

Interpretações da Política Econômica nos Governos Lula e Rousseff

Interpretations of the Economic Policies in Lula and Rousseff Governments

Lucas Gonçalves de Lima^a 
Pedro Cezar Dutra Fonseca^a 

Resumo: O presente trabalho tem por objetivo investigar a controvérsia entre as interpretações sobre a política econômica dos governos Lula (2003-2010) e Rousseff (2011-2016) e sua relação com o desempenho da economia no período, principalmente em termos de crescimento. Do ponto de vista metodológico, duas escolhas são realizadas. A primeira consiste na separação dos governos e a criação de uma seção para cada um deles. Entende-se que esta resulta da imposição do próprio objeto, pois, na maioria das vezes, os autores tratam-no separadamente em seus trabalhos, de modo que não se poderia expor a literatura sobre o período abstraindo tal fato. A segunda é a divisão das interpretações em dois grupos: as mais afinadas com o *mainstream* e as mais próximas à heterodoxia. Essa opção tem por objetivo facilitar a exposição e dar organicidade ao material empírico pesquisado. As hipóteses são duas: a primeira é que os autores do *mainstream* explicam o desempenho positivo do governo Lula a partir da evolução do cenário externo e responsabilizam a política econômica pela crise, principalmente a chamada nova matriz macroeconômica do governo Rousseff; a segunda é que os autores da heterodoxia defendem que a política econômica do governo Lula definiu o maior ritmo de crescimento do período e interpretam a crise econômica de 2015-2016 como derivada de variáveis exógenas, tanto externas (crise internacional), quanto internas (fatores políticos e institucionais).

Palavras-chave: Economia brasileira. Política econômica. Crescimento econômico. Governo Lula. Governo Rousseff.

Abstract: This work aims to investigate the controversy between the interpretations of the economic policies in the Lula (2003 – 2010) and Rousseff (2011 – 2016) governments and their relation with the economic performance in those periods, primarily the economic growth. From the methodological point of view, two choices are made. The first consists on the separation of the governments and the creation of a section for each one of them. It is understood that it results from a imposition of the object itself as, in many cases, authors deal with them separately in their works. In this case, it is impossible to present the literature without pointing out this fact. The second consists on the division of the interpretations in two groups: those more aligned to the mainstream and those closer to the heterodoxy. This option aims to facilitate the exposition and make

a Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Faculdade de Ciências Econômicas (FCE), Programa de Pós-Graduação em Economia (PPGE). Porto Alegre, Rio Grande do Sul, Brasil.

the empirical material studied more organic. The hypotheses are two: the first one is that the mainstream authors explain the positive performance of Lula's government from the evolution of the external sector and blame the economic policies for the crisis, with focus on the macroeconomic matrix from Rouseff's government; the second is that the heterodox authors defend the economic policies from Lula's government as the main responsible for the highest growth rate and understand the crisis as a result of exogenous variables, may them be external (international crisis), or internal (political or institutional factors).

Keywords: Brazilian economy. Economic policy. Economic growth. Lula government. Rouseff government.

JEL Classification: B20; N16; O11; O23.

1 Introdução

O objetivo deste artigo é resgatar a controvérsia entre as interpretações sobre a política econômica dos governos Lula (2003-2006 e 2007-2010) e Rouseff (2011-2014 e 2015-agosto/2016) e sua relação com o crescimento da economia no período. Em outras palavras, a meta é analisar e sistematizar a literatura sobre esses temas. Mesmo tratando-se de um período recente, a literatura é relativamente vasta e, muitas vezes, produzida no calor dos acontecimentos. Assim, fez-se necessária uma seleção. Apesar de esta, como qualquer outra, envolver certa subjetividade, adotou-se como critério o impacto dos trabalhos, mediante a escolha dos textos mais típicos e/ou polêmicos envolvidos nos debates.

Do ponto de vista metodológico, duas escolhas foram realizadas. A primeira foi separar os governos e criar uma seção para cada um deles. Tal separação contribui para que aflore a questão de continuidade e/ou ruptura entre os dois governos, o que não é inusitado, já que há forte identidade do ponto de vista político (ambos os presidentes virem do mesmo partido). Todavia, isso não impediu que tanto a formulação quanto a execução da política econômica apresentassem alterações importantes, salientadas pelos autores. Essas mudanças, por sua vez, não ocorreram apenas de um governo para outro, mas também para um mesmo governante, já que em ambos os casos houve reeleição. A segunda foi dividir as interpretações em dois grupos: as mais afinadas com o *mainstream* e as mais próximas à heterodoxia. Sabe-se que tal divisão sempre envolve polêmica, ainda mais que nenhum dos dois lados apresenta pensamento monolítico, ou seja, a controvérsia é mais diversificada que a simples bipolaridade. Destarte, teve-se a precaução, ao longo do texto, de chamar a atenção para as diferenças e nuances dos autores, inclusive dentre os que demonstram afinidade de *approach* teórico.

Nossas hipóteses são que os autores próximos do *mainstream* explicaram o desempenho positivo do governo Lula a partir da evolução do cenário externo e responsabilizaram as opções de política econômica pela crise, principalmente a chamada “nova matriz econômica” do governo Rousseff. Em relação aos autores afinados com a heterodoxia, as conjecturas são que eles defenderam que a política econômica do governo Lula explicaria o maior ritmo de crescimento do período e assinalaram com mais ênfase variáveis aqui denominadas exógenas, tanto externas (como a crise internacional) quanto internas (como, por exemplo, fatores políticos e institucionais) na explicação da crise econômica de 2015-2016. A seguir, a sistematização da literatura analisada verifica até que ponto esses pressupostos se confirmam.

2 As Interpretações do Crescimento no Governo Lula

Nessa seção, são apresentadas as principais interpretações *mainstream* e heterodoxas para o crescimento econômico no governo Lula.

2.1 Interpretações Mainstream

A interpretação dominante no *mainstream* – conforme exposta por Giambiagi (2011), Werneck (2014), Safatle, Borges e Oliveira (2016) e Goldfajn (2017) – para o bom desempenho da economia brasileira no governo Lula (2003-2011) não é uniforme para todo o período. Enquanto o primeiro mandato é avaliado positivamente, o segundo mandato é visto de forma negativa. O que justifica essa mudança de percepção?

A tese defendida por essa corrente para o primeiro mandato parte da reconstituição da conjuntura eleitoral de 2002, quando uma forte crise de confiança derivada da possibilidade do candidato do Partido dos Trabalhadores (PT) ser eleito presidente tem repercussões negativas sobre a economia. Esse cenário teria pressionado o partido a mudar seu discurso de campanha em defesa da manutenção da política econômica do governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), asentada no tripé macroeconômico (superávit primário, câmbio flutuante e regime de metas de inflação) e nas reformas estruturais. A divulgação da “Carta ao povo brasileiro” é considerada um marco que sinaliza essa nova orientação partidária.

Em coerência com o discurso adotado no período eleitoral, o governo Lula promoveu, ao longo de quase todo o primeiro mandato, uma gestão ortodoxa da economia. Com Antônio Palocci à frente do Ministério da Fazenda e Henrique Meirelles no comando do Banco Central (Bacen), a política fiscal gerou superávits primários substanciais e a política monetária manteve a taxa básica de juros em níveis elevados. Além disso, promoveu (com sucesso) reformas institucionais e microeconômicas. A decisão pela continuidade permitiu que a crise de confiança fosse

debelada ainda em 2003 – com a reversão dos indicadores de risco da economia –, aumentando, assim, a credibilidade do governo perante o mercado financeiro.

A continuidade da política econômica fortaleceria as bases assentadas pelo governo FHC para que, com o cenário externo favorável, houvesse uma aceleração do crescimento com baixas taxas de inflação entre 2004 e 2006. O maior ritmo de crescimento mundial (sobretudo da China e da Índia), ao aumentar os preços internacionais das *commodities*, teria alavancado a economia brasileira através das exportações nacionais de produtos primários (minério de ferro, soja) e de baixo conteúdo tecnológico (papel, celulose e carne).

A mudança na orientação da política econômica, ao final do primeiro mandato, produziu uma inflexão na interpretação dominante no *mainstream* para o governo Lula, a qual adquiriu um viés mais crítico. Nas análises de Werneck (2014) e Safatle, Borges e Oliveira (2016), essa alteração – caracterizada por expansão fiscal e aumento da intervenção estatal na economia – teria sido inicialmente determinada pela crise política que assolou o governo em 2005: o “escândalo do mensalão”.¹

Esse evento teria ensejado dois processos que, combinados, pressionariam a mudança observada. O primeiro é o aprofundamento das críticas à política econômica ortodoxa do Ministério da Fazenda por alguns setores do PT e uma parte do próprio governo. O segundo é a redefinição das prioridades governamentais, que passariam a ser a manutenção do mandato presidencial (ameaçado por um processo de *impeachment*) e a campanha pela reeleição em 2006. O embate protagonizado pelo Ministério da Fazenda e o Ministério da Casa Civil (com apoio tácito do Palácio do Planalto) em relação à proposta do “déficit nominal zero” seria representativo do novo momento político da administração pública federal.²

A substituição de Antônio Palocci por Guido Mantega no âmbito do Ministério da Fazenda, em março de 2006, e o resultado positivo da arrecadação tributária ao final do mesmo ano teriam impulsionado a nova agenda de política econômica, que passou a ser adotada com vigor no segundo mandato do presidente Lula. Nesse contexto, as seguintes medidas se destacariam: a proeminência do investimento público no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC); a política de escolha de “campeões nacionais” promovida pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES); o viés intervencionista no marco

1 Denunciado à imprensa em junho de 2005, pelo deputado federal Roberto Jefferson, então presidente do Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), o “escândalo do mensalão” envolvia a compra de votos no Congresso Nacional em um esquema de corrupção coordenado pelo governo.

2 No início de 2005, Antônio Palocci e Paulo Bernardo (ministros da Fazenda e Planejamento respectivamente) foram encarregados pelo presidente Lula de coordenarem, em conjunto com o economista e deputado federal Delfim Netto e o setor privado, um plano capaz de zerar o déficit fiscal nominal em um prazo de cinco a dez anos. Ao final do ano, a ministra-chefe da Casa Civil, Dilma Rousseff, encerra a discussão em torno da proposta, qualificando-a como “rudimentar” e afirmando que “Despesa corrente é vida” (SAFATLE; BORGES; OLIVEIRA, 2016).

regulatório de exploração do pré-sal; e a aceleração das transferências de renda via reajuste do salário mínimo acima da taxa de inflação.

Tais medidas são interpretadas por alguns adeptos da interpretação dominante no *mainstream* (WERNECK, 2014; SAFATLE; BORGES; OLIVEIRA, 2016) como representativas de uma retomada do ideário desenvolvimentista pelo governo. Em contraposição, o Bacen seria a única instituição a manter o compromisso com a estabilidade macroeconômica, seja por meio da manutenção das taxas de juros em níveis elevados, seja por se eximir de conter a apreciação cambial.

Para a maior parte dos analistas alinhados ao *mainstream*, a mudança na política econômica teria sido prejudicial para a economia brasileira por ser incompatível com o quadro fiscal vigente e por implicar reversão das tendências iniciadas no governo FHC de redução do papel do Estado na economia (via privatizações) e de fortalecimento de agências regulatórias independentes.

Ainda que essas medidas fossem ineficientes, a implosão da crise financeira internacional em 2008 traria consigo as condições para que elas fossem adotadas com maior facilidade, justificadas como políticas anticíclicas. Nesse contexto, o regime de política econômica iniciado em 2006 se consolidou, levando a um maior ritmo de crescimento econômico ao custo de uma aceleração inflacionária (com a taxa de inflação atingindo constantemente o teto superior da meta) e crescentes desequilíbrios fiscais (verificados na redução do superávit primário).

Uma interpretação *mainstream* alternativa para o governo Lula encontra-se no estudo de Carrasco, Mello e Duarte (2014). Através do método do controle sintético, eles afirmam que o período de 2003 a 2012 representou uma “década perdida” para o Brasil, uma vez que o desempenho brasileiro em diversas áreas³ foi relativamente pior quando confrontado com a performance dos melhores grupos de comparação em cada dimensão analisada.

Em relação à questão específica do crescimento econômico, os autores demonstram que o ritmo de crescimento do PIB *per capita* brasileiro a partir de 2003 é menor do que aquele observado no melhor grupo de comparação para essa variável. O resultado do estudo – robusto a diferentes bases de dados e grupos de países candidatos a melhor grupo de comparação – mostra que essa diferença é significativa, uma vez que o Brasil estaria entre 10% e 15% menos rico do que deveria ao final do período.

Mas como eles justificam esse resultado? No que tange aos fatores exógenos, os autores afirmam que não existem evidências de que eles foram os responsáveis pelo menor crescimento do PIB *per capita* em termos relativos: enquanto a razão de dependência⁴ (chamado por eles de “maná interno”) no Brasil caiu em um rit-

3 As variáveis analisadas pelos autores são de quatro tipos: macroeconômicas, microeconômicas, setoriais e sociais.

4 A razão de dependência é dada pela relação entre o tamanho da população considerada inativa (entre 0 e 14 anos e 65 anos e mais de idade) e o tamanho da população potencialmente ativa

mo similar ao do melhor grupo de comparação do crescimento do PIB *per capita* após 2003 – indicando, assim, um aumento da oferta de trabalho na economia –, os termos de troca (o “maná externo”) cresceram a taxas superiores. Em síntese, ambos os testes constatariam que o Brasil esteve sujeito as mesmas vantagens que países comparáveis na dimensão do crescimento econômico após 2003 (no caso dos termos de troca, a vantagem local pode ter sido até maior).

A partir dessa constatação, os autores argumentam que o menor crescimento relativo do PIB *per capita* brasileiro tem origem doméstica e está relacionado com o fraco desempenho relativo da produtividade. As diversas variáveis relevantes na determinação desta tiveram uma performance relativa pior.⁵ Esse resultado – combinado com a evidência do desempenho positivo, em termos absolutos e relativos, do mercado de trabalho no Brasil – confirmaria o argumento de que a principal fonte do crescimento brasileiro no período não foi o aumento sistemático da eficiência econômica, mas a incorporação das pessoas à força de trabalho.

O quadro desenhado para o governo Lula é ainda mais negativo quando Carrasco, Mello e Duarte (2014, p. 49, grifo nosso) consideram o seu legado:

Nossa análise permite entender as razões pelas quais ficamos aquém, em termos de PIB per capita, do desempenho de pares comparáveis no período 2003-2012. Mas há algo mais importante que pode ser apreendido de nossa análise: as implicações da última década para o futuro do país. A perspectiva não é das melhores. A lista inclui: baixa produtividade média e marginal do trabalho; produtividade agregada baixa e estagnada; baixo investimento em capital físico; pouco investimento em inovação; sensível deterioração da qualidade institucional e regulatória, com implicações deletérias sobre custo de capital das empresas; e aumento relativo na corrupção. As bases para o futuro são frágeis.

2.2 Interpretações Heterodoxas

As interpretações heterodoxas para a evolução positiva da economia brasileira no governo Lula são marcadas por duas controvérsias. A primeira está relacionada com a política econômica adotada no primeiro mandato. A decisão por uma gestão econômica similar àquela que vinha sendo realizada no governo FHC causou perplexidade nos economistas de matrizes teóricas alternativas, uma vez que o PT, historicamente, era um crítico da ortodoxia em matéria de política econômica. Diante dessa inconsistência, os principais textos escritos nessa época procuram entender as razões dessa opção e apontar os seus limites. A segunda se refere à caracterização do regime de crescimento observado a partir do segundo man-

(entre 14 e 64 anos de idade).

5 Para uma análise detalhada das variáveis consideradas no cálculo da produtividade, ver Carrasco, Mello e Duarte (2014, p. 31-45).

dato. Em linhas gerais, a reeleição do presidente Lula é marcada por alterações na condução da política econômica que produzem um maior ritmo de crescimento da atividade econômica. Nesse contexto, os trabalhos passam a debater o caráter dessas mudanças e a sustentabilidade do modelo adotado.

Morais e Saad-Filho (2011) oferecem uma reconstituição do debate em torno da primeira controvérsia. Segundo eles, existia um consenso à época entre os economistas heterodoxos acerca da incompatibilidade entre, de um lado, a continuidade da política econômica ortodoxa e, do outro, o aumento do crescimento e a redução da desigualdade de renda e riqueza. A principal variável criticada era a política monetária, uma vez que a manutenção da taxa básica de juros em níveis elevados com o objetivo de controlar a inflação seria prejudicial ao desempenho das contas externas, públicas e da própria atividade econômica. No que tange às contas externas, o estímulo à entrada de capitais de curto prazo resultante dessa política produziria uma sobrevalorização cambial, prejudicando a competitividade das exportações e deteriorando o saldo das transações correntes. Em relação às contas públicas, seria destacável o elevado custo fiscal dessa medida (em razão do aumento no valor pago de juros da dívida pública). Por fim, a atividade econômica seria afetada negativamente em função da redução permanente do investimento e do crédito.

Se os efeitos deletérios da política econômica ortodoxa eram consenso entre os economistas heterodoxos, as causas da sua continuidade entre os governos FHC e Lula não eram. Segundo Moraes e Saad-Filho (2011), duas interpretações surgiram para justificar essa escolha. A primeira argumentava que a fraqueza ideológica do governo Lula explicaria o seu distanciamento em relação aos valores históricos do PT e, como consequência, a manutenção da política econômica. A segunda justificava essa opção em decorrência da desfavorável correlação de forças políticas no momento da transição, que impedia o novo governo de adotar medidas mais ousadas na gestão da economia.

Quais eram os fundamentos de cada uma dessas visões? Para Moraes e Saad-Filho (2011, p. 511):

A divergência entre essas posições tinha por clivagem a caracterização do período de crise cambial, desvalorização do real e virtual suspensão do refinanciamento da dívida mobiliária federal nos seis meses que antecederam às eleições de outubro de 2002: especificamente, se essa contingência teria força suficiente para tornar a adoção das políticas neoliberais uma imposição decorrente de um realismo político indeclinável ou, pelo contrário, se se tratava de um ato de vontade deliberadamente velado pela suposta ameaça de crise.⁶

6 Conforme discutido na sessão anterior, o cenário econômico brasileiro em 2002 se deteriorou rápido e profundamente face à crise de confiança provocada pela possibilidade de vitória eleitoral do candidato do PT, partido historicamente contrário aos interesses do mercado financeiro. Nesse contexto, a continuidade da política econômica do governo FHC pelo governo Lula seria uma resposta pragmática aos problemas econômicos conjunturais. No entanto, para Barbosa e Souza

O ano de 2005 reforça o consenso existente entre as interpretações heterodoxas para o primeiro governo Lula. Conforme argumentam Barbosa e Souza (2010), após o ajuste recessivo em 2003, a taxa de crescimento da economia brasileira aumentou significativamente ao longo de 2004 em função do melhor desempenho do setor exportador. Preocupado com as pressões inflacionárias resultantes dessa evolução positiva, o Bacen iniciou um ciclo de elevação da taxa básica de juros entre setembro de 2004 e meados de 2005, provocando uma queda no ritmo de expansão da atividade econômica ao final do ano. Nesse contexto, os autores afirmam que teria se evidenciado o “[...] impasse entre os compromissos sociais do governo Lula e a estratégia de política econômica adotada até aquele momento [...]” (BARBOSA; SOUZA, 2010, p. 8).

Diante dessa conjuntura, as análises heterodoxas enfatizam o surgimento de um debate no interior do governo acerca de qual deveria ser o rumo da política econômica. Barbosa e Souza (2010) afirmam, em linhas gerais, que a disputa se deu entre duas visões principais: a neoliberal e a desenvolvimentista. Diante da desaceleração do crescimento provocada pela resposta da política monetária aos riscos inflacionários, a visão neoliberal (que teria orientado a gestão econômica na maior parte do primeiro governo Lula) defendia a necessidade de novo ajuste fiscal para viabilizar a redução estrutural da taxa real de juros e, assim, aumentar o investimento privado. Ao final do processo, o impacto contracionista inicial da consolidação fiscal seria mais do que compensado pela reação positiva dos empresários. Uma vez que a política econômica ortodoxa não só teria sido incapaz de gerar crescimento elevado e estável como também exigia novas rodadas de ajustes recessivos, os autores argumentam que a visão neoliberal se enfraquece dentro do governo ao final de 2005, abrindo espaço para que a visão desenvolvimentista se tornasse predominante.

Segundo Barbosa e Souza (2010), a visão desenvolvimentista não representava o pensamento de alguma escola ou grupo em particular, mas articulava argumentos de várias perspectivas teóricas para contrapor o caráter mais coeso da visão neoliberal. Adotando uma postura pragmática, os seus defensores defendiam uma atuação do governo federal baseada em três eixos:

(2010, p. 2), existe outra interpretação política possível para esse período. Nessa, o que ocorreu foi um “[...] ataque especulativo contra o real no segundo semestre de 2002 como uma forma de limitar as opções disponíveis ao novo governo [...]”. Uma interpretação que dialoga com essa última consta em Serrano e Summa (2012). Para esses autores, o clima de instabilidade macroeconômica foi parcialmente alimentado pelo Bacen (de forma politicamente intencionada ou não) de duas formas: primeiro, pela imposição do cumprimento da regra de marcação ao mercado; e, segundo, por não aumentar a taxa básica de juros antes do fim do segundo turno eleitoral. Essas atitudes do Bacen, de um lado, provocaram perdas aos fundos de investimento que tinham títulos públicos em suas carteiras (estimulando a fuga de capital) e, do outro, não contiveram a saída de capital e, conseqüentemente, a desvalorização cambial ao longo do segundo semestre de 2002.

[...] a 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; SOUZA, 2010, p. 10).

Consistentemente com essas proposições, diversos trabalhos (BARBOSA; SOUZA, 2010; MORAIS, SAAD-FILHO, 2011; SERRANO; SUMMA, 2012) apontam que a política econômica, a partir de 2006 (e, de forma mais acelerada, com o início do segundo governo Lula), foi marcada pelas seguintes alterações: a expansão do Programa Bolsa Família; a elevação real do salário mínimo (com impactos positivos sobre os benefícios da previdência social pública e nos salários reais da economia); os aumentos dos investimentos públicos (via PAC, sobretudo nas áreas de transporte, logística, energia e infraestrutura social) e das empresas estatais (principalmente da Petrobras); e uma expansão significativa do crédito (seja para consumo, seja para investimento privado).

Essas mudanças, ao expandirem a demanda agregada doméstica, teriam gerado a aceleração do crescimento econômico preconizada pela visão desenvolvimentista. O círculo virtuoso entre consumo e investimento privado viabilizado pela política econômica expansionista (e, em particular, pela política salarial) teria se dado com o controle da inflação (apesar de pequenos movimentos altistas relacionados a choques de oferta e a evolução dos preços internacionais de *commodities*) e das contas públicas (pois, ainda que o superávit primário tenha se reduzido, a trajetória de endividamento líquido do setor público foi declinante em razão do crescimento do PIB).

Entretanto, teria sido realmente desenvolvimentista o modelo de crescimento inaugurado com as modificações na gestão econômica a partir de 2006? Essa questão constitui o cerne da segunda controvérsia em torno das interpretações heterodoxas do governo Lula. Em linhas gerais, a literatura se divide em três grupos de respostas para essa pergunta.

O primeiro grupo defende que o padrão de crescimento no segundo governo Lula teria sido desenvolvimentista, mas de natureza distinta daquele que vigorou no passado. Carneiro (2012) e Bastos (2012) sugerem que o termo social-desenvolvimentismo seria mais adequado para caracterizá-lo, dada a ênfase do governo na dimensão social como eixo do desenvolvimento. Nesse modelo, o mercado interno – ampliado pela elevação do salário mínimo, aumento do gasto social e maior acesso ao crédito pelas famílias – seria o principal determinante do crescimento econômico, dados os seus efeitos dinâmicos sobre o investimento e a produtividade.

Ainda que bem-sucedido no curto prazo (a despeito da manutenção do tripé macroeconômico, que teria sido funcional ao aumento do consumo ao promov-

er câmbio apreciado e inflação baixa), esse modelo seria insustentável no longo prazo. De um lado, a capacidade fiscal do Estado e as condições de lucratividade das empresas limitariam as melhorias na distribuição funcional e pessoal da renda. De outro, o grau de endividamento das famílias seria uma barreira à ampliação do crédito. Em razão disso, ele deveria ser complementado com o investimento autônomo (de origem pública ou privada), principalmente nas áreas relativas à infraestrutura econômica e social (que, segundo aqueles que propõem essa interpretação, teria sido realizado apenas parcialmente no período em questão).

O segundo grupo adota uma postura intermediária ao sugerir que políticas desenvolvimentistas foram adotadas apenas parcialmente a partir de 2006. Nessa perspectiva, Morais e Saad-Filho (2011) argumentam que a política econômica do segundo governo Lula pode ser apropriadamente denominada de híbrida, uma vez que o aumento do ativismo estatal na economia – em coerência com a estratégia novo-desenvolvimentista – ocorreu de forma complementar à manutenção do tripé macroeconômico (de caráter neoliberal).

Para eles, o sucesso desse arranjo seria explicável por uma combinação singular de fatores políticos (o declínio do consenso neoliberal e a liderança carismática do presidente Lula) e econômicos (as condições de liquidez internacional e a rápida resposta da economia aos estímulos governamentais). No entanto, essa compatibilidade seria provisória, uma vez que os problemas oriundos da política macroeconômica neoliberal persistiriam: a sobrevalorização do real e o ônus fiscal da política monetária. A essa última questão, somar-se-ia também a crescente disputa por recursos do orçamento público para cumprir os novos objetivos da política econômica (o aumento do investimento público e do gasto social).

Outro autor que adota uma postura intermediária é Erber (2011). Ele defende que o governo Lula é marcado pela disputa entre duas convenções de desenvolvimento:⁷ a institucionalista restrita (de caráter ortodoxo) e a neodesenvolvimentista. O autor argumenta que a convivência entre elas se estabeleceu com a hegemonia da primeira, que prioriza a estabilidade de preços em detrimento da aceleração do crescimento. Isso teria ocorrido por duas razões: primeiro, porque o tripé de política macroeconômica permaneceu sobre o controle da primeira convenção; segundo, pelo fato de que as políticas neodesenvolvimentistas adotadas no segundo governo Lula não eram conflitantes com os interesses representados pela convenção hegemônica.

7 “Para lidar com os problemas de incerteza e coordenação, as sociedades utilizam instituições – as ‘regras do jogo’. Nos planos cognitivo e comportamental estas regras estão estruturadas por convenções. [...] Uma *convenção de desenvolvimento* [...] trata das *transformações estruturais* que devem ser introduzidas na sociedade, estabelecendo o que há de “errado” no presente, fruto do passado, qual o futuro desejável, quais estruturas devem ser mudadas e as agendas de mudança, positiva e negativa.” (ERBER, 2011, p. 32-33, grifo do autor).

Por fim, o terceiro grupo é composto por interpretações que contestam a caracterização do governo Lula como desenvolvimentista (mesmo em seu segundo mandato). Fonseca, Arend e Guerrero (2020) argumentam que a desindustrialização e a ausência de medidas efetivas para enfrentá-la são os principais obstáculos para poder considerá-lo dessa forma. Assim, mesmo que concordem que a política econômica passou a contar com medidas mais voltadas ao crescimento, principalmente no contexto da crise internacional de 2008, e a melhoria na distribuição de renda, eles não detectam claramente a existência de um projeto desenvolvimentista no período.

Outro autor que contesta a tese de que o governo Lula teria sido desenvolvimentista é Bresser-Pereira (2017). Para ele, não houve qualquer proposta de mudança no regime liberal de política econômica entre 2003 e 2010, uma vez que a taxa de juros permaneceu em níveis elevados e a taxa de câmbio manteve a tendência de sobreapreciação cíclica e crônica. Nesse sentido, o governo teria incorrido no chamado “populismo cambial”, caracterizado pelo crescimento financiado com poupança externa (isto é, déficits em conta-corrente), tendo apenas aproveitado o ciclo de alta no preço das *commodities* para intensificar políticas distributivas.

Em perspectiva mais radical, Gonçalves (2012) sugere que teria havido um nacional-desenvolvimentismo às avessas no governo Lula. Ao analisar a evolução de um conjunto de indicadores da economia brasileira no período entre 2002 e 2010, o autor argumenta que o país caminhou no “[...] sentido contrário ao que seria o projeto nacional-desenvolvimentista [...]” (GONÇALVES, 2012, p. 7). As principais evidências nesse sentido seriam:

[...] desindustrialização, dessubstituição de importações; reprimarização das exportações; maior dependência tecnológica; maior desnacionalização; perda de competitividade internacional, crescente vulnerabilidade externa estrutural em função do aumento do passivo externo financeiro; maior concentração de capital; e crescente dominação financeira, que expressa a subordinação da política de desenvolvimento à política monetária focada no controle da inflação (GONÇALVES, 2012, p. 23).

3 As Interpretações da Crise no Governo Rousseff

Nessa seção, são apresentadas as principais interpretações *mainstream* e heterodoxas para a crise econômica no governo Rousseff.

3.1 Interpretações Mainstream

A interpretação dominante no *mainstream* para a desaceleração (a partir de 2011) e crise (no biênio 2015-2016) da economia brasileira enfatiza o papel desempenhado pela política econômica executada no primeiro governo Rousseff. Essa perspectiva – cuja apresentação mais sistemática se encontra nos estudos de Mesquita (2014) e Barbosa Filho e Pessôa (2014) – associa o período a um aumento da intervenção estatal na economia.⁸

De acordo com essa corrente, a virada na orientação da política econômica teria se dado por motivos ideológicos. O argumento é que a crise financeira internacional teria criado ambiente favorável para que o governo executasse uma política econômica mais ao encontro de sua ideologia. Tal orientação teria como fundamento uma compreensão própria do processo de desenvolvimento aceita pela equipe econômica do governo Rousseff. Segundo Barbosa Filho e Pessôa (2014, p. 10), o “[...] grupo que passou a liderar a formulação da política econômica e regulatória a partir de 2009 [...] entende que o processo de desenvolvimento econômico tem que ser liderado e direcionado pelo Estado.”

A expressão nova matriz econômica (NME) é utilizada para sintetizar o modo como o governo conduziu a economia no período. O termo é originalmente apresentado em uma reportagem do jornal *O Estado de São Paulo* publicada no dia 5 de julho de 2012, sendo atribuída ao então ministro da Fazenda, Guido Mantega (ABREU, 2012). No dia 12 de dezembro de 2012, em reportagem ao jornal *Valor Econômico*, a expressão é novamente utilizada, dessa vez pelo então secretário de política econômica Márcio Holland (ROMERO, 2012). Segundo Holland (2017), o termo tinha por objetivo caracterizar a política macroeconômica que estava sendo implementada. Contudo, ele afirma que seus críticos também teriam incorporado à sua definição o conjunto de intervenções no âmbito microeconômico, expandindo, assim, o seu uso.

Nesse sentido, a abordagem dominante no *mainstream* enfatiza a adoção das seguintes medidas no primeiro governo Rousseff: aumento nos gastos do governo federal com substancial redução do superávit primário e da transparência das contas públicas; redução nas taxas de juros, incompatível com as expectativas inflacionárias da época; intervenção no mercado de câmbio, tornando-o fortemente administrado (com o objetivo de impedir a valorização do Real); controle de preços dos combustíveis e energia; expansão do crédito subsidiado do BNDES; adoção de regras de conteúdo nacional; políticas de desoneração tributária para

8 Os autores alinhados ao *mainstream* utilizam esse critério de forma recorrentemente negativa. No entanto, *per se*, a intervenção estatal na economia não possui intrinsecamente um caráter positivo ou negativo. Consequentemente, o seu aumento ou redução nada diz sobre os seus impactos. Além disso, toda política econômica é, a rigor, intervencionista. A diferença se dá nas prioridades do governo e os instrumentos utilizados por ele para atingir os fins almejados. Sendo assim, são intervencionistas tanto o desenvolvimentismo quanto o liberalismo, e ambos podem implicar aumento ou redução no grau de intervenção estatal, a depender dos objetivos desejados e dos instrumentos utilizados.

setores específicos (MESQUITA, 2014; BARBOSA FILHO; PESSÔA, 2014; BARBOSA, 2015; LISBOA, 2017).

Tais medidas são interpretadas como representativas do caráter populista (MESQUITA, 2014) ou desenvolvimentista (BARBOSA FILHO; PESSÔA, 2014; LISBOA, 2017) do primeiro governo Rousseff. Em conjunto, elas seriam equivalentes a um choque de oferta que determinou a forte desaceleração da economia brasileira através de seus efeitos negativos sobre a produtividade e o produto potencial (BARBOSA FILHO, 2017). Essas conclusões são obtidas por meio de exercícios de decomposição do crescimento do PIB em seus componentes – produtividade, trabalho e capital.

Segundo esses exercícios, a adoção da NME no primeiro governo Rousseff, ao subsidiar fortemente o investimento privado, teria estimulado o ritmo de crescimento do fator capital (aumentando a sua participação no crescimento do PIB) em detrimento do crescimento da produtividade (cuja participação teria diminuído). Os efeitos duradouros dessa política econômica – em decorrência da realização de investimentos de longa maturação em setores pouco produtivos (BARBOSA FILHO, 2017) – teriam contribuído para que o crescimento da produtividade fosse negativo a partir de 2014, com impacto importante para a recessão verificada no segundo governo Rousseff.

Uma variável central no diagnóstico dominante no *mainstream* para a crise econômica é a política fiscal. Segundo Almeida Júnior, Lisboa e Pessôa (2015), haveria dois desequilíbrios nas finanças públicas federais: um de natureza conjuntural e outro de caráter estrutural. Do ponto de vista conjuntural, o problema teria sido a adoção da NME no primeiro governo Rousseff. Conforme mostrado anteriormente, a expansão do gasto governamental nesse período – com a concessão de subsídios e desonerações para estimular a produção – teria deteriorado de maneira significativa as contas públicas sem gerar um maior ritmo de crescimento econômico. Esse cenário de instabilidade macroeconômica explicaria a decisão do segundo governo Rousseff de iniciar um processo de ajuste fiscal por meio da reversão das medidas de política econômica que teriam causado a desaceleração e a recessão.

Do ponto de vista estrutural, o entrave seria a exaustão do “contrato social da redemocratização” expresso na Constituição Federal de 1988 (BARBOSA FILHO; PESSÔA, 2014). A lógica dessa afirmação está na compreensão de que o uso de normas legais para a regulação das políticas públicas estaria gerando um aumento progressivo do gasto governamental superior ao ritmo de crescimento da economia desde 1991. Essa inconsistência, ao demandar contínuos aumentos da carga tributária, impactaria negativamente a atividade produtiva ao longo dos anos. A inexistência de espaço para aumentar a tributação – que evoluiu de 25% do PIB, em 1991, para 35%, em 2014 – exigiria a realização de reformas estruturais que

limitassem o ritmo de crescimento da despesa pública. Uma vez que a maior parte do aumento do gasto teria ocorrido nas políticas sociais, haveria de se centrar esforços em revisar os critérios de elegibilidade dos benefícios. Nesse contexto, particularmente importante seria a reforma da previdência por duas razões: primeiro, por ela ter sido a rubrica do gasto social que mais crescera entre 1991 e 2014 (4,3 p.p. do PIB); segundo, por sua tendência de crescimento futuro, em razão do fim do bônus demográfico e da melhora na expectativa de vida dos aposentados (ALMEIDA JÚNIOR; LISBOA; PESSÔA, 2015).

Uma interpretação *mainstream* alternativa se faz presente no estudo de Borges (2017),⁹ para quem fatores exógenos foram responsáveis por uma parcela significativa do fraco crescimento brasileiro entre 2012 e 2016. Nesse sentido, ele questiona o real papel dos erros de política econômica no primeiro governo Rousseff sobre a desaceleração observada. Para qualificar o seu argumento, ele adota dois métodos.

No primeiro, o autor utiliza o estimador de diferenças em diferenças para comparar o desempenho econômico do Brasil com a média e a mediana de um grupo controle comparável – composto por países emergentes de renda média ou média-alta e exportadores líquidos de *commodities*.¹⁰ O período base utilizado na comparação é extraído de Reinhart, Reinhart e Trebesch (2016), que identificam a ocorrência de um superciclo de preços de *commodities* entre 1999 e 2011. Nesse sentido, comparam-se as diferenças das taxas de crescimento médias anuais do PIB *per capita* (isto é, taxas de aceleração/desaceleração do crescimento dessa variável) do Brasil e do grupo controle considerando-se dois períodos posteriores ao superciclo: 2012-2017 e 2012-2022.¹¹

Segundo esse exercício, o crescimento do PIB *per capita* no Brasil sofreu uma desaceleração de 3,3 p.p. entre os períodos 1999-2011 e 2012-2017. Na média do grupo controle, a desaceleração foi de 2,2 p.p. Como a presença de alguns *outliers* estariam inflando esse último valor, Borges (2017) opta por comparar o Brasil com a mediana, cuja desaceleração foi de 1,3 p.p. Para o autor, o resultado dessa comparação sugere que fatores exógenos internacionais (isto é, o fim do superciclo de *commodities*) responderiam por, pelo menos, 38% da desaceleração do crescimento do PIB *per capita* brasileiro entre os períodos 1999-2011 e 2012-2017. Ao excluir todos os *outliers* da amostra, recalcular a média do grupo controle e

9 O estudo em questão é uma versão atualizada de Borges (2016).

10 Borges (2017) justifica o uso desse método em razão dos estágios distintos de desenvolvimento dos países que compõem o grupo controle (o que implica diferentes ritmos de convergência aos níveis de renda dos países desenvolvidos).

11 A taxa de crescimento média anual do PIB *per capita* no período 2012-2022 é construída a partir de projeções do Fundo Monetário Internacional (FMI) presentes no *World Economic Outlook* de abril de 2017.

comparar novamente com o Brasil, ele conclui que esses fatores explicariam, no máximo, 54% da desaceleração.

Borges (2017) complementa o resultado anterior destacando dois fatores exógenos domésticos que também teriam contribuído negativamente para o desempenho da economia brasileira entre 2012 e 2016. O primeiro seria o problema hídrico-energético no período 2013-2015. O segundo seria os impactos de curto prazo da operação Lava-Jato sobre o crescimento do PIB em 2014-2016 (principalmente em razão do *credit crunch* gerado sobre a economia, dada a importância das empresas envolvidas no escândalo). Reconhecendo certo nível de discricionariedade na determinação dos efeitos desses últimos fatores, o autor afirma que eles contribuem juntos para que de 55% a 60% da desaceleração do crescimento no período de 2012 a 2017 fosse exógena, seja de origem interna ou externa.

No segundo método, Borges (2017) analisa a evolução do PIB potencial da economia brasileira ao longo dos mesmos períodos utilizados no exercício comparativo (1999-2011 e 2012-2017). Para captar melhor o efeito defasado da política econômica, o autor compara o crescimento potencial em 2010-2011 com aquele observado em 2016-2017, constatando uma desaceleração de 2,9 p.p. Ao descontar os efeitos negativos de choques exógenos (as oscilações demográficas¹² e a deterioração nos termos de troca¹³), o autor conclui que o impacto de outros fatores – domésticos e não mapeados – sobre a desaceleração do crescimento potencial brasileiro entre 2010-2011 e 2016-2017 seria em torno de 1,25 p.p. e 1,7 p.p. (respectivamente, 43% e 59%).

Em síntese, ambos os exercícios validariam a tese do autor de que fatores exógenos exerceram papel importante na desaceleração do crescimento brasileiro a partir de 2012, sendo entre 40% e 60% a responsabilidade deles no fraco desempenho da economia. Contudo, Borges (2017) ressalta que esses testes somente são coerentes quando válido o pressuposto de que a medição do PIB ao longo desses anos não teve erros. Ao considerar uma possível subestimação do crescimento do PIB brasileiro em volume nos últimos 20 anos,¹⁴ o autor estima uma trajetória alternativa de crescimento do PIB *per capita* brasileiro entre 1997 e 2016 por meio de uma regressão que relaciona as variações do consumo final de energia amplo com as do PIB entre 1971 e 1996. Na série alternativa construída por ele, a de-

12 A desaceleração do crescimento da população economicamente ativa (PEA). No caso em questão, ela teria sido de 0,9 p.p.

13 Borges (2017) toma como referência o estudo de Aslam *et al.* (2016) para apontar que as oscilações nos termos de troca afetam simultaneamente o crescimento efetivo e potencial das economias. Nesse estudo, os autores argumentam que a redução nos preços das *commodities*, a partir de 2011, reduziu entre 1 p.p. e 2,25 p.p. a taxa de crescimento efetiva média anual do PIB em 2015-2017. Os efeitos sobre a taxa de crescimento potencial seriam de cerca de um terço do impacto sobre a taxa de crescimento efetiva (ou seja, entre 0,3 p.p. e 0,75 p.p.).

14 A sistemática divergência positiva, elevada e atípica entre a variação do deflator do PIB e a variação do IPCA em uma ampla comparação internacional é apresentada por Borges (2017) como evidência que justifica a sua suspeita.

saceleração do PIB *per capita* brasileiro entre 1999-2011 e 2012-2016 seria de 2,4 p.p., valor substancialmente menor do que os 3,4 p.p. oriundos da série oficial do PIB. Nesse sentido, a conclusão final de Borges (2017, grifo nosso) é que:

[...] entre 40 e 60% da desaceleração do crescimento do PIB brasileiro em 2012-2016 parece ter refletido fatores exógenos (internacionais e domésticos), outros 30% decorreram de uma provável subestimação do crescimento neste período. O restante (cerca de 10% a 30%) poderia ser atribuído a erros de política e a outros fatores não identificados claramente.

3.2 Interpretações Heterodoxas

As interpretações heterodoxas destacam a interação entre aspectos de natureza externa, estrutural, cíclica e política para explicar a desaceleração e a crise econômica no Brasil entre 2011 e 2016. Sendo assim, elas contestam a interpretação dominante no *mainstream* e sua ênfase na política econômica do primeiro governo Rousseff (ainda que não excluam críticas a ela). A presente seção apresenta alguns trabalhos que compreendem a evolução recente da economia brasileira como determinada por esses outros tipos de fatores.

Lélis, Cunha e Linck (2019) defendem que as mudanças nos regimes de preços das *commodities* foram importantes na determinação da crise econômica recente e que, em seu auge, foram responsáveis por cerca de um terço da contração do PIB. Os autores relacionam esse resultado a dois conjuntos de fatores. O primeiro conjunto é relativo às características do choque de baixa no preço das *commodities* no final de 2014. Uma vez que ele teve duração de pelo menos 30 meses, os autores afirmam que os efeitos cumulativos sobre a retração no nível de atividade teriam sido mais intensos e prolongados. O segundo conjunto é associado ao grau de autonomia da política macroeconômica brasileira no pós-2014 em um cenário marcado por três condicionantes estruturais: a especialização regressiva da estrutura produtiva e de comércio exterior; o elevado grau de abertura financeira; e a crise política. A maior fragilidade da economia brasileira ao final de 2014 e início de 2015 – visível na tendência altista da inflação, na ampliação dos déficits primários do governo e na desaceleração do crescimento desde 2013 – teria ampliado os efeitos da queda nos preços das *commodities*, limitando a capacidade de reação do segundo governo Rousseff ao choque externo negativo.

Para Carneiro (2018), fatores estruturais e cíclicos – de origem doméstica e internacional – condicionaram a execução e desempenho pífio da política econômica adotada a partir de 2011. No plano estrutural, ele ressalta duas dimensões: a financeira e a produtiva. Do ponto de vista financeiro, a integração da economia brasileira à economia globalizada nos anos 90 teria exacerbado a relevância do ciclo de liquidez global como determinante do ciclo de liquidez do-

méstico. Essa relação se tornaria mais aguda e instável em razão das políticas monetárias não convencionais praticadas pelos países centrais no enfrentamento da crise financeira internacional. Do ponto de vista do setor produtivo, a constituição das cadeias globais de valor sem a participação brasileira teria acentuado uma especialização regressiva na indústria e intensificado a concorrência via redução de preços, sendo este último aspecto majorado com o surgimento de capacidade ociosa generalizada na Ásia no pós-crise. No plano cíclico, a questão relevante seria o esgotamento do modelo de crescimento do governo Lula, marcado pela interação virtuosa entre consumo e investimento.¹⁵ O enfraquecimento dessa dinâmica teria sido determinado pelos seguintes fatores: os limites fiscais à melhoria da distribuição de renda; o elevado nível de endividamento das famílias; e o arrefecimento do investimento, cuja demanda por bens de capital e insumos intermediários teria vazado para o exterior.

Diante desse quadro adverso, Carneiro (2018) entende que o primeiro governo Rousseff teria decidido reorientar a política econômica em direção à diversificação industrial e à ampliação da infraestrutura por meio do impulso ao investimento autônomo (público ou privado, sendo esse último com o apoio do Estado) para superar as dificuldades impostas. Contudo, não teria sido eficaz em seu objetivo. Para ele, erros de concepção e gestão de vários aspectos da própria política (sobretudo no âmbito das políticas fiscal e creditícia) foram importantes no insucesso do “ensaio desenvolvimentista”, bem como a incapacidade do governo de coordenar e negociar suas ações com os agentes privados. Em relação a esse último elemento, particularmente importante seria o comportamento do empresariado industrial: se, por um lado, os formuladores da política econômica teriam desenhado e adotado tais medidas para apoiar o aumento de seus investimentos, por outro, a oposição desses grupos às iniciativas do governo federal evidenciarium uma elevada internacionalização e financeirização dos setores produtivos.

Ainda que a política econômica do primeiro mandato da presidente Rousseff não tenha logrado cumprir o objetivo que propunha, Carneiro (2018) defende que a opção por uma política macroeconômica ortodoxa (elevação abrupta das tarifas represadas e choques nas taxas de juros e de câmbio) em seu segundo mandato, com o objetivo de recuperar a confiança do mercado, foi central para a recessão da economia brasileira no biênio 2015-2016.

Por sua vez, Fonseca, Arend e Guerrero (2020) enfatizam a erosão das condições econômicas permissivas e seu impacto político na construção da crise. Nessa interpretação, a conciliação de classes costurada no governo Lula teria como fundamento a manutenção da hegemonia do setor financeiro na condução da política macroeconômica – e não a mediação entre as coalizões rentista e produtivista, conforme sugerida por Singer (2015). Para viabilizá-la, políticas

15 Ver seção 2.2 deste trabalho.

compensatórias teriam sido postas em prática para as frações não hegemônicas do empresariado e os trabalhadores. Esse arranjo só teria sido possível enquanto houvera: folga no balanço de pagamentos (assegurado pelos termos de troca favoráveis às *commodities* e pela entrada de capitais no país); defasagem entre salários e produtividade; e compatibilidade entre aumento do gasto público e manutenção do superávit primário sem a necessidade de elevar a carga tributária.

A eclosão da crise financeira internacional teria deteriorado essas condições permissivas, tendo levado o primeiro governo Rousseff à opção por uma política econômica que afastasse o risco de recessão na expectativa de, através do crescimento e sustentação do nível de emprego e do consumo, minimizar o acirramento das tensões políticas. Para isso, foi necessário romper a coalizão vigente, o que alimentou a oposição dos diversos segmentos do empresariado.

Apesar de concordarem que a política econômica do primeiro governo Rousseff teve um viés intervencionista, Fonseca, Arend e Guerrero (2020) contestam o caráter desenvolvimentista atribuído a ela por críticos e defensores. Para eles, a redução dos juros e a desvalorização cambial promovidas pelo Bacen foram apenas reações à crise nos âmbitos interno (desaceleração econômica) e externo (reversão do ciclo de *commodities* no pós-2011). A ausência de um diagnóstico desenvolvimentista – ou seja, uma análise que relacionasse o baixo crescimento da economia brasileira com a desindustrialização e a especialização regressiva, bem como a formulação de uma estratégia de longo prazo, com objetivos e instrumentos claros, para a alteração desse quadro – por parte do governo seria o principal impeditivo para caracterizá-lo enquanto tal. Ao contrário: as medidas adotadas (redução dos juros, desvalorização cambial, redução das tarifas de energia elétrica e expansão dos subsídios fiscais, da isenção de impostos e do crédito para setores selecionados) lembrariam mais políticas anticíclicas. Soma-se a esse argumento a ênfase dada pela NME ao lado da oferta (em uma espécie de *supply-side economics*) em detrimento da sustentação da demanda agregada pelo Estado via política fiscal (política anticíclica keynesiana, mais próxima de um projeto desenvolvimentista).¹⁶

A tentativa de restabelecimento do pacto no segundo governo Rousseff através de medidas de austeridade teria acirrado ainda mais o conflito distributivo, uma vez que não havia mais conjuntura econômica favorável à manutenção do superávit primário para atender a hegemonia financeira no bloco do poder com as políticas compensatórias para os setores não hegemônicos do empresariado e os trabalhadores. Para tais autores, então, não se trata propriamente de erros ou equívocos na condução da política econômica ao longo do governo Rousseff, mas da mudança nas condições objetivas para executá-la.

16 Para uma análise mais detalhada do caráter não desenvolvimentista do primeiro governo Rousseff, ver Fonseca (2016).

A articulação de variáveis políticas e estruturais também consta nas análises de autores mais afinados com a tradição marxiana, que dão ênfase ao comportamento da taxa de lucro. Marquetti, Hoff e Miebach (2020) – cuja análise tem respaldo de proeminentes marxistas brasileiros, como Prado (2017)¹⁷ – argumentam que o acordo de classes característico do governo Lula (marcado pelo crescimento simultâneo da taxa de lucro e da parcela salarial na renda nacional) fora rompido no primeiro governo Rousseff. A ruptura política teria ocorrido em função da tentativa do governo de reduzir a taxa de juros para, em conjunto com outras medidas (tais como os subsídios e as desonerações), estimular o investimento privado. O problema dessa política econômica teria sido o seu caráter contraditório em relação às condições de lucratividade das empresas privadas, uma vez que deteriorava a rentabilidade financeira em um cenário que já apresentava uma taxa de lucro declinante. Nesse contexto, o investimento privado não aumentou¹⁸ – sendo os recursos fiscais oriundos das medidas de incentivo incorporados às margens de lucros das empresas – e a taxa de crescimento se reduziu. A oposição do empresariado pressionaria o segundo governo Rousseff a adotar políticas de austeridade como forma de recompor a lucratividade e, dessa forma, o acordo de classes. Ao produzirem uma queda do PIB e aumentarem o nível de desemprego, elas teriam retroalimentado a crise política no país.

Oreiro (2017) também elabora uma interpretação para a desaceleração econômica brasileira a partir do comportamento da taxa de lucro. Para ele, a NME produziu uma aceleração temporária no ritmo de crescimento entre o terceiro trimestre de 2012 e o primeiro trimestre de 2014. A partir do segundo trimestre de 2014, as taxas negativas de expansão do PIB seriam explicáveis pela queda significativa dos gastos de investimento privados que, por sua vez, seria consequência da redução sistemática das margens de lucros das empresas não financeiras. Esse movimento declinante das margens de lucro, que atingira com mais intensidade o setor industrial, teria ocorrido por duas razões: primeiro, pelo crescimento superior dos salários *vis-à-vis* o crescimento da produtividade; e, segundo, pela sobrevalorização da taxa de câmbio, que impediu a transferência dos aumentos nos custos unitários do trabalho para os preços dos bens industriais.

A partir de 2015, Oreiro (2017) defende que o aprofundamento do quadro recessivo seria fruto da política econômica implementada pela presidente Dilma Rousseff em seu segundo mandato. De um lado, o realinhamento súbito de preços relativos – tais como o aumento da tarifa de energia elétrica e a desvalorização

17 O texto de Marquetti, Hoff e Miebach (2020) circulava na comunidade acadêmica em versões preliminares desde, pelo menos, 2016.

18 Uma tese complementar a essa é proposta por Rugitsky (2015). O seu argumento é de que esse movimento reflete também uma “greve de investimentos”, isto é, uma tentativa deliberada do empresariado de pressionar o governo a reverter a política econômica expansionista iniciada em 2011, uma vez que essa lhe retirava a capacidade de controlar a dinâmica econômica.

da taxa de câmbio¹⁹ – acelerou a taxa de inflação, o que reduziu a renda real por trabalhador e, conseqüentemente, contraiu o gasto de consumo das famílias. Do outro, a redução dos gastos de investimento do governo federal impactou negativamente a atividade econômica. Em relação a esse último aspecto, o autor ressalta que o seu caráter pró-cíclico teria se imposto em razão dos temores de insolvência fiscal, dada a trajetória de redução do resultado primário estrutural do setor público desde 2007.

Um contraponto heterodoxo às narrativas apresentadas nesta seção se encontra presente no estudo de Serrano e Summa (2015). Eles argumentam que a desaceleração e a crise do crescimento no Brasil a partir de 2011 foram predominantemente causadas pela política macroeconômica adotada ao longo de todo o governo Rousseff. No entanto, o destaque dado à política econômica nessa interpretação se deve a razões completamente distintas daquelas sugeridas pelo diagnóstico dominante no *mainstream*.²⁰

A tese dos autores é de que, entre 2004 e 2010, o governo gradualmente tomou para si o papel de gerar crescimento através da expansão da demanda agregada. Desse modo, medidas para estimular o consumo das famílias foram adotadas e o investimento público cresceu significativamente.²¹ No entanto, no início do primeiro governo Rousseff, a orientação da política macroeconômica teria se alterado, a despeito da manutenção de condições externas (comerciais e financeiras) favoráveis. O objetivo dessa nova política econômica – implementada em duas fases – seria abrir espaço e prover incentivos para que o setor privado passasse a liderar o processo de crescimento através do aumento no investimento autônomo e das exportações. Na primeira fase (em 2011), o governo teria promovido deliberadamente uma forte desaceleração do crescimento da demanda agregada via políticas fiscal e monetária contractionistas. Uma vez que o investimento autônomo e as exportações não responderam conforme o esperado, o governo tentaria, na segunda fase (a partir de 2012), estimular o setor privado por meio de outros incentivos – a redução nas taxas de juros, as isenções fiscais e as desvalorizações na taxa de câmbio. Os limitados efeitos dessas medidas sobre a demanda agregada final acabariam por não estimular o empresariado a expandir o investimento, explicando a forte desaceleração do crescimento entre 2011 e 2014 e atestando o fracasso da política macroeconômica do primeiro governo Rousseff.

Apesar da ineficácia desse regime de política econômica em aumentar o ritmo de crescimento da economia brasileira, Serrano e Summa (2015) afirmam que o segundo governo Rousseff teria decidido aprofundá-lo por meio de uma

19 Oreiro (2017) ressalta que o movimento de desvalorização da taxa de câmbio não decorreu de uma opção deliberada da política econômica, mas sim de uma redução nos termos de troca da economia brasileira.

20 Ver seção 3.1 deste trabalho.

21 Ver seção 2.2 deste trabalho.

nova mudança na orientação da política macroeconômica. O principal objetivo anunciado pelo governo à época com essa alteração era reduzir a dívida pública bruta. Para cumprir essa meta, a nova estratégia envolveria a redução do tamanho e importância, na economia, de duas variáveis: primeiro, o gasto governamental e, segundo, o crédito ofertado pelos bancos públicos. As medidas adotadas para o seu cumprimento seriam: redução das despesas públicas (correntes e relativas às transferências sociais); aumento de impostos sobre o crédito; elevação das taxas de juros; aumento dos preços monitorados pelo governo (combustível e energia); e um ciclo de depreciação da taxa de câmbio real. Os efeitos contracionistas dessas medidas teriam produzido, em conjunto com a desaceleração anterior, a recessão no biênio 2015-2016.

4 Considerações Finais

A exposição dos principais trabalhos sobre a política econômica dos governos Lula e Rousseff evidencia a nítida divisão da literatura no que diz respeito a sua importância para o desempenho econômico do período. Se há algum consenso que pode se extrair do debate é que nenhum autor chega a negar que tanto a condução da política econômica quanto os fatores aqui chamados de exógenos pesaram para o melhor desempenho do governo Lula do que o de Rousseff. Todavia, o peso dado a eles em um ou em outro é marcante – de certo modo, o epicentro dos debates. O reconhecimento das múltiplas variáveis que influenciaram no desempenho da economia não obscurece a opção pelos fatores que tiveram maior peso.

Em linhas gerais, a hipótese de que predominava nos autores mais próximos do *mainstream* o maior peso das causas exógenas para explicar o êxito do relativo bom desempenho do governo Lula se confirmou parcialmente, uma vez que a continuidade das políticas que vinham sendo executadas desde o governo FHC – fundamentalmente o tripé macroeconômico – foi muito lembrada por eles. Já a hipótese da centralidade da política econômica nas análises heterodoxas do governo Lula se confirmou integralmente – com o adendo de que ela só fora eficaz a partir da sua reorientação em meados de 2005, com a maior ênfase distributiva.

Em relação ao governo Rousseff, as hipóteses parecem confirmar-se com mais nitidez, pois as críticas à condução da política econômica têm peso relevante, entre os autores do *mainstream*, para explicar o baixo desempenho e o aprofundamento da crise econômica no seu período governamental, enquanto, entre os mais ligados aos *approaches* heterodoxos, predominam as causas exógenas, sejam internas ou externas, embora nestes também sejam frequentes as objeções à política econômica executada.

Pode-se, por fim, assinalar que, embora a unanimidade seja difícil em um tema tão polêmico, o baixo grau de consenso sugere que ainda faltam estudos para aprofundar o debate e se chegar a avaliações mais robustas sobre a política econômica do período.

Referências

ABREU, B. Mantega indica novo modelo econômico. *O Estado de São Paulo*, 05 jul. 2012. Disponível em: <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,mantega-indica-novo-modelo-economico-imp-,896017>. Acesso em: 11 abr. 2020.

ALMEIDA JR., M.; LISBOA, M. B.; PESSÔA, S. *O ajuste inevitável: ou o país que ficou velho antes de se tornar desenvolvido*. [S. l]: [s. n], 2015. Disponível em: <http://infogbucket.s3.amazonaws.com/arquivos/2015/07/28/o-ajuste.pdf>. Acesso em: 13 jan. 2019.

ASLAM, A. *et al.* Trading on their terms? Commodity exporters in the aftermath of the commodity boom. *IMF Working Paper*, n. 16/27, 2016. Disponível em: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2016/wp1627.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2019.

BARBOSA, N.; SOUZA, J. A. P. *A inflexão do governo Lula: política econômica, crescimento e distribuição*. [S. l]: [s. n]: 2010. Disponível em: <https://nodocuments.files.wordpress.com/2010/03/barbosa-nelson-souza-jose-antonio-pereira-de-a-inflexao-do-governo-lula-politica-economica-crescimento-e-distribuicao-de-renda.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2019.

BARBOSA, F. H. Crises econômicas e política de 2015: origens e consequências. *Revista Conjuntura Econômica*, v. 69, n. 9, p. 53, 2015.

BARBOSA FILHO, F. H. A crise econômica de 2014/2017. *Estudos Avançados*, v. 31, n. 89, p. 51-60, 2017.

BARBOSA FILHO, F. H.; PESSÔA, S. Desaceleração recente da economia. In: CENTRO DE DEBATE DE POLÍTICA PÚBLICAS (org.). *Sob a luz do Sol: uma agenda para o Brasil*. São Paulo: Centro de Debate de Políticas Públicas, 2014. p. 15-30. Disponível em: <https://cdpp.org.br/wp-content/uploads/2017/02/CAPITULO-2.pdf>. Acesso em: 08 jan. 2019.

BASTOS, P. P. Z. A economia política do novo-desenvolvimentismo e do social desenvolvimentismo. *Economia e Sociedade*, v. 21, p. 779-810, 2012.

BORGES, B. Bad luck or bad policy: uma investigação das causas do fraco crescimento da economia brasileira nos últimos anos. In: BONELLI, R.; VELOSO, F. (org.). *A crise de crescimento do Brasil*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2016. p. 19-40.

BORGES, B. Impacto dos erros (reais) da Nova Matriz tem sido muito exagerado. *Blog do IBRE*, 08 set. 2017. Disponível em: <http://blogdoibre.fgv.br/posts/impacto-dos-erros-reais-da-nova-matriz-tem-sido-muito-exagerado>. Acesso em: 19 jan. 2019.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Como sair do regime liberal de política econômica e da quase-estagnação desde 1990. *Estudos Avançados*, v. 31, n. 89, p. 7-22, 2017.

CARNEIRO, R. M. Velhos e novos desenvolvimentismos. *Economia e Sociedade*, v. 21, p. 749-778, 2012.

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: Unesp Digital, 2018. p. 11-54. Disponível em: <https://www.eco.unicamp.br/images/arquivos/para-alem-da-politica-economica.pdf>. Acesso em: 05 fev. 2019.

CARRASCO, V.; MELLO, J. M. P.; DUARTE, I. A década perdida: 2003-2012. *Textos para discussão do Departamento de Economia da PUC-Rio*, n. 626, 2014. Disponível em: <http://www.econ.puc-rio.br/uploads/adm/trabalhos/files/td626.pdf>. Acesso em: 27 fev. 2019.

ERBER, F. S. As convenções de desenvolvimento no governo Lula: um ensaio de economia política. *Revista de Economia Política*, v. 31, n. 1, p. 31-55, 2011.

FONSECA, P. C. D. O projeto desenvolvimentista no Brasil: histórico e desafios da atualidade. *Cadernos do Desenvolvimento*, v. 11, n. 19, p. 117-128, 2016.

FONSECA, P. C. D.; AREND, M.; GUERRERO, G. A. Growth, distribution, and crisis: The Workers' Party administrations. *Latin American Perspectives*, v. 47, n. 1, p. 65-82, 2020.

GIAMBIAGI, F. Rompendo com a ruptura: o governo Lula (2003-2010). In: GIAMBIAGI, F; CASTRO, L. B. de; VILLELA, A. A.; HERMANN, J. (org.). *Economia brasileira contemporânea: 1945-2010*. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011. p. 197-237.

GOLDFAJN, I. Década de 2000. In: RESENDE, A. L. et al. (org.). *Economia brasileira: notas breves sobre as décadas de 1960 a 2020*. Rio de Janeiro: Instituto de Estudos de Política Econômica; Casa das Garças, 2018. p. 12-13. Disponível em: <http://iepecdg.com.br/wp-content/uploads/2018/02/180207ECONOMIA-BRASILEIRA.pdf>. Acesso em: 03 mar. 2019.

GONÇALVES, R. Governo Lula e o nacional-desenvolvimentismo às avessas. *Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política*, n. 31, p. 5-30, 2012.

HOLLAND, Márcio. A matriz da discórdia. *Revista Conjuntura Econômica*, v. 71, n. 12, p. 17-21, 2017.

LÉLIS, M. T. C.; CUNHA, A. M.; LINCK, P. O choque nos preços das commodities e a economia brasileira nos anos 2000. *Revista de Economia Política*, v. 39, n. 3, p. 427-448, 2019.

LISBOA, M. Outra história: uma resposta a Fernando Haddad. *Revista Piauí*, ago. 2017. Disponível em: <https://piaui.folha.uol.com.br/materia/outra-historia/>. Acesso em: 12 jan. 2019.

MARQUETTI, A.; HOFF, C.; MIEBACH, A. Profitability and distribution: The origin of the Brazilian economic and political crisis. *Latin American Perspectives*, v. 47, n. 1, p. 115-133, 2020.

MESQUITA, M. A política econômica do governo Dilma: a volta do experimentalismo. In: CENTRO DE DEBATE DE POLÍTICAS PÚBLICAS (org.). *Sob a luz do Sol: uma agenda para o Brasil*. São Paulo: Centro de Debate de Políticas Públicas, 2014. p. 3-14. Disponível em: <https://cdpp.org.br/wp-content/uploads/2017/02/CAPITULO-1.pdf>. Acesso em: 03 jan. 2019.

MORAIS, L.; SAAD-FILHO, A. Da economia política à política econômica: o novo-desenvolvimentismo e o governo Lula. *Revista de Economia Política*, v. 31, n. 4, p. 507-527, 2011.

OREIRO, J. L. A grande recessão brasileira: diagnóstico e uma agenda de política econômica. *Estudos Avançados*, v. 31, n. 89, p. 75-88, 2017.

PRADO, E. F. S. Subiu no poleiro, voou mais alto e despencou. *Economia e Complexidade*, 24 abr. 2017. Disponível em: <https://eleuterioprado.files.wordpress.com/2017/04/subiu-no-poleiro-voou-mais-alto-e-despencou.pdf>. Acesso em: 20 fev. 2019.

REINHART, C. M.; REINHART, V.; TREBESCH, C. Global cycles: Capital flows, commodities, and sovereign defaults, 1815-2015. *American Economic Review*, v. 105, n. 5, p. 574-580, 2016.

ROMERO, C. País mudou sua matriz econômica, diz Holland. *Valor Econômico*, 17 dez. 2012. Disponível em: <https://valor.globo.com/brasil/coluna/pais-mudou-sua-matriz-economica-diz-holland.ghml>. Acesso em: 11 abr. 2020.

RUGITSKY, F. Do ensaio desenvolvimentista à austeridade: uma leitura kaleckiana. In: BELLUZZO, L. G. M.; BASTOS, P. P. Z. (org.). *Austeridade para quem? Balanço e perspectivas do governo Dilma Rousseff*. São Paulo: Carta Maior; Friedrich-Ebert-Stiftung, 2015. p. 131-137.

SAFATLE, C.; BORGES, J.; OLIVEIRA, R. *Anatomia de um desastre: os bastidores da crise econômica que mergulhou o país na pior recessão de sua história*. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2016.

SERRANO, F.; SUMMA, R. Macroeconomic policy, growth and income distribution in the Brazilian economy in the 2000s. *Investigación Económica*, v. 71, n. 282, p. 55-92, 2012.

SERRANO, F.; SUMMA, R. Aggregate demand and the slowdown of Brazilian economic growth in 2011-2014. *Nova Economia*, v. 25, p. 803-833, 2015.

SINGER, A. Cutucando onças com varas curtas: o ensaio desenvolvimentista no primeiro mandato de Dilma Rousseff (2011-2014). *Novos Estudos Cebrap*, v. 34, n. 2, p. 39-67, 2015.

WERNECK, R. L. F. Alternância política, redistribuição e crescimento, 2003-2010. In: ABREU, M. P. (org.). *A ordem do progresso: dois séculos de política econômica no Brasil*. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014. p. 357-381.

Autor correspondente:

Lucas Gonçalves de Lima
E-mail: lucasglima94@gmail.com

Recebido em: 15/12/2019.
Aceito em: 09/05/2020.



Este é um artigo de acesso aberto distribuído sob os termos da Creative Commons Attribution CC-BY 4.0, que permite uso irrestrito, distribuição e reprodução em qualquer meio, desde que o trabalho original seja devidamente citado.