

## POLÍTICA ECONÔMICA E SOCIAL BRASILEIRA: NEOLIBERALISMO E SOCIAL DESENVOLVIMENTISMO<sup>1</sup>

Lívio Andrade Wanderley

Doutor em Administração (FGV/SP),

Professor do Programa de Pós Graduação em Economia da Universidade Federal da Bahia (PPGE/UFBA), Bahia, BA, Brasil. [livio@ufba.br](mailto:livio@ufba.br)

**JEL (E23 H11 O11)**

**RESUMO:** O artigo discute a economia brasileira através de uma análise da gestão dos governos do Partido dos Trabalhadores (PT), enfatizando-se o “ajuste neoliberal” e a introdução do “modelo socialdesenvolvimentista” associado a “nova matriz macroeconômica”. Quanto as questões levantadas, concluiu-se que: 1) a flexibilidade no tripé macroeconômico impossibilitou uma avaliação efetiva da sustentabilidade do modelo neoliberal, deduzindo-se pela incerteza de se atingir equilíbrio econômico com justiça social; 2) medidas equivocadas na gestão econômica a partir de 2008 tornou o “modelo social desenvolvimentista” vulnerável na preservação das conquistas sociais; 3) a imprecisão no uso de preceitos keynesianos responsabilizou a então “nova matriz macroeconômica” pelo baixo desempenho da economia brasileira. Concluiu-se pela necessidade de se realizar reformas na economia sob a percepção de uma política de estado e não de governo.

**Palavras Chaves:** Neoliberalismo, Política econômica e social, Keynesianismo, Desenvolvimento.

## BRAZILIAN ECONOMIC AND SOCIAL POLICY: NEOLIBERALISM AND SOCIAL DEVELOPMENT

**ABSTRACT:**The article discusses the Brazilian economy through an analysis of the management of Party governments of Workers (PT), emphasizing the "neoliberal adjustment" and the introduction of the "social model developmentalist" associated with "new macroeconomic matrix". As the issues raised, it was concluded that: 1) flexibility in macroeconomic tripod prevented an effective assessment of the sustainability of the neoliberal model, deducing the uncertainty of achieving economic balance with social justice; 2) misleading measures in economic management from 2008 became the "social model developmentalist" vulnerable in preserving the social achievements; 3) the imprecision in the use of Keynesian precepts blamed the then "new macroeconomic matrix" by the poor performance of the Brazilian economy. It was concluded by the need to carry out reforms in the economy in the sense of a state policy and not government.

**Keywords:** Neoliberalism, economic and social policy, Keynesianism, Development

### INTRODUÇÃO

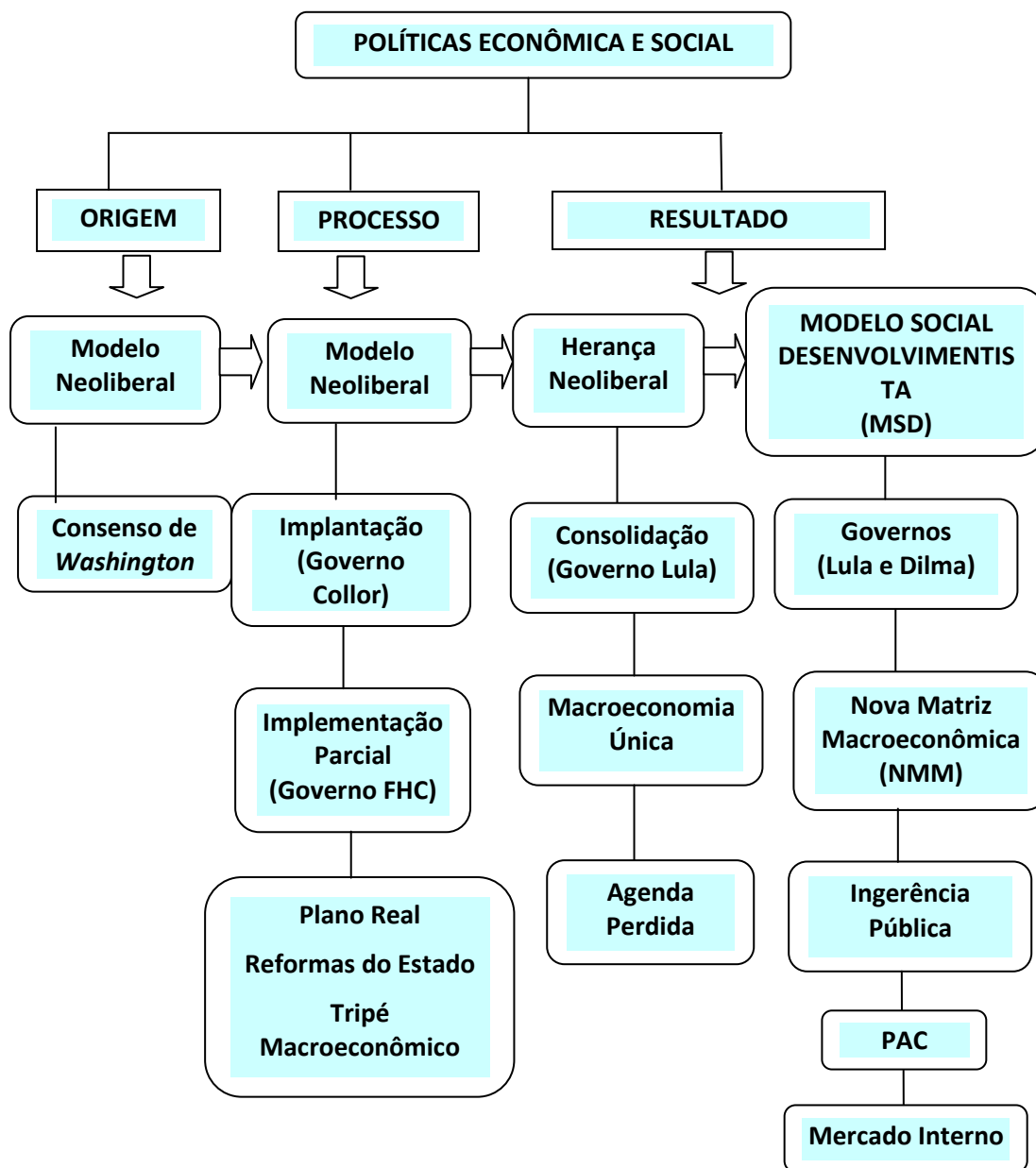
Os fundamentos de base neoliberal pautaram a economia brasileira durante a década de 1990, viabilizando-se a travessia entre a “década perdida” de 1980 e os anos de 2000 em que foi implantado o “**Modelo Social Desenvolvimentista (MSD)**”. O então ministro Guido Mantega apresenta este modelo no IV Fórum de Economia da FGV em 2007 (NAKANO, 2007). A conjunção de políticas econômicas de ajuste e a sua flexibilização através da então “**Nova Matriz Macroeconômica (NMM)**” que é afim com o MSD, propiciou um processo de transferência de renda, na alta dos níveis de emprego formal e na criação de variadas janelas de oportunidades para

<sup>1</sup> O autor agradece aos economistas Alexandre Manoel Ângelo da Silva Dr. Economia (UNB) e André Maia Gomes Lages Dr. Economia (UFRJ) pelas observações orais feitas em algumas passagens do artigo.

a população menos favorecidas. Nesse contexto, o artigo faz uma reflexão sobre o grau de sustentabilidade dos resultados do modelo resultante da política econômica e social adotada nos anos de 2000, mas especialmente, a partir de 2008 que de fato se pode considerar a formalização do ideário social de desenvolvimento econômico. No tocante a componente renda, enfatizam-se os programas assistencialistas, especialmente a “Bolsa-Família” e a política de valorização do “Salário Mínimo”; quanto ao produto, emprego e incentivo ao consumo, têm-se os rebatimentos de estímulos à atividade econômica através do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), dos financiamentos do Banco Nacional de Desenvolvimento Social (BNDES), da “desoneração fiscal” e do “crédito fácil”; e com relação aos vários programas de oportunidades, registram-se as políticas de cotas raciais nas universidades, intensificação na expansão de cursos superiores públicos e privados, programas como o ProUni e FIES, Reuni, Pronatec, etc. Nesse contexto o artigo tem como propósito, fazer uma análise sobre a política econômica e social configurado no modelo de desenvolvimento adotado, tratar da âncora teórica e avaliar os fundamentos no que tange a sustentabilidade das conquistas obtidas.<sup>2</sup>

Uma leitura teórica para a compreensão de práticas econômicas adotadas nos anos de 2000, períodos dos Governos de Luiz Inácio Lula da Silva (Lula) e Dilma VanaRousselff (Dilma), envolve três fundamentos que se pautam pela: origem, processo e resultado. A origem remonta os antecedentes dos anos de 1990 em que foi definido pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) os procedimentos neoliberais de políticas macroeconômicas conhecidas como o “Consenso de *Washington*”. O processo de **implantação** no Brasil se deu no Governo Collor, dado que o pensar neoliberal estava em consonância com a visão contemporânea da época sob a égide da então globalização. Sendo seguido nos governos de Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso (FHC) que dando continuidade a esse ideário, foi **implementado** pelo Plano Real que, neutralizando a natureza inercial do processo inflacionário, conseguiu a estabilidade dos preços; e continuado através dos processos de reformas estruturais e de reformulação do modelo de Estado associado com as privatizações de empresas estatais. O processo de **consolidação** do ideário neoliberal é encaminhado já no Governo Lula, dado que se deu continuidade às políticas macroeconômicas do governo FHC e a adoção de políticas sociais focadas com base no documento “Agenda Perdida” escrito por vários economistas com a participação de José Alexandre Scheinkman e publicado em Lisboa et alii (2002). Na busca de resultados no curto prazo de melhorias em componentes sociais envolvendo variáveis como renda, emprego e oportunidades, essa estratégia de ação na economia com resultados sociais se configurou na adoção de Políticas Econômica e Social e na formulação do “Modelo Social Desenvolvimentista (MSD). Em síntese, pode-se visualizar esse encaminhamento através da Figura 1, a seguir:

<sup>2</sup> Trata-se de uma análise integrada entre o receituário de política econômica de natureza conjuntural, que em seu conjunto compõe uma estrutura que se configura no modelo social desenvolvimentista.

**Figura 1 - CONCEPÇÃO TEÓRICA DA ECONOMIA BRASILEIRA NOS ANOS DE 1990 E 2000**

Diante desse cenário, faz-se uma apresentação das Políticas Econômica e Social praticadas nos anos de 1990 e 2000 que têm em seus pilares princípios neoliberais. Esta âncora teórica tendo sido gradativamente introduzida como instrumento de gestão da economia brasileira, teve a sua consolidação, especialmente, no primeiro governo Lula, ao tempo em que foi mantido oficialmente o tripé macroeconômico - metas da inflação, câmbio flexível e *superávit* primário – nos governos subsequentes. Com a flexibilidade desse tripé visando o estímulo ao consumo a partir de 2008 e intensificada a ingerência pública durante o governo Dilma, consolidou-se a então “nova matriz macroeconômica”. Diante desses cenários levantam-se três questões para serem avaliadas: 1)

Teria ocorrido crescimento econômico com justiça social sustentável se mantivesse a política econômica neoliberal do primeiro governo Lula? 2) O MSD associado a NMM adotado continha fundamentos que possibilitasse a sustentabilidade econômica duradoura com preservação dos ganhos sociais? 3) A imprecisão teórica da “nova matriz macroeconômica” contribuiu para o insucesso do crescimento sustentável da economia brasileira?

A composição do artigo abrange esta introdução e mais quatro seções. A seção 2 faz uma síntese sobre algumas características do modelo neoliberal. A seção 3 apresenta o surgimento do neoliberalismo na economia brasileira. A seção 4 trata de fazer uma análise das práticas de políticas macroeconômicas e da política social adotada a partir do ano 2000. A seção 5, apresenta as conclusões obtidas do estudo.

## NEOLIBERALISMO

A percepção neoliberal do funcionamento da economia tendo como meio dinâmico o mercado e a atividade privada, envolve objetivamente três categorias de análises: **estado, processo econômico e padrão social**. A operacionalidade e interface dessas categorias apoiam-se em dada composição formada pelos conceitos de infraestrutura conferindo a economia e a superestrutura constituída do estado e da sociedade. Determinadas visões teóricas ancoram e dão forma a funcionalidade das três categorias, seja através da espontaneidade do mercado e/ou via decisões de políticas econômica e social. Dessa forma, faz-se necessário uma síntese teórica sobre o estado e as questões econômica e social.

No que tange ao estado, pelo menos três modelos teóricos se apresentaram ao longo do tempo no trato de sua relação com o mercado. Um primeiro refere-se ao “Estado liberal” de matriz positivista e de origem *smithiana* com trânsito no utilitarismo neoclássico que visa assegurar as liberdades, a propriedade privada e a isonomia concorrencial. Um segundo o “Estado regulador” *keynesiano* que em busca do reequilíbrio da economia fruto de crises, interfere no mercado visando estimular a demanda agregada através do investimento e de políticas fiscal e monetária. Um terceiro, o atual “Estado neoliberal” que apesar de defender a mínima participação do estado na economia, também assume uma função reguladora, porém, diferentemente da visão *keynesiana*, não atua na produção e não interfere no mercado, mas sim se encarrega da regulação do mercado visando a otimização do padrão de concorrência quanto a preço e qualidade de bens e serviços, bem como evitar a formação de cartéis. Isto ocorre através de Agências Reguladoras setoriais que no Brasil podemos listar: ANAC (Aviação Civil), ANATEL (Telecomunicações), ANP (Petróleo), ANA (Água), ANEEL (Energia Elétrica), etc., além do CADE (Conselho Administrativo de Defesa Econômica). Em síntese, todos esses três modelos de estado postula a propriedade privada e o princípio da liberdade individual.

Com relação ao processo econômico, na perspectiva liberal delega-se a propriedade privada e ao livre mercado o automatismo da gestão da economia convergindo para o equilíbrio econômico. Nos preceitos da regulação econômica *keynesiana*, faz-se uso do papel ativo da moeda e dos gastos públicos na formação de estoque de capital através da gestão de política fiscal. As principais características do neoliberalismo envolvem a adoção de medidas que privilegie a liberdade de mercado às expensas da atuação do Estado, apregoando-se o “Estado mínimo”. Dessa forma, as condições necessárias e suficientes para o funcionamento equilibrado da economia são as práticas da livre negociação do emprego de mão de obra, da desregulamentação financeira, do equilíbrio fiscal, da parcimônia monetárias, da abertura externa da política comercial, da flexibilidade na mobilidade internacional de capital, da racionalidade nas decisões dos agentes econômicos e de outras tantas decisões afins.

No tocante a questão social, o marco liberal clássico visa basicamente, segundo Almeida (2011, p.147) “...a garantida de direitos individuais, sem a interferências das esferas da vida pública...”. No âmbito do *welfarestate* de Keynes, a execução de políticas macroeconômicas e a sua discussão sobre a categoria emprego versus desemprego involuntário define a universalização de política social através da integração orgânica do social com a economia. E quanto ao modelo neoliberal se concebe ações focadas diretamente no combate à pobreza através de políticas públicas assistencialistas, bem como ações de governo que estimule determinados setores de atividades que de forma indireta contribua para se mitigar a pobreza. Trata-se de políticas públicas de maior eficácia no curto prazo e de menor custo por se tratar de transferências de renda em caráter assistencialistas, tornando-se as ações focalizadas em medidas de “gestão da pobreza” que proporciona uma inclusão vulnerável e não efetiva. Em contraposição têm-se as políticas sociais universais que tem uma amplitude mais abrangente e de caráter estrutural, visando à inclusão efetiva de todos através do atendimento pelas políticas públicas dos direitos da cidadania (educação, saúde, segurança, justiça tributária, etc.). Essa opção universal tende a ter resultados sustentáveis, contudo, requer a implantação de programas de maiores custos e sua consolidação ocorre no médio e longo prazo.

## **INTRODUÇÃO DO NEOLIBERALISMO NO BRASIL**

Com o acordo de *Bretton World* em 1945, os preceitos do *WelfareState* tornaram-se predominantes na economia ocidental, criando-se o então “Consenso *keynesiano*” ancorando um novo *status quo* pós II - Guerra Mundial do Século XX. Ressalta-se que, em consequência da publicação do livro em 1944, “O Caminho da Servidão” por Hayek (2010), vários estudiosos liberais a exemplo de Von Mises, Karl Popper, Frank H. Knight, Milton Friedman e George Stigler, passaram a se reunir em torno deste autor, no sentido de reagir a

qualquer tipo de intervenção estatal e em defesa do livre mercado, da democracia e do Estado mínimo, gerando o então movimento neoliberal, contudo, não surte o devido efeito ao longo dos anos de ouro do capitalismo (1945 a 1973). O pensamento neoliberal só emergiu quando os princípios *keynesianos* se fragilizaram, ocasionado pela crise econômica da década de 1970, resultado da crise do dólar,<sup>3</sup> da alta dos juros através do Plano *Volcker*<sup>4</sup> em 1979, das crises do petróleo de 1973 e 1979, e além da difusão de novas tecnologias baseadas na microeletrônica e automação sintetizadas no mundo digital do *chip*; fatos estes ocorridos nesta década que propiciaram uma reestruturação nas práticas econômicas tendo como foco a flexibilidade de mercados nos âmbitos da produção, das finanças, do comércio internacional e do pensar a política econômica. É neste contexto que se apresenta o ideário neoliberal, tendo sido laboratório a sua adoção no Chile na década de 1970 e em seguida é adotado na Inglaterra e nos EUA sob os respectivos governos de *Margareth Thatcher* (1979 - 1990) e *Ronald Reagan* (1981 - 1989).

A introdução do ideário neoliberal no Brasil foi resultado de fatores internos e externos. Internamente, encerrou-se em 1980 o modelo nacional desenvolvimentista associado a substituição de importações e ao planejamento público ( $\Delta\text{PIB}/\text{PIB} = 7,0\% \text{a.a.}$  em média entre 1980/30) que substituiu o modelo agrário exportador (antes de 1930:  $\Delta\text{PIB}/\text{PIB} = 4,0\% \text{a.a.}$  em média entre 1930/00). A década de 1980 foi marcada pelas crises do Estado, da dívida externa e da instabilidade inflacionária. Em 1981, tem-se uma recessão na economia brasileira e teve como um dos fatores motivadores a perda de capacidade do Estado de financiar os investimentos, além da elevação das taxas de juros americanas que também refletiu sobre o endividamento externo do balanço de pagamentos do Brasil. Adita-se a esses problemas, a escalada inflacionária impulsionada pelos elevados níveis de indexação econômica que então alimentava a inflação inercial. Tratou-se de anos de estagnação do PIB e de tentativas de práticas fracassadas de execuções de Planos Econômicos – Cruzado (1986), Bresser (1987) e Verão (1989) - com intuítos básicos de estabilizar os níveis de preços.<sup>5</sup>

No cenário externo, têm-se as tentativas do FMI imbuído dos princípios neoliberais, em equacionar os problemas das dívidas externas de países em desenvolvimento e, em particular, do

<sup>3</sup>Robert Triffin, economista belga e crítico do sistema de *Bretton Woods*. O dilema de *Triffin*: dado câmbio fixo no padrão dólar-ouro, o comércio crescente requeria liquidez em divisas e a produção de ouro não acompanhava a necessidade de dólar com lastro para financiar o *déficit* de comércio dos EUA, provocando a emissão de dólar sem lastro, resultando na crise do dólar em 1973 e na decretação do fim do padrão dólar-ouro.

<sup>4</sup>Paul Adolph Volcker presidente do *Federal Reserve* (Fed) durante os governos de *Jimmy Carter* e *Ronald Reagan*.

<sup>5</sup>As principais medidas foram: **Cruzado (Cz\$)**, congelamentos de preços e salário (1 ano), nova moeda “Cruzado” e feitas as paridades monetária (Cz\$ 1,00 = Cr\$ 1.000,00) e cambial (Cz\$ 13,00 = US\$ 1,00), gatilho salarial assim que a inflação fosse maior que 20% a.m.; **Bresser**, congelamentos de preços, salário, aluguéis e tarifas (3 meses); salários indexados pela URP (Unidade de Referência de Preço: média mensal da variação do IPC no trimestre anterior, aplicada a cada mês do trimestre subsequente) e teto para ajustes de preços; **Verão**, congelamento de preço, nova moeda “Cruzado Novo” (NCz\$ 1,00 = Cz\$ 1.000,00), novos indexadores para salários e poupança, etc.

Brasil. Em 1985 foi proposto o Plano *Baker*<sup>6</sup> que se propunha a ofertar novos empréstimos para esses países tal que ficassem condicionados às regras de mercado através da execução de privatizações de empresas estatais, redução de barreiras de importação e liberalização de investimentos. Com o insucesso desse plano em face a pouca flexibilidade nos prazos para a amortização dos empréstimos, provocou-se efeito inverso, alta nos endividamentos desses países resultando em alto risco de calotes das dívidas. Diante dessa situação o Plano *Brady*<sup>7</sup> com a também agenda de reformas econômicas liberais foi anunciado em 1989, caracterizando-se principalmente pela renovação das dívidas via permuta por bônus novos (*bradies*) que reduzia os encargos da dívida, seja pelas amortizações do principal ou juros das dívidas, evitando que as instituições credoras incorressem em riscos de calotes generalizados. Países como Argentina, Equador, México, Polônia, Bulgária e tantos outros aderiam ao plano, e no caso do Brasil, o acordo foi fechado em 1994 sob o Governo de Itamar Franco. No ano de 1989 economistas do FMI, Banco Mundial e Departamento do Tesouro dos Estados Unidos, definiram metas para ajustes macroeconômicos de países em desenvolvimentos que enfrentavam dificuldades, tornando-se oficialmente em 1990 a política econômica do FMI orientada para esses países que ficou conhecida como o “Consenso de *Washington*”.

Nesse cenário, assume em 1990 um novo governo que de imediato sinaliza com uma política voltada para o livre mercado com a abertura econômica global, traduzida na então mensagem de posse do Presidente eleito Fernando Collor de Melo, em que propõe como meta de seu governo, a estabilidade monetária e financeira, a austeridade fiscal e reforma do estado, privatizações, abertura comercial, etc. As primeiras medidas econômicas ficaram marcadas com o Plano Collor em que se buscou conter a inflação através de forte restrição de saques e retenção parcial de aplicações financeiras, além do retorno da moeda “Cruzeiro” (Cr\$), e de congelamentos de preços e salários.<sup>8</sup> Outras iniciativas envolveram a liberalização do comércio externo e o fechamento de algumas empresas estatais, a exemplo da Embrafilme, *daholding*Siderurgia Brasileira S.A. – *SIDERBRAS* etc., além de privatizações como a USIMINAS e outras. Diante da ineficácia dos resultados da política econômica adotada, com taxas de inflação (IPCA) em níveis anuais de 1.620,96% (1990), 472,69% (1991) e 1.119,09% (1992), e associada com a crise política que se instalou, desembocou-se no *impeachment* do Presidente e assumindo o Vice-presidente Itamar Franco. Em seu primeiro ano de governo, registrando-se um IPCA de 2.477,15% (1993), introduziu-se uma nova moeda “Cruzeiro Real” (CR\$ 1,00 = Cr\$ 1.000,00), e no final de 1993 e em 1994 iniciou-se a implantação do Plano Real de forma gradativa e transparente através de três fases: 1) saneamento e controle do orçamento público; 2) criação da URV (Unidade de Real de Valor); 3) criação de nova moeda, o

<sup>6</sup>James A. Baker. Secretário do Tesouro dos EUA.

<sup>7</sup>Nicholas F. Brady Secretário de Tesouro dos EUA.

<sup>8</sup> Apesar de imperfeições em algumas medidas configuradas na rigidez de preço e de salário, iniciou-se a adoção do ideário neoliberal em consonância como as recomendações do “Consenso de *Washington*”.

“Real” (R\$ 1,00 = 1 URV = CR\$ 2.750,00). Esse plano conteve a inflação através do fim da inercialidade dos preços, gerando um ganho real na renda e especialmente no valor da massa salarial, o que se caracterizou por uma distribuição de renda orgânica em relação a economia.

Fernando Henrique Cardoso (FHC) governou o Brasil entre 1995 e 2002, período de ciclos de instabilidades externas através das crises do México (1995), dos países asiáticos (1996 – 1997), da Rússia (1998), do Brasil (1998 - 1999) implicando no “ataque especulativo” de jan. /99, da nova economia - bolha *pontocom* (2000) e da Argentina (2001). Teve como encargos a gestão macroeconômica do Plano Real e a execução de reformas estruturais na economia. Como reflexo no Brasil das crises mundial, têm-se duas fases significativas da gestão da política macroeconômica, a de 1994 a 1998 que para viabilizar a estabilidade de preço; basearam-se na âncora cambial valorizada e nas elevadas taxas de juros, propiciando situações de *déficits* em transações correntes e o seu financiamento pelas transações de capital do balanço de pagamentos. A partir de 1999, introduz-se compulsoriamente uma política cambial de taxas flexíveis, adotando-se novos fundamentos macroeconômicos através do tripé: metas inflacionárias, câmbio flexível e *superávit* primário.<sup>9</sup> No que tange as reformas, registram-se: 1) a reestruturação do sistema bancário nacional, em que o Banco Central através do Programa de Estímulo e Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional (PROER) injetou recursos para salvar bancos privados e alguns foram liquidados, além do fechamento dos bancos estaduais; 2) a reforma administrativa das instituições públicas, em que se tentou substituir a visão *weberiana* de gestão burocrática por um novo modelo de gestão gerencial em que priorizava resultados em detrimento a cumprimentos de rotinas; 3) as privatizações de empresas estatais, a exemplo da Siderurgia de Volta Redonda, Vale do Rio Doce, Telecomunicações, etc; 4) a criação de Agências Reguladoras como a ANA, ANEEL, ANATEL, CADE, etc.; 5) a implantação de programas sociais, tais como Bolsa-Escola, Bolsa-Alimentação, Bolsa-Qualificação, Auxílio-Gás, Aposentadoria-Rural, Seguro-Desemprego, Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, e outros; 6) a reforma na educação ampliando matrículas e estimulando a implantação de universidades privadas, etc., bem como a reforma previdenciária referente ao regime geral que abrange o setor privado.

Todos esses cenários caracterizaram a adoção na economia brasileira de fundamentos do modelo neoliberal, contudo, por falta de unanimidade política, foi implantado e implementado parcialmente, ocorrendo, paradoxalmente, a sua consolidação no governo seguinte gerido pelo Partido dos Trabalhadores (PT) que tanto fez oposição a esse modelo.

## **POLÍTICA ECONÔMICA E SOCIAL: ANOS 2000**

Antes, durante e depois da campanha eleitoral de 2002, o PT passou por um processo de mudança de seu discurso político-econômico. Antes, defendia um total rompimento com os

<sup>9</sup> A política de metas de inflação está vinculada a política de taxa de juro Selic definida pelo Banco Central.



preceitos e trâmites neoliberais em vigor na década de 1990, pois pregava a implantação de um governo “democrático popular” que se desenhou no então “modelo social desenvolvimentista”, estando notificado em “Concepção e Diretrizes do Programa de Governo do PT para o Brasil”, PT (2002a). Durante, adotou um discurso de transição necessária e paulatina através da divulgação do documento, “Carta ao Povo Brasileiro” em PT (2002b). Depois, já assumido a Presidência do Brasil e sob o argumento da governabilidade e da “macroeconomia única”, deu continuidade e aprofundou as políticas neoliberais de curto prazo mantendo a meta de inflação, câmbio flexível, *superávit* primário, e de longo prazo através de execuções de reformas estruturais e de outros procedimentos, como se registra em “Cartas ao FMI” do Ministério da Fazenda em ARRUDA; ARAUJO (2003). De acordo com Carvalho apud Tristão (2011), as justificativas para a adoção da ortodoxia neoliberal apoiavam-se em argumentos metafóricos do tipo “*não se pode dar um cavalo de pau na rota de um transatlântico*”, trata-se então de manter o rumo e agilizar a implementação. Outro argumento se baseava na tese de *Margareth Thatcher* da “*existência de uma única economia que se bem gerenciada tudo daria certo*”, a sua não eficácia seria devidos a gestão ineficiente.

## POLÍTICAS MACROECONÔMICAS

No início dos anos 2000 o cenário econômico externo do Brasil era favorável em razão da melhoria das exportações, especialmente, pelas demandas da China e Índia por *commodities* e produtos alimentares; o mundo estava sob a euforia da nova economia com alta na Bolsa NASDAQ (1997 a abril de 2000); o risco de *default* da economia brasileira já não existia em face do acordo firmado como o FMI em 2002; e por ter havido melhora nas reservas cambiais. A eleição para a presidência do Brasil em 2002 aconteceu sob um cenário de incerteza e receio de agentes econômicos quanto a real possibilidade de eleição de Lula, o que se confirmou e pela primeira vez se instalou um governo liderado pelo Partido dos Trabalhadores (PT). Diante da ameaça do retorno da inflação, iniciou-se o governo mantendo as diretrizes econômicas neoliberais do governo FHC: regime de metas da inflação, câmbio flexível e *superávit* primário. No âmbito estrutural, apesar de reduzir o papel das agências reguladoras, sustar temporariamente as privatizações, e de adotar a política de financiamento do BNDES para algumas empresas denominadas de “campeãs nacionais”; agendou as parcerias público-privado (PPP), aplicou os leilões para a exploração de petróleo, aprofundou a reforma da previdência, discutiu a reforma tributária, criou a Lei de Falência, deu autonomia operacional ao Banco Central, praticou ações em favorecimento aos fundos de pensões, incentivou as atividades do agronegócio e estimulou a produção agrícola baseados nos transgênicos. Em razão desse cabedal de iniciativas, verificou-se segundo Carvalho apud

Tristão (2011), que se “contribuiu para que o PT, como partido de esquerda, se transformasse em um partido neoliberal ou no “partido do Lula”.

Com um crescimento médio do PIB de 4,06% durante os dois governos Lula, têm-se as variáveis macroeconômicas do período de 2003 a 2015, gerando os indicadores descritos no Quadro 1, a seguir.

**QUADRO 1** – Indicadores Macroeconômicos - Juro, Inflação, Resultados Primário e Nominal, Câmbio, Reservas Cambiais, Balança Comercial, *Commodities* e PIB – por ano e em médias anuais no Período de 2003 a 2015

Anos	r <sup>1)</sup> Selic: % (Média a.a)	IPCA <sup>2)</sup> ) %	RP/PIB <sup>1)</sup> %	RN/PIB <sup>1)</sup> %	E = R\$/US\$ <sup>3)</sup> (Média a.a)	RC <sup>3)</sup> US\$ (milhões) Em 31/12	BC <sup>3)</sup> (FOB) US\$ (milhões)	XCM /X <sup>4)</sup> %	ΔPIB/PIB <sup>3)</sup> % pm (ref. 2000)
2003	23,51	9,63	3,23	- 5,17	3,0783	49.254,00	24.793,92	-	1,15
2004	16,38	7,63	3,69	- 2,87	2,9267	52.937,00	33.640,54	-	5,71
2005	19,14	5,74	3,74	- 3,54	2,4342	53.800,00	44.702,88	41,53	3,16
2006	15,32	3,17	3,15	- 3,57	2,1767	85.839,00	46.456,63	43,80	3,96
2007	12,04	4,47	3,24	- 2,74	1,9483	180.334,0 0	40.031,63	44,27	6,09
2008	12,45	5,92	3,33	- 1,99	1,8342	206.806,0 0	24.835,75	48,04	5,17
2009	10,13	4,32	1,95	- 3,19	1,9983	239.054,0 0	25.289,81	52,50	-0,33
2010	10,00	5,97	2,62	- 2,41	1,7608	288.575,0 0	20.146,86	56,60	7,53
<b>Média: Lula</b>	<b>14,87</b>	<b>5,86</b>	<b>3,12</b>	<b>- 3,19</b>	<b>2,2697</b>	<b>144.574,8 7</b>	<b>32.487,25</b>	<b>48,51</b>	<b>4,06</b>
2011	11,76	6,50	2,94	- 2,47	1,6750	352.012,0 0	29.792,82	59,47	2,73
2012	8,63	5,84	2,23	-2,31	1,9558	378.613,0 0	19.394,54	58,64	1,03
2013	8,29	5,91	1,77	- 3,05	2,1567	375.392,0 0	2.399,48	56,83	2,49
2014	10,96	6,41	- 0,59	- 6,23	2,3533	374.051,0 0	- 3.930,13	58,15	0,10
2015	13,47	10,67	-1,00 <sup>a)</sup>	- 10,34	3,3308	368.739,0 0	- 3.172,00	54,91	- 3,80
<b>Média:Dilma aDilma</b>	<b>10,62</b>	<b>7,07</b>	<b>1,07</b>	<b>- 4,88</b>	<b>2,2943</b>	<b>369.761,4 0</b>	<b>8.896,94</b>	<b>57,60</b>	<b>0,51</b>
<b>MÉDIA: PT</b>	<b>12,74</b>	<b>6,47</b>	<b>2,09</b>	<b>-4,03</b>	<b>2,2820</b>	<b>257.168,1 3</b>	<b>20.692,09</b>	<b>53,05</b>	<b>2,28</b>

**FONTE:** 1) BCB; 2) IBGE; 3) IPEA/DATA (www.ipeadata.gov.br), 4) MDIC (http://www.mdic.gov.br)

**Sendo:** r = Taxa de juro Selic, IPCA = Taxa de inflação, RP = Resultado primário, RN = Resultado nominal (Corresponde NFSP: sinal trocado), E = Taxa de câmbio, RC = Reservas cambiais, XCM = Exportações de *commodities*, X = Exportações totais.

a) Jan. – Nov. de 2015.

**Nota:** 23 *commodities* (Café em grão, Soja em grão, Farelo e soja, Óleo de soja em bruto, Suco de laranja congelado, Açúcar em bruto, Açúcar refinado, Celulose, Alumínio, Carne suína "In Natura", Carne bovina "In Natura", Carne de frango "In Natura", Semimanufaturado, Ferro/Aço, Laminados planos, Couro, Fumo em folhas, Minério de ferro, Gasolina, Óleos combustíveis, Petróleo em bruto, Algodão, Milho e Álcool etílico – etanol).

Um bom desempenho macroeconômico é obter um crescimento do PIB com estabilidade de preço, ser competitivo no comércio exterior e acumular reservas cambiais. Observou-se que o perfil da economia brasileira no período de 2003 a 2010 (**Governo Lula**) foi bem satisfatório.

Uma primeira análise envolve a estabilidade inflacionária. Foi relativamente exitoso para o padrão Brasil, o uso de elevadas taxas de juros com média de 14,87% como forma de combate a alta dos preços por efeito da demanda agregada. Constatou-se uma tendência de queda da taxa de inflação de 9,63% em 2003 e se estabilizando numa média do período em 5,86%, ficando acima da meta estipulada pelo Banco Central de 4,50%, mas situando-se dentro do intervalo de tolerância de limite máximo de 6,50%, sendo o limite mínimo de 2,50%. Além disso, com juros altos e bons *superávits* de comércio externo, verificou-se a tendência de apreciação cambial no período em que a taxa de câmbio registrou 3,0783 em 2003 e decresceu até atingir 1,7608 em 2010, computando-se uma média de 2,2697. Dessa forma, ocorreram estímulos às importações que contribuiu também para a estabilidade dos preços internos.

Apesar do câmbio apreciado, constataram-se melhorias nos saldos da balança comercial que em média entre 2003 e 2010, acusou um *superávit* de US\$ 32,5 bilhões e não ocorrendo nenhum *déficit* durante os anos. Deve-se a este resultado as exportações de *commodities* para mercados orientais, especialmente da China e Índia. Fato este que foi parte responsável pelo crescimento do PIB no período devido ao estímulo dado a demanda agregada.<sup>10</sup> Observa-se que a economia operando com um câmbio flutuante e em razão do grande afluxo de capitais externos resultante do incremento nas exportações de *commodities* e de altas taxas de juros doméstica, aprecia-se a taxa de câmbio e acumulam-se significativos volumes de reservas cambiais que se computou em média R\$ 144,6 bilhões. Esse cenário é caracterizado pelas elevadas participações das *commodities* na pauta das exportações totais que giraram numa média de 48,51%, em detrimento das demais atividades produtivas, especialmente do setor industrial. Essa situação sinalizou para um processo de reprimarização competitiva da economia do Brasil e na possibilidade de sofremos o fenômeno da “doença holandesa”.

No âmbito do orçamento público, verificou-se mais que satisfatoriamente o resultado primário com um *superávit* médio de 3,12% do PIB contribuindo também para a estabilidade dos preços. Enfatiza-se que esse alto *superávit* se deve a necessidade de financiar o endividamento externo em razão da política de juros altos como instrumento de controle dos preços. Registrou-se um resultado nominal em relação ao PIB no ano de 2003 de -5,17% e que se reduziu para o nível de -2,41% em 2010, computando-se uma média de *déficit* nominal de 3,19%.

A evolução do PIB pela ótica da demanda e da distribuição setorial da economia brasileira, estão registrados no Quadro 2 com os seguintes desempenhos no período em análise.

<sup>10</sup> Em 2009 tem-se o impacto da crise do *subprime* nos EUA que resultou no PIB brasileiro de -0,33%.

Com relação à demanda interna, constatou-se um peso médio do consumo final no PIB de 80,40%, tendo destaque as participações dos níveis médios dos consumos das famílias de 60,23% e do governo de 20,17%, em detrimento dos investimentos com média de 17,23%.

**QUADRO 2** – Indicadores Macroeconômicos das Participações da Demanda Agregada e das Atividades Setoriais no PIB, por ano e em médias anuais no Período de 2003 a 2013 ou 2014

Anos	Demanda Agregada (Ref. 2000): % do PIB					Setores de Produção: % do PIB (Ref. 2010)		
	Consumo			Investimento (FBKF) (%)	Exp. X (%)	AGRO. (%)	IND. (%)	SERV. (%)
	Fam. (%)	Gov. (%)	Final (%)					
	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)	
2003	61,93	19,39	81,32	15,28	14,99	7,19	26,96	65,84
2004	59,78	19,23	79,01	16,10	16,43	6,68	28,71	64,61
2005	60,27	19,91	80,19	15,94	15,13	5,47	28,62	65,91
2006	60,30	20,04	80,34	16,43	14,37	5,14	27,76	67,11
2007	59,90	20,26	80,15	17,44	13,36	5,19	27,14	67,67
2008	58,93	20,19	79,12	19,11	13,66	5,40	27,44	67,16
2009	61,11	21,21	82,32	18,07	10,98	5,25	25,69	69,06
2010	59,64	21,15	80,79	19,46	10,87	4,84	27,38	67,78
<b>MÉDIA: Lula</b>	<b>60,23</b>	<b>20,17</b>	<b>80,40</b>	<b>17,23</b>	<b>13,72</b>	<b>5,65</b>	<b>27,46</b>	<b>66,89</b>
2011	60,33	20,68	81,01	19,28	11,89	5,11	27,19	67,70
2012	62,49	21,51	83,99	18,18	12,50	4,91	26,06	69,02
2013	62,38	21,97	84,35	18,18	12,55	5,29	24,94	69,77
2014	-	-	-	-	-	5,60	23,40	71,00
<b>MÉDIA: Dilma</b>	<b>61,73</b>	<b>21,38</b>	<b>83,12</b>	<b>18,55</b>	<b>12,31</b>	<b>5,23</b>	<b>25,40</b>	<b>69,37</b>
<b>MÉDIA: PT</b>	<b>60,98</b>	<b>20,50</b>	<b>17,59</b>	<b>17,89</b>	<b>13,01</b>	<b>5,44</b>	<b>26,43</b>	<b>68,13</b>

**FONTE: IPEA/DATA.**

**Sendo:** Fam. = Família; ADP = Administração Pública; Emp. = Empresa; X = Exportação total; AGRO. = Agropecuária; IND. = Indústria; SERV. = Serviço.

Essa distribuição reflete a então política adotada, especialmente, a partir de 2008 em que a demanda foi incentivada pelas políticas anticíclicas (em referência a crise iniciada pelo estouro da bolha imobiliária dos *subprimes* iniciada em 2007 nos EUA) de estímulo ao consumo, tais como, desoneração fiscal, facilidades de créditos para determinados setores da economia (setor automotivo, linha branca, etc.), além dos programas assistencialistas, visando atenuar o impacto da crise internacional. Além dessas políticas, verificou-se o peso das exportações de *commodities* primárias que registrou uma média de quase 50% das exportações totais, (Quadro 1), tendo a exportação total uma participação média no PIB de 13,72%. Não obstante, se observa através do Quadro 2 que o peso do setor agropecuário no PIB é bastante pequeno quando comparado com as participações da indústria e dos serviços, registrando-se em média percentuais de 5,65%, 27,46% e 66,89%, respectivamente.

A prática de juros altos, câmbio apreciado, especialização em *commodities* primárias e, incentivo ao consumo através de desoneração fiscal e alongamento de crédito, provocam alguns

efeitos deletérios em alguns setores da economia que podem suscitar baixa sustentabilidade do desempenho econômico no médio e longo prazo. No que tange a taxa de juro, temos uma inibição dos investimentos e, em especial, no setor industrial; e eleva o endividamento público exigindo-se a necessidade de altos *superávits* primários que afeta a oferta de serviços públicos. Quanto ao câmbio apreciado, estimulam-se as importações de bens industriais competindo com a indústria nacional. Em relação as exportações de *commodities* têm-se um processo de reprimarização da economia e a ameaça do fenômeno da doença holandesa. E no tocante ao estímulo da demanda agregada via consumo, enfatiza-se para o processo de endividamento e o risco de inadimplência dos consumidores, bem como o menor efeito multiplicador do consumo sobre o produto em relação a dos investimentos que não teve o devido incentivo.

Do ponto de vista das decisões de políticas econômicas, verificou-se no período de 2003 a 2010, uma coerência com os fundamentos da ortodoxia neoliberal, em face dos cumprimentos das diretrizes de metas da inflação, câmbio flexível e *superávit* primário. Diante dos cenários das variáveis macroeconômicas, deduz-se que a gestão econômica foi satisfatória na medida em que se obteve um crescimento médio do PIB de 4,06%, a estabilidade inflacionária acima da meta de 4,50%, mas dentro da margem de tolerância, um bom desempenho das exportações, uma boa participação do consumo das famílias na composição da demanda agregada e acúmulo de reservas cambiais. Esse período gerou confiança nas expectativas dos agentes e pode ser considerado como a “**fase de ajuste neoliberal**”.

O segundo Governo Lula se iniciou em 2007 sob a fase de estabilização, contudo, sinalizando um viés de mudança que pode ser caracterizado como a “**fase desenvolvimentista**”, ancorando-se inicialmente com o lançamento do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC) e em uma maior ingerência econômica do governo.<sup>11</sup> Em abril de 2008 o Brasil adquire o *investment grade* conferido pela *Standard & Poor's*, sendo que a partir do segundo semestre, adotou-se uma alteração na até então política econômica em vigor. Nota-se um viés de queda na taxa de juro *Selic* em que se constatou 12,45% em 2008, 10,13% em 2009 e 10,00% em 2010, e a introdução de medidas de desoneração fiscal e incentivo ao crédito que estimulassem os níveis de consumo familiar como meio de reação da crise da economia internacional. Apesar do propósito de manter o resultado primário positivo, ocorreu um relaxamento nas suas metas, pois se verificou reduções nos *superávits* quanto ao PIB de 3,33% em 2008 para 1,95% em 2009 e 2,62% em 2010. Em combinação com as políticas assistencialistas e de outras medidas no campo social, faz-se um *design* do então “**modelo social desenvolvimentista**” associado a “**nova matriz macroeconômica**”. Esta matriz formalmente manteve o tripé macroeconômico de metas de preços, câmbio flexível e *superávit* primário, e introduziu a tese das três pernas, que segundo

<sup>11</sup> No que pese o PAC carecer de uma base teórica que assegure uma articulação lógica dos investimentos de forma a propiciar o desenvolvimento econômico.

o então Secretário de Política Econômica do Ministério do Planejamento Márcio Holland em entrevista a Romero (2012), definiu como: juro baixo, câmbio competitivo e consolidação fiscal amigável ao investimento.<sup>12</sup>

No campo da economia, enfatizam-se para programas como o PAC de resgate da infraestrutura física, dos financiamentos do BNDES para empresas denominadas “campeãs nacionais” abrangendo atividades ligadas à petroquímica, siderurgia, frigorífico, celulose, cimento, suco de laranja, etc. Tratou-se de uma maior ingerência governamental na economia. Com relação à área social, têm-se reformas, fusões e reforço de programas já existentes como, o Auxílio-Reclusão de 1991, o Programa de Erradicação Trabalho Infantil (PETI) de 1996, FIES de 1999, a Bolsa-Família de 2004 (fusão da Bolsa-Escola, Cartão-Alimentação, Auxílio-Gás e Bolsa-Alimentação, criados no governo FHC), e a criação de novos programas como, Luz para todos de 2003, ProUni de 2004, Programa Território da Cidadania de 2008, Pronatec (2011), Minha Casa Minha Vida (2009), etc.; além de algumas janelas de oportunidades para a população menos favorecidas, como as cotas raciais nas universidades, a política de valorização do salário mínimo, etc. Entre 2007 e 2010 (2<sup>o</sup> Governo Lula), em média o PIB cresceu 4,61%, o IPCA estabilizou-se mais próximo da meta com 5,17%, câmbio apreciado em 1,8854 e reservas de R\$ 228 bilhões. Foi um momento de ufanismo do “*Brasil potência*” do trato da crise internacional como “*marolinha*”, sendo taxado de pessimistas e antipatriotas quem levantasse alguma restrição na então política de gasto público e focado no estímulo ao consumo como mola propulsora do crescimento econômico.

Foi nesse cenário que se iniciou o **Governo Dilma**(2011 a 2015), depois de relativo êxito nos propósitos do crescimento do PIB, gestão inflacionária e na competitividade externa durante o governo anterior em que se consolidou o modelo neoliberal e iniciou a sua flexibilização. No entanto, com a maior ingerência do governo na economia a partir de 2008, este novo governo fortalece a tese da “*nova matriz macroeconômica*” que do ponto de vista teórico abateu-se uma celeuma quanto ao seu efetivo viés *keynesiano*, sendo criticada como um *keynesianismo* vulgar e populista por Bresser apudGorczeski (2015) e é questionada por Ferrari Filho&Fernando de Paula(2015) e Terra &Ferrari Filho (2015). Essa nova orientação macroeconômicaconsistiu no incentivo ao mercado interno via consumo, caracterizando-se pela retração dos juros, alta de gastos público, incentivo ao crédito, depreciação cambial e

---

<sup>12</sup> Trata-se de um desvio nos preceitos da “macroeconomia única” de base neoliberal, pois há uma mescla com medidas *keynesianas* via consumo, além de proposição de grandes projetos não consolidados – trem-bala, transposição do São Francisco, saneamento, biodiesel, etanol etc. -, e do relaxamento no cumprimento das metas de inflação, câmbio flutuante e *superávit* primário.

política externa protecionista via alta de tarifas de importações. Cabe esclarecer o rigor das críticas em face da interpretação superficial do *keynesianismo*, pois o verdadeiro Keynes defende que o estímulo à demanda agregada é focado no investimento e este depende das expectativas dos empresários. Dessa forma uma política fiscal ajustada cria credibilidade e estimula os investimentos, o que pode ser ilustrado na colocação de Oreiro apud Nunes (2014), “Essa é a regra de ouro da política fiscal de Keynes, na qual o endividamento público só pode ocorrer para financiar investimento e não o consumo.” Além dessas críticas, não estão sendo colocadas críticas de economistas de linhagens ortodoxa.

Segundo o Quadro 1, em seu primeiro ano de governo observou-se um crescimento do PIB de 2,73% bem inferior ao do ano anterior de 7,53%. Apesar desse baixo desempenho, foi o melhor, dado que nos demais anos além de ser menor, registrou-se o pífio PIB em 2014 de 0,10% e em 2015 uma queda de 3,80%, computando-se no período de 2011 a 2015, uma média de crescimento do PIB de 0,51%, caracterizando-se por um período de potencial estado de recessão. No tocante a evolução dos preços, observou-se uma tendência de alta, iniciando-se em 2011 com uma taxa de 6,50% e em 2015 atingiu-se o percentual de 10,67%, que na média do período computou-se uma inflação de 7,07%, superando o topo da margem alta de tolerância da meta inflacionária. Na gestão dos juros, verificou-se uma tendência de queda de 11,76% em 2011 para 8,29% em 2013, contudo, diante da elevação do IPCA de 2011 a 2013, elevaram-se os juros que em 2015 atingiu o nível de 13,47%, não impedindo o crescimento dos preços que em 2015 registrou uma taxa de 10,67%. A ineficácia sobre a inflação deveu-se em parte a redução do *superávit* primário que variou de 2,94% em 2011 para 1,77% em 2013, registrando-se *déficits* de 0,59% em 2014 e 1,00% em 2015, tendo consequentemente aumentos nos *déficits* nominais. No *front* externo, exceto as reservas cambiais que se mantiveram altas, têm-se uma depreciação cambial tal que em 2011 a paridade foi de 1,6750 e em 2015 de 3,3308 e uma redução nas participações das exportações de *commodities* no PIB, impactando no viés de queda nos saldos da balança comercial que em 2011 computou-se um *superávit* US\$ 29,8 bilhões e em 2015 um *déficit* de US\$ 3,2 bilhões.

O peso das componentes da demanda e dos setores de produção no PIB se manteve com proporções similares a do governo anterior, diferindo quanto as suas evoluções. O Quadro 2 mostra que no governo Dilma houve um viés de alta no consumo da família, do governo, consumo final e dos investimentos que se computaram médias entre 2011 e 2013 de, respectivamente, 61,73%, 21,38, 83,12% e 18,55%, ocorrendo o inverso (viés de baixa) no tocante as exportações com 12,31%. No que tange as participações setoriais no PIB entre 2011 e 2014, verifica-se que apenas o setor de serviços indicou uma tendência de alta com

média em relação ao PIB de 69,37%, enquanto que a agropecuária e a indústria registraram médias menores com 5,23% e 25,40%, respectivamente.

O período de governo do PT (2003 a 2015) mostra a manutenção da política de juros altos que em média foi de 12,74%, não obtendo o êxito de fechar a taxa de inflação em torno da meta de 4,50% já que sua média no período foi de 6,47%, correspondendo o topo da tolerância de alta dos preços. Nota-se que esta situação se devem basicamente a redução do resultado primário e a correspondente alta do resultado nominal que em média registraram 2,09% e -4,03% do PIB, respectivamente, sendo que em 2014 e 2015 ambos resultados fecharam com *déficits*. Apesar de perdas na balança comercial, principalmente a partir de 2012, os desempenhos das *commodities* e das reservas cambiais se mantiveram bem, com médias de 53,05% do PIB e de US\$ 257,2 bilhões. O desempenho econômico nos 13 anos de governo do PT registrou uma média do crescimento do PIB de 2,28%, não se alterando a trajetória de baixo dinamismo iniciado na década de 1980. A fase desenvolvimentista dos governos do PT que se deu a partir de 2008 e, especialmente, durante o governo Dilma, teve como foco o estímulo do mercado interno via consumo em que foram represados os reajustes de preços administrados – energia elétrica, combustíveis, etc., e estimulado o crédito fácil; tendo no campo externo acomodação e dependência das exportações de *commodities* restrita aos mercados orientais (China). Esta situação não foi exitosa para o PIB que entre 2011 e 2015 cresceu apenas 0,51% em média, bem como provocou um afrouxamento nos indicadores de estabilização econômica propiciando a vulnerabilidade no que tange as conquistas econômicas e sociais obtidas. O que está sendo confirmado através da atual crise econômica instalada explicitamente a partir de 2015.

## POLÍTICAS SOCIAIS

Nesta seção adota-se como marco institucional para o trato da questão social no Brasil a Constituição Cidadã de 1988. Um de seus propósitos consta o resgate e fortalecimento da cidadania, já que sinaliza para um paulatino aumento de gastos público na área social em uma perspectiva universal. Dessa forma, o pensar políticas sociais abrangeria a criação de meios sustentáveis de inclusão social a todos os cidadãos. A concepção da política social envolveria a definição de medidas e programas que de fato viesse a combater a enorme dívida social do Brasil.

A questão social tinha um cunho universal e não focal. Pontualmente o Brasil já tinha alguma experiência de políticas focais, a exemplo do Programa do Leite do governo Sarney, contudo, a partir da década de 1990 foi que as ações de governos se pautaram por políticas focalizadas – Auxílio-Reclusão, Bolsa-Escola, Bolsa-Alimentação, Auxílio-Gás, etc. A política social torna-se robusta a partir dos programas focalizados de ações públicas do governo Lula, a exemplo da Bolsa-Família, Cotas Raciais nas Universidades, ProUni, Pronatec, etc. Acresce



como parte da política social a valorização do salário mínimo e a expansão do emprego formal como resultante das execuções das políticas macroeconômicas.

Para efeito de uma avaliação do desempenho social, o Quadro 3 apresenta alguns dados do período de 2003 a 2015 de variáveis que estão correlacionadas com essas políticas adotadas.

**QUADRO 3** -Indicadores de Salário Mínimo, Desemprego, Pobreza, Bolsa Família e *Gini* por ano e em médias anuais no Período de 2003 a 2014 ou 2015

Anos	Salário Mínimo e Taxa de Crescimento <sup>1)</sup>		Taxa de Desemprego (%) <sup>2)</sup>	Taxa de Pobreza* (%) <sup>2)</sup>	Taxa de Pobreza (Extrema)* (%) <sup>2)</sup>	PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA <sup>3)</sup>				Coeficiente de <i>Gini</i> <sup>4)</sup>
	R\$ 1,00	(% )				Famílias Atendidas (A)	Valor investido (R\$ bilhões)	Famílias que Saíram** (B)	B/A** (%)	
2003	240,00	20,00	12,3	35,75	15,18	-	-	-	-	0,5810
2004	260,00	8,33	11,5	33,71	13,22	6.571.839	3,8	23	0,00034	0,5689
2005	300,00	15,38	9,8	30,83	11,50	8.700.445	5,7	1.902	0,02186	0,5663
2006	350,00	16,67	10,0	26,75	9,45	10.965.810	7,5	214.651	1,95745	0,5597
2007	380,00	8,57	9,3	25,36	8,96	11.043.076	9,0	193.923	1,75605	0,5522
2008	415,00	9,21	7,9	22,60	7,56	10.557.996	10,6	246.313	2,33295	0,5429
2009	465,00	12,05	8,1	21,41	7,27	12.370.915	12,4	543.263	4,39145	0,5388
2010	510,00	9,68	6,7	-	-	12.778.220	14,4	113.721	0,88995	0,5331
<b>Média: Lula</b>	<b>365,00</b>	<b>12,49</b>	<b>9,45</b>	<b>28,49</b>	<b>10,45</b>	<b>10.426.900</b>	<b>9,1</b>	<b>187.685</b>	<b>1,80000</b>	<b>0,5554</b>
2011	540,00 545,00	5,88 0,93	6,0	18,42	6,31	13.352.306	17,4	135.512	1,01489	0,5274
2012	622,00	14,13	5,5	15,93	5,29	13.902.155	21,1	196.341	1,43328	0,4960
2013	678,00	9,00	5,4	15,09	5,50	13.841.665	18,5	46.876 <sup>3)</sup>	-	0,4980
2014	724,00	6,78	4,8	13,29	4,20	-	-	-	-	0,4900
2015	788,00	8,84	6,9	-	-	-	-	-	-	-
<b>Média: Dilma</b>	<b>671,40</b>	<b>9,11</b>	<b>5,72</b>	<b>15,68</b>	<b>5,32</b>	<b>13.698.708</b>	<b>19,0</b>	<b>165.926</b>	<b>1,22408</b>	<b>0,5028</b>
<b>MÉDIA : PT</b>	<b>518,2</b>	<b>10,80</b>	<b>7,59</b>	<b>22,08</b>	<b>7,88</b>	<b>12.062804</b>	<b>14,0</b>	<b>176.805</b>	<b>1,51204</b>	<b>0,5291</b>

**FONTE:** 1) <http://www.contabeis.com.br/tabelas/salario-minimo/>. 2) IPEA/DATA. 3) Portal Brasil – Bolsa Família em números - em <http://ultimosegundo.ig.com.br/bolsa-familia/2013-10-17/bolsa-familia-em-numeros-confira-resultados-de-dez-anos-do-programa.html>. 4) Neri em [www.cps.fgv.br/cps/pesquisa](http://www.cps.fgv.br/cps/pesquisa)).

\*Ambos os extratos sociais são os contemplados pela Bolsa Família: famílias com renda per capita mês de R\$ 154,00 (pobreza) e R\$ 77,00 (extrema pobreza), incluindo em alguns casos acréscimos para gestantes, crianças, adolescentes, etc.

\*\*Famílias que deixaram o bolsa família por informar níveis de renda superior ao estabelecido.

De acordo com as variáveis contidas no Quadro 3, verifica-se um bom desempenho social que contribuiu com a alta do consumo. Nos períodos dos Governo Lula, Dilma e nos 13 anos do PT, as evoluções das variáveis em análise apresentaram, respectivamente, os seguintes perfis:

- 1) no extrato social contemplado com o Salário Mínimo registrou-se acréscimos médio acima da taxa de inflação, através das taxas de crescimento médio de 12,49%, 9,11% e 10,80% nos períodos elencados, enquanto que segundo o Quadro 1, o IPCA de cada um desses períodos elencados computou-se os percentuais de 5,86%, 7,07% e 6,47%;
- 2) a taxa de desemprego apresentou uma evolução de queda, dado que as taxas em 2003 foram de 12,3%, de 2010 de 6,7% e em 2014 de 4,8% (a taxa de 6,9% em 2015, reflete a crise do ano), registrando-se como taxas médias nos correspondentes períodos de 9,45%, 5,72% e 7,59%;
- 3) a taxa de pobreza registrou redução em sua evolução. Em 2003 foi de 35,75%, em 2009 de 21,41% e em 2014 de 13,29%, computando-se taxas médias de 28,49%, 15,68% e 22,08% para os períodos elencados;
- 4) a taxa de extrema pobreza acusou também queda em sua evolução. Em 2003 foi de 15,18%, em 2009 de 7,27% e em 2014 de 4,20%, verificando-se taxas médias nos correspondentes períodos de 10,45%, 5,32% e 7,88%;
- 5) a Bolsa Família contemplou em média nos oito anos dos governos Lula a quantia de 10,4 milhões de famílias e nos três primeiros anos de Dilma foram atendidas 13,6 milhões, remetendo-se durante os governos do PT um atendimento médio de 12,1 milhões de famílias. Os recursos públicos se iniciou em 2004 com um gasto de R\$ 3,8 bilhões, sendo acrescido a cada ano, tendo em 2010 um gasto de R\$ 14,4 bilhões. No período de 2011 a 2013, o gasto médio ficou em R\$ 19 bilhões, computando-se uma média de recurso destinado ao Bolsa-Família desde de sua implantação de R\$ 14,0 bilhões. Famílias que deixaram de ser atendidas por ter informado renda superior ao estabelecido apresentou uma relação média anual com as atendidas de 1,80%, 1,22% e 1,51% durante os governos Lula, Dilma (2 primeiros anos) e do PT como um todo, respectivamente. Não estão sendo consideradas as famílias que deixaram a Bolsa-Família por outros motivos não relacionados ao nível de renda.
- 6) o Coeficiente de *Gini* mostra uma tendência de redução em seus indicadores anuais em todo o período de 2003 a 2014, registrando em média 0,5291, sendo as médias nos governos Lula de 0,5554 e de Dilma de 0,5028, indicando uma melhoria na distribuição de renda.

Observa-se que o desempenho desses indicadores sociais mostra melhorias nos 13 anos dos governos do PT, fazendo-se necessário algumas ressalvas. No que tange ao Salário Mínimo, os reajustes com ganhos reais apesar de ter impactado positivamente na capacidade de consumo, tem efeitos sobre os gastos do Governo Federal com benefícios para a população e sobre o teto de aposentadoria e pensões dos trabalhadores do setor privado, cabendo-se avaliar se a Previdência Social tem capacidade de atender, sem que seja feita uma reforma estrutural no sistema de aposentadoria. As demais variáveis – desemprego, pobreza e extrema

pobreza e Coeficiente de *Gini* – demonstra reduções em seus indicadores sinalizando para uma melhoria na inclusão e distribuição da renda no país. Enfatiza-se que a consolidação das conquistas sociais envolve uma avaliação sobre, a capacidade de sustentação ea qualidade do emprego formal, e sobre a capacidade efetiva dos beneficiados de políticas assistencialistas em se desligarem desses benefícios, em razão de sua integração orgânica na economia formal. Neste aspecto, ressalta-se para o fato de baixos percentuais de saída do Programa Bolsa-Família em função de melhoria de renda.

## CONCLUSÕES

A base de êxito de uma economia passa pela ênfase que se dar ao conceito de produtividade que se rebate nas capacidades competitivas, seja de setores público ou privado. Há a hipótese de uma economia com maior teor de participação pública com foco no social em que pode ter o seu momento de *take off*, contudo, com o tempo tende a se acomodar em face a processo burocráticos e acúmulo de privilégios que embota a produtividade. Já a hipótese da hegemonia do mercado que tende a estimular a produtividade como forma de inserção competitiva, é discutível a sua soberania na busca do equilíbrio econômico com justiça social. Diante do dilema das hipóteses extremas, é de bom alvitre que se adapte o teor de mais estado ou de mais mercado de acordo com a realidade e estágio histórico de cada economia, tendo sempre como meta a produtividade que tem como requisitos básicos investimentos em educação formal em todos os níveis e em infraestrutura básica e inovação, além de condições sociais universais de saúde e habitação.

O artigo fez uma breve leitura sobre o neoliberalismo fazendo um contraponto com visões teóricas clássicas e *keynesianas*, segundo as percepções de estado, processo econômico e padrão social. Discorreu sobre a economia brasileira recente tendo como pano de fundo a introdução de princípios neoliberais. Fez-se referência a década perdida de 1980 em que não tiveram êxitos as várias tentativas de planos de ajuste econômico.

Na década de 1990, se implementa parcialmente teses neoliberais, tendo como fundamento macroeconômico o tripé – metas de inflação, câmbio flutuante e *superávit* primário – além de reformas estruturais que minimize a presença do estado. Nos anos de 2000, fez-se uma análise da política econômica e social adotada que desembocou no chamado “Modelo Social Desenvolvimentista (MSD)”. Em um primeiro momento, consolidou-se o neoliberalismo sob o argumento da “Macroeconomia Única” visando o ajuste da economia e, em seguida, se flexibiliza seus fundamentos através da introdução da “Nova Matriz Macroeconômica (NMM)” associada a grandes projetos de investimentos sem a devida organicidade teórica.

Diante desse contexto, faz-se referência as questões sugeridas na introdução que envolve uma reflexão sobre a sustentabilidade: 1) do neoliberalismo no Brasil; 2) econômica e social do “modelo social desenvolvimentista” no médio e longo prazo; 3) da “nova matriz macroeconômica”.

Com a consolidação de tese neoliberais no Brasil e posterior relaxamento, não se tem a efetiva comprovação de seus resultados quanto ao crescimento econômico com justiça social. Diante de seus requisitos da propriedade privada, estado mínimo, flexibilidade de mercado, agenciamento na otimização da concorrência, livre mobilidade dos fatores produtivos, racionalidade dos agentes, capital humano e de políticas sociais focadas; a base para o crescimento e distribuição do produto é a produtividade e a capacidade competitiva. A hermenêutica para possíveis resultados na realidade econômica e social brasileira dessas teses, envolveriam a estabilidade e previsibilidade com as hipóteses de ganhos econômicos e estímulos a investimentos. Não obstante, no curto prazo a justiça social ficaria a cargo de políticas assistencialista, e no médio e longo prazo, apesar da falta de comprovação factual, residualmente poderia haver alguma a inclusão orgânica de extratos sociais menos favorecidos na economia competitiva. Dessa forma, seria factível admitir que seria possível ocorrer crescimento econômico sem a devida certeza de justiça social.

Diante da economia estabilizada introduziu-se o MSD associado a NMM visando iniciar um ciclo desenvolvimentista. O que se constatou foi uma mescla de princípios econômicos ortodoxos e heterodoxos que no curto prazo aparentou êxito, pois com os incentivos na demanda agregada, especialmente no consumo, mitigou-se imediatamente os efeitos deletérios da crise internacional ao tempo em que se impulsionava o crescimento do PIB.

Vários analistas críticos, a exemplo de Roque (2015), lista algumas medidas de governo que levava ao insucesso desse projeto, ou seja: 1) o estímulo ao consumo via crédito fácil como mola de impulsão do PIB, projetava-se um processo de endividamento e risco de inadimplência da população, especialmente, dos menos favorecidos; 2) a revogação de contratos no setor energético visando baixar tarifas de energia elétrica, projetava desequilíbrios em um setor base; 3) a imposição de regulamentos para concessões de aeroportos e poços de petróleo não interessante aos investidores privados; 4) a existência de uma corrupção sistêmica envolvendo a Petrobrás e outras Instituições Públicas; 5) o represamento dos preços dos combustíveis e de outros preços administrados; e tantas outras medidas. Registra-se também, a acomodação no *boom* externo das *commodities* primárias e a dependência comercial com a China, em detrimento da indústria que foi bastante penalizada com o câmbio apreciado; a não integração nas cadeias globais de exportação; e o princípio protecionista e de fortalecimento do mercado interno. Além disso, enfatizam-se para as

conquistas sociais, especialmente a Bolsa-família, que são instrumentalizadas para uso político. Todas essas situações contribuíram para a vulnerabilidade do “Modelo Social Desenvolvimentista”, demonstrando-se ausências de fundamentos estruturais que fosse sustentável no médio e longo prazo de forma assegurar os ganhos sociais.

Com relação a “Nova Matriz Macroeconômica”, constata-se a sua fraqueza teórica em razão de priorizar os incentivos ao consumo com resultados de curto prazo, enquanto que os subsídios relativos aos investimentos via BNDES não surtiram os efeitos desejados, além da falta de rigor na gestão fiscal. Efetivamente, a máxima de Keynes de um orçamento público ajustado como fator de estímulo a demanda agregada, especialmente, com *superávit* primário e equilíbrio na conta capital com a formação de infraestrutura básica, preferencialmente, em parceria com a iniciativa privada; viabilizaria as condições para gerar expectativas positivas para os investimentos. Possivelmente tenha sido a razão da fragilidade das políticas anticíclicas adotadas via consumo no sentido de impulsionar o PIB e manter sob controle a taxa de inflação, que em média nos cinco anos do governo Dilma registrou-se um crescimento do PIBem 0,51%, acompanhado da alta inflacionária de 7,07%. Dessa forma a imprecisão teórica da NMM de fato é uma das responsáveis pela falta de sustentabilidade para um bom desempenho da economia brasileira.

A guisa de conclusão, efetivamente, na medida em que se flexibilizou o tripé macroeconômico, fazia-se necessário antes preparar o caminho para a sustentabilidade da economia através das reformas profundas - trabalhista, educação, fiscal, tributária, previdenciária, etc. -, que requereria um pacto entre os atores – governo, congresso, sindicatos e sociedade. Esses resultados exigiriam algum tempo de maturação e que seus efeitos se dariam no médio e longo prazo, o que seria incompatível com projeto de poder relativo a governos e sim compatível com projeto de estado.

## REFERÊNCIA BIBLIOGRAFIA

ALMEIDA, Luana Costa. Políticas sociais: focalizadas ou universalistas. É esta a questão? *Revista Espaço Acadêmico*, nº 123, v. 11, n. 123 (2011). Rio de Janeiro, agosto de 2011.

ARRUDA, Marcos; ARAUJO, Pedro Quaresma de. *Governo Lula e o acordo com o FMI: Existem alternativas*. Rio de Janeiro, PACS - Instituto Políticas Alternativas para o Cone Sul, 2003.

FERRARI FILHO, Fernando; FERNANDO DE PAULA, Luiz. A Critical Analysis of the Macroeconomic Policies in Brazil from Lula da Silva to Dilma Rousseff (2003-2014). *Keynesian Review*, 1 (2), p.218-227, 2nd Semestre/2015.

GORCZESKI, Vinicius. Até os desenvolvimentistas rejeitam a “nova matriz econômica” de Barbosa. *Revista Época*, Dezembro, 2015. Em <http://epoca.globo.com/tempo/noticia/2015/12/ate-os-desenvolvimentistas-rejeitam-nova-matriz-economica.html>

HAYEK F. A. *O caminho da servidão* / F. A. Hayek. – São Paulo: Instituto Ludwig von Mises Brasil, 2010.

KEYNES, John M. (1936). *Teoria geral do emprego do juro edo dinheiro: inflação e deflação*. São Paulo: Abril Cultural, 1983. (Os Economistas).

LISBOA, Marcos de B, et alii. *A Agenda Perdida: diagnósticos e propostas para a retomada do crescimento com maior justiça social*. Rio de Janeiro, 2002.

NAKANO, Yoshiaki. Novo modelo social-desenvolvimentista? *Jornal o Valor*, 2007. Consultado em 26/03/2016 em <http://www.bresserpereira.org.br/view.asp?cod=2468>. Em

NUNES, Fernanda. Política econômica de Dilma é criticada até por keynesianos. *Brasil Econômico*, 04/02/2014. Em, <http://economia.ig.com.br/2014-02-04/politica-economica-de-dilma-e-criticada-ate-por-keynesianos.html>

PT; FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO. *Concepção e Diretrizes do Programa de Governo do PT para o Brasil: Lula – 2002*, São Paulo, 2002. Disp. em [www.pt.org.br](http://www.pt.org.br) ou [www.fpabramo.org.br](http://www.fpabramo.org.br).

PT; FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO. *Carta ao povo brasileiro*. Resoluções de Encontros e Congressos & Programas de Governo - Partido dos Trabalhadores ([www.pt.org.br](http://www.pt.org.br)) / Fundação Perseu Abramo ([www.fpabramo.org.br](http://www.fpabramo.org.br))

ROQUE, Leandro. *O trágico legado da "Nova Matriz Econômica" - um resumo cronológico (com dados atualizados)*. Consultado em 26/03/2016 em <http://www.mises.org.br/Article.aspx?id=2120>.

ROMERO, Cristiano. Transição para nova política econômica afetou PIB, diz Holland. *Valor Econômico*. São Paulo, 17/12/2012. Consultado em 27/04/2016 em <http://www.guiainvest.com.br/publicacao>

TERRA, Fábio; FERRARI FILHO, Fernando. John Maynard Keynes e o ajuste fiscal no Brasil. *Valor Econômico*. São Paulo, 05/10/2015.

THEODORO, Mário; DELGADO, Guilherme. Política social: universalização ou focalização – subsídios para um debate. *Políticas Sociais – Acompanhamento e Análise*. IPEA, N. 7, Rio de Janeiro, ago. 2003.

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