

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE ECONOMIA
MONOGRAFIA DE BACHARELADO

**UMA ANÁLISE COMPARATIVA DO PADRÃO DE
ACUMULAÇÃO DA ECONOMIA BRASILEIRA
DURANTE OS ANOS DOS GOVERNOS LULA E
DILMA (2003 – 2016)**

MONIQUE RENÉE PINTO HUMIA
matrícula nº: 113060701

ORIENTADOR: Prof. Eduardo Costa Pinto

SETEMBRO 2019

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE ECONOMIA
MONOGRAFIA DE BACHARELADO

**UMA ANÁLISE COMPARATIVA DO PADRÃO DE
ACUMULAÇÃO DA ECONOMIA BRASILEIRA
DURANTE OS ANOS DOS GOVERNOS LULA E
DILMA (2003 – 2016)**

MONIQUE RENÉE PINTO HUMIA

matrícula nº: 113060701

ORIENTADOR: Prof. Eduardo Costa Pinto

SETEMBRO 2019

As opiniões expressas neste trabalho são da exclusiva responsabilidade do autor.

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, Marco e Neia, e ao meu irmão, Lucas, dedico este trabalho e agradeço por todo o amor, orientação, educação, respeito e liberdade que sempre me deram para que eu pudesse descobrir quem eu sou e para que eu aprendesse a escolher os meus caminhos. Agradeço por terem me ensinado o que é amor incondicional: não importa o que aconteça no amanhã, o que me dá forças é saber que vocês sempre estarão lá de braços abertos para mim.

Às minhas madrinhas e avós, agradeço pela força e pelo amor que transbordam os limites desta vida. À Neusinha, todo o meu carinho, e às demais, toda a minha saudade.

Ao meu orientador, Eduardo, agradeço por ter compartilhado comigo seus ensinamentos e sua visão do Brasil e do mundo, pelos quais tenho enorme respeito e admiração. Agradeço a oportunidade de ter aprendido com você em sala de aula e agradeço também por ter aceitado orientar este trabalho. O meu sincero “muito obrigada”.

Aos meus professores do Instituto de Economia da UFRJ e a todos os seus funcionários, agradeço não apenas por terem me tornado uma economista por formação, mas também por terem me ensinado a olhar o mundo com outros olhos.

Aos meus amigos, Pedro, Renato, Thaís de F. e Thaís F., agradeço o amor e a compreensão que têm comigo já há tantos anos. Agradeço pelas conversas enriquecedoras, risadas, viagens, e também pelo colo que estão sempre dispostos a me dar. Em especial, agradeço ao Renato pelo apoio e revisão deste trabalho.

Às amigas de trabalho, que me apoiam no dia-a-dia e me ensinam a ser uma profissional e pessoa melhor, agradeço as oportunidades e o apoio que me deram para que eu concluísse a graduação.

Por fim, mas não menos importante, agradeço ao Gabriel pelas incansáveis conversas diárias, carinho, apoio, respeito e, principalmente, pelo amor e parceria com que cuida de mim e de nós. Obrigada por me amar nos dias bons e por me amar ainda mais nos dias ruins. Que sorte a minha ter encontrado você por esses corredores do IE e que sorte a minha em caminhar ao seu lado. Para nós, todo amor do mundo.

RESUMO

Este trabalho tem como objetivo analisar comparativamente o padrão de acumulação e distribuição de renda dos governos Lula e Dilma, buscando avaliar os motivos que levaram o governo Lula a ter obtido sucesso em sua estratégia de amenizar temporariamente o conflito distributivo na economia brasileira, enquanto o governo Dilma não. Para isso, foi realizada uma apresentação dos principais indicadores macroeconômicos do período, identificando os pontos de continuidade e ruptura destes governos em termos de desempenho, de gestão da política econômica, de performance do setor externo e de demais fatores sociais e institucionais. Como resultado, foi possível avaliar que, por um lado, o governo Lula conseguiu um bom desempenho em termos de crescimento econômico com maior inclusão e redução das desigualdades sociais. Desempenho este que foi resultante de um conjunto de políticas econômicas que possibilitaram uma trajetória de crescimento com acomodação do conflito distributivo, tendo em vista o aumento simultâneo de lucros e salários em termos reais. Este padrão, caracterizado como “jogo de ganha-ganha”, conseguiu ser acomodado, principalmente, devido ao bom desempenho do setor externo e aos impactos positivos derivados do “Efeito China” no período em destaque. Por outro lado, os anos do governo Dilma foram caracterizados por sucessivos erros de gestão econômica e pela junção de fatores exógenos negativos que resultaram na deterioração dos principais indicadores macroeconômicos do país, na queda da lucratividade e, conseqüentemente, no tensionamento do conflito distributivo da sociedade. Nesse contexto, a instabilidade política e econômica da “Operação Lava-Jato” e o forte sentimento de “anti-petismo” que se espalhou pela população também contribuíram para transformar a crise econômica em curso numa crise de proporções estruturais pela qual a economia brasileira vem passando nos últimos anos.

SUMÁRIO

| | |
|---|----|
| INTRODUÇÃO | 7 |
| CAPÍTULO I – GOVERNO LULA (2003 – 2010) | 10 |
| I.1 Governo FHC (1995 – 2002): Transição para um governo do Partido dos Trabalhadores | 10 |
| I.2 Governo Lula (2003 – 2010): Gestão política e cenário macroeconômico | 13 |
| I.3 Governo Lula (2003 – 2010): Cenário externo favorável, acomodação do conflito distributivo e o “jogo de ganha-ganha” | 25 |
| CAPÍTULO II – GOVERNO DILMA (2011 – 2016) | 33 |
| II.1 Governo Dilma (2011 – 2016): Eleição presidencial, gestão política e cenário macroeconômico | 33 |
| II.2 Governo Dilma (2011 – 2016): “Operação Lava-Jato”, mudança de gestão política e reversão do cenário externo | 44 |
| II.3 Fim do Governo Dilma, <i>Impeachment</i> (2016), Governo Temer (2016 – 2018) e Governo Bolsonaro (2019 – dias atuais): Crise do padrão de acumulação brasileiro e fim do “jogo de ganha-ganha” | 49 |
| CONCLUSÃO | 53 |
| REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS | 58 |

LISTA DE GRÁFICOS

| | |
|---|----|
| Gráfico 1 – GDP (constant 2010 US\$bi) (THE WORLD BANK, s/d a)..... | 17 |
| Gráfico 2 – GDP (constant 2010 US\$bi) (THE WORLD BANK, s/d a)..... | 18 |
| Gráfico 3 – IPCA (IBGE, s/d a)..... | 19 |
| Gráfico 4 – Meta Taxa Selic (BANCO CENTRAL DO BRASIL, s/d a)..... | 20 |
| Gráfico 5 – Taxa de Desemprego (IBGE, s/d b)..... | 20 |
| Gráfico 6 – Salário mínimo real (IPEADATA, s/d a)..... | 21 |
| Gráfico 7 – GINI index (World Bank estimate) (THE WORLD BANK, s/d b)..... | 22 |
| Gráfico 8 – Thomson Reuters CRB Commodity Producers Index. Fonte: Thomson Reuters. | 26 |
| Gráfico 9 – Dólar comercial oficial, índice mensal (BANCO CENTRAL DO BRASIL, s/d b). | 26 |
| Gráfico 10 – Meta Taxa Selic (BANCO CENTRAL DO BRASIL, s/d a)..... | 34 |
| Gráfico 11 – IPCA (IBGE, s/d b)..... | 35 |
| Gráfico 12 – Dólar comercial oficial, índice mensal (BANCO CENTRAL DO BRASIL, s/d b)..... | 36 |
| Gráfico 13 – NUCI (Nível de utilização da capacidade instalada) (FIESP, s/d)..... | 40 |
| Gráfico 14 – GDP (constant 2010 US\$bi) (THE WORLD BANK, s/d a)..... | 40 |
| Gráfico 15 – Salário mínimo real (IPEADATA, s/d a)..... | 43 |
| Gráfico 16 – Taxa de Desemprego (IBGE, s/d c)..... | 43 |
| Gráfico 17 – Termos de troca – índice (média 2006 = 100) (IPEADATA, s/d)..... | 47 |
| Gráfico 18 – All Commodity Price Index, 2016 = 100, includes both Fuel and Non-Fuel Price Indices (FMI, s/d)..... | 48 |

LISTA DE TABELAS

| | |
|--|----|
| Tabela 1 – Gasto Social Federal (GSF) por área de atuação (CASTRO et al., 2012)..... | 17 |
| Tabela 2 – Taxas anuais de crescimento dos índices de volume do PIB e seus componentes. Brasil, 2003 - 2010 (em %) (CORRÊA; SANTOS, 2013: 21)..... | 18 |
| Tabela 3 – Taxa de crescimento ao ano (%) dos investimentos públicos (1994 – 2015) (ORAIR, 2016)..... | 38 |

INTRODUÇÃO

“*Nunca antes na história deste país*” é como a maioria das frases enaltecidas aos anos dos governos do Partido dos Trabalhadores (PT) se iniciam. Hoje em dia, também é desta forma que a maioria dos opositores tecem as suas críticas e fomentam aquilo que se convencionou chamar de “anti-petismo”: um movimento político de oposição ao governo do PT e de esgotamento da capacidade de transformação do partido, que se enfraqueceu e perdeu espaço político nas últimas eleições.

“*Nunca antes na história deste país*” foi possível combinar crescimento econômico com distribuição de renda e tamanha redução da extrema pobreza quanto foi possível durante os anos do governo Lula. Mas também “*nunca antes na história deste país*” houve tantas revelações de escândalos de corrupção e prisões de importantes figuras políticas e empresariais. Não foi só o partido que perdeu sua força, como também as pautas da esquerda e do desenvolvimentismo, que paulatinamente vem sendo substituídas por ideias neoliberais e por partidos conservadores, que pouco a pouco conquistaram um maior espaço de atuação e poder no Brasil ao se associar aos principais blocos de poder do país. Como exemplo, tivemos a legitimação do processo de *impeachment* da ex-Presidente Dilma Rousseff (PT) em 2016 e a eleição democrática de Jair Bolsonaro (PSL – Partido Social Liberal) para o cargo de Presidente da República do Brasil, em outubro de 2018.

Esses últimos anos têm sido um dos períodos mais conturbados da história política e econômica do Brasil, colocando um fim ao ciclo de relativa estabilidade que o país vivenciou desde o fim do governo Collor, em 1992. No campo político, assistimos ao desmoronamento da relação entre as esferas pública e privada, impulsionado, principalmente, pela “Operação Lava-Jato”, pelo fim da era de estabilidade do PT e pelas incertezas provenientes da nova elite política no poder. Já no campo da economia, foi possível observar um período onde houve forte desaceleração econômica, com queda nas taxas de lucro e aumento do desemprego, o que levou a uma estagnação¹ e a um tensionamento maior do conflito distributivo no país. Estes fatos em conjunto com a crise de legitimidade das instituições brasileiras vêm dificultando a retomada da trajetória de crescimento e estabilidade da economia do Brasil.

¹ De acordo com os dados do IBGE, o PIB brasileiro sofreu uma queda de 0,2% em comparação ao último trimestre de 2018 (ALVARENGA; SILVEIRA 2019). Já no relatório “Focus” divulgado em junho de 2019, a previsão do mercado é que o PIB do Brasil feche o ano de 2019 com um crescimento fraco, inferior a 1,0% (MARTELLO, 2019).

Com o objetivo de analisar esse momento de crise e descontinuidade política e econômica, este trabalho pretende analisar comparativamente, a partir dos princípios de economia política, os principais componentes do padrão de acumulação e distribuição de riqueza nos anos de governos dos Presidentes Luiz Inácio Lula da Silva, entre 2003 e 2010, e Dilma Vana Rousseff, entre 2011 e 2016, tentando evidenciar seus pontos de continuidade e ruptura. Essa análise será feita a partir da comparação entre as principais estratégias dos dois presidentes, em termos de política econômica, evidenciando que ambos tentaram pôr em prática políticas que levassem ao crescimento e desenvolvimento da economia brasileira, assim como, simultaneamente, conseguissem amenizar o conflito distributivo da nossa sociedade, garantindo assim o aumento simultâneo dos lucros, do salário real e da renda das classes menos favorecidas.

Será analisado o período de relativa tranquilidade e de melhora nos principais indicadores da economia brasileira ao longo dos anos 2000, em contraposição ao cenário de desarticulação política e deterioração destes mesmos indicadores desde meados desta década em diante. Desta forma, pretende-se avaliar os principais elementos que conferiram aos anos do governo Lula uma maior estabilidade, tanto quando consideramos o cenário interno, tanto quando consideramos a conjuntura e as contas externas brasileiras, e os elementos de descontinuidade que levaram a uma forte crise política, econômica e institucional no país e que, por sua vez, levaram ao fim antecipado do governo Dilma, a partir do seu processo de *impeachment* em agosto de 2016.

O foco principal deste trabalho será então o de mapear os principais elementos responsáveis pelo padrão de acumulação, caracterizado pelo “jogo de ganha-ganha”, observado durante os anos do governo Lula, e quais foram os principais elementos responsáveis pela descontinuidade deste mesmo padrão e pela “trava” ao processo de acumulação durante os anos do governo Dilma, dificuldades essas que se impõem até os dias atuais. Serão analisados, principalmente, os seguintes elementos: i) a política econômica; ii) os fatores políticos e institucionais; iii) o cenário externo, observando o grau de interferência de cada um no desempenho econômico do país e nos principais indicadores de renda e de distribuição de renda.

A partir da análise destes três elementos, este trabalho pretende observar como objeto central o grau de continuidade e descontinuidade da gestão econômica, do cenário externo e do desempenho das contas externas brasileiras, enquanto elementos-chave para interpretar o

sucesso das políticas econômicas de Lula e as adversidades e infortúnios vividos por Dilma na condução da política e da economia brasileira. Parte-se do pressuposto de que, mesmo tendo diferenças e particularidades na maneira de conduzir a política econômica, ambos os governos tentaram impulsionar o Estado-desenvolvimentista, fazendo a renda crescer e assegurando a estratégia de “ganha-ganha”, garantindo assim o crescimento do país e um alívio das tensões distributivas e do conflito social. Entretanto, as características externas favoráveis observadas durante os anos do governo Lula, que permitiram a acomodação de distintos interesses na condução de política econômica, não se mantiveram ao longo dos anos do governo Dilma, dificultando assim a manutenção das trajetórias de crescimento da renda, dos lucros e dos salários reais simultaneamente. Além disso, a crise política e institucional instaurada no país a partir da “Operação Lava-Jato”, em 2014, e a volta das forças neoliberais como “única saída possível da crise”, levaram a um agravamento das tensões sociais e travaram de vez o processo de acumulação do país, fato este que ainda não encontrou um ponto de retorno para a sua trajetória de equilíbrio e que se configura como tema central e fundamental no debate econômico atual do país.

CAPÍTULO I – GOVERNO LULA (2003 – 2010)

I.1 Governo FHC (1995 – 2002): transição para um governo do Partido dos Trabalhadores

A história da economia brasileira nos mostra que, em geral, nos períodos onde foi adotado um regime de caráter desenvolvimentista, houve também, mesmo que inicialmente, uma melhora nos principais indicadores econômicos do país. Como exemplo, podemos citar os períodos do governo JK (1956 – 1961) e da ditadura militar (1964 – 1985), onde foram implementadas medidas desenvolvimentistas em prol da promoção de maior industrialização, melhoras nos índices de crescimento econômico e maior aceleração do PIB brasileiro, para que assim fosse alcançada alguma diminuição do “*gap*” entre a economia brasileira e a economia dos países centrais.

Entretanto, a escolha de financiamento desse projeto ao longo dos anos 60 e 70 (período conhecido como “o milagre econômico brasileiro”) foi feita com base em empréstimos, investimento direto externo e no capital estrangeiro, resultando em uma grave crise de endividamento pela qual o Brasil passou a enfrentar a partir do final da década de 70. Cabe ressaltar que essa crise teve uma origem predominantemente externa, “de dentro para fora”, a partir da política de aumento dos juros adotada pelos países centrais, com o chamado “choque dos juros de *Volcker*” e os choques do petróleo. Isso fez com que o nosso endividamento se tornasse insustentável, instaurando assim uma recessão que se alastrou por toda a década de 80, onde os índices macroeconômicos brasileiros sofreram grave deterioração (VAZ, 2017).

Nesse contexto de forte desaceleração econômica e hiperinflação, as forças neoliberais ganharam cada vez mais força e espaço no centro da política brasileira, conseguindo eleger como Presidente da República o ex-Ministro da Fazenda (1993 – 1994), Fernando Henrique Cardoso, que veio a governar o país entre os anos de 1995 a 2002. Seu compromisso com o controle da inflação e com o tripé macroeconômico (política de câmbio flutuante e definição clara e objetiva de metas de inflação e metas fiscais) serviram como pilar para o seu governo e foram fundamentais para legitimar o seu mandato e a ortodoxia dominante no *locus* da tomada de decisão econômica. Seu governo teve que se adequar à conjuntura internacional de crítica às políticas keynesianas, se adaptando assim às medidas promulgadas no que ficou conhecido como *Consenso de Washington* e, posteriormente, teve que se adequar também ao acordo

assinado com o FMI, o Programa de Estabilidade Fiscal, em 1998. Dessa forma, Fernando Henrique teve que se comprometer, por exemplo, com a ampliação das privatizações e com a redução do tamanho do Estado, do *déficit* público e das barreiras financeiras e comerciais, formalizando assim o compromisso do governo com a busca por *superávits* primários para a gestão das contas públicas e, conseqüentemente, buscando garantias para o afastamento do medo generalizado do mercado com o risco do não pagamento das dívidas públicas. Esse conjunto de medidas tinha como fim a garantia do compromisso do governo com a busca por uma maior estabilidade e eficiência microeconômicas para que o mercado pudesse operar. Tais mudanças institucionais promovidas no âmbito do regime fiscal ao longo do governo FHC foram sintetizadas na Lei de Responsabilidade Fiscal de maio de 2000 e se tornaram o novo pilar de condução de política fiscal para o país².

Por sua vez, o regime de política macroeconômica permaneceu com o objetivo principal de manter a inflação e as contas públicas estáveis³. Entretanto, apesar do sucesso obtido na estabilização dos preços com o Plano Real e do bem-sucedido controle da dívida externa brasileira, ambos obtidos a partir de consecutivos ajustes fiscais e de acordos e renegociações com órgãos internacionais, muito pouco se viu de melhora nos demais indicadores macroeconômicos do Brasil ao longo dos anos do governo FHC, a citar o baixo crescimento do PIB, o baixo crescimento do investimento, o aumento do desemprego e o aumento da vulnerabilidade externa do Brasil, por exemplo (PINTO; GONÇALVES, 2015b). Isso fez com que o seu governo terminasse com uma baixa popularidade e com uma forte tensão pairando no ar – era de conhecimento geral que a população ansiava por uma mudança na condução do governo, mas ainda não se sabia ao certo para onde se essa mudança iria despontar, o que gerou um ambiente de desconforto e incertezas, tanto nas camadas populares, quanto nas grandes elites.

No último ano do segundo mandato de Fernando Henrique (2002) a insegurança dos mercados nacional e internacional começou a afetar a economia brasileira, que vinha sofrendo constantes ameaças de fuga de capitais e de crise cambial já em meados da campanha eleitoral de 2002. Num segundo turno polarizado entre Luiz Inácio Lula da Silva (Lula), representando

² Para maiores informações sobre o regime de política fiscal do governo FHC, recomenda-se a leitura do capítulo 6 do livro *Presente e futuro do desenvolvimento brasileiro*, de autoria de Francisco Luiz C. Lopreato (2014), seção 2: “Governo FHC: A construção do novo regime fiscal”, p. 229.

³ Para maiores informações sobre os gastos sociais federais e as políticas macroeconômicas adotadas ao longo do governo FHC, recomenda-se a leitura do texto para discussão nº 1324 do IPEA (2008), *Gasto social e política macroeconômica: Trajetórias e tensões no período 1995 – 2005*.

o Partido dos Trabalhadores (PT), e José Serra, representando o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), o Brasil tinha em mesa duas propostas de governo que pareciam bastante diferentes entre si e, mais do que isso, tinha dois líderes que, a princípio, representavam interesses completamente distintos. Visando acalmar o mercado, atenuar essa dicotomia e alcançar um maior contingente de eleitores, Lula divulgou em 22 de junho de 2002, a famosa “Carta ao povo brasileiro”, onde ele fazia um discurso da “esquerda para o centro”, deixando bastante claro que o objetivo central do seu governo, caso eleito, não seria no sentido de pôr em prática grandes rupturas e/ou mudanças radicais na estrutura de classes do país, mas sim o de manter a natureza do capitalismo brasileiro, dando garantias à manutenção da propriedade e das reformas microeconômicas, realizando assim uma ampla aliança nacional em prol do crescimento econômico do Brasil, alinhada com reduções contínuas na desigualdade social. Sua vontade de fazer um acordo não só com a classe trabalhadora, mas também com os setores dominantes das elites brasileiras, principalmente com o setor bancário-financeiro, estava declarada:

O Brasil quer mudar. Mudar para crescer, incluir, pacificar. Mudar para conquistar o desenvolvimento econômico que hoje não temos e a justiça social que tanto almejamos. (...) O novo modelo não poderá ser produto de decisões unilaterais do governo, tal como ocorre hoje, nem será implementado por decreto, de modo voluntarista. Será fruto de uma ampla negociação nacional, que deve conduzir a uma autêntica aliança pelo país, a um novo contrato social, capaz de assegurar o crescimento com estabilidade. Premissa dessa transição será naturalmente o respeito aos contratos e obrigações do país. As recentes turbulências do mercado financeiro devem ser compreendidas nesse contexto de fragilidade do atual modelo e de clamor popular pela sua superação. (LULA DA SILVA, 2002)

Essa declaração atingiu o seu objetivo. Ela conseguiu simultaneamente acalmar o mercado e dar esperanças à classe trabalhadora, fazendo com que a sua eleição se tornasse cada vez mais real. Sendo assim, em 27 de outubro de 2002, Luiz Inácio Lula da Silva foi eleito Presidente da República no Brasil, vindo a governar o país entre os anos de 2003 a 2010. Apesar da vitória de Lula ter sido pautada em uma convergência de interesses bastante distintos, não se pode menosprezar o seu impacto representativo: Lula era pobre, nordestino, nasceu em Pernambuco e migrou para São Paulo ainda criança, foi metalúrgico e sindicalista, além de ter liderado diversas greves no período da ditadura militar. Seu retrato de vida é tudo aquilo que as grandes elites temem e procuram evitar que chegue ao poder. Mas, apesar disso, Lula foi eleito com 61,27% dos votos válidos e concluiu o seu mandato com uma aprovação recorde de quase 90%, medida por uma pesquisa do Ibope de dezembro de 2010.

De forma geral, seu governo pode ser dividido em duas fases principais: i) A do primeiro mandato, de 2003 a 2006, onde predominou a continuidade das políticas econômicas e fiscais implementadas ao longo do governo FHC, com ênfase à manutenção do tripé macroeconômico (*superávit* primário, meta de inflação e câmbio flutuante); ii) A do segundo mandato, a partir de 2006, representada por uma política fiscal mais ativa por parte do Estado, com destaque para as políticas anticíclicas pós-crise internacional, para o aumento da importância dos investimentos públicos e da aliança do governo com o capital privado na dinâmica de crescimento do PIB, além de um maior destaque para as políticas de combate à pobreza extrema e de defesa e aumento do salário mínimo real (LOPREATO, 2014).

I.2 Governo Lula (2003 – 2010): Gestão política e cenário macroeconômico

Tendo em vista a desconfiança dos agentes em relação ao plano de governo que o PT viria a implementar, o país passou por um período conturbado de instabilidade política e econômica nesse período de transição, chegando a enfrentar ataques especulativos do mercado contra a economia nacional. Sendo assim, a fim de tranquilizar o mercado e afastar o “risco Lula”, logo que assumiu o poder em 2003 Lula deu continuidade ao modelo de gestão implementado pelo seu antecessor, reafirmando o seu compromisso com uma política fiscal moderada e com o tripé macroeconômico. Sua intenção era mostrar que ao manter i) a sustentabilidade da dívida pública; ii) os gastos públicos correntes sob controle; e iii) um *superávit* primário na casa dos 4,25%, as expectativas dos agentes seriam favoravelmente influenciadas e o mercado seria impulsionado por um consequente aumento nos investimentos privados, o que, por sua vez, viria a permitir um crescimento sustentável da economia brasileira junto com o equilíbrio orçamentário do governo garantido a longo prazo (LOPREATO, 2014).

Entretanto, desde o início de seu primeiro mandato já havia claras sinalizações de que o governo não se manteria preso à linha neoliberal tradicional, exatamente como foi feito por Fernando Henrique. Pelo contrário, foram dados alguns indícios de que Lula tinha sim intenções de buscar espaço para um papel mais ativo do governo na economia, realizando mudanças na infraestrutura e avançando nas políticas de combate à desigualdade social, conforme exposto pelo Ministério da Fazenda (2003) no documento intitulado como “Política Econômica e Reformas Estruturais”, que definia os principais objetivos do governo como sendo:

- i) a necessidade de retomada do crescimento sustentável da economia brasileira; ii) a compreensão de que esta retomada passa por um período de transição, que inclui um processo

de ajuste das condições macroeconômicas e a implementação de reformas estruturais; e iii) a opção por um projeto de desenvolvimento econômico que tenha a inclusão social como seu eixo central. (...) A política econômica está centrada na retomada do desenvolvimento econômico, com a criação de empregos, na melhoria da distribuição de renda e nas reformas institucionais que se fazem necessárias para garantir a sustentabilidade do crescimento. (BRASIL, 2013)

Com isso, foi ressaltada a importância de olhar para o desenvolvimento econômico como prioridade, mas houve também o direcionamento de que o foco do governo seria no sentido de um desenvolvimento econômico cada vez mais inclusivo, direção esta pouco vista em governos anteriores. Entretanto, foi somente a partir da posse de Guido Mantega no Ministério da Fazenda em 2006 que o entendimento do papel do Estado e de suas instituições enquanto participantes ativos da política fiscal se alterou de fato, ganhando uma nova dimensão: a de Estado-desenvolvimentista, cujo objetivo principal deveria ser no sentido de assumir a liderança do projeto de crescimento do país. Conforme exposto por Lopreato (2014), em seu capítulo sobre os “Aspectos da atuação estatal de FHC a Dilma”:

A mudança não refletiu mera resposta conjuntural à crise mundial de 2008, ocorreu o redirecionamento da ação estatal a favor do crescimento. A adoção de um programa de investimento, a expansão dos gastos públicos, o uso de incentivos fiscais no apoio a setores industriais, a definição de novas diretrizes de atuação de empresas e agentes financeiros estatais, as alterações no modelo de articulação com o capital privado recolocaram o Estado como ator do projeto de crescimento e, apesar de embrionárias, deram lugar à construção de outro caminho de atuação do Estado. (LOPREATO, 2014: 228)

Foi principalmente a partir do segundo mandato de Lula que o governo buscou se reposicionar diante da economia nacional ao defender políticas de aumento do salário mínimo e de expansão dos gastos públicos com seguridade social, por exemplo, com o objetivo de melhorar a qualidade de vida das camadas mais pobres da população e integrá-las ao consumo de massa capitalista. Houve também a defesa de políticas de fomento ao mercado, como a expansão dos investimentos públicos, dos incentivos fiscais ao setor privado e de aumento da oferta de crédito dos bancos públicos, com o objetivo de dinamizar a economia brasileira. Ainda neste mesmo contexto, o Estado buscou: i) ocupar o papel de principal fomentador dos investimentos e da formação bruta de capital fixo (FBKF) no mercado, passando a atuar de forma estratégica, principalmente nos setores de logística, energia e saneamento; ii) dar incentivos à desoneração fiscal, com uma proposta de reforma tributária; iii) incentivar a

expansão do crédito doméstico⁴, principalmente para o consumo de bens duráveis, gerando assim um efeito acelerador na economia (FEIL, 2014).

No campo das ideias de um Estado-desenvolvimentista com papel ativo, houve o redesenho e o lançamento de diversos programas que tinham como objetivo central estruturar as instituições públicas de forma que elas pudessem fornecer apoio ao setor privado para que, dessa forma, fosse possível incentivar o investimento e o crescimento do país com base na parceria público-privada (PPP). Nesse sentido, houve o lançamento do PAC (Programa de Aceleração do Crescimento), em 2007, cujo objetivo principal era pôr em prática um conjunto de políticas econômicas visando acelerar o crescimento econômico a longo prazo do país, priorizando o investimento em infraestrutura. Houve o redesenho de uma política industrial, com a PDP (Política de Desenvolvimento Produtivo), em 2008, cujo objetivo era o de defender e incentivar a competitividade da indústria nacional. Houve também a expansão dos empréstimos fornecidos pelo BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social) para estimular os investimentos públicos e privados do país, bem como o fortalecimento dos bancos e empresas públicas enquanto estratégia nacional para acelerar o crescimento econômico. Nesse contexto, o governo passou a trabalhar com políticas fiscais e monetárias claramente mais flexíveis, flexibilizando inclusive o sistema de metas, onde o alcance do *superávit* primário passou a ter um cálculo diferente: foram descontados da meta os gastos com investimentos e os resultados de algumas empresas públicas de posição estratégica (LOPREATO, 2014).

Na área da política industrial, foi lançada a PITCE (Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior), em 2004. Seu principal objetivo era o de “fortalecer e expandir a base industrial brasileira por meio da melhoria da capacidade inovadora das empresas” (ABDI, s/d), focando em setores estratégicos e em “atividades portadoras de futuro”. Em 2008, a PITCE foi substituída pela PDP, citada acima, cujo objetivo era mais focado no setor exportador e no crescimento sustentável da economia brasileira (BRASIL, ABDI – Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial).

Não menos importantes foram os aumentos dos gastos do governo com os programas sociais, como o Bolsa Família, a ampliação do acesso ao crédito aos consumidores finais e o

⁴ O estudo de Curado (2011) mostra que a relação operação de crédito dos setores público e privado/PIB era de 23,94% em janeiro de 2003, passando a 47,25% em outubro de 2010.

programa “Minha casa, Minha vida”. O objetivo do governo era de elevar, em termos reais, o salário mínimo e o poder de compra das famílias brasileiras, fomentando assim o mercado ao aumentar o consumo de massa dessa camada da população que apresenta baixa propensão a poupar. Havia também uma preocupação do governo com a melhora da distribuição de renda, com a qualidade de vida da população e com a redução das desigualdades sociais no país.

De acordo com um estudo do IPEA de 2012 (CASTRO *et al.*, 2012), os gastos sociais federais⁵ seguiram uma trajetória de crescimento real⁶ ao longo dos anos do governo Lula, com ênfase nas áreas de previdência social (47,5% do GSF em 2010), benefícios a servidores públicos federais (14,6%), saúde (10,8%), educação (7,2%) e assistência social (6,9%). Aqui, cabe destacar o aumento dos gastos com previdência social, principalmente devido à sua vinculação com o salário mínimo, que sofreu ganhos reais no período em destaque, e também devido ao aumento do número de beneficiários atendidos pela previdência, que saiu de 14,5 milhões em 1995 para aproximadamente 24,4 milhões em 2010. Outro ganho significativo foi com os setores de emprego e defesa do trabalhador e de assistência social (área que obteve maior crescimento relativo em seu volume de recursos), que tiveram seus gastos expandidos consideravelmente nos anos mencionados, principalmente devido à maior formalização do mercado de trabalho e aos programas de transferência de renda do governo. Os gastos com saúde e educação, por sua vez, não sofreram elevação tão significativa, apesar das Emendas Constitucionais 29 e 53 e do Plano Nacional de Educação (CASTRO *et al.*, 2012).

Em R\$ Bilhões Constantes Dez/11 (corrigidos pelo IPCA mensal)

| Áreas de Atuação | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|----------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Alimentação e Nutrição | 2,3 | 2,0 | 2,3 | 2,7 | 2,7 | 2,6 | 3,2 | 4,5 |
| Assistência Social | 17,4 | 21,4 | 24,4 | 28,3 | 31,5 | 35,4 | 39,4 | 44,2 |
| Benefícios Servid. Púb. Federais | 63,4 | 65,8 | 67,4 | 70,3 | 75,4 | 79,5 | 86,5 | 93,1 |
| Cultura | 0,5 | 0,7 | 0,8 | 0,9 | 1,1 | 1,2 | 1,4 | 1,7 |
| Desenvolvimento Agrário | 2,8 | 3,8 | 5,0 | 6,1 | 6,7 | 6,0 | 6,2 | 4,9 |
| Educação | 18,8 | 20,7 | 22,7 | 25,3 | 29,4 | 31,9 | 37,6 | 45,5 |
| Emprego e Def. do Trabalhador | 14,7 | 15,5 | 17,4 | 21,6 | 24,9 | 27,0 | 33,1 | 33,8 |
| Habitação e Urbanismo | 7,8 | 8,5 | 11,3 | 12,5 | 13,8 | 20,4 | 28,1 | 33,1 |
| Previdência Social | 172,9 | 188,9 | 206,1 | 224,8 | 238,2 | 247,2 | 266,1 | 303,5 |

⁵ As definições de “Gastos sociais federais” (GSF) e das áreas de atuação estão definidas no texto Castro; *et. Al. Gasto Social e Política Macroeconômica: Trajetórias e Tensões no Período 1995-2005*. Brasília: Ipea, 2008 (Texto para Discussão, nº 1324). O texto de 2012 trata-se de uma atualização do mesmo artigo.

⁶ Os valores demonstrados na Tabela 1 estão deflacionados pelo IPCA, mês a mês para R\$ (reais) constantes de dezembro de 2011, e também em percentuais do PIB. Eles podem ser encontrados na página 13 do texto de Castro *et al.*: *Gasto Social Federal: prioridade macroeconômica no período 1995-2010*. Brasília: Ipea, 2012.

| | | | | | | | | |
|------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Saneamento | 0,9 | 1,5 | 2,3 | 2,9 | 6,0 | 5,9 | 7,4 | 5,4 |
| Saúde | 41,9 | 46,1 | 46,8 | 52,4 | 55,9 | 59,3 | 67,6 | 68,8 |
| GSF Total | 343,3 | 374,9 | 406,6 | 447,8 | 485,7 | 516,3 | 576,5 | 638,5 |

| Em % do PIB | | | | | | | | |
|----------------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Áreas de Atuação | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
| Alimentação e Nutrição | 0,09 | 0,07 | 0,08 | 0,09 | 0,08 | 0,07 | 0,09 | 0,11 |
| Assistência Social | 0,66 | 0,75 | 0,83 | 0,91 | 0,93 | 0,97 | 1,06 | 1,07 |
| Benefícios Servid. Púb. Federais | 2,38 | 2,31 | 2,29 | 2,25 | 2,23 | 2,18 | 2,33 | 2,26 |
| Cultura | 0,02 | 0,02 | 0,03 | 0,03 | 0,03 | 0,03 | 0,04 | 0,04 |
| Desenvolvimento Agrário | 0,11 | 0,14 | 0,17 | 0,20 | 0,20 | 0,17 | 0,17 | 0,12 |
| Educação | 0,71 | 0,73 | 0,77 | 0,81 | 0,88 | 0,88 | 1,02 | 1,11 |
| Emprego e Def. do Trabalhador | 0,55 | 0,55 | 0,59 | 0,69 | 0,74 | 0,74 | 0,89 | 0,82 |
| Habitação e Urbanismo | 0,29 | 0,30 | 0,39 | 0,40 | 0,41 | 0,56 | 0,76 | 0,81 |
| Previdência Social | 6,52 | 6,65 | 7,00 | 7,20 | 7,04 | 6,78 | 7,16 | 7,38 |
| Saneamento | 0,03 | 0,05 | 0,08 | 0,09 | 0,18 | 0,16 | 0,20 | 0,13 |
| Saúde | 1,58 | 1,62 | 1,59 | 1,68 | 1,66 | 1,63 | 1,82 | 1,68 |
| GSF Total | 12,95 | 13,20 | 13,82 | 14,35 | 14,38 | 14,19 | 15,54 | 15,54 |

Tabela 1 – Gasto Social Federal (GSF) por área de atuação (CASTRO et al., 2012).

No âmbito do cenário macroeconômico, foi possível observar uma melhora nos principais indicadores econômicos ao longo dos anos do Governo Lula, quando comparados aos anos do governo Fernando Henrique. Em termos reais, o PIB brasileiro (Produto Interno Bruto) cresceu em média 4,1% ao ano (a.a.) entre 2003 e 2010, enquanto que entre 1995 e 2002 o crescimento registrado foi de apenas 2,5% a.a. Indo mais distante, podemos dizer que o governo petista foi o que apresentou as maiores taxas de crescimento das últimas 3 décadas: 3,7% a.a. entre 1979 e 1986, 1,8% a.a. entre 1987 e 1994 e 2,5% a.a. entre 1995 e 2002⁷.

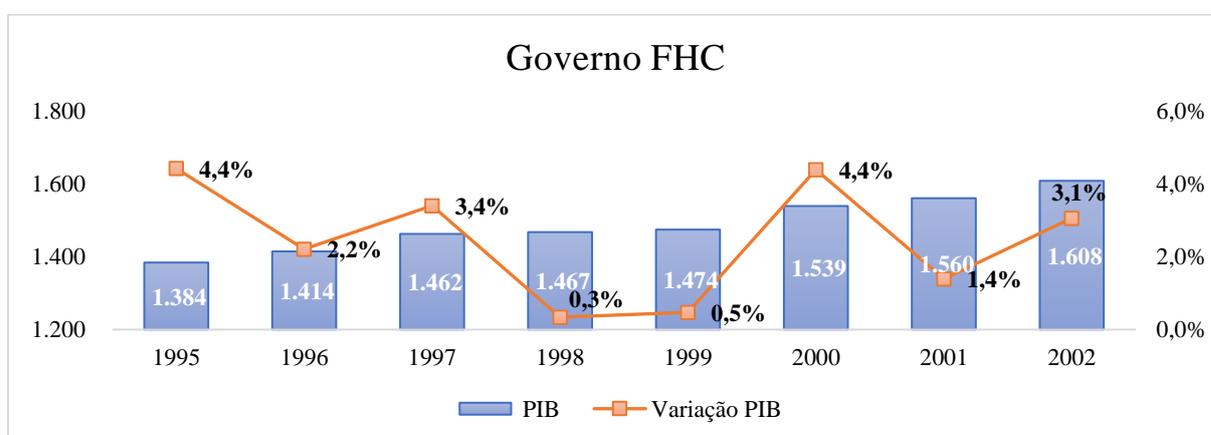


Gráfico 1 – GDP (constant 2010 US\$bi) (THE WORLD BANK, s/d a).

⁷ Todos os dados foram extraídos da base do Banco Mundial, em valores constantes.

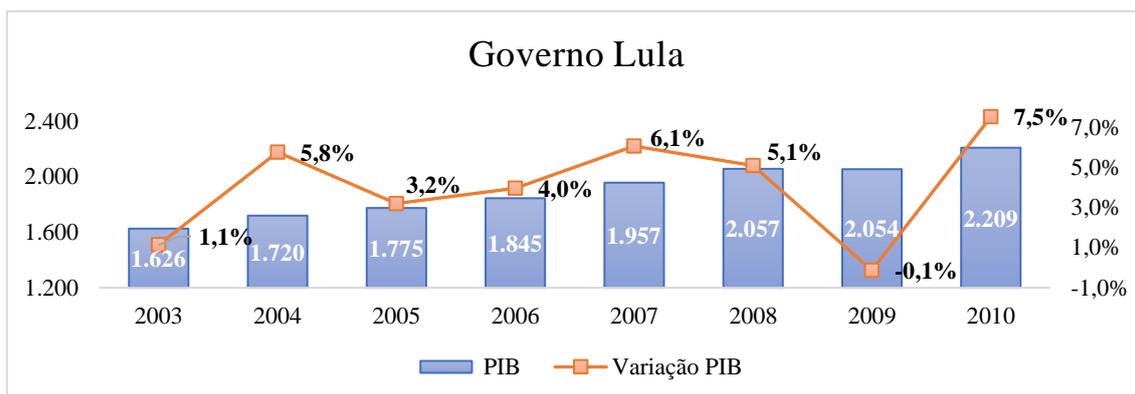


Gráfico 2 – GDP (constant 2010 US\$bi) (THE WORLD BANK, s/d a).

Dentre os componentes que mais ajudaram no crescimento do PIB brasileiro no período, podemos destacar o aumento da formação bruta de capital fixo e das exportações que, ao longo dos 8 anos do Governo Lula, cresceram em média 6,8% e 6,3% a.a., respectivamente. E ainda com base nos dados disponíveis na base de dados do Banco Mundial, o PIB *per capita* também registrou um aumento de 2,9% em média entre os anos de 2003 e 2010, em comparação aos 0,9% de aumento médio dos anos do Governo FHC.

A partir da análise do Gráfico 2 também pode-se observar que foi justamente a partir do segundo mandato do governo Lula que as taxas de crescimento registraram níveis mais altos, muito influenciadas pela posição mais ativa que o governo adotou neste período, tanto em termos fiscais, quanto em termos monetários, e também pelo *boom* do cenário externo que será melhor detalhado no subcapítulo a seguir: no primeiro mandato, a média de crescimento do PIB foi de 3,5% ao ano, enquanto que no segundo mandato a média atingida foi de 4,6%. De acordo com o estudo Vanessa Côrrea e Claudio Hamilton (2003), baseado nos dados do IBGE, as taxas anuais (%) de crescimento dos índices de volume do PIB e seus componentes no Brasil ao longo dos anos do Governo Lula foram os seguintes:

| Ano | Agricultura | Indústria | Serviço | Consumo das famílias | Consumo do governo | Investimento | Exportações | Importações |
|------|-------------|-----------|---------|----------------------|--------------------|--------------|-------------|-------------|
| 2003 | 5,81 | 1,28 | 0,76 | -0,78 | 1,15 | 4,59 | 10,4 | -1,62 |
| 2004 | 2,32 | 7,89 | 5 | 3,82 | 4,09 | 9,12 | 15,29 | 13,3 |
| 2005 | 0,3 | 2,08 | 3,68 | 4,47 | 2,3 | 3,63 | 9,33 | 8,47 |
| 2006 | 4,8 | 2,21 | 4,24 | 5,2 | 2,58 | 9,77 | 5,04 | 18,45 |
| 2007 | 4,84 | 5,27 | 6,14 | 6,07 | 5,13 | 13,85 | 6,2 | 19,88 |
| 2008 | 6,32 | 4,07 | 4,93 | 5,67 | 3,17 | 13,57 | 0,55 | 15,36 |
| 2009 | -3,11 | -5,6 | 2,12 | 4,44 | 3,11 | -6,72 | -9,12 | -7,6 |
| 2010 | 6,33 | 10,43 | 5,49 | 6,94 | 4,23 | 21,33 | 11,52 | 35,84 |

Tabela 2 – Taxas anuais de crescimento dos índices de volume do PIB e seus componentes. Brasil, 2003 - 2010 (em %) (CORRÊA; SANTOS, 2013: 21).

Apesar dessa maior flexibilização de políticas fiscais e monetárias a partir do segundo mandato de Lula, a preocupação com a estabilidade dos preços permaneceu forte nos setores de poder do Estado, principalmente no Banco Central, tendo em vista a defesa da ideia de que o crescimento de longo prazo só seria alcançado com o “estabelecimento de normas e organizações que garantissem o direito de propriedade, a redução dos custos de transação e a melhora nas expectativas dos agentes, potencializando, então, o funcionamento completo dos mercados” (TEIXEIRA; PINTO, 2012). Nessa linha, a inflação oficial medida pelo IPCA (Índice Nacional de Preços ao Consumidos Amplo) teve resultados positivos nos anos 2000, apresentando um resultado médio de 5,79% no período Lula, em comparação ao resultado de 9,24% no período Fernando Henrique.

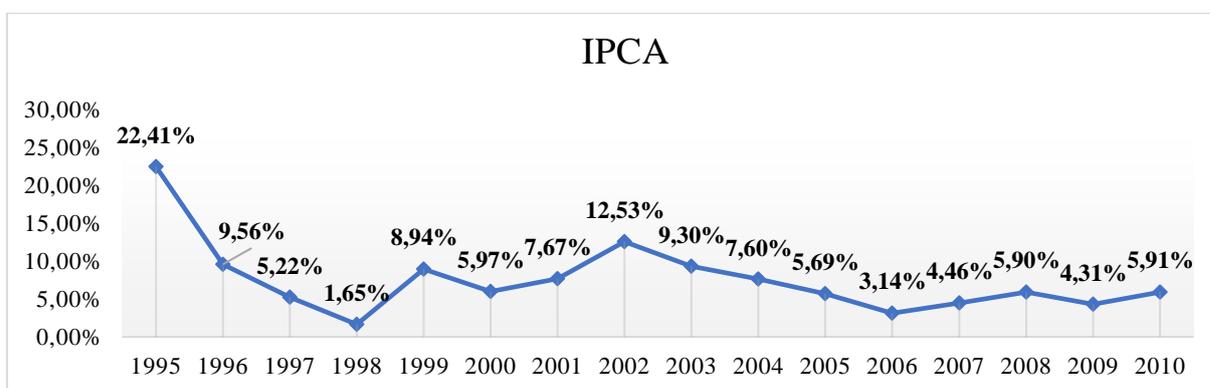
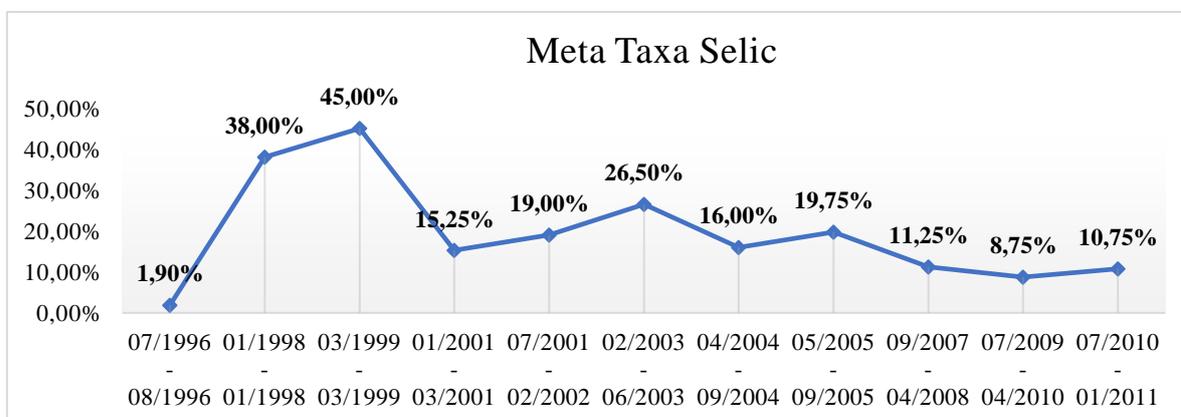


Gráfico 3 – IPCA (IBGE, s/d a).

A meta da taxa Selic também apresentou redução: em fevereiro/2003, logo que Lula assumiu o governo, a meta da Selic estava fixada em 26,5%, chegando a 11,25% entre setembro/2007 e abril/2008 e 8,75% entre julho/2009 e março/2010⁸.



⁸ Os dados completos da série histórica podem ser encontrados no site do IBGE mencionado no gráfico. A escolha dos períodos destacados neste trabalho foi baseada nas maiores variações e nos picos atingidos pela taxa ao longo do período estudado.

Gráfico 4 – Meta Taxa Selic (BANCO CENTRAL DO BRASIL, s/d a).

Como se pode observar nos gráficos expostos acima, tanto a inflação quanto a taxa de juros se mantiveram em uma tendência de queda ao longo do governo petista. Apesar disso, a taxa de desemprego não desenvolveu uma alta: enquanto no governo FHC houve uma tendência de aumento do índice de desemprego, que saiu de 4,6% em 1995 para 7,6% em 1999, nos anos do governo Lula pôde-se observar uma tendência de queda consistente do índice, que saiu de 12,3% em 2003 para 6,7% em 2010⁹.

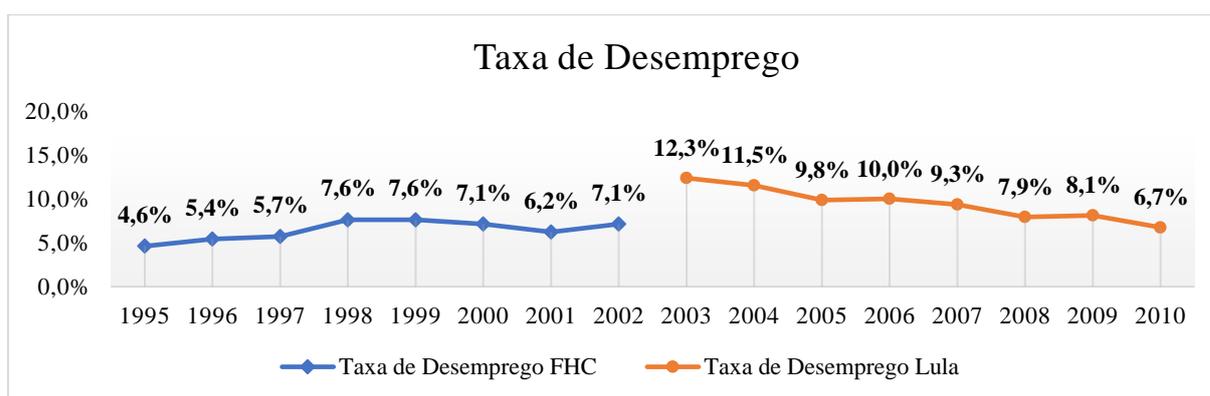


Gráfico 5 – Taxa de Desemprego (IBGE, s/d b).

O salário mínimo real¹⁰, por sua vez, também sofreu aumento ao longo dos anos da gestão de Lula: de acordo com os dados do IPEA, a média anual do salário mínimo¹¹ em 2002, último ano do governo FHC, foi de R\$ 537, enquanto a média do último ano do governo Lula (2010) foi de R\$ 844, representando assim um aumento real de 57%, conforme demonstrado na série histórica abaixo.

⁹ Cabe ressaltar que em 2002 houve uma mudança de metodologia no cálculo da PME (Pesquisa Mensal de Emprego) realizada pelo IBGE, gerando assim uma descontinuidade entre os números e uma dificuldade comparativa. Nesse contexto, temos que taxas de 7% no formato antigo da pesquisa equivalem a aproximadamente 11% na nova pesquisa e metodologia do IBGE. Maiores informações sobre essa mudança de metodologia podem ser encontradas no trabalho de Dirce Cristina de Christo “Evolução do desemprego no Brasil de 1995 a 2010: Análise dos governos FHC e Lula” (2013). Por essa razão este trabalho está comparando apenas a tendência de aumento ou queda da taxa isoladamente em cada governo, sem, no entanto, realizar uma comparação entre elas ao longo de todo o período (1995 – 2010).

¹⁰ Maiores dados sobre o desemprego metropolitano, a renda *per capita* brasileira e participação dos salários na renda nacional (“*wage share*”) podem ser encontrados no artigo de Vanessa Corrêa e Claudio Hamilton (2013). Os autores defendem que houve um aumento do peso dos salários na renda, que saíram de 42,3% no primeiro trimestre de 2003 para 46,0% no quarto trimestre de 2010, chegando a alcançar 48,0% no último trimestre de 2011.

¹¹ Dados do IPEA (IPEADATA), em valores constantes, deflacionando o salário mínimo nominal pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) do IBGE.

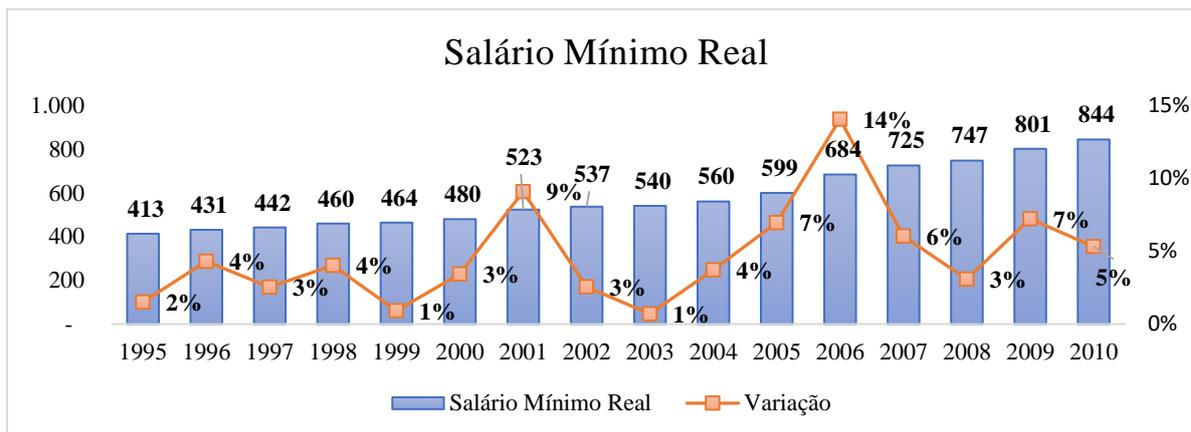


Gráfico 6 – Salário mínimo real (IPEADATA, s/d a).

O aumento do salário mínimo ao longo dos anos do governo Lula tem uma representação significativa muito além dos números expostos no Gráfico 6 (BALTAR *et al.*, 2010). O que ocorreu no período não foi o aumento isolado do piso salarial, mas sim a:

(...) implantação de uma política de valorização do salário mínimo, da maior fiscalização do cumprimento da legislação do trabalho, das pressões e negociações sindicais, de políticas governamentais nas áreas social e do trabalho, de mudanças institucionais, ou seja, de um conjunto importante de transformações que não estavam asseguradas como consequências imediatas do crescimento econômico, mas que foram definidas nas relações de poder e nas negociações estabelecidas entre trabalhadores, empresários e governo. (BALTAR *et al.*, 2010: 2)

O aumento do número de trabalhadores em situação legal contribuiu não só para o aumento da renda familiar como um todo, mas também ajudou a inserir os trabalhadores no sistema de Previdência Social e nos benefícios garantidos pela Constituição Federal de 1988, ampliando assim a cobertura da assistência à saúde, à aposentadoria e à qualidade de vida da população. Além disso, o aumento da oferta de crédito às famílias e alguns programas promovidos pelo governo contribuíram para aumentar a renda familiar e o bem-estar dos brasileiros, principalmente das camadas mais pobres da população. O Projeto Luz para Todos, o Programa Universidade para Todos (ProUni) e o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti) são alguns dos exemplos que podemos citar. Porém, o benefício que mais se destacou no período e que gera fortes repercussões até os dias atuais foi o Programa Bolsa Família – lançado em 2004, ele serviu para ampliar e unificar diversos outros programas de transferência de renda do governo¹²:

- i) Cadastramento Único do Governo Federal;

¹² Conforme disposto no decreto nº 5.209 de 17 de setembro de 2004, que regulamenta a Lei no 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família, e dá outras providências (BRASIL, 2004).

- ii) Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à educação – "Bolsa Escola";
- iii) Programa Nacional de Acesso à Alimentação – PNAA – "Cartão Alimentação";
- iv) Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à saúde – "Bolsa Alimentação";
- v) Programa Auxílio-Gás.

O Bolsa-Família teve um impacto imensurável na aprovação e legitimação do governo Lula pela população brasileira. O programa tinha como foco principal a redução da pobreza e da extrema pobreza no país, com o objetivo de ser visto como uma fonte de renda garantida a quem se enquadrasse em seus pré-requisitos e como uma fonte de dignidade mínima para acesso aos bens mais básicos de alimentação, por exemplo. Mas esse programa foi muito além e acabou contribuindo também para amenizar a disparidade da distribuição da renda no Brasil, dado o nosso padrão distributivo, e para auxiliar na incorporação das classes menos favorecidas ao consumo de massa capitalista, gerando assim um maior sentimento de “pertencimento” ao sistema e suavizando, mesmo que temporariamente, o conflito de classes da sociedade brasileira. De acordo com os estudos de Pedro Herculano G. F. de Souza e Rafael Guerreiro Osório (2013), o estrato populacional de “extrema pobreza” no Brasil teria recuado de 8,0% da população em 2003 para 3,4% em 2011, enquanto que o estrato da “pobreza”, por sua vez, teria recuado de 15,9% para 6,3%¹³.

Em meio a estas políticas do governo de combate à desigualdade, o índice de Gini, um dos principais indicadores de desigualdade de renda no mundo, também apresentou contínuas melhoras no caso do Brasil ao longo dos anos de 2003 a 2010, conforme podemos ver abaixo com os dados do Banco Mundial.

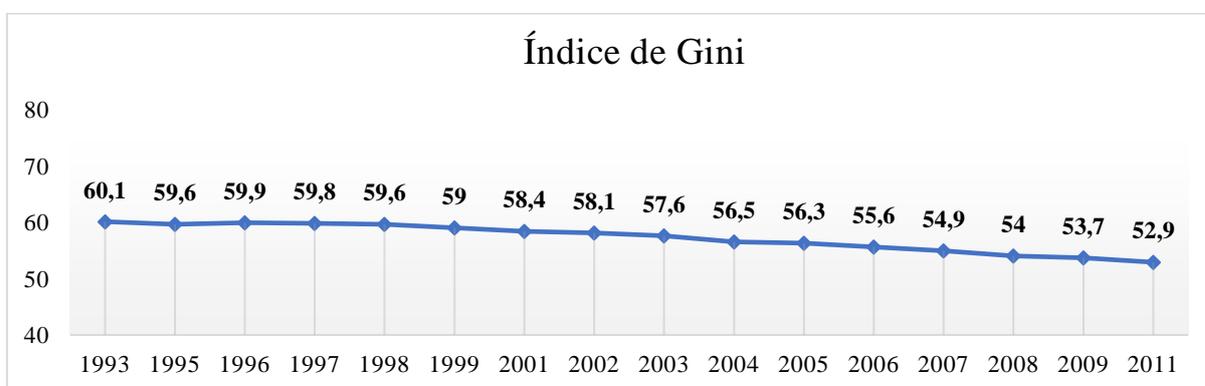


Gráfico 7 – GINI index (World Bank estimate) (THE WORLD BANK, s/d b).

¹³ Maiores informações sobre o funcionamento, impactos e resultados do Programa Bolsa Família podem ser encontrados no livro do IPEA (2013): “Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania”.

Essa melhora da distribuição de renda e das condições gerais de vida da população brasileira como um todo, incluindo as classes menos favorecidas, são pontos de destaque de um governo que até os dias atuais mexe com o emocional do povo. Apesar da controvérsia sobre a sustentabilidade do modelo e a existência ou não de um desenvolvimento em termos reais no Brasil no período destacado¹⁴, é fato que ter retirado milhões de brasileiros da extrema miséria, ter levado luz, comida e ensino à casa de muitas famílias brasileiras, ter reduzido o índice de desemprego do país e ter dado esperanças ao povo de uma melhor distribuição de oportunidades, são fatos que tiveram um impacto muito imediato e real para quem tinha fome e desilusões com governos anteriores. Vale ressaltar que estas políticas sociais geraram um efeito positivo não apenas no combate à pobreza e às desigualdades sociais, mas que elas também geraram efeitos positivos na renda pelo incentivo ao consumo interno e pelos seus efeitos multiplicadores. Isso impactou positivamente a indústria nacional, que ampliou os seus investimentos e, por sua vez, gerou efeitos aceleradores na economia.

Entretanto, olhar apenas pela ótica dos menos favorecidos é deixar de lado uma das principais características do governo Lula – além de ter sido um dos governos que mais retirou pessoas da extrema pobreza no Brasil, também foi um dos governos onde os ricos mais conseguiram aumentar os seus lucros de forma legitimada. De acordo com os estudos condensados na Tese de Doutorado de Eduardo Pinto (2010), as taxas médias de retorno sobre o patrimônio líquido (ROE – “*Return on Equity*”) das 500 maiores empresas (não bancárias) cresceram de 3,5% para 11,0% entre 1997-2002 e 2003-2010, enquanto que as taxas das empresas bancário-financeiras cresceram de 12,4% para 20,3% nos mesmos períodos. As grandes empresas da indústria de transformação também tiveram aumento na sua rentabilidade¹⁵, de 4,7% para 18,1%, bem como o segmento da construção civil – observando em específico as seis maiores empresas deste bloco¹⁶, o aumento foi de 10,2% para 12,3%, com ênfase na média da rentabilidade de 15,9% ao longo do segundo governo Lula, principalmente devido ao aumento dos investimentos públicos (como os de infraestrutura, por exemplo).

¹⁴ Mais detalhes sobre essa interpretação dos anos do Governo Lula podem ser encontrados no texto de Reinaldo Gonçalves (2010): *Desempenho macroeconômico em perspectiva histórica: Governo Lula (2003 – 2010)*.

¹⁵ Com destaque para: 1- Segmento de automóveis, camionetas e ônibus, com aumento de -13,3% para 31,3%; 2- Segmento de eletrodomésticos, com aumento de 2,35% para 15,7%; 3- Segmento de fabricação de aços e derivados, com aumento de 6,0% para 26,6%.

¹⁶ São elas: 1- Construtora Odebrecht; 2- Camargo Corrêa; 3- Andrade Gutierrez; 4- Queiroz Galvão; 5- Construtora OAS; 6- Galvão Engenharia).

Esse aquecimento da economia nacional, juntamente com as políticas de valorização do salário mínimo, transferência de renda e aumento do crédito às famílias, bem como as políticas de crédito e investimento das grandes empresas e bancos públicos junto aos setores privados levaram a um aumento nas taxas de geração e ocupação de empregos, simultaneamente a um aumento dos lucros, principalmente dos setores industriais¹⁷, financeiros e da construção civil. Foi desta maneira que se configurou o novo padrão de acumulação¹⁸ capitalista da economia brasileira, composto pelo duplo movimento positivo de:

- i) políticas fiscais e monetárias expansionistas com forte efeito multiplicador no consumo, gerando um aumento direto da renda;
- ii) cenário externo favorável, com efeito positivo sobre as exportações e as contas externas do país;

Foram estes os fatores cruciais que permitiram que o Presidente Lula, no auge da sua habilidade política, articulasse uma coalizão de interesses entre os trabalhadores (movimento sindical e popular) e os capitalistas (boa parte da burguesia), sem que fosse necessário diminuir o poder da elite bancário-financeira, que manteve as suas altas taxas de rentabilidade asseguradas.

Diante disso, o conflito distributivo brasileiro pôde ser temporariamente amenizado, tanto entre as diferentes formas de capital¹⁹, quanto entre capital e trabalho, mantendo assim a

¹⁷ Com ênfase na segmentos da indústria de *commodities* intensiva em capital (como as empresas JBS, Friboi, BRF, Vale, Gerdau, Votorantin, por exemplo).

¹⁸ Entende-se como padrão de acumulação a forma pela qual a sociedade se organiza para produzir riquezas, a forma como essa riqueza é distribuída entre as diferentes classes sociais, e de que maneira o Estado se relaciona e tem capacidade de afetar e influenciar essa produção e distribuição de bens, serviços e capital.

¹⁹ Aqui entende-se que o principal conflito seria entre a parte da elite burguesa da “frente desenvolvimentista” vs. o setor bancário-financeiro.

mesma estrutura de bloco no poder²⁰ já existente e enraizada na nossa estrutura social, política e econômica (BOITO JR, 2012; PINTO *et al.*, 2016), conforme será detalhado no subcapítulo a seguir.

I.3 Governo Lula (2003 – 2010): Cenário externo favorável, acomodação do conflito distributivo e o “jogo de ganha-ganha”

Apesar dos índices macroeconômicos descritos no item anterior já darem um bom panorama de como foi e do que representaram os anos do governo Lula, os dados do setor externo são fundamentais para ajudar a explicar como foi possível expandir a demanda doméstica, aumentar a renda e beneficiar, simultaneamente, a classe trabalhadora e as grandes elites sem, no entanto, esbarrar na deterioração dos demais indicadores macroeconômicos do país. Esses ganhos vieram principalmente via: i) valorização do salário mínimo e implementação de políticas de transferência de renda; ii) aumento crescente dos lucros dos empresários, da classe média e do setor bancário-financeiro, que conviveram em conjunto sem gerar restrições externas e fiscais e sem aumentar a inflação, por exemplo, mesmo num cenário de crise internacional, com a crise de 2008.

O que se pôde observar no período em destaque foi um grande equilíbrio das contas externas brasileiras, o que durante o primeiro governo Lula teve um efeito dominante sobre a lógica da demanda interna. Dentre os motivos que mais contribuíram para esse equilíbrio, podemos destacar: i) as elevadas taxas de crescimento mundial neste intervalo de tempo (“círculo virtuoso” de crescimento mundial); ii) a redução das taxas de juros norte-americanas e dos países centrais como um todo, o que levou a uma alta na liquidez financeira internacional; iii) o aumento generalizado do preço das *commodities* (Gráfico 8), também conhecido como o

²⁰ No artigo de Pinto e Balanco (2014), há uma extensa discussão sobre o conceito teórico de “bloco no poder” e as suas formas de relação com o Estado. Para fins de entendimento deste trabalho de monografia, destaca-se resumidamente a noção de “bloco no poder” enquanto uma “expressão de uma configuração histórica das relações entre as classes dominantes em seus desenlaces no Estado capitalista (unidade política específica – objeto concreto-real)” (2014: 45). Como destaque dos autores numa citação Poulantzas (1977), tem-se que: “(...) a relação entre, por um lado, um jogo institucional particular inscrito na estrutura do Estado capitalista, jogo que funciona no sentido de uma unidade especificamente política do poder de Estado, e, por outro lado, uma configuração particular das relações entre classes dominantes essas relações, na sua relação com o Estado, funcionam no seio de uma unidade política específica recoberta pelo conceito do bloco no poder” (POULANTZAS, 1977: 224 *apud* PINTO, BALANCO, 2014: 45). “(...) Poulantzas (1977) assim definiu o bloco no poder: uma unidade contraditória entre distintas classes e/ou frações de classes, sob a hegemonia no seu interior de uma dessas frações ou classes, em suas relações com o Estado capitalista. Sendo assim, o conceito de bloco no poder está arrolado ao nível político na medida em que recobre o campo das práticas políticas de classe, refletindo o conjunto das instâncias, das mediações e dos níveis da luta de classes numa determinada conjuntura histórica de uma formação social” (PINTO; BALANCO, 2014: 46).

“boom das commodities”; (iv) a forte política externa do Brasil de fortalecimento dos seus parceiros e blocos comerciais (principalmente com a América Latina e os BRICs), o que, por sua vez, contribuiu para elevar as exportações nacionais. Juntando todos esses fatores, o Brasil conseguiu atrair capital estrangeiro, aumentar as suas reservas internacionais, que chegaram a dobrar no período e, conseqüentemente, manter o seu balanço de pagamentos equilibrado.

Cabe destacar que mesmo com o câmbio apreciado durante os anos do governo Lula, não houve um desestímulo ao setor industrial. Apesar do aumento das importações no período, o setor industrial manteve o seu nível de investimentos, principalmente influenciado pelo aumento da demanda e do consumo interno que, por sua vez, sofreram um forte *boom* causado pelo aumento da renda como um todo e pelo aumento dos programas de transferência de renda do governo.

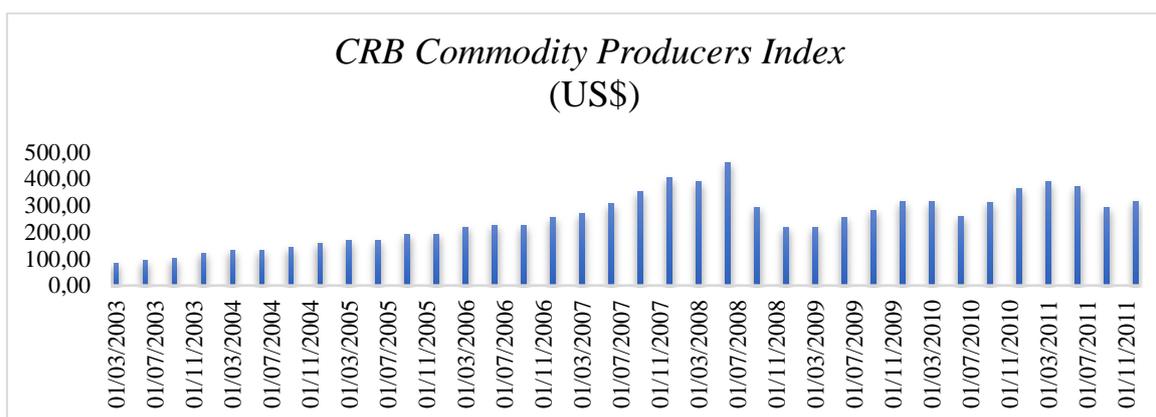


Gráfico 8 – Thomson Reuters CRB Commodity Producers Index. Fonte: Thomson Reuters²¹.

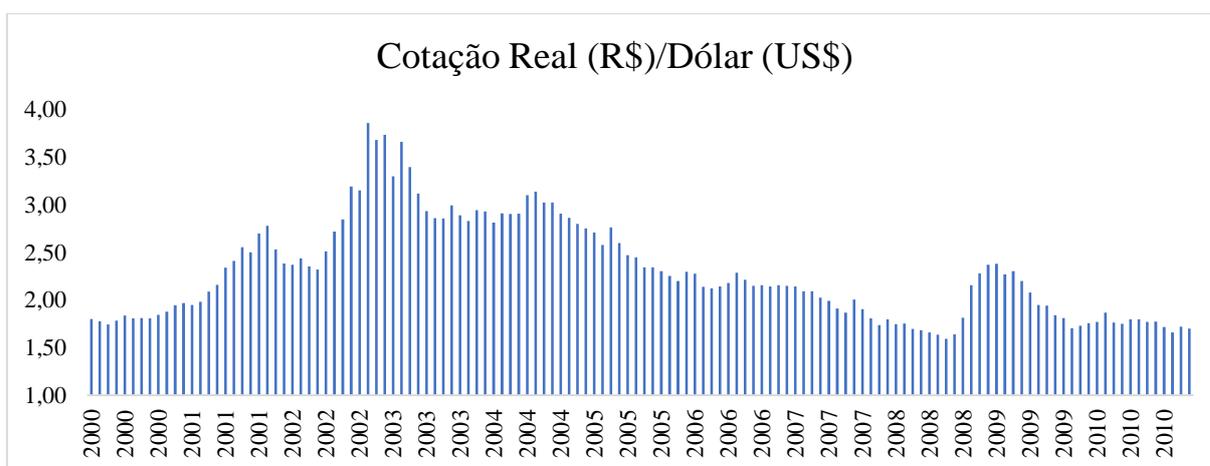


Gráfico 9 – Dólar comercial oficial, índice mensal (BANCO CENTRAL DO BRASIL, s/d b).

²¹ Disponível em: <http://www.crbequityindexes.com/constituent-data?index=CRBQX>. Acesso em: 20 jun. 2019.

Para manter o balanço equilibrado, foi necessário atuar em todos os seus componentes: dentro das transações correntes, a balança comercial conseguiu se manter em *superávit* durante parte do governo Lula, tendo em vista que o aumento das exportações conseguiu superar o aumento das importações, mesmo com a valorização do real frente ao dólar (Gráfico 9). Com a queda da Selic, a redução dos pagamentos de juros, por sua vez, também ajudou a melhorar a conta de rendimentos. Já a conta de capital e a conta financeira se mantiveram positivas em quase todo o período, exceto em 2004 e 2005, o que conferiu ao governo Lula uma maior autonomia frente aos órgãos internacionais e às instituições nacionais para fazer uma gestão mais expansiva das suas políticas fiscal e monetária, principalmente a partir do seu segundo mandato. Cabe destacar que a meta de *superávit* primário estabelecida foi atingida em todos os anos do governo Lula e que as taxas de juros também se mantiveram em queda, o que ajudou a colocar a dívida pública do país em uma trajetória decrescente e a manter as contas públicas também em equilíbrio (FEIL, 2014).

Ainda sobre a balança comercial, pode-se destacar o momento extremamente favorável do qual a economia brasileira conseguiu se beneficiar, chegando a alcançar o *superávit* comercial nos anos de 2005 e 2006, fato dificilmente visto em anos anteriores. Isso foi possível devido ao aumento sustentado do preço das *commodities* no mercado internacional, que favoreceu a pauta exportadora do Brasil, principalmente no que tange aos recursos naturais, como o petróleo, por exemplo, e fez com que os seus termos de troca²² fossem muito valorizados, gerando efeitos expansivos, positivos e simultâneos de renda, câmbio e balança de pagamentos (PINTO; CINTRA, 2015; PINTO; GONÇALVES, 2015a; PINTO, 2011). De acordo com as estimativas da carta de conjuntura do IPEA (2015), os termos de troca brasileiros teriam subido cerca de 36% entre 2005 e 2011. Já os ganhos de comércio²³ teriam se mantido positivos entre os anos de 2006 a 2011, chegando a alcançar 1,7% do PIB em 2010. E, por consequência, a renda interna bruta real²⁴ também teria apresentado ganho: entre os mesmos anos de 2006 a 2011, o crescimento da renda teria superado o PIB brasileiro em 3,8%, representando assim ganhos efetivos (reais) do poder de compra brasileiro.

²² Na linguagem de comércio internacional, tem-se que os termos de troca representam a relação entre o valor das importações e o valor das exportações de uma nação em determinado período do tempo. Tudo o mais constante, o aumento dos termos de troca representa um aumento da renda real do país em questão.

²³ Ainda na linguagem de comércio internacional, tem-se que os ganhos de comércio representam o aumento potencial no rendimento e no consumo (ganho de poder de compra), em comparação ao PIB, que foram proporcionados pelo comércio, ou seja, em função dos termos de troca.

²⁴ A renda interna bruta real representa a soma do PIB real com os ganhos de comércio ($RIBR = PIBR + GC$), a preços do ano base.

Cabe ressaltar que a valorização dos termos de troca gera um efeito em cadeia positivo para toda a economia nacional. São eles os impactos positivos de: i) renda; ii) balanço de pagamentos; iii) câmbio: A valorização dos termos de troca gera: i) aumento na renda total disponível, pois ao ampliar a demanda por consumo doméstico e a demanda importada, torna-se possível verificar uma ii) melhora no saldo comercial e de conta corrente, aumentando assim o estoque de reservas internacionais, o que gera uma redução da vulnerabilidade externa. Já o iii) impacto positivo do câmbio²⁵, por sua vez, está associado à apreciação da moeda brasileira, como pôde ser observado no Gráfico 9. Vale lembrar que esse acúmulo de reservas²⁶ foi fortemente beneficiado pelo período de alta liquidez e pelas taxas de juros baixas na esfera internacional, o que ajudou a atrair capital para o Brasil. Esses efeitos em conjunto reduzem a pressão sobre a inflação nacional, estimulam o consumo e permitem que o governo adote políticas monetárias expansionistas com maior flexibilidade (PINTO *et al.*, 2016).

Tendo em vista a importância da valorização dos termos de troca (numericamente detalhados no Gráfico 17) para gestão do governo Lula, cabe ressaltar que o aumento do preço das *commodities* no comércio internacional está intrinsecamente relacionado ao que se convencionou chamar de “Efeito China”²⁷. Em grande parte, foram os seus impactos sobre o comércio mundial e os seus respectivos desdobramentos para a economia brasileira que nos permitem explicar como foi possível acomodar crescimento econômico, aumento dos lucros, aumento dos salários e redistribuição de renda sem, no entanto, bater em restrições externas ou no aumento da inflação. Em outras palavras, foram os efeitos da alta na liquidez internacional combinados com o “Efeito China” que permitiram que o ex-Presidente Lula pudesse governar de forma a aumentar simultaneamente todas as parcelas da renda e amenizar temporariamente²⁸ o conflito distributivo que é tão característico da sociedade brasileira.

²⁵ Como também foi exposto no artigo mencionado (PINTO *et al.*, 2016), esse efeito cambial mascara alguns outros impactos negativos no médio e longo prazo, pois ele tende a reforçar a estrutura produtiva existente e a especialização da matriz de exportações em recursos naturais, o que reduz a competitividade de outras indústrias, como a manufatureira, seja pela redução das suas exportações, seja pela concorrência com produtos importados, principalmente os de origem da China. Nesse ponto acende-se o debate sobre um possível processo de “desindustrialização” da economia brasileira (PINTO; GONÇALVES, 2015b; CANO, 2012; GONÇALVES, 2013; SQUEFF, 2012).

²⁶ Para maiores detalhes, recomenda-se a leitura de Cintra (2015).

²⁷ Para maiores detalhes sobre o “Efeito China” (origens e desdobramentos para a economia brasileira), recomenda-se a leitura de Cunha *et al.* (2011), Medeiros e Cintra (2015), Pasin (2008) e Puga (2005).

²⁸ Cabe ressaltar que o conflito distributivo foi amenizado apenas ao longo dos anos do governo Lula e durante o início do governo Dilma, mas não houve uma mudança estrutural tão ampla nos alicerces do capitalismo brasileiro que tornasse essa acomodação do conflito distributivo permanente e não vulnerável ao desempenho do setor externo.

Para melhor compreender esse impacto, conforme exposto no artigo de Eduardo Costa Pinto e Reinaldo Gonçalves (2015a), entende-se como “Efeito China” o novo e central papel desempenhado pela economia chinesa na divisão internacional do trabalho do século XXI:

Pelo lado da oferta global, o país tornou-se o principal produtor e exportador mundial de produtos de tecnologia da informação (TI) e de bens de consumo industriais intensivos em mão de obra e em tecnologia destinados, principalmente, aos mercados americanos e europeus, e, portanto, transformou-se na “fábrica do mundo”. Pelo lado da demanda global, a China tornou-se um grande mercado consumidor: (i) para a produção mundial de máquinas e equipamentos de alta tecnologia e produtos finais, notadamente da Alemanha, do Japão e da Coreia do Sul e; (ii) para a produção de *commodities* (petróleo, minerais, produtos agrícolas, etc.) originárias de países africanos, latino-americanos e asiáticos. (PINTO; GONÇALVES, 2015a: 468)

Desta forma, a China impactou positivamente a economia mundial ao aumentar o preço internacional das *commodities* e dos produtos industrializados, ao melhorar substancialmente os termos de troca para os países periféricos em desenvolvimento e, por fim, ao elevar o padrão global do consumo de massa capitalista, de forma simultânea e coordenada. Tais efeitos combinados beneficiaram diversos países, inclusive o Brasil, gerando um alívio momentâneo na vulnerabilidade externa brasileira, permitindo que a economia crescesse e que o setor interno pudesse ser mais intensamente dinamizado (CINTRA, 2015). Considerando esse cenário externo favorável, o governo Lula também pôde utilizar com maior autonomia de instrumentos de política fiscal e monetária expansionistas em determinados momentos considerados estratégicos, assim como praticar políticas de distribuição de renda, sem, no entanto, “bater” na restrição externa da balança de pagamentos, fato dificilmente observado na história econômica da periferia e de suas crises.

Essa combinação de dinâmica externa e interna favoráveis determinam o padrão de acumulação capitalista brasileiro no período em questão, que pode ser chamado de “jogo de ganha-ganha” da economia brasileira no início dos anos 2000: um duplo movimento de simultaneidade no i) aumento da lucratividade de diversos setores capitalistas brasileiros, com ênfase para o setor bancário-financeiro; ii) incorporação das classes menos favorecidas ao consumo de massa capitalista²⁹, reduzindo, mesmo que pouco, a desigualdade social

²⁹ Conforme exposto por Bielschowsky (2012), p. 738-739: “(...) o modelo de produção e consumo de massa opera de acordo com o estabelecimento do seguinte círculo virtuoso: i) o aumento do consumo provoca a expansão dos investimentos, que se traduzem em aumento de produtividade e competitividade pelas vias de mais equipamentos por trabalhador, conhecimento, aprendizado e inovação e economias de escala (da produção em massa); ii) a elevação da produtividade transmite-se equilibradamente a lucros e rendimentos das famílias trabalhadoras pelo aumento de salários, redução dos preços dos bens e serviços e aumento dos gastos sociais; iii) esses rendimentos

característica da sociedade brasileira (PINTO, 2010; TEIXEIRA; PINTO, 2012). Movimentos esses que inicialmente poderiam parecer contraditórios e até mesmo excludentes, conseguiram encontrar ao longo dos anos do governo Lula um espaço de coexistência pacífica e legítima. Cabe ressaltar que o Estado³⁰ teve papel fundamental nessa intermediação, tanto pela conciliação dos interesses dos setores capitalistas entre si, quanto pela conciliação dos interesses das diversas camadas sociais, dentro do mesmo espaço político e temporal.

No entanto, o que se pôde observar no período em discussão não foi um governo que efetivamente “governou para os pobres” ou promoveu mudanças na estrutura produtiva e social do país, mas sim um governo que soube aproveitar o momento de bonança do cenário internacional e promoveu diversas políticas de transferência de renda que foram efetivas em retirar milhões de pessoas do estrato social da “extrema miséria”, ajudando a melhorar a qualidade de vida delas e de tantas outras, seja por meio das oportunidades de estudo, do aumento dos salários reais ou dos demais programas sociais lançados pelo governo. Em linhas gerais, houve uma escolha de integração das camadas menos favorecidas pela via do consumo, e não pela reestruturação produtiva como uma trajetória de desenvolvimento mais inclusiva, o que serviu para reafirmar a “legitimação da dominação das frações do bloco no poder, com a incorporação de parte dos mais pobres ao consumo capitalista e a segmentos de bens públicos, com forte crescimento da chamada classe C, paralelamente à redução das classes E e D e da pobreza extrema” (TEIXEIRA; PINTO, 2012: 932).

Os lucros, conforme exposto no subcapítulo anterior, são os maiores na história do capitalismo brasileiro, o que nos permite subentender que os ganhos reais obtidos pela classe trabalhadora só foram “permitidos” pois as grandes elites continuaram ganhando e em proporções muito maiores, mantendo o histórico de dominação de classes que se arrasta no Brasil desde o período da Casa-Grande & Senzala. Essa aparente convergência de interesses e acomodação do conflito de classes só foi permitida porque ambos os lados se contentaram com a sua “fatia do bolo” sem, no entanto, se incomodar em como essa distribuição permanecia enormemente desigual e em como esse mesmo “bolo” estava crescendo sobre bases frágeis, fortemente associadas ao desempenho do setor externo.

transformam-se em consumo popular continuamente ampliado; iv) essa ampliação provoca a expansão dos investimentos”.

³⁰ Entende-se aqui o Estado como um espaço onde há coexistência de núcleos e redes de poder das principais frações de classe do bloco no poder de um país. Ou seja, há uma forte correlação entre “poder de Estado” e “poder de classe” (PINTO; BALANCO, 2014).

Dentro desse contexto de análise da conjuntura internacional, cabe ressaltar que mesmo a crise internacional de 2008³¹ não impediu o ciclo virtuoso de crescimento do Brasil ao longo dos anos 2000. Mas, para isso, foi necessário realizar alguns ajustes na gestão econômica a fim de minimizar os impactos negativos da crise e manter o país na mesma trajetória de crescimento e distribuição de renda. Como exemplos, podemos citar a política fiscal expansionista (anticíclica), a manutenção dos investimentos públicos e dos gastos dos bancos públicos, as quedas na taxa de juros (Selic), a minimização da volatilidade cambial pelo Banco Central e os aumentos nos incentivos fiscais. Foi também em 2008 que o Brasil recebeu o selo de “destino seguro” para investidores internacionais no “grau de investimento”, elaborado pela *Standard & Poor's* e pela *Fitch Ratings*, o que assegurou o alto volume de entrada de capitais no país, o aumento das reservas internacionais e, conseqüentemente, conferiu ao governo uma maior autonomia de gestão macroeconômica. Esse forte movimento de entrada de capitais foi o que permitiu ao governo continuar com baixos níveis da taxa Selic sem, no entanto, “bater” na restrição da inflação, que se manteve baixa ao longo de todo o período.

Ainda no campo das políticas anticíclicas que ajudaram a atenuar os impactos da crise de 2008, temos três componentes que foram essenciais para fomentar a demanda agregada interna e que, junto aos seus efeitos multiplicadores, ajudaram a aumentar o consumo e compensar as dificuldades da economia externa causadas pela crise internacional. São elas as políticas de: i) garantia e valorização do salário mínimo; ii) transferência de renda e reajuste dos planos assistenciais; iii) estímulo ao crédito doméstico. Como se pôde observar no Gráfico 2, o governo parece ter obtido sucesso em contornar os percalços da crise, tendo em vista que o PIB de 2008 fechou com aumento de 5,1%, sofreu um recuo em 2009, mas teve uma alta bastante considerável em 2010, atingindo 7,5% (FEIL, 2014).

Tem-se então que o cenário externo teve um efeito dominante sobre a demanda e a bem-sucedida dinâmica interna do Brasil durante os anos do governo Lula. Entretanto, esse modelo de crescimento já apresentava algumas possíveis limitações, conforme exposto em Pinto *et al.*, 2016:

A conjuntura internacional extremamente favorável possibilitou, também durante os mandatos de Lula, um período atípico da acumulação capitalista brasileira, configurando um jogo de ganha-ganha. Isso permitiu o crescimento do mercado de consumo de massa (...) que, a

³¹ Para mais detalhes, pode-se consultar o artigo: FILGUEIRAS, L. A crise do mercado imobiliário dos EUA e suas implicações para a economia brasileira. *Conjuntura & Planejamento*, Salvador, nº 156, p. 88-93, jul./set. 2007.

posteriori, mostrou-se instável e fortemente dependente do cenário externo, pois, ao mesmo tempo, não foram introduzidas modificações estruturais em termos produtivos (pelo contrário, o que se observou foi a redução da participação da indústria de transformação) e das relações de dominação do bloco de poder brasileiro (manutenção da hegemonia do setor bancário-financeiro). Assim, foi possível crescer e distribuir renda sem afetar os ganhos e o poder dos setores financeiros e, concomitantemente, gerar maiores ganhos para os setores produtivos (serviços e indústria) e para os trabalhadores e reduzir a pobreza extrema. Todos os segmentos da sociedade ganharam (mesmo que de maneira desigual). (PINTO *et al.*, 2016: 16)

Em suma, todos estes fatores em conjunto influenciaram bastante para que a avaliação do desempenho final do governo Lula fosse bastante positiva por todos os lados da sociedade, o que acabou concedendo a este presidente uma fama e um apoio marcantes, tanto das camadas mais populares, quanto das grandes elites. Isso contribuiu para que o Partido dos Trabalhadores conseguisse um novo destaque durante as eleições de 2010 e elegeisse mais um candidato para a Presidência da República. Dessa vez, a escolhida foi Dilma Rousseff, ex-Ministra da Casa Civil durante 2005 e 2010, que viria a governar o país entre os anos de 2011 e 2016, quando teria o seu segundo mandato interrompido por um processo de *impeachment*.

CAPÍTULO II – GOVERNO DILMA (2011 – 2016)

II.1 Governo Dilma (2011 – 2016): Eleição presidencial, gestão política e cenário macroeconômico

Tendo em vista os bons resultados que o país vinha apresentando ao longo dos anos da gestão petista, a vitória de Dilma Rousseff no segundo turno das eleições de 2010 (com 56,05% dos votos válidos) veio com pouca surpresa para o mercado, ainda mais com o apoio incondicional que o ex-Presidente Lula apresentou ao longo de toda a candidatura. Fora isso, os candidatos³² em questão não tinham campanhas extremamente polarizadas e as eleições ocorreram sem grandes percalços. Em um artigo da Reuters de janeiro de 2010³³, as eleições brasileiras foram descritas da seguinte forma:

The election appears to pose less risk to investors than any previous transition in at least 25 years because the two front-runners are both from mainstream parties and there are no mavericks with a serious chance of victory. (...) Both candidates would likely maintain a primary budget surplus to make public debt payments and reduce the ratio of debt to GDP. Some analysts believe Serra would contain current expenditures more effectively. (REUTERS, 2010)³⁴

Entretanto, logo que assumiu o poder a Presidente Dilma começou a adotar medidas categóricas que marcaram o início de seu primeiro mandato e fizeram com que ela ficasse conhecida como uma governante pouco flexível. Sua forma de governar foi influenciada por seu espírito forte e combatente, que muito contrastava com a maneira carismática e conciliadora com a qual o Presidente Lula conduziu o país entre 2002 e 2010. Dentre as medidas mais notáveis, podemos destacar a demissão de diversos políticos de relevância no cenário institucional brasileiro³⁵, demissões essas que foram motivadas por notáveis denúncias de

³² As eleições foram entre Dilma Rousseff (PT), ex-ministra-chefe da Casa Civil do governo Lula, e José Serra (PSDB), ex-governador de São Paulo.

³³ O artigo completo também faz considerações sobre a política monetária, as estatais, a política externa, entre outros assuntos (REUTERS, 2010).

³⁴ “A eleição parece representar menos risco para os investidores do que qualquer transição anterior em pelo menos 25 anos, porque os dois candidatos favoritos são ambos dos principais partidos e não há nenhum outro candidato com uma chance séria de vitória. (...) Ambos os candidatos pretendem manter o *superávit* primário para efetuar os pagamentos da dívida pública e reduzir a relação dívida/PIB. Alguns analistas acreditam que Serra conteria os gastos correntes de forma mais efetiva” (tradução nossa).

³⁵ Em 13 meses de gestão, Dilma demitiu 7 ministros, são eles: Carlos Lupi (PDT-RJ) do Trabalho, Orlando Silva (PC do B-SP) do Esporte, Pedro Novais (PMDB-MA) do Turismo, Wagner Rossi (PMDB-SP) da Agricultura, Antonio Palocci (PT-SP) da Casa Civil e Alfredo Nascimento dos Transportes (PR-AM), Mário Negromonte (PP-BR) das Cidades.

corrupção, contínuas reduções das taxas de juros, desvalorização cambial, entre outras que serão pormenorizadas adiante (PINTO *et al.*, 2016).

Para alguns, essas primeiras medidas do governo Dilma já demonstraram que o seu governo não seguiria a mesma linha do governo Lula: enquanto o ex-Presidente vinha adotando uma postura claramente conciliadora, buscando manter o conflito distributivo não tensionado, muitos começaram a enxergar em Dilma uma postura mais ativa, ou, em outras palavras, mais desenvolvimentista “à esquerda”³⁶. Uma das suas primeiras medidas foi implementar reduções da meta da taxa Selic, que saiu de 10,75% no começo do seu governo para 7,25% em outubro de 2012, e se manteve em patamares baixos até o início do período de crise.

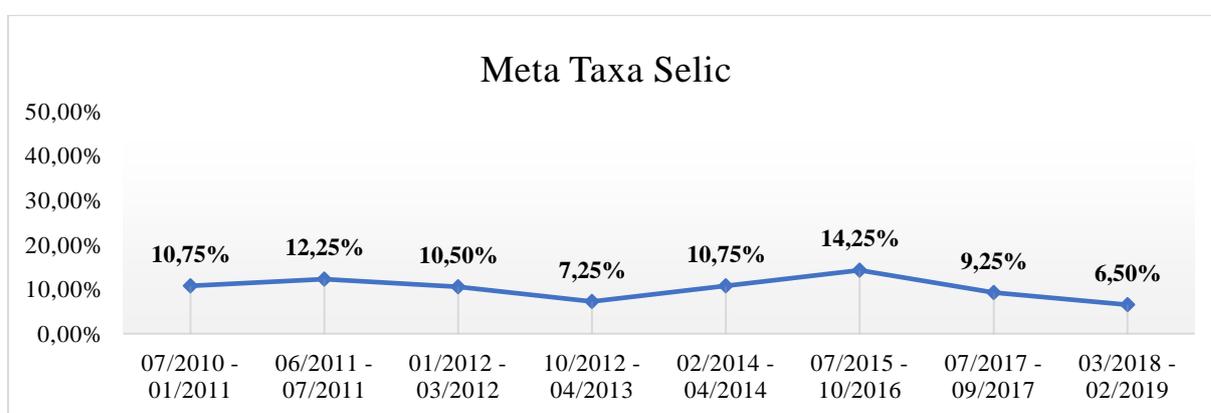


Gráfico 10 – Meta Taxa Selic (BANCO CENTRAL DO BRASIL, s/d a).

Esse empenho em buscar reduções da taxa Selic, em realidade, podia ser traduzido em um ataque direto da Presidente aos *spreads* bancários³⁷ praticados pelos bancos privados no Brasil. Em um de seus famosos discursos, Dilma expôs que “É inadmissível, que o Brasil que tem um dos sistemas financeiros mais sólidos e lucrativos, continue com um dos juros mais altos do mundo. Estes valores não podem continuar tão altos”^{38 39}. Esse discurso, para muitos, era um prelúdio de que o governo passaria a não mais fechar os olhos para os altos lucros do

³⁶ Ainda de acordo com Pinto *et al.*, 2016, muitos começaram a enxergar Dilma como uma ameaça ao modelo capitalista brasileiro de marcante exclusão social (forte concentração de renda alinhada com grande pobreza), a partir do momento em que ela estaria “rompendo o “acordo” entre a cúpula do Partido dos Trabalhadores (PT) (...) e o setor dominante bancário-financeiro brasileiro; e avançando na estratégia desenvolvimentista (...) buscando manter elevadas taxas de crescimento do PIB com a inclusão dos segmentos mais pobres da população brasileira.” (PINTO *et al.*, 2016: 21).

³⁷ Entende-se como *spread* bancário a diferença (sempre positiva) entre a taxa de juros que os bancos cobram ao emprestar dinheiro para tomadores de crédito e a taxa de juros que os bancos pagam para captar seus recursos, ou seja, para quem investe o seu dinheiro naquele banco.

³⁸ A íntegra do discurso de Dilma pelo Dia do Trabalho de 2012 pode ser consultada em G1 (2012).

³⁹ De acordo com os estudos de Marcel Balassiano e Vitor Vidal baseados nos dados do Banco Mundial, o Brasil seria o país com segundo maior *spread* bancário do mundo, perdendo apenas para Madagascar. Um estudo mais detalhado sobre o assunto pode ser encontrado em seu blog do IBRE/FGV (BALASSIANO; VIDAL, 2019).

setor bancário-financeiro brasileiro, endurecendo suas políticas e exigindo uma mudança de postura deste departamento. Cabe ressaltar que reduções expressivas e sustentadas da taxa Selic podem ter um impacto considerável na gestão da dívida pública e na dinâmica dos investimentos privados e do financiamento de longo prazo, tendo em vista o seu papel de taxa básica de juros da economia brasileira.

Ainda no campo da política monetária, Dilma manteve o seu compromisso com o controle à inflação, que se manteve em patamares baixos até 2015. A média do IPCA em seu primeiro mandato foi de 6,17%, enquanto em 2015 a média anual foi de 10,67%, conforme exposto no Gráfico 11. Aqui, cabe ressaltar que a meta de inflação só foi atingida, principalmente nos anos de 2012 e 2013, devido a uma deliberação política do governo Dilma de contenção dos preços administrados que, por sua vez, representam cerca de 22,9% do IPCA. Conforme exposto no texto de Marcelo Curado e Gabrieli Nascimento (2015):

Os principais preços administrados (com sua participação no IPCA) são: produtos derivados de petróleo (5,13%), produtos farmacêuticos (3,37%), transporte (3,27%), planos de saúde (3,19%) e energia elétrica residencial (2,65%). De acordo com o relatório de março de 2014 do BC sobre a evolução dos preços administrados, entre janeiro de 2008 e março de 2014 os preços livres acumularam uma alta de 49,3%, contra 25,6% dos administrados. Energia elétrica e derivados de petróleo tornaram-se símbolos da política de contenção dos preços administrados. No mesmo período indicado no parágrafo anterior, os preços da energia sofreram uma deflação de 2,0%, ao passo que os da gasolina caíram 19%. Nos anos de 2012 e 2013, a política de contenção dos preços administrados foi fundamental para garantir a inflação dentro do limite superior da meta definida de 6,5%. Em 2012, a alta acumulada foi de 6,37% para os preços livres e de 3,59% para os administrados. Em 2013, a política foi ainda mais clara. Os preços livres acumularam alta de 7,06% contra apenas 1,54% dos administrados. (CURADO; NASCIMENTO, 2015: 42)

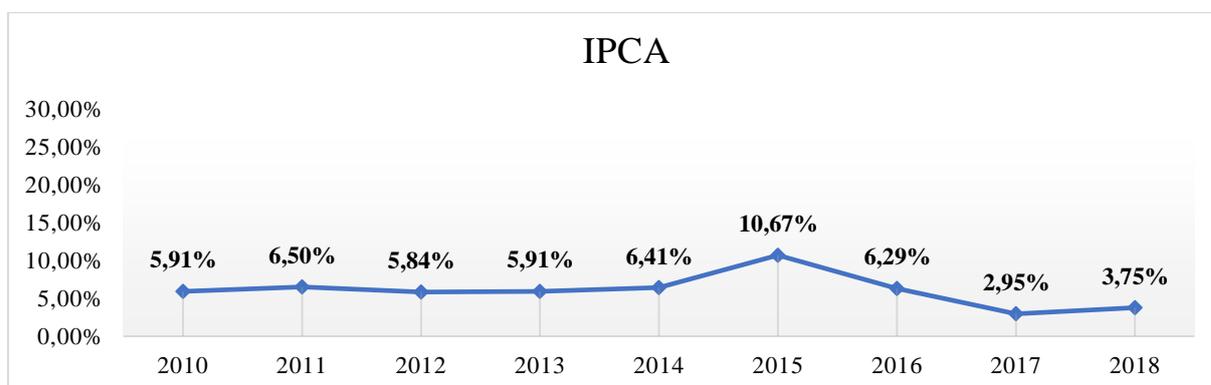


Gráfico 11 – IPCA (IBGE, s/d b).

Dentro da estratégia de crescimento do país, a política cambial passou a sofrer incentivos de desvalorização, a fim de tornar a indústria nacional mais competitiva. Isso fez com que a taxa de câmbio do dólar tivesse um “piso informal”, passando a flutuar acima dos

R\$ 2,00 a partir de meados de 2011. Já no momento de intensificação da crise brasileira, de 2015 em diante, a taxa de câmbio sofreu consecutivas desvalorizações, principalmente devido ao período de grande instabilidade política que o país vivenciou, passando a oscilar acima dos R\$ 3,00, onde se mantém até os dias atuais.

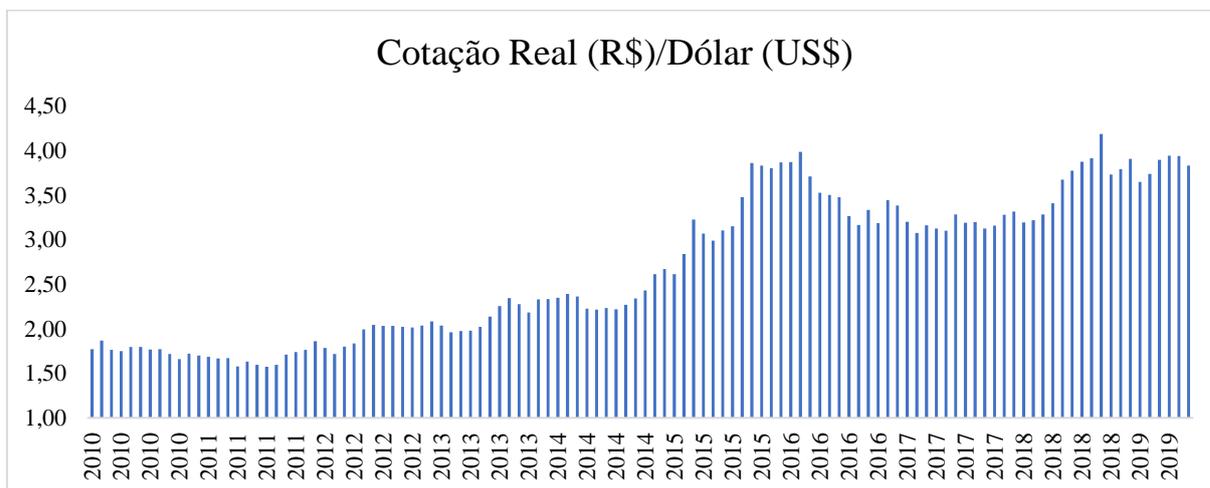


Gráfico 12 – Dólar comercial oficial, índice mensal (BANCO CENTRAL DO BRASIL, s/d b).

Já no campo da política fiscal, ao longo do primeiro mandato de Dilma o Estado se manteve comprometido com o crescimento econômico como prioridade na agenda estatal, mantendo também os incentivos ao capital privado e às políticas sociais, o que indicava que os objetivos de Dilma seriam muito semelhantes aos do governo Lula – continuar fazendo a renda total crescer e atuar de forma com que todos os seus componentes pudessem auferir ganhos em termos reais. No entanto, Dilma efetuou reorientações importantes na gestão da política fiscal, sendo elas bastante alinhadas à agenda FIESP: de forma geral, a principal ideia da ex-Presidente era de conseguir manter o nível de crescimento do país ao substituir paulatinamente os investimentos públicos pelos privados. Nesse sentido, a redução dos investimentos públicos veio acompanhada por três principais incentivos ao setor privado: juros baixos, câmbio desvalorizado e ampliação dos subsídios/isenções fiscais⁴⁰ para os empresários da indústria, além de outras medidas importantes, tais como a redução das tarifas de energia elétrica e do preço dos derivados do petróleo, por exemplo.

Dentre as medidas utilizadas pelo governo na tentativa de manter o PIB em sua trajetória de crescimento, pode-se destacar também a defesa do investimento e do mercado

⁴⁰ Estima-se que o montante de desonerações fiscais concedidas no governo Dilma teria passado de cerca de R\$ 3,6 bilhões em 2011 para R\$ 100,6 bilhões em 2014 (MARQUETTI; HOFF; MIEBACH, 2016).

interno. O governo ampliou a concessão de créditos à CEF e ao BNDES como meio de auxiliar o financiamento dos investimentos por parte do setor privado. Também foram criadas e redesenhadas diversas empresas estatais⁴¹, que teriam como objetivo elaborar e coordenar a execução de projetos e investimentos em áreas consideradas como estratégicas pelo governo. Entretanto, outro ponto que chamou a atenção na atuação de Dilma no âmbito da política fiscal, foi o seu posicionamento de: i) ter como foco central o enfrentamento de problemas institucionais, de infraestrutura e tributários típicos da economia brasileira, partindo do pressuposto de que a insuficiência de infraestrutura é um dos pontos cruciais no gargalo ao investimento e à competitividade da indústria nacional, motivo pelo qual buscou-se atrair o capital privado para aumentar os investimentos em infraestrutura; ii) incentivar o crescimento econômico puxado, principalmente, pelo investimento privado com o auxílio do capital estatal, e também com o incentivo à expansão do crédito por parte dos bancos privados (LOPREATO, 2014). Ainda de acordo com o estudo de Francisco Luiz Lopreato (2014):

O esforço de elevar o crescimento levou o governo a priorizar as concessões ao setor privado (portos, aeroportos, rodovias, trem-bala, saneamento) como meio de atacar o atraso nas áreas de infraestrutura, sem abrir mão da presença estatal. No modelo de privatização de estradas e ferrovias, o capital privado está presente, mas cabe ao BNDES a responsabilidade de financiar os gastos (...). Ou seja, o Estado assume o risco de insuficiência de demanda tentando estimular o investimento privado e solucionar o gargalo do setor. (...) Além disso, o governo ofereceu vantagens tributárias nos investimentos em parcerias público-privadas (...). (LOPREATO, 2014: 243)

Nesse cenário, ficou clara a importância dada por Dilma ao setor industrial e à sua competitividade como ferramentas essenciais para gerar um crescimento sustentável da economia brasileira. Como explicado no capítulo anterior, ao longo dos anos do governo Lula houve uma queda na participação da indústria brasileira no PIB, em detrimento dos produtos primários, o que levou o governo Dilma a direcionar muitos esforços estatais no sentido de recuperar a competitividade e estimular o setor industrial nacional. Como continuidade à PITCE (2003 – 2007) e à PDP (2008 – 2010), o governo lançou o PBM (Plano Brasil Maior) em 2011, cujo objetivo central seria de consolidar e articular “os esforços de política industrial do Governo Federal para o período de 2011 a 2014, com foco no estímulo à inovação e à competitividade da indústria brasileira” (BNDES, 2011). O governo também praticou algumas

⁴¹ Lopreato (2014) cita algumas das mais importantes, como a Telecomunicações Brasileiras S/A (Telebrás), no campo de tecnologia e internet de banda larga; a Empresa de Planejamento de Logística (EBL), no campo infraestrutura de transporte e logística; a Agência Brasileira de Gestão de Fundos e Garantias (ABGF), no campo operações de comércio exterior e obras de infraestrutura de grande porte; a Empresa Brasileira de Pesquisa e Inovação Industrial (EMBRAPPI), no campo de inovação industrial, entre outras.

desonerações fiscais, como descontos sobre o IPI (Imposto sobre Produtos Industrializados) em determinados setores, manteve o Programa de Sustentação do Investimento (PSI) e redesenhou a política comercial do país, passando, por exemplo, a beneficiar fornecedores nacionais nas compras públicas. Em suma, “o alvo da estratégia oficial é reduzir os custos decorrentes da precária infraestrutura do país e da carga tributária, além de avançar na política de inovação e na participação do conteúdo local, de modo a recuperar a força da indústria e o seu poder de impulsionar a economia” (LOPREATO, 2014: 246).

De forma geral, os investimentos públicos passaram por uma fase contracionista entre 1999 e 2005, passando para uma fase expansionista entre 2006 e 2010 e, por fim, sofrendo uma reorientação fiscal de aumento das despesas de subsídios e custeios e de desonerações tributárias entre 2011 e 2014. Levando em consideração o período recente, a taxa de investimentos públicos atingiu o seu auge de 4,6% do PIB em 2010, o que representou um acréscimo de 1,6% p.p. em relação aos 2,9% do PIB verificados em 2006. A partir de 2010, a taxa de investimentos públicos passou a mostrar tendência de estagnação, alcançando uma tendência de queda a partir do último trimestre de 2014. A retração do quinquênio 2011-2015 reverteu quase todo o avanço do período anterior e fez com que a taxa de investimentos públicos retornasse a patamares semelhantes aos de meados dos anos 90 (ORAIR, 2016).

Os dados expostos na Tabela 3 abaixo reforçam o ponto de que houve, de fato, uma desaceleração dos investimentos públicos ainda no primeiro governo Dilma, seguidos por um ajuste fiscal contracionista a partir do segundo mandato da ex-Presidente.

Investimentos públicos (% em bilhões de R\$ de 2015 convertidos pelo deflator implícito do PIB)

| Ano | Governo central | Governo estadual | Governo municipal | Governo geral | Estatais federais | Setor público | PIB |
|-------------|-----------------|------------------|-------------------|---------------|-------------------|---------------|-----|
| 1994 – 1998 | -5,1 | 0,8 | -5,7 | -2,7 | 3,1 | -0,9 | 2,6 |
| 1998 – 2002 | -1,2 | -9,4 | 6,8 | -2 | -1,7 | -1,9 | 2,3 |
| 2002 – 2006 | -0,6 | 1,9 | 0,1 | 0,6 | 0 | 0,4 | 3,5 |
| 2006 – 2010 | 25,4 | 13,8 | 6,1 | 13,5 | 23,2 | 17 | 4,6 |
| 2010 – 2014 | -0,4 | 1,9 | -2,4 | -0,1 | -2,4 | -1 | 2,2 |
| 2011 – 2015 | -6,2 | -3,9 | -2,5 | -4 | -6,9 | -5,2 | 0,3 |

Tabela 3 – Taxa de crescimento ao ano (%) dos investimentos públicos (1994 – 2015) (ORAIR, 2016).

Entretanto, a estratégia usada por Dilma de tentar impulsionar o capital privado para a condução dos investimentos nacionais e superação do gargalo de infraestrutura através da redução dos custos de produção e financiamento foi uma estratégia bastante audaciosa e desafiadora, pois não é nada simples a tarefa de atrair os investimentos privados para as áreas

de interesse (estratégico) do governo e realinhar os parâmetros de rentabilidade dos demais investimentos, principalmente num país onde os lucros do setor bancário-financeiro são historicamente relevantes. Nesse sentido, Dilma desacelerou o ritmo de crescimento dos investimentos públicos em detrimento de incentivos ao setor privado, fazendo com que o sucesso da estratégia do governo ficasse submetido a um alinhamento de expectativas⁴² entre os interesses dos agentes públicos e privados⁴³ e também a um consequente aumento da demanda agregada, que teve um dos seus principais componentes autônomos (o investimento público) reduzido.

Porém, apesar dos incentivos propostos pelo governo, ao ver o nível de demanda total cair, junto com uma queda do nível de utilização e dos seus lucros, os empresários não encontraram motivos para ampliar os seus níveis de investimento como um todo, retroalimentando assim a queda do produto total. No fim, em face à queda da lucratividade das empresas, as desonerações fiscais geraram baixa expansão dos investimentos privados e resultaram em elevado custo fiscal. Conforme exposto por Serrano e Suma (2015):

Como as medidas tomadas desde a metade de 2012 não aumentaram significativamente a demanda agregada final — elas não aumentaram nem o mercado interno nem o externo — os investidores privados naturalmente não encontraram qualquer razão para expandir o investimento e, no final, a nova estratégia reduziu consideravelmente o crescimento econômico. (...) A mudança na orientação da política macroeconômica desde 2011 (...) e o consequente menor crescimento do mercado interno (e também, por razões externas, o das exportações) naturalmente fez o processo acelerador trabalhar no sentido inverso, com uma queda acentuada da taxa de crescimento do investimento privado induzido, numa tentativa de ajustar a criação de nova capacidade produtiva para se adaptar à nova tendência muito menor de crescimento do mercado após 2011. (SERRANO; SUMA, 2015: 4; 14-15)

⁴² Fato este que acabou por não se concretizar. De acordo com os dados da CNI, o índice de confiança do empresário industrial a nível nacional, por exemplo, sofreu uma forte redução de aproximadamente 39,7% entre os meses de janeiro/2010 e dezembro/2014.

⁴³ Lopreato (2014: 246) já havia chamado atenção para este problema ao afirmar que: “Não é trivial reposicionar parâmetros de rentabilidade e atrair o investimento privado. Perde-se a sintonia entre o interesse público e o privado, cresce a incerteza e se acirra o conflito na disputa de posições, dando lugar a uma fase de transição, em que a vontade do setor público não convence o capital privado a impulsionar o gasto, aceitando tomar maior risco e menor taxa de remuneração”.

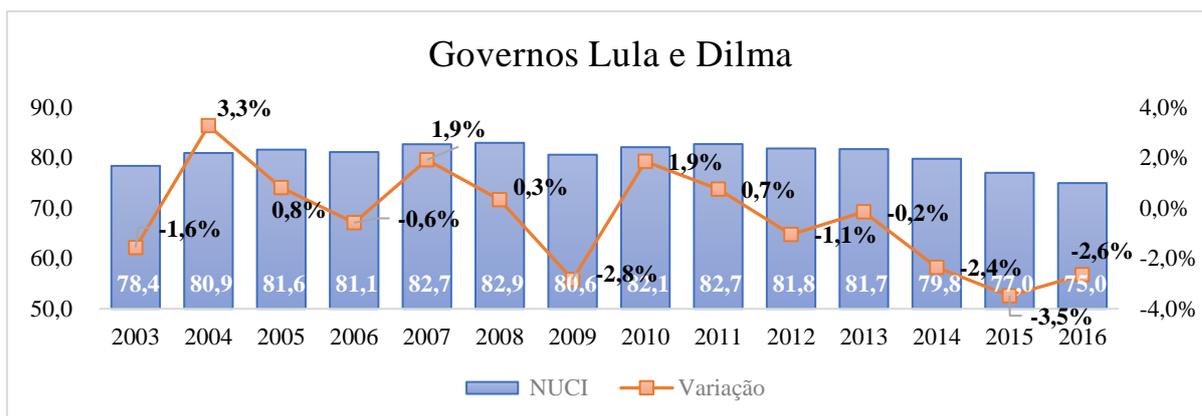


Gráfico 13 – NUCI (Nível de utilização da capacidade instalada) (FIESP, s/d).

Como resultado, o PIB brasileiro apresentou números bastante voláteis no período, conforme é exposto no Gráfico 14, chegando, inclusive, a apresentar resultados negativos expressivos em 2015 e 2016, o que veio a contribuir bastante para a avaliação negativa da gestão econômica realizada por Dilma⁴⁴. O investimento⁴⁵, por sua vez, que vinha de uma alta de 18,8% no último ano do Governo Lula (2010), caiu para 6,9% em 2011 e 0,8% em 2012, se mantendo em patamares negativos entre os anos de 2014 a 2017.

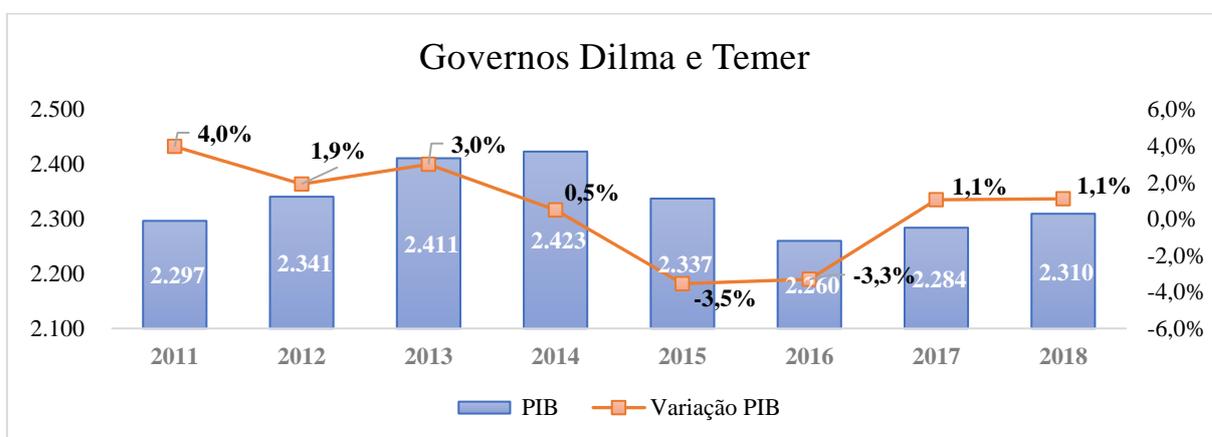


Gráfico 14 – GDP (constant 2010 US\$bi) (THE WORLD BANK, s/d a).

Apesar dos esforços do governo em incentivar os investimentos privados e o crescimento do país, o que houve de fato foi uma grande frustração das expectativas do governo em manter o nível total da demanda. A gestão de Dilma reduziu os investimentos públicos e, ao mesmo tempo, não viu retorno do mercado privado para manter o nível de investimento total

⁴⁴ Reinaldo Gonçalves (2017: 2) em seu trabalho “Conjuntura internacional, falhas nacionais e crescimento econômico” realiza uma análise sobre a queda da renda per capita nacional durante o governo Dilma, defendendo a hipótese de que “o efeito falhas nacionais [**com destaque para as falhas de governo**] responde por mais de 90% enquanto o efeito conjuntura internacional responde por menos de 10% da diferença entre a taxa de referência (taxa de crescimento de longo prazo) e a taxa efetiva de variação do PIB brasileiro” (trecho nosso em destaque).

⁴⁵ Aqui representado pelos dados do IBGE do peso da FBKF em proporções do PIB.

no mesmo patamar dos anos anteriores. Ela também não contou com a mesma fase de bonança internacional com a qual o ex-Presidente Lula pôde governar o país, o que gerou limitações no sentido de condução da política econômica monetária e fiscal. Além disso, Dilma também teve que lidar com a desaceleração dos investimentos de empresas públicas centrais, como a Petrobrás (uma das principais empresas públicas do ponto de vista estratégico-nacional, responsável por cerca de 10% da FBKF do país), por exemplo, que vinha passando por graves problemas financeiros e institucionais desde 2011, principalmente devido à intensificação da “Operação Lava-Jato”, que: i) tinha como foco a própria Petrobrás e grandes de suas parceiras; ii) teve desdobramentos importantes não apenas a nível político, como também a nível econômico. Com isso, a economia nacional passou a apresentar um baixo dinamismo, principalmente a partir da segunda metade do primeiro mandato de Dilma. De 2014 em diante, tal desaceleração deu início a mais recente crise política, econômica e institucional da história do Brasil.

Junto com esse baixo dinamismo a partir de 2014/2015, representado, por exemplo, pela queda do PIB e pelo aumento da taxa Selic, houve também uma redução das taxas de rentabilidade média (ROE) dos principais segmentos dominantes do país, com exceção apenas do setor bancário-financeiro e do setor de alimentos e bebidas. Dentre as grandes empresas que mais sofreram com a desaceleração econômica, podemos citar, por exemplo, o segmento da construção civil, cuja rentabilidade saiu de 15,7%, em 2010 para 1,9%, em 2014; o segmento da indústria de transformação, que saiu de 14,8% em 2010 para 10,2% em 2012; e o segmento de automóveis, camionetas e ônibus, que saiu de 49,2% em 2010 para 14,5% em 2013. Tendo em vista o caráter essencial destes setores na cadeia produtiva brasileira, na geração e garantia de empregos e na sustentação das taxas de investimento privado, pode-se concluir que essa desaceleração acabou por levar a uma trava no processo de acumulação de capital do país⁴⁶. Na mão contrária deste movimento, o único setor que não viu a sua rentabilidade média decrescer foi o segmento bancário-financeiro. Contrariando os ataques diretos e pessoais feitos pela então

⁴⁶ Aqui, cabe ressaltar que “a expectativa de lucro futuro (obtido após a produção e a venda das mercadorias), que leva em conta variações na taxa de lucro presente, é o guia das decisões capitalistas de produzir e investir. Nesse sentido, um aumento (uma queda) na taxa de lucro corrente melhora (piora) as expectativas da lucratividade que tendem a afetar positivamente (negativamente) os planos de investimento das empresas implicando na ampliação do produto e o emprego. Portanto, a taxa de lucro é uma variável central para a tomada de decisão de investir das empresas, sendo determinada pelo padrão de progresso técnico e pela luta de classe entre capital e trabalho” (PINTO *et al.*, 2019: 9-10).

Presidente Dilma, a rentabilidade deste segmento subiu de 20,7% em 2010 para 23,3% em 2014 (PINTO *et al.*, 2016).

De forma geral, essa “queda da lucratividade resultou do aumento da parcela salarial e do declínio da produtividade do capital de pleno emprego” (MARQUETTI; HOFF; MIEBACH, 2016: 22), levando já a um incipiente rompimento da coalizão política estabelecida durante os anos do governo Lula. Ainda de acordo com o estudo de Marquetti, Hoff e Miebach (2016), o principal fator que teria levado à queda da lucratividade seria a parcela de lucro líquido na renda nacional, que teria reduzido de 40,8% em 2003 para 32,9% em 2014. A taxa de lucro, por sua vez, também teria declinado à velocidade de 7% a.a. entre os anos de 2010 e 2014, junto com a queda do Ibovespa. Conforme já exposto anteriormente, o nível de utilização da capacidade instalada (NUCI) e a produtividade potencial do capital também diminuíram no período.

A queda do nível de renda não foi um problema isolado dos setores dominantes (com exceção do setor bancário-financeiro). Pela ótica do trabalhador, a situação também passou a sofrer um maior tensionamento a partir do segundo mandato de Dilma. Apesar da manutenção do discurso petista de defesa dos interesses das classes menos favorecidas e de combate à pobreza e à desigualdade de renda, o fato é que a trava ao processo de acumulação teve consequências negativas para todos os lados da economia. Em linhas gerais, Dilma manteve o compromisso do governo com os principais programas de transferência de renda criados e intensificados nos anos do governo Lula, mas isso não foi o suficiente para manter os resultados positivos para os trabalhadores comparáveis aos verificados na gestão anterior: os ganhos reais de salário mínimo deixaram de ser expressivos a partir de 2014, chegando a sofrer redução em termos reais no ano de 2018; a taxa de desemprego também começou a subir, passando a ocupar os dois dígitos a partir de 2016; e o índice de Gini, por sua vez, também sofreu deterioração, subindo de 52,9 em 2011 para 53,7 em 2016 e 53,3 em 2017. Aqui, cabe ressaltar que os ganhos de salário mínimo reais verificados na gestão de Lula não vieram acompanhados de ganhos reais na produtividade do trabalho, e que a compressão dos lucros dos empresários durante o governo Dilma gerou um agravamento ainda maior do conflito distributivo, pois a lógica das elites nesse momento foi a de comprimir o custo da força de trabalho para manter os seus lucros e tentar recuperar a produtividade do setor.

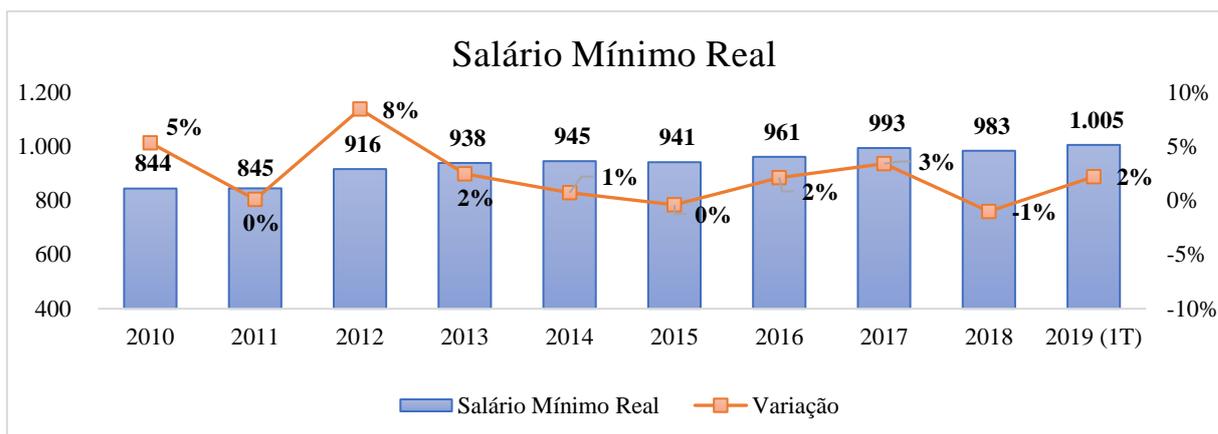


Gráfico 15 – Salário mínimo real (IPEADATA, s/d a).

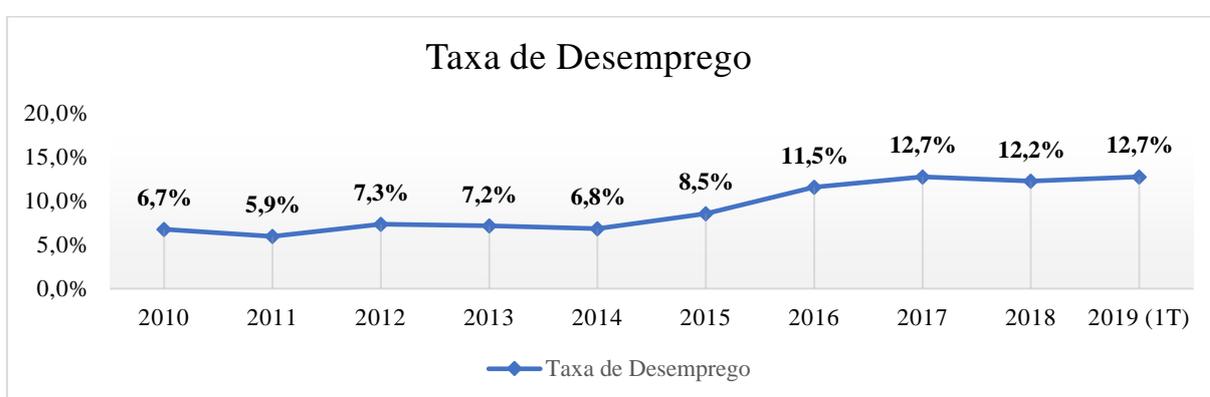


Gráfico 16 – Taxa de Desemprego (IBGE, s/d c).

Dessa forma, a realidade enfrentada pela ex-Presidente foi a de ter que encarar ajustes e desajustes macroeconômicos desde o seu primeiro mandato, fato que foi agravado com o passar dos anos e foi afastando a sua gestão das políticas desenvolvimentistas inicialmente esperadas para um governo petista⁴⁷. Indo de encontro ao proposto por Dilma no início de seu governo, houve aumento dos juros, queda dos investimentos público e privado, queda do nível de emprego e queda nas taxas de rentabilidade. A expansão da desoneração e do crédito subsidiado para as grandes companhias da indústria não foram suficientes para reverter o cenário, servindo apenas para pressionar ainda mais as contas públicas, que já estavam bastante sufocadas, principalmente devido ao aumento da Selic a partir de meados de 2013 e do compromisso do governo com os juros. Esses fatos em conjunto representam os contornos de uma desaceleração econômica que viria a se desdobrar em uma crise de grandes proporções que

⁴⁷ Para maiores detalhes sobre a política fiscal durante o primeiro mandato de Dilma, ver Gentil e Hermann (2015), onde as autoras defendem que houve contenção da expansão de gastos públicos e do investimento já desde o primeiro governo Dilma, que optou por um “programa de concessões de serviços públicos ao setor privado” que não teve muito sucesso (GENTIL; HERMANN, 2015: 14).

estava apenas começando e que se tornaria bastante desafiadora, não só para o governo Dilma, como também para os seus sucessores⁴⁸.

II.2 Governo Dilma (2011 – 2016): “Operação Lava-Jato”, mudança de gestão política e reversão do cenário externo

Vencendo a mais disputada das eleições após a redemocratização, a Presidente Dilma Rousseff foi reeleita no segundo turno com apenas 51,64% dos votos válidos⁴⁹. O cenário da sua reeleição já era um prelúdio do que estava por vir: um povo com sentimento dividido, duplamente abalado tanto pela crise econômica, quanto pela crise política, e um governo que já havia esgotado a sua capacidade de gestão e articulação política, e que tentava pautar uma nova agenda fiscal como último suspiro e esperança de reversão daquele cenário. Sua campanha foi principalmente voltada para as camadas mais pobres da população, com promessas de manutenção das políticas de inclusão social do governo. Esta vitória de Dilma, mais do que nunca, foi amplamente apoiada no legado deixado por Lula em seus anos de governo e nas promessas de Dilma de honrar e manter este legado. A classe média e as grandes elites já se mostravam desconfiadas e não tinham confiança de que a gestão de Dilma seria em prol dos seus interesses, transferindo assim o seu apoio à Aécio Neves durante a campanha eleitoral. Isso deixou claro que o governo não mais tinha a habilidade política de conciliar os interesses das diferentes classes sociais.

Por sua vez, a crise, que já havia dado sinais ao longo do primeiro governo Dilma, se encontrava em crescente aprofundamento e vinha ganhando novas formas: i) pelo lado econômico, a recessão já podia ser verificada com a retração do PIB⁵⁰, o aumento do

⁴⁸ Conforme exposto no trabalho de Dweck e Teixeira (2017), cabe aqui ressaltar o debate que se tem dentro da economia de duas interpretações antagônicas acerca da gestão econômica do primeiro governo Dilma. A primeira é a vertente é a dos economistas liberais ortodoxos e dos novos-desenvolvimentistas, que defendem a tese de que Dilma teria trabalhado com uma política econômica expansionista, com aumento de gastos do governo, intervencionismo estatal e abandono do tripé macroeconômico que, alinhada ao fenômeno de reprimarização da pauta exportadora brasileira, contribuíram para a crise de 2015 – Barbosa Filho e Pessoa (2014), Barbosa Filho (2015), Mesquita (2014), Biasoto e Afonso (2014), Bresser-Pereira, Oreiro e Marconi, 2016, Oreiro e Marconi. Já a segunda vertente, representada pelos economistas heterodoxos, defende que foi a desaceleração da política fiscal e monetária, em comparação aos anos do governo Lula, que contribuiu para a recessão econômica, com um enfoque especial para a redução dos investimentos públicos e para a ineficiência de Dilma em induzir a elevação dos investimentos pelo setor privado – Serrano e Summa (2015, Gobetti e Orair (2015), Orair, Gobetti e Siqueira (2016), Gentil e Hermann (2015).

⁴⁹ Dilma Rousseff (PT) teve 54.501.118 votos válidos, enquanto seu opositor Aécio Neves (PSDB) obteve 51.041.155 votos.

⁵⁰ Houve retração no PIB de 2015 e 2016, em 3,5% e 3,3%, respectivamente, de acordo com os dados do Banco Mundial. Foi a única vez em que o PIB brasileiro sofreu retração durante dois anos consecutivos desde a década de 1960. Já em 2017 e 2018 o PIB apresentou leves sinais de recuperação, marcando 1,1% em ambos os anos.

desemprego e a queda dos níveis de investimento, fatos decorrentes, por exemplo, devido ao fim do ciclo de políticas desenvolvimentistas e da boa articulação entre os diversos setores econômico-sociais brasileiros; ii) pelo lado político, com a continuação e intensificação da investigação política-empresarial decorrente da “Operação Lava-Jato”⁵¹, conduzida pelo então juiz federal e atual Ministro da Justiça Sérgio Moro. Cabe ressaltar que a Lava-Jato contou com um grande apoio da população, que desde as “Jornadas de Junho”⁵² (2013) já vinha se mostrando muito insatisfeita com a gestão pública das esferas municipal, estadual e federal do país como um todo, o que, por sua vez, passou a representar uma incapacidade do PT de manter os movimentos sociais sob controle.

Neste cenário de crise, diversas poderiam ser as atitudes tomadas pelos gestores de políticas públicas. Entretanto, dada a articulação do bloco no poder brasileiro e de seus representantes junto ao cenário político, a pressão era para que o governo não usasse de políticas anticíclicas e fosse em direção a um novo ajuste fiscal, também associado a reformas neoliberais (pró-capitalistas) – principalmente a reforma da previdência, mudanças nas leis trabalhistas e ampliação da terceirização. Entretanto, nenhuma agenda pautada pelo governo Dilma conseguiu apoio suficiente no Congresso e no Senado. Nem mesmo os membros da sua coligação política estavam apoiando o governo naquele momento. Em completa oposição ao que se viu nos anos do governo Lula, não somente a economia havia estagnado, como também a capacidade pessoal de Dilma⁵³ em dialogar com deputados, senadores, ministros e empresários, engessando qualquer oportunidade de articulação política e de desentrelaçamento ao processo de acumulação da economia brasileira. Foi dessa forma que chegou ao fim o ciclo de estabilidade político-econômica do período caracterizado pelo “Lulismo”⁵⁴, seja pela trava ao

⁵¹ Operação da Polícia Federal (PF) iniciada em 17 de março de 2014, cujo objetivo seria o de apurar possíveis esquemas de lavagem de dinheiro que teriam movimentado cifras no montante dos bilhões de reais em propina. É a maior investigação de corrupção da história do Brasil e teve o seu foco voltado para a Petrobrás e seus funcionários, as grandes empreiteiras que prestavam serviços para as estatais, operadores financeiros e agentes políticos que participavam do esquema. Maiores detalhes podem ser obtidos diretamente no site do Ministério Público Federal (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, s/d) .

⁵² As “Jornadas de Junho” foram uma série de manifestações populares que ocorreram em todo o Brasil de forma intensa entre abril e julho de 2013. No dia 20 de junho de 2013, estima-se que a manifestação tenha levado aproximadamente 1,5 milhão de pessoas às ruas em mais de 120 cidades do país. Dentre as principais reivindicações estão a redução do custo do transporte público, a melhora na qualidade dos serviços públicos (tais como a saúde e a educação), e a indignação pública com a corrupção cada vez mais evidente nos grandes nomes da política brasileira.

⁵³ No trabalho de Pinto *et al.* (2016) há a defesa da teoria de que ex-Presidente Dilma teria tentado “enquadrar” toda a “cena política” e o “bloco no poder” do capitalismo brasileiro, realizando mudanças estruturais no processo de acumulação do país.

⁵⁴ Expressão cunhada por André Singer (2009) que expressa, entre diversos significados, uma forma de governar especificamente atribuída ao ex-Presidente Lula, onde houve uma “expectativa de um Estado o suficientemente

processo de acumulação, seja pelo tensionamento do conflito de classes (tanto no sistema político-partidário, quanto no bloco no poder), o que não mais permitiu a acomodação do conflito distributivo e a coalizão de interesses entre a burguesia, o setor financeiro e os movimentos sindical e popular (PINTO *et al.*, 2016).

No meio deste fogo cruzado, Dilma sucumbiu à pressão das classes dominantes e efetuou medidas de caráter ortodoxo. A taxa Selic subiu progressivamente, chegando a alcançar 14,25% entre julho de 2015 e outubro de 2016, os novos Ministros da Fazenda e do Planejamento ficaram responsáveis por implementar e pôr em andamento ajustes fiscais de grandes ordens (inclusive na saúde e na educação) e houve também a proposição de novos ajustes nas leis trabalhistas (com redução de direitos dos trabalhadores), por exemplo. Tais medidas restritivas contribuíram para retroalimentar a crise econômica e aprofundar a recessão: o PIB sofreu retração considerável, conforme observado no Gráfico 14, e os investimentos também desaceleraram em -14,0% e -12,0% nos anos de 2015 e 2016, respectivamente. Fica claro que as escolhas de Dilma acabaram por não surtir o efeito esperado no nível da demanda agregada, gerando um duplo efeito de agravamento da crise e da situação fiscal do país, tendo em vista a baixa expectativa dos agentes e a queda na arrecadação causada pela desaceleração da atividade econômica em curso. Porém, esse fato isolado não explica por completo o tamanho da crise estrutural que o Brasil passou a enfrentar a partir de 2015. Para melhor compreender a estagnação na qual o país entrou, também se faz necessário avaliar a situação das contas externas brasileiras, que se deterioraram de forma rápida e significativa nos últimos anos.

Conforme mencionado anteriormente, durante o período de Lula a bonança internacional ajudou e muito a aliviar a restrição externa das contas brasileiras e a acomodar o conflito distributivo tipicamente associado à economia nacional, permitindo assim que o governo ampliasse os seus gastos e que a renda total crescesse, bem como os seus componentes de lucros e salários. No entanto, durante o período de Dilma houve uma abrupta reversão desse cenário internacional e dos termos de troca, que despencaram em 2015 e geraram efeitos negativos em termos de renda, câmbio e balanço de pagamentos.

forte para diminuir a desigualdade, mas sem ameaçar a ordem estabelecida” (2009: 84) e de “executar o programa de combate à desigualdade dentro da ordem” (2009: 96).

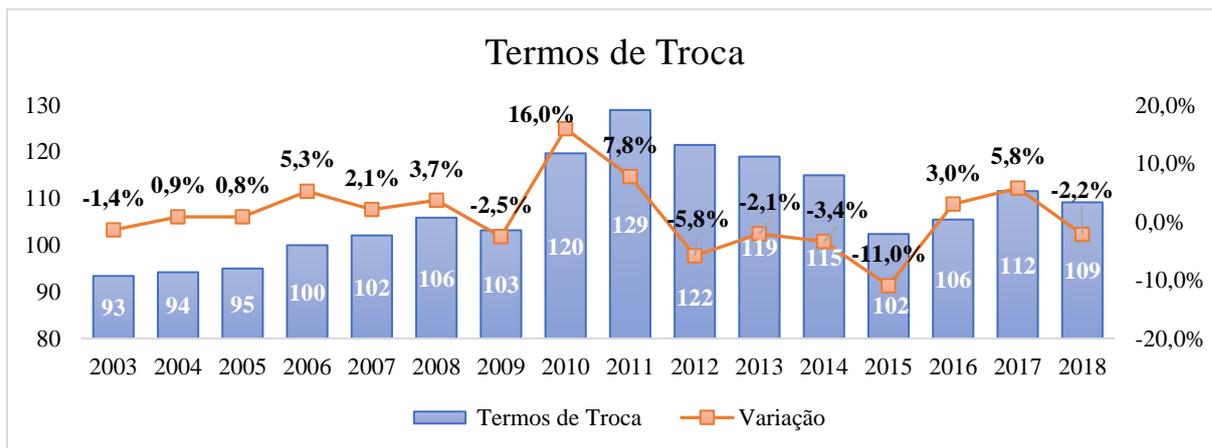


Gráfico 17 – Termos de troca – índice (média 2006 = 100) (IPEADATA, s/d).

Essa reversão está intimamente ligada ao volume de liquidez internacional e ao preço das *commodities*⁵⁵ que, apesar de não estarem no mesmo patamar do ano de 2008, se mantiveram em relativa alta até 2014, mas sofreram forte retração a partir de 2015, prejudicando, principalmente, os países exportadores de produtos primários, como o Brasil, e limitando ainda mais o espaço de manobra da gestão econômica de Dilma. O *déficit* da conta de rendas e da conta de serviços foi aprofundado, assim como o saldo em conta corrente, que sofreu forte deterioração, principalmente devido à maior desvalorização do Real frente ao Dólar, à queda das exportações a partir de 2014/2015, à rigidez das importações brasileiras e às perdas do comércio de combustíveis (BIANCARELLI *et al.*, 2017).

Em suma, a desaceleração da China e os reflexos da crise internacional de 2008 nos países centrais, com retorno das políticas de austeridade, fizeram um duplo movimento negativo para o Brasil, tanto em termos de preço, quanto de quantidade das *commodities* exportadas, gerando assim

dificuldades na realização das mercadorias no plano do mercado mundial. (...) que afetou negativamente a renda, o balanço de pagamentos, o câmbio e os investimentos, sobretudo os das indústrias de *commodities* intensivas em capital (petróleo e gás, siderurgia, papel e celulose, mineração, etc.) que possuem importante participação na economia brasileira. (PINTO *et al.*, 2019: 9)

⁵⁵ Nesse momento, o contexto internacional era de aumento das taxas de juros norte-americanas, que subiram de 0,25% para 0,50% em dezembro de 2015, elevando gradativamente em 0,25 pontos percentuais de tempos em tempos, chegando a 2,50% em dezembro de 2018. A economia chinesa também sofreu desaceleração devido a uma mudança de padrão interno, revertendo assim os efeitos positivos causados pelo “Efeito China” durante a primeira década dos anos 2000. E, por fim, houve também a crise da zona do euro. Estes fatos em conjunto se traduziram numa redução da liquidez internacional no período analisado.

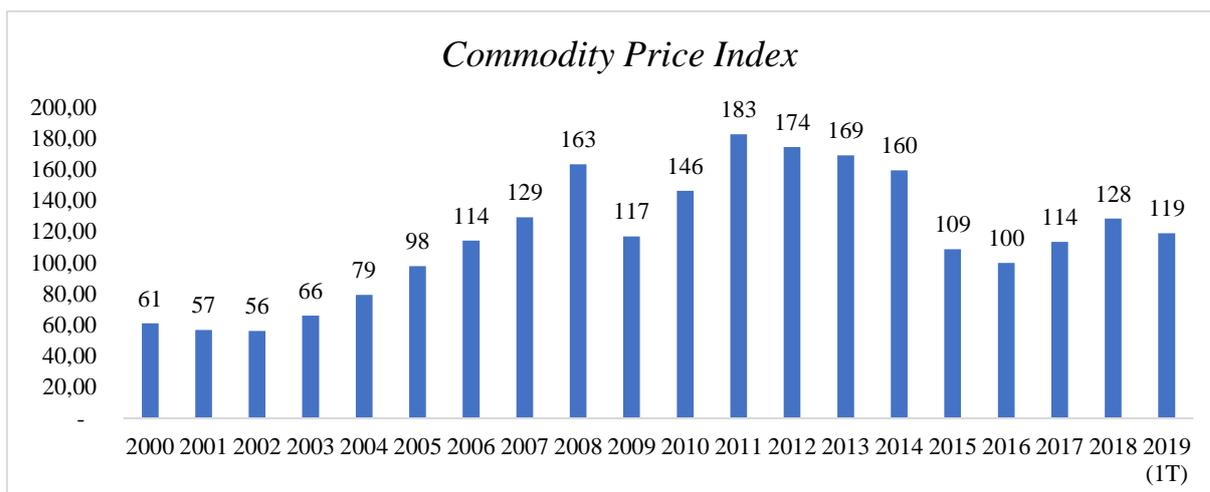


Gráfico 18 – All Commodity Price Index, 2016 = 100, includes both Fuel and Non-Fuel Price Indices (FMI, s/d).

O conjunto destes três principais elementos – i) desaceleração econômica; ii) restrição externa; e iii) entraves institucionais – geraram impactos catastróficos para as contas brasileiras e para a gestão política de Dilma. O *superávit* primário sofreu redução entre 2009 e 2013 (exceto em 2011), se comparado ao período anterior (2003 a 2008), passando, inclusive, a apresentar níveis negativos a partir de 2014: -0,6% em 2014, -1,2% em 2015 e -2,4% em 2016. Este fenômeno é um resultado do duplo problema de queda na arrecadação de imposto devido à crise e de aumento das despesas primárias do governo em percentuais do PIB de 2012 em diante. Entretanto, cabe ressaltar que a queda na taxa de crescimento do PIB foi mais expressiva do que a queda na taxa de crescimento das despesas federais, o que gerou um aparente aumento das despesas em proporção do PIB nos últimos anos. Isso reforça a tese de que o governo Dilma praticou políticas fiscais restritivas desde o seu primeiro mandato e, ainda assim, não foi o suficiente para manter as contas públicas sob controle⁵⁶ (DWECK; TEIXEIRA, 2017).

Por fim, há muitas controvérsias sobre o que de fato teve um efeito dominante nos infortúnios vividos por Dilma ao longo dos anos de 2011 a 2016 e nos resultados observados na economia brasileira no período em destaque. Por um lado, há quem afirme que os fatores endógenos, principalmente oriundos do intervencionismo estatal e da “Nova Matriz Econômica” dos governos Lula e Dilma⁵⁷, é que foram os principais responsáveis pela atual crise econômica. Por outro lado, há uma gama de economistas heterodoxos que enxergam a queda da demanda e dos gastos autônomos como sendo os principais responsáveis pela crise.

⁵⁶ Para mais detalhes sobre as contas públicas dos governos Dilma, com apresentação dos pontos de continuidade e ruptura com relação aos governos Lula, ver Dweck e Teixeira (2017).

⁵⁷ Para mais detalhes sobre a discussão, recomenda-se a leitura da resposta a Bráulio Borges, também no Blog do IBRE (PESSOA, 2017).

Saindo em defesa dos que acreditam que os fatores exógenos teriam um efeito dominante nos impactos negativos sobre a economia brasileira, temos a coluna de Bráulio Borges (2017) no Blog do IBRE, onde estima-se que:

(...) nem toda desaceleração resultava de “*bad policy*” (incompetência), com parte importante dela sendo explicada por “*bad luck*” (azar). (...) entre 40 e 60% da desaceleração do crescimento do PIB brasileiro em 2012-2016 parece ter refletido fatores exógenos (internacionais e domésticos), outros 30% decorreram de uma provável subestimação do crescimento neste período. O restante (cerca de 10% a 30%) poderia ser atribuído a erros de política e a outros fatores não identificados claramente. (BORGES, 2017)

Dentre os fatores exógenos mais destacados no texto, tem-se que a queda dos preços das *commodities* (com ênfase para o colapso do preço do petróleo a partir de 2014), os impactos políticos e econômicos da Lava-Jato e as questões hídrico-energéticas teriam sido peças-chaves para entender o fraco desempenho macroeconômico brasileiro no período em discussão.

II.3 Fim do Governo Dilma, *Impeachment* (2016), Governo Temer (2016 – 2018) e Governo Bolsonaro (2019 – dias atuais): Crise do padrão de acumulação brasileiro e fim do “jogo de ganha-ganha”

A combinação de uma forte crise econômica com a crise política-institucional (de representação política e de atrito entre a relação público x privado) vivida pelo Brasil a partir de 2014 deu a essa crise características estruturais, seja ao engessar as possibilidades de movimentação política e econômica do governo Dilma, seja ao esgotar a sua capacidade de transformação. O Planalto já havia perdido sua base no Congresso e a imagem do Partido dos Trabalhadores se desmoralizava um pouco mais a cada nova fase da “Lava-Jato”⁵⁸ (PINTO *et al.*, 2016).

A crise ganhou um caráter estrutural que tornou os atuais instrumentos econômicos e políticos disponíveis insuficientes para geri-la e debelá-la. Nesse contexto, as forças sociais (...) não necessariamente atuam de forma articulada e muitas vezes movem-se por interesses imediatos (individuais ou corporativos) dispersos. Isso ocorre em virtude (i) da separação expressiva entre o “poder de classe” (bloco no poder) e o “poder de Estado”, conforme apontou Marx (2011) no 18 Brumário de Luís Bonaparte, e da (ii) perda de legitimidade das instituições, que continuam existindo materialmente, mas perdem a capacidade de reduzir incertezas e incentivar os avanços das ações humanas econômicas, sociais e políticas coordenadas. Com isso, impede-se qualquer padrão de formação de expectativas econômicas e políticas a respeito

⁵⁸ Dentre os seus principais agentes políticos presos pela “Operação Lava-Jato”, tivemos o ex-Presidente Lula, preso em abril de 2018, André Vargas (ex-deputado federal), Delúbio Soares e João Vaccari Neto (ex-tesoureiros) e José Dirceu (ex-deputado estadual e federal, ex-Ministro e ex-Presidente do PT).

do dever, criando um encurtamento das decisões e dificultando tanto os investimentos como a formação de consensos políticos mínimos. (PINTO *et al.*, 2019: 4)

Foi por meio desta estagnação econômica e política que as atenções de todas as instituições do país se voltaram para o processo de *impeachment* da ex-Presidente Dilma. O processo teve início no dia 2 de dezembro de 2015, liderado pelo então presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha⁵⁹, a partir de uma denúncia por crime de responsabilidade fiscal⁶⁰ feita pelo procurador de justiça Hélio Bicudo e demais advogados. O processo se estendeu ao longo do ano seguinte e teve fim no dia 31 de agosto de 2016, resultando na cassação do mandato de Dilma Rousseff e na posse do então Vice-Presidente, Michel Temer⁶¹ (PMDB), que teve pouco espaço de atuação e também não teve sucesso em pautar uma reunificação política no país ou em destravar o processo de acumulação. O país seguiu em “estado de espera”, com as expectativas dos agentes congeladas aguardando o resultado das eleições de 2018.

Nesse contexto, o *impeachment* de Dilma em 2016, a prisão de Lula em 2018, o resultado conservador das eleições presidenciais de 2018⁶² e todos os seus desdobramentos representaram muito mais do que o simples esgotamento da capacidade de transformação e da opinião pública do PT, que perdeu o seu prestígio e o seu espaço na cena política. Eles representaram a perda de credibilidade das instituições brasileiras e o fim de um projeto de nação social-desenvolvimentista comprometida com: i) a importância estratégica dos investimentos públicos; ii) o crescimento total da renda, dos lucros e dos salários; iii) as políticas sociais e redistributivas. Essas pautas deixaram de figurar na agenda central do

⁵⁹ Tradicional político brasileiro que foi preso pela PF (Lava-Jato) em outubro de 2016 e condenado pela justiça em março de 2017 pelos crimes de lavagem de dinheiro, corrupção passiva e evasão de divisas.

⁶⁰ Dilma foi oficialmente acusada de ter infringido as leis orçamentária e de improbidade administrativa por suposto uso de “pedaladas fiscais” em sua gestão. Entretanto, seu *impeachment* foi intimamente ligado ao andamento da “Operação Lava-Jato”, a acordos políticos e ao sentimento de anti-petismo que se instalou no país de 2015 em diante devido à crise estrutural que o país passava.

⁶¹ Temer, de forma muito oportuna, já havia sinalizado um rompimento da coligação entre o PT e o PMDB desde uma carta pessoal enviada à Dilma em 7 de dezembro de 2015, onde ele declarava que: “Tenho mantido a unidade do PMDB apoiando seu governo usando o prestígio político que tenho advindo da credibilidade e do respeito que granjeei no partido. Isso tudo não gerou confiança em mim. Gera desconfiança e menosprezo do governo. (...) PMDB tem ciência de que o governo busca promover a sua divisão, o que já tentou no passado, sem sucesso. A senhora sabe que, como Presidente do PMDB, devo manter cauteloso silêncio com o objetivo de procurar o que sempre fiz: a unidade partidária. Passados estes momentos críticos, tenho certeza de que o País terá tranquilidade para crescer e consolidar as conquistas sociais. Finalmente, sei que a senhora não tem confiança em mim e no PMDB, hoje, e não terá amanhã. Lamento, mas esta é a minha convicção” (MICHEL TEMER, 2015).

⁶² As eleições de 2018 polarizaram o conflito político entre os “anti-petistas” e os “anti-bolsonaristas” e culminaram na eleição do atual Presidente da República, Jair Bolsonaro (PSL), com 55,13% dos votos válidos, em oposição ao candidato Fernando Haddad (PT), que substituiu Lula devido à proibição de sua candidatura pelo TSE. Jair Bolsonaro é ex-militar, ex-deputado federal e um político famoso por sua posição conservadora.

Governo Federal, sendo substituídas por pautas neoliberais que prometiam um verdadeiro milagre econômico, como se bastasse tirar o PT do poder para que o Brasil voltasse a caminhar para frente: “Após 30 anos em que a esquerda corrompeu a democracia e estagnou a economia, faremos uma aliança da ordem com o progresso: um governo Liberal-Democrata. (...) O problema é o legado do PT de ineficiência e corrupção” (Proposta de Governo – Bolsonaro 2018⁶³).

O fim do ciclo de bonança do PT marca o início de um ciclo de crise do padrão de acumulação da economia capitalista brasileira, que passou ser tensionado por todas as camadas sociais. Excetuando o setor bancário-financeiro, todos os estratos da população sofreram com: i) a queda das suas rendas em termos reais⁶⁴; ii) a queda do nível do produto e demanda da economia; iii) as incertezas nas expectativas dos agentes com relação ao plano de governo e a recuperação econômica do país; iv) um ambiente pouco propício a investimentos; v) reduções na geração de empregos e na garantia de direitos dos trabalhadores. Principalmente para as camadas mais pobres da população, uma melhora na distribuição de renda parece agora ainda mais distante, tendo em vista o andamento da reforma da previdência, as mudanças na CLT e as prioridades econômicas pautadas pela nova gestão do Planalto. Pela ótica da classe média e das grandes elites a situação também permanece crítica com as baixas projeções do PIB e as baixas taxas de retorno dos investimentos produtivos, ainda muito estagnados pela desaceleração da economia em termos reais, pelo entrave das reformas tributárias em andamento no Congresso e pelo estado de expectativas pouco promissor dos agentes em geral. Esta crise do padrão de acumulação brasileiro é uma crise de caráter estrutural – com características, simultaneamente, econômicas, políticas, institucionais e sociais.

O padrão do “jogo de ganha-ganha”, antes representado por uma estratégia de crescimento puxada pela demanda interna, pelo alívio das restrições externas e pela acomodação do conflito distributivo, também chegava ao seu fim. O acirramento do conflito de distribuição das parcelas da renda mais uma vez ganha espaço num momento político onde os esforços do governo estão fortemente concentrados em fazer o país voltar a crescer, elevando

⁶³ Para uma análise até os dias atuais (maio/2019), recomenda-se a leitura do trabalho de Pinto *et al.* (2019).

⁶⁴ Vale lembrar que a queda da renda em termos reais gera uma pressão da elite por um redimensionamento entre capital e trabalho, pois a compressão na margem de lucro dos empresários gera um incentivo a reduzir o valor da força de trabalho, que não vinha apresentando ganhos de produtividade expressivos no período.

assim a renda total, porém sem maiores preocupações em como e por quem essa renda será posteriormente repartida.

Em um relatório de 2018 da Oxfam (“País Estagnado: um retrato das desigualdades brasileiras”) já pode ser evidenciada uma mudança na trajetória de combate das desigualdades sociais no Brasil, que em 2017 caiu da 10ª para a 9ª posição de país mais desigual do mundo em termos de desigualdade de renda:

Em 2017, o Brasil parou de reduzir desigualdades. Desde a promulgação de nossa Constituição em 1988, o país caminhou, durante uma parte do tempo, em busca de reduzir a distância entre o topo e a base da pirâmide social, sobretudo pela melhoria das condições de vida dos mais pobres. (...) Desde 2002, o índice de Gini da renda familiar per capita (...) tem sistematicamente caído de um ano para outro, o que não foi observado entre 2016 e 2017. No ano passado, também pela primeira vez nos últimos 15 anos, a relação entre renda média dos 40% mais pobres e da renda média total foi desfavorável para a base da pirâmide. (OXFAM, 2018: 15)

O relatório de desigualdade mundial divulgado pelo *World Inequality Lab* em 2018 também reforça este mesmo ponto ao apresentar dados que sugerem que o 1% da população mais rica do Brasil concentra aproximadamente 27,8% de toda a renda do país, enquanto que os 10% mais ricos concentram aproximadamente 55,3% da renda. Estes dados demonstram que o Brasil é um dos 5 países do mundo em que o 1% mais rico da população recebe mais de 15% do total da renda, juntamente com a África do Sul, a Argentina, a Colômbia e os Estados Unidos. Sendo assim, a crise do padrão de acumulação brasileiro e a escolha democrática do projeto de nação eleito em 2018 tendem a agravar este quadro e dificultar a busca de uma distribuição de renda com maior equidade no Brasil pelos próximos anos.

CONCLUSÃO

O Brasil, que durante os anos 2000 chegou a figurar como uma das 6 maiores economias do mundo e como uma das grandes promessas de combate à pobreza e à desigualdade social, hoje, navega em mares de grandes incertezas. A vitória do PT nas eleições de 2002 representou o início de um ciclo muito importante na história da economia brasileira: o de crescimento econômico combinado com grandes ganhos em termos de inclusão social. Este ciclo teve um impacto enorme não só em termos financeiros, mas em termos de legitimidade coletiva, pois foi um dos poucos governos em que grande parte da população se sentiu devidamente representada e valorizada. Porém, este ciclo chegou ao fim com uma forte crise econômica, política e institucional que o país passou a enfrentar a partir de 2014 e que ainda não encontrou um ponto de inflexão para uma nova trajetória de crescimento, a qual ainda não podemos afirmar se será com mais ou menos inclusão social que a anterior.

O que se pôde observar no período de crescimento de 2002 e 2014 é que ambos os governos do país tentaram pôr em prática um conjunto de políticas fiscais e monetárias que, apesar de distintas, tinham o mesmo objetivo de fazer com que o país tivesse um crescimento sustentável e liderado pela demanda, com ganhos em termos reais dos lucros e salários, bem como implementar um conjunto de políticas sociais e de transferência de renda responsáveis por melhorar as condições de pobreza e distribuição de renda do país, cujas características histórica-estruturais são bastante desfavoráveis às camadas mais pobres da população. Apesar de terem objetivos bastante parecidos e de teoricamente serem da mesma base política, os dois governos terminaram com uma avaliação bastante diferente: enquanto Lula terminou a sua gestão como o grande “pai dos pobres” e aclamado por todos as camadas sociais, Dilma teve o seu governo interrompido e sofreu diversas e duras críticas por sua forma de conduzir a política e a economia do Brasil.

Como foi exposto ao longo deste trabalho, Lula e Dilma fizeram escolhas de políticas fiscais e monetárias distintas ao longo de seus governos. O ex-Presidente Lula (2003 a 2010) conseguiu um bom desempenho em termos de crescimento econômico e redução das desigualdades sociais, principalmente devido a um conjunto de fatores internos e externos que possibilitaram uma trajetória de crescimento com acomodação do conflito distributivo, dentre os quais podemos destacar:

- i) No campo das políticas internas, Lula optou por uma política fiscal mais expansionista, contando com um ambiente econômico bem mais favorável aos investimentos públicos e privados, que se mantiveram em alta e puxaram o crescimento para cima;
- ii) Junto com isso, tivemos as suas importantes políticas de transferência de renda e aumento na oferta de crédito, que retiraram milhões de pessoas da extrema miséria e que contribuíram para elevar o nível de consumo das famílias, o que, por sua vez, também ajudou a puxar os investimentos privados dos empresários e o crescimento para cima;
- iii) No cenário externo, tivemos um período de *boom* das exportações, fortemente associado à melhora nos termos de troca do Brasil e ao “Efeito China”, que permitiram que as contas do país se mantivessem adequadas e que as políticas expansionistas do governo pudessem ser postas em práticas sem, no entanto, “esbarrar” em restrições externas. Lula soube aproveitar do momento de bonança internacional e o Brasil teve um desempenho excepcional de suas contas externas no período, mesmo com uma alta nas importações. Principalmente no primeiro governo Lula, o desempenho do cenário externo brasileiro foi dominante sobre a demanda interna e foi o grande responsável pelo bom resultado da economia nacional;
- iv) Estes fatores, em conjunto, fizeram com que a renda do país crescesse e que os principais indicadores macroeconômicos tivessem uma melhora. As margens de lucro e os salários tiveram bons ganhos em termos reais e não houve a necessidade de atrito, seja entre capital e trabalho, seja entre as diferentes formas de capital. Lula fez uma gestão claramente conciliadora, conseguindo atender aos interesses dos diversos estratos sociais. Essa foi a principal característica do padrão de acumulação da economia capitalista brasileira no período, também conhecido como “jogo de ganha-ganha”.

Por outro lado, a ex-Presidente Dilma (2011 – 2016) teve que enfrentar o início de uma desaceleração econômica ainda durante o seu primeiro governo, já não conseguindo verificar os mesmos ganhos em termos de crescimento e de redução das desigualdades sociais conforme foi visto no governo anterior. Este foi o resultado de escolhas de políticas econômicas

inadequadas e de um cenário externo já não tão favorável, o que tornou as contas brasileiras bem mais “apertadas” e sem grandes espaços para manobras políticas. Dentre os principais fatores internos e externos que ajudam a explicar a crise atual do padrão de acumulação da economia brasileira, podemos destacar:

- i) No campo das políticas internas, Dilma optou por uma política fiscal menos agressiva e focada na infraestrutura do país, para que assim os investimentos públicos pudessem ser paulatinamente substituídos pelos investimentos privados. Porém, devido à queda do nível de produto total e à queda do nível e utilização da capacidade industrial, essa estratégia não foi “comprada” pelo setor privado, e a economia passou a sofrer uma desaceleração nos níveis totais de investimento;
- ii) Com a desaceleração, houve queda no nível de emprego e aumento do endividamento, o que levou a uma queda no consumo das famílias, o que, por sua vez, puxou a renda do país para baixo. Apesar de ter mantido o seu compromisso com os programas de transferência de renda, usando isso como um grande trunfo durante as eleições de 2014, o nível dos programas sociais não foi intensificado e o seu poder multiplicador na economia começou a encontrar limitações;
- iii) O cenário externo passou a sofrer uma rápida deterioração, com a reversão dos termos de troca e com o fim de alta na liquidez internacional, tanto pela desaceleração da China, quanto pelo aumento das taxas de juros norte-americanas. Chegou ao fim o ciclo de bonança internacional com a qual o ex-Presidente Lula pôde governar o país. Nesse cenário, a escolha de Dilma em seu segundo mandato de manter as políticas restritivas ao invés de atuar com políticas anticíclicas acabou por retroalimentar a crise e dificultar a situação do país;
- iv) A “Operação Lava-Jato” também trouxe grandes dificuldades em termos político-institucionais para o governo de Dilma. Ao expor na mídia escândalos dos gestores públicos e de grandes empresas privadas ocorridos nos anos de governo do PT, a opinião pública de favorabilidade ao governo foi se deteriorando rapidamente, bem como a capacidade de articulação política da

Presidente Dilma, que não conseguia pautar mais nenhuma agenda no Congresso;

- v) O PIB passou a sofrer retração, as margens de lucro estavam comprimidas, o desemprego passou a crescer e o Executivo não tinha mais como governar. A crise já era estrutural e toda a população se mostrava insatisfeita não apenas com a Dilma, mas com o PT como o todo, criando um sentimento nacional de “anti-petismo” que foi o grande condutor do processo de *impeachment* e das eleições de 2018.

O conflito distributivo estava novamente presente em nossa sociedade, tanto entre as parcelas de capital e trabalho, quanto entre os setores produtivo e bancário-financeiro. Em outras palavras, o padrão do “jogo de ganha-ganha” havia chegado ao fim. Com um cenário macroeconômico em deterioração, o setor produtivo viu bastante dificuldade em manter e aumentar as suas margens de lucro, comprimindo assim os salários e pressionando o governo a promover reformas na previdência, na CLT e na Justiça do Trabalho, alternativamente. Os trabalhadores, por sua vez, foram obrigados a encarar um ambiente bastante desfavorável, com aumento do desemprego, estagnação dos salários reais e ameaças aos direitos adquiridos e consolidados através da CLT.

Nesse sentido, cabe ressaltar que ambos os governos Lula e Dilma fizeram uma escolha de promover uma maior inclusão social principalmente pela via do consumo, e não pela via de uma mudança real nas estruturas produtivas e de classes do país. Isso fez com que a continuidade da melhora na distribuição de renda do Brasil, intensificada no início dos anos 2000, ficasse condicionada a variáveis internas e externas que não estão dadas na economia e que não estão diretamente sob controle do Governo Federal, ficando assim submetidas às decisões dos próximos programas de governo e ao resultado do desempenho macroeconômico e de setor externo da economia brasileira. Conforme mencionado anteriormente, 2017 foi o primeiro ano em que o Brasil parou de reduzir a sua desigualdade social, o que demonstra que as prioridades do atual governo agora são outras e que o conflito distributivo deverá voltar a ser uma pauta importante na luta das próximas gerações, caso o Brasil queira buscar uma melhor condição de vida para o seu povo nos próximos anos.

Os desafios dos próximos governos para a condução da economia brasileira serão tanto no sentido de encontrar uma trajetória de crescimento sustentável, quanto no sentido de buscar

uma forma de reduzir as desigualdades sociais sem, no entanto, esbarrar nas travas da estrutura de classes do Brasil, onde tradicionalmente as grandes elites auferem lucros exorbitantes se comparados ao rendimento médio da maioria da população. Esse desafio não será trivial para os próximos líderes do Governo Federal e certamente será um dos temas centrais dos projetos de nação das próximas propostas eleitorais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABDI. **Política Industrial**. Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial, s/d. Disponível em: <https://old.abdi.com.br/paginas/politica_industrial.aspx>. Acesso em: 31 jul. 2019.

ALVARENGA, Darlan; SILVEIRA, Daniel. **PIB do Brasil cai 0,2% no 1º trimestre e tem primeira retração desde 2016**. G1, publicado em 30 de maio de 2019. Sítio da Internet. Disponível em: <<https://g1.globo.com/economia/noticia/2019/05/30/pib-do-brasil-cai-02percent-no-1o-trimestre-diz-ibge.ghtml>>. Acesso em: 31 jul. 2019.

BALASSIANO, Marcel; VIDAL, Vitor. **A parcimônia com o mercado de crédito**. 22 mai. 2019. Blog do IBRE. Disponível em: <<https://blogdoibre.fgv.br/posts/parcimoniam-com-o-mercado-de-credito>>. Acesso em: 31 jul. 2019.

BALTAR, P. E de A. et. al. Trabalho no governo Lula: Uma reflexão sob recente experiência brasileira. **Carta Social e do Trabalho**, n. 12, out./dez. 2010. Campinas: IE/Unicamp, 2010.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Taxas de juros básicas – Histórico**. Histórico das taxas de juros fixadas pelo Copom e evolução da taxa Selic, s/d a. Sítio da Internet. Disponível em: <<https://www.bcb.gov.br/controleinflacao/historicotaxasjuros>>. Acesso em: 31 jul. 2019.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Cotações e boletins**. s/d b. Disponível em: <<https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/historicocotacoes>>. Acesso em: 31 jul. 2019.

BASTOS, E. K. X. **Termos de troca, ganhos de comércio e crescimento da renda interna bruta real no Brasil de 2001 a 2014** [carta de conjuntura]. Brasília: IPEA, 2015.

BIANCARELLI, A.; ROSA, R.; VERGNHANINI, R. O setor externo no governo Dilma e seu papel na crise. **Texto para Discussão**, Instituto de Economia/Unicamp, 296, maio 2017.

BIELSCHOWSKY, R. Estratégia de desenvolvimento e as três frentes de expansão no Brasil: um desenho conceitual. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 21, Número Especial, p. 729-747, dez, 2012.

BNDES. **Plano Maior Brasil**. Relatório Anual, 2011. Disponível em: <https://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Hotsites/Relatorio_Anual_2011/Capitulos/atuacao_institucional/o_bndes_politicas_publicas/plano_brasil_maior.html>. Acesso em: 31 jul. 2019.

BOITO JR., A. Governos Lula: a nova burguesia nacional no poder. In: BOITO JR., A; GALVÃO, A. (Org.). **Política e classes sociais no Brasil dos anos 2000**. São Paulo: Alameda Casa Editorial, 2012.

BOLSONARO, J. **O caminho da prosperidade**. Proposta de Plano de Governo, 2018. Disponível em: <http://divulgacandcontas.tse.jus.br/candidaturas/oficial/2018/BR/BR/2022802018/280000614517/proposta_1534284632231.pdf>. Acesso em: 17 jul. 2019.

BORGES, B. **Impacto dos erros (reais) da Nova Matriz tem sido muito exagerado**. Blog do IBRE, 08 de setembro de 2017. Disponível em: <<http://blogdoibre.fgv.br/posts/impactodos-erros-reais-da-nova-matriz-tem-sido-muito-exagerado>>. Acesso em: 25 ago. 2019.

BRASIL, Ministério da Fazenda. **Política econômica e reformas estruturais**, 2003. Disponível em: <http://www.andifes.org.br/wp-content/files_flutter/Biblioteca_015_Politica_Economica_e_Reformas_Estruturais.pdf>. Acesso em: 11 mai. 2019.

BRASIL. **Decreto Nº 5.209 de 17 de setembro de 2004**. Presidência da República Casa Civil Subchefia para Assuntos Jurídicos, 2004. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/webarquivos/legislacao/bolsa_familia/decreto/Decreto_no_5209_de_17.09.2004-1.pdf>. Acesso em: 31 jul. 2019.

CASTRO, J. *et al.* Gasto social e política macroeconômica: trajetórias e tensões no período 1995-2005. **Texto para discussão**, nº. 1324. Brasília: IPEA, janeiro 2008. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1324.pdf>. Acesso em: 31 jul. 2019.

CASTRO, J. *et al.* **Gasto Social Federal**: prioridade macroeconômica no período 1995-2010 [nota técnica]. Brasília: IPEA, 2012. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5695/1/NT_n11_Gasto-social-federal-prioridade_Disoc_2012-set.pdf>. Acesso em: 31 jul. 2019.

CHRISTO, D. C. **Evolução do desemprego no Brasil de 1995 a 2010**: Análise dos governos FHC e Lula. Trabalho de Conclusão do Curso de Graduação em Ciências Econômicas da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS – 2013. Disponível em: <<https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/97647/000915208.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 31 jul. 2019.

CINTRA, M. A. M. O financiamento das contas externas brasileiras: 1995-2014. In: SQUEFF, Gabriel C. (Org.). **Dinâmica macrossetorial brasileira**. Brasília: Ipea, 2015. p. 131-178.

CORRÊA, V. P.; SANTOS, C. H. Considerações sobre o mercado de trabalho no Brasil. In: CORRÊA, V.P. **Padrão de acumulação e desenvolvimento brasileiro**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013. Disponível em: <https://fpabramo.org.br/forum2013/wp-content/uploads/2014/04/Vanessa_Petrelli.pdf>. Acesso em: 31 jul. 2019.

CUNHA, A. M. *et al.* Impactos da ascensão da China sobre a economia brasileira: comércio e convergência cíclica. **Revista de Economia Contemporânea**, v. 15, n. 3, p. 406-440, 2011.

CURADO, M. Uma avaliação da economia brasileira no Governo Lula. **Revista Economia & Tecnologia**. Ano 07, Volume Especial, 2011.

CURADO, M.; NASCIMENTO, G. O Governo Dilma: da euforia ao desencanto. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, v. 36, n. 128, p. 33-48, jan-jun. 2015.

DWECK, E.; TEIXEIRA, R. A. A política fiscal do governo Dilma e a crise econômica. **Texto para Discussão**, 303. Campinas: Instituto de Economia/Unicamp, junho 2017. ISSN 0103-9466.

FEIL, F. F. **Comparação das políticas macroeconômicas e de transferências de renda e do papel do Estado dos governos Fernando Henrique Cardoso e Luis Inácio Lula da Silva**. Dissertação de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Economia da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS – 2014.

FIESP. **INA e levantamento de conjunturas**, s/d. Disponível em: <<https://www.fiesp.com.br/indices-pesquisas-e-publicacoes/ina-levantamento-de-conjuntura-3/>>. Acesso em: 31 jul. 2019.

FMI. **Primary Commom Prices**, s/d. Disponível em: <<https://www.imf.org/en/Research/commodity-prices>>. Acesso em: 31 jul. 2019.

G1. **Em fala do Dia do Trabalhador, Dilma diz que bancos têm 'lógica perversa'**, 30 abr. 2012. Sítio da Internet. Disponível em: <<http://g1.globo.com/economia/noticia/2012/04/dilma-critica-altas-taxas-de-juros-e-diz-que-bancos-tem-logica-perversa.html>>. Acesso em: 31 jul. 2019.

GENTIL, D. L.; HERMANN, J. **A Política Fiscal do Primeiro Governo Dilma Rousseff: ortodoxia e retrocesso**. 2015. Disponível em: <http://www.ie.ufrj.br/images/pesquisa/pesquisa/textos_sem_peq/texto1711.pdf>. Acesso em: 17 jul. 2019.

GONÇALVES, R. Desempenho macroeconômico em perspectiva histórica: Governo Lula (2003 – 2010). **Os anos Lula - Contribuições para um balanço crítico 2003-2010**. Rio de Janeiro: Garamond, 2010, p. 161-179. Disponível em: <https://jornalggn.com.br/sites/default/files/documentos/goncalves_2010_otim.pdf>. Acesso em: 31 jul. 2019.

IBGE. **Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA**. s/d c. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/precos-e-custos/9256-indice-nacional-de-precos-ao-consumidor-amplo.html?t=series-historicas>>. Acesso em: 31 jul. 2019.

IBGE. **Pesquisa Mensal de Emprego – PME**, s/d b. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/9183-pesquisa-mensal-de-emprego-antiga-metodologia.html?edicao=9185&t=resultados>>. Acesso em: 31 jul. 2019.

IBGE. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua - PNAD Contínua**, s/d c. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/9171-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios-continua-mensal.html?=&t=series-historicas>>. Acesso em: 31 jul. 2019.

IPEADATA. **Salário Mínimo Real**, s/d a. Disponível em: <<http://www.ipeadata.gov.br/ExibeSerie.aspx?serid=37667&module=M>>. Acesso em: 31 jul. 2019.

IPEADATA. s/d. Disponível em: <<http://www.ipeadata.gov.br/Default.aspx>>. Acesso em: 13 jul. 2019.

LOPREATO, F. L. C. Aspectos da atuação estatal de FHC a Dilma. In: CALIXTRE, A.B.; BIANCARELLI, A.M.; CINTRA, M.A.M. (Org.). **Presente e Futuro do desenvolvimento brasileiro**. Brasília: IPEA, 2014, v. 1, p. 227-260.

LULA DA SILVA, L. **Carta ao Povo Brasileiro**, 2002. Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u33908.shtml>>. Acesso em 04 mai. 2019.

MARTELLO, A. Mercado passa a estimar, pela 1ª vez, alta do PIB abaixo de 1% em 2019 e vê queda de juros. G1, publicado em 19 de junho de 2019. Sítio da Internet. Disponível em: <<https://g1.globo.com/economia/noticia/2019/06/17/mercado-reduz-previsao-e-passar-a-estimar-pela-1a-vez-alta-do-pib-abaixo-de-1percent-em-2019.ghtml>>. Acesso em: 31 jul. 2019.

MEDEIROS, C. A.; CINTRA, M. R. V. P. Impacto da ascensão chinesa sobre os países latino-americanos. **Revista de Economia Política**, vol. 35, nº. 1, p. 28-42, 2015.

MARQUETTI, A.; HOFF, C.; MIEBACH, A. **Lucratividade e distribuição: a origem econômica da crise política brasileira**. 2016. Disponível em: <https://www.researchgate.net/profile/Adalmir_Marquetti/publication/312191358_Lucratividade_e_Distribuicao_A_Origem_Economica_da_Crise_Politica_Brasileira/links/58753bf208ae329d62205f02/Lucratividade-e-Distribuicao-A-Origem-Economica-da-Crise-Politica-Brasileira.pdf>. Acesso em: 25 ago. 2018.

TEMER, M. 2015. In: EL PAÍS. **Carta de Temer a Dilma**: “As palavras voam, os escritos permanecem”. Sítio da Internet. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2015/12/08/politica/1449575635_971456.html>. Acesso em: 31 jul. 2019.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Entenda o Caso**. Grandes Casos, s/d. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/grandes-casos/caso-lava-jato/entenda-o-caso>>. Acesso em: 31 jul. 2019.

ORAIR, R. O. Investimento público no Brasil: trajetória e relações com o regime fiscal. **Texto para discussão**, nº. 2215, julho de 2016. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: Rio de Janeiro, IPEA, 1991. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2215.pdf>. Acesso em: 31 jul. 2019.

OXFAM BRASIL. **País Estagnado**: um retrato das desigualdades brasileiras, 2018. Disponível em: <https://www.oxfam.org.br/sites/default/files/arquivos/relatorio_desigualdade_2018_pais_estagnado_digital.pdf>. Acesso em: 17 jul. 2019.

PASIN, J. A. B. Impactos da abertura Chinesa sobre o comércio internacional (1998-2006). **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, v.14, n.29, p. 309-325, jun. 2008.

PESSOA, S. **O impacto da nova matriz econômica**: resposta a Bráulio Borges, 28 set. 2017. Blog do IBRE. Disponível em: <<https://blogdoibre.fgv.br/posts/o-impacto-da-nova-matriz-economica-resposta-braulio-borges>>. Acesso em: 31 jul. 2019.

PINTO, E. **Bloco no poder e governo Lula**. Tese de Doutorado. Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2010.

PINTO, E. O eixo sino-americano e as transformações do sistema mundial. In: LEÃO, R.; PINTO, E.; ACIOLY, L. (Org.). **A China na nova configuração global**: impactos políticos e econômicos. Brasília: Editora: IPEA, 2011.

PINTO, E.; BALANCO, P. Estado, bloco no poder e acumulação capitalista: uma abordagem teórica. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 34, n. 1, p. 39-60, mar. 2014.

PINTO, E.; CINTRA, M. América Latina e China: Limites econômicos e políticos ao desenvolvimento. **Textos para Discussão**, 012/2015, Instituto de Economia da UFRJ, 2015. Disponível em: <www.ie.ufrj.br/images/pesquisa/publicacoes/discussao/2015/TD_IE_012_2015_PINTO_CINTRA.pdf>. Acesso em: 31 jul. 2019.

PINTO, E.; GONÇALVES, R. Globalização e poder efetivo: transformações globais sob efeito da ascensão chinesa. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 24, n. 2, p. 449-479, ago. 2015a.

PINTO, E.; GONÇALVES, R. Modelos de desenvolvimento e desempenho macroeconômico: Brasil. **Textos para Discussão**, nº 17/2015, Instituto de Economia da UFRJ, 2015b. Disponível em: <http://www.ie.ufrj.br/images/pesquisa/publicacoes/discussao/2015/TD_IE_017_2015_PINTO_GONCALVES.pdf>. Acesso em: 31 jul. 2019.

PINTO, E. *et al.* A economia política dos governos Dilma: acumulação, bloco no poder e crise. **Texto para Discussão** 004, 2016. Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2016. Disponível em: <http://www.ie.ufrj.br/images/pesquisa/publicacoes/discussao/2016/TD_IE_004_2016_COSTA_PINTO_et_al.pdf>. Acesso em: 31 jul. 2019.

PINTO, E. *et al.* A GUERRA DE TODOS CONTRA TODOS E A LAVA JATO: a Crise Brasileira e a vitória do Capitão Jair Bolsonaro. **Texto para discussão**, 013, Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2019. Disponível em: <<http://www.ie.ufrj.br/images/pesquisa/publicacoes/discussao/2017/tdie0132019pintoetal.pdf>>. Acesso em: 31 jul. 2019.

PUGA, F. P. A inserção do Brasil no comércio mundial: o efeito China e potenciais de especialização das exportações. Rio de Janeiro: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. **Texto para Discussão**, nº. 106, 2005. 68 p. Disponível em: <https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/15685/1/td-106_P_BD.pdf>. Acesso em: 31 jul. 2019.

REUTERS. **FACTBOX-Positions of Brazil's leading candidates**, 11 Jan. 2010. Sítio da Internet. Disponível em: <https://www.reuters.com/article/brazil-election-issues/factbox-positions-of-brazils-leading-candidates-idUSN3013312120100111?loomia_ow=t0:s0:a49:g43:r1:c0.500000:b29738878:z0>. Acesso em: 31 jul. 2019.

SERRANO, F.; SUMMA, R. Demanda agregada e a desaceleração do crescimento econômico de 2011 a 2014. **Center for Economic and Policy Research**. Washington, DC, agosto, 2015. Disponível em: <<http://cepr.net/documents/publications/Brazil-2015-08-PORTUGUESE.pdf>>. Acesso em: 31 jul. 2019.

SINGER, A. Raízes sociais e ideológicas do Lulismo. **Novos Estudos Cebrap**, nº 85, 2009.

SOUZA, Pedro Herculano G. F.; OSÓRIO, Rafael Guerreiro. O perfil da pobreza no Brasil e suas mudanças entre 2003 e 2011. In: CAMPELLO, T.; NERI, M. C. (Org.). **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. Brasília: IPEA, 2013, v. 1, p. 139-156.

TEIXEIRA, R.; PINTO, E. A economia política dos governos FHC, Lula e Dilma: dominância financeira, bloco no poder e desenvolvimento econômico. **Economia e Sociedade** (UNICAMP. Impresso), v. 21, p. 909-941, 2012.

VAZ, V. R. C. **A economia política no governo Lula (2003-2010): uma nova forma de desenvolvimentismo?** Dissertação de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Faculdade de Filosofia e Ciências – Universidade Estadual Paulista Júlio Mesquita Filho – UNESP, 2017.

THE WORLD BANK. **GDP (constant 2010 US\$)**, s/d a. Sítio da Internet. Disponível em: <<https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD?locations=BR>>. Acesso em: 31 jul. 2019.

THE WORLD BANK. **GINI index (World Bank estimate)**, s/d b. Sítio da Internet. Disponível em: <<https://data.worldbank.org/indicator/SI.POV.GINI>>. Acesso em: 31 jul. 2019.

THE WORLD INEQUALITY LAB. **World Inequality Report**, 2018. Disponível em: <<https://wir2018.wid.world/>>. Acesso em: 17 jul. 2019.