preços após a implantação do novo regime de metas de inflação. Em contrapartida, alguns fatores contribuíram para a retomada da estabilidade das expectativas de inflação, como apontam Oliveira e Turolla (2003), sendo os principais deles: o próprio ambiente de preços estáveis que já permaneciam por mais de quatro anos; os ganhos de eficiência associados à maior exposição da economia ao mercado mundial; e o ambiente recessivo da economia, ocorrido pela crise da Rússia no ano de 1998. Portanto, com este cenário, a partir da mudança do regime monetário houve uma redução no nível e uma estabilização na volatilidade das taxas de juros, conforme pode ser observado na Figura 1 abaixo:

Figura 1 - Juros nos Dois Mandatos (dados diários de taxa Selic, em % ao ano)



Fonte: Oliveira e Turolla (2003)

Além dos regimes cambial e monetário, o regime fiscal sofreu algumas alterações na nova política do segundo mandato do governo de Fernando Henrique Cardoso. No mandato anterior, o governo FHC tinha como prioridade algumas reformas estruturais, conforme apontam Oliveira e Turolla (2003), p. 199:

Entre as iniciativas fiscais do primeiro mandato, as mais importantes foram as propostas de emenda constitucional – conhecidas como Reforma da Previdência e Reforma Administrativa –; a lei que possibilitou o refinanciamento de dívidas estaduais e municipais; o ajuste patrimonial por meio de privatizações; e o reconhecimento de passivos contingentes (os chamados “esqueletos”).

Entretanto, mesmo com os ajustes fiscais implantados no primeiro mandato do governo, alguns problemas foram desencadeados, dado que, com a crise asiática em 1997, houve um aumento do déficit primário ocorrido pela redução da arrecadação tributária e pelo aumento da despesa com juros causados pelos choques externos, como crises internacionais, que obrigou o governo a aumentar os juros internos, como consequência do regime de ancoragem cambial vigente. Dessa forma, com a queda de confiança no governo federal associado à instabilidade financeira, o ajuste fiscal se tornou inconsistente e agravou-se no final do primeiro mandato de FHC.

Diante disso, o governo estabeleceu um novo ajuste fiscal voltado para a geração de superávits primários, com ênfase em um aumento de receitas e uma redução de despesas.

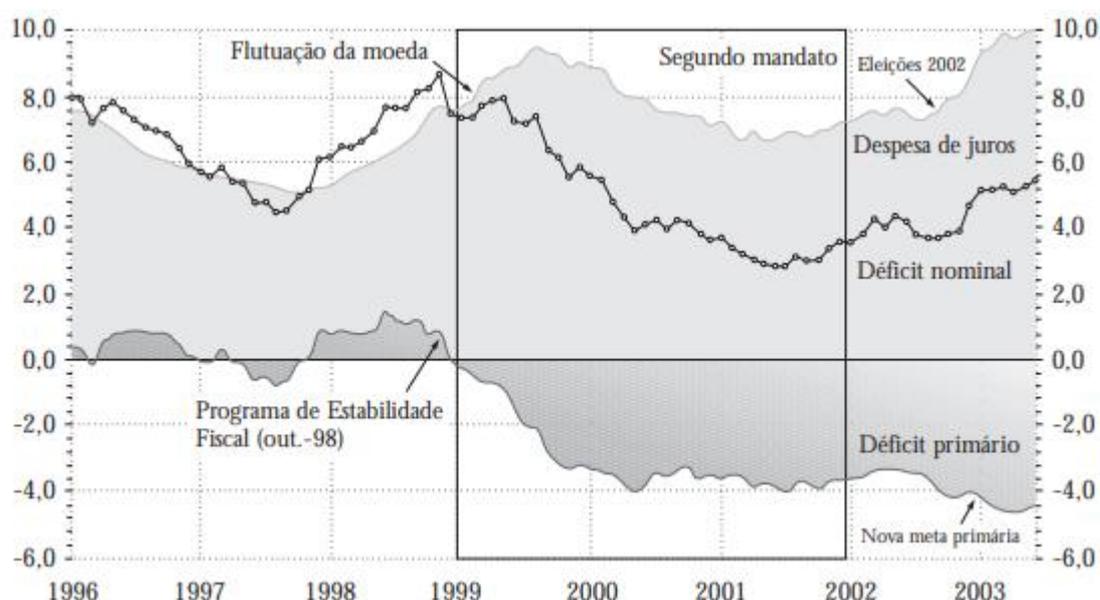
O segundo mandato foi marcado por mudanças na área fiscal. Essas mudanças tiveram início em parte ainda durante o primeiro mandato, mas, devido a seu alcance, só foram apresentar resultados no período posterior. A principal alteração, de impacto imediato, foi a introdução do Plano de Estabilidade Fiscal, em outubro de 1998, que passou a estipular o patamar de superávit primário do setor público necessário para a estabilização da razão dívida/produto. Foram criadas metas de superávit primário, desenhadas para estabilizar a razão entre a Dívida Líquida do Setor Público (DLSP) e o PIB (OLIVEIRA e TUROLLA, 2003, p. 199).

Segundo Oliveira e Turolla (2003), com o plano de estabilidade em vigor além do regime econômico cambial e monetário, o governo retomou a sua confiança na economia e superou a crise de 1999, possibilitando uma redução, até meados de 2001, das despesas financeiras do setor público. Entretanto, no ano de 2001, teve início um novo ciclo de contração monetária, que foi relacionado a choques externos e internos daquele período e agravado pela instabilidade da chegada do ciclo eleitoral. A figura 2, abaixo, demonstra a necessidade de financiamento do setor público com a elaboração do programa de estabilidade.

Cabe ressaltar que, através do plano de estabilidade fiscal, o governo assinou um acordo com o FMI que permitiu um forte ajuste fiscal, a retomada da estabilidade macroeconômica, a elaboração de uma política monetária e cambial para a retomada da

confiança na economia e o prosseguimento da abertura econômica. No referido acordo, foram estabelecidas algumas metas de superávits primários a cada trimestre. Uma vez tendo sido cumpridas as metas, ficavam disponíveis ao governo novos saques de recursos que, somados, poderiam chegar até US\$ 41 bilhões. Além disso, o programa contribuiu, também, para a aprovação da Reforma da Gestão Pública e da Reforma da Previdência, conforme aponta o Ministério da Fazenda (1998).

Figura 2 - Necessidades de Financiamento do Setor Público (Acum. 12 meses, % do PIB)



Fonte: Oliveira e Turolla (2003)

Dessa forma, com a elaboração do tripé macroeconômico, a economia brasileira possuía os fatores necessários para a retomada do crescimento e desenvolvimento sustentável, além do alcance da estabilidade econômica e a permanência da estabilidade monetária. Com a superação da crise, de 1999 até o fim dos anos 2000, a economia se manteve estável, conforme explicam Oliveira e Turolla (2003), p. 208:

A recuperação do país diante da crise de 1999 desmentiu as previsões mais pessimistas. Não houve ruptura na rolagem da dívida pública; a inflação ao consumidor acumulada em doze meses não saiu da casa de um dígito e o PIB não apresentou queda em termos reais no ano. Após a recuperação da crise cambial, verificou-se um período de relativa estabilidade financeira que atravessou o ano 2000. Naquele período, a taxa de câmbio flutuou ao redor do patamar de R\$1,80 por dólar e os juros permaneceram em queda. Atingiu-se no dia 15 de março de 2001 o patamar mais baixo em termos nominais da história da taxa Selic, de 15,1% ao ano. A relativa calma foi interrompida ainda no primeiro trimestre do ano 2001, quando a taxa Selic retomou um movimento de alta.

Nesse contexto, houve uma ruptura no período de estabilidade, pois fatores externos e internos contribuíram para a reversão do bom momento da economia brasileira, sendo esses: a crise de oferta de energia elétrica, a desaceleração da economia norte-americana, a crise da economia argentina, os atentados de 11 de setembro de 2001 e os escândalos contábeis que afetaram empresas norte-americanas, além das incertezas geradas com a chegada do período eleitoral, que contribuíram para uma forte depreciação do câmbio e combaliram os investimentos produtivos no país, conforme explicam Oliveira e Turolla (2003).

Sendo assim, o governo de Fernando Henrique Cardoso, contribuiu com mudanças importantes na economia brasileira durante os dois mandatos, deixando pontos positivos e, também, negativos quanto às medidas econômicas adotadas. Dessa forma,

O primeiro período FHC marcou a conquista da estabilidade de preços e a promoção de um novo marco regulatório nos segmentos de infraestrutura, embora com elevados custos do ponto de vista do equilíbrio do balanço de pagamentos. O período do segundo mandato marcou o restabelecimento de políticas monetária e cambial mais equilibradas, que criaram as condições de solvência tanto do setor público como do setor externo (OLIVEIRA e TUROLLA, 2003, p. 214).

Ademais, a exposição da economia brasileira a choques externos e internos colaboraram para a interrupção do crescimento e desenvolvimento brasileiro, causando desequilíbrios em toda e esfera econômica brasileira.

Por fim, diante desse cenário, o candidato à Presidência da República Luís Inácio Lula da Silva é eleito em 2002, causando incertezas e desconfiança quanto à economia brasileira, por se tratar de um candidato de esquerda, além de sua vitória ter provocado, como consequência, uma elevação no chamado Risco Brasil.

2. O GOVERNO LULA E A CRISE DE 2008

2.1 Primeiro mandato do governo Lula: uma visão geral

Em janeiro de 2003, Luís Inácio Lula da Silva (PT), tomou posse como Presidente da República após ter sido eleito, em outubro de 2002, com mais de 60% dos votos válidos contra José Serra (PSDB), em segundo turno. O recém-empossado Presidente da República foi eleito mediante um cenário de incertezas, desconfianças e muitas críticas no mercado financeiro, visto que, naquele momento, os investidores estavam inseguros em relação às medidas econômicas que seriam tomadas pelo novo governo, como, por exemplo, a possibilidade de o governo ficar inadimplente com a dívida pública.

Ainda em época disputa eleitoral, o então candidato à Presidência da República, Luís Inácio Lula da Silva, também conhecido como “Lula”, endereçou uma carta aos brasileiros que ficou conhecida como “Carta ao Povo Brasileiro” em junho de 2002. O motivo da redação desta carta foi a crise especulativa que surgiu e as críticas que o candidato estava recebendo por ser filiado a um partido de esquerda, sendo esse partido capaz de estabelecer algumas mudanças político-econômicas na gestão do governo, além da incerteza quanto ao pagamento da dívida externa e do pagamento das despesas com juros da dívida interna, que estava relacionado com o cumprimento da meta de superávit primário. Sendo assim, a carta tinha como objetivo garantir aos brasileiros e ao mercado financeiro o cumprimento dos contratos nacionais e internacionais vigentes, caso o candidato fosse eleito.

A crise especulativa serviu para pressionar os principais candidatos a presidente da República a assumirem um compromisso público de que, se eleitos, respeitariam os contratos vigentes em relação à dívida pública doméstica e externa, e apoiariam um programa de auxílio emergencial a ser prestado pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), negociado pelo governo que findava. Esse programa concedia um grande empréstimo para evitar o estrangulamento cambial, e continha as habituais cláusulas restritivas às políticas monetária e fiscal a serem implementadas pelo futuro governo. Na sua “Carta”, Lula comprometeu-se em implementar o programa do FMI e cumprir seus condicionantes (MORAIS e SAAD-FILHO, 2011, p. 509-510).

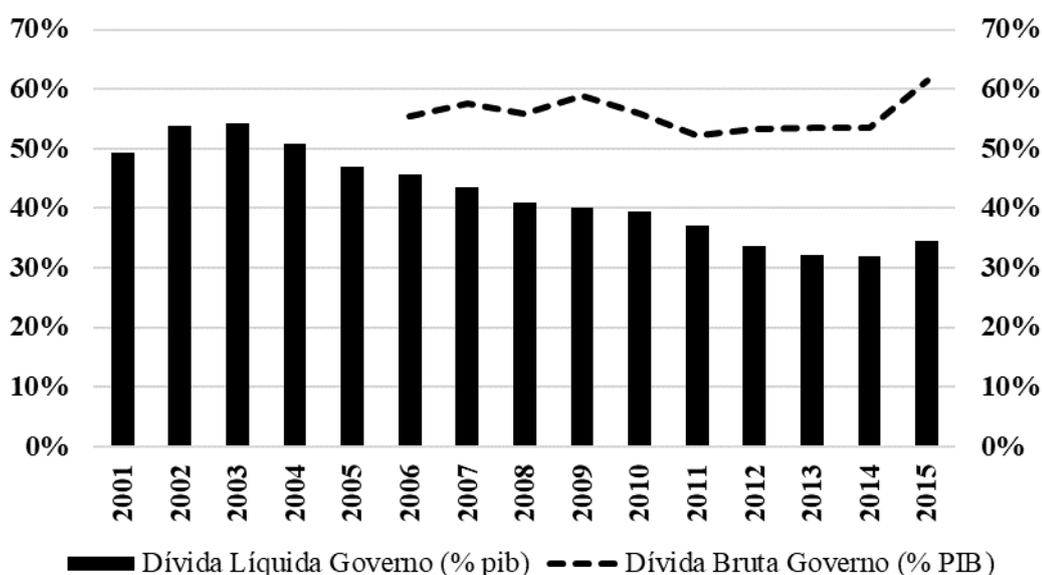
Em seu discurso de posse, Lula se comprometeu a transformar o combate à fome em uma grande causa nacional. Assim, aproveitou o discurso para lançar o programa Fome Zero, além de mencionar outras medidas como a criação de mais empregos, dando ênfase na criação de oportunidades para jovens que encontravam dificuldades ao tentar ingressar em seu primeiro emprego. Somado a isso, o recém-empossado presidente se comprometeu a criar condições macroeconômicas focadas na retomada do crescimento sustentável e no controle da inflação (ESTADÃO, 2003). Além disso, ainda em seu discurso, Lula disse que seria

necessário agregar mais valor ao produto produzido internamente, investindo em capacitação tecnológica, infraestrutura e fortalecimento das micro e pequenas empresas. Dessa forma, o país teria mais condições de exportar os seus produtos.

Segundo Freitas (2007), em seu primeiro mandato, o governo Lula optou por uma política econômica ortodoxa, ou seja, dando continuidade à política assumida pelo governo de Fernando Henrique Cardoso, que tinha como princípio políticas consideradas de cunho neoliberal como a do tripé macroeconômico, cujas funções e características já foram mencionadas anteriormente, no capítulo 1 desta monografia.

Dessa forma, o governo estava em busca do retorno do crescimento e desenvolvimento econômico brasileiro, dado que, no final do governo de Fernando Henrique, a economia estagnou mediante os choques sofridos interna e externamente. Mediante isso, como política fiscal, o governo Lula, seguiu com as metas estabelecidas pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) e elaborou medidas para restaurar a credibilidade econômica, como a redução da proporção da dívida sobre o PIB, conforme exposto no gráfico 1, abaixo. Além disso, o governo empenhou-se para cumprir a meta de superávits primários acordados com o FMI, conforme demonstra o gráfico 2 abaixo. Para isso, o governo baseou-se no corte dos gastos públicos e no aumento das exportações.

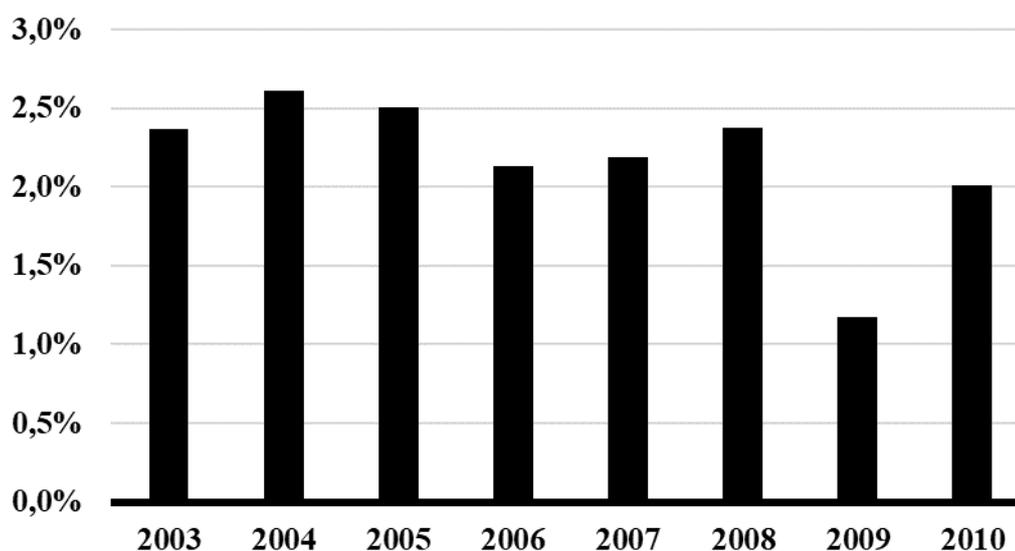
Gráfico 1 – Dívida Total Média Bruta x Líquida do Setor Público (% do PIB) - 2001 a 2015



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do IPEA (2019)

Assim, nota-se que as medidas tomadas pelo governo contribuíram para reduzir a dívida ano a ano. No ano de 2008, por exemplo, a dívida líquida correspondia a 41% do PIB ante os 54% quando o presidente Lula assumiu o governo.

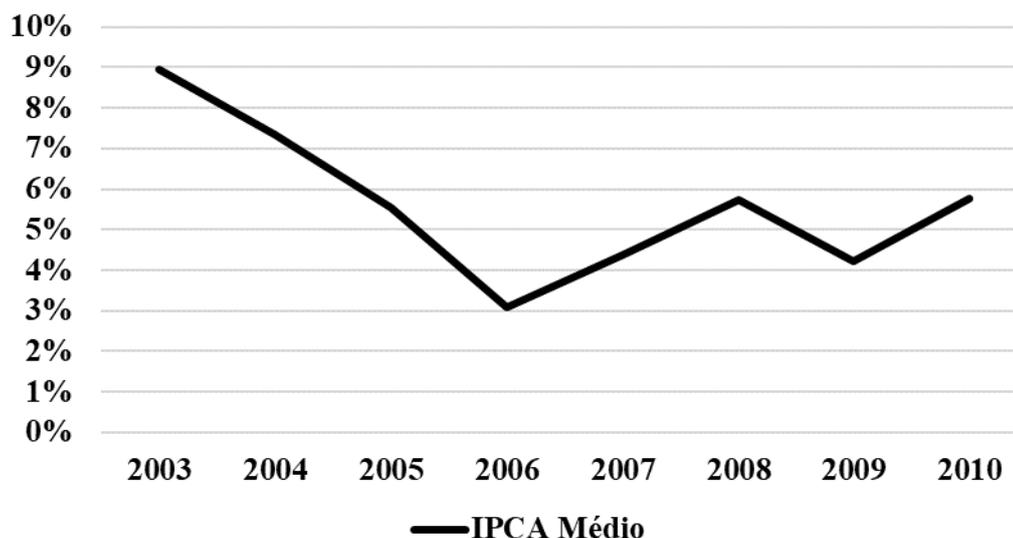
Gráfico 2 – Taxa Média de Resultado Primário Superavitário (% PIB) – 2003 a 2010



Fonte: Elaboração própria com base em dados do IPEA (2019)

Em relação à política monetária, na busca de conter o processo inflacionário, o governo Lula escolheu como presidente do Banco Central o economista Henrique Meireles, dando a ele autonomia operacional para tomar as decisões que julgavam necessárias para manter a estabilidade macroeconômica, além de liberdade para escolher a diretoria do Banco Central (BACEN). Dessa forma, o governo manteve a taxa básica de juros em patamares muito elevados, com o intuito de aumentar a credibilidade externa e sinalizar aos investidores externos e internos que o governo recém-assumido respeitaria os fundamentos macroeconômicos (BARBOSA, 2011).

Além disso, a política monetária do governo entre 2003 e 2004 foi bastante contracionista, com o objetivo de combater a inflação e os desequilíbrios externos. A partir de 2004, com a inflação em viés de queda, a taxa de juros também começou a se reduzir mesmo estando em patamares elevados. No gráfico 3 a seguir, podemos notar o processo inflacionário no governo Lula.

Gráfico 3 – Taxa Média de Inflação IPCA – 2003 a 2010

Fonte: Elaboração própria com base em dados do IPEA (2019)

Ademais, outro fator positivo foi a elevação das reservas internacionais. Por causa do ambiente externo favorável, o ciclo positivo das commodities possibilitaram que, diferente de outros tempos, o país passasse a ter um colchão de liquidez capaz de tranquilizar os investidores do país diante de eventuais choques externos (BARBOSA e SOUZA, 2010)

Cabe ressaltar, ainda, que outras medidas adotadas pelo governo Lula foram importantes para a política econômica implementada no início de seu mandato, sendo possível tornar o seu primeiro mandato mais eficiente, pois:

Houve tempo para aprovar duas reformas estruturais (que FHC não havia conseguido): a Reforma da Previdência e a Reforma Tributária; aprovar, ainda, a Lei de Falência e o projeto das Parcerias Público-Privado (PPP). Conseguiu realizar anualmente o leilão de áreas de exploração de petróleo e o pagamento da dívida externa com muito maior eficiência do que FHC, em detrimento das políticas sociais e dos investimentos para o desenvolvimento do país e sem jamais ter cogitado de fazer uma auditoria daquela dívida. Além disso, aumentou, ainda mais: a dívida interna, que chegou à casa de R\$ 1 trilhão, devido aos juros altos; os lucros dos banqueiros, dos fundos de pensão e dos rentistas e os lucros das empresas privatizadas (telefonias, eletricidade) (FREITAS, 2007, p. 67).

Além da aprovação das reformas estruturais, o governo Lula, durante o seu primeiro mandato, criou e ampliou alguns programas sociais que possibilitaram uma transferência de renda direta à população, com o objetivo de reduzir a miséria, a pobreza e a desigualdade social, causa essa que o presidente estabeleceu como prioridade em seu governo. Os programas que mais se destacaram foram: o Fome Zero, que tinha como objetivo garantir às pessoas atingidas pela escassez de comida o direito a uma alimentação de qualidade, o que rendeu ao referido programa uma repercussão mundial; o Bolsa Família, que tinha como

objetivo uma transferência direta de renda, possibilitando o combate à pobreza. Esse programa consistiu na compilação do Fome Zero com os programas Bolsa Escola e Vale Gás, ambos criados no governo FHC; e a ampliação das assistências voltadas à saúde da população, como a criação de farmácias populares, o aumento do número de prontos-socorros, além da ampliação do orçamento destinado à saúde, conforme menciona Freitas (2007).

Outro passo importante dado pelo governo foi a inserção internacional, que deu ao Brasil condições de maior participação no cenário externo. Dessa forma, o presidente Lula buscou uma série de alianças que pudessem estreitar o relacionamento com os demais países ou blocos como, por exemplo, o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), a Comunidade Andina de Nações (CAN) e, mais posteriormente, com a formação da Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA), em 2004, que davam a seus participantes a possibilidade de integração regional, conforme aponta Schutte (2012). Além dessas, outras alianças também foram formadas com países da Ásia e da África que contribuíram para o desenvolvimento e crescimento nacional, de forma que possibilitou maiores transações entre os países, uma valorização nas empresas nacionais que prestavam serviços no mercado externo, além de possibilitar um aumento nas exportações dos produtos domésticos. Nessa mesma linha, Schutte escreve:

Uma das grandes novidades dos últimos anos foi o vigor com que o governo brasileiro se articulou para que o país assumisse um papel crescente no cenário internacional. Houve uma percepção clara por parte do governo e de vários setores da sociedade de que o projeto de retomada do desenvolvimento sustentado, com equidade e inclusão social, deveria ter contrapartida na política externa. Em primeiro lugar, porque as assimetrias existentes no mundo não favorecem o avanço do Brasil e das demais nações em desenvolvimento com as quais o país começou a articular-se de forma ativa. Em segundo lugar, cresceu a percepção de que o Brasil, nas palavras do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, jogava no campo internacional abaixo de seu potencial. Levando em consideração que o Brasil é o quinto em população e território e está a caminho de ocupar o quinto lugar no ranking mundial do Produto Interno Bruto (PIB), caberia ao país assumir o lugar devido como protagonista das mudanças na configuração mundial de poder, de forma ativa e criativa. Foi com essa percepção que uma intensa diplomacia presidencial levou o presidente a passar mais de um oitavo de seu tempo durante os dois mandatos (2003-2010) fora do país (SCHUTTE, 2012, p. 7).

Dessa forma, a busca pela inserção internacional teve um papel fundamental na política econômica adotada no final do primeiro mandato do presidente Luís Inácio Lula da Silva, que teve como fator complementar a adoção de uma política Novo-Desenvolvimentista, dando condições ao país de um crescimento e desenvolvimento sustentado, o qual explicaremos a seguir.

2.2 Corrente Novo-desenvolvimentista

No ano de 2006, o governo Lula acrescentou novas políticas econômicas que se ligaram às políticas macroeconômicas neoliberais vigentes. As novas políticas acrescentadas tinham uma origem econômica heterodoxa, conhecida como Novo-Desenvolvimentista. O modelo Novo-Desenvolvimentista tem inspiração em duas correntes teóricas distintas:

o novo-desenvolvimentismo tem duas fontes teóricas distintas. A primeira vem de Keynes e de economistas contemporâneos como P. Davidson e J. Stiglitz, e ela inspira o conceito de complementaridade entre Estado e mercado. A segunda fonte é o neoestruturalismo cepalino, interpretado por Fernando Fajnzylber, Luiz Carlos Bresser-Pereira e Yoshiaki Nakano (SICSÚ, PAULA e MICHEL, 2005, p. 35 *apud* MORAIS E SAAD-FILHO, 2011, p. 513).

Assim, as duas fontes que o Novo-Desenvolvimentismo tem como alicerce trazem como principais características “uma industrialização dirigida pelo modelo de substituição de importações, que tinha como base a proteção do mercado interno e grande intervenção estatal no setor de infraestrutura e na produção de insumos básicos” (SICSÚ, PAULA e MICHEL, 2005 *apud* MORAIS e SAAD-FILHO 2011) e, também, “a ênfase na competitividade internacional através da incorporação de progresso técnico, e a necessidade da equidade social para o desenvolvimento bem-sucedido” (SICSÚ, PAULA e MICHEL, 2005, p. 34 *apud* MORAIS E SAAD-FILHO 2011, p. 508).

Dessa forma, conforme Moraes e Saad-Filho (2011) mencionam em seu texto, o Novo-Desenvolvimentismo pode ser caracterizado em quatro teses:

(1) não há mercado forte sem Estado forte; (2) não haverá crescimento sustentado [...] sem o fortalecimento [...] do Estado e do mercado e sem implementação de políticas macroeconômicas adequadas; (3) mercado e Estados fortes somente serão construídos por um projeto nacional de desenvolvimento que compatibilize crescimento ... com equidade social; e (4) não é possível [reduzir] a desigualdade sem crescimento econômico a taxas elevadas e continuadas” (SICSÚ, PAULA e MICHEL, 2005, p. 35 *apud* MORAIS e SAAD-FILHO, 2011, p. 513).

Um dos objetivos do governo associar duas políticas econômicas divergentes foi notar a estagnação de algumas variáveis macroeconômicas, como um crescimento moderado do PIB, mesmo sob um forte ajuste macroeconômico entre 2003 e 2005, o que o fez repensar a política neoliberal vigente (BARBOSA e SOUZA, 2010). Sendo assim, conforme os autores mencionados, com a troca da equipe econômica, ocorrida pela substituição do médico e político Antônio Palocci pelo economista Guido Mantega, o governo passou “a adotar uma medida mais pragmática com base em três linhas”:

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

Portanto, segundo os autores, a implantação de mais uma política econômica possibilitou

dar ativismo ao Estado no domínio econômico, tendo como premissas o estímulo à produção via financiamento de capital e investimentos públicos em infraestrutura, a expansão do mercado de consumo de massa via programas de transferência de renda, elevação do salário mínimo e do crédito ao consumo e também o apoio à formação de grandes empresas brasileiras estatais e privadas, transformando-as em agentes competitivos em frente às multinacionais tanto no mercado interno como no mercado internacional, via crédito e outros incentivos regulatórios para aquisições e fusões, e também via apoio diplomático, em especial nas relações Sul-Sul (MORAIS e SAAD-FILHO, 2011, p. 520).

Além disso, de acordo com Moraes e Saad-Filho (2011), o acréscimo da política Novo-Desenvolvimentista teve a seu favor uma crescente liquidez internacional com a melhora na credibilidade externa e na inserção internacional, além da melhora na condição de vida dos brasileiros frente às políticas econômicas adotadas anteriormente.

Associado a isso, o governo Lula criou o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), o qual possibilitou uma mudança na estrutura governamental, que passou a expandir os gastos públicos, principalmente em infraestrutura, sendo o alicerce do crescimento econômico nacional. O programa tinha como objetivo aumentar o investimento público e incentivar o investimento privado que possibilitava o crescimento acelerado do país com redução das desigualdades de renda, da dívida e da vulnerabilidade externa.

Sendo assim, ainda segundo Moraes e Saad-Filho (2011), a política híbrida adotada por Lula em seu governo possibilitou crescimento e desenvolvimento econômico sustentado, com uma melhora na redistribuição de renda, com o fortalecimento das empresas nacionais públicas e privadas, além de contribuir para a redução da pobreza e possibilitar uma estabilidade político-econômica. Entretanto, conforme mencionam os autores, mesmo com todo o crescimento e desenvolvimento econômico alguns problemas de cunho neoliberal ainda persistem.

Entre esses problemas, destacam-se (a) a sobrevalorização do real, que tem reduzido a competitividade internacional, levando à queda do saldo comercial e contribuindo para a deterioração da pauta de exportações, conforme sugerido pela composição commodities/manufaturados da balança comercial; além disso, o país tem tido um crescente déficit em transações correntes desde 2008; e (b) a pressão fiscal devida ao alto custo de uma política de meta inflacionária, simultaneamente com uma conta de capitais aberta. Essa pressão se revela no precário equilíbrio fiscal decorrente das tensões entre sustentar, ao mesmo tempo, crescentes reservas de

divisas, as políticas monetárias e cambiais, e os programas de investimento público e de transferência de rendas (MORAIS E SAAD-FILHO, 2011, p. 523).

Por fim, o país vivia um bom momento, baseado em crescimento e desenvolvimento econômico, com indicadores sociais e econômicos amplamente favoráveis, como crescimento do PIB, estabilização da inflação, aumento da renda da população, queda da taxa de desemprego e aumento de divisas internacionais. No entanto, uma crise financeira, em 2008, surgiu como ventos externos nada favoráveis, revertendo esse bom momento, conforme abordamos mais detalhadamente a seguir.

2.3 A crise de 2008

No ano de 2008, o Brasil e os demais países do mundo sofreram um forte impacto negativo em suas economias quando eclodiu no mercado financeiro mundial o que chamamos de A Crise de 2008, trazendo severas consequências aos países desenvolvidos como os Estados Unidos, uma parte da Europa e da Ásia e também a países em desenvolvimento, como as nações da América Latina. Tais consequências foram um aumento em massa no desemprego, aumento na dívida pública externa, recessão financeira mundial, instabilidade econômica gerada pela falta de credibilidade dos investidores e consumidores nos mercados, além de outros indicadores macroeconômicos. Dessa forma, os anos anteriores, que marcaram grandes avanços no crescimento e desenvolvimento da economia brasileira principalmente a partir de 2006, foram interrompidos, desencadeando alguns desafios ao governo Lula na tomada de decisões econômicas frente à essa nova crise financeira mundial.

Conforme Holland e Mori (2010), na literatura econômica há pelo menos três modelos de crises financeiras, mais associadas com crises cambiais: modelos de primeira geração (KRUGMAN, 1979), de segunda geração (FLOOD e GARBER, 1984b e OBSTFELD, 1986) e de terceira geração (MISHKIN, 1992 e 2001). Sendo assim, segundo os autores, o primeiro modelo está mais relacionado com problemas na balança de pagamentos, o segundo modelo está relacionado com “ataques especulativos autorrealizáveis” em economias com taxas de câmbio mais sobrevalorizadas que poderiam acarretar crises cambiais e, por fim, o terceiro modelo, que “está diretamente relacionado a problemas de informações assimétricas”. Contudo, para o autor, a crise econômica de 2008 não está relacionada a apenas um dos modelos e sim por “uma combinação de fatores que provavelmente não se repetirá tão cedo”. Assim, a crise teve início em agosto de 2007 e se agravou com a quebra do banco Lehman Brothers, em setembro de 2008, resultando no encolhimento do crédito.

Grosso modo, tal crise está muito distante de qualquer um dos três modelos canônicos de crises, basicamente porque não se associa a crise de balanço de pagamento nem não é um problema de credibilidade de autoridades monetárias. Grande parte da crise tem explicações na estrutura de securitização de dívidas imobiliárias nos mercados norte-americanos e europeus; mas, muito provavelmente bolhas nos mercados de ativos, incluindo mercados de commodities agrícolas e não-agrícolas, excessos de liquidez no shadow banking, expansão creditícia em grande parte devido a política monetária, desregulamentação de mercados, são explicações potenciais e associadas entre si para tamanha turbulência financeira (HOLLAND E MORI, 2010, p. 24).

Segundo Holland e Mori (2010), a crise financeira de 2008, no seu auge, poderia afetar a economia brasileira por dois fatores: o primeiro fator está associado ao cenário global. Tendo em vista que os Estados Unidos possuem a maior economia do mundo, fica permitido afirmar que boa parte da produção e da importação mundial advém da economia americana. Com isso, os preços internacionais de commodities e a demanda sofreram mudanças com a crise, impactando diretamente as exportações brasileiras de commodities; e o segundo fator, por sua vez, estaria associado à redução nas taxas de juros da economia, que poderia gerar “uma guerra cambial, sendo a taxa de câmbio utilizada como instrumento de recuperação da atividade econômica”.

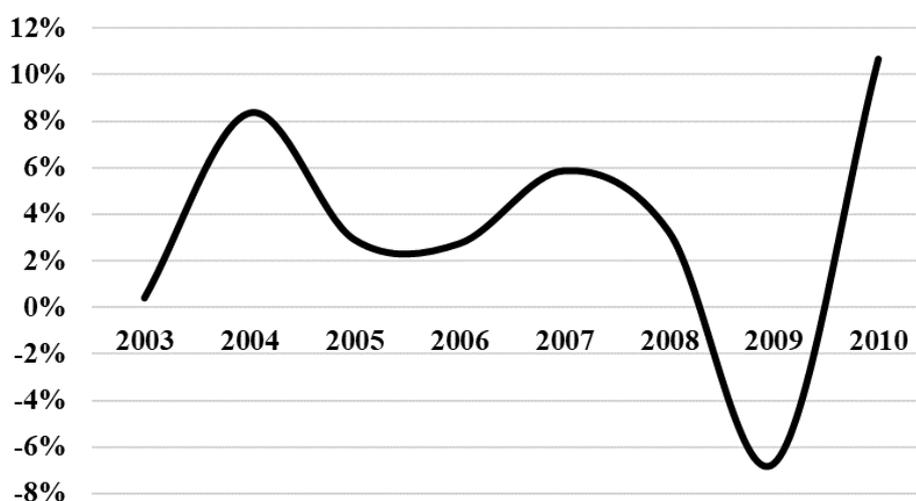
Contudo, a economia brasileira sofreu poucos impactos, se os compararmos à dimensão total da crise financeira de 2008. Isso foi possível devido à estrutura econômica sobre a qual a economia brasileira estava firmada, conforme mencionam Holland e Mori (2010), p. 12-13:

A economia brasileira é pouca aberta comercial e financeiramente e isso contribuiu para que a crise não afetasse tão profundamente o setor externo; o mercado doméstico de crédito, mesmo que em franca expansão, ainda se mostrava pequeno perante o PIB; as elevadas taxas reais de juros praticadas há mais de duas décadas abriram amplo espaço para a realização de flexibilização da política monetária; a apreciação cambial no período que antecipa a crise permitiu uma forte desvalorização sem transferência inflacionária relevante. Ao mesmo tempo, o excessivo acúmulo de reservas cambiais, a um elevado custo fiscal, impediu práticas históricas de especulação contra a moeda doméstica. Enfim, o Governo Federal teve amplas margens para realizar a flexibilização da política monetária e estímulos fiscais, sem maiores prejuízos macroeconômicos no período.

Sendo assim, os principais agravantes que atingiram a economia brasileira no auge da crise, em meados de 2008, foram: o aumento no desemprego, a desvalorização do câmbio, uma queda na produção industrial e, conseqüentemente, uma retração no PIB brasileiro. Entretanto, já a partir do próximo ano, tais indicadores mostraram recuperação. Conforme mencionam Holland e Mori (2010), a partir do final de março de 2009 inicia-se a recuperação do emprego diante da queda que ocorreu entre dezembro de 2008 e o início de março de 2009.

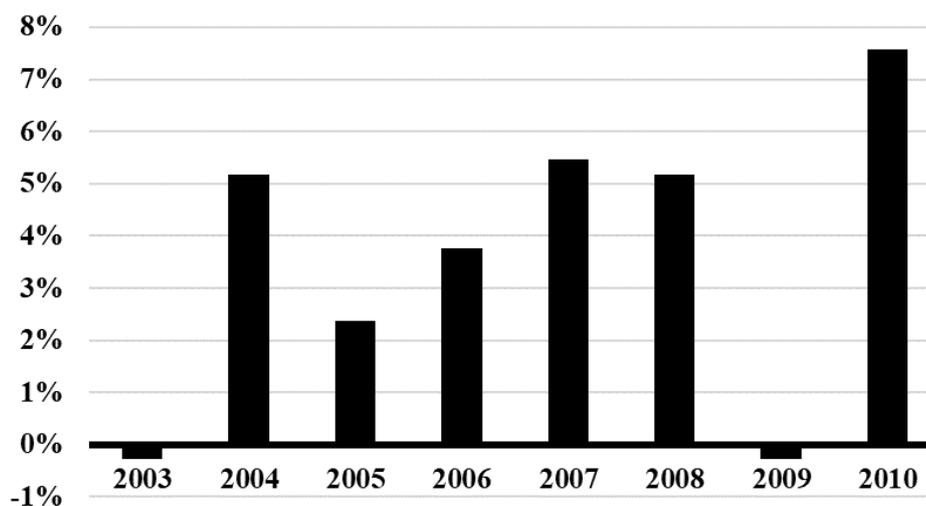
Em relação ao câmbio, houve uma desvalorização no auge da crise, porém, com as taxas de juros, nos demais países, próximas de zero, houve uma maior entrada de dólar no país pelos investidores, o que permitiu uma nova valorização. No gráfico 4 abaixo, podemos observar que a produção industrial brasileira teve um declínio muito forte, acompanhada da queda nas exportações e do bom cenário de liquidez externa que foram abalados pela crise. Além disso, no gráfico 5 abaixo, podemos notar uma retração do crescimento do PIB brasileiro em 2009, que demonstrou um resultado negativo. Já em 2010, nota-se um crescimento expressivo do PIB.

Gráfico 4 – Taxa Média de Produção Industrial (% do PIB) – 2003 a 2010



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do IPEA (2019).

Gráfico 5 – Taxa Média de Crescimento do PIB (%) – 2003 a 2010



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do IPEA (2019)

Portanto, o governo brasileiro adotou algumas medidas anticíclicas econômicas e fiscais para conter os efeitos trazidos pela crise internacional. Na área econômica, no auge da crise, em abril de 2008, o Banco Central iniciou um ciclo de aperto da política monetária elevando a taxa de juros. Esse aumento permaneceu até setembro de 2008. Assim, essas ações tinham como objetivo proteger a solidez do sistema financeiro ante a contração do crédito global, sendo o crédito um dos pilares do crescimento dos anos anteriores (HOLLAND E MORI, 2010). Além dessa medida, no final de 2008, o Banco Central focou na liberação de compulsórios e garantias para manter o sistema financeiro em um ritmo operacional adequado (Ibidem). Já na área fiscal, o governo agiu na desoneração de tributos, estimulando os setores automotivos, bens duráveis e construção civil com incentivo e redução de determinados tributos (Ibidem), além de aumentar o investimento público e expandir o crédito via BNDES.

Sendo assim, essas medidas surtiram os efeitos esperados e a superação da crise foi relativamente rápida, pois o país passou de uma retração de 0,2% do PIB em 2009 para um crescimento de 7,5 % em 2010. Além disso, os demais indicadores econômicos estavam sob controle, como a inflação, cujo índice era de 5,91%, ou seja, estava dentro dos limites da meta estipuladas pelo Banco Central. Dado o clima de otimismo no qual o país se encontrava, o presidente não enfrentou dificuldades para eleger a sua sucessora, cujo governo abordaremos no próximo capítulo.

3. O GOVERNO DILMA E OS DETERMINANTES DA CRISE ECONÔMICA

3.1 Primeiro mandato governo Dilma: uma herança

Devido à grande popularidade do presidente Lula, desenvolvida principalmente a partir dos projetos sociais aplicados em seu governo com o objetivo de reduzir a pobreza, possibilitar maior poder de compra, reduzir os indicadores de desigualdade sociais e favorecer os bons indicadores de desempenho macroeconômicos que o seu governo apresentou, a então candidata à presidência da República, Dilma Rousseff (PT), foi eleita com mais de 56% dos votos válidos contra José Serra (PSDB), em segundo turno, tomando posse no dia primeiro de janeiro de 2011 e tornando-se a primeira presidente mulher da história do Brasil. Meses antes de sua eleição, Dilma passou a acompanhar Lula em seus encontros, já sinalizando para a população que ela seria sua substituta, haja vista que em seus dois mandatos ela desempenhou um importante papel como ministra de Minas e Energia (2003-2005) e como ministra-chefe da Casa Civil (2005-2010).

Após sua eleição à presidência da República, Dilma Rousseff comprometeu-se a dar continuidade às bem-feitorias populares realizadas por seu antecessor, buscando manter os programas sociais como, por exemplo, o “Bolsa Família” e o “Minha Casa, minha vida”. Na questão econômica, o novo governo continuou adotando o tripé macroeconômico, baseando-se nos regimes de metas de inflação, câmbio flutuante e superávit-primário, além das medidas de estímulo à economia brasileira como ampliação do crédito, ampliação do investimento público, desoneração tributária e a ampliação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) (CORSI, 2016).

Assim, no início do seu primeiro mandato, a presidenta Dilma realizou poucas alterações em sua equipe econômica, tendo como principal mudança a substituição do economista Henrique Meireles pelo economista Alexandre Tombini, funcionário de carreira do Banco Central para o cargo de presidente do BACEN. Já para o cargo de Ministro da Fazenda, a presidenta optou por preservar o ministro Guido Mantega, que naquela ocasião já estava há quase cinco anos no cargo, tendo contribuído para a tomada de importantes decisões econômicas no governo Lula.

Em outubro de 2010, com o objetivo de combater os altos fluxos de capital decorrentes das altas taxas de juros domésticas e recuperar a confiança dos investidores frente à rápida recuperação da crise, o governo Lula impôs algumas medidas macroprudenciais de controle do crédito às pessoas físicas, devido ao rápido aumento da oferta interna de crédito e

com a preocupação de aumentar o risco sistêmico no sistema financeiro (PAULA e PIRES, 2017). Assim, o fim do mandato do presidente Lula é marcado por um forte crescimento do PIB, porém acompanhado de uma elevação na taxa de juros e de uma valorização do câmbio, na tentativa de combater a pressão inflacionária que mostrava uma tendência de alta (CORSI, 2016).

Neste contexto, Dilma iniciou o seu mandato sob pressão inflacionária, que possuía uma tendência de aceleração e que se aproximava do teto da meta de acordo com o regime de metas de inflação daquele ano. Sendo assim,

Dilma Rousseff adotou uma política econômica mais contracionista para reduzir a demanda agregada e conter a inflação: aumento da taxa de juros e a definição de metas fiscais nos níveis observados antes da crise de Lehman Brothers: o superávit primário passou de 2,8% do PIB em dezembro de 2010 para 3,7% em agosto de 2011 (PAULA e PIRES, p. 129, 2017).

Dessa forma, conforme Corsi (2016), além do aumento da taxa de juros, o governo associou também a esta medida “a restrição ao crédito, o aumento do compulsório e das exigências de capital dos bancos, o aumento do Imposto sobre Operações Financeiras (IOF) sobre as operações de crédito pessoal e a contenção do gasto público, porém não cortou os gastos com os programas sociais e manteve a política cambial que naquele momento implicava em valorização da moeda”. Sendo assim, essas medidas econômicas tomadas logo no início do seu governo atrelado a crise econômica internacional contribuíram para o quadro de deterioração da atividade econômica do país com a desaceleração econômica, elevação dos níveis de preço, reprimarização das exportações, valorização do Real associado a um cenário de desindustrialização (CORSI, 2016).

No entanto, concomitantemente à sua posse, o mundo sofria forte recessão econômica, o que afetou diretamente o país. Diante desse quadro de recessão mundial, causada principalmente pela crise de 2008, que acarretou uma crise do Euro e um abalo forte na economia americana, o Brasil permaneceu no comércio com países da América Latina e com a China. Com isso, a presidenta, na tentativa de desvencilhar-se da crise, apostou no aumento dos investimentos na infraestrutura do país por meio do Programa de Aceleração do Crescimento 2 (PAC 2), em 2011.

Além de estreitar as relações comerciais com outros países, o Ministério da Fazenda adotou algumas medidas fiscais para estimular o setor industrial devido ao câmbio valorizado e à alta concorrência externa. De acordo com Paula e Pires,

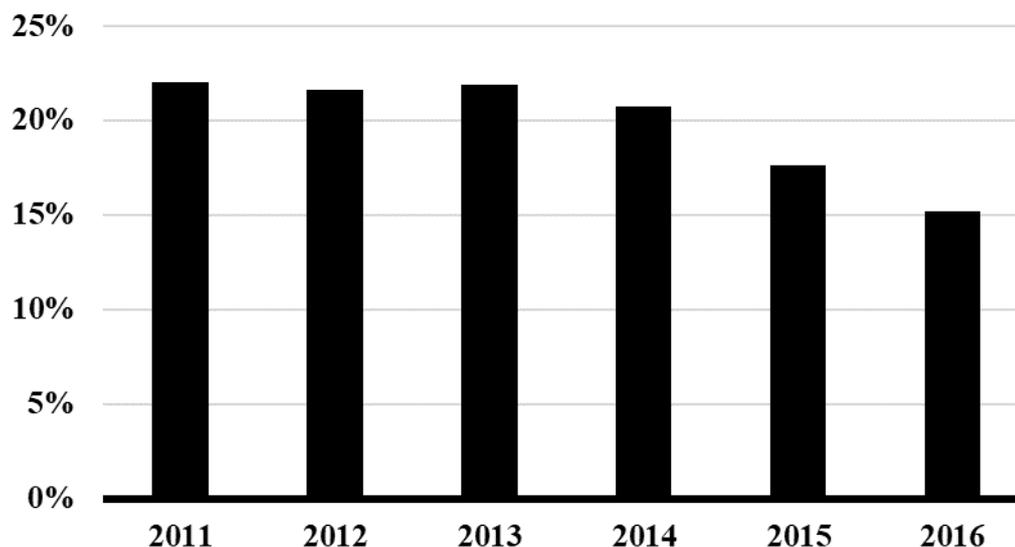
o principal instrumento foi a isenção fiscal, incluindo a redução do IPI sobre bens de capital e a desoneração da folha de pagamento de setores intensivos em mão de obra,

permitindo a mudança na cobrança da contribuição previdenciária de 20% sobre o salário por taxas de 1% (ou 2%) sobre os lucros das firmas. No 2º trimestre de 2012 foram adotadas medidas adicionais no âmbito do “Plano Brasil Maior”: a ampliação da desoneração da folha de pagamento para outros setores; a redução do IPI de alguns bens duráveis; a postergação do recolhimento do PIS/Cofins; e a redução da alíquota de IOF sobre operações de crédito a pessoas físicas. Em 2013, algumas medidas de incentivos fiscais foram mantidas, porém, por um lado, o governo sinalizou um ligeiro ajuste fiscal e, por outro, o BCB voltou a elevar a Selic, fechando o ano em 10%. Em 2014 verificou-se uma tendência de deterioração fiscal – o déficit nominal passou de 3,0% do PIB em 2013 para 6,1% do PIB em 2014, em função da queda das receitas tributárias (desonerações fiscais e redução do PIB) e do impacto dos juros sobre dívida pública (PAULA e PIRES, 2017, p. 129).

O programa Plano Brasil Maior tinha os seguintes objetivos: fortalecimento das cadeias produtivas com enfrentamento do processo de substituição da produção nacional em setores industriais intensamente atingidos pela concorrência das importações, ampliação e criação de novas competências tecnológicas, desenvolvimento das cadeias de suprimento em energias, diversificação das exportações e internacionalização corporativa e promoção de produtos manufaturados de tecnologias intermediárias com consolidação de competências na economia do conhecimento natural (BRASIL, 2011). Além disso, o programa teve atuações sistêmicas, que enfatizaram setores industriais como automotivo, defesa, agroindústria, bens de capital, petróleo, dentre outros, para receber estímulos como a desoneração da folha de pagamento, renúncia fiscal e acesso facilitado ao crédito público (BRASIL, 2011).

Sendo assim, essas medidas que o governo adotou foram baseadas em alguns indicadores econômicos que apontavam para um cenário interno industrial não favorável, conforme podemos observar no gráfico 6 abaixo, durante o ano de 2011, a formação bruta de capital fixo (FBCF) não demonstrou crescimento, sendo que no segundo mandato de Lula esse indicador se mostrou numa tendência de alta, associado às políticas econômicas adotadas e também ao bom mercado interno e externo.

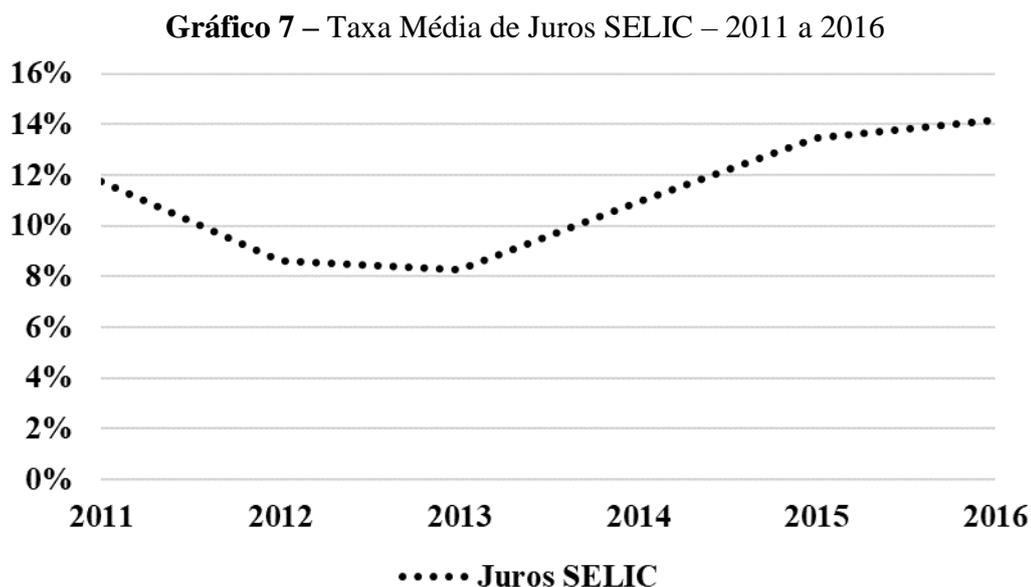
Dessa forma, no ano de 2011, houve um crescimento menor do PIB se comparado ao de 2010, atrelado principalmente ao baixo desempenho da formação bruta de capital fixo que contribuiu para a desaceleração da economia (PAULA e PIRES, 2017). Assim, os estímulos dados à demanda no início do governo Dilma foram voltados para o exterior, não beneficiando as empresas industriais domésticas (PAULA e PIRES, 2017).

Gráfico 6 – Taxa Média de Formação Bruta de Capital Fixo (% PIB) – 2011 a 2016

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Banco Mundial (2019)

Em 2012, de maneira formal, o Ministério da Fazenda introduziu a Nova Matriz Macroeconômica com políticas econômicas combinadas com a redução da taxa de juros, elevação dos gastos públicos através de concessões de subsídios, além de gastos com investimentos e controle no nível de preços (BARBOSA FILHO, 2017). Nas visões de alguns economistas, como Oreiro (2015), a Nova Matriz Macroeconômica representou a flexibilização do tripé macroeconômico com as medidas já citadas anteriormente.

Segundo Oreiro (2015), a política monetária flexibilizou o regime de metas de inflação, abandonando o que é considerado a perseguição a níveis de inflação cada vez mais baixo. O objetivo dessa ação seria, a longo prazo, obter níveis de inflação baixa sem pesar nas taxas de juros. Entre as medidas implementadas, está a redução da taxa básica de juros, porém em um momento de aceleração inflacionária, conforme mostra o gráfico 7 a seguir.



Elaboração própria com base nos dados no IPEA (2019)

Outra medida adotada foi o controle de preço de combustíveis fornecidos pela Petrobrás. A empresa vendia a gasolina a preços inferiores aos encontrados no mercado internacional, medida que, junto com a forte demanda por parte da Petrobrás devido o Pré-Sal, levou a empresa a um alto processo de endividamento e sua Relação Dívida/Caixa passou de 1 em 2010 para 4,6 em 2015, elevando, assim, o seu prêmio de risco na captação de empréstimos. Outra medida adotada pelo governo através da medida provisória 579/2012 convertida na Lei nº 12.783/2013 que teve como objetivo normatizar a antecipação das concessões de geração, transmissão e distribuição de energia elétrica, reduzir encargos setoriais e garantir modicidade tarifária (FREITAS, 2014). A intervenção do setor elétrico como ficou conhecida tinha na prática o objetivo de reduzir as tarifas aos consumidores e as concessionárias que optaram por não aderir a concessão antecipada perderiam os direitos econômicos sobre as usinas e que seriam relicitadas (FREITAS, 2014).

A Nova Matriz Macroeconômica buscava flexibilizar o superávit primário através de medidas já explicadas anteriormente, com renúncia tributária e aumento dos gastos públicos, levando a uma redução do superávit primário. Conforme podemos ver no gráfico abaixo, em 2012 o superávit foi de 2%. Já em 2014 o superávit foi de 0,1% e em 2015 começou a apresentar déficit primário. No entanto, segundo Oreiro (2015), as expectativas com a Nova Matriz Macroeconômica não se efetivaram, pois as taxas de juros estavam abaixo do seu nível de equilíbrio. Os estímulos fiscais concebidos, a política salarial com reajustes reais (apesar de acima da produtividade do trabalho) e o controle de preços públicos levou o país a

apresentar uma crise de confiança perante os investidores. Segundo Oreiro (2015), a falta de coordenação entre as políticas de estímulos da economia brasileira levou a mesma a apresentar dúvidas quanto aos bons fundamentos da economia como a intensificação do processo inflacionário, início da desvalorização do Real, aumento do déficit público e desaceleração da atividade econômica no final de 2014.

Após uma difícil disputa eleitoral, Dilma Rousseff foi reeleita à Presidência da República, em um ambiente político polarizado e que gerou uma mudança de orientação na política econômica do governo. Depois da Nova Matriz Macroeconômica, Dilma, mesmo com a oposição do seu partido e de setores da esquerda brasileira, optou por uma política de estabilização com o objetivo de restaurar a confiança dos agentes econômicos, que se deteriorava naquele período. Dentre as medidas anunciadas, está a nomeação do novo Ministro da Fazenda, Joaquim Levy, que veio do mercado financeiro com objetivo de reestabelecer o superávit primário com metas de pelos menos 1.2% em 2015, 2% em 2016 e 2% em 2017.

3.2 Segundo mandato governo Dilma: o choque recessivo

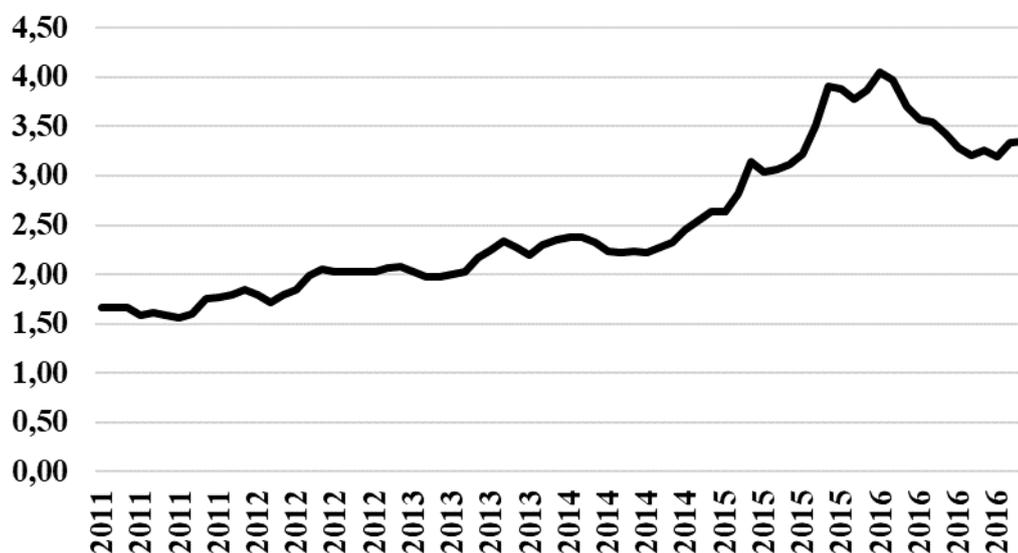
No início do seu segundo mandato, diante do peso da desaceleração da economia, Dilma e sua nova base de governo tomaram medidas que consideradas necessárias para atingir o reequilíbrio das contas públicas, dentre as quais estavam as mudanças nas regras do seguro-desemprego e do abono salarial, reajuste dos preços administrados, como a gasolina, e um corte no Orçamento da ordem de 69,9 Bilhões, segundo o site do El País (2015). Na política monetária, o Banco Central deu continuidade na elevação da taxa básica de juros até 14,25% e permitiu uma forte desvalorização cambial (ROSSI e MELLO, 2017).

No entanto, a profundidade da crise era maior do que os agentes esperavam, além de o Congresso ter se tornado cada vez mais hostil ao governo, aprovando medidas que aumentavam os gastos públicos, como os reajustes salariais dos servidores públicos federais, o aumento de emendas parlamentares, além de dificultar a aprovação de medidas de interesse do governo federal para ajustar as contas públicas.

Desta forma, diante de um quadro de desaceleração da economia e queda na taxa de investimento, que contribuiu para queda na atividade de setores importantes como a construção naval e a construção civil (ROSSI e MELLO, 2017), o governo Dilma, passou a enfrentar diversos problemas como inflação acima do teto da meta e o câmbio desvalorizado,

que passou de 2,63 R\$/US\$ em janeiro de 2015 para 4,05 R\$/US\$ em janeiro de 2016, de acordo com o gráfico 8 abaixo:

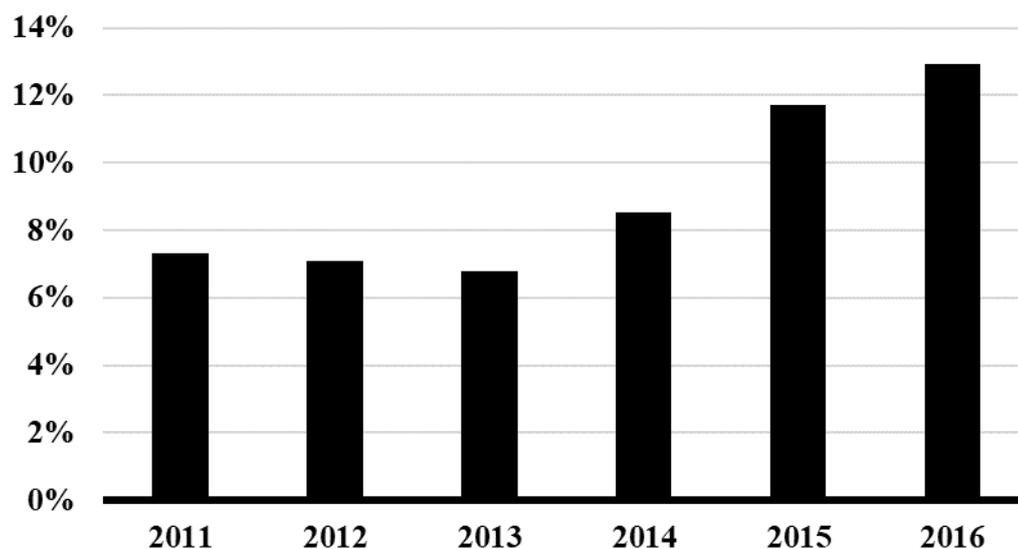
Gráfico 8 – Taxa Média de Câmbio Reais (BRL)/Dólar Americano (USD) – 2011 a 2016



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do BACEN (2019).

Além disso, houve uma elevação na taxa do desemprego conforme o gráfico 9 abaixo, redução dos salários reais, queda nos consumos das famílias, entre outros indicadores que apontavam para um cenário desafiador de recuperação.

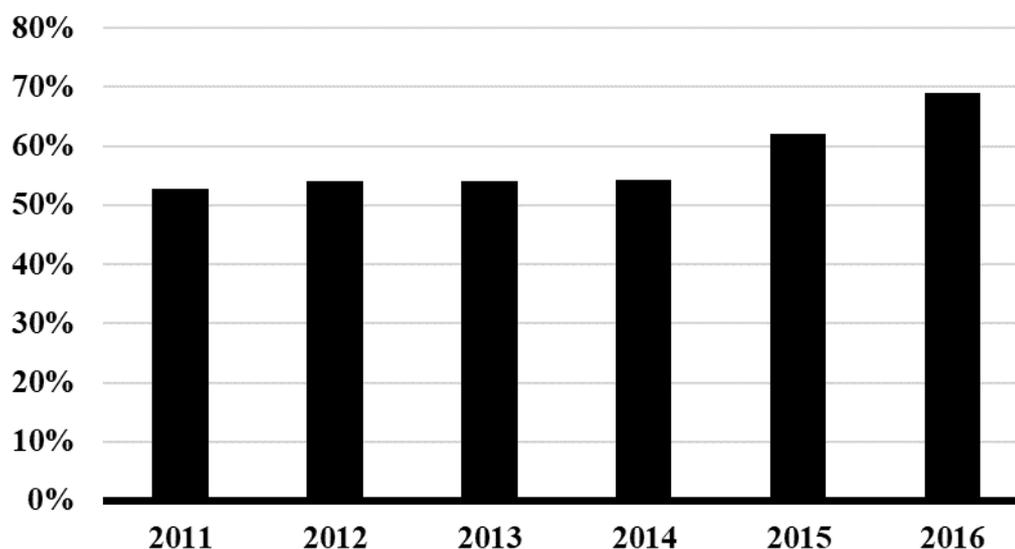
Gráfico 9 – Taxa Média de Desemprego (Metodologia ILO) – 2011 a 2016



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Banco Mundial (2019)

As medidas fiscais, segundo Corsi (2016), não geraram os resultados esperados, pois a arrecadação de impostos caiu em um ritmo superior ao da queda da atividade econômica. Além disso, vale ressaltar que o aumento da taxa básica de juros aumentou o peso da dívida pública fazendo com que o governo tivesse que dispor de mais recursos para o pagamento de juros, levando o país a registrar um déficit primário de R\$114,9 bilhões. O aprofundamento do desequilíbrio fiscal fez o país observar uma elevação da relação dívida/PIB, conforme gráfico 10 abaixo, que passou de 54 % em 2014 para a 62% em 2015, fazendo com que o país perdesse o grau de investimento por parte das agências de classificação de risco.

Gráfico 10 – Relação Média Dívida Bruta do Governo Central / PIB (%) – 2011 a 2016



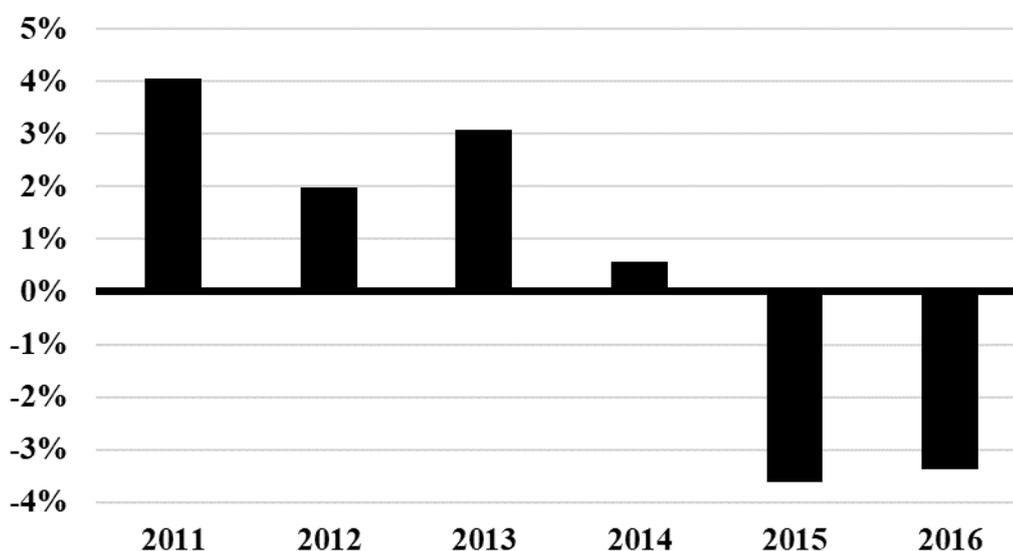
Fonte: Elaboração própria com base nos dados do IPEA (2019)

Além disso, o Ministro da Fazenda Joaquim Levy passou a sofrer fortes questionamentos em relação à sua política econômica, além da perda de apoio dentro do governo, o que culminou em sua queda no fim de 2015, segundo a reportagem do jornal El País (2015).

Cabe ressaltar que, no meio da queda do PIB de 3,77% em 2015, a crise política ganhou contornos dramáticos por vários motivos, dentre os quais estava a falta de sintonia entre o governo e o Congresso, o avanço da operação Lava-Jato, que atingia políticos dos mais variados espectros ideológicos, mas principalmente os da base governista naquele momento. Tudo isso foi intensificado por manifestações contra o governo, além de greves e paralisações, dada a insatisfação com os rumos da política econômica que afetava diretamente o poder de compra dos trabalhadores, por causa da alta inflação e da falta de recomposição salarial. Nelson Barbosa, novo Ministro da Fazenda, pouco fez no cargo, já que em sua curta

passagem pelo Ministério, o Congresso estava focado na análise do pedido de impeachment da Presidenta Dilma Rousseff, afastada em maio de 2016 e substituída pelo seu vice, Michel Temer. Ainda no mesmo ano, o país conseguiu voltar com a inflação para dentro dos limites da meta estipulada pelo Banco Central, com a taxa de 6,29%, mas os indicadores econômicos ainda assim em nada eram favoráveis, como o desemprego que continuou a subir e chegou a 11,5%, a queda do PIB foi de 3,60% conforme gráfico 11 abaixo e o déficit primário foi de R\$ 155,791 bilhões em 2016, já encerrado com a aprovação do Novo Regime Fiscal (EC nº 95-2016) e a discussão de reformas estruturais e de agrado do mercado como a trabalhista e a previdenciária.

Gráfico 11 – Taxa Média de Crescimento do PIB (%) – 2011 a 2016



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Banco Mundial (2019)

CONCLUSÃO

Este trabalho teve como objetivo uma breve análise dos governos entre os anos de 1995 e 2016. No trabalho, foram levadas em consideração as políticas econômicas, os impactos causados na economia e também a reação dos indicadores macroeconômicos frente às decisões tomadas pelos governos de FHC (1995-2002), Lula (2003-2010) e Dilma (2011-2016).

O governo de FHC teve como objetivo a continuação do Plano Real. Nesse sentido, foram adotadas medidas que permitiram o êxito da estabilidade monetária, haja vista que a economia brasileira sofreu por anos com a alta inflação. Contudo, o plano de estabilidade econômica desencadeou também alguns efeitos negativos, como o baixo crescimento da economia, o aumento do desemprego, o aumento no déficit primário, a queda no consumo, a falência de empresas nacionais, dentre outros, que causaram diversos desequilíbrios internos e externos. Sendo assim, o governo FHC implanta o tripé macroeconômico, que possibilitou o equilíbrio nas políticas monetária e cambial, criando um melhor cenário para a retomada do crescimento econômico da economia brasileira.

Já o governo Lula, no início do seu primeiro mandato, buscou medidas que possibilitassem o crescimento econômico. Sendo assim, optou pela sequência da política neoliberal praticada por FHC, tendo como base o controle fiscal e inflacionário advindo do tripé macroeconômico. Além disso, o governo criou alguns programas sociais, como o Fome Zero, o Bolsa Família, a ampliação de assistências a saúde, dentre outros, que tinham como objetivo uma transferência direta de renda e uma redução da desigualdade social. No final do seu primeiro mandato, o governo Lula associou a política econômica neoliberal com a política neodesenvolvimentista, criando uma política econômica híbrida. Assim, até meados de 2008, o país entrou em um ritmo forte de crescimento econômico, com bons indicadores econômicos, como a redução da dívida líquida, aumento no crescimento do PIB, queda no desemprego, aumento da renda das famílias, dentre outros. Entretanto, em 2008, a economia brasileira sofreu um intenso choque, sobrevivendo da crise econômica internacional, que paralisou por alguns meses o acelerado crescimento do país. A partir desse momento, o governo buscou alternativas para a superação da crise e a retomada do desenvolvimento, possibilitando um crescimento de 7,5% do PIB, em 2010.

Por fim, o governo Dilma, teve como objetivo a continuação do crescimento econômico e dos programas sociais herdados do seu antecessor, além do controle inflacionário que mostrava tendência de alta. Sendo assim, logo no início do seu governo, a

presidenta Dilma implantou uma política econômica contracionista, com o intuito de conter a inflação e reduzir a demanda agregada. Porém, essas medidas associadas com o quadro internacional crítico culminaram na deterioração da economia. Neste cenário, o governo criou o Plano Brasil Maior e implantou a Nova Matriz Macroeconômica, que possibilitou uma flexibilização do tripé macroeconômico. Contudo, a Nova Matriz Macroeconômica não surtiu os efeitos esperados, possibilitando a permanência da desaceleração da economia. Por conseguinte, a presidenta Dilma foi reeleita, mesmo sob forte pressão política e sendo alvo de desconfianças, e adotou uma nova política de estabilização econômica. Porém, o choque recessivo que foi implantado na economia desencadeou uma forte crise econômica, gerando consequências como o aumento no desemprego, o aumento da inflação, o aumento da dívida pública, queda no crescimento do PIB, dentre outros indicadores macroeconômicos.

REFERÊNCIAS

BARBOSA, Fernando. O Banco Central no Governo Lula. In: **Economia & Tecnologia** - Ano 07, Volume Especial – 2011. Disponível em <http://www.economiaetecnologia.ufpr.br/revista/Especial%20Capa/Fernando%20de%20Holland%20Barbosa.pdf>. Acesso em 11 nov. 2019.

BARBOSA FILHO, F. H. **A crise econômica de 2014/2017**. Estudos Avançados: São Paulo, v.31, n.89, jan/abr, 2017. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142017000100051. Acesso em 16 nov. 2019.

BARBOSA, Nelson; SOUZA, J.A.P. (2010) A Inflexão do Governo Lula: Política Econômica, Crescimento e Distribuição de Renda”, in: E. Sader e M. A. Garcia (orgs.) **Brasil: entre o Passado e o Futuro**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo e Editora Boitempo.

BRASIL. **Medida Provisória nº 577/2012 de 29 de agosto de 2012**. Dispõe sobre a extinção das concessões de serviço público de energia elétrica e a prestação temporária do serviço e sobre a intervenção para adequação do serviço público de energia elétrica. Diário Oficial da União, Brasília/DF de 30 de agosto de 2012. Medida Provisória Convertida na Lei nº 12.767/2012.

CORSI, Francisco. A política econômica do governo Dilma: baixo crescimento e recessão. In: **Revista Novos Mundos**: Marília, v.53, n.1, p.1-13, junho, 2016. Disponível em: <http://www2.marilia.unesp.br/revistas/index.php/novosrumos/article/view/8495>. Acesso em 10 nov. 2019.

ESTADÃO. Leia na íntegra o discurso de Lula em 2003. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,leia-integra-do-discurso-de-lula-em-2003,20070101p26584>. Acesso em 06 out. 2019.

FREITAS, C. C. **A intervenção do Estado na economia**: um estudo de caso do setor elétrico. 2014. 69 páginas, Volume 1. Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2014.

FREITAS, Rosana. O governo Lula e a proteção social no Brasil: desafios e perspectivas. In: **Revista Katál**: Florianópolis, v.10, n.1, p.65-74, jan./jun., 2007. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/rk/v10n1/v10n1a08.pdf?origin=publication_detail. Acesso em 12 out. 2019.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. **Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)**. Disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/programa-de-aceleracao-do-crescimento-pac>. Acesso em 10 nov. 2019.

GRASEL, Dirceu. Brasil: Plano Real e a estabilização econômica inacabada. In: **Informe GEPEC**: Oeste do Paraná, v.9, n.1, p.1-11, jun/jul, 2005. Disponível em: <http://e-revista.unioeste.br/index.php/gepec/article/view/225/158>. Acesso em: 20 set. 2019.

HOLLAND, Márcio; MORI, Rogério. **Respostas à Crise Financeira De 2008 De Uma Perspectiva Brasileira**. São Paulo: FGV-EESP, p.1-29, 2010. Disponível em:

https://www.academia.edu/14004761/Respostas_%C3%A0_crise_financeira_de_2008_de_uma_perspectiva_brasileira. Acesso em 10 out. 2019.

IANONI, Marcus. **Políticas públicas e Estado: O Plano Real**. Lua Nova: São Paulo, n. 78, p. 143-183, 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ln/n78/a09n78.pdf>. Acesso em 20 de set. 2019.

JIMÉNEZ, Carla. Joaquin Levy: o todo-poderoso dono da tesoura. El País. São Paulo: 2015. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2015/05/31/politica/1433027011_605233.html. Acesso em 26 out. 2019.

MELLO, Guilherme; ROSSI, Pedro. **Choque recessivo e a maior crise da história: A economia brasileira em marcha à ré**. Centro de estudos de Conjuntura e Política Econômica, 2017. Disponível em: http://www3.eco.unicamp.br/images/arquivos/NotaCecon1_Choque_recessivo_2.pdf. Acesso em 20 nov. 2019.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. **Brasil assina com FMI acordo que disponibiliza mais de US\$ 41 bilhões**. Brasília: 1998. Disponível em: <http://www.fazenda.gov.br/noticias/1998/r981113>. Acesso em 22 out. 2019.

MORAIS, Lecio; SAAD-FILHO, Alfredo. Da economia política à política econômica: o novo-desenvolvimentismo e o governo Lula. In: **Revista de Economia Política**: São Paulo, v.31, n.4, p.507-527, out./dez., 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rep/v31n4/01.pdf>. Acesso em 10 out. 2019.

OLIVEIRA, Gesner; TUROLLA, Frederico. **Política econômica do segundo governo FHC: mudança em condições adversas**. Tempo Social: São Paulo, v.15, n.2, p. 195-217, nov, 2003. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20702003000200008. Acesso em 25 set. 2019.

OREIRO, J. L. C. **Do Tripé Macroeconômico ao Fracasso da Nova Matriz**. Research Gate, 2015. Disponível em < https://www.researchgate.net/publication/277234315_Do_Tripe_Macroeconomico_ao_Fracasso_da_Nova_Matriz >. Acesso em 04 dez. 2019

PAULA, Luiz; PIRES, Manoel. **Crise e Perspectivas para a economia brasileira**. Estudos Avançados, 2017. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142017000100125. Acesso em 20 nov. 2019.

SCHUTTE, Giorgio. **Neodesenvolvimentismo e a busca de uma nova inserção internacional**. Austral, v. 1, p. 1-40, 2012. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1173/1/TD_1732.pdf. Acesso em 10 out. 2019.

SILVA, Gustavo. O Tripé Macroeconômico: o que é e de onde vem. **Revista Politize Online**, 2016. Disponível em: <https://www.politize.com.br/tripe-macroeconomico-o-que-e/>. Acesso em 15 out. 2019.