

Daniela M. Prates¹Barbara Fritz²Luiz Fernando de Paula³

Uma avaliação das políticas desenvolvimentistas nos governos do PT

Introdução

No período recente, a economia brasileira passou por altos e baixos. No início dos anos 2010, tornou-se referência internacional por ter se recuperado rapidamente do efeito-contágio da crise financeira global (CFG), retomando a trajetória de crescimento econômico com distribuição de renda observada no período precedente (2004-2007). O Brasil também ganhou atenção especial por estar indo contra a tendência global de concentração de renda. Poucos anos depois, no biênio 2015-2016, o país enfrentou a pior crise econômica registrada na história. Seu PIB *per capita*, em 2016, foi mais de 10% menor que o registrado em 2013 e a participação da produção industrial, tanto no PIB como nas exportações, recuou significativamente. Além da crise política que culminou no *impeachment* da presidente Dilma Rousseff em agosto de 2016, há um intenso debate sobre as causas econômicas da crise.

Esse debate engloba defensores e opositores da estratégia seguida de 2003 a meados de 2016 pelos quatro sucessivos governos do Partido dos Trabalhadores (PT),⁴ que muitos denominaram, embora com diferentes prefixos (social ou novo), de “desenvolvimentista” (BAN, 2013). De acordo com Fonseca (2014), o desenvolvimentismo é

1. Professora do Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (IE/Unicamp) e pesquisadora do CNPq.

2. Professora do Institute for Latin American Studies na Freie Universität Berlin.

3. Professor da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (FCE/UERJ) e pesquisador do CNPq.

4. Esses governos foram: o primeiro e o segundo mandatos completos do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003 a 2006 e 2007 a 2010); no caso da presidente Dilma Rousseff, o primeiro mandato completo (2011 a 2014) e o segundo mandato de apenas um ano e meio (janeiro de 2015 a meados de 2016) devido ao seu *impeachment*.

um termo bastante ambíguo por definição, nutrido tanto por conceitos teóricos como por experiências de política econômica. Contudo, um denominador comum, compartilhado por acadêmicos bem como explicitamente enfatizado pelo governo brasileiro neste período (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, 2003), refere-se ao objetivo de combinar crescimento econômico com reestruturação produtiva e distribuição de renda, concedendo ao Estado um papel ativo.

O objetivo deste artigo é avaliar a experiência recente do desenvolvimentismo no Brasil ao longo dos quatro governos do PT com base em uma abordagem teórica keynesiana-estruturalista. De acordo com essa abordagem, a interação das assimetrias monetárias e financeiras resulta em uma influência-chave da dinâmica da economia internacional sobre o desempenho das economias periféricas emergentes como o Brasil, sobretudo mediante os ciclos de fluxos de capitais. Consequentemente, essas assimetrias também limitam a autonomia das políticas econômicas e sociais nessas economias. No entanto, a combinação específica de políticas adotadas depende de fatores internos, entre os quais estão o arcabouço institucional e a correlação de forças vigente.

Buscaremos responder às seguintes questões: as políticas desenvolvimentistas podem ser culpadas pela reversão dramática no final deste período? Que tipos de políticas foram adotados? Três hipóteses nortearão a análise. Em primeiro lugar, nem todas as políticas adotadas nesse período podem ser rotuladas como desenvolvimentistas. Em segundo lugar, as mudanças significativas do *mix* de políticas, especialmente após a CFG, foram condicionadas pelo contexto externo, mas também moldadas por fatores domésticos. Em terceiro lugar, um amplo leque de políticas foi aplicado entre 2013 e meados de 2016, algumas das quais podem ser classificadas como desenvolvimentistas, mas é necessário especificar qual tipo de abordagem desenvolvimentista foi implementada.

Assim, busca-se preencher uma lacuna na literatura dedicada ao tema, que tenta explicar a desaceleração a partir de 2011 e a crise recente pela análise do desempenho econômico em termos da complexa interdependência entre redistribuição de renda, demanda agregada e mudanças nos padrões produtivos. O foco aqui são as políticas aplicadas e sua classificação. Ou seja, a principal contribuição deste artigo é propor uma tipologia das políticas econômicas e sociais durante os governos do PT a partir da identificação da abordagem mais geral (desenvolvimentistas ou ortodoxas), bem como do tipo específico de política desenvolvimentista adotada.

Os argumentos estão organizados em quatro seções, além desta introdução e das considerações finais. A primeira seção sintetiza as diferentes variantes do conceito de desenvolvimentismo. A segunda, sumariza a evolução do contexto externo e o desempenho macroeconômico no período em análise com base em fatos estilizados. A terceira seção avalia as políticas econômicas e sociais aplicadas entre 2013 e meados de 2016, enquanto a quarta apresenta a periodização e a tipologia de políticas.

1. Conceitos de desenvolvimentismo

Desenvolvimentismo é um termo bastante ambíguo por definição, envolvendo duas perspectivas que se entrelaçam: i) por um lado, é um fenômeno do “mundo material”, ou seja, um conjunto de políticas econômicas propostas e/ou executadas pelos *policy makers*, que se expressa como discurso político; e ii) por outro lado, também é um fenômeno do “mundo das ideias”, isto é, um conjunto de ideias propostas para expressar teorias, conceitos ou visões de mundo (FONSECA, 2014, p. 30).

A origem do desenvolvimentismo está relacionada tanto com estudos de desenvolvimento na década de 1950 como com a abordagem estruturalista latino-americana, que buscou compreender as especificidades do subdesenvolvimento e como superá-lo.

O debate atual é intensamente nutrido e interligado com o discurso da política econômica e a elaboração de políticas, sobretudo nos países latino-americanos onde os partidos de esquerda dominaram vários governos até pouco tempo. Conceitos atualizados de desenvolvimentismo ganharam espaço em economias semimaduras do continente, caracterizadas por uma estrutura produtiva mais diversificada, mas com risco de desindustrialização prematura. O profundo descontentamento com políticas baseadas na ortodoxia econômica, conhecidas como Consenso de Washington, também estimulou a busca por uma nova estratégia de política. No âmbito da avaliação crítica da agenda ortodoxa de liberalização do mercado interno, aberturas comercial e financeira e redução do papel do Estado, a distribuição de renda surgiu no centro do debate público. A América Latina, região com o maior grau de desigualdade econômica do mundo, experimentou estagnação ou mesmo agravamento da desigualdade durante o período de liberalização econômica nos anos 1990.

Nesse contexto, dois novos conceitos de desenvolvimentismo emergiram: social-desenvolvimentismo (SD) e novo-desenvolvimentismo (ND). Estes atualizaram o desenvolvimentismo clássico⁵ e acrescentaram novas dimensões. Ambos rejeitam claramente a ideia neoclássica de maximização do bem-estar quando os países se especializam de acordo com as respectivas vantagens comparativas e, semelhante ao desenvolvimentismo clássico, enfatizam as restrições externas estruturais causadas pela integração das economias em desenvolvimento ao mercado global como determinantes da falta de dinamismo econômico em âmbito doméstico. Dessa forma, apoiam uma estratégia nacional de desenvolvimento econômico na qual o papel ativo do Estado é visto como necessário para viabilizar as mudanças estruturais rumo à (re)industrialização, resultando, assim, na transformação social (FONSECA, 2014; BIELSCHOWSKY, 2015).

As novas variantes do desenvolvimentismo (SD e ND) convergem em seus objetivos de política – mudança produtiva com redistribuição da renda –, mas claramente diferem quanto às metas e os instrumentos para alcançá-las. Assim, para identificar suas semelhanças e diferenças, os dois conceitos foram desagregados analiticamente em três diferentes dimensões: objetivos, metas e instrumentos.

O SD está mais próximo da abordagem clássica do desenvolvimento, pois segue identificando a demanda doméstica como principal indutora dos investimentos voltados à diversificação produtiva. No entanto, enquanto nesta abordagem a redistribuição de renda é vista mais como resultado de uma mudança estrutural impulsionada pela ação do Estado, o SD propõe uma distribuição pessoal da renda mais igualitária (que se refletiria em uma redução significativa do índice de Gini) para aumentar o consumo doméstico e, assim, impulsionar o crescimento econômico e a mudança produtiva (LAVINAS; SIMÕES, 2015). A restrição estrutural do balanço de pagamentos seria atenuada pelo crescimento das exportações, induzido por efeitos de escala e pela industrialização, bem como fomentado pela demanda doméstica, dada a complementaridade entre mercados interno e externo. Também poderia contribuir para esse crescimento, pelo menos temporariamente, a expansão do setor de recursos naturais intensivos e suas cadeias produtivas (BIELSCHOWSKY, 2012; ROSA; BIANCARELLI, 2016).

5. O desenvolvimentismo clássico, conhecido como “estruturalismo latino-americano” usou a metáfora “centro-periferia” para traduzir as assimetrias produtivas e tecnológicas da ordem internacional e sustentava que a industrialização era o único caminho para as economias periféricas usufruirem, mesmo que em parte, os frutos do progresso técnico das economias desenvolvidas, o que permitiria elevar progressivamente o padrão de vida da população (PREBISCH, 1950; ver também OCAMPO, 2001).

De modo diferente, o ND tem uma perspectiva predominantemente macroeconômica e é mais inspirado na trajetória de desenvolvimento das economias do Sudeste Asiático, ancorada na estratégia de obtenção de superávits comerciais. Esta variante identifica dois principais obstáculos para o desenvolvimento: primeiro, a tendência à sobreapreciação cambial associada, principalmente, à especialização na exportação de *commodities*; segundo, os fluxos líquidos de capital estrangeiro, estimulados pela política de crescimento com poupança externa. Além disso, nessa visão existiria uma tendência dos salários que teriam crescido abaixo da produtividade devido à disponibilidade de uma oferta ilimitada de mão de obra. A (re)industrialização estaria diretamente ligada à meta de um superávit na exportação de bens manufaturados, estimulando novos investimentos neste setor. O país deve evitar o endividamento externo e a taxa de câmbio tem uma influência fundamental sobre as importações e as exportações. Uma melhoria na redistribuição da renda resultaria basicamente da criação de emprego (formal) neste setor e do aumento dos salários em linha com os ganhos de produtividade (BRESSER-PEREIRA, 2011).

No que diz respeito aos instrumentos de política associados a cada uma dessas abordagens, Carneiro (2012) observa que as reflexões a respeito do SD são bastante fragmentadas. Isso vale especialmente para a primeira geração de artigos (BASTOS, 2012; BIELSCHOWSKY, 2012; CARNEIRO, 2012), que focam exclusivamente nas políticas voltadas para a redistribuição e a mudança de padrões de produção, quais sejam:

- Políticas salariais, sendo o salário mínimo um poderoso instrumento político para promover aumentos salariais, especialmente na faixa de renda mais baixa.
- Transferências sociais voltadas para o segmento mais pobre da população.
- Estímulo ao crédito para o consumo.
- O investimento público, sobretudo em infraestrutura (física e social), visto como a chave para a criação direta de demanda e, em especial, para a criação de incentivos ao investimento privado.
- Políticas industriais e financiamento subsidiado por bancos públicos destinados a estimular ainda mais o investimento privado.

Considerações macroeconômicas são principalmente incluídas em uma segunda onda de publicações sobre SD. Rossi (2014) faz uma tentativa explícita de incluir ins-

trumentos de política monetária, fiscal e cambial nesta estratégia, mas que permanece imprecisa.

No caso do ND, Bresser-Pereira (2011) oferece uma abordagem teórica mais detalhada e deduz claramente os instrumentos de política necessários para esta estratégia de crescimento liderado pelas exportações:

- Prioridade à desvalorização cambial e à manutenção subsequente da taxa de câmbio em um patamar que garanta a competitividade internacional da indústria nacional. Se necessário, controles de capitais devem ser adotados para sustentar esse patamar.
- As demais políticas macroeconômicas (monetária e fiscal) também devem ser subordinadas à manutenção da taxa de câmbio em um patamar competitivo, garantindo a estabilidade de preços.
- A política industrial é um instrumento secundário de política e deve ser direcionada exclusivamente para as exportações, uma vez que só estas são vistas como o motor do investimento e do crescimento até ser realizado o *catching up* em relação às economias avançadas.
- Os salários, no curto prazo, podem sofrer perda de poder de compra como consequência da desvalorização da moeda doméstica. No médio prazo, entretanto, eles devem crescer acompanhando os ganhos de produtividade para evitar pressões inflacionárias e manter a distribuição funcional entre salários e lucros. Espera-se que a redistribuição da renda seja resultado da criação de empregos adicionais no setor manufatureiro. As políticas redistributivas são incluídas como um adendo em publicações posteriores (BRESSER-PEREIRA *et al.*, 2015), mas não são vitais para a estratégia ND de crescimento liderado pelas exportações.

2. Avaliação empírica dos resultados baseada em fatos estilizados

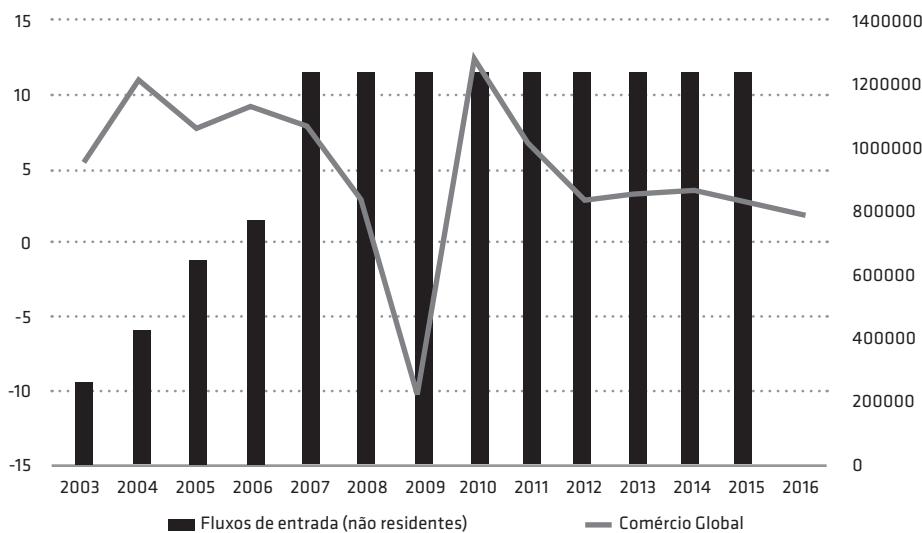
Antes de analisar as políticas econômicas e sociais adotadas no Brasil de 2003 a meados de 2016 (seção 3), esta seção resume, com base em fatos estilizados, as mudanças no contexto externo e os resultados macroeconômicos no período em tela referentes aos objetivos de política compartilhados pelas duas novas variantes do desenvolvi-

mentismo: crescimento; distribuição de renda, reestruturação produtiva e vulnerabilidade externa.

2.1. Contexto externo

No período considerado, o contexto externo sofreu importantes mudanças. De 2003 até o limiar da GCF, a economia internacional caracterizou-se por um cenário muito favorável em termos de comércio (alta dos preços das *commodities* e crescimento do volume de comércio mundial) e abundância de fluxos de capitais para as economias emergentes. No entanto, após a rápida recuperação sob a liderança dessas economias (e, sobretudo, da China), entre meados de 2009 e 2010, o volume de comércio global passou a crescer em um ritmo bem inferior ao registrado no período pré-crise. Além disso, o *boom* pós-crise de fluxos de capitais perdeu fôlego a partir de 2011 e a nova fase de alta dos preços das *commodities* reverteu a partir de 2012 (gráfico 1 e tabela 1-A).

Gráfico 1 | Comércio internacional (% anual) e fluxos de capitais (USD bilhões)



Fonte: IMF (2017). Elaboração dos autores.

Tabela 1-A | Brasil: principais indicadores econômicos

Indicador/Ano	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
ATIVIDADE ECONÔMICA														
Taxa de inflação (IPCA ¹), % a.a.	9,3	7,6	5,7	3,1	4,4	5,9	4,3	5,9	6,5	5,8	5,9	6,4	10,7	6,3
Crescimento do PIB (%) ¹	1,1	5,8	3,2	4,0	6,1	5,1	-1	7,5	4,0	1,9	3,0	,5	-3,8	-3,5
Agricultura	8,3	2,0	1	4,6	3,3	5,8	-3,7	6,7	5,6	-3,1	8,4	2,8	3,6	n.d.
Indústria	,1	8,2	2,0	2,0	6,2	4,1	-4,7	10,2	4,1	-7	2,2	-1,5	-6,3	n.d.
Serviços	1,0	5,0	3,7	4,3	5,8	4,8	2,1	5,8	3,5	2,9	2,8	1,0	-2,7	n.d.
Taxa de desemprego (% a.a.)	12,4	11,0	9,7	9,7	8,6	7,9	8,0	6,2	5,5	5,4	5,1	5,0	8,1	n.d.
Taxa de investimento (% PIB)	16,6	17,3	17,1	17,2	18,0	19,4	19,1	20,5	20,6	20,7	20,9	19,9	n.d.	n.d.
INDICADORES MONETÁRIOS E DE CRÉDITO														
Taxa de juros (Selic), média (% a.a.)	16,5	17,8	18,0	13,3	11,3	13,8	8,8	10,8	11,0	7,3	10,0	11,8	14,3	13,8
Crédito doméstico (% PIB)	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	34,7	39,7	42,6	44,1	46,5	49,2	50,9	52,2	53,7	49,4
Crédito das famílias (% PIB)	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	15,9	17,2	18,8	20,0	21,1	22,3	23,4	24,4	25,2	24,8
Crédito corporativo (% PIB)	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	18,8	22,5	23,8	24,1	25,4	26,9	27,5	27,8	28,5	24,6
SETOR EXTERNO														
Taxa de câmbio real efetiva ²	137,4	135,0	110,3	98,5	91,4	88,9	88,4	77,1	75,0	84,1	89,9	91,2	111,4	105,7
Índice de preços de commodities (crescimento % a.a.)	10,2	4,8	13,7	26,0	8,2	-23,4	33,0	29,0	-12,2	4,2	-3,4	-9,3	19,1	13,6
Termos de troca (crescimento % a.a.)	3,1	-2,0	5,1	7,3	-0,9	0,5	7,8	14,9	-3,4	-3,4	-1,8	-6,7	-12,3	16,4
Balança comercial (US\$ bilhões)	23,7	32,5	43,4	45,1	38,5	23,8	25,0	18,5	27,6	17,4	0,4	-6,6	17,7	45,0
Dívida externa pública líquida (US\$ bilhões)	-115	-105	-47	-3	94	109	143	185	250	260	240	229	225	237
Coeficiente de penetração de importações (%) ³	15,2	15,5	14,5	14,9	15,3	17,0	15,3	16,3	17,4	18,7	19,4	19,2	21,7	19,1
Conta-corrente (% PIB)	0,7	1,7	1,5	1,2	0,0	-1,8	-1,6	-3,4	-3,0	-3,0	-3,0	-4,3	-3,3	-1,3
Investimento direto estrangeiro (% PIB)	1,8	2,7	1,7	1,8	2,6	2,8	1,3	4,0	3,9	3,5	2,8	4,0	4,2	4,4
Reservas cambiais (US\$ bilhões)	46,7	52,4	53,1	84,5	163,5	190,9	228,6	276,1	343,2	362,1	349,0	354,8	348,8	353,9
Indicadores de solvência externa⁴														
Passivo externo líquido/total exportações	3,65	2,91	2,52	2,54	3,08	1,23	3,65	4,49	3,20	3,32	3,06	3,44	2,50	3,77
Passivo externo líquido/exportações manufatureiras	4,66	3,71	3,25	3,33	4,17	1,77	5,49	7,27	5,54	5,59	5,07	5,81	3,98	5,73
Indicadores de liquidez externa														
Indicador Standard & Poors ⁵	2,71	1,52	0,50	0,32	0,34	0,46	0,33	0,53	0,44	0,40	0,41	0,62	0,47	0,36
Standard & Poors + Portfolio no país ⁶	5,43	4,42	2,92	2,76	2,48	1,37	2,14	2,41	1,75	1,67	1,64	1,76	1,20	1,37
FINANÇAS PÚBLICAS														
Resultado fiscal primário (% PIB)	3,2	3,7	3,7	3,2	3,2	3,3	1,9	2,6	2,9	2,2	1,7	-0,6	-1,9	-2,5
Serviço da dívida pública (% PIB)	-8,4	-6,6	7,3	-6,7	-6,0	-5,3	-5,1	-5,0	-5,4	-4,4	-4,7	-5,4	-8,4	-6,5
Resultado fiscal nominal (% PIB)	-5,2	-2,9	-3,5	-3,6	-2,7	-2,0	-3,2	-2,4	-2,5	-2,3	-3,0	-6,0	-10,2	-9,0
Dívida pública bruta (% PIB) ⁷	n.d.	n.d.	n.d.	55,5	56,7	56,0	59,2	51,8	51,3	53,8	51,5	56,3	65,3	69,6
Dívida pública líquida (% PIB)	54,3	50,2	47,9	46,5	44,5	37,6	40,8	37,9	34,5	32,2	30,5	32,6	35,6	46,0
INDICADORES SOCIAIS														
Índice de Gini (%)	0,58	0,57	0,57	0,56	0,56	0,55	0,54	n.d.	0,53	0,53	0,53	0,52	n.d.	n.d.
Índice de pobreza (% da população)	35,8	33,7	30,8	26,8	25,4	22,6	21,4	n.d.	18,4	15,9	15,1	13,3	n.d.	n.d.
Wage share ⁸	36,6	35,7	36,7	38,2	38,9	39,8	41,5	41,8	42,7	45,3	45,1	n.d.	n.d.	n.d.

Fonte: Banco Central do Brasil (2017), exceto taxa de investimento, índice de Gini e índice de pobreza (IPEADATA), coeficiente de importação de manufaturados e participação do setor manufatureiro no PIB (CEMACRO), termos de troca (FUNCEX) e wage share (IBGE).

Notas: (1) Para 2016, estimativas do FMI; (2) Média anual, junho 1994 = 100; (3) Razão "valor das importações manufatureiras" sobre "valor adicionado do setor industrial"; (4) "Obrigação externa líquida" refere-se a "posição de investimento externo líquido"; (5) Razão "Necessidades de financiamento externo bruto (NFEB)/cambiais", sendo NFEB = conta-corrente + dívida externa de curto prazo + repagamento da dívida externa de longo prazo nos próximos 12 anos; (6) Razão "NFEB + investimento de portfólio no país" sobre "reservas cambiais"; (7) Dados de acordo com nova metodologia implementada em 2006; (8) Massa salarial (deflacionada pelo INPC) dividida pelo PIB (deflacionado pelo deflator implícito).

Os defensores e opositores das políticas desenvolvimentistas estão de acordo quanto à influência positiva sobre a economia brasileira do ambiente externo benigno vigente antes da GCF. No entanto, divergem quanto ao papel da deterioração desse ambiente a partir de 2011 na recente crise econômica: enquanto os autores ortodoxos culpam essas políticas (BARBOSA FILHO; PESSOA, 2014), autores social-desenvolvimentistas (BASTOS, 2015) enfatizam a influência decisiva dos choques externos tanto na desaceleração como na crise.

Seguimos aqui uma abordagem keynesiana-estruturalista, que enfatiza as assimetrias centro-periferia da economia internacional (PREBISCH, 1950), que resultam em uma maior vulnerabilidade das economias periféricas a choques externos. Contudo, na era pós-Bretton Woods, embora os choques em conta-corrente (sobretudo de termos de troca) tenham permanecido relevantes, particularmente em economias dependentes de *commodities*, os choques financeiros assumiram papel de destaque na dinâmica dessas economias devido às assimetrias monetárias e financeiras (OCAMPO, 2001).

A assimetria monetária é consequência da chamada *hierarquia de moedas*, ou seja, no sistema monetário internacional, as moedas são hierarquicamente posicionadas de acordo com seu grau de liquidez, que reflete sua capacidade de desempenhar as três funções da moeda fora das fronteiras nacionais – meio de pagamento, unidade de conta e reserva de valor. A moeda-chave (atualmente, o dólar dos Estados Unidos) posiciona-se no topo da hierarquia; as moedas dos outros países (ou regiões) centrais (como o iene e o euro) estão em posições intermediárias, e na base da hierarquia encontram-se as moedas emitidas por economias periféricas, que não conseguem cumprir essas funções.

No entanto, essa assimetria monetária revela-se ainda mais deletéria no sistema monetário e financeiro internacional contemporâneo devido às assimetrias financeiras, que se referem à dinâmica e à magnitude dos fluxos de capitais direcionados para os países periféricos que se integraram à globalização financeira,⁶ convertendo-se em “mercados emergentes”. Em primeiro lugar, esses fluxos dependem, principalmente, de fatores exógenos, tornando esses países permanen-

6. A globalização financeira diz respeito à integração dos mercados financeiros domésticos ao mercado internacional, bem como à integração entre esses mercados (CHESNAIS, 1996).

temente vulneráveis à sua reversão em virtude seja de mudanças nas condições monetárias no centro, seja do aumento da preferência pela liquidez dos investidores globais. Em segundo lugar, apesar da natureza ainda residual dos fluxos de capitais direcionados a essas economias (que ainda representam uma pequena parcela dos fluxos totais), seus efeitos potencialmente desestabilizadores sobre os mercados financeiros e cambiais locais são significativos, uma vez que o volume alocado pelos investidores globais não é marginal em relação à dimensão desses mercados.

Portanto, de acordo com essa abordagem, a interação das assimetrias monetária e financeira resulta em uma influência-chave da dinâmica da economia internacional sobre o desempenho das economias periféricas emergentes, como o Brasil, principalmente mediante os ciclos de *boom* e *bust* de fluxos de capitais. Em consequência, essas assimetrias limitam o grau de autonomia das políticas econômicas e sociais dessas economias (PAULA *et al.*, 2015). No entanto, a combinação específica de políticas adotadas depende de fatores internos, entre os quais estão o contexto institucional e as correlações de forças políticas.

2.2 Fatos estilizados dos resultados econômicos

2.2.1. Desempenho econômico

A economia brasileira teve um desempenho sem precedentes entre 2004 e meados de 2008 na comparação com os anos 1980 e 1990, com uma taxa de crescimento média de 4,8% ao ano. Durante esse *boom* que precedeu a CFG, o principal motor do crescimento foi o consumo doméstico (que responde pela maior parcela do PIB brasileiro, cerca de 60%). Outra novidade deste período foi o crescimento contínuo do crédito para as famílias e empresas.

Assim como em outras economias emergentes (CANUTO; LEIPZIGER, 2012), a recessão causada pelo efeito-contágio da CFG foi breve. Contudo, o investimento registrou uma redução abrupta devido às especificidades de seu comportamento cíclico. A economia, contudo, recuperou-se rapidamente e o PIB atingiu uma taxa de crescimento de 7,5% em 2010, impulsionada, sobretudo, pelo consumo das famílias.

No entanto, a desaceleração do crescimento teve início no final de 2010 e intensificou-se em 2012. Após a breve recuperação em 2013, a economia perdeu ritmo novamente e se transformou na pior recessão econômica registrada na série histórica em 2015-2016⁷ (tabela 1-A). Além dos choques enfrentados em 2015-2016 (deterioração nos termos de troca, inflação acelerada devido a um “descongelamento” de preços monitorados e forte desvalorização da moeda, crise hídrica etc.), o aperto nas políticas fiscal e monetária contribuiu para o agravamento da crise, resultando em salários e lucros decrescentes. Neste contexto, a oferta de crédito sofreu forte retração, o que retardou ainda mais a recuperação da economia⁸ (gráfico 2).

Por último, o crescimento econômico foi acompanhado por uma forte redução da taxa de desemprego, de 12,4% em 2003 para 5,1% em 2013 (que aumentou para 8% em 2015 devido à recessão aguda). A combinação entre o baixo nível de emprego e o aumento dos salários reais contribuiu para a melhoria dos indicadores sociais, como veremos na próxima subseção.

2.2.2 Distribuição de renda: funcional e pessoal

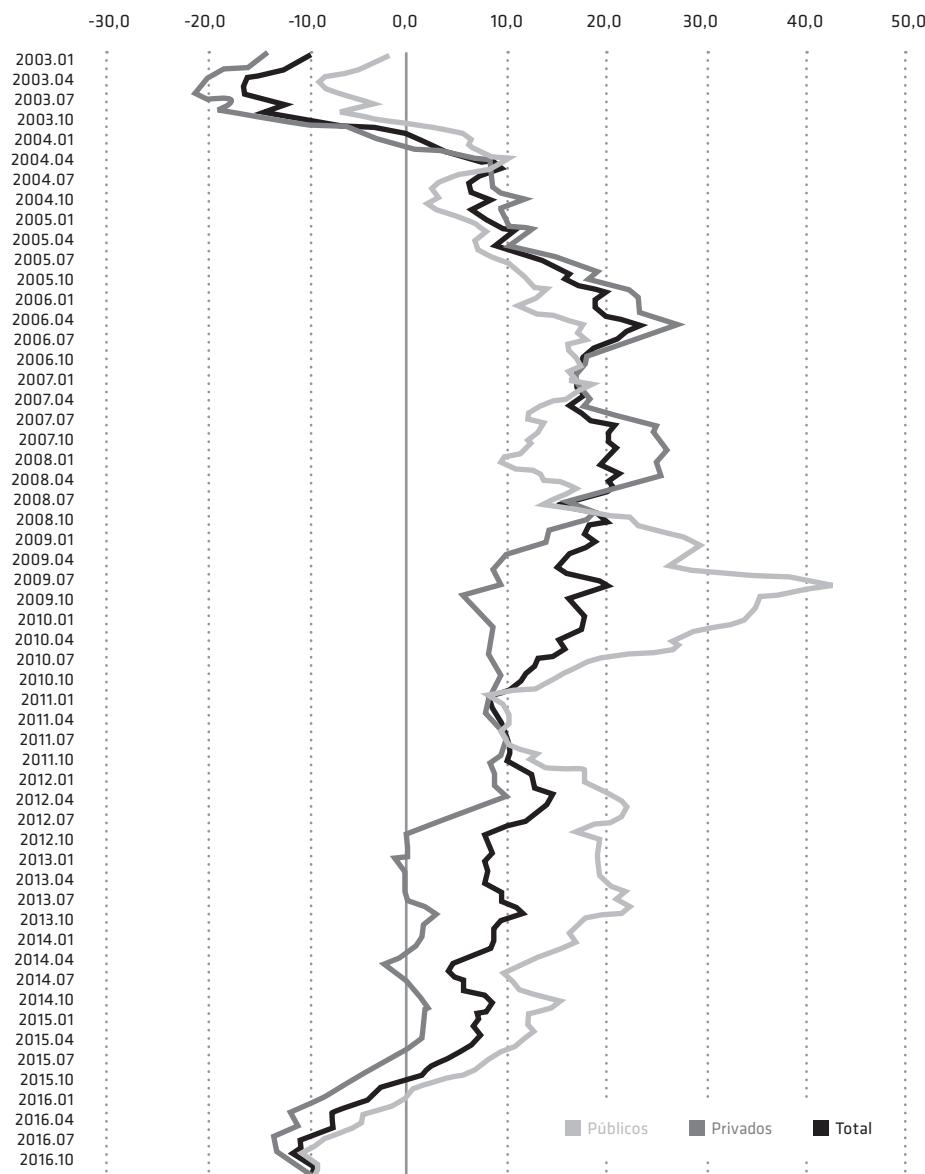
Uma característica importante e inédita do desempenho da economia brasileira no período considerado foi a redução da desigualdade, tendência também observada em outros países da América Latina (FRITZ; LAVINAS, 2015). No caso do Brasil, o processo de redistribuição de renda englobou tanto a dimensão pessoal, com a redução do índice de Gini,⁹ como a funcional, com um aumento da participação dos salários na renda total (tabela 1). Além disso, a taxa de pobreza diminuiu abruptamente, de 35,8% da população em 2003 para 13,3% em 2014 (tabela 1-A).

7. A média do período 2012-2014 foi de 1,7% ao ano e de 2,0% ao ano no caso da produção industrial.

8. Para uma análise da desaceleração econômica em 2014-2016, ver Paula e Pires (2017).

9. Contudo, com base nos dados da Receita Federal, que incluem os rendimentos do capital (ao contrário das pesquisas baseadas em amostras de domicílios utilizadas geralmente no cálculo do índice de Gini), a redução da desigualdade foi bem menor; ver Gobetti e Orair (2015).

Gráfico 2 | Oferta de crédito por controle de capital (%)^{*}



Fonte: Banco Central do Brasil (2016). Elaboração dos autores.

* Taxa de crescimento comparada aos 12 meses anteriores, com dados deflacionados pelo IGP-DI para dezembro de 2016.

Tabela 1 | Distribuição funcional da renda*

2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
36,6	35,7	36,7	38,2	38,9	39,8	41,5	41,8	42,7	45,3	45,1

Fonte: Cálculo dos autores baseado no IBGE (2016).

* Massa salarial (deflacionada pelo INPC) dividida pelo PIB (deflacionada pelo deflator implícito).

2.2.3 Reestruturação produtiva e vulnerabilidade externa

O terceiro objetivo do desenvolvimentismo é a chamada mudança estrutural ou (re)industrialização. No entanto, no período 2008-2015, a queda da participação da indústria no PIB, iniciada na década de 1990, ganhou força (ver tabela 2).

Tabela 2 | Setor manufatureiro como percentagem do PIB – 2003-2015

2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
26,1	26,8	26,5	26,1	26,2	26,0	24,8	25,6	25,7	25,1	24,9	24,7	23,9

Fonte: IBGE/Cemacro (2016)

Além disso, desde 2008, essa trajetória descendente foi acompanhada de déficits crescentes na balança comercial de bens manufaturados, impulsionados pela apreciação cambial em termos reais até 2012 (ver seção 3). Mesmo com a reversão posterior na tendência de apreciação, a rentabilidade das exportações aumentou apenas ligeiramente. Nesse cenário, a produção industrial estagnou e, a partir de 2013, começou

a cair. Enquanto isso, as vendas no varejo e o coeficiente de importação dos insumos da indústria continuaram a crescer, o que indica uma substituição da produção doméstica pelas importações tanto de bens finais como de intermediários (PAULA; FRITZ; PRATES, 2015).

Em termos de vulnerabilidade externa, os resultados são mistos. No que se refere à liquidez externa, a situação melhorou devido à política de acumulação de reservas cambiais (ver seção 3), bem como à redução no descasamento de moedas associada à mudança na composição nas obrigações externas de curto prazo. Esta mudança, por sua vez, decorreu de duas tendências simultâneas: uma diminuição da dívida externa e um aumento do investimento de portfólio estrangeiro no mercado interno. Além disso, o aumento do déficit em conta-corrente entre 2009 e 2014 foi financiado quase integralmente pelo investimento direto estrangeiro (IDE). Assim, no curto prazo, o Brasil não enfrentou uma restrição externa, o que explica, ao lado da política cambial de flutuação suja, por que uma crise de balanço de pagamentos não ocorreu, apesar da enorme saída de investimentos estrangeiros de portfólio no biênio 2015-2016 (ver tabela 1-A).

Em contrapartida, a solvência externa, que reflete a vulnerabilidade externa no médio e longo prazo, deteriorou-se, uma vez que a taxa de crescimento do passivo externo líquido total foi superior à das exportações. A situação revela-se ainda mais adversa quando se consideram apenas as exportações de produtos industrializados, caracterizadas por uma menor volatilidade dos preços e maior elasticidade-renda do que as *commodities*. Ou seja, a capacidade do país de gerar autonomamente moeda estrangeira para atender suas obrigações externas diminuiu durante o período coberto.

3. Políticas públicas em 2003-2016

Nesta seção, avaliam-se as políticas econômicas e sociais implementadas durante os governos Lula da Silva e Dilma Rousseff. Com base nessa avaliação, apresenta-se na seção 4 uma tipologia dessas políticas, que serão classificadas de acordo com a abordagem subjacente (ou seja, ortodoxa, novo-desenvolvimentista ou social-desenvolvimentista).

3.1. Políticas macroeconômicas

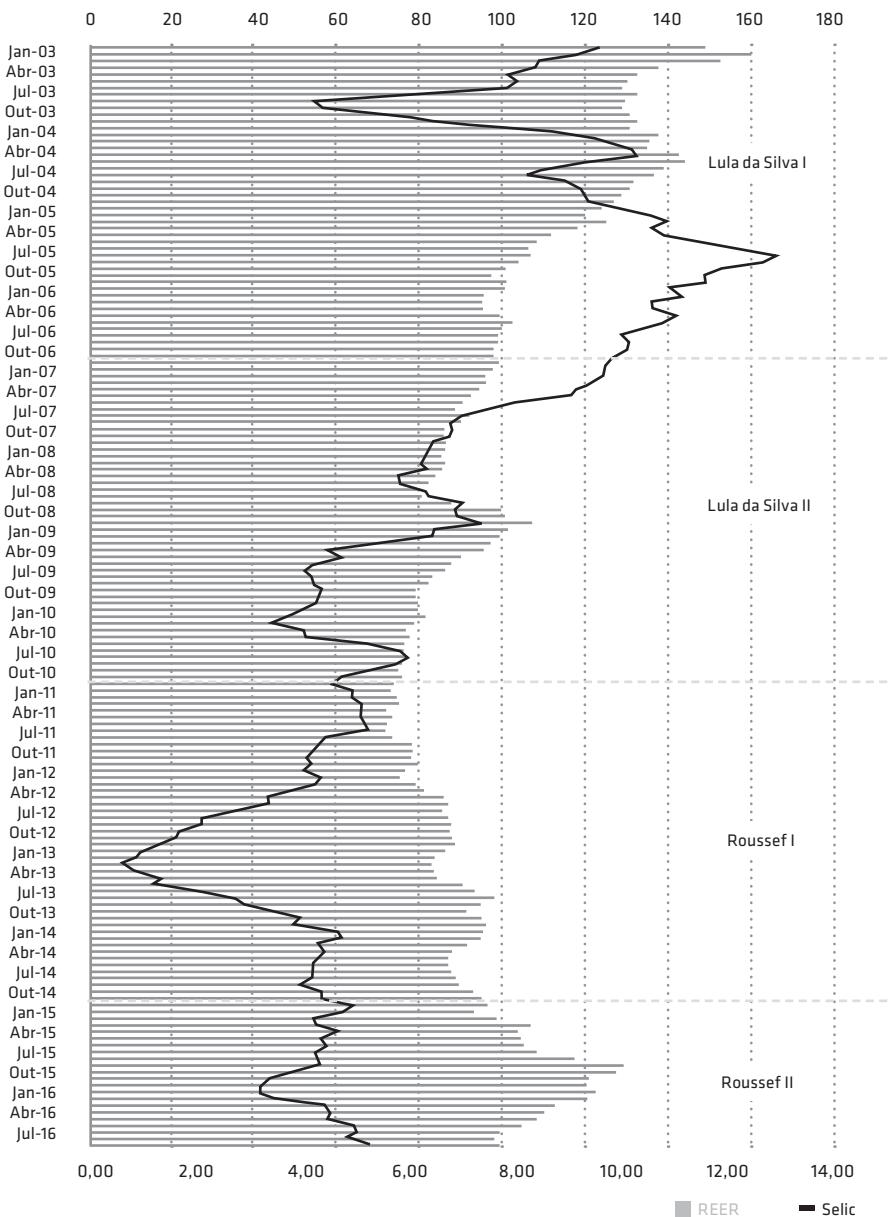
Após uma crise de confiança em 2002 com um ataque especulativo contra a moeda brasileira, o primeiro mandato do governo Lula da Silva (2003-2006) caracterizou-se pela continuidade da política macroeconômica adotada após a crise cambial de 1999, ou seja, do chamado tripé de política econômica: política de metas de inflação, metas de superávit primário e regime cambial de flutuação suja. As políticas monetária e fiscal mantiveram-se, em grande medida, ortodoxas (superávits primários e taxa de juros real elevada, embora com trajetória decrescente) (gráfico 3). Contudo, as operações de crédito registraram significativo crescimento em função, entre outros fatores, da implementação do crédito consignado, que reduziu o risco dos bancos e, consequentemente, o custo dos empréstimos às famílias.

No que se refere à política cambial, em um contexto externo benigno no âmbito do comércio e dos fluxos de capitais (ver seção 2), o elevado diferencial entre as taxas de juros interna e externa estimulou operações especulativas por meio de investimentos estrangeiros de portfólio e derivativos cambiais que, somadas aos superávits em conta-corrente, resultaram em significativa apreciação da moeda doméstica. A chamada demanda precaucional por reservas cambiais contribuiu para a diminuição da dívida externa líquida (tabela 1-A) e, assim, para a melhora da situação de liquidez externa do país (ver subseção 2.2).

Contudo, tanto a apreciação cambial como o boom de crédito foram revertidos em setembro de 2008, com a eclosão da CFG, que marca o início da segunda fase aqui analisada. As autoridades brasileiras responderam ao efeito-contágio dessa crise com uma série de iniciativas anticíclicas, entre as quais: (i) o Banco Central do Brasil (BCB) adotou medidas para ampliar a liquidez no mercado interbancário; (ii) o BCB interveio nos mercados de câmbio para ampliar a liquidez em moeda estrangeira; (iii) os bancos públicos expandiram suas operações de crédito diante da forte desaceleração da oferta de crédito pelos bancos privados (gráfico 2); e (iv) o Ministério da Fazenda adotou medidas fiscais para estimular a demanda agregada (BARBOSA, 2010; PAULISTA; MODENESI; PIRES, 2015).

A reação anticíclica do governo foi possibilitada pela maior autonomia de política econômica associada à mudança da posição líquida em moeda estrangeira do setor público, de devedora para credora. Com isso, a desvalorização cambial

Gráfico 3 | Taxa Selic real* e taxa de câmbio real efetiva (junho 1991 =100)



Fonte: Banco Central do Brasil (2017). Elaboração dos autores.

Nota: * Selic de fim de período deflacionado pelo IPCA 12 meses (% ao ano).

teve efeito positivo sobre as finanças públicas, ao contrário do observado nos episódios precedentes de instabilidade ou crise cambial. Todavia, com a emergência do novo *boom* de fluxos de capitais para economias emergentes a partir de meados de 2009, impulsionado pelas políticas de afrouxamento quantitativo nos países centrais, a moeda brasileira voltou a se apreciar. Nesse contexto, a economia brasileira tornou-se, mais uma vez, destino privilegiado de fluxos financeiros de curto prazo impulsionados pelo ainda elevado diferencial entre as taxas de juros interna e externa (gráfico 3).

Diante das fortes pressões em prol da apreciação em um ambiente de abundância de liquidez internacional, em outubro de 2009 o Ministério da Fazenda começou a implementar uma estratégia de regulação dos fluxos de capitais, com a imposição de um pequeno imposto sobre operações financeiras (IOF) sobre os investimentos estrangeiros de portfólio. Como a medida se revelou praticamente inócuia, um ano mais tarde essa estratégia foi reforçada com o aumento do IOF e a adoção da primeira medida direcionada para operações de derivativos cambiais. Além disso, o BCB adotou regulações macroprudenciais para conter o *boom* do crédito doméstico.

Em meados de 2011, durante o primeiro mandato de Dilma Rousseff (2011-2014), foi introduzida uma mudança na política econômica para impulsionar o crescimento, denominada pelo próprio governo de Nova Matriz Macroeconômica. As regulações sobre os fluxos de capitais e derivativos cambiais foram ampliadas (PRATES; FRITZ, 2016; PAULA; PRATES, 2015), para aumentar a autonomia de política e interromper a trajetória de apreciação da moeda diante da forte deterioração da competitividade do setor manufatureiro brasileiro (ver tabela 1-A). Os demais pilares dessa matriz foram a progressiva redução na taxa de juros básicos e no superávit primário.

Além disso, o governo utilizou outros instrumentos de política, entre os quais se destacaram o congelamento nominal de tarifas públicas relevantes (energia e gasolina) para fins de estabilização de preços e as isenções fiscais para estimular a atividade econômica. Devido ao desempenho fiscal positivo no primeiro semestre de 2011, essas isenções favoreceram inicialmente os setores industriais prejudicados pela apreciação cambial e pelo acirramento da concorrência nos mercados externos após a CFG, mas foram aos poucos estendidas a outros setores.

No segundo trimestre de 2013, a “nova matriz” começou a ser desmontada no âmbito monetário e cambial: em abril, o BCB voltou a aumentar gradual e continuamente a meta da taxa de juros básica (gráfico 3); e, em junho, as regulações sobre os fluxos de capitais e os derivativos cambiais foram retiradas, diante da deterioração das condições de liquidez internacional após a sinalização do Federal Reserve (Fed) de que iniciaria o desmonte da política de afrouxamento quantitativo no segundo semestre daquele ano (o chamado tapering). Contudo, ao mesmo tempo, o governo brasileiro ampliou ainda mais as isenções fiscais e tentou intensificar o investimento em infraestrutura. Além disso, diante dos efeitos negativos da queda dos preços do petróleo e da Operação Lava-Jato, já em 2014, a Petrobras reduziu seus investimentos, com forte impacto na taxa de investimento da economia (AFONSO; FAJARDO, 2015).

Comparadas com as políticas lançadas para combater o efeito-contágio da GCF, as políticas fiscais anticíclicas implementadas em 2012-2014, ancoradas em isenções fiscais em vez de gastos públicos, foram muito limitadas, com pequeno impacto agregado na produção e no emprego. O mesmo se aplica ao investimento público, que foi significativamente mais elevado em 2006-2010.

Em janeiro de 2015, com o início do segundo mandato de Dilma Rousseff, a política econômica sofreu uma forte guinada com a adoção de uma postura mais ortodoxa. O principal objetivo era implementar o ajuste fiscal, ancorado em cortes do gasto público, o qual seria fundamental para retomar a confiança dos agentes privados, entendida como precondição para a recuperação econômica. Para tanto, o governo brasileiro comprometeu-se com um superávit fiscal primário de 1,2% do PIB, implementando um conjunto de medidas para reduzir gastos públicos (principalmente mediante contingenciamento do orçamento), reajustando os preços monitorados (energia e petróleo), enquanto o BCB aumentou ainda mais a meta da taxa básica de juros (de 10,92% ao ano, em outubro de 2014, para 14,14% ao ano em agosto de 2015). Devido à forte desvalorização em 2015, o BCB teve que intervir no mercado de câmbio para reduzir a volatilidade e oferecer cobertura cambial para agentes privados, com o uso de operações de swaps.

Os esforços de ajuste fiscal foram praticamente inócuos diante da forte queda das receitas fiscais em 2015, o que exigiu na revisão das metas fiscais pelo Ministério da Fazenda. Devido à recessão e ao aumento dos pagamentos de juros, o dé-

ficit nominal aumentou ainda mais. A dívida pública líquida sobre o PIB, que registou seu patamar mais baixo em 2013 (30,5%), voltou a crescer abruptamente (para 46% PIB em 2016). A dívida bruta sobre o PIB aumentou, por sua vez, de 51,5% para 69,6% no mesmo período. Isto significa que os ativos do governo (principalmente, reservas cambiais e empréstimos a bancos públicos) reduziram em termos relativos, ao contrário do período 2010-2014, quando aumentaram significativamente (tabela 1-A).

No início de 2016, o então novo ministro da Fazenda, Nelson Barbosa, anunciou sua agenda de medidas para o ano: estabelecer um limite para o crescimento das despesas correntes e de pessoal do governo; desvincular parte da arrecadação tributária; simplificar o sistema tributário; e adotar uma reforma da previdência, cuja proposta não chegou a ser apresentada ao público. Seu grande desafio era estabelecer uma estratégia de consolidação fiscal que, entre outras medidas, fosse capaz de reverter a tendência ascendente da despesa pública que comprometeria a capacidade do Estado brasileiro de implementar políticas públicas no longo prazo. Em 2016, a intensificação da crise política praticamente paralisou as ações do governo, tornando impossível a adoção de qualquer agenda de política econômica até o impeachment de Dilma Rousseff da Presidência da República em abril e finalizado em agosto desse ano.

3.2. Políticas industriais

Após um extenso período de quase ausência de políticas industriais no Brasil, ao longo do período aqui analisado foram lançados três programas de política industrial. Essa política oscilou entre dois tipos de estratégias: por um lado, priorizar os setores de alta tecnologia e, por outro lado, selecionar os campeões nacionais em setores com vantagens internacionais comparativas, como o agronegócio, a siderurgia e a mineração, bem como favorecer os setores prejudicados pela forte concorrência externa (ALMEIDA; NOVAIS, 2014, p. 211).

O primeiro programa – Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE) – foi lançado em 2004 com o objetivo de reduzir a vulnerabilidade externa, enfatizando uma política ativa de agregar valor às exportações com base na inovação.

Com a rápida e intensa melhoria dos termos de troca a partir de 2004, que resultou em superávits substanciais na balança comercial, as prioridades para a política industrial mudaram (KUPFER, 2013). Com isso, o segundo programa, denominado Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP), foi lançado em maio de 2008, em um contexto em que, de acordo com seu diagnóstico, o Brasil estava com sólidos fundamentos econômicos (baixa inflação, superávit fiscal etc.), que tinha possibilitado a obtenção do grau de investimento. O principal objetivo da política foi, então, promover o crescimento e o investimento produtivo no mercado interno. Para tanto, o PDP estabeleceu metas ambiciosas de investimento (de 17,6% do PIB, em 2007, para 21,0% em 2010) e de maior participação das exportações brasileiras no comércio mundial.¹⁰

A mudança do cenário global levou ao lançamento de um terceiro programa, denominado Plano Brasil Maior – PBM –, em agosto de 2011, que passou por mudanças nos anos seguintes, em vista do agravamento das condições econômicas globais. O objetivo inicial do PBM foi a criação de capacidades voltadas para a consolidação produtiva e tecnológica das cadeias de valor, mas a intensificação da concorrência internacional nos mercados interno e externo obrigou o plano a ser direcionado à defesa do mercado interno e à recuperação das condições de competitividade sistêmica (KUPFER, 2013). Dada a velocidade da penetração de bens importados no Brasil, o governo adotou medidas compensatórias para minimizar o impacto sobre a produção manufatureira nacional. As medidas incluíram a ampliação do crédito subsidiado pelo BNDES e outras isenções de impostos e contribuições previdenciárias (mencionadas anteriormente), o que provocou custos fiscais significativos com efeitos limitados sobre a produção industrial.

Kupfer (2013), ao fazer um balanço das políticas industriais no período aqui analisado, conclui que a política industrial continuou sendo uma peça auxiliar da política macroeconômica, mas frequentemente entrou em conflito com ela. Sua efetividade foi reduzida por diferentes determinantes sistêmicos que estavam fora de seu escopo, sendo o mais importante a forte apreciação cambial até 2011 e o patamar muito elevado das taxas de juros em termos nominais e reais.

10. Almeida e Novais (2014) criticaram a PDP pela ausência de mecanismos de reciprocidade nos termos das linhas adotadas na Coreia do Sul. De acordo com Kupfer (2013), o PDP teve um papel mais anticíclico e menor do que a função esperada de proporcionar estímulo ao investimento.

3.3. Políticas sociais

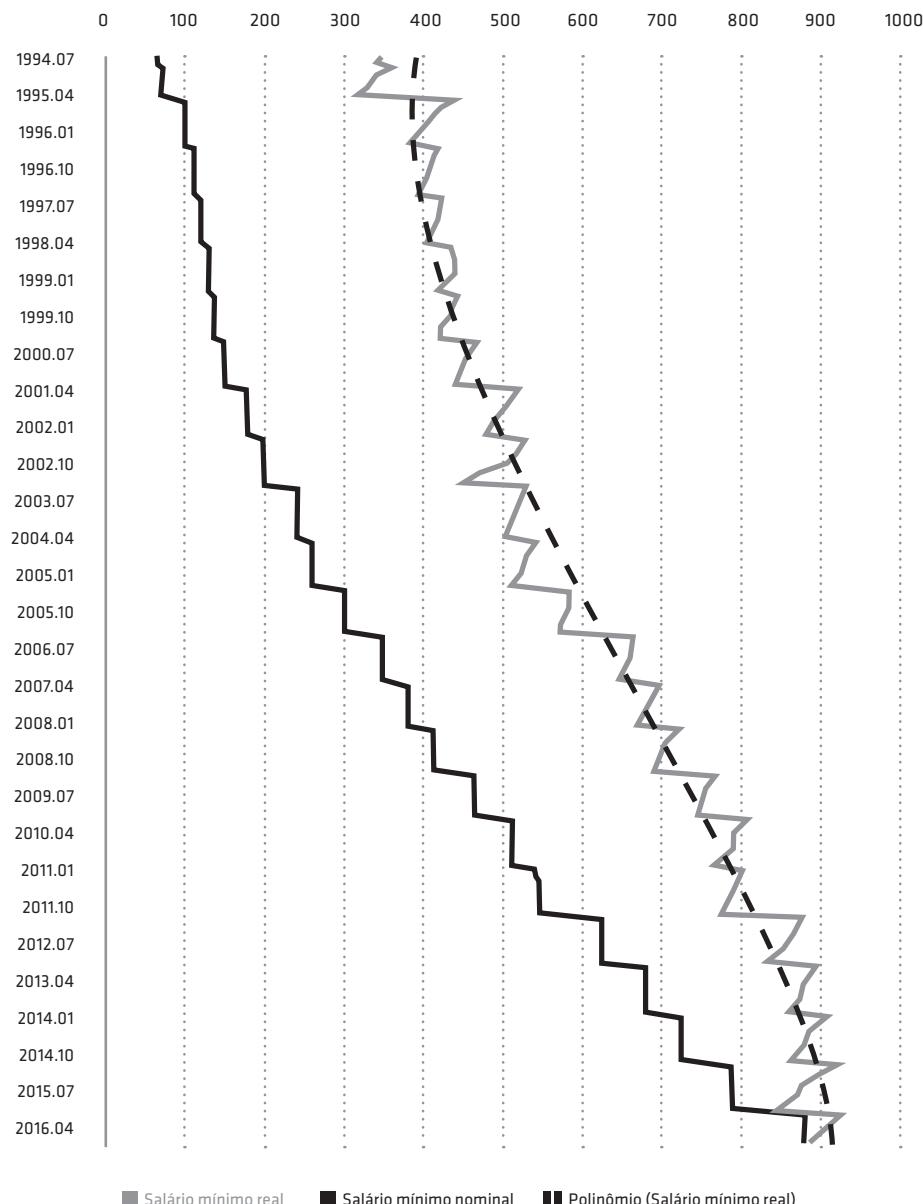
As políticas sociais significativamente ativas foram uma das principais características da orientação política no período em tela. Essas políticas foram instrumentos-chave para atingir os objetivos de redistribuição de renda e promoção do consumo doméstico. Os dois principais fatores que favoreceram a melhora da distribuição de renda foram o expressivo aumento do salário mínimo (66,9% em termos reais de dezembro de 2003 a dezembro de 2014) e a política de transferência de renda ancorada no aumento dos benefícios previdenciários e no programa Bolsa Família.

O instrumento mais importante, todavia, foi certamente o aumento do salário mínimo, cuja regra de ajuste anual adotada no período analisado foi de atualização dos valores pela inflação do ano anterior medido pelo INPC e pelo crescimento do PIB de dois anos anteriores (gráfico 4). Dessa forma, o crescimento econômico resultou em aumentos salariais elevados. Os salários dos trabalhadores de baixa qualificação nos setores público e privado, formal e informal, bem como os benefícios previdenciários, estão em grande medida vinculados ao salário mínimo. No âmbito desse arcabouço institucional, a política de salário mínimo transformou-se em um poderoso instrumento de redistribuição de renda.

Outro instrumento de política social que ganhou grande visibilidade nacional e internacional foi o programa de transferência condicional de renda – o programa Bolsa Família. Este foi concebido para combater a pobreza extrema e alcançou uma cobertura quase completa de famílias muito pobres com crianças em idade escolar no país. Contudo, seus custos para o orçamento público, juntamente com outros programas de combate à pobreza, continuaram a ser muito baixos.

A política fiscal permaneceu totalmente ausente na área das políticas de redistribuição de renda. Enquanto nos países da OCDE os impostos são responsáveis pela maior parte dessa redistribuição, no Brasil o sistema tributário tem um efeito ligeiramente regressivo, como Lustig *et al.* (2014) mostram.

Gráfico 4 | Salário mínimo nominal e real*



Fonte: Ipeadata (2017). Elaboração dos autores.

* Deflacionado pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC)

4. Uma avaliação das políticas públicas nos governos do PT

Na avaliação das políticas adotadas nos quatro governos do PT, significativas mudanças nas políticas ao longo do tempo foram identificadas. Mesmo que em alguns aspectos a periodização exata seja bastante difícil, essas mudanças foram, em grande parte, associadas ao contexto externo. Conforme destacado na seção 2, três fases diferentes sucederam-se no período em tela, que definiram os limites e as possibilidades das políticas econômicas e sociais internas: a primeira, antes da eclosão da GCF, foi benigna em termos de comércio e fluxos financeiros para economias emergentes; a segunda, de setembro de 2008 a 2010, caracterizou-se pelo efeito-contágio da crise e, em um segundo momento, pela rápida recuperação das economias centrais e emergentes e pelo novo “boom gêmeo” (preços das *commodities* e fluxos de capitais); a terceira, a partir de 2011, foi marcada pela deterioração das condições externas devido à desaceleração do volume do comércio mundial e dos fluxos de capitais e à queda dos preços das *commodities* (gráfico 1 e tabela 1 A).

Nesta seção, essas três fases são usadas para elaborar uma tipologia de políticas que serão classificadas de acordo com a abordagem subjacente (ou seja, ortodoxa, novo-desenvolvimentista ou social-desenvolvimentista). No entanto, a última fase (2011 a meados de 2016) foi dividida em duas subfases, tendo em vista as mudanças na política econômica no segundo mandato de Dilma, moldadas, em grande parte, por fatores domésticos, especialmente a crise de confiança desencadeada por um *mix* de crise econômica e escândalo de corrupção (tabela 3).

A primeira fase, de 2003 a setembro de 2008, foi marcada por uma política macroeconômica ortodoxa, bem como pela adoção da estratégia precaucional de acumulação de reservas internacionais a partir de 2005, possibilitada pelo contexto externo favorável (também adotada por outras economias emergentes). Além disso, foram adicionados de forma crescente elementos da estratégia social-desenvolvimentista que impulsionaram o mercado de consumo de massa, quais sejam: o aumento do salário mínimo em termos reais e o estímulo ao crédito privado, bem como a elevação do poder aquisitivo das famílias em um contexto de queda dos preços dos bens importados devido à apreciação cambial. No entanto, como a política industrial foi orientada principalmente para o fortalecimento das exportações, essa política pode ser caracterizada como novo-desenvolvimentista, mesmo que tenha um papel secundário nessa perspectiva.

Tabela 3 | Tipologia das políticas

	2003 - ago. 2008	set. 2008 - 2010	2011 - meados 2016	
	Lula antes da GCF	Lula durante GCF e recuperação double speed	Dilma I (2011 - 2014)	Dilma II (2015 - ago./2016)
Políticas macroeconómicas				
Políticas monetária	ORT	ORT; ND; ORT	ND; ORT	ORT
Política cambial	ORT	ORT; ND	ND; ORT	ORT
Política fiscal	ORT	SD; ORT	ORT; (SD)	ORT
Políticas sociais	SD	SD	SD	SD
Investimento público	SD	SD	(SD)	ORT
Políticas financeiras	SD	SD	SD	ORT
Política industrial	ND	SD	SD	SD

Fonte: Elaboração dos autores.

Notas: •Estratégia entre parênteses: influenciada por uma estratégia. •ORT: políticas ortodoxas; SD: políticas social-desenvolvimentistas; ND: políticas novo-desenvolvimentistas. •Classificações separadas por ":"; sequência temporal de estratégias dentro de um período.

Uma segunda fase, de outubro de 2008 a 2010, foi o momento em que “todos somos keynesianos”. Uma série de medidas, coerentes com o social-desenvolvimentismo, foram implementadas com algum pragmatismo e afastaram-se das políticas ortodoxas adotadas antes da crise. Em uma segunda etapa, quando a economia se recuperou, o governo adotou regulações dos fluxos de capitais e de derivativos cambiais e regulações macroprudenciais no mercado de crédito, para conter, respectivamente, a apreciação cambial e o *boom* do crédito. Embora essas modalidades de regulação financeira (OCAMPO, 2012) tenham sido incluídas nas recomendações macroeconómicas convencionais após a crise global de 2008 (BLANCHARD *et al.*, 2010), elas são coerentes com a abordagem novo-desenvolvimentista.

O período de transição, da segunda para a terceira fase (2011-2014), é difícil de ser classificado. Essa fase caracterizou-se por uma forte oscilação na política macroeconómica entre a ortodoxia e o desenvolvimentismo. Pode-se interpretar a chamada “Nova Matriz Macroeconómica” como influenciada pelas novas variantes do desenvolvimentismo devido à desvalorização cambial permitida pela combinação do regime de flutuação suja com uma taxa de juros decrescente, mas outros elementos dessa abordagem não podem ser classificados como desenvolvimentistas. É o caso da política fiscal ancorada em isenções fiscais em 2013-2014, que, além de cada vez mais expansiva, também foi orientada para o lado da oferta, em vez de se concentrar no lado da demanda.

da. Tal política foi criticada, inclusive por autores social-desenvolvimentistas (BASTOS, 2015). Contudo, a partir de 2013, retomou-se uma abordagem mais ortodoxa em termos de políticas monetária e cambial para a estabilização da inflação. Ao mesmo tempo, no primeiro governo de Rousseff mantiveram-se os pilares do social-desenvolvimentismo das duas primeiras fases, ou seja, aumentos no salário mínimo, estímulo ao crédito privado, papel ativo dos bancos públicos e políticas industriais ativas. No entanto, o investimento público diminuiu em 2010-2014, por isso é impreciso definir a política de Rousseff, neste quesito, como social-desenvolvimentista.

Como já assinalado, o segundo governo de Rousseff (2015-2016) foi marcado por uma mudança radical, com a implementação de políticas ortodoxas principalmente nos âmbitos fiscal e monetário. Quanto à política cambial, o BCB implementou uma estratégia para reduzir a volatilidade e proporcionar uma proteção contra o risco cambial, mas sem procurar determinar o patamar da taxa de câmbio. Em termos de políticas sociais, não houve mudanças significativas.

Considerações finais

As abordagens recentes do desenvolvimentismo são caracterizadas em termos gerais pelo objetivo de combinar crescimento econômico sustentado com reestruturação produtiva e distribuição de renda, dando ao Estado um papel ativo. A avaliação das políticas adotadas no período de governos liderados pela PT no Brasil – de 2003 até meados de 2016 – revelou que, ao usar essa ampla definição, não é possível classificar esse período como desenvolvimentista, na medida em que as políticas macroeconômicas foram, predominantemente, ortodoxas.

Além disso, a primeira hipótese proposta foi confirmada. Mais de um tipo de estratégia desenvolvimentista foi identificado. As duas variantes – novo e social-desenvolvimentismo – mostram diferenças significativas. Enquanto para a primeira é especialmente relevante a manutenção da taxa de câmbio em um patamar competitivo que viabilize a obtenção de superávits na exportação de bens manufaturados, na segunda o foco são as políticas de redistribuição de renda voltadas para o aumento da demanda doméstica, dando impulso ao investimento.

Quanto à classificação das políticas aplicadas, concluiu-se que seguiram mais explicitamente a abordagem social-desenvolvimentista tanto no âmbito das políticas sociais como da política econômica (investimento público e políticas financeiras com foco no crédito às famílias e na atuação dos bancos públicos). O instrumento-chave do novo-desenvolvimentista, a manutenção da taxa de câmbio em um patamar competitivo, foi adotado apenas em um período bastante limitado.

Em segundo lugar, as políticas macroeconômicas adotadas foram predominantemente ortodoxas na primeira fase. Contudo, ao contrário da interpretação mais generalizada, não foi identificada uma mudança coerente e uniforme para uma estratégia desenvolvimentista após a GCF. Em vez disso, na segunda fase foram adotadas políticas anticíclicas, em linha com o padrão global no contexto do efeito-contágio da crise, mas com excessiva cautela no que diz respeito à política monetária. A terceira fase caracterizou-se por uma mistura de políticas, que mudaram de maneira surpreendentemente rápida e incluíram todos os tipos de orientação paradigmática, inclusive ortodoxa (casos da política monetária a partir do segundo semestre de 2012 e, em especial, da política adotada no segundo mandato da presidenta Rousseff, na sua luta contra a ampliação da crise econômica e política).

Com isso, a terceira hipótese apresentada revelou-se mais relevante do que se esperava. Foi muito difícil encontrar critérios claros, tanto em termos de periodização como de classificação, pois as mudanças de política, sobretudo nas áreas monetária, cambial e fiscal, foram extremamente frequentes e irregulares. Não se deve esperar que as políticas sejam um puro resultado de considerações teóricas ou de uma reação mecanicista à natureza e à intensidade das mudanças no contexto externo, mas elas são muito dependentes do arcabouço institucional e da correlação de forças vigente. No entanto, é evidente que o contexto externo moldou amplamente as opções políticas ao longo do período. Em relação à terceira fase, as mudanças rápidas na política macroeconômica foram por certo condicionadas pelo ambiente internacional volátil, caracterizado por fluxos de capitais internacionais instáveis e preços de *commodities* decrescentes, bem como pela necessidade de reativar a economia doméstica em um contexto de forte concorrência internacional. Além disso, também foram reflexos da acumulação de conflitos domésticos entre os atores econômicos – sobretudo em relação aos objetivos e resultados das políticas redistributivas –, que se agudizaram com os escândalos de corrupção envolvendo os partidos do governo.

Assim, a falta de coerência e as sucessivas mudanças na política econômica no período, combinada com a deterioração do cenário internacional, parecem explicar a desaceleração e a crise de 2015-2016. Ou seja, não é possível culpar o desenvolvimentismo. Na realidade, o uso do mesmo rótulo (desenvolvimentismo) para diferentes estratégias – novo e social-desenvolvimentista – e a ausência de um esforço de combinar essas visões em uma abordagem mais consistente (que poderia inspirar políticas de maneira mais coerente) constituem uma das principais deficiências do recente debate.

Referências

- AFONSO, J.R.; FAJARDO, B. Evolução da taxa de investimentos e a indução pelo setor público. *Nota técnica IBRE/FGV*, Rio de Janeiro, 2015.
- ALMEIDA, J. S.; NOVAIS, L. F. Indústria e política industrial no contexto pós-crise. In: NOVAIS, L. F. et al. (Orgs). *A economia brasileira no contexto da crise global*. São Paulo: Fundap, 2014.
- BAN, C. Brazil's liberal neo-developmentalism: New paradigm or edited orthodoxy? *Review of International Political Economy*, vol. 20, n. 2, p. 298-331, 2013. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1080/09692290.2012.660183>>. Acesso em: 13 fev. 2016.
- BANCO CENTRAL DO BRASIL. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/pt-br/#!/n/SERIESTEMPO-RAIS>>. Acesso em: 24 mar. 2016.
- BARBOSA FILHO, F. H.; PESSOA, S. Desaceleração recente da economia. In: CDPP [Centro de Debate de Políticas Públicas] (Org.). *Sob a luz do Sol: uma agenda para o Brasil*, 2014, p. 15-30.
- BARBOSA, N. Latin America: counter-cyclical policy in Brazil: 2008-09. *Journal of Globalization and Development*. vol. 1, n. 1, p. 1-12, 2010.
- BASTOS, P. P. A economia política do novo-desenvolvimentismo e do social-desenvolvimentismo. *Economia e Sociedade*, vol. 21, número especial, p. 779-810, 2012.
- _____. Austeridade para quem? A crise global do capitalismo neoliberal e as alternativas no Brasil. *Texto para Discussão*, Instituto de Economia da Unicamp. n. 257, 2015.
- BIELSCHOWSKY, R. Estratégia de desenvolvimento e as três frentes de expansão no Brasil. *Economia e Sociedade*, vol. 21, número especial, p. 729-748, 2012.
- _____. Structuralist reflections on current Latin American development. In: FRITZ, B.; LAVINAS, L. (Eds.). *A moment of equality for Latin America? Challenges and limits for redistributive policies*. Burlington: Ashgate, 2015, p. 129-144.
- BLANCHARD, O.; DELL'ARICCIA, G.; MAURO, P. Rethinking macroeconomic policy. *IMF Staff Position Note* SPN/10/03, 2010.

- BRESSER-PEREIRA, L. C. From old to new developmentalism in Latin America. In: OCAMPO, J. A.; ROS, J. (Orgs.). *The Oxford Handbook of Latin American Economics*. Oxford: Oxford University Press, 2011, p. 108-130.
- _____. Reflecting on new developmentalism and classical developmentalism. *Working paper*, FGV, São Paulo, n. 395, 2015.
- CANUTO, O.; LEIPZIGER, D. M. (Orgs.). *Ascent after decline: Regrowing global economies after the great recession*. Washington D.C.: World Bank, 2012.
- CARNEIRO, R. M. Velhos e novos desenvolvimentismos. *Economia e Sociedade* vol. 21, número especial, p. 749-778, 2012.
- CHESNAIS, F. Introduction générale. In: CHESNAIS, F. (Coord.) *La Mondialization financière: genèse, coût et enjeux*. Paris: Syros, 1996, p. 11-33.
- FONSECA, P. C. D. Desenvolvimentismo: a construção do conceito. In: CALIXTRE, A.; BIANCARELLI, A.; CINTRA, M. A. (Orgs.). *Presente e futuro do desenvolvimento brasileiro*. Brasília: Ipea, 2014, p. 29-78.
- FRITZ, B.; LAVINAS, L. (Orgs.). *A moment of equality for Latin America? Challenges and limits for redistributive policies*. Burlington: Ashgate, 2015.
- _____; PAULA, L. F.; PRATES, D. M. Developmentalism at the periphery: can productive change and income redistribution be compatible with global financial asymmetries? *desigualdades*, Working Paper Series n. 101, 2017.
- GOBETTI, S. W.; ORAIR, R. Progressividade tributária: a agenda esquecida. Concurso de Monografia em Finanças Públicas, Tema 3 – Tópicos especiais, 2015.
- IBGE. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/mapa_site/mapa_site.php#indicadores>. Acesso em: 2 fev. 2016.
- IMF. *World Economic Outlook Database*. Washington D.C.: International Monetary Fund, 2017.
- IPEDATA. Disponível em: <<http://www.ipeadata.gov.br>>. Acesso em: 13 fev. 2017.
- KUPFER, D. Dez anos de política industrial. *Valor Econômico*, 8 jul. 2017.
- LAVINAS, L.; SIMÕES, A. Social policy and structural heterogeneity in Latin America: the turning point of the 21th century. In: FRITZ, B.; LAVINAS, L. (Orgs.) *A moment of equality for Latin America? Challenges for redistribution*. Burlington: Ashgate, 2015, p. 77-102.
- LUSTIG, N.; PESSINO, C.; SCOTT, J. The impact of taxes and social spending on inequality and poverty in Argentina, Bolivia, Brazil, Mexico, Peru, and Uruguay. Introduction to the Special Issue, *Public Finance Review*, vol. 42, p. 287-303, 2014.
- MELLO, G. S. *Diagnóstico dos governos Dilma Rousseff*: do “industrialismo” à virada neoliberal. Manuscrito, IE/Unicamp, Campinas, 2015.
- MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO. *Plano Plurianual 2004–2007*. Orientação Estratégica de governo. Um Brasil para todos: Crescimento sustentável, emprego e inclusão social, 2003.
- OCAMPO, J. A. Raúl Prebisch and the development agenda at the dawn of the twenty-first century. *CEPAL Review*, vol. 75, n. 1, p. 25-40, 2001.

- _____. The case for and experience with capital account regulations. In: GALLAGHER, K. P.; GRIFITH-JONES, S.; OCAMPO, J. A. (Orgs.). *Regulating global capital flows for long-run development*. Boston, MA: Pardee Center Task Force Report, 2012, p. 13-22.
- ORAIR, R. Investimento público no Brasil: trajetória e relações com o regime fiscal. *Texto para discussão*, Ipea, n. 2215, jul. 2016.
- PAULA, L. F.; FRITZ, B.; PRATES, D. M. Centre and periphery in international monetary relations: implications for macroeconomic policies in emerging economies. *Working Paper*, desigualdades.net, Belém, n. 80, 2015.
- _____; MODENESI, A. M.; PIRES, M. C. The tale of the contagion of two crises and policy responses in Brazil: a case of (Keynesian) policy coordination?. *Journal of Post Keynesian Economics*, vol. 37, n. 3, p. 408-435, 2015.
- _____; PIRES, M. Crise e perspectivas para a economia brasileira. *Estudos Avançados*, vol. 31, n. 89, p. 125-144, 2017.
- PRATES, D. M.; FRITZ, B. Beyond capital controls: regulation of foreign currency derivatives markets in the Republic of Korea and Brazil after the global financial crisis. *Revista de la CEPAL*, vol. 118, p. 193-213, 2016.
- PREBISCH, R. *The economic development of Latin America and its principal problems*. Nova York: United Nations Department of Economic Affairs/mimeo, 1950.
- ROSA, R. S.; BIANCARELLI, A. Determinantes do processo de “desdolarização” do passivo externo brasileiro. *Anais do 44º Encontro Nacional de Economia* (Anpec), 2016.
- ROSSI, Pedro. Regime macroeconômico e o projeto social-desenvolvimentista. In: CALIXTRE, A.; BIANCARELLI, A; CINTRA, M.A.M. (Eds.), *Presente e Futuro do Desenvolvimento Brasileiro*. Brasília: IPEA, 2014, p. 195-226.