

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA**

RAFAEL ZUNINO MARQUES

**AS ORIENTAÇÕES DAS POLÍTICAS MACROECONÔMICAS NO BRASIL PÓS-
CONSTITUIÇÃO DE 1988**

PORTO ALEGRE

2019

RAFAEL ZUNINO MARQUES

**AS ORIENTAÇÕES DAS POLÍTICAS MACROECONÔMICAS NO BRASIL PÓS-
CONSTITUIÇÃO DE 1988**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-graduação em Economia da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Economia, com ênfase em Economia do Desenvolvimento.

Orientador: Prof. Dr. Octavio Augusto Camargo
Conceição

PORTO ALEGRE

2019

CIP - Catalogação na Publicação

Marques, Rafael Zunino
As orientações das políticas macroeconômicas no
Brasil pós-constituição de 1988 / Rafael Zunino
Marques. -- 2019.
111 f.
Orientador: Octavio C. A. Conceição.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal do
Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas,
Programa de Pós-Graduação em Economia, Porto Alegre,
BR-RS, 2018.

1. Economia. 2. Macroeconomia. 3. Orientação
macroeconômica. 4. Plano Plurianual. I.
Conceição, Octavio C. A., orient. II. Título

RAFAEL ZUNINO MARQUES

**AS ORIENTAÇÕES DAS POLÍTICAS MACROECONÔMICAS NO BRASIL PÓS-
CONSTITUIÇÃO DE 1988**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-graduação em Economia da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Economia, com ênfase em Economia do Desenvolvimento.

Aprovado em: Porto Alegre, 04 de janeiro de 2019.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Octavio Augusto Camargo Conceição - Orientador
UFRGS

Prof. Dr. Fernando Ferrari Filho
UFRGS

Prof. Dr. Ivan Colangelo Salomão
UFRGS

Prof. Dr. Marcelo Soares de Carvalho
UNIFESP

RESUMO

As orientações macroeconômicas são consideradas um conjunto de ideias, discursos e ações, emanadas dos governos, que possuem o objetivo de influenciar os agentes econômicos a tomarem determinadas decisões, provocando alterações nos agregados macroeconômicos de um país ou região. As orientações macroeconômicas geralmente estão associadas às políticas macroeconômicas dos governos, de forma a provocar uma mudança progressiva na conjuntura econômica a partir de uma visão governamental sobre a forma com que a macroeconomia deveria reagir aos objetivos e planos de ação de um país ou região. É historicamente sabido que, a partir das alterações políticas pós Constituição Federal de 1988, considerando toda uma transição entre o período da ditadura militar no país, passando pela democratização das instituições governamentais, e a mudança para uma nova moeda (Real), houveram diversas mudanças nas orientações das políticas macroeconômicas no Brasil, permeadas por crises domésticas e internacionais, mudanças no perfil econômico do país, mudanças ideológicas de governos, entre tantos outros fatores que influenciam a macroeconomia. Sendo assim, o objetivo desta dissertação é identificar quais foram as principais mudanças de orientação econômica dos Governos no Brasil no período de 1988 a 2017, e a sua influência sobre as decisões de políticas macroeconômicas, considerando as diferentes teorias econômicas e visões políticas e sociais nesse período. Como objetivos específicos, o estudo se propõe a descrever o contexto econômico e os cenários macroeconômicos no Brasil nos anos de 1988 a 2017; analisar as principais mudanças de orientação econômica dos Governos ocorridas no Brasil nos anos de 1988 a 2017; e analisar as principais semelhanças e diferenças entre as políticas macroeconômicas utilizadas em cada um dos Governos no Brasil nos anos de 1988 a 2017. O estudo apresenta ainda um resumo das ideias das principais escolas de pensamento macroeconômico, de forma que se possa entender os pressupostos de racionalidade utilizado nas tomadas de decisões econômicas, que acabam afetando a orientação das políticas governamentais, até porque existe sempre um contexto social, político e ideológico que sustenta determinadas crenças macroeconômicas na visão dos diferentes governos. Quanto aos aspectos metodológicos, este é um estudo analítico-descritivo, utilizando um recorte temporal pós-Constituição Federal, abrangendo os anos de 1988 até 2017. As fontes de dados principais são secundárias, a partir de dados e informações sobre as mudanças de orientação econômica dos Governos, e suas escolhas das políticas macroeconômicas, compiladas em livros, artigos científicos e outras mídias, escolhidas a partir de fontes originárias e confiáveis, por sua reputação editorial e/ou acadêmica/científica. Os dados sobre os indicadores

macroeconômicos foram obtidos também a partir de fontes primárias, diretamente de base de dados amplamente utilizadas na área econômica, em especial do IBGE, BC - Banco Central do Brasil, FGV - Fundação Getúlio Vargas, Banco Mundial, FMI - Fundo Monetário Internacional, IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Os dados dos agregados macroeconômicos são tratados de forma quantitativa, inclusive possibilitando tratamento estatístico para estabelecer as relações e comparações no período de análise. Por fim, os resultados mostram que existiram nesse período pelo menos três fontes principais de alterações de orientação macroeconômica, uma delas a partir da tentativa de planejamento e implementação dos PPAs – Planos Plurianuais de Governo; a segunda a partir de necessidades de ajustes macroeconômicos provocados por choques exógenos (crises internacionais) e deterioração da conjuntura econômica (por diversos fatores); e uma terceira, a partir de necessidades de ajustes políticos e sociais, relacionados com as tentativas de governos de manter suas condições de governabilidade e manutenção do poder político em processos eleitorais.

Palavras-chave: Macroeconomia. Política macroeconômica. Governo.

ABSTRACT

Macroeconomic orientations are a set of ideas, discourses and actions emanating from governments that have the objective of influencing the economic agents to make certain decisions, causing changes in the macroeconomic aggregates of a country or region. Macroeconomic orientations are generally associated with the government's macroeconomic policies, in order to bring a progressive change in the economic environment from a governmental view on how macroeconomics should respond to the objectives and plans of action of a country or region. It is historically known that from the political changes after the Federal Constitution of 1988, and considering a whole transition between the periods of the military dictatorship in Brazil through the democratization of governmental institutions, including the change to a new currency (Real), there have been several changes in macroeconomic policy orientations in Brazil. It were permeated by domestic and international crises, changes in the country's economic profile, ideological changes of governments, among many other factors that influence macroeconomics. Thus, the objective of this dissertation is to identify the main changes in the economic orientation of the governments in Brazil from 1988 to 2017, and their influence on the decisions of macroeconomic policies, considering the different economic theories and political and social views in this period. As specific objectives, the study proposes to describe the economic context and macroeconomic scenarios in Brazil from 1988 to 2017; to analyze the main changes of economic orientation of the Governments occurred in Brazil in the years 1988 to 2017; and to analyze the main similarities and differences between the macroeconomic policies used in each of the Governments in Brazil in the years 1988 to 2017. The study also presents a summary of the ideas of the main schools of macroeconomic thinking, so that one can understand the assumptions of rationality used in economic decision-making, which end up affecting the orientation of government policies, because there is always a social, political and ideological context that sustains certain macroeconomic beliefs in the view of different governments. As far as methodological aspects are concerned, this is an analytical-descriptive study, using a post-Federal Constitution temporal cut, covering the years 1988 to 2017. The main data sources are secondary, based on databases and information on changes in economic orientation governments, and their choices of macroeconomic policies, compiled in books, scientific articles, and other media, chosen from reliable and original sources, for their editorial and/or academic/scientific reputation. The data on macroeconomic indicators were also obtained from primary sources, directly from databases widely used in the economic

area, in particular the IBGE, BC - Central Bank of Brazil, FGV - Getúlio Vargas Foundation, World Bank, IMF - International Monetary Fund, IPEA - Institute for Applied Economic Research. Data from the macroeconomic aggregates are treated in a qualitative and quantitative way, including statistical treatment to establish relationships and comparisons in the period of analysis. Finally, the results show that during this period there were at least three main sources of changes in macroeconomic orientation, one of them from the planning and implementation of the PPAs - Pluriannual Government Plans; the second based on the need for macroeconomic adjustments caused by exogenous shocks (international crises) and deterioration of the economic situation (due to several factors); and a third, from the needs of political and social adjustments related to the attempts of governments to maintain their conditions of governability and maintenance of political power in electoral processes.

Keywords: Macroeconomics. Macroeconomic policy. Government.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Metas orçamentárias PPA 1991-1995	40
Gráfico 1 – Taxa de Crescimento do Produto Interno Bruto - PIB	81
Gráfico 2 – Taxa de Investimento e FBCF	83
Gráfico 3 – Taxa de Inflação (IPCA) e Taxa de Juros Nominal	85
Gráfico 4 – Resultado Primário, Carga Tributária e Dívida Pública	88
Gráfico 5 – Câmbio Nominal, Balança de Pagamentos e Reservas Internacionais	91
Gráfico 6 – Taxa de Desocupação	95
Quadro 1 – Mudanças de Governo no Brasil: 1988-2017	29
Quadro 2 – PPA 1991-1995: Indicadores de Crescimento Econômico	38
Quadro 3 – PPA 1996-1999: Síntese dos Indicadores Macroeconômicos	48
Quadro 4 – PPA 1996-1999: Comparação entre a expectativa e desempenho	51
Quadro 5 – Indicadores Macroeconômicos (2004-2007)	63
Quadro 6 – Indicadores Macroeconômicos no Brasil: Média por Governo (1988- 2017)	101

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	9
2	AS ESCOLAS DE PENSAMENTO MACROECONÔMICO	16
2.1	PRINCIPAIS ESCOLAS DE PENSAMENTO MACROECONÔMICO.....	19
2.1.1	Escola Clássica	19
2.1.2	Escola Keynesiana.....	20
2.1.3	Escola Neoclássica.....	22
2.1.4	Escola Monetarista	24
2.1.5	Escola Pós-Keynesiana	26
3	AS MUDANÇAS DAS ORIENTAÇÕES ECONÔMICAS NOS GOVERNOS E AS ESCOLHAS DAS POLÍTICAS MACROECONÔMICAS NO BRASIL	28
3.1	MUDANÇAS DE GOVERNO NO BRASIL: 1988-2017	28
3.2	POLÍTICAS MACROECONÔMICAS	30
3.2.1	Políticas Macroeconômicas no Brasil: Período 1988-1990.....	32
3.2.2	Políticas Macroeconômicas no Brasil: Período 1991-1995.....	37
3.2.3	Políticas Macroeconômicas no Brasil: Período 1996-1999.....	45
3.2.4	Políticas Macroeconômicas no Brasil: Período 2000-2003.....	51
3.2.5	Políticas Macroeconômicas no Brasil: Período 2004-2007.....	57
3.2.6	Políticas Macroeconômicas no Brasil: Período 2008-2011.....	64
3.2.7	Políticas Macroeconômicas no Brasil: Período 2012-2015.....	68
3.2.8	Políticas Macroeconômicas no Brasil: Período 2016-2019.....	74
3.3	RESULTADOS DAS POLÍTICAS MACROECONÔMICAS EM TERMOS AGREGADOS NO BRASIL: 1988-2017	79
3.3.1	PIB, Taxa de Investimento e FBCF	80
3.3.2	Inflação e Taxa de Juros	84
3.3.3	Resultado Primário do Setor Público, Carga Tributária e Dívida Pública.....	87
3.3.4	Câmbio Nominal, Balança de Pagamentos e Reservas Internacionais	90
3.3.5	Taxa de Desocupação.....	93
4	CONSIDERAÇÕES FINAIS	97
	REFERÊNCIAS.....	108

1 INTRODUÇÃO

O Brasil é um gigante territorial, com 8.515.767,049 km² de extensão, sendo a 5ª maior área territorial global e possuindo a 5ª maior população do mundo, com 205.850.000 de habitantes, sendo 63,1% classificada como economicamente ativa – PEA (IBGE, 2016). O país é um dos maiores produtores e exportadores mundiais de produtos agropecuários e de minérios, sendo líder na produção de café, açúcar, etanol de cana-de-açúcar, suco de laranja, complexo de soja (farelo, óleo e grão); e o segundo maior produtor de soja (grão), minério de ferro, carne bovina e aves (IBGE, 2016; IBRAM, 2016). Segundo o Fundo Monetário Internacional - FMI, o Produto Interno Bruto – PIB brasileiro foi o 7º maior em nível mundial em 2015, mesmo apresentando sinais de deterioração causados pela recente crise econômica. (IPRI, 2015)

Esses dados são apenas uma pequena fração dos agregados macroeconômicos que permitem perceber o potencial e a posição do Brasil em termos econômicos mundiais, que já há muito tempo tem sido tratado como “o país do futuro”. Segundo Cruz (2011), esse termo remete a Stefan Zweig, renomado escritor austríaco, que em suas visitas ao Brasil, se pôs a admirar as condições propícias para o crescimento e o desenvolvimento econômico do maior país da América Latina, apesar de suas imensas limitações à época.

Em 1941, o Brasil tinha pouco mais de 40 milhões de habitantes – e 56% deles eram analfabetos. Quase 70% da população vivia em áreas rurais, e praticamente metade das exportações do País restringia-se a produtos agrícolas – o café respondia, então, por um terço de todas as vendas ao exterior. A faixa etária de 0 a 14 anos representava 43% da população, e perto de um terço das pessoas de 7 a 14 anos estava fora da escola. Nada que diminuísse o otimismo de Stefan Zweig, escritor austríaco que em 1941 escreveu o livro “Brasil o País do Futuro”. (CRUZ, 2011).

Zweig acreditava que a imensidão territorial, a fartura e a diversidade dos recursos e a riqueza cultural do Brasil poderia ser a base de seu desenvolvimento econômico em níveis que os países europeus não poderiam alcançar. Por outro lado, o baixo índice de qualificação e a baixa produtividade da mão de obra brasileira, bem como o lento desenvolvimento dos recursos tecnológicos na matriz produtiva do país levaram a um estado de animação suspensa da visão de Zweig, em que o país nunca consegue atingir o seu “dado” potencial.

É necessário relativizar que se compararmos os dados do Brasil do século passado, citados por Cruz, com a visão de futuro de Zweig, e incluindo na comparação os atuais dados da Economia Brasileira, temos uma propensão a admitir que houve um avanço econômico do país nas últimas décadas. Porém, quando se analisa o gigantismo dos fatores produtivos

disponíveis, talvez com a devida exceção da discussão sobre a qualificação técnica/formação da mão de obra brasileira, é inevitável supor que os resultados econômicos poderiam ser melhores, principalmente em termos de estabilidade (menor oscilação). Um outro fator importante nesse debate seria considerar que outros países em condições similares de disponibilidade de recursos produtivos, como o caso da China, conseguiram apresentar desempenhos econômicos mais robustos do que o brasileiro. Em um período de pouco mais de 70 anos, houve um número significativo de rupturas nos paradigmas produtivos, em especial a partir das novas tecnologias de automação e informática, biotecnologia e eletrônica, as quais o Brasil parece não ter condições de acompanhar de forma mais endêmica. Essa capacidade de gerar inovação, tão fortemente representada nos trabalhos de Schumpeter, também precisa ser considerada como um fator importante para analisar o crescimento econômico de um país.

Sendo assim, se o Brasil ainda é o “país do futuro”, é preciso então analisar muito mais do que apenas a existência de fatores produtivos potencialmente favoráveis, mas principalmente como o ambiente econômico se articula na utilização dessas potencialidades com as políticas macroeconômicas de um governo. Por mais que possamos enfatizar que a complexidade do estudo da Economia permite um alto número de teorias e hipóteses sobre a dinâmica de funcionamento das relações institucionais e dos princípios éticos e morais contemporâneos nas esferas públicas e privadas, é na definição das políticas macroeconômicas que se criam as condições gerais que os agentes econômicos necessitam para suas ações e decisões. São as políticas macroeconômicas que definem o “pano de fundo” que define o ambiente no qual uma economia realmente funciona.

Segundo o Ministério da Fazenda (BRASIL, 2016) as políticas macroeconômicas referem-se ao “conjunto de medidas adotadas por um governo visando afetar os agregados econômicos, como crescimento da economia, inflação, taxa de desemprego, balanço de pagamentos e distribuição de renda”. Neste conceito, observa-se que as políticas se fundamentam basicamente na tomada de decisões a partir da análise das inter-relações entre essas variáveis e das alternativas de escolha que possam formar um cenário consistente. Ainda segundo o Ministério da Fazenda (BRASIL, 2016) “os objetivos das políticas macroeconômicas são garantir o crescimento sustentado da economia, com pleno emprego, estabilidade dos preços, melhor distribuição de renda e inclusão social”.

Considerando esses conceitos de políticas macroeconômicas, é natural que se possa supor que os governos decidam suas políticas como uma configuração de decisões que têm por base diversos fatores econômicos, entre eles: a conjuntura econômica, os fatores

produtivos disponíveis, as ideologias sociais, político e partidárias, as necessidades e os problemas econômicos específicos de um país ou região, entre outros fatores. Não é, portanto, uma decisão baseada apenas nos preceitos da racionalidade econômica, ao mesmo tempo que também não se sustenta apenas em ideologias que não demonstrem resultados reais à vista das diversas manifestações sociais que suportam em maior ou menor grau essas escolhas. De toda forma, essas escolhas passam também pela tentativa de explicar e prever uma perspectiva econômica futura, onde as escolhas econômicas são tentativas de resolver os problemas econômicos de uma sociedade ou região.

Se existem diferentes formas de se compreender as decisões (e suas consequências) a partir das políticas macroeconômicas, também existem diferentes conceitos sobre como explicar o funcionamento de uma economia, a partir dos modelos macroeconômicos. Para Lains (2015) um modelo macroeconômico é um conjunto de equações e formas matemáticas que explicam o funcionamento de uma economia a partir de suas relações entre as variáveis dependentes e independentes. Já para Mankiw (2006) os modelos não precisam necessariamente incluir um conjunto ordenado de variáveis e equações matemáticas, mas precisam simplificar uma linha de argumentação para ela possa ser compreendida. Desta forma, devem explicar a realidade de forma científica e prática, que seja mais aproximada possível do mundo real.

Mankiw (2006) explica ainda que a busca por modelos macroeconômicos concretos passou a ser mais estudada na Economia a partir da tentativa de se parametrizar um modelo que explicasse a Teoria Geral de Keynes, a partir das propostas de Hicks e Modigliani. A medida que os modelos iam se expandindo e incluindo centenas de variáveis para tentar prever e antecipar contextos econômicos, iam surgindo cada vez mais variações e complexidades que geravam críticas e tentativas de propostas de novos modelos que pudessem auxiliar a compreensão da tomada de decisão macroeconômica. Se existem diferentes modelos, é porque independente de uma visão mais racional, ou mais político-ideológica, existem variáveis reais, fatos, dados e informações que podem ser combinadas para medir e, segundo os modelos, prever os resultados das escolhas econômicas.

Por outro lado, embora se possa estabelecer uma série de modelos macroeconômicos que explicam a relação entre os agregados, e por mais que se possa isolar a análise das variáveis em modelos matemáticos computacionais, o que facilita a análise dos dados e o processo de tomada de decisão governamental; ainda assim existe um volume muito grande de variações e complexidades econômicas que podem distorcer o resultado proposto por esses modelos. Lains (2015) afirma que os modelos macroeconômicos ficaram cada vez mais

sofisticados e com grande capacidade de análise, mas que nem sempre é possível prever as ações dos agentes econômicos em nível microeconômico, que ocasionam reações diretas nas variáveis desses modelos, de acordo com a teoria de Robert Lucas. Como exemplo dessa complexidade, um dos grandes nomes da história do *Federal Reserve*, Alan Greenspan, precisou admitir ao Senado Americano que houve uma falha ideológica nos modelos utilizados pelos Estados Unidos que sequer chegaram perto de prever a crise econômica de 2007, o que de certa forma confirma um reducionismo da importância dos modelos macroeconômicos, pelo menos para fins de previsão (LAINS, 2015).

De toda forma, mesmo que os modelos macroeconômicos conseguissem medir todas as relações racionais inerentes dos processos econômicos, ainda assim haveria espaço para as decisões não-rationais, caracterizadas por muitos movimentos políticos de sustentação ideológica, ou puramente em defesa de um *status quo* de poder. Por exemplo, a preocupação de um Governo em manter seus índices de popularidade, principalmente quando próximos a eventos eleitorais, pode levar a decisões de políticas macroeconômicas muitas vezes contraditórias a um modelo macroeconômico racional e até mesmo ideológico. E se tudo isso não fosse suficiente para explicar a complexidade deste processo, existem ainda outros tipos de situações críticas de impacto para as políticas macroeconômicas que são causadas por eventos naturais não esperados, guerras, movimentos civis sociais, entre tantos outros fatores que simplesmente não podem ser previstos no momento de definição de modelos e políticas macroeconômicas.

Ao aprofundar a questão da ideologia de governo e as escolhas doutrinárias em relação às teorias econômicas, sabemos que elas também exercem um papel fundamental na escolha das políticas macroeconômicas. Fernandes (2016) diz que historicamente, desde a Revolução Francesa, os conceitos de direita e esquerda fazem-se presentes nos debates políticos e ideológicos, sobretudo no mundo ocidental, influenciando a economia.

Durante o processo revolucionário começado em 1789, na França, os Girondinos, considerados mais moderados e conciliadores, ocupavam o lado direito da Assembleia, enquanto os Jacobinos, mais radicais e exaltados, ocupavam o lado esquerdo. Essa é a origem da nomenclatura política que categoriza os posicionamentos políticos no interior dos sistemas políticos contemporâneos. (FERNANDES, 2016).

Porém, o autor afirma que essa divisão entre direita (conservadora/moderada) e esquerda (progressista/radical) não é tão clara quanto os conceitos podem sugerir. Geralmente, a alcunha “direitista” é aplicada sem muita acuidade crítica ao pensamento

conservador. Do mesmo modo, a alcunha de “esquerdista” é aplicada às reflexões e propostas progressistas. Porém, não raramente, ambos são associados com políticas liberais. É o caso, por exemplo, de governos que defendem ideias progressistas (políticas de cotas, distribuição de renda, subsídio a pequenos produtores e reforma agrária) mas no campo econômico acabam adotando políticas conservadoras que defendem a liberdade econômica, livre mercado e livre concorrência. Em contrapartida, é possível observar governos com ideologias sociais conservadoras que economicamente adotam políticas tidas como progressistas, com intervenção do estado na economia e ações regulatórias (FERNANDES, 2016).

Em um mundo mais globalizado, no qual as ações políticas nacionais são potencialmente amplificadas em nível mundial, é necessário entender essas diferentes visões que um governo possui sobre o processo econômico, influenciadas por pontos de vista científicos e conceituais; mas também políticos e ideológicos, de cunho progressista ou conservador, mas cada vez mais complexos e muitas vezes contraditórios. Sob essa ótica, é possível então compreender alguns determinantes das escolhas realizadas sobre as políticas macroeconômicas em cada país, influenciando toda a economia.

A proposta deste estudo consiste, então, em analisar as orientações das políticas macroeconômicas no Brasil, pós Constituição Federal de 1988. A escolha desse recorte temporal deu-se por configurar essa pesquisa em uma oportunidade de traçar um comparativo desde o fim do período da ditadura militar no país, passando pela análise do período que caracteriza a introdução do Real como nova moeda nacional, a partir de julho de 1994, até o momento pós crise política do impeachment da Presidente Dilma Rousseff e o governo interino do Presidente Michel Temer.

O objetivo geral deste estudo é identificar quais foram as principais mudanças de orientação econômica dos Governos no Brasil no período de 1988 a 2017, e a sua influência sobre as decisões de políticas macroeconômicas, considerando as diferentes teorias econômicas e visões políticas e sociais nesse período. Como objetivos específicos, o estudo se propõe a:

- a) descrever o contexto econômico e os cenários macroeconômicos no Brasil nos anos de 1988 a 2017;
- b) analisar as principais mudanças de orientação econômica dos Governos ocorridas no Brasil nos anos de 1988 a 2017;
- c) analisar as principais semelhanças e diferenças entre as políticas macroeconômicas utilizadas em cada um dos Governos no Brasil nos anos de 1988 a 2017.

Entender o processo de definição das políticas macroeconômicas é uma das mais interessantes áreas da Economia, e interessa diretamente à sociedade, para que se possa debater a forma e a intensidade que as decisões governamentais possuem sobre um sistema econômico. Se por vezes a população, de forma geral, não possui conhecimentos básicos sobre os jargões econômicos, suas teorias e processos decisórios; ela certamente conhece seus efeitos em relação aos principais agregados macroeconômicos (PIB, renda, inflação, juros, câmbio, emprego, etc.). Se por um lado pode ser complexo entender a definição e alteração dessas políticas, por outro é mais simples observar os resultados finalísticos dessas decisões no cotidiano da sociedade, e por isso o estudo justifica, ao apresentar e discutir o tema das mudanças de orientação dos Governos e seus impactos nas decisões de políticas macroeconômicas.

O intenso debate histórico entre os diferentes modelos macroeconômicos sustentados por diferentes teorias econômicas que sugerem a melhor forma de gerir esse processo, no uso de recursos, na produtividade e na distribuição de renda, bem como se essas decisões possuem um viés mais racional, natural ou ideológico, é um elemento desafiador deste estudo, que se bem respondido, pode auxiliar no entendimento de como os governos geralmente desenvolvem suas visões e definem suas decisões macroeconômicas. A questão principal é entender como as mudanças de orientação econômica dos Governos no Brasil impactam na condução dessas políticas.

Mudanças bruscas na condução do rumo da Economia podem acontecer até mesmo em momentos diferentes de um mesmo governo, mas essa não é a situação mais comum. Até porque existe sempre uma história social, política e ideológica que sustenta determinadas crenças macroeconômicas na visão dos diferentes governos. Excepcionalmente, em momentos de grave crise econômica, percebemos tentativas de mudança das políticas macroeconômicas como um último esforço para recolocar a economia “nos eixos”. O estudo discute então como essas mudanças nas políticas macroeconômicas são provocadas por mudanças de orientação econômica dos Governos no Brasil, e se isso está também relacionado com mudanças no contexto econômico-racional dos modelos; ou nas ideologias que sustentam essas decisões; ou ainda na questão política do país (que exerce pressão sobre as decisões governamentais) no período proposto para análise.

Quanto aos aspectos metodológicos, este é um estudo analítico-descritivo, utilizando o recorte temporal pós-Constituição Federal, abrangendo os anos de 1988 até 2017. As fontes de dados principais são secundárias, considerando que a maior parte do período de análise

proposto já possui um considerável volume de dados e informações sobre as mudanças de orientação econômica dos Governos, e suas escolhas das políticas macroeconômicas, compiladas em livros, artigos científicos e outras mídias, escolhidas a partir de fontes originárias e confiáveis, por sua reputação editorial e/ou acadêmica/científica.

Os dados sobre os indicadores macroeconômicos foram obtidos também a partir de fontes primárias, diretamente de base de dados amplamente utilizadas na área econômica, em especial do IBGE, BC - Banco Central do Brasil, FGV - Fundação Getúlio Vargas, Banco Mundial, FMI - Fundo Monetário Internacional, IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, entre outros, além da revisão bibliográfica e de artigos científicos publicados em periódicos de destaque na área da Economia. A abordagem de análise utilizada para a resposta ao problema é majoritariamente qualitativa, pois depende de uma interpretação do autor sobre os dados ao estabelecer as relações entre as mudanças de orientação dos Governos e as suas escolhas sobre as políticas macroeconômicas. Por outro lado, os dados dos agregados macroeconômicos serão tratados de forma quantitativa, inclusive possibilitando tratamento estatístico para estabelecer as relações e comparações no período de análise.

2 AS ESCOLAS DE PENSAMENTO MACROECONÔMICO

Categorizar a Economia como parte das Ciências Sociais, por pressuposto, admite que seus conceitos e formulações passam sobretudo pelo entendimento dos contextos sociais, das instituições e da sociedade na qual o tema está inserido. O estudo econômico compreende, portanto, uma dinâmica complexa de fatores que inclui muito mais do que apenas as decisões de alocação dos fatores produtivos, mas também como essas decisões são realizadas, e a que propósitos elas servem. Segundo Paiva e Cunha (2008), um conceito muito utilizado em Economia ressalta que ela estuda o comportamento dos agentes racionais na alocação de recursos escassos entre fins alternativos. Mas qual seria a racionalidade utilizada no âmbito econômico?

É simples pressupor em um primeiro momento que, embora isto não esteja explícito, a racionalização da escolha dos recursos e possibilidades produtivas seria a de uma racionalidade que leva a um desempenho maximizado (o maior possível), mais eficiente (o melhor possível) e eficaz (o correto). Esse tipo de racionalidade precisa que seus elementos sejam mensurados e comparados constantemente para que se provem úteis em face dos objetivos determinados. Paiva e Cunha (2008) defendem, porém, que há a falta de uma definição mais clara de que esse processo de escolha, tanto dos recursos, como dos objetivos, depende dos agentes econômicos. Não existe Economia por ela própria, mas sim pelo comportamento desses agentes. Eis que surge o dilema conceitual da racionalidade, pois:

Desde logo, ninguém age o tempo todo de forma racional. Inúmeras vezes, agimos por impulso, sem medir as consequências de nossos atos. Outras tantas vezes, agimos por mero hábito, por condicionamento social, porque “é assim que sempre se fez”. E, normalmente, mesmo quando procuramos ser racionais, não deixamos de ser influenciados pela cultura e por nossas pulsões (tantas vezes, inconscientes) avessas à racionalização. (PAIVA; CUNHA, 2008, p. 16)

Discutir a racionalidade do processo econômico é importante para o entendimento de seus inúmeros argumentos, teorias e discrepâncias em termos de desempenho. A própria ideia de sistema econômico passa pela escolha de quais necessidades humanas serão satisfeitas e de que tipo de recursos e processos poderemos utilizar enquanto sociedade. Os elementos sociais, as relações políticas, os jogos de poder, as inovações e a tecnologia, a divisão do trabalho e sua renda, entre outras variáveis, são de difícil consenso, controle e previsão. Por isso muitos economistas, na tentativa de modelar um complexo sistema de relações, tendem a reduzir seu escopo de análise para facilitar sua racionalização, criando referenciais analíticos

que pretendem relacionar e explicar apenas um conjunto de variáveis econômicas, de forma a melhorar seu gerenciamento e previsibilidade. Entender o desenvolvimento teórico para interpretar a evolução econômica, considerando todas as suas complexidades, sugere enormes dificuldades e conflitos para explicar o mundo real, uma vez que por definição, uma teoria é apenas uma simplificação dessa realidade.

Huntington (1996) apud Snowdon e Vane (2005), afirma que paradigmas ou mapas mentais simplificados são indispensáveis para o pensamento humano, conscientemente utilizando-os para guiar nossos comportamentos. Por outro lado, há diversas situações em que se pode negar a aplicabilidade desses modelos e paradigmas, seja pela descoberta de novos fatores e variáveis, seja pela mudança na forma de percepção da realidade, criando então debates e críticas aos modelos existentes até o ponto de criar novos paradigmas teóricos. No caso da Economia, desenvolver com sucesso uma teoria econômica significa compreender e explicar melhor o funcionamento do mundo real, permitindo que se façam previsões melhores das consequências alternativas das escolhas econômicas, indicando políticas e regimes que possam facilitar o alcance dos objetivos de uma determinada sociedade.

Portanto, as melhores decisões econômicas são baseadas, a priori, em observações da realidade que geram modelos e ações tidas como racionais, planejadas, teóricas; e falíveis. Entender isso é primordial para analisar e discutir Economia, seus modelos, teorias e processos de escolha. Quando tratada com este grau de responsabilidade, a racionalidade econômica deve pontuar que não existem modelos perfeitos nem contextos de certeza pré-determinados, e por isso, as falhas e/ou ajustes são necessários. Além disso, é importante destacar que a descrição dos modelos macroeconômicos que fazem parte deste trabalho possui importante função de compreensão do tipo de visão e percepção da realidade que os economistas vêm desenvolvendo ao longo do tempo, e que geram as relações de vínculo com as decisões macroeconômicas dos governos.

Veiga (2005, p. 244) afirma que muitas das visões da realidade na economia são construções sociais baseados em mitos, que possuem uma inegável influência sobre a forma de pensar dos cientistas sociais:

Os cientistas sociais têm sempre buscado apoio em algum postulado enraizado num sistema de valores que raramente chegam a explicitar. Enfim, o mito congrega uma série de hipóteses que não podem ser testadas. Contudo, essa não é uma dificuldade maior, pois o trabalho analítico se realiza em nível muito mais próximo da realidade. A função principal do mito é orientar, em um plano intuitivo, a construção daquilo que o grande economista Joseph Alois Schumpeter (1883- 1950) chamou de visão do processo social, sem a qual o trabalho analítico não teria qualquer sentido. Uma visão pré-analítica. Assim, os mitos operam como faróis que iluminam o campo de

percepção do cientista social, permitindo-lhe ter uma visão clara de certos problemas e nada ver de outros, ao mesmo tempo em que lhe proporciona conforto intelectual, pois as discriminações valorativas que realiza surgem ao seu espírito como um reflexo da realidade objetiva.

Snowdon e Vane (2005) argumentam que a principal preocupação macroeconômica é entender a estrutura, o desempenho e o comportamento econômico, a partir dos determinantes diretos e indiretos da produção agregada, ou seja, da economia de um país ou região como um todo, incluindo fatores como desemprego, inflação e comércio internacional. O escopo macroeconômico se dá particularmente sobre a explicação das causas e dos impactos das flutuações que ocorrem na produção e na distribuição do resultado econômico. Embora se possa discutir o nível de impacto do desempenho macroeconômico sobre o cotidiano da vida das pessoas e da sociedade em geral, é inegável que seus efeitos possuem forte relação com as questões do crescimento, desemprego e inflação em um país ou região.

É, de certa forma, lógico concluir que os governos consideram a macroeconomia como um conjunto de variáveis que além de explicar o funcionamento da estrutura econômica, possui um impacto real na percepção das pessoas sobre o desempenho da economia e de como os governos gerenciam, ou pelo menos tentam influenciar, esse desempenho através de políticas macroeconômicas. Como o desempenho econômico está, portanto, intimamente conectado às políticas macroeconômicas, seus aspectos e decisões inevitavelmente tornam-se parte das preocupações da sociedade, atraindo a atenção constante da mídia, empresas e das pessoas, muitas vezes tornando-se o centro das discussões políticas.

Para que os formuladores das políticas governamentais possam tomar boas decisões sobre as ações e influências dos governos sobre a economia, é obviamente necessário que entendam o papel das Teorias Econômicas no desenvolvimento e no controverso debate sobre quais são e como funcionam os fatores que permitem o direcionamento do desempenho econômico. Ao discutir os impactos das teorias sobre o funcionamento da economia, precisamos também incluir um fator complicador que é o tempo entre ação e reação, desde as preocupações com o desempenho de curto prazo e o entendimento dos ciclos econômicos, até as considerações sobre o efeito no longo prazo dessas ações.

Por fim, antes de adentrar propriamente nas definições de escolas e teorias macroeconômicas, é preciso destacar que esse desenvolvimento teórico não é simples nem fácil, pois os economistas têm divergido significativamente sobre as premissas e a eficácia das diversas teorias e modelos econômicos ao longo da evolução de pensamento macroeconômico. Isso ocorre principalmente pela macroeconomia não ser um campo das

Ciências Exatas ou Naturais, e que permanece em constante evolução a partir de sua aplicação social em um processo evolucionário em que se acrescentam novos dados e fatos que confirmam ou rejeitam o que se havia construído até então. (BLANCHARD, 2007). Desta forma, a apresentação das principais premissas que formam as Escolas de Pensamento Macroeconômico faz parte de um processo de desenvolvimento maior e mais amplo da Economia, sendo resultado de uma análise contínua das relações econômicas no mundo real.

2.1 PRINCIPAIS ESCOLAS DE PENSAMENTO MACROECONÔMICO

Snowdon e Vane (2005) afirmam que só é possível entender a macroeconomia a partir do estudo do surgimento, do uso e do declínio das teorias macroeconômicas, ou seja, de uma perspectiva histórica que considere os recursos e as limitações de cada era, incluindo os grandes debates, controvérsias e revoluções que marcam o choque de ideias e a criação de modelos alternativos que explicam o mundo real. Esse constante debate é essencial para o desenvolvimento da Ciência e para a formação das escolas de pensamento macroeconômico. Desta forma, os autores citam, de forma geral, pelo menos cinco escolas macroeconômicas bem definidas a partir do século XIX: Escola Clássica, Escola Keynesiana, Escola Neoclássica, Escola Monetarista (e sua derivação – crítica das expectativas racionais), e Escola Pós-Keynesiana. Há sempre algumas divergências entre os autores em termos de classificações e características dessas escolas, sendo apresentado a seguir um panorama geral de cada uma.

2.1.1 Escola Clássica

A Escola Clássica de pensamento macroeconômico tem sua base na visão liberal introduzida principalmente por Adam Smith, em seu trabalho “A Riqueza das Nações”, e por outros importantes autores como David Ricardo, John Stuart Mill, Jean-Baptiste Say, Thomas Malthus e outros estudiosos que atuaram entre 1750 e 1900. Praticamente todo o arcabouço teórico da economia moderna está alicerçado primeiramente, nas ideias clássicas, embora muitos autores considerem que o surgimento do estudo macroeconômico propriamente dito se deu apenas a partir de Keynes, o qual será abordado adiante.

Os fundamentos teóricos da Economia Clássica funcionam com base na síntese do individualismo econômico, da liberdade e da racionalidade dos agentes econômicos, com a presença mínima do estado na Economia. Certas premissas como o uso do padrão-ouro

(câmbio fixo, mecanismo de ajustamento automático do balanço de pagamentos, livre comércio e sistema monetário alicerçado no ouro como reserva de liquidez internacional), a Lei de Say (oferta cria sua própria demanda), a teoria dos fundos emprestáveis e a teoria quantitativa da moeda, são fundamentais para compreender o funcionamento da economia na escola clássica. O equilíbrio econômico no pensamento clássico é natural e ocorre a partir do mecanismo de interação entre oferta e procura, em que os ofertantes, em sua busca pelo lucro, ofertariam os melhores produtos possíveis, ao menor custo possível para atender a procura, em uma base de livre concorrência. Por outro lado, os trabalhadores recebem pela sua contribuição à produção, e consomem a produção de bens de salário, gerando equilíbrio ao sistema. Caso houvesse algum desequilíbrio entre produção e emprego, seria apenas temporariamente, até que os mecanismos de mercado, em especial na relação entre oferta e procura, conseguissem reequilibrar o sistema. (SNOWDON; VANE, 2005)

Para os economistas clássicos, o sistema é naturalmente equilibrado, a partir de uma espécie de mão invisível (termo cunhado por Adam Smith) sem a necessidade de intervenção do Estado. Na visão de Smith o crescimento ocorre em virtude do conceito do valor-trabalho, de forma que o trabalho (emprego) é o responsável por criar valor aos produtos, ao passo que quanto maior e melhor for o trabalho do homem, maior sua riqueza. A contribuição de Ricardo também é importante para o fenômeno de lucros industriais decrescentes, embora amparado em um contexto da produção rural da época. Para Ricardo, dado o crescimento populacional e a necessidade cada vez maior de áreas de produção, as rendas das terras diminuía à medida que as distâncias das áreas produtivas (área rural) para as cidades ficavam cada vez maiores, dados os custos de transporte. Observa-se, portanto, um foco constante na produção e na produtividade, considerando o consumo apenas como uma variável dependente dos preços dessa produção. De forma sucinta, a teoria clássica afirma que a produção é uma função do trabalho, e que o emprego era naturalmente pleno, a partir da produção.

2.1.2 Escola Keynesiana

Para Snowdon e Vane (2005) embora seja importante destacar que os autores clássicos também tenham discutido questões como os ciclos econômicos, inflação, emprego e produção, que são agregados do que hoje chamamos de macroeconomia, é somente a partir de 1936, a partir do lançamento do livro de John Maynard Keynes “A Teoria Geral do Emprego, dos Juros e da Moeda” que se inicia um debate coerente e sistemático sobre os fenômenos que

explicam o sistema econômico moderno, em especial a partir dos anos 1930's. Keynes reconhecia que a situação drástica em que a economia se encontrava, e que deu origem à Grande Depressão, não poderia ser explicada pelos conceitos clássicos, uma vez que havia uma falha fundamental no entendimento dos preços como mecanismo de coordenação das relações econômicas.

Na visão de Keynes o capitalismo como sistema econômico não é permanentemente instável, mas também não tende ao equilíbrio natural, como sugeriam os autores clássicos. Keynes (1936, p. 249) apud Snowdon e Vane (2005) afirma que “o capitalismo parece ser capaz de permanecer em situação crônica de atividade abaixo do normal, por um período considerável, sem nenhuma tendência específica de recuperação ou a caminho do colapso completo”. Sendo assim, em uma situação de alto desemprego, por exemplo, nem sempre os mecanismos de preços pensados pelos clássicos conseguiam reagir à falta de demanda agregada, gerando mais crise, o que inibia o investimento e causava mais desemprego. A Grande Depressão, como fenômeno econômico dos anos 1930's, foi um exemplo propício e contextualmente importante para a difusão das ideias keynesianas, embora não tenha sido objeto específico da preocupação de Keynes em sua teoria.

Se o mecanismo de flexibilização de preços e salários não era suficiente para reequilibrar a demanda na visão keynesiana, surge então a necessidade de intervenção do Estado, como um garantidor do investimento para que o mercado voltasse a produzir no nível de pleno emprego e se equilibrar a partir da demanda agregada. Diferentemente da escola clássica, as proposições de Keynes são claras em relação ao método de enfrentamento de crises econômicas, pois nessas crises de desemprego a moeda afeta, tanto no curto quanto no longo prazo, as decisões de gastos dos indivíduos. Esse fenômeno contradiz a crença clássica da moeda neutra. Desta forma, já que a moeda não é neutra, as soluções para as flutuações cíclicas da economia vão na direção da regulação do sistema econômico. (FERRARI FILHO, 1997)

Keynes foca principalmente na explicação da produção (produto/renda) a partir de uma relação de demanda efetiva em que a demanda é dada pela expectativa de gasto futuro, que ajusta a quantidade ofertada. A oferta só ocorre quando há expectativa positiva de retorno/lucro do investimento, com um risco aceitável, pois ao contrário, o investidor tende a preferir a liquidez (ativos líquidos ao invés do investimento). Além disso, Keynes afirma que a expectativa não é endógena, ou seja, não pode ser explicada matematicamente ou por modelos fixos (é possível estabelecer influências, mas não relações de causa-efeito), e isso

causa flutuações cíclicas da economia. Esse fenômeno pode ser observado na análise feita por Ferrari Filho (1997, p. 53):

Como se sabe, o projeto de Keynes na GT consiste em, por um lado, negar o sistema econômico de mercados auto-equilibrantes e, por outro, apresentar mecanismos econômicos que evitem as flutuações cíclicas dos níveis de produto e emprego. Para tanto, Keynes desenvolve seu projeto em tomo do princípio da demanda efetiva que pode ser decomposto em três proposições teóricas: teoria da função consumo (propensão a consumir), teoria do investimento (eficiência marginal do capital) e teoria da taxa de juros (preferência pela liquidez).

Snowdon e Vane (2005) destacam a importância que as ideias de Keynes tiveram não apenas para o surgimento do conceito moderno de macroeconomia, mas para a discussão como um todo do papel dos governos no sistema econômico. A nova geração de economistas pós GT de Keynes aceitaram a ideia central de que o mecanismo de *laissez-faire* da escola clássica até poderia gerar equilíbrio econômico no longo prazo, mas caracterizaria no curto prazo um excessivo desemprego involuntário, com tendência a fortes crises econômicas e a uma relação injusta de concentração de renda e riqueza. Para Keynes, a política econômica exige então uma intervenção ativa do Governo para regular a demanda agregada. Além de necessário, essa intervenção é indispensável caso se pretenda manter um nível satisfatório de equilíbrio econômico entre produção e emprego.

Para Blanchard (2007) a GT de Keynes não apenas revolucionou o pensamento econômico como também teve forte influência na esfera política, pois a ideia de esperar que houvesse uma regulação do mercado via “mão invisível” era cada vez mais vista como irresponsável e antissocial. É nesse contexto que surgem as políticas fiscais como ferramenta de regulação econômica com o pressuposto de que os governos deveriam sempre que necessário, intervir no ambiente econômico.

2.1.3 Escola Neoclássica

Snowdon e Vane (2005) afirmam que após a introdução das ideias de Keynes, e considerando todo o período propício de recuperação econômica do pós-guerra, principalmente na Europa e nos EUA, os economistas passaram pelo menos mais duas décadas de fortes debates sobre qual dos modelos econômicos (clássico ou keynesiano) seria o melhor para explicar a economia no mundo real. Uma das consequências da revolução keynesiana foi o constante debate sobre as falhas de mercado e o paradoxo do desemprego involuntário a partir de uma visão macroeconômica, versus a crença na otimização racional

dos mercados, incluindo o próprio mercado de trabalho a partir de uma visão microeconômica. Muitos autores, entre eles Paul Samuelson, tentaram propor uma aproximação entre os modelos, conhecida posteriormente como síntese neoclássica.

Mas antes de explicar a proposta da visão neoclássica, Snowdon e Vane relatam as próprias palavras de Keynes para explicar os conflitos que a GT causaria na visão dos defensores da visão clássica. A aparente inadequação do sistema capitalista em prover o pleno emprego foram a principal mazela de um sistema o qual Keynes tinha em grande conta. Uma vez que este defeito fosse remediado e que o pleno emprego fosse restaurado, não haveria objeção a ser levantada contra a análise clássica da maneira pela qual o interesse privado iria determinar o que, o quanto seria produzido, e em que nível os fatores produtivos seriam combinados para produção e como o valor final da produção seria distribuído entre eles. (SNOWDON; VANE, 2005)

Blanchard (2007) afirma então que em meados dos anos 1950 surge um certo consenso entre os economistas a partir da síntese neoclássica (termo criado por Samuelson na edição de 1955 do seu livro *Economics*), que é baseado em uma integração das ideias de Keynes com as ideias de seus antecessores. O ponto de convergência principal estava na aproximação das explicações sobre a demanda agregada e das modernas teorias da determinação da renda. Muitos modelos surgem a partir da interpretação do trabalho de Keynes, entre eles a curva IS-LM e a curva de Phillips, cuja principal contribuição política foi tentar prever a relação entre inflação e desemprego, de forma a gerar uma base para a ação econômica nos governos.

Snowdon e Vane (2005) argumentam que a síntese neoclássica perdurou fortemente até o início dos anos 1970's, na qual a aplicação de políticas fiscais (em um primeiro momento) e monetárias (em um segundo momento) produziu um forte crescimento econômico, com relativo sucesso em manter o pleno emprego e a estabilidade de preços em economias desenvolvidas. Porém, em meados da década de 1970 o fenômeno da estagflação (estagnação econômica combinada com alta generalizada de preços) passou a dar credibilidade a algumas críticas ao modelo neoclássico e ao seu uso de políticas de intervenção, em especial ao apontar que o modelo de Keynes, ao invés de uma GT é na verdade um modelo aplicável sob a ótica do desemprego no curto prazo e para situações de crise (desequilíbrio) que estão inseridas em um modelo maior, não totalmente explicadas no modelo clássico.

Para compreender melhor essa crítica, é necessário entender que o modelo keynesiano original tinha objetivo principal de compreender a economia a partir das suas reações de curto

prazo, em especial a partir de consequências de uma instabilidade não prevista sob o ponto de vista clássico. Keynes apontava uma falha marcante em relação à capacidade do sistema de preços em ajustar a demanda efetiva e as condições de emprego. Não se pode afirmar que o modelo keynesiano resolvia todos os problemas da busca pelo crescimento e desenvolvimento econômico no longo prazo, até porque essa não era a sua preocupação específica. As diversas contribuições da síntese neoclássica certamente refinaram a proposta de Keynes, mas de certo modo alijaram-na de sua proposta original. Não é de se surpreender que problemas como a estagflação gerassem um conflito no modelo neoclássico, pois não se pode resolver o desemprego apenas com política expansionista, sem gerar outras consequências, como a inflação.

2.1.4 Escola Monetarista

Corazza e Kremer (2003) destacam que a escola monetarista surge a partir do trabalho de Milton Friedman, destacado economista norte-americano, considerado o fundador e principal expoente do monetarismo. As raízes do monetarismo estão na Teoria Quantitativa da Moeda - TQM, que é o esqueleto teórico da Economia Monetária do século XVIII.

A TQM é a hipótese sobre a causa principal das variações no valor da moeda, estabelecendo que o estoque de moeda é o principal determinante do nível geral de preços. Os economistas clássicos/neoclássicos chegaram a esta conclusão, a partir da hipótese de que o produto real a preços constantes de qualquer economia depende exclusivamente de variáveis reais (fatores de produção e função de produção agregada) e que a velocidade de circulação da moeda varia de forma lenta e previsível a longo prazo (dependendo de fatores como o grau de desenvolvimento do setor bancário, frequência de pagamentos e recebimentos, rapidez de transporte e comunicações), podendo ser considerada uma constante no curto prazo. A conclusão de que o produto real a preços constantes depende somente de fatores reais é obtida a partir da hipótese de flexibilidade de preços, tanto no mercado de bens e serviços quanto no mercado de trabalho, tornando-se conhecida como "equilíbrio clássico de pleno emprego" (CORAZZ; KREMER, 2003, p. 67).

O monetarismo defende a importância do entendimento da TQM nas relações econômicas de forma geral, mas também nas situações específicas que podem gerar crises e depressões, incluindo a questão do desemprego. Blanchard (2007) faz uma análise a partir da concepção de Friedman de que embora a visão keynesiana tivesse realmente contribuído efetivamente para a teoria macroeconômica, ela não era completa ou infalível, pois tendia a considerar a política fiscal como o mecanismo mais efetivo para resolver os problemas de demanda efetiva e pleno emprego. Para Friedman, em seu trabalho publicado em 1963, em

parceria com Ana Schwartz, fica evidente a relação entre política monetária e o produto na economia americana entre 1867 e 1960, uma vez que as flutuações e movimentos da moeda geravam impactos diretos no produto (PIB).

Blanchard (2007) afirma ainda que os monetaristas, em especial a partir das ideias de Friedman, defendiam que a complexidade econômica impedia que se chegasse a modelos maduros nos anos 1960 para se estabelecer uma relação de estabilidade do produto/produção. Isso significava, em outras palavras, que os modelos keynesiano e neoclássico não conseguiriam explicar em sua totalidade a realidade econômica, e que além disso, duvidavam que os economistas políticos tinham a capacidade de tomar as melhores decisões em face de suas necessidades políticas (ideológicas ou utilitárias).

Snowdon e Vane (2005) asseveram ainda que na visão monetarista, uma intervenção governamental não seria necessária caso não houvesse um crescimento monetário descontrolado. Os desequilíbrios de demanda, que na visão keynesiana necessitavam de uma intervenção fiscal (em termos de injeções de gasto), poderiam ser evitados com o uso de uma política monetária eficiente, que controlasse a relação de demanda efetiva. Friedman em seu artigo de 1968 sobre o papel da política monetária afirma que não há um *trade-off* automático entre inflação e desemprego no longo prazo, e que por isso, a expansão monetária deveria ser controlada ao máximo para evitar a inflação.

Uma derivação das proposições da escola monetarista surge posteriormente com economistas como Robert Lucas, Thomas Sargent, Neil Wallace, Robert Barro, Edward Prescott e Patrick Minford que são denominados novos clássicos, e que ampliam as críticas ao modelo keynesiano e neoclássico (atenção aqui para o uso de terminologias semelhantes, embora com visões econômicas significativamente diferentes). Essa nova visão combina as teorias das expectativas racionais de Lucas com a hipótese da taxa natural de desemprego de Friedman para justificar que apenas as intervenções governamentais realmente abruptas e não esperadas poderiam suplantar as expectativas dos agentes racionais e causar algum efeito de curto prazo na economia. Além disso, os novos clássicos defendem que as intervenções governamentais causam incertezas latentes no sistema que só poderiam ser amenizadas a partir de um controle por regras específicas. (SNOWDON; VANE, 2005)

Blanchard (2007) afirma que o principal argumento dos novos clássicos, em especial no trabalho de Lucas e Sargent, era que o modelo de economia keynesiana havia ignorado a totalidade das implicações do efeito das expectativas na formação do comportamento de gasto dos agentes. Embora os modelos keynesianos e neoclássicos considerassem as expectativas como um fator importante na determinação do consumo e da vontade de investir (*animal*

spirits), não havia forma de explicitar essas variáveis, e por isso, os modelos seriam todos falhos. Como a decisão de intervenção keynesiana baseava-se apenas em dados históricos sobre a demanda agregada e sobre uma expectativa exógena sobre o futuro, sua eficiência seria incerta, pois a própria ação de intervenção iria gerar uma nova expectativa que geraria uma nova mudança no comportamento de consumo (afetando a demanda agregada). Essa crítica acabou por se tornar amplamente aceita e demonstrou a necessidade de integração entre as visões microeconômicas e macroeconômicas na formação de modelos que compreendam, por exemplo, as teorias de consumo e demanda.

2.1.5 Escola Pós-Keynesiana

Seguindo uma linha contextual de evolução do pensamento macroeconômico, logo após as diversas críticas da escola monetarista e das visões dos autores novos clássicos, em especial a partir da crítica das expectativas racionais, surge uma nova abordagem Pós-Keynesiana para a dinâmica das economias de mercado. Economistas como Paul Davidson, Hyman Minsky, Jan Kregel e Fernando Cardim de Carvalho se caracterizam por enfatizar o papel que a incerteza fundamental – aquela que não pode ser reduzida a um simples cálculo de probabilidades – tem sobre o comportamento dos agentes econômicos e, dessa forma, sobre a dinâmica das economias de mercado. Nessa abordagem surge uma nova visão a respeito da teoria keynesiana em que a moeda não é apenas um simples intermediário de trocas, mas um elemento essencial à própria definição de uma economia de mercado. (OREIRO, 2015)

Nas palavras de Oreiro (2015) “uma economia capitalista é essencialmente uma *economia monetária de produção*, de forma que a sua dinâmica só pode ser compreendida a partir da análise de como a moeda afeta os motivos e as decisões dos agentes econômicos”. Além disso, a incerteza que permeia o processo de tomada de decisão numa economia capitalista gera dois tipos de comportamentos: a preferência pela liquidez e a adesão a regras coletivas de tomada de decisão, aquilo que Keynes denominou de “convenções” sociais. Entre as convenções prevalentes numa economia monetária está a ideia de que o “passado recente é um bom guia para o futuro”. Isso significa dizer que, num contexto de incerteza, o comportamento recente da economia acaba por assumir um papel desproporcional na formação de expectativas e nas tomadas de decisões dos agentes.

Para Snowdon e Vane (2005), o papel da incerteza é determinante na defesa dos pós-keynesianos em relação às ideias originais da GT de Keynes. Na perspectiva do *mainstream*

sobre o conceito de incerteza, há uma presunção de que os agentes conseguem minimamente avaliar o histórico de dados passados e identificar sinais de mercado para definição de uma probabilidade de mudança ou tendência. Há, portanto, uma probabilidade que leva a uma análise do risco das decisões. Por outro lado, para os pós-keynesianos, não é possível estabelecer relações de probabilidade como base de entendimento do comportamento no mundo real, de forma que os elementos de incerteza em um sistema econômico não possuem relação com modelos econométricos sofisticados que tentam transformar as expectativas em modelagens minimamente previsíveis. De certa forma, essa visão se aproxima da crítica de Lucas sobre as expectativas racionais.

Dessa forma, a principal contribuição dos pós-keynesianos foi apontar que em ambientes de alta incerteza, em especial durante momentos de crise em que poucos dados estão disponíveis, é normal considerar que os agentes econômicos poderão, e na verdade deverão se retrair e evitar decisões que possam colocar em risco seu capital. É nesse ponto que novamente surge a necessidade de intervenção governamental, baseada principalmente em políticas monetárias (diferentemente dos keynesianos ortodoxos que focam mais na política fiscal) para intensificar a dinâmica econômica e dar direção às expectativas.

3 AS MUDANÇAS DAS ORIENTAÇÕES ECONÔMICAS NOS GOVERNOS E AS ESCOLHAS DAS POLÍTICAS MACROECONÔMICAS NO BRASIL

3.1 MUDANÇAS DE GOVERNO NO BRASIL: 1988-2017

Para que se possa descrever e analisar os dados sobre as mudanças nas orientações econômicas dos Governos no Brasil pós Constituição de 1988, é importante, primeiramente, descrever as mudanças e alterações de Governo ocorridas no país, em relação aos cargos de Presidente da República e de Ministro da Fazenda, no período 1988-2017. Esta descrição não visa criar uma presunção de relação direta entre os indivíduos e as decisões sobre orientações econômicas, até porque o conjunto dessas decisões não são individuais, e sim parte de um processo coletivo a partir de uma equipe econômica de Governo. Daí a complexidade do processo decisório e do volume de debates e negociações que ocorrem entre os diversos agentes econômicos, dentro e fora do ambiente político, de forma a gerar uma decisão que se supõe mais consensual ou de maioria, do que uma relação de imposição de decisão individual, mesmo que isso ainda ocorra com certa frequência como princípio de um formato de regime presidencialista.

Por outro lado, seria inocência não admitir que as crenças e princípios pessoais dos Presidentes da República e dos Ministros da Fazenda não impactem as escolhas das orientações e das políticas macroeconômicas, principalmente, a partir da própria formação das equipes de trabalho e do nível de abertura do debate econômico com a sociedade. A constante relação que se faz neste estudo entre as definições dos PPAs (na fase de planejamento) e as escolhas das orientações macroeconômicas dos governos (na fase de execução) nos mostra que os indivíduos que conduzem o Governo manifestam frequentemente suas opiniões sobre a execução das políticas macroeconômicas a partir de suas percepções e, conseqüentemente, vieses de escolas de pensamento macroeconômico, sempre permeadas de ideologias e também de necessidades políticas dos indivíduos que estão nesses cargos.

Desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, ocorrida em 05 de outubro de 1988, até 2017 (recorte final do estudo), o Brasil teve 7 presidentes e 15 Ministros da Fazenda, em um período de 30 anos. Vale lembrar que o Sr. José Sarney (Presidente) iniciou o seu mandato em 15/03/1985, anteriormente ao início do período de recorte do estudo, tendo nomeado outros Ministros da Fazenda antes de Maílson da Nóbrega (que assumiu o ministério em 21/12/1987). Pelo menos três observações importantes devem ser feitas a partir da análise desse período de recorte:

- a) há um forte impacto político sobre as mudanças de orientação econômica nesse período, uma vez que ocorrem dois momentos bastante conturbados na história do país - em 1992, na renúncia do Presidente Fernando Collor de Mello, e em 2016, na cassação do mandato da Presidente Dilma Rousseff; além da inserção da política de reeleição, na qual a partir de 1995, sucedem-se 3 presidentes com mandatos dobrados (eleitos e reeleitos pela população votante);
- b) o grande número de ministros da Fazenda no período entre 1990 e 1994 – foram 8 nomes diferentes em 5 anos, sendo que alguns deles com atuação de pouco mais de dois meses; e
- c) a longevidade de dois nomes conduzindo o Ministério da Fazenda nas escolhas das políticas macroeconômicas do país – Pedro Malan (de 1995 a 2002, nos dois mandatos do governo FHC) e Guido Mantega (de 2006 a 2014, em mandatos diferentes do governo Lula e Dilma Rousseff).

Quadro 1 – Mudanças de Governo no Brasil: 1988-2017

PRESIDENTE	PERÍODO	MINISTRO DA FAZENDA	PERÍODO
JOSÉ SARNEY	15/03/1985 a 15/03/1990	Maílson da Nóbrega	21/12/1987 a 15/03/1990
FERNANDO COLLOR DE MELLO	15/03/1990 a 02/10/1992*	Zélia Cardoso de Mello	15/03/1990 a 10/05/1991
		Marcílio Marques Moreira	10/05/1991 a 02/10/1992
ITAMAR FRANCO	02/10/1992* a 01/01/1995	Gustavo Krause	02/10/1992 a 16/12/1992
		Paulo Roberto Haddad	16/12/1992 a 01/03/1993
		Eliseu Resende	01/03/1993 a 19/05/1993
		Fernando Henrique Cardoso	19/05/1993 a 30/03/1994
		Rubens Ricupero	30/03/1994 a 06/09/1994
		Ciro Gomes	06/09/1994 a 31/12/1994
FERNANDO HENRIQUE CARDOSO (1º Mandato)	01/01/1995 a 01/01/1999	Pedro Malan	01/01/1995 a 31/12/2002
FERNANDO HENRIQUE CARDOSO (2º Mandato)	01/01/1999 a 01/01/2003		
LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA (1º Mandato)	01/01/2003 a	Antônio Palocci	01/01/2003 a 27/03/2006

PRESIDENTE	PERÍODO	MINISTRO DA FAZENDA	PERÍODO
	01/01/2007		
LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA (2º Mandato)	01/01/2007 a 01/01/2011	Guido Mantega	27/03/2006 a 31/12/2014
DILMA VANA ROUSSEFF (1º Mandato)	01/01/2011 a 01/01/2015		
DILMA VANA ROUSSEFF (2º Mandato)	01/01/2015 a 12/05/2016**	Joaquim Levy	01/01/2015 a 21/12/2015
		Nelson Barbosa Filho	21/12/2015 a 12/05/2016
MICHEL TEMER	12/05/2016** a 01/01/2019	Henrique Meirelles	13/05/2016 a 11/04/2018

Fonte: elaborado pelo autor, com base em dados de Brasil, Planalto Nacional (2018).

Notas: * O presidente Fernando Collor de Mello renunciou ao mandato em decorrência da abertura de processo de impeachment, tendo assumido o cargo o seu então vice-presidente na chapa partidária, Itamar Franco.

** A presidente Dilma Rousseff teve determinada a perda do mandato por processo de impeachment, sendo primeiramente afastada temporariamente do cargo em 12/05/2016, e posteriormente tendo seu mandato cassado definitivamente no Senado Federal em 31/08/2016; assume o cargo de Presidente em ambas as ocasiões o seu então vice-presidente na chapa partidária, Michel Temer.

Passa-se então a uma análise da caracterização desses períodos e das principais orientações e escolhas de políticas macroeconômicas ocorridas de 1988 a 2017.

3.2 POLÍTICAS MACROECONÔMICAS

A definição ampla do que é uma política econômica, para o escopo deste estudo, é dado pelo Ministério da Fazenda (BRASIL, 2016) como o “conjunto de medidas adotadas pelo Governo visando afetar agregados econômicos, como crescimento da economia, inflação, taxa de desemprego, balanço de pagamentos e distribuição de renda”. É de forma resumida, o principal instrumento de gestão macroeconômica do Governo Federal. As políticas devem sempre considerar a situação contextual do país e região, devendo ser a melhor escolha para solucionar os problemas econômicos, geralmente com o foco em melhoria do crescimento e/ou desenvolvimento econômico.

Embora as circunstâncias específicas do país certamente precisem ser levadas em conta no desenvolvimento da estratégia apropriada [...] a necessidade de políticas voltadas para um crescimento econômico sustentável e de base ampla é universal. A estabilidade macroeconômica é a pedra fundamental de qualquer esforço bem-sucedido para aumentar o desenvolvimento do setor privado e o crescimento econômico. [...] É importante, porém, observar que não existe uma definição única ou um nível estabelecido de parâmetros específicos com relação à situação de equilíbrio para todos os países. O que se tem é um conjunto contínuo de várias combinações de níveis de variáveis macroeconômicas básicas (por exemplo,

crescimento, inflação, déficit fiscal, déficit em conta corrente, reservas internacionais) que podem indicar a estabilidade macroeconômica. (AMES; BROWN; DEVARAJAN, 2016, p. 6)

Além disso, é preciso que fique claro que as políticas macroeconômicas não são fórmulas mágicas que possam ser aplicadas independentemente da situação, ou ainda, que consigam solucionar todos os problemas econômicos de um país. Como elas são conjuntos de medidas que afetam múltiplos e complexos agregados/variáveis, é muito comum que elas produzam resultados contraditórios em grupos diferentes de macro agregados. Por exemplo, uma ação de aumento da taxa de juros pode auxiliar o combate à inflação, limitando o crédito e contendo o aumento de preços, o que é benéfico para a população em geral. Por outro lado, a mesma ação de aumento da taxa de juros pode causar uma diminuição de investimentos públicos e privados, ocasionados por um aumento nos custos de investimento, o que pode levar a um processo de estagnação ou até mesmo de aumento do desemprego, o que é indesejável para a população em geral.

Para se definirem as políticas públicas que serão adotadas pelo Estado, é necessário estabelecer previamente os objetivos a serem priorizados. Isso, porque as políticas são instrumentos e, portanto, meios utilizados para se chegar a determinado fim. A opção por um objetivo poderá implicar o adiamento da concretização de outro, ou, então, a consecução indireta de um terceiro. (SILVA; SOUZA, 2010, p. 21)

Silva e Souza (2010) citam ainda os principais objetivos de políticas macroeconômicas perseguidos pelos Estados de forma geral: alto nível de emprego, estabilidade de preços, distribuição equitativa da renda, crescimento econômico e equilíbrio do balanço de pagamentos. Embora seja desejável que esses objetivos sejam buscados concomitantemente, a partir das escolhas em relação aos instrumentos de políticas macroeconômicas, muitas vezes eles se apresentam como contraditórios, pois o alcance de um determinado objetivo pode implicar a dificuldade em alcançar outro. Os casos de políticas macroeconômicas que conseguem efetivamente atingir todos os objetivos macroeconômicos de uma só vez são efêmeros, exatamente pela natureza complexa da relação entre os instrumentos e seus efeitos práticos sobre os agregados macroeconômicos.

Por isso, é muito comum que os governos estipulem políticas cíclicas, com foco em um grupo de objetivos por vez, fazendo com que se criem condições estruturais e sustentáveis de desenvolvimento. À medida que as políticas obtêm sucesso em melhorar e estabilizar um grupo de variáveis macroeconômicas, o governo provoca uma alteração de políticas que possam atingir outro grupo de variáveis, sem impactar negativamente a estabilidade atingida

pelos das políticas anteriores. Essa é talvez uma das mais difíceis tarefas governamentais em relação às aplicações das políticas macroeconômicas.

Seguimos então com a descrição das políticas macroeconômicas que foram planejadas pelos Governos no Brasil, a partir da ótica do PPA – Plano Plurianual, que é um instrumento de planejamento do Governo Federal, instituído a partir da Constituição Federal de 1988, com o objetivo de correlacionar os planos de governo com os orçamentos necessários para sua realização. As propostas de planos plurianuais são de competência exclusiva dos chefes dos poderes executivos (nacional, estadual e municipal), devendo ser remetidos aos poderes legislativos para discussão e votação, segundo art. 84 e 165 da CF/1988. Além do PPA em si, serão utilizados dados oriundos de instituições e periódicos renomados na área da Economia, em especial no período 1990 a 2000, em função de que o contexto macroeconômico proposto não era geralmente explicitado na documentação dos PPA's.

A implementação do PPA somente inicia no 2º ano de mandato presidencial, assim definido na CF/1988, para que houvesse um período de discussões, negociações e comprometimento dos diversos agentes políticos, sociais e econômicos envolvidos no processo durante o 1º ano de mandato, estabelecendo um compromisso que ultrapassa o próprio mandato presidencial. Até o momento, foram 7 PPAs propostos pelos Governos Federais no Brasil: Governo Collor – 1991-1995; Governo FHC I – 1996-1999; Governo FHC II – 2000-2003; Governo Lula I – 2004-2007; Governo Lula II – 2008-2011; Governo Dilma I – 2012-2015; e Governo Dilma II – 2016-2019. (AMORIM, 2016)

3.2.1 Políticas Macroeconômicas no Brasil: Período 1988-1990

Neste primeiro período de análise deste estudo, que se caracteriza pelos dois últimos anos de mandato do presidente José Sarney, e pelo primeiro ano de governo do presidente Fernando Collor de Mello, o PPA - Plano Plurianual - ainda não estava consolidado, pois não havia iniciado sua obrigatoriedade de acordo com o determinado na CF/1988. Desta forma, com a inexistência do PPA propriamente dito, com suas definições de contexto macroeconômico e as dimensões estratégicas de governo, opta-se por coletar informações sobre as políticas macroeconômicas entre 1988 e 1990 a partir de fontes de dados secundárias, como as publicações de programas, projetos e ações de Governo na mídia em geral e repositórios governamentais, além das diversas análises publicadas em artigos e periódicos científicos na área de Economia.

Segundo Amano (2016) a economia brasileira neste período sentia ainda os efeitos econômicos da aplicação de um plano de ajuste monetário que tinha a ambição de aumentar o crescimento econômico com metas inflacionárias perto de zero, reajuste de contas públicas via reforma tributária e controle fiscal, e um ajustamento das contas externas, em virtude da massiva necessidade de remessa de recursos para o pagamento da dívida externa. A concepção do Plano Cruzado I e II (1986) era de que seria necessário um choque econômico de natureza heterodoxa, com o objetivo de desindexação de preços, a partir de instrumentos de reajustes salariais e congelamento de preços, e uma reforma monetária que pudesse criar uma ruptura do processo de inércia inflacionária. Dada a ineficácia em atingir estes objetivos (por diversos fatores que não são objeto deste estudo) o governo se viu obrigado a alterar a composição da equipe econômica.

Em 1987, com a indicação de Bresser-Pereira para o cargo de ministro da Fazenda, surgia um novo plano econômico, denominado Plano Bresser, com o objetivo de ajustar os efeitos negativos criados pelo plano anterior, em especial em relação ao setor externo. Porém, os resultados continuaram decepcionantes em relação ao controle inflacionário e ao crescimento produtivo. Somado a isso, as condições externas desfavoráveis, potencializadas com a declaração de moratória do pagamento de juros da dívida externa brasileira, em 1987, e uma série de conflitos políticos internos, pela disputa por poder dentro do processo constituinte, acabaram por determinar a saída de Bresser-Pereira do comando econômico, com a entrada de Maílson da Nóbrega, a partir de dezembro de 1987. (AMANO, 2016)

A política macroeconômica do governo Sarney passou então a flertar novamente com elementos ortodoxos de condução econômica. Em seu discurso de posse, o novo ministro afirmara que seus dois principais objetivos econômicos seriam o controle fiscal e a renegociação da dívida externa. Amano (2016) afirma que o ministro Maílson da Nóbrega defendia o uso de uma política mais tradicional, com a ideia de que a inflação fosse estabilizada, mesmo que em patamares mais altos. As principais ferramentas que foram utilizadas para isso foram o controle fiscal, redução do salário real e diminuição drástica do investimento do Estado. Um ponto-chave destas ações foi a retomada do pagamento dos juros da dívida externa, a partir de negociação de metas econômicas com o FMI, de forma a recuperar parte da credibilidade internacional que fora perdida em 1987.

Os primeiros resultados das ações começaram a aparecer em julho de 1988, com estabilização da inflação na casa dos 24%, mantendo-se nesse patamar até dezembro, quando fechou o ano em 28% (total da inflação no ano foi de 1037,56%). Por outro lado, para que isso fosse possível, o governo cancelou uma série de acordos de aumento salariais do

funcionalismo público, gerando tensão e desgastes políticos que levaram a diversas renegociações sobre o processo de reajustes salariais e de preços em pleno período de definição da nova Constituição. Considerando o PIB como resultado de análise da situação econômica do país, o desempenho foi fraco, com dados que apontavam recessão econômica de -0,1% no ano e crescimento do salário real em 0%. (AMANO, 2016)

Além disso, como pano de fundo para o entendimento das escolhas macroeconômicas para os próximos anos, a nova Constituição Federal de 1988 estabeleceu uma série de mudanças significativas no processo fiscal e orçamentário do Governo Federal, a partir do aumento de vinculação de despesas, aumento da redistribuição de receitas da União com estados e municípios, aumento da estabilidade do funcionalismo público e encargos públicos, com efeito sobre a Previdência, aumento de custos trabalhistas e modificações no FGTS. O contexto social e econômico apontava novamente para uma necessidade de ajuste das políticas governamentais, tendo então sido lançado o Plano Verão, em 15 de janeiro de 1989, no último ano efetivo de mandato do Presidente José Sarney, marcado principalmente pelo início da disputa pelo primeiro processo de eleições diretas democráticas que o país teria, desde o período da ditadura militar. A ideia do Plano Verão era novamente de estabilizar a economia, com medidas mistas de políticas ortodoxas e heterodoxas, como a reforma monetária (foi introduzido o Cruzado Novo como moeda), o aumento da taxa de juros, os congelamentos de preços e o corte de gastos do governo. Foram extintos os indexadores oficiais da economia (URP e OTN) e o governo previa uma maior liberdade econômica com desestatização da economia, a partir de um programa de privatizações e de um profundo corte de gastos e limitações de investimento do Tesouro Nacional, inclusive com a demissão de funcionários públicos não-estáveis, o que não foi aprovado pelo Congresso Nacional. (AMANO, 2016)

Na prática, já não havia mais condições políticas que suportassem essas ações, tanto em nível de privatizações e corte do inchaço estatal, como também nas ações de congelamento de preços, que eram seguidamente descumpridas pela iniciativa privada. Da mesma forma que em tentativas anteriores, a inflação apresentou uma baixa significativa nos primeiros meses de congelamento, para posteriormente aumentar gradativamente a medida que faltavam investimentos para o aumento da capacidade produtiva e expansão da oferta. Os gastos com a dívida pública continuavam altos e o processo de descongelamento gradual de preços novamente acelerou o processo inflacionário já a partir do meio do ano. O país só não apresentou um quadro de recessão pois havia um volume significativo de transferências do setor público para o setor privado, que aliado a um arrocho salarial significativo, manteve a

capacidade produtiva acelerada, com crescimento do PIB em 3,3% ao final de 1989, porém, com inflação na casa dos 1.320% ao ano. (AMANO, 2016)

Com o início do governo Fernando Collor de Mello, que assume em 15/03/1990, inicia-se uma nova fase de política macroeconômica no Brasil, em especial, influenciada pelas discussões do Consenso de Washington, ocorrida no final de 1989. Essa conferência passou a definir as recomendações de organizações financeiras internacionais, como o FMI, para que fosse possível um ajustamento macroeconômico de países que passavam dificuldades, em especial, na América Latina. Em síntese, a ideia do Consenso de Washington era diminuir drasticamente a participação do estado na economia, com foco em austeridade fiscal e incentivo ao comércio internacional entre os países.

Logo no seu primeiro ano de governo, o Presidente Fernando Collor, com a capitania da ministra Zélia Cardoso de Mello, iniciou um plano de revolução macroeconômica da economia brasileira, posteriormente conhecido como Plano Collor I, caracterizado pela abertura da economia nacional e por uma dura medida inicial de confisco de ativos financeiros em março/1990. Essa ação teve origem no debate sobre o fracasso das políticas de estabilização dos anos anteriores, em especial os choques heterodoxos do governo Sarney. O governo Collor acreditava que eram três os principais problemas dos choques econômicos: “(i) a tendência de monetização acelerada e de explosão da demanda em momentos de desinflação abrupta, (ii) as implicações da elevada liquidez dos haveres financeiros e da moeda indexada e (iii) as precárias condições de financiamento da dívida pública mobiliária”. (CARVALHO, 2006, p. 101)

A ideia era buscar a estabilização da economia a partir de uma nova moeda, mas com regras que impedissem o fenômeno da rápida monetização. O desafio era evitar o aumento do consumo, e conseqüentemente, uma inflação de demanda. Diferentemente de governos anteriores, o foco principal não apelou para o congelamento de preços (embora isso também tenha ocorrido), mas sim para um “congelamento” da liquidez. Para que isso ocorresse, foram confiscados 80% dos depósitos realizados em operações *overnight*, conta corrente, cadernetas de poupança, aplicações financeiras e outros tipos de ativos com montante acima de NCz\$ 50 mil, que seriam reajustadas a partir da inflação do ano, mais um valor de 6%. No pensamento da equipe econômica do governo Collor, a vantagem dessa ação é que os juros não precisariam ser mantidos excessivamente altos para impedir o consumo, uma vez que os ativos estavam bloqueados; e isso auxiliaria no ajuste fiscal e no controle da dívida pública. Foram implementadas também medidas de liberação do câmbio, aumento de impostos sobre operações financeiras, e redução de gastos administrativos do Governo.

Segundo Cabral (2015), apesar do impacto inicial provocado pelo confisco monetário, o plano estava alicerçado em medidas de médio prazo, a partir de políticas de abertura econômica e privatizações, de forma a gerar maior competitividade para a indústria nacional, em contraponto às políticas adotadas anteriormente de substituição de importações. Em relação à política de comércio exterior, também houveram mudanças como a adoção do regime de câmbio livre e o programa de liberalização de importações. Além disso, foi anunciada uma reforma tributária na qual todos os produtos teriam reduções graduais ao longo de quatro anos, o que buscava preparar os produtores nacionais para a transição para uma economia mais aberta. O próprio plano de governo do Presidente Fernando Collor deixava muito claro o papel do Estado na nova economia:

[...] a reestruturação da economia requer participação ativa de todos os agentes econômicos, públicos e privados. A fonte de dinamismo desse processo deverá ser a iniciativa privada. Aos agentes privados competirá elevar seus investimentos em capacitação tecnológica e na qualificação de recursos humanos; adotar métodos gerenciais e organizacionais modernos e mais eficientes, bem como modernizar e expandir a estrutura produtiva, para alcançar padrões de preço e qualidade compatíveis com aqueles vigentes no mercado internacional; e utilizar de forma mais racional e não predatória os recursos naturais. Caberá ao Estado suplementar a atuação do setor privado criando as condições macroeconômicas, infra-estruturais e institucionais que dêem suporte e potencializem a criação de vantagens competitivas pelas empresas. (COLLOR, 2008, p. 46)

Embora a ideia deste capítulo seja apenas contextualizar os dados históricos que levaram às decisões sobre a orientação macroeconômica de cada governo ao longo do tempo, não se pode deixar de mostrar, ainda de forma superficial, os resultados destas orientações para que possamos compreender os passos seguintes. Considerando seu objetivo principal de controle inflacionário, o Plano Collor I conseguiu diminuir o ritmo de crescimento da inflação apenas nos seus dois primeiros meses de funcionamento, com o IPC atingindo 7,59% de crescimento ao mês entre abril e maio de 1990. Logo após, o processo inflacionário voltaria a ganhar força, encerrando o ano em 18,44% ao mês, e um total de 1.620,97% ao ano. Além de não obter sucesso sobre o controle da inflação, o plano amargou um outro resultado econômico que não era visto há alguns anos, mesmo nos períodos de hiperinflação, atingindo retração do PIB em -4,4% ao fim de 1990. O período de recessão, provavelmente causado pelo bloqueio dos ativos monetários, provocou uma estagnação de investimento, embora ainda não houvesse um impacto significativo na taxa de desemprego, que se manteve por volta de 5% ao ano, valor próximo aos obtidos nos anos 1987-1989.

Assim, se encerra o primeiro período de análise das decisões de orientação macroeconômica dos Governos no Brasil entre 1988 e 1990, resumidas à tentativas

infrutíferas de controle inflacionário, utilizando de diversos mecanismos que variaram desde choques ortodoxos de juros à tentativas heterodoxas de tabelamento e congelamento de preços, em diversas tentativas de estabilização monetária (incluindo sucessivas trocas de moeda), e medidas de reorganização fiscal que tentaram, sem sucesso, realizar um ajuste fiscal que permitisse o desenvolvimento da economia.

3.2.2 Políticas Macroeconômicas no Brasil: Período 1991-1995

O ano de 1991 inicia-se com uma forte pressão ao novo governo, em especial pelo insucesso do Plano Collor I em estabilizar a moeda e combater a inflação, que segue em trajetória crescente após sucessivas tentativas de choques econômicos. Somado a isso, as medidas adotadas em 1990 causaram uma forte retração econômica e obrigou o governo a uma nova tentativa para orientar a economia no rumo da estabilização. Um novo instrumento de planejamento também se apresentava como exigência da nova Constituição, e em 30 de janeiro de 1991, o governo aprova a lei 8.173 que dispõe sobre o Plano Plurianual para o quinquênio 1991-1995. A ideia do PPA era que o plano funcionasse como um integrador das ações principais do governo para garantir uma melhoria no desenvolvimento do país, constando em seu anexo sobre objetivos e metas, logo no capítulo 1, uma descrição dos fundamentos macroeconômicos que contextualizam as propostas econômicas do governo.

Embora nem sempre o contexto idealizado no planejamento se repita na prática, é inegável que o PPA foi um avanço em termos de formalização de uma proposta integrada entre os poderes executivo e legislativo para a condução do país. Lógico que nele não poderia deixar de existir uma análise sobre a situação macroeconômica brasileira, de forma a fundamentar a necessidade de determinadas decisões e ações do Governo. Seria justo considerar que é baseado nessa perspectiva do PPA que o Governo define a ordenação geral de sua orientação macroeconômica, embora muitos outros fatores influenciem essa decisão, até mesmo em relação ao contexto que se altera continuamente entre as ações de planejamento e execução.

O texto deste primeiro PPA salienta que o crescimento do PIB havia sido sustentado pelo investimento público, em especial durante 1950-1980, e que na após isso, houve uma diminuição do ritmo de crescimento na década de 80, para 2,2% ao ano, em decorrência do estrangulamento externo e das contas públicas. Em especial, o texto do PPA 1991-1995 cita que as causas principais da incapacidade de investimento do governo eram: a) o decréscimo

das receitas tributárias, comparadas ao crescimento do PIB; b) a evolução do dispêndio com os juros e pagamento de dívida; c) a falta de capacidade de atração de investimentos externos.

Quadro 2 – PPA 1991-1995: Indicadores de Crescimento Econômico

Brasil: Indicadores Básicos de Crescimento Econômico
1950-1989

Indicadores Básicos	Médias Anuais em %			
	1950-60	1960-70	1970-80	1980-89
Crescimento do PIB	7,4	6,2	8,6	2,2
Crescimento da renda <i>per capita</i>	4,2	3,2	6,1	0,0
Investimento fixo/PIB	15,5	16,4	22,0	18,0

Fonte dos dados básicos: IBGE

Nota: Dados de investimentos a preços constantes a partir de 1970.

Fonte: PPA 1991-1995 – Anexo 1 – Objetivos e Metas, p. 7, 1991.

A partir daí o texto do PPA passa a citar medidas realizadas pelo governo em 1990 como forma de reorganização das finanças públicas, o que pode ser considerado como uma orientação específica de política fiscal. A introdução do IOF e a renegociação dos prazos das dívidas são elencados como fatores fundamentais, além da redução dos gastos públicos e da implementação do PND – Plano Nacional de Desestatização. O plano prevê uma política de autonomia das empresas estatais que não forem privatizadas, de forma a gerar maior produtividade e complementar os investimentos das empresas privadas. Há uma parte do texto que fala especificamente em criar uma política realista para definição de tarifas e preços públicos, de forma que o Tesouro não tenha que arcar com as dívidas das empresas estatais.

No campo das definições de objetivos e metas específicas para setor econômico, o PPA 1991-1995 estipula:

- a) retomada do crescimento da renda per capita com média em torno de 2,7% ao ano no quinquênio, e resultado próximo a 5% ao ano em 1995;
- b) investimento em torno de 19% do PIB, sendo 3,5% proveniente de poupança pública;
- c) reorganização tributária para alavancar as receitas da União – foco no combate à sonegação fiscal;
- d) metas específicas de superávit fiscal em 1991-1992 (1,28% do PIB), e de 0,32% do PIB nos demais anos do plano;

- e) contenção de despesas com pessoal com redução real de 11% comparados aos preços de 1990;
- f) aplicação progressiva de alienação de imóveis e ativos da União, inclusive privatizações;
- g) crescimento progressivo do PIB com média de 4,3% ao ano no período, sendo 3% em 1991, 3,5% em 1992, 4,5% em 1993, 5% em 1994, e 5,5% em 1995.

Cumprir citar ainda que o PPA estabelece uma série de outras medidas de apoio, em especial de ordem administrativa e reformista para garantir as condições necessárias para a retomada econômica, na visão do governo. Entre essas medidas podemos citar o Programa de Reforma Administrativa – com foco na redução de gastos com pessoal, aumento da produtividade e implantação de modelos modernos de gestão; o Programa Nacional de Desregulamentação – com foco em diminuição da burocracia, diminuição da regulação estatal e o incentivo ao investimento privado; e a Política de Indústria e Comércio – com foco na abertura comercial e modernização da indústria nacional, a partir de uma maior facilitação ao processo de importação que combata os preços internos e estimule a produtividade (com a ressalva da defesa de setores estratégicos e ações de dumping internacional). Além dessas, são definidas também algumas metas financeiras/orçamentárias, como observado na figura a seguir:

Figura 1 – Metas orçamentárias PPA 1991-1995

- (a) **superávit operacional médio de 1,3% do PIB em 1991-92, e equilíbrio nos exercícios subsequentes;**
- (b) **equilíbrio do Orçamento da Seguridade Social em todos os anos, ressalvada a cobertura pelo Orçamento Fiscal das despesas com inativos e pensionistas da União;**
- (c) **aumentos progressivos da arrecadação no âmbito do Orçamento Fiscal a partir de 1993;**
- (d) **redução das despesas com pessoal, de 4,16% do PIB, em 1991-92, para 3,82%, em 1993-94, e, finalmente, 3,53% em 1995;**
- (e) **as receitas decorrentes da reforma patrimonial, incluídas no item 2 do Quadro IV, se concentram nos anos 1991-92, dado o cronograma do atual Programa Nacional de Desestatização, que prevê o ingresso de cerca de US\$ 17 bilhões até 1992;**
- (f) **as outras despesas correntes crescem moderadamente no período do Plano, limitando-se essa expansão ao âmbito da Seguridade Social;**
- (g) **finalmente, o crescimento projetado para as despesas de capital (exclusive amortizações), entre o período 1991-92 e o ano de 1995, é de cerca de 50%, enquanto proporção do PIB, e de aproximadamente 75% em cruzeiros de maio de 1990.**

Fonte: PPA 1991-1995 – Anexo 1 – Objetivos e Metas, p. 7, 1991.

No que tange à orientação de política macroeconômica, observa-se no PPA 1991-1995, a manutenção de um regime de câmbio flutuante, de forma a estimular a criação de um equilíbrio real da paridade da moeda brasileira com outras moedas internacionais. Na visão do governo, essa ação era essencial para criar um ambiente de estabilidade e planejamento que permitisse pelo menos no médio prazo sustentar a abertura econômica do país, de forma que a entrada de divisas fosse amenizada por um mecanismo de câmbio livre, que pudesse ser um fator neutralizador de demandas artificiais de importação que geralmente ocorrem em situações de sobrevalorização cambiais.

Desta forma, ainda a partir dos moldes definidos no PPA, o governo Fernando Collor anuncia em final de janeiro de 1991, o Plano Collor II, em uma nova tentativa de controlar a inflação. Em termos de orientação macroeconômica, Souza (2018) afirma que há uma mudança por parte do governo para que seja realizado um ajuste estrutural da economia, com preocupação em especial com o financiamento do crescimento econômico. E uma mudança importante de discurso: não mais eliminar a inflação, mas reduzir seu ritmo de crescimento para menos de 10% ao mês. Como medidas principais, o governo anunciou a extinção do *overnight* e de alguns indexadores como o BTN; um novo congelamento de preços, com

ajustes em setores específicos (preços públicos e controlados, em especial); aumento salarial do setor público (abaixo da inflação); e a criação de uma taxa referencial de juros (TR) para o setor financeiro.

Souza (1991) afirma ainda que em muitos aspectos o Plano Collor II se assemelha ao Plano Cruzado, na sua forma de combate à inflação, e que seu resultado deve levar em conta que os agentes econômicos, dentro do possível, procuram sempre maximizar seus retornos em curto prazo, e isso gera uma dificuldade adicional a qualquer choque econômico, pois há uma certa resistência de partes desses agentes em aceitar uma reestruturação com visão de longo prazo das decisões governamentais. Não obtuso de que os trabalhos científicos devem se basear em fatos comprováveis, a análise de Souza não deixa de ser relevante para compreender as expectativas de investimentos dos agentes econômicos em uma sociedade economicamente instável como era o caso brasileiro na época:

Aqui, o grande desafio aos formuladores da política econômica. Em primeiro lugar, trabalharemos com a consciência de que, enquanto a inflação beneficiar os segmentos que bancam o jogo econômico, ela não será debelada. [...] a começar pela introdução do risco, que caracteriza qualquer aplicação financeira em países civilizados. Esse, aliás, é um dos objetivos do Plano Collor II, ao desatrelar a remuneração dos ativos financeiros do comportamento da inflação, criando a TR. De outro lado, é preciso negociar metas e procedimentos com esses segmentos, estabelecendo as bases para uma política de compromisso. (SOUZA, 1991, p. 87)

É sabido, historicamente, que os resultados desse ajuste não foram suficientes para gerar equilíbrio inflacionário, e a esta altura, o governo Collor já não mantinha o mesmo apoio popular e institucional do período eleitoral. Por isso, em 10/05/1991, foi anunciada uma mudança na condução da economia, com a saída da ministra Zélia Cardoso de Mello e a entrada do Sr. Marcílio Marques Moreira para comandar o Ministério da Fazenda. Maciel (2011) defende que a escolha de Marcílio, um diplomata e economista ligado ao capital financeiro, passa por uma escolha de política mais ortodoxa baseada na alta dos juros, na restrição ao crédito, no corte de gastos públicos, na liberalização financeira e na renegociação da dívida externa, estas últimas medidas visando favorecer a entrada de capitais internacionais. Mesmo com essas novas orientações, a escalada inflacionária continuou a ponto do IGP atingir 404,7% ao final de 1991 e 991,4% ao final de 1992. Embora o PIB tenha se elevado 1,1% em 1991 (após a queda expressiva de -4,4% em 1990), houve nova regressão de -0,9% em 1992, configurando uma clara recessão econômica. (Filgueiras, 2000; Boito Jr., 2005; apud MACIEL, 2011). Cabe aqui lembrar que os dados com nova metodologia revista pelo IBGE (2018) apontam PIB de -4,3% em 1990, 1% em 1991, e -0,5% em 1992.

Naquele momento, o governo Collor já era, além de muito contestado, também alvo de diversos ataques e denúncias políticas que inviabilizavam cada vez mais o suporte para a tomada de decisões em quaisquer esferas, seja em questões econômicas, políticas ou sociais, sendo o ponto culminante dessa situação, a renúncia do então presidente, ocorrida em outubro de 1992. Percebe-se então que, embora as decisões iniciais da orientação econômica do Governo Collor tenham sido fundamentadas no PPA como documento formal de planejamento, definição de metas e indicadores, este passa a ficar inviabilizado a partir da renúncia do presidente e reformulação quase que completa da equipe que formulou o plano, além da clara condição de instabilidade econômica e social que o país apresentava. A isso, segue um período conturbado na definição das políticas macroeconômicas do novo presidente, Sr. Itamar Franco, que indicou três diferentes ministros para a Fazenda, no período de outubro de 1992 a maio de 1993. Os principais índices inflacionários atingiram valores entre 25% e 30% ao mês, enquanto que o PIB foi de -0,9% (-0,5% na nova metodologia IBGE) ao final de 1992 e de -1,1% na prévia trimestral de 1993-I. Com esse quadro de recessão, pelo menos o indicador de desemprego, segundo dados do IBGE, continuava em níveis estáveis se comparados com os anos anteriores, em torno de 6% ao ano.

Em maio de 1993, assume o Ministério da Fazenda o Sr. Fernando Henrique Cardoso, com o objetivo de organizar e implantar um novo plano econômico, criado por uma equipe de economistas lideradas por André Lara Resende e Pécio Arida, o qual ficou posteriormente conhecido como Plano Real. Ferrari Filho (2001) afirma que o Plano Real foi o mais bem-sucedido entre muitas tentativas de planos econômicos que tinham o foco na redução e no controle inflacionário, e que sua criação se deu a partir de dois pontos fundamentais, que eram considerados as principais causas da inflação brasileira: o desequilíbrio das contas públicas e a indexação generalizada dos contratos.

Nesse sentido, para assegurar a estabilidade duradoura dos preços, o Plano propunha uma mudança nos regimes fiscal e monetário. Para tanto, a política antiinflacionária foi implementada em três etapas: na primeira, buscou-se o ajuste fiscal de curto prazo; em seguida, objetivou-se o ajustamento dos preços relativos; por fim, realizou-se a reforma monetária - introdução do real. (FERRARI FILHO, 2001, p. 7)

Na primeira fase do plano, conduzida por FHC, o governo instituiu, com aprovação do Congresso Nacional, o Fundo Social de Emergência, para vigorar em 1994 e 1995, consistindo de uma série de pacotes de redução de despesas, contenção de investimentos e aumento de tributos. Com isso, como era de se esperar, o governo conseguiu atingir em meados de 1994, um superávit primário de aproximadamente 2,6% do PIB, com equilíbrio

das contas públicas. Na segunda fase, o plano se caracterizou pela introdução de um padrão de valor monetário a partir da Unidade de Referência de Valor (URV), que tinha por objetivo generalizar a indexação de correção de preços da economia em torno de um único indicador, de forma sincronizada, evitando o efeito de múltiplos indicadores de referência que tornavam complexo a previsão e a utilização dos mecanismos de controle inflacionários. Uma característica importante da URV é que ela foi implantada gradualmente, com início em fevereiro de 1994 para os novos contratos, e com a liberdade de migração dos contratos antigos. Isso foi importante inclusive como um aspecto psicológico de liberdade de mercado, pois não haveria uma imposição da utilização da URV em contratos já vigentes. Por fim, na terceira fase de aplicação do plano, em julho de 1994, houve a mudança da moeda nacional, com a introdução do Real, e uma série de medidas que controlavam a emissão da moeda e sua paridade em relação ao dólar. Isso foi fundamental para que se criasse o conceito de âncora monetária e cambial na economia brasileira, de forma a manter uma relação sustentável entre a demanda por moeda e a relação de entrada e saída de produtos que buscasse um equilíbrio interno dos preços. (FERRARI FILHO, 2001)

Não é objetivo deste trabalho esmiuçar as características do Plano Real, nem todos os seus detalhes e problemas de planejamento e execução, porém, vale constatar que, como medida de orientação macroeconômica, o plano se caracterizou pelo forte ajuste fiscal, com elevação de tributos, pela utilização do controle (e apreciação) cambial como referência e influenciador dos preços internos, e pela necessidade de robustos investimentos externos de capital, de forma a criar uma poupança de reservas internacionais. Vale lembrar ainda que em março/1994, o então ministro Fernando Henrique, após lograr reconhecimento político pelo sucesso das duas primeiras fases do Plano Real, anunciou seu desligamento do Ministério da Fazenda, para que pudesse concorrer à Eleição Presidencial de 94. Isso fez com que o Presidente Itamar Franco escolhesse o Sr. Rubens Ricupero, e posteriormente o Sr. Ciro Gomes, para conduzir a implantação da terceira fase do Plano Real, até o final de seu mandato. Com a vitória de FHC no pleito, a equipe econômica se viu ainda mais fortalecida para estabelecer o período de transição para o novo governo, que iniciaria em início de 1995.

Em termos econômicos, e considerando seus objetivos básicos, a implantação do Plano Real logrou resultados iniciais extremamente satisfatórios, com redução do crescimento da inflação (IPCA) de um patamar de 47,43% ao mês em junho/1994, para 6,84% em julho/1994, mantendo crescimento médio de apenas 2,11% nos 5 meses seguintes, até o final de 1994. O crescimento do PIB, que havia sido negativo no primeiro trimestre de 1993, passa a demonstrar aceleração de ritmo a partir das novas orientações econômicas, atingindo

crescimento de 4,9% ao final de 1993 e de 5,8% ao final de 1994, valor que só seria superado novamente em 2007 quando o PIB apresentou crescimento de 6,1% no ano.

Porém, ao mesmo tempo em que a âncora cambial auxiliava o processo de controle da inflação, ela também estimulava uma inversão no fluxo da balança comercial brasileira, sendo que em novembro de 1994 foi observado o primeiro saldo negativo em mais de oito anos, a partir de uma relação de câmbio estabilizado por volta de R\$ 0,85 para US\$ 1,00 durante os meses finais de 1994. A taxa média de desocupação no ano foi de 5,4% e pode ser considerada estável se comparado aos anos anteriores.

Fechando este ciclo de análise das orientações macroeconômicas a partir das definições do PPA, o ano de 1995 caracteriza-se também por ser o primeiro do mandato presidencial de FHC. O presidente nomeia o Sr. Pedro Malan para o Ministério da Fazenda, e o Sr. Persio Arida para a presidência do Banco Central, de forma a manter a equipe econômica que fizesse a condução da fase final de implantação do Plano Real. O objetivo principal era fortalecer e estabilizar definitivamente a nova moeda. Uma das crenças do governo na época é que o controle monetário e cambial eram as peças-chave do processo de estabilização em curso, sendo que as ações macroeconômicas continuaram bastante concentradas nessa área.

A política cambial, a partir de março de 1995, caracterizou-se por forte atuação do Banco Central do Brasil (BCB) – com as minibandas –, de modo a manter a âncora cambial como importante instrumento de estabilização, ao mesmo tempo que se produzia paulatina desvalorização. Em vista do conhecido trilema da macroeconomia aberta, segundo o qual o controle da taxa de câmbio – em meio a liberdade de movimento de capitais – leva à perda de autonomia da política monetária, a taxa de juros passou a ter de ser definida, em grande medida, em função da defesa do nível cambial desejado pelo governo e sujeita às flutuações da economia mundial e das percepções sobre o risco Brasil. (BASTOS, 2015, p. 109)

Em março de 1995, a nova moeda sofre seu primeiro teste em termos de estabilidade internacional, em decorrência da crise do México, caracterizada por um período de forte desvalorização da moeda mexicana e da fuga de capital internacional das economias latino-americanas. Bastos (2015) afirma que o governo brasileiro adotou uma postura de ajuste cambial com a introdução do sistema de bandas cambiais e a elevação dos juros para proteger o fluxo de investimento internacional. O resultado imediato foi uma desvalorização do Real em 7%, apenas no mês de março/1995, para então gerar uma nova fase de desvalorização gradual e lenta da moeda, na tentativa de gerar um equilíbrio caracterizado pelo *trade-off* entre o ajuste das contas externas e a estabilidade interna de preços. A inflação fecha o ano em 22,41%, um resultado muito abaixo dos 916,41% do ano anterior; sendo que o

crescimento do PIB foi de 4,2% no ano, e a taxa média anual de desocupação passa a ser de 5%, uma pequena queda em relação ao ano anterior.

Finalmente, é importante ressaltar que nenhuma das políticas e ações econômicas do final do governo Itamar Franco, nem do primeiro ano do governo FHC, estavam definidas ou projetadas no PPA 1991-1995, uma vez que o plano havia sido concebido por um outro governo (Collor). Houveram mudanças significativas na orientação econômica e nas propostas de governo, que, se forem bem observadas, foram na verdade, um embrião do que seria proposto para o novo PPA, a partir de 1996.

3.2.3 Políticas Macroeconômicas no Brasil: Período 1996-1999

Uma vez vencido o desafio inicial de controle inflacionário, o novo governo apresenta no PPA 1996-1999 uma clara preocupação com a manutenção da estabilidade econômica do país, e com uma melhoria gradativa no seu equilíbrio de desenvolvimento, como pode ser observado logo no capítulo I do novo plano, que foi aprovado e sancionado pela Presidência da República em 09 de maio de 1996:

O Plano Plurianual (PPA) para o período 1996/99 tem como premissa básica a necessidade de consolidação da estabilidade de preços. A retomada dos investimentos produtivos e a deflagração de uma nova fase sustentada de desenvolvimento são consequência da estabilidade e, ao mesmo tempo, condição para a sua consolidação. Três preocupações orientarão a ação do Governo no período 1996/99: a Construção de um Estado Moderno e Eficiente; a Redução dos Desequilíbrios Espaciais e Sociais do País; e a Modernização Produtiva da Economia Brasileira. (PPA 1996-1999, 1996, p. 3)

Rodrigues (1996) argumenta que diferentemente do PPA anterior, a estabilização da economia permitiu uma maior visão integrada de médio prazo, resgatando a importância da função de planejamento do Governo. Diversos órgãos e setores participaram do processo de formulação da proposta do PPA, inclusive com a participação de Estados e Municípios, de forma a agregar as principais necessidades para o desenvolvimento do país. Dentre as estratégias citadas no plano em relação aos objetivos econômicos, podemos destacar:

- a) consolidação do processo de saneamento das finanças públicas;
- b) aumento da eficiência do gasto público, com ênfase na redução dos desperdícios e no aumento da qualidade e produtividade;
- c) aprofundamento do programa de desestatização;

- d) reformulação e fortalecimento da ação reguladora do Estado, inclusive nos serviços públicos terceirizados;
- e) criação de novas oportunidades de ocupação da força de trabalho;
- f) redução dos custos de produtos de primeira necessidade;
- g) aumento da participação do setor privado em investimentos para o desenvolvimento;
- h) fortalecimento de setores com potencial de inserção internacional e estímulo à inovação tecnológica e à reestruturação produtiva.

Embora essas estratégias tenham sido definidas sob ótica qualitativa, sem que se fossem determinadas metas ou prazos específicos, pode-se observar uma preocupação do governo com o ajuste fiscal e a eficiência na gestão, e com a desestatização da economia no país, adotando um modelo que é, de certa forma, coerente com o iniciado no governo Collor de Mello, a partir do PPA anterior (1991-1995). Isso pode ser observado também na descrição do cenário macroeconômico da época, e na definição que consta no PPA 1996-1999 sobre os três objetivos principais nesse contexto:

- a) equilíbrio fiscal;
- b) crescimento econômico sustentável;
- c) financiamento externo em bases sustentáveis. (RODRIGUES, 1996)

Ainda de acordo com a lei 9276/1996, o governo pretendia reorganizar a estrutura econômica principalmente a partir da indústria e do comércio exterior, com destaque para as seguintes políticas comerciais:

- a) estímulo aos investimentos privados, de origem nacional e estrangeira, com redução da carga tributária sobre os insumos e bens de capital, apoio à importação de tecnologia e melhoria das condições do financiamento de longo prazo;
- b) desconcentração geográfica da produção industrial, com o aproveitamento de novas oportunidades de investimento a nível regional;
- c) apoio às micro e pequenas empresas e às atividades artesanais, visando a desconcentração da atividade econômica, manutenção e criação de empregos, promoção de agentes empreendedores e elevação dos ganhos de qualidade e competitividade;

- d) aperfeiçoamento dos mecanismos oficiais de financiamento às exportações, intensificando o apoio aos setores exportadores não tradicionais que apresentem potencial competitivo;
- e) desoneração fiscal das atividades exportadoras;
- f) implementação do seguro de crédito às exportações;
- g) aperfeiçoamento dos mecanismos de defesa contra práticas desleais de comércio e ações protecionistas;
- h) consolidação da união aduaneira no âmbito do MERCOSUL, e fortalecimento da atuação do País no âmbito dos organismos multilaterais e regionais de comércio.

Bastos apresenta um breve resumo, fundamentado no Boletim Conjuntural de janeiro/1996 do IPEA, sobre a conjuntura macroeconômica à época, com destaque para a necessidade de um ajuste fiscal no governo:

Entre os avanços, enquadravam-se a manutenção da inflação em patamar reduzido – 20% no acumulado do ano pela média dos principais índices de preços –, a recuperação da política monetária enquanto instrumento eficaz para a estabilização e a aprovação das reformas relativas aos monopólios estatais e ao capital estrangeiro. Entre os desafios, destacavam-se a questão fiscal, que apresentara sensível deterioração ao longo de 1995, e as reformas que visavam a um ajuste fiscal permanente – tributária, administrativa e da Previdência Social –, além da necessidade de se aprofundar o programa de privatizações. (BASTOS, 2015, p. 120)

Ainda em relação ao ajuste fiscal, Rodrigues (1996) afirma que a meta do governo era de atingir pelo menos 2,5% do PIB com o programa de privatizações, a fim de abater parte da dívida pública e desonerar o pagamento de juros. A dívida líquida do setor público deveria ser gradualmente reduzida, de 22,5% do PIB em 1996, para 15,8% do PIB em 1999, apesar de uma pequena previsão de aumento da dívida líquida externa. A previsão de necessidade de financiamento do setor público fica zerada, e em termos de crescimento econômico, a previsão para o PIB foi estimada com elevação de 4% e 4,5% para os anos de 1996 e 1997, aumentando para 5% nos dois últimos anos do plano. Essas metas comprovam a escolha de uma orientação econômica voltada à política fiscal como ferramenta principal de ajuste no período, ainda que as metas do PPA incluíssem uma previsão de déficit em conta corrente, com lenta diminuição ao longo desses quatro anos.

Uma síntese dos indicadores do cenário macroeconômico do PPA 1996-1999 pode ser observado a seguir:

Quadro 3 - Síntese dos Indicadores Macroeconômicos - PPA 1996-1999

Síntese das Projeções – 1996/99

DISCRIMINAÇÃO	1996	1997	1998	1999
Taxa de Crescimento do PIB (%)	4,0	4,5	5,0	5,0
Necessidades de Financiamento do Setor Público (% do PIB)	0,0	0,0	0,0	0,0
Dívida Interna Líquida do Setor Público (% do PIB)	15,3	13,7	12,0	11,0
Dívida Externa Líquida do Setor Público (% do PIB)	7,2	6,1	5,2	4,8
Dívida Líquida Total do Setor Público (% do PIB)	22,5	19,8	17,2	15,8
Déficit em Conta Corrente (US\$ Bilhões Correntes)	15,4	16,1	17,1	18,1
Dívida Externa Líquida (US\$ Bilhões Correntes)	135,4	145,5	155,6	168,7
Dívida Externa Líquida/Exportações	2,9	2,8	2,7	2,6
Déficit em Conta Corrente (% do PIB)	2,5	2,4	2,4	2,3
Formação Bruta de Capital (% do PIB, Preços de 1980)	19,0	19,5	20,0	20,5

Fonte: Rodrigues (1996, p. 8)

Especificamente sobre a política monetária, Bastos (2015) afirma que em 1996 o governo iniciou uma reestruturação do SFN - Sistema Financeiro Nacional, inicialmente a partir da criação de mecanismos que dessem sustentação para o saneamento das condições financeiras de bancos privados e estaduais, que foram muito afetadas com as mudanças provenientes da estabilidade inflacionária. No mesmo ano, o Banco Central cria novas taxas de juros de referência e institui o COPOM - Comitê de Política Monetária, que passa a manter a taxa básica de juros em menos de 2% ao mês, valor que se mantém até meados de novembro de 1997. Apesar dessas medidas reduzirem os juros para abaixo de 30% ao ano, praticamente $\frac{1}{3}$ do que era estabelecido nos anos anteriores, esses valores ainda conseguiam sustentar uma política de sólida reserva internacional, mantendo o câmbio protegido de ataques especulativos. Ao final de 1996, permanecem duas preocupações básicas: o déficit comercial do país, e o déficit do setor público.

Bastos (2015) complementa ainda que o atingimento do objetivo de controle da inflação permitiu a retomada do desenvolvimento do país, a medida que a economia cresceu à taxa média de 3,8% e o PIB per capita, a 2,2% – de 1994 a 1997 – antes de o nível de atividade ser mais fortemente afetado pelas crises externas, em 1998. A sensação de melhoria econômica e de redução da inflação e da desigualdade social permitiu que o governo FHC fosse reeleito ao final de 1998, mesmo com algumas instabilidades forçadas pelas crises econômicas mundiais ao final do seu primeiro mandato. O rendimento médio aferido pela Pesquisa Mensal de Emprego do IBGE elevou-se à taxa anual de 10,3%, apesar da taxa de desocupação média ter aumentado de 6,1% em 1997, para 8,3% em 1998. A dívida líquida, ao

invés de diminuir gradualmente, como era a projeção do PPA, estava aumentando, passando de 31,8% do PIB em 1997, para 38,9% em 1998.

Além disso, apesar de reeleito, o governo continuava preocupado com a questão do déficit público e com a balança comercial do país, que continuavam a apresentar resultados negativos. Ferrari Filho (2001) afirma que desde o início do Plano Real, o desequilíbrio do setor público passou a ser persistentemente crescente, em virtude de uma série de decisões do governo no sentido de manter a taxa de juros alta e a moeda valorizada a partir da política de âncora cambial. Nesse período, a razão entre o total da dívida pública líquida em relação ao PIB passou de 33,3 para 46,9 e a taxa de juros básica sofreu fortes reajustes durante dois períodos específicos do PPA (na crise asiática - dezembro/1997 a março/1998; e na crise da Rússia - dezembro/1998 a março/1999), atingindo mais de 40% ao ano nestes períodos. Apesar desta elevação dos juros, que se mostrou válida para manter um certo nível de investimento externo durante a crise asiática, o país não conseguiu manter esse mesmo volume de investimentos durante a crise da Rússia, e isso ocasionou a insustentabilidade da política monetária na estratégia de utilização da âncora cambial. Com a exposição dessa fragilidade externa, o governo resolve alterar sua política monetária, a partir da negociação de um empréstimo de US\$ 41,5 bilhões com o FMI e a adoção de um sistema de câmbio flutuante a partir de janeiro de 1999.

A mudança do câmbio, como era de se esperar, trouxe sérias inconveniências para a economia brasileira. Em primeiro lugar, a mudança de preços relativos fez com que [...] a taxa de câmbio saltasse de R\$ 1,20/US\$ 1,00, no início de janeiro, para cerca de R\$ 2,10/US\$ 1,00, em março. A consequência do choque cambial foi o crescimento da taxa de inflação: em 1998 o IGP-DI/FGV tinha sido de 1,7%, ao passo que em 1999 ele se elevou para 19,9%. (FERRARI FILHO, 2001, p. 17)

Assim, em termos de orientação macroeconômica, pode-se resumir essa necessidade de mudança em três pontos fundamentais:

- a) uma mudança no regime de câmbio fixo, flexibilizado pelas bandas cambiais, que foi substituído por uma flutuação suja, na qual o Banco Central manteve a intervenção na forma de venda pontual de reservas e oferta de títulos públicos indexados à taxa de câmbio;
- b) uma mudança no regime monetário, anteriormente atrelado à defesa das bandas cambiais, que foi substituído pelo sistema de metas inflacionárias;
- c) uma mudança no regime fiscal, que foi alterado a partir da introdução de um compromisso de política econômica relativo à manutenção de um superávit

primário elevado o suficiente para produzir a estabilização da razão entre a dívida pública e o Produto Interno Bruto (PIB).

Essa tríplice mudança de regime foi sedimentada com a assinatura de um acordo com o Fundo Monetário Internacional de forma que as novas diretrizes de política foram transformadas em compromissos de desempenho no âmbito do acordo e de suas revisões subsequentes. (OLIVEIRA; TUROLLA, 2003)

De certa forma, considerando a todas as nuances da formação de expectativas dos agentes econômicos, a desvalorização do Real nesse período se mostrou um importante teste para entender como a economia do país iria reagir aos momentos de crise, de críticas, e de dúvidas sobre as escolhas macroeconômicas do governo. Os resultados dos indicadores econômicos de 1998 e 1999 mostraram que apesar do impacto das crises externas, a economia reagiu ainda de forma positiva para as questões de crescimento e controle da inflação. O PIB apresentou leve crescimento de 0,3% e de 0,5% nesses anos, respectivamente. A inflação, apesar da aceleração observada no primeiro semestre de 1999, fechou o ano em 8,94%, ainda que bem acima do valor histórico de 1998, que foi de apenas 1,65% ao ano.

Ferrari Filho (2001) ressalta os resultados da taxa de câmbio, que se estabilizou nesse período abaixo de R\$ 2,00/US\$ 1,00 e a redução do resultado negativo do saldo da balança comercial, que passou de US\$ -6,6 bilhões em 1998, para um saldo de US\$ -1,2 bilhões em 1999. A balança de pagamentos manteve-se com saldo negativo, mas igualmente demonstrando melhora, tendo sido de US\$ -17,3 bilhões em 1998, e de US\$ -10,7 bilhões em 1999. A taxa de juros anual voltou a um patamar abaixo de 20% ao final de 1999, e as reservas cambiais do país fecharam o ano com montante na ordem de US\$ 35 bilhões. Por outro lado, o indicador de desemprego da população avançava novamente, subindo para 9,6% em 1999.

Garcia (2000) traça um comparativo entre os resultados macroeconômicos planejados no PPA 1996-1999 e os efetivamente alcançados, considerando os dados e estimativas da época, mostrando as consideráveis diferenças entre o contexto imaginado e a situação real da economia ao final de 1999. Sua crítica se torna mais forte em relação à diferença excessiva entre a previsão do PIB no PPA (crescimento de 5% a.a.) e o resultado real (próximo de zero). Para o autor, essas diferenças de valores estão baseadas nas dificuldades de planejamento e previsão do contexto macroeconômico por parte do governo.

Isso demonstra o quanto é complexa a previsão de contextos econômicos em ambientes altamente instáveis de relações domésticas e internacionais de um país com o

tamanho da economia brasileira. Pode-se argumentar que os PPAs deveriam propor faixas mais amplas de previsão na descrição dos cenários possíveis, de forma a possibilitar maior subsídio para as decisões de orientação macroeconômica, e frustrando menos os agentes econômicos ao prepará-los para possíveis correções necessárias durante a execução do plano.

Quadro 4 - PPA 1996-1999: Comparação entre a expectativa e desempenho
1999 — Cenário Único e Estimativas Recentes

Variáveis Seleccionadas	1999 Cenário PPA ¹	1999 (em estimativas recentes) ²
Crescimento do PIB (%)	5,0	-1,0 a zero
Neces. Financ. do Setor Público (%PIB)	zero	15,5
Dívida Pública (%PIB)	15,8	51,0
Déficit Conta Corrente (US\$ bilhões correntes)	US\$18,1	US\$ 25,0 a 27,0
Renda <i>per capita</i> (a preços de 1998)	R\$ 6 195,0	R\$ 5 317,0

Notas: ¹ PPA 1996/1999.

² BACEN; elaboração: IPEA/CGFP, setembro de 1999.

Fonte: Garcia (2000, p. 14).

Na prática, fica clara a discrepância entre o cenário proposto e a realidade econômica acabam por evidenciar que muitas das políticas, ações e mecanismos macroeconômicos descritos no PPA não foram efetivamente capazes de gerar um determinado contexto econômico de crescimento e desenvolvimento do país. Em outros *cases*, talvez o resultado fosse até inverso, de forma que a realidade se mostrasse muito superior (positivamente) ao cenário proposto. De toda forma, em nossa discussão neste trabalho, quanto maiores forem as discrepâncias, potencialmente maior são as incompatibilidades das propostas macroeconômicas apresentadas nos PPA's. Claro que se espera também uma atitude proativa dos governos e dos demais agentes econômicos na discussão e na elaboração de alternativas quando se observam ou se preveem tais discrepâncias, de forma que houvesse sempre um movimento de ajustamento das decisões dos governos face aos contextos macroeconômicos que se apresentam.

3.2.4 Políticas Macroeconômicas no Brasil: Período 2000-2003

Ao adentrar um novo período de planejamento para o país, após sua reeleição, o governo FHC, apesar de apresentar uma visível diferença de desempenho entre o contexto planejado para o período anterior e a realidade macroeconômica que se apresentava ao final

de 1999, considerou que sua política macroeconômica obteve resultados positivos. A principal justificativa se deu pelo cumprimento do objetivo primordial do PPA 1996-1999, que era consolidar a estabilidade de preços no país, o que realmente ocorreu, apesar da necessidade de abandono da âncora cambial e da elevação consistente do grau de endividamento do Estado. Desta forma, o governo pôde preparar uma nova proposta de orientação macroeconômica para o período 2000-2003, com um claro objetivo de correção de rumos da economia, a partir das alterações promovidas pela flexibilização cambial.

O novo PPA foi estabelecido pela lei 9.989/2000 de 21 de julho de 2000, divididos em três anexos:

- a) Programa de Gestão de Políticas Públicas;
- b) Programas Finalísticos;
- c) Programa Serviços do Estado; cujos textos apresentam tabelas específicas sobre uma série de programas e ações governamentais com foco setorial.

Por outro lado, após ampla pesquisa em arquivos do Ministério do Planejamento, Congresso Nacional e demais repositórios digitais do governo e instituições educacionais, não foram encontrados textos sobre a análise da conjuntura macroeconômica utilizada pelo governo para definição das premissas desses programas, ou do próprio PPA em si. Porém, teve-se acesso ao relatório de avaliação do PPA 2000-2003, ano base 2002, que faz uma análise do contexto macroeconômico com dados consolidados do primeiro trimestre de 2003. Com isso, utiliza-se também de artigos e estudos publicados em revistas de referência na área econômica para complementar a descrição das orientações e políticas macroeconômicas neste período.

O PPA 2000-2003 foi elaborado a partir de uma projeção de cenário que conciliava crescimento econômico e estabilidade de preços. Estimava-se para o período taxas de crescimento real do Produto Interno Bruto - PIB de 4,0% para o ano de 2000 e 4,5%, 5,0% e 5,0% para os anos de 2001, 2002 e 2003 respectivamente. O crescimento médio previsto foi de 4,6% ao ano, valor que pode ser considerado elevado inicialmente, mas que se mostra modesto se levarmos em consideração as necessidades de crescimento do emprego e renda e as taxas de crescimento históricas da economia brasileira entre as décadas de cinquenta e oitenta. (BRASIL, 2003, p. 15)

Ao compararmos estas estimativas com as definidas no PPA anterior, tem-se novamente uma previsão de crescimento econômico com média acima dos 4,5% anual, o que poderia ser considerado bastante ambicioso para o contexto da época, em especial pelo histórico recente da economia brasileira durante o processo de estabilização, e das condições

de influência, e por que não dizer, certa dependência dos fatores externos (internacionais). A expectativa de inflação descrita no PPA considerava meta anual com teto em 5%, sendo 4% em 2000, 4,5% em 2001, e 5% em 2002 e 2003. O superávit primário do governo deveria alcançar 2,65% e 2,6% do PIB no primeiro e segundo ano, reduzindo lentamente para 2,1% e 1,8% do PIB nos dois últimos anos do plano. (BRASIL, 2003)

Segundo Ribeiro (2015), o país adentrou o ano 2000 com um clima econômico bastante positivo. As expectativas de inflação estavam sob controle, o PIB crescia a taxas razoavelmente elevadas, dentro do previsto pelo governo, e com o dado de ocupação (trabalho) voltando a crescer, inclusive com criação líquida de postos no setor industrial.

A melhoria das expectativas dos consumidores e empresários, a expansão do emprego e da massa salarial e o aumento da taxa de investimento reforçam o caráter genuíno dessa retomada que, além disso, foi acompanhada de reversão na tendência de aceleração da inflação ocorrida no final do ano passado e de melhoria das contas externas. [...] A retomada é sustentável na medida em que a continuidade da austeridade fiscal com a obtenção de expressivos superávits primários abre espaço para o relaxamento da política monetária que, apesar de cautelosa na redução das taxas básicas de juros, começa a mostrar resultados nas taxas de juros na ponta (Boletim Conjuntural n. 49, abril de 2000, p. III apud RIBEIRO, 2015, p. 144).

Este panorama permaneceu com indicadores positivos e dentro do esperado pelo governo até o final de 2000, sendo que a discussão econômica principal passa a ser sobre o financiamento sustentável do crescimento do país, a partir da poupança interna e externa e do ajuste fiscal que contribuía para a criação de expectativas positivas frente aos agentes econômicos. Ribeiro (2015) afirma que no início de 2001, embora a previsão do IPEA e de outras instituições fossem positivas em termos econômicos, surgem novas discussões sobre a necessidade de financiamento externo da economia brasileira, e sobre os riscos que possíveis instabilidades econômicas internacionais poderiam ocasionar para os indicadores macroeconômicos internos.

No boletim [de conjuntura] de julho, a avaliação já era menos favorável, em virtude de resultados piores que o esperado em diversos indicadores: retração forte e rápida da indústria e do consumo de duráveis, piora da confiança de empresários e consumidores, depreciação cambial (o dólar alcançou quase R\$ 2,50 em julho, com alta de cerca de 40% em relação a um ano antes), pressões inflacionárias e aumento da taxa Selic. A previsão do PIB foi revista para baixo (2,7%), mas ainda não se vislumbrava uma crise, sob o argumento de que o arcabouço da política macroeconômica era sólido. (RIBEIRO, 2015, p. 148)

Somados a esse período de instabilidade internacional, o Brasil viveu ainda um período de crise energética, inclusive com previsão de racionamento de energia, o que afetou

a capacidade de crescimento do PIB. Ao final de 2001, um acelerado processo de recessão nos EUA, acrescido dos impactos causados pelo atentado de 11 de setembro, atingiram em especial a relação cambial da nossa moeda, com efeitos sobre a inflação, juros e dívida pública. De toda forma, muitos economistas defendiam que a crise era eminentemente de origem externa e de curto prazo, o que auxiliou o governo a defender sua posição macroeconômica vigente. E essa posição se mostrou acertada, pelo menos no início de 2002, quando o cenário internacional estabilizou, permitindo uma pequena diminuição dos juros no Brasil, sem que houvesse um risco de fuga de capitais internacionais. Por outro lado, a partir da metade do ano se pode evidenciar as influências políticas sobre a condução do processo econômico, em especial motivada por novas eleições presidenciais (outubro/2002) em que o governo passava a ser criticado fortemente pelas forças de oposição. Pode-se observar essa influência das questões políticas no próprio texto do Relatório de Avaliação do PPA:

No início de 2002, eram boas as perspectivas para o crescimento da economia. Contudo, as especulações relacionadas ao momento eleitoral geraram focos de instabilidade econômica já no primeiro semestre. No segundo semestre houve uma forte depreciação do real e uma elevação da avaliação do Risco Brasil, responsável pelo encarecimento e redução do crédito externo disponível ao País. O resultado de 2002 confirmou as previsões de crescimento econômico do Projeto de Lei Orçamentária - PLOA para 2003 (de 1,5%) e ficou em 1,52%, bem abaixo do crescimento previsto no PPA de 5%. O crescimento de 2002 foi puxado, principalmente, pelo setor agropecuário que cresceu 5,79%, enquanto a indústria e o setor de serviços cresceram, respectivamente, 1,52% e 1,49%. Segundo o IBGE, o valor nominal do PIB de 2002 foi de R\$ 1,32 trilhão. Já em agosto de 2002, a revisão das expectativas de acordo com o cenário interno apontava para uma inflação de 9,43% para o exercício - IGP-DI médio, valor bem superior ao previsto no cenário PPA, de 3,45%. O resultado do IGP-DI médio para o ano de 2002 confirmou as previsões de elevação de preços e ficou em 13,51%. A inflação registrada também superou a meta do Banco Central para 2002, que era de 6,5% para o IPCA - que ficou em 12,53%. A elevação da cotação do dólar foi uma das principais causas para a elevação inflacionária dos últimos três meses do ano. A valorização do dólar, se por um lado foi uma das principais responsáveis pela elevação dos preços da economia, de outro, promoveu um aumento na competitividade das exportações brasileiras, ocasionando uma melhora no saldo da balança comercial, que atingiu a cifra de US\$13,126 bilhões no ano de 2002. O saldo em transações correntes também apresentou uma melhora significativa e passou de -4,55% do PIB em 2001 para -1,7% em 2002. (BRASIL, 2003, p. 16)

Os resultados da avaliação da implantação do PPA mostram que o governo FHC II não conseguiu alcançar as metas definidas originalmente para esses indicadores, sendo que o PIB atingiu média de crescimento de 2,5% ao ano no período 2000-2003, porém, de forma bastante instável, sendo 4,4% em 2000, 1,4% em 2001, 3,1% em 2002, e 1,1% em 2003 (neste caso, já no 1º ano de mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva). A inflação ficou acima da meta em todos os anos, com média de 8,87% anual durante o período 2000-2003,

medido pelo IPCA, com destaque negativo para o ano de 2002, onde houve uma aceleração da inflação para um patamar de 12,53% no acumulado do ano. O superávit do governo não foi cumprido em 2000 e 2001, mas ficou dentro da meta estipulada no PPA nos anos de 2002 e 2003. Além dos fatores que contribuíram para essas oscilações macroeconômicas (crise energética, atentado nos EUA e crise na Argentina), pode-se citar ainda o forte impacto do aumento do preço internacional do petróleo, que forçou a inflação para cima nos anos de 2000 e 2001, contaminando a credibilidade dos agentes econômicos em termos de investimentos e expectativa de crescimento da economia brasileira.

Ao compararmos as expectativas do PPA com a análise dos dados reais desse período, pode-se perceber que as orientações macroeconômicas descritas nos planos governamentais levavam quase sempre em consideração um contexto econômico desprovido de restrições internas e externas, ou seja, ainda eram obra de um processo de planejamento focada em um mundo ideal e perfeito. Tomando o cuidado de não fazer apenas uma crítica simplória sobre um processo realmente complexo de contextualização econômica futura, uma vez que determinados fatos são de difícil previsão (como por exemplo questões relacionadas a guerras e/ou atentados terroristas, desastres naturais, ou questões envolvendo a corrupção ou problemas de saúde de governantes), mas é certo que os governos muitas vezes definem suas escolhas macroeconômicas a partir de uma visão política idealizada e exageradamente focada em um mundo perfeito, o qual raramente ocorre. Como consequência, o que se vê são constantes ajustes e mudanças de orientação por parte dos governos durante a implantação das políticas econômicas.

Por fim, o ano de 2003 representa o período final de planejamento do PPA do governo FHC, mas já sob o comando do governo Lula. Após as Eleições de 2002, apesar de todas as divergências de ideologia política existentes entre os dois candidatos, Lula afirmava reiteradamente que não haveriam mudanças bruscas na condução da política econômica brasileira. O anúncio do Sr. Antonio Palocci como novo ministro da Fazenda, em substituição do Sr. Pedro Malan, foi cercado de cuidados para garantir uma boa transição entre as equipes, a ponto de gerar elogios por parte da crítica especializada.

O novo governo, demonstrando na prática seu compromisso com a estabilidade de preços, austeridade fiscal e o regime de câmbio flutuante, não vacilou em utilizar medidas amargas para conter as pressões inflacionárias e reverter o quadro de deterioração das expectativas. As principais medidas nesse sentido foram aumentar a meta de superávit primário de 3,75% para 4,25% do PIB, subir a taxa de juros de 25% para 26,5% e elevar de 45% para 60% o compulsório sobre os depósitos à vista. Além das políticas monetária e fiscal contracionistas, o governo retomou a iniciativa dos processos de reformas previdenciária e tributária, reafirmando assim seus

compromissos com a sustentabilidade fiscal, a eficiência produtiva e o crescimento da economia no longo prazo (Boletim de Conjuntura n. 60, março de 2003, p. IV apud RIBEIRO, 2015, p. 153).

Ao longo do ano, os números foram confirmando a característica de continuidade do processo de transição, com a inflação medida pelo IPCA na ordem de aproximadamente 0,5% ao mês no final de 2003 (total do ano fechou em 9,3%). Considerando a inflação como o balizador da política monetária do governo, isso permitiu que o Banco Central reduzisse a taxa Selic ao longo do ano em dez pontos percentuais, alcançando 16,5% em dezembro (havia iniciado o ano em 26,5%). O resultado primário do setor público alcançou 4,3% do PIB, beneficiado por um grande esforço de contenção de despesas, o que acrescido do efeito positivo da apreciação cambial, propiciou redução da dívida pública líquida. A balança comercial atingiu saldo de US\$ 24,8 bilhões, beneficiando-se de um crescimento de 21% das exportações. Isso permitiu que o saldo em transações correntes se tornasse positivo em 0,8% do PIB, o melhor resultado desde 1992. A taxa de câmbio apreciou-se quase 20% entre o final de 2002 e o final de 2003 e o nível de reservas internacionais fechou o ano com aumento de quase US\$ 11,5 bilhões em relação ao final do ano anterior. (RIBEIRO, 2015)

A partir desses resultados a equipe econômica do governo Lula da Silva passou a ganhar maior credibilidade dos agentes econômicos, embora, por outro lado, sofresse críticas de sua base política para que promovesse um processo mais acelerado de mudanças que permitisse maior crescimento econômico. Neste ponto a discussão avança sobre se a orientação macroeconômica do novo governo deveria manter uma política de continuidade ou de mudança na condução econômica. Conceição (2003) afirma que uma parte dessa discussão é alicerçada sobre os temores da volta da inflação e da perda da estabilidade no país, isso no caso de as decisões econômicas tomarem contornos menos ortodoxos e com maior ênfase ao crescimento. Para desmistificar essa ideia, o autor alerta que o processo de estabilização e de crescimento econômico sustentável deve ser entendido como de longo prazo, e que jamais pode ser reduzido a decisões unilaterais dos governos. Trata-se, portanto, de uma negociação construída politicamente entre o governo, agentes econômicos e sociedade em geral, de forma a gerar o maior nível de consenso possível.

Uma outra contribuição possível para entender essa discussão sobre a orientação econômica do início do governo Lula reside na percepção de dependência externa do ambiente macroeconômico brasileiro, como afirma Almeida (2003, p. 10):

O que sustenta a intenção de mudança é a percepção realista de que o crescimento econômico duradouro é incompatível com déficits em conta corrente muito elevados.

É verdade que os mesmos déficits se encontram, atualmente, em níveis bastante reduzidos (0,74% do PIB nos 12 meses encerrados em abril de 2003). Contudo a retomada do crescimento econômico e a valorização cambial em curso tendem a elevá-los progressivamente. Ainda mais importante, [...] a indústria brasileira vem apresentando dificuldade para aumentar a participação dos produtos de conteúdo tecnológico mais elevado em sua estrutura produtiva. Em consequência, enquanto a pauta brasileira de exportações é dominada por produtos de média e baixa intensidade tecnológica, na de importações prevalecem mercadorias de médio e alto conteúdo tecnológico. [...] Dessa maneira, [...] o crescimento econômico terá por consequência a reposição de elevados déficits frente ao Exterior. E, nesse caso, a expansão da economia ficaria, como no passado, dependente da captação de volumosos recursos externos. A história recente mostra quão voláteis são os fluxos dos mesmos recursos. Do excesso de entrada de divisas, passa-se, rapidamente, a sua escassez e vice-versa. Cada vez que a escassez se impõe, a economia é exposta a ajuste, que inclui desvalorização cambial, elevação dos juros internos e expansão dos superávits primários. Não é preciso dizer que ajustes dessa natureza interrompem o crescimento econômico, impondo-lhe padrão que é descrito de maneira adequada pela expressão stop and go.

Para Conceição (2003) é importante compreender que a tão falada dependência externa deve ser considerada como uma característica do modelo econômico global vigente em que os constantes “choques exógenos” (pleonismo para citar as crises econômicas no México, Rússia, crise energética, entre outras) são tão evocados para justificar a estagnação do crescimento e a necessidade de ajustes ortodoxos, que por isso, deveriam ser tratados como endógenos, e, portanto, intrínsecos ao sistema. As políticas ortodoxas são restritas ao curto prazo, com foco na correção de rumos e na defesa da economia em momentos de crise, porém, sem que manifestem comportamentos indutores ao crescimento econômico.

É sob essa ótica de discussão que surge o novo PPA 2004-2007, no qual o governo estipula a sua visão macroeconômica do contexto brasileiro, e que pretende alicerçar as decisões necessárias para uma nova fase de desenvolvimento para o país, o qual será tema do tópico a seguir.

3.2.5 Políticas Macroeconômicas no Brasil: Período 2004-2007

O PPA 2004-2007 foi sancionado pelo presidente Lula da Silva em 11/08/2004, a partir da lei 10.933/2004. Logo no texto introdutório do Anexo I - Orientação estratégica de Governo, são apontadas as prioridades em termos de desenvolvimento do país:

O ponto de partida é a Estratégia de Desenvolvimento de Longo Prazo: inclusão social e desconcentração de renda com vigoroso crescimento do produto e do emprego; crescimento ambientalmente sustentável, redutor das disparidades regionais, dinamizado pelo mercado de consumo de massa, por investimentos, e por elevação da produtividade; redução da vulnerabilidade externa por meio da expansão das atividades competitivas que viabilizam esse crescimento sustentado; e

valorização da identidade e da diversidade cultural, fortalecimento da cidadania e da democracia. A estratégia é decomposta em três megaobjetivos que espelham o seu conjunto: 1) Inclusão Social e Redução das Desigualdades Sociais; 2) Crescimento com Geração de Emprego e Renda, Ambientalmente Sustentável e Redutor das Desigualdades Regionais e 3) Promoção e Expansão da Cidadania e Fortalecimento da Democracia. (BRASIL, 2004, p. 3)

Observa-se em especial nas orientações de cunho econômico, a preocupação com a necessidade de vigoroso crescimento do produto e do emprego, dinamizado pelo mercado de consumo de massa, por investimentos e pela elevação da produtividade. Embora possam se considerar estratégias para objetivos genéricos de crescimento, tem-se que essas ações cumprem com a necessidade do país à época, considerando o êxito na estabilidade monetária, mas ainda com forte influência de fatores externos, ao qual o governo tenta se anteciper. Aliás, isso fica claro na definição de estratégia para redução da vulnerabilidade externa por meio da expansão das atividades competitivas. Passamos então a analisar de forma um pouco mais aprofundada como o PPA 2004-2007 estabelece estas orientações, a partir da seguinte consideração sobre o contexto macroeconômico e os recursos produtivos do país:

O Brasil possui todos os elementos necessários para o crescimento do PIB a taxas superiores a 4% ao ano: uma força de trabalho ampla, disposta a enfrentar os desafios das novas tecnologias, recursos naturais abundantes e profissionais qualificados em todas as áreas de conhecimento, um dos maiores mercados potenciais do mundo, um empresariado empreendedor e capaz de competir em qualquer mercado, desde que dotado de condições para enfrentar a concorrência, e uma base produtiva ampla, diversificada e competitiva em inúmeros setores. Para o crescimento sustentado se transformar em realidade falta articular essas forças, que estão dispersas há anos, e orientá-las para um projeto de desenvolvimento. Para implantar esse projeto de desenvolvimento é preciso que o Estado tenha um papel decisivo, como condutor do desenvolvimento social e regional e como indutor do crescimento econômico. (BRASIL, 2004, p.4)

Uma crítica que pode ser feita a essa visão de contexto do governo é que ela possui um cunho muito mais político do que real. Ao afirmar que o Brasil possui todos os elementos necessários para o crescimento, faltando apenas a vontade política e a “articulação” entre os setores, o governo Lula minimiza as deficiências de recursos de mão-de-obra, caracterizada pela baixa educação, baixa tecnologia e baixa produtividade no país, bem como exalta exageradamente a capacidade do empresariado em investir de forma competitiva nos diversos setores econômicos. Além disso, minimiza as condições do Estado em suas inúmeras deficiências burocráticas e políticas, mal-uso dos recursos e estrutura inchada e excessivamente controladora da economia. De toda forma, enquanto discurso, o PPA observa uma boa possibilidade de crescimento econômico para o país, o que realmente aconteceu, por inúmeros motivos que serão discutidos adiante.

Por fim, especificamente sobre a condução macroeconômica, o texto introdutório do PPA faz as seguintes considerações:

A estratégia tem sólida base macroeconômica e aderência à realidade do País. Valoriza a estabilidade, bem como políticas adequadas de estímulo à produtividade e à competitividade, pois, na sua ausência, a própria dinâmica de expansão da economia pode criar uma série de desequilíbrios que acabe por reverter essa expansão. Um regime macroeconômico estável baseia-se em três fundamentos: a) contas externas sólidas, ou seja, um saldo em conta corrente que não imponha restrições excessivas à política monetária nem torne o País vulnerável a mudanças nos fluxos de capitais internacionais; b) consistência fiscal caracterizada por uma trajetória sustentável para a dívida pública; e c) inflação baixa e estável. A redução da vulnerabilidade externa é condição indispensável para que o desenvolvimento seja sustentável. Isso implica em aumentar as exportações, fortalecer o fluxo de comércio, estimular o turismo e a substituição competitiva das importações. A estratégia requer também a conquista de mercados internacionais, através de uma integração comercial sólida entre os países do Mercosul [...] diversificação da pauta de exportações, com a inclusão de produtos culturais e daqueles vinculados às novas tecnologias de informação. [...] A estabilidade macroeconômica, mais que uma mera condição inicial, é também elemento fundamental de um projeto de desenvolvimento sustentável. Ciclos de crescimento caracterizados por uma política macroeconômica frágil e vulnerável a choques externos inevitavelmente resultam em crises, não apenas inviabilizando a continuidade do desenvolvimento, mas também prejudicando a melhoria da distribuição de renda. (BRASIL, 2004, p. 5)

A proposta enquanto orientação macroeconômica é bastante similar ao governo anterior, e fortalece a percepção de continuidade das políticas econômicas aos agentes, embora a forma de execução e a preocupação política com os aspectos sociais sejam realçados sempre no discurso político. Além disso, o texto do PPA traz ainda a necessidade de manter equilibrada a balança de pagamentos e de ampliar a base de investimentos em infraestrutura produtiva, com a necessidade de reestruturação nas políticas de distribuição de renda e emprego, de forma a aproveitar a projeção de crescimento econômico para melhorar a inclusão social na economia do país. Em particular, as definições de estratégias mais específicas de cunho social possuem um impacto positivo na economia, na visão do governo:

As políticas sociais viabilizam o consumo popular ao aumentar o poder aquisitivo das famílias e reduzir a pressão da oferta de mão de obra sobre o mercado de trabalho, favorecendo a transmissão dos aumentos de produtividade aos salários. Por exemplo: a) a reforma agrária e o fomento à agricultura familiar retêm mão de obra no campo e criam renda; b) a exigência de frequência escolar para acesso à política de transferência mantém a criança na escola, reduz o trabalho infantil e melhora a renda familiar; c) a universalização da assistência aos idosos viabiliza seu descanso e libera vagas no mercado de trabalho, além de elevar a renda da família; d) o micro-crédito dá suporte ao auto-emprego e a postos de trabalho em microempresas, criando emprego e renda; e) os programas de acesso à moradia, infra-estrutura e serviços sociais, como saneamento, transporte coletivo, educação e saúde são clássicos geradores de postos de trabalho, além de ampliar a renda, ao reduzir gastos como aluguel, remédio e escola; f) os programas de transferência de renda, a elevação do salário mínimo e o seguro-desemprego operam em favor do modelo de

consumo de massa, ao ampliar os rendimentos da família pobre e ao disponibilizar recursos para o aumento dos gastos. (BRASIL, 2004, p.6)

Alguns dos indicadores, dados e ações específicas citados no PPA 2004-2007 sobre as necessidades de melhoria no crescimento econômico e renda são justificados pelo contexto de pobreza e má distribuição de renda no país. O texto afirma que mais de 11,2 milhões de famílias possuíam renda per capita abaixo de ½ salário-mínimo; 6,9 milhões de pagamentos de benefício social são necessários para a manutenção de vida dos trabalhadores rurais (de um total de 19 milhões de benefícios); extrema condição de desigualdade de renda, na qual a etnia e raça impacta um rendimento de até 60% a menos no caso de mulheres e negros, comparado à média de rendimento de homens brancos. Embora permeada de questões também de cunho ideológico, é importante considerar que esse contexto é um dificultador para as ações de melhoria do trabalho e do crescimento da atividade econômica. Uma meta específica que pode ser citada neste contexto é o de aumentar o valor real do salário mínimo em 100% até o final de 2007.

Mais especificamente sobre as estratégias para o crescimento, o texto do PPA 2004-2007 aborda que o principal desafio macroeconômico do governo é de aumentar as taxas de investimento para diminuir os gargalos produtivos e efetivar o crescimento, diminuindo o impacto desses investimentos no desequilíbrio fiscal e cambial. Para isso, no campo monetário, há que se manter as taxas de juros domésticas em níveis necessários para a estabilidade de preços sem impedir a capacidade de investimento, e no campo fiscal, aumentar o investimento produtivo, reduzindo o superávit primário do PIB. A utilização das agências de fomento e dos bancos estatais são citados no PPA a fim de estimular o crédito democratizando o acesso em especial para microempreendedores e para o consumo da população.

Como medida de orientação econômica, de acordo com a visão política do governo, é interessante observar esse objetivo de sacrificar o superávit fiscal, desde que se obtenha sucesso no resultado produtivo do investimento, o que é sempre arriscado, mas com forte potencial compensatório como medida de crescimento. Esse investimento precisa ser capaz de, juntamente com os esforços da iniciativa privada, aumentar o salário real e a produtividade de forma gradativa para fortalecer o mercado de consumo a ponto de gerar lucros sem forçar excessivamente a demanda e causar impacto inflacionário. Para sustentar esse crescimento e diminuir a vulnerabilidade externa, a proposta do PPA é de gerar um robusto superávit na balança comercial e aumentar a capacidade competitiva do país no comércio internacional, com programas de suporte e incentivo às exportações e intensificação

de programas de substituição de importações. Uma meta específica do PPA que pode ser citada em relação a isso é o aumento da participação brasileira no total das exportações mundiais, de 0,9% para mais de 1,0% anualmente.

Adicionado ao esforço do governo para intensificar a distribuição de renda e reforçar o superávit da balança comercial, o próprio cenário externo se mostrou bastante favorável para a proposta de orientação econômica da época, uma vez que o mercado internacional se apresentava com forte liquidez, disposto não só a investir no país (uma vez que o governo demonstrava comprometimento com a política fiscal e monetária) mas também a consumir seus produtos principais da pauta de exportações brasileiras (LAMEIRAS, 2015).

As discussões econômicas que pautaram o início desse período de aplicação do PPA 2004-2007 em especial relacionadas à capacidade do governo em manter o mecanismo de política macroeconômica fundamentado nas ações do governo anterior (com foco na estabilização) e incentivar o ritmo de crescimento econômico que havia se mostrado tímido nos anos anteriores. Lameiras (2015) afirma que a questão principal era se o modelo econômico *per se*, seria um limitador ao crescimento, ou se por outro lado, o modelo fosse suficiente, desde que houvesse condições de investimento mais significativas, em torno de 25% do PIB. Havia um certo consenso entre os economistas dos principais organismos de mercado que o problema das contas externas estava, se não resolvido, melhor gerenciado, e que isso possibilitaria uma ação de incentivo do governo focada na expansão do investimento a partir do aumento da poupança doméstica e da maior acessibilidade ao crédito. Os resultados ao final de 2004 mostravam um crescimento do PIB de 5,7% em relação ao ano anterior, com aumento significativo da produção industrial (8,3%) e da manutenção da inflação em 7,6% ao ano, que embora ainda considerada alta, seria a menor dos últimos quatro anos. A taxa de desocupação permaneceu ainda alta (11,5%) e a taxa SELIC real - deflator IPCA, apresentou valor médio de 8% anual.

A partir de 2005, os resultados macroeconômicos sofreram significativa melhoria em relação ao crescimento da taxa de inflação, que foi controlada a menos de 6% ao ano, com destaque para 2006, ano que apresenta a menor inflação do período analisado, de 3,1% anual; e da dívida pública do governo, que foi gradativamente diminuída no período, iniciando em 68,6% do PIB em 2004 e encerrando em 58% do PIB em 2007. O cenário econômico internacional também apresentava sinais positivos para o investimento na economia brasileira, inclusive a ponto de o governo ter antecipado, ao final de 2005, o pagamento de um empréstimo ao FMI na ordem de US\$ 15 bilhões, o que seria uma forma de mostrar a força econômica e a independência do país, pelo menos naquele momento, de necessidade de ajuda

internacional para manutenção de sua austeridade fiscal e de investimento. Outros indicadores apresentaram melhora menos significativa, mas ainda assim importantes, como a taxa de desocupação, que passou de 11,5% em 2004 para 9,3% em 2007; e a taxa de investimentos líquida - preços correntes, que passou de 16,1% do PIB em 2004 para 17,4% do PIB em 2007.

Durante este período, o governo Lula promoveu também sua primeira e única mudança em termos políticos no cargo de Ministro da Fazenda, ao anunciar a saída do Sr. Antonio Palocci, para a entrada do Sr. Guido Mantega (que permaneceria no comando da Fazenda até o final do primeiro mandato da presidente Dilma Rousseff em 2014). O então ministro esteve envolvido em investigações por parte da Polícia Federal sobre corrupção e sua saída, embora tratada como renúncia, por parte do governo, não alteraria as orientações econômicas para o país, tendo sido apenas uma mudança política, e não uma mudança técnica. Na verdade, o novo ministro já participava ativamente do governo, tendo sido ministro do Planejamento e presidente do BNDES. Desta forma, não houveram impactos significativos nos rumos da economia neste período analisado.

Desta forma, o primeiro período do governo Lula (primeiro mandato) caracterizou-se pela estabilidade e por que não dizer, continuidade na condução da política macroeconômica, conseguindo um resultado positivo quando comparado com os objetivos principais para a economia citados no PPA 2004-2007. Dos três fundamentos básicos definidos pelo governo para sustentar o crescimento econômico, houve um bom desempenho na manutenção da estabilidade monetária e controle inflacionário; na melhoria da condição fiscal, a partir de algumas reformas tributárias (com aumento da tributação); e no acúmulo de saldo em conta corrente, tendo um resultado positivo em todo o período do PPA, o que é uma exceção se analisarmos a série histórica brasileira, uma vez que o país somente havia apresentado saldo positivo nos anos de 1988, 1992 e no período 2003-2007.

O crescimento da economia, de forma geral, também apresentou resultados significativos, com média de crescimento do PIB em 4,75% ao ano, com destaque para o crescimento de 6% anual em 2007. Esse resultado superou a meta inicial do PPA que era de atingir uma média de crescimento de pelo menos 4% anuais ao longo do período. A produção industrial também apresenta característica semelhante em termos de evolução, comparada ao dado geral do PIB, tendo crescido mais fortemente nos anos de 2004 e 2007.

Quadro 5 - Indicadores Macroeconômicos (2004-2007)

	2004	2005	2006	2007
PIB real (var. %)	5,7	3,2	4,0	6,1
Produção Industrial (var. %)	8,3	3,1	2,8	6,0
Taxa de investimentos líquida – e preços correntes (% do PIB)	16,1	16,0	16,4	17,4
Taxa de poupança bruta – preços correntes (% do PIB)	19,0	17,8	18,0	18,4
Inflação ao consumidor – IPCA (var. %)	7,6	5,7	3,1	4,5
Taxa Selic real – deflator IPCA (% a.a.)	8,0	12,6	11,6	7,1
Taxa de desocupação – PME (%)	11,5	9,8	10,0	9,3
Rendimento médio real – PME (var. %)	-1,1	1,6	4,0	3,1
Resultado nominal do setor público consolidado (% do PIB)	2,9	3,6	3,6	2,8
Dívida bruta do governo geral (% do PIB)	68,6	67,7	56,4	58,0
Balança comercial (% do PIB)	4,9	5,0	4,6	3,7
Conta corrente (% do PIB)	1,8	1,6	1,3	0,1

Fonte: adaptado de Lameiras (2015, p. 164).

Pode-se observar que embora os números gerais sejam positivos, duas variáveis já preocupavam o governo em termos de manutenção da orientação econômica: a taxa SELIC real (deflator IPCA) precisou ser aumentada significativamente durante os anos de 2005 e 2006, atingindo 12,6% e 11,6% anuais respectivamente, sendo depois reduzida para 7,1% anual em 2007; e o resultado de conta corrente, que embora tenha sido positivo, foi gradualmente diminuindo, de 1,8% do PIB em 2004 para apenas 0,1% do PIB em 2007.

Um outro indicador que impacta fortemente a visão da população sobre a economia, que é o de renda média real (PME/IBGE), apresentou resultado bastante favorável neste período, com uma boa evolução a partir de 2005, e crescimento de 4% em 2006, ano eleitoral em que o governo Lula capitalizou os bons resultados econômicos e a melhoria das condições sociais para atingir 60,8% dos votos válidos, possibilitando um segundo mandato presidencial, com início em 2007. Aliás, se considerarmos apenas os resultados econômicos deste último ano do PPC, sendo o seu primeiro ano do segundo mandato, pode-se afirmar que o desempenho da economia atingiu resultados muito positivos, com crescimento do PIB de 6,1%, crescimento industrial de 6%, índice de inflação de 4,5% (dentro da meta estabelecida pelo BC), redução do desemprego para abaixo de 10% anual - resultado foi de 9,3%, e redução da taxa básica de juros para 7,1% ao ano, valor bem abaixo das praticadas em 2005 e 2006. Segundo Lameiras (2015), esses resultados foram impulsionados por uma política de investimento direto do governo, a partir do anúncio do PAC - Programa de Aceleração do Crescimento, com previsão de investimentos de R\$ 503,9 bilhões até 2010, em obras de infraestrutura, incluindo orçamentos públicos, de empresas estatais e investimentos privados.

Desta forma, o período analisado se caracteriza não apenas pela possibilidade de continuidade da aplicação do último ano de execução do PPA pelo mesmo governo que o planejou, como também, assim como na transição do governo FHC I para FHC II, a efetiva definição de um novo planejamento que garantiria a continuidade do pensamento econômico do governo Lula da Silva para o período de 2008 a 2011.

3.2.6 Políticas Macroeconômicas no Brasil: Período 2008-2011

Fortalecido por bons resultados econômicos de seu primeiro mandato, e pelo crescimento da economia a partir da projeção dos indicadores para o ano de 2007, o governo Lula II apresentou em 31/08/2007 sua proposta para o seu novo planejamento de governo, a partir do plano plurianual para o período 2008-2011. Em sua mensagem presidencial, enviada ao Congresso Nacional, o presidente afirma que os fundamentos da economia estão sólidos, e que a confiança da sociedade permite um investimento mais amplo da iniciativa privada e da esfera pública para acelerar o crescimento do país, com a redução contínua das taxas de juros e da manutenção do controle da inflação. (BRASIL, 2007)

Ao anunciar o novo PPA 2008-2011, percebe-se que passados treze anos da implementação do Plano Real, os governos continuam, de forma geral, a tratar a inflação como o principal problema econômico do país, embora deva-se fazer a ressalva que os governos Lula I e Lula II sempre definiram objetivos claros de crescimento econômico acentuado com redução de desigualdades em suas propostas. Neste novo plano, além destes dois macros objetivos citados, o governo inclui ainda a previsão de continuidade dos investimentos em infraestrutura, a partir do PAC, e de um terceiro eixo de ênfase, o de melhoria da Educação, a partir do PDE - Plano de Desenvolvimento da Educação. A defesa de investimentos maiores em educação é vista como um ponto-chave para o governo na busca de maior produtividade e competitividade internacional, que são objetivos de longa data dos governos brasileiros, e que de forma geral, apesar de melhorias pontuais, não demonstram significativo avanço se comparados com padrões internacionais.

Mais especificamente sobre as questões de orientações macroeconômicas, as prioridades estratégicas definidas no PPA 2008-2011, e suas justificativas, são:

a) políticas públicas voltadas para o crescimento e para a promoção da distribuição de renda; b) aumento da produtividade e da competitividade; c) expansão do mercado de consumo de massa; d) melhoria da infraestrutura, inclusive urbana, com redução das desigualdades regionais. A sinergia resultante de tais políticas é, simultaneamente, pressuposto e resultado de uma estratégia de desenvolvimento que

opera com base na incorporação progressiva das famílias no mercado consumidor das empresas modernas. O aumento da demanda por produtos dos setores modernos da economia amplia a utilização da capacidade já existente e estimula maiores investimentos em bens de capital e inovação, que por sua vez conduzem a ganhos de produtividade e competitividade das empresas, ampliando espaço para as exportações. (BRASIL, 2007, p. 11)

Para isso, o governo estipula logo nas primeiras páginas do PPA, no capítulo sobre o Cenário do Desenvolvimento Econômico, uma série de objetivos macroeconômicas, que, com a exceção do PIB, não especificam metas quantitativas, mas definem um claro direcionamento em relação ao aumento ou redução de diversos indicadores, transcritos a seguir:

Para o PPA 2008-2011, o governo utiliza uma taxa de crescimento do PIB de 5% ao ano para todo o período. Embora o aumento do PIB possa oscilar ao redor desse número ao longo dos anos, essa será a maior taxa média de variação em quatro anos desde 1987, possibilitando uma elevação de 21,6% do produto no período. A estratégia para atingir essa meta consiste em elevar a Taxa de Investimento da Economia e manter a Taxa de Crescimento do Consumo das Famílias em compasso com a do produto. [...] No setor externo, as exportações deverão apresentar uma taxa de variação positiva, embora menor do que a dos últimos anos. Essa evolução possibilitará acomodar o aumento da demanda doméstica e o novo nível de equilíbrio da taxa de câmbio, que ocorre em patamar mais baixo, decorrente dos bons fundamentos econômicos. Por outro lado, as importações deverão crescer a uma taxa mais elevada, tanto para atender à demanda por bens de consumo quanto por bens de capital. Assim, espera-se uma redução dos superávits comerciais, os quais não deverão comprometer a solidez dos indicadores externos e serão suficientes para assegurar um volume adequado de reservas internacionais. (BRASIL, 2007, p. 33)

Alguns indicadores econômicos específicos são apresentados na proposta do PPA em uma tabela com destaque para as expectativas de crescimento das importações, que deveria apresentar aumento médio de 7,46% ao ano no período, enquanto que as exportações avançariam em média 1,83% ao ano. Os dados apresentados são coerentes com a previsão do governo de redução dos superávits comerciais, ao que pese a proposta de nível de investimento definido em 9,5% do PIB durante todo o período. A expectativa de consumo do governo seria fixada em 3,5% do PIB anualmente, ao passo que o consumo das famílias deveria apresentar média de 5,3% ao ano. Para que os resultados econômicos possam convergir para essa expectativa de crescimento, o governo prevê que o impacto de seus gastos somados ao consumo familiar seria suficiente para manter o ritmo de crescimento constante, induzindo também a uma melhoria na formalização do emprego, embora não defina especificamente uma meta para esse indicador específico. Ao que conste a consciência do governo em uma proposta que projeta uma aceleração das importações em relação às exportações, o governo define metas de saldo de conta corrente em valores ainda positivos,

com média de 0,25% do PIB anuais no período, com gradativa redução, de 0,4% de previsão para 2008 até chegar a 0,1% em 2011.

A meta de crescimento do PIB, de 5% ao ano durante o período, é também descrita por setor, sendo que o crescimento esperado era de 4,5% ao ano na Agropecuária, 5,5% ao ano na Indústria, e 4,8% ao ano nos Serviços. Sobre isso, o governo justifica a forte expansão industrial a partir dos investimentos em infraestrutura e do consumo das famílias, gerando também ganhos de produtividade. Em relação ao setor público, o governo estipulou metas de superávit primário anual de 3,8% do PIB, o que conjuntamente com uma política de redução dos juros, ocasionaria uma redução da dívida pública para aproximadamente 40% do PIB. A tabela 14, descrita no PPA apresenta o detalhamento das projeções para a inflação, juros e taxa de câmbio médio no período 2008-2011: IPCA de 4% no acumulado anual para 2008, e 4,5% para 2009 a 2011; taxa SELIC nominal média de 10,1% em 2008, sendo reduzida para 9,5% em 2009, 8,9% em 2010, e 8,5% durante o ano de 2011. A taxa de câmbio médio no período é estimada pelo governo na faixa entre R\$/US\$ 1,91 a 2,10 durante todo o período do PPA. (BRASIL, 2007)

Em termos reais, os resultados do planejamento econômico do governo precisaram passar por alguns ajustes, em virtude de um contexto econômico menos favorável no ambiente global. Lameiras (2015) afirma que o ano de 2008 iniciou de forma positiva para a economia brasileira, com crescimento médio do PIB na ordem de 1,6% nos três primeiros trimestres do ano, apontando para a meta do PPA. Porém, a partir de setembro de 2008, os efeitos de uma grave crise econômica originária nos Estados Unidos (crise do subprime), iniciada em meados de 2007, provocam a quebra do banco de investimentos americano Lehman Brothers, gerando uma redução generalizada de crédito em nível mundial, o que afetou também a economia brasileira. O principal fator de efeito negativo da crise no Brasil foi a inversão do fluxo de capitais para investimentos e a redução do crédito e do consumo internacional. Com isso, o saldo da balança de pagamentos foi afetado, e a taxa de câmbio idealizada pelo governo se torna insustentável, ocasionando uma modificação nas ações planejadas no PPA para o ambiente econômico brasileiro.

Com a eclosão da crise financeira internacional que impactou fortemente o nível de atividade econômica tanto nos países desenvolvidos como nos emergentes, a economia brasileira desacelerou fortemente e registrou queda de 3,9% no quarto trimestre de 2008, atingindo o pior desempenho da série histórica do PIB, iniciada em 1996. Com este resultado, o PIB brasileiro registrou expansão de 5,2%, o que, apesar de estar longe de ser considerado ruim, ficou abaixo do esperado (6,5%), caso a economia repetisse, no último trimestre, as mesmas taxas observadas nos três trimestres anteriores. Na verdade, o ambiente econômico interno já dava indícios de

que a trajetória de crescimento até então vigente sofreria algum tipo de ajustamento. A este respeito, dois fatores em particular devem ser destacados: os efeitos defasados da política monetária contracionista, iniciada em abril pelo BCB e a busca de ajustamento a um nível reprimido da demanda, em vista do acúmulo muito elevado de estoques em vários setores da economia. Conforme o ajuste se intensificava, teve início o processo de cortes na força de trabalho empregada e a possibilidade de perda do emprego, junto com a escassez de crédito, reduziu ainda mais o nível de confiança dos consumidores. Com a perspectiva de um nível de demanda em queda, as expectativas dos empresários também se deterioraram, fazendo com que os projetos de ampliação da capacidade fossem adiados ou até cancelados. (LAMEIRAS, 2015, p 177)

Apesar das dificuldades originadas do período de crise internacional, que teve seu ápice em 2009, a política monetária expansiva, combinada com uma política fiscal baseada em desonerações e programas de transferências de renda, garantiram as condições necessárias para que o mercado interno sustentasse o nível da demanda na economia, suavizando os efeitos negativos da retração externa. A partir de 2010, com a retomada dos investimentos e melhoria dos fluxos internacionais, o país voltou a crescer em ritmo acelerado.

Apesar de não cumprir a meta estabelecida no PPA, de crescimento médio de 5% anual, o PIB real do período 2008-2011 apresentou média de crescimento de 4,1% ao ano, o que pode ser considerado um resultado muito bom se considerarmos o destaque negativo para o ano de 2009 (-0,1%) e o resultado extremamente positivo de 2010 (+7,5%), em termos de séries históricas de crescimento. A inflação manteve-se controlada com média anual de 5,6%, um pouco acima do valor idealizado no PPA, que era de 4,5% ao ano. A taxa de desemprego foi gradualmente reduzida, de 7,9% em 2008 para 6% em 2011, tendo atingido um pico de 8,1% em 2009, em decorrência do momento de crise internacional. O esforço do governo em manter as taxas de investimento pode ser observado na flutuação do indicador durante o período, estando sempre entre 18% e 20% do PIB. Por outro lado, o governo teve dificuldades em manter o superávit primário dentro da meta do PPA, que era de 3,8% ao ano. Embora a média real do período tenha sido positiva em 2,71% do PIB, em nenhum dos anos analisados ela foi superior à meta, sendo que apenas em 2008 o indicador esteve acima de 3%. O resultado da conta corrente do governo também não atingiu a meta estabelecida no PPA, tendo sido negativa em todos os anos do período. Apesar das oscilações e das análises pontuais que podem ser feitas sobre os indicadores, a visão geral sobre o desempenho da economia foi positiva por boa parte da população, o que resultou inclusive em forte apoio político ao governo Lula II.

Dessa forma, alicerçado nos resultados positivos da economia brasileira, o governo consegue atingir seu objetivo político de eleger seu sucessor, dando continuidade à condução do PPA em sua estratégia de crescimento econômico sustentado pelo mercado interno, a partir

da inclusão cada vez maior da população de baixa e média renda nas expectativas de consumo interno. A então candidata Sra. Dilma Rousseff foi eleita com 56,1% dos votos válidos, tendo sido a primeira mulher eleita como Presidente do Brasil, e fortemente apoiada pelo então presidente Lula, que participou ativamente da campanha de sua indicada. Por isso mesmo, não se esperava mudanças drásticas no rumo da economia a partir do início do governo Dilma em 2011, inclusive tendo a presidente mantido o Sr. Guido Mantega como ministro da Fazenda, juntamente com boa parte da equipe econômica do governo anterior. A principal preocupação no início de 2011 era de conter a tendência de crescimento inflacionário, a partir de políticas mais contracionistas, e estabilizar a moeda, continuando a tática de elevação de juros para os capitais especulativos, iniciada ao final do governo Lula.

[...] o primeiro semestre de 2011, as políticas monetária e fiscal tiveram um caráter restritivo, no intuito de arrefecer a atividade econômica e, assim, conter a aceleração inflacionária observada naquele momento. A diretriz de política do novo governo alinhou-se, então, às iniciativas adotadas no final do governo Lula 2, tais como as medidas macroprudenciais no mercado de crédito de dezembro de 2010, que procuravam reduzir os riscos associados à forte expansão dos empréstimos com recursos livres às famílias, mas que também contribuíram para a desaceleração da demanda. Nesse período, novas medidas macroprudenciais no mercado de câmbio e controles de capitais foram adotados no sentido de conter a tendência de apreciação do real, resultante do maior diferencial entre os juros internos e externos. (CAGNIN *et al.*, 2013)

Os resultados dessa política de ajuste funcionaram, na opinião de Cagnin *et al.* (2013), até meados de julho/agosto de 2011, quando o governo passou a afrouxar o ajuste fiscal para adotar uma política fiscal anticíclica, para que fosse possível ampliar o investimento e suportar o crescimento do país. A meta de superávit do novo governo seria atingida para o ano de 2011, embora estivesse abaixo da meta estipulada pelo governo anterior. A política monetária também infligiu uma série de restrições ao capital, a partir de aumento de alíquotas de IOF sobre os investimentos externos e de pessoas físicas; e o rumo da política de juros também foi ajustada a partir da adoção de uma trajetória mais gradual de alteração de juros, em contraste com os instrumentos de choque. Essas orientações foram utilizadas como base para a proposta econômica contida no novo PPA, para o período 2012-2015.

3.2.7 Políticas Macroeconômicas no Brasil: Período 2012-2015

O PPA 2012-2015 foi instituído pela lei 12.593 de 18 de janeiro de 2012, a partir do projeto de lei enviado pelo governo federal ao Congresso Nacional. De certa forma, o novo plano pretendia ser uma continuidade das visões e ações para o país dos planos anteriores,

considerando a manutenção da mesma base partidária no controle do governo. O texto de introdução do PPA 2012-2015 deixa isso bem claro em seu anexo de mensagem presidencial:

O Brasil que se vislumbra para as próximas décadas já vem sendo construído, sobretudo nos últimos 8 anos: um país que elegeu um projeto de desenvolvimento inclusivo com políticas públicas de transferência de renda, intensificação da extensão e do alcance dos programas sociais e constantes aumentos reais do salário mínimo. Utilizaram-se, ainda, instrumentos de geração de emprego e renda com vistas à ampliação de um mercado de consumo de massa, trazendo maior autonomia ao nosso processo de desenvolvimento com a expansão do mercado interno. Como outro fator de incentivo ao crescimento econômico e à expansão do mercado de trabalho, os investimentos públicos foram retomados, sobretudo em infraestrutura, a exemplo do verificado no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Estes investimentos públicos reduziram os entraves para o desenvolvimento sustentável ao induzir o investimento produtivo privado e contribuir para a geração de empregos para os mais variados níveis de qualificação da força de trabalho, reforçando o dinamismo de nossa economia. (BRASIL, 2011, p. 15)

Confirma-se uma visão focada no Estado como dinamizador do desenvolvimento econômico, a partir de diversos investimentos diretos, como é citado o exemplo do PAC, e de uma série de outros programas de cunho social como o Bolsa-Família, o PROUNI e o Minha Casa, Minha Vida. Em outra parte do texto introdutório, ao justificar a visão de futuro para o país, o governo cita que “as forças de mercado impulsionam e dinamizam o desenvolvimento, mas o papel orientador da ‘mão visível’ do Estado é fundamental, apontando o futuro desejado e a conjugação dos diversos meios e recursos de governo, setor privado e sociedade.” (BRASIL, 2011, p. 17).

Desta forma, a proposta do PPA faz uma análise do contexto macroeconômico que serve como cenário de atuação para o plano em seu objetivo de atingir crescimento econômico, aliado à geração de emprego, estabilidade monetária e melhoria da distribuição de renda no país. O resultado dessa análise aponta que a trajetória de desenvolvimento econômico nos últimos anos foi possível graças a uma inserção de mais de 36 milhões de brasileiros em um mercado de consumo de massa, a partir da valorização do salário real e da manutenção de baixos índices inflacionários. Além disso, o texto do PPA 2012-2015 destaca que houve uma forte expansão do crédito entre 2003-2010, elevando-se o indicador de 24,6% a 46,4% do PIB, especialmente voltado para aquisição de bens duráveis e habitação pelo consumidor. (BRASIL, 2011)

Em termos internacionais, a análise de cenário do PPA 2012-2015 destaca a importante participação do crescimento econômico da China como dinamizador do ambiente global, inclusive com forte impacto sobre as exportações brasileiras, seja diretamente para o país asiático, ou a partir da valorização do preço das commodities. A limitação de crédito e a

fuga de investimentos internacionais também é citado como consequência da crise financeira internacional iniciada em 2009, com reflexos ainda importantes nas economias centrais e periféricas. O PPA apresenta ainda um cenário em que haveria um acirramento da relação de competitividade para acesso aos mercados, o que necessitaria de maiores investimentos na produção e na tecnologia para que o Brasil fizesse frente a esses desafios:

A preservação do padrão de desenvolvimento baseado no crescimento sustentado com inclusão social requer que, ao longo do período do PPA 2012-2015, sejam enfrentados novos desafios que emergem de um novo contexto internacional e das profundas transformações em andamento na sociedade e na economia brasileira. Dentre estes desafios, estão: a compatibilização das taxas de juros e câmbio com os objetivos de crescimento e estabilidade macroeconômica, ampliação das fontes de financiamento de longo prazo, aperfeiçoamento do sistema tributário, redução das desigualdades, erradicação da pobreza extrema e dinamização do mercado interno, elevação do investimento, ampliação da oferta e eficiência da rede de infraestrutura, aproveitamento das oportunidades do pré-sal e fomento à inovação. (BRASIL, 2011, p. 22)

Finalmente, as projeções econômicas do PPA 2012-2015 indicam um crescimento econômico na ordem de 5,37% anuais no período, iniciando 2012 com crescimento de 5% anual e os demais anos com crescimento de 5,5%. Isso seria sustentado por uma trajetória de aumento de consumo das famílias, partindo de 5,1% anual em 2012, até alcançar 5,6% anual em 2015; mantendo uma formação bruta de capital fixo (FBCF) ao redor de 10% anuais. O governo estima ainda que a taxa de investimento supere os 20% do PIB já em 2012, atingindo 23,2% do PIB em 2015. Sob a ótica da oferta, o setor com maior expectativa de crescimento seria a Agropecuária, com média de 6,27% ao ano. As metas inflacionárias permanecem no patamar de 4,8% anual para 2012 e 4,5% para os demais anos, com tolerância de 2% para cima ou para baixo. A política monetária deve permitir um bom gerenciamento deste indicador para que o ritmo acelerado de crescimento interno não afete a inflação ao mesmo tempo em que não se permita uma aceleração excessiva das taxas de importações para manter esse equilíbrio. Para isso, há a previsão no PPA de manter uma taxa de endividamento externo menor do que a taxa de entrada de investimentos estrangeiros diretos, mantendo o controle do câmbio flutuante.

O texto do PPA indica ainda uma previsão de diminuição gradual dos juros com perspectiva da taxa SELIC Over atingindo 12,5% ao ano em dezembro de 2012, e posteriormente 11% a.a. em 2013, 9,5% a.a. em 2014, e 8% a.a. em dezembro de 2015. O câmbio deve flutuar ao redor da relação de R\$/US\$ 1,72 durante o período, iniciando a R\$/US\$ 1,64 em 2012 e encerrando a R\$/US\$ 1,77 ao fim de 2015. Não há previsões específicas sobre valores da dívida pública no texto de cenários macroeconômicos do PPA,

mas há uma estimativa para a taxa de desocupação, que apresentava tendência de queda a partir da recuperação da crise econômica iniciada em 2009, e é projetada sempre abaixo dos 7% anuais, atingindo 5% ao final de 2015.

Porém, a realidade econômica na aplicação do PPA foi na verdade, muito diferente do projetado pelo governo, embora alguns dos indicadores tenham se comportado próximo das metas estipuladas. Em uma visão geral, em especial a partir da análise dos resultados do PIB, o governo não conseguiu coordenar a orientação macroeconômica de suas políticas de forma que pudesse alcançar as projeções e metas traçadas no plano. Além disso, é importante lembrar que o terceiro ano de aplicação de um PPA é também um ano de disputa eleitoral para a Presidência da República, e que no caso do primeiro governo Dilma, prometia ser uma eleição bastante disputada. Isso influenciou uma série de decisões governamentais durante o panorama da disputa eleitoral, o que pode ter auxiliado para que os objetivos do PPA não fossem efetivamente uma prioridade no período final de sua aplicação. Ao final do ano eleitoral, o PIB apresentava crescimento de apenas 0,5% anual, com inflação de 6,41%, que só foi possível a partir de uma retenção de ajustes nos preços controlados, e com um aumento da taxa Selic nominal para uma média de 10,82% a.a., bastante acima da média de 1993, que foi de 8,15% a.a.

Embora a presidente Dilma Rousseff tenha vencido as eleições de 2014, houve o surgimento de uma clara divisão política no país, tendo o governo conseguido se reeleger com 51,65% dos votos válidos no segundo turno, contra 48,35% dos votos do principal concorrente (Sr. Aécio Neves). Essa polarização ocasionou uma maior radicalização nos debates e nas negociações políticas em torno das reformas e ajustes que o novo governo deveria implementar para garantir o fim da crise e o retorno do crescimento no país. Com isso, embora a presidente Dilma tenha adquirido o direito de finalizar a aplicação do PPA 2012-2015 no primeiro ano de seu segundo mandato, as críticas ao seu estilo de governo já eram em grande número, não apenas de partes da classe política, mas também da classe empresarial e partes da população. A oportunidade de propor um novo PPA, que teria efeito de 2016 a 2019, era visto como uma forma de recuperação da imagem do governo, e de continuidade de gestão, assim como ocorrera com os governos anteriores, dos presidentes Fernando Henrique Cardoso e Lula da Silva.

Por fim, antes mesmo da proposta de um novo PPA, que seria encaminhado ao Congresso Nacional ao final de 2015, já houve uma primeira indicação que haveria uma necessidade de ajuste na política econômica do governo, a partir da indicação do Sr. Joaquim Levy como novo Ministro da Fazenda, em janeiro de 2015. Essa decisão encerrou o ciclo de

mais de 8 anos do Sr. Guido Mantega à frente do ministério (desde o final do primeiro mandato do presidente Lula) e criou a expectativa de que as mudanças, baseadas em um perfil de ajuste fiscal do novo ministro, seriam suficientes para controlar o déficit primário e o excessivo comprometimento das contas públicas.

O próprio governo admitia que os resultados econômicos não eram bons, e isso ficou evidente na publicação dos relatórios de avaliação do PPA, que são obrigatórios por lei, e que devem justificar o atingimento ou não das metas propostas:

A meta de inflação, medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), era de 4,5% para 2015, com intervalo de variação de 2 pontos percentuais para cima ou para baixo, a exemplo dos anos anteriores de vigência do PPA. Nestes, a taxa de inflação permaneceu dentro do intervalo da meta, alcançando 6,41% em 2014, 5,91% em 2013 e 5,84% em 2012. Já em 2015, o IPCA observado foi 10,67%, ultrapassando a margem superior do intervalo em função, principalmente, do movimento dos preços de itens como energia elétrica e combustíveis e do comportamento da taxa de câmbio. [...] A taxa de câmbio média (R\$/US\$) verificada em 2015 foi de 3,34, bem acima da previsão de 1,77 constante do PPA, o que é explicado pelo cenário internacional atual mais instável do que o contemplado [...] em 2011, quando os efeitos da crise financeira global pareciam reduzir-se e ficar mais distantes da realidade brasileira [...] a taxa média de câmbio, em R\$/US\$, havia sido de 2,35 em 2014, de 2,16 em 2013 e de 1,95 em 2012. Quanto à taxa básica de juros (taxa Selic), em dezembro de 2015, o valor observado foi de 14,25% ao ano, acima do valor previsto no momento de elaboração do PPA, de 8%, decorrência do compromisso da autoridade monetária com a perseguição da estabilidade de preços em meio à forte desvalorização cambial observada (42% em média no ano) e à correção de preços de combustíveis e energia. Finalmente, no que concerne ao PIB, depois de crescer 1,8% em 2012 e aumentar 2,7% em 2013, pela nova metodologia de apuração do IBGE, o PIB aumentou 0,1% em 2014 e sofreu uma redução de 3,8% em 2015, refletindo o desaquecimento na atividade produtiva observado em razão do aprofundamento da crise internacional e das medidas internas tomadas para se ajustar a esse cenário. (BRASIL, 2016, p. 12-13)

Mesmo com essas considerações, e uma tentativa de ajuste de rumo realizada no início de 2015, não houve possibilidade real (por força de contexto econômico e principalmente político) do governo de alterar os resultados finais do plano. Uma das principais metas econômicas defendida pelo novo ministro Joaquim Levy, a de alcançar superávit primário de 1,2% do PIB no ano, foi abandonada no segundo semestre, pela total incapacidade do governo de cumpri-la. Aliás, esse parece ter sido o motivo pelo qual o ministro tenha decidido por sua saída do governo após menos de um ano no cargo. Apesar de ter reduzido as desonerações de folha de pagamento realizadas em anos anteriores, o aumento de receita foi ofuscado por uma redução no consumo, em virtude de um aumento da taxa média de desocupação anual, que atingiu 8,5% em 2015, sendo a mais alta dos últimos três anos.

Em relação ao crescimento da economia, medida pelo PIB, houve erro de previsão do PPA para todos os anos do período, tendo ficado sempre abaixo da meta, e ainda tendo

apresentando forte retração no ano final do plano, atingindo -3,8% em 2015. O saldo de transações correntes do país também atingiu resultado negativo em todos os anos do período, sendo -3% do PIB nos primeiros dois anos, -4,3% do PIB em 2014, e -3,3% ao final de 2015. Neste último ano do plano, a inflação medida pelo IPCA ficou acima de 10% anual, muito em conta de uma estratégia de retenção forçada dos preços controlados pelo governo em anos anteriores, como é o exemplo de telecomunicações, energia, transportes, entre outros. Mesmo se considerarmos 2015 como um ponto “fora da curva”, é possível afirmar que nos outros anos, a inflação ficou sempre próxima do teto da meta estabelecido pelo governo, indicando de certa forma, uma dificuldade em manter o controle inflacionário em uma situação já de desaceleração econômica.

Muitos críticos afirmam que essa tentativa de retenção de preços controlados e de ajuste “forçado” da inflação foi uma política equivocada motivada por fatores políticos (disputa de reeleição), o que obrigou posteriormente que a política monetária tivesse que adotar uma postura ainda mais ortodoxa, com aumento de juros para controle da inflação. Isso explicaria o aumento da taxa Selic para 14,25% ao ano, no final de 2015. Mesmo com o esforço de ajuste fiscal defendido pelo ministro Levy até a sua saída, o próprio governo reconhece em seu relatório de avaliação, as dificuldades fiscais e o aumento da dívida pública resultantes de suas decisões de orientação macroeconômica:

O cenário fiscal mais desafiador também pode ser percebido pela trajetória recente da Dívida Líquida do Setor Público (DLSP) em % do PIB. Após vários anos de queda, quando entre 2002 e 2015 retrocedeu 23,9 p.p., a DLSP/PIB vem aumentando desde 2014 e alcançou 36,4% em 2015. Isso é explicado pela alta da taxa de juros nominais, pelo custo das operações de swaps cambiais realizadas pelo Banco Central, equivalentes a 8,4% do PIB, e pelo déficit primário do setor público consolidado de 1,9% do PIB. (BRASIL, 2016, p. 21)

Para além de uma discussão sobre a motivação política de certas decisões governamentais, e mesmo considerando todas as complexidades de tentar estimar e prever as tendências e a conjuntura macroeconômica no Brasil e no mundo para fundamentar uma decisão de planejamento, não obstante a ciência de um considerável volume de pesquisas, modelos e teorias macroeconômicas que tentam explicar as relações econômicas, parece em uma primeira análise que as previsões e estimativas apresentadas nos PPA's seguem excessivamente otimistas e fora da realidade. Por isso, muitas vezes as orientações macroeconômicas se tornam ineficazes em produzir resultados consistentes para as políticas econômicas. Em algum ponto das justificativas, fala-se sempre em ajuste de câmbio ou choques externos causados pelas crises globais, que são comumente citadas como

justificativas para o não atingimento de metas, o que torna óbvio a necessidade de aumentar o peso de influência de um modelo econômico globalizado na definição das políticas brasileiras.

Além disso, parece que nas justificativas governamentais há sempre uma ideia recorrente de que as crises econômicas são imprevisíveis e que o cenário resultante delas ocorre independentemente das decisões políticas e ações macroeconômicas adotadas pelos governos, ou seja, de que não há uma outra forma de condução ou ajuste que pudesse minimizar a influência das crises em nossa economia. É neste contexto de problemas de condução econômica, e de forte dependência aos fatores macroeconômicos externos, que o governo da presidente Dilma Rousseff, ao iniciar seu segundo mandato, precisava ajustar as propostas do novo PPA a ser executado entre 2016 e 2019.

3.2.8 Políticas Macroeconômicas no Brasil: Período 2016-2019

O PPA 2016-2019 surge em um contexto econômico difícil para o governo federal, uma vez que o resultado do PIB em 2015 evidenciava uma forte retração econômica (-3,8%), a qual é sabido hoje, persistiu também em 2016 (-3,6%). O governo enviou a proposta do novo PPA ao Congresso Nacional, a partir do projeto de lei nro. 06/2015, posteriormente aprovado sob lei nro. 13.249 de 13 de janeiro de 2016. Em sua dimensão estratégica, o texto do PPA inicia descrevendo a visão de futuro para o país, o qual destaca-se em especial a visão sobre a economia: “uma economia sólida, dinâmica e sustentável, capaz de expandir e renovar competitivamente sua estrutura produtiva com geração de empregos de qualidade e com respeito ao meio ambiente” (BRASIL, 2015, p. 15)

Apesar da retração econômica observada em 2015, e da piora na tendência de diversos outros indicadores econômicos, como exemplo a inflação e a taxa de juros, o governo persistiu na visão econômica de crescimento a partir do aumento do consumo interno:

O Plano Plurianual 2016-2019, elaborado em um cenário desafiador e em meio a novas exigências da sociedade, procura dar sequência ao projeto de desenvolvimento inclusivo presente nos últimos três PPAs. Esse projeto, rompendo com a tradição do país, vem perseguindo simultaneamente há mais de uma década dois objetivos nele vistos como indissociáveis, o crescimento econômico e a redução das desigualdades sociais e regionais. Dois pilares o sustentam: o primeiro consiste no impulso à expansão do mercado de consumo e produção de massa por meio, principalmente, do aumento das transferências diretas no âmbito da seguridade social e das políticas de inclusão e de redução das desigualdades; de medidas que facilitam a ampliação do crédito; e do aumento dos salários reais permitido, particularmente, pela política de valorização do salário mínimo, pelos incentivos à formalização, e pela expansão dos serviços públicos universais. [...] O segundo pilar está centrado na promoção do

investimento, público e privado, coordenado pelo governo, em infraestrutura econômica e social. O impulso de demanda associado a esses dois pilares tem sido acompanhado pelo fomento à ciência e tecnologia e pelo crédito à produção que, em conjunto com o aumento das escalas produtivas e da qualificação da mão-de-obra e a redução dos custos logísticos induzem o investimento privado necessário para atender aquela demanda e permitir a reprodução do modelo. (BRASIL, 2015, p. 15)

Pode-se dizer que o governo até faz uma leitura adequada das questões conjunturais que seriam desafiadoras à execução do novo PPA, ao afirmar que o esforço de planejamento e priorização de políticas públicas seria muito mais complexo, considerando o contexto econômico mais restritivo, em especial no cenário externo, e pela reversão do ciclo de alta dos preços internacionais das commodities, que impulsionava os termos de troca nacionais. A diminuição da arrecadação fiscal ocorrida em 2015, esperada também para 2016, bem como as condições climáticas desfavoráveis que afetava os preços de alimentos e da energia elétrica, eram vistos como entraves para aplicação do novo plano. Por outro lado, o governo também avaliava que a manutenção das conquistas sociais deveria ser mantida a todo custo, de forma que a política macroeconômica fosse a responsável por absorver os choques, fossem eles externos - diminuição de crédito, investimentos - ou internos - queda no consumo de massa, aumento de preços controlados. O texto do PPA cita uma série de programas sociais do governo que deveriam garantir uma ação contra cíclica para a economia, mesmo admitindo que isso ajudaria a consolidar o déficit primário nas contas federais. (BRASIL, 2015)

Aliás, essa dicotomia de discurso em manter os investimentos sociais como medida contra cíclica, ao mesmo tempo em que se pregava um forte ajuste fiscal nas contas públicas, causou um misto de desconfiança e preocupação no mercado, uma vez que não ficava claro qual a prioridade do governo em um contexto difícil de condução econômica. Mesmo antes da divulgação do novo PPA, Mesquita já alertava que:

A política macroeconômica do governo Rousseff, ainda que jamais tenha formalmente abandonado o tripé macroeconômico básico estabelecido em 1999, apresentou desvios em relação ao mesmo ao longo do tempo no que se refere tanto aos objetivos de curto prazo quanto aos instrumentos. A política econômica sob Dilma acabou sendo uma resultante de forças, com diversas agências atuando com diagnósticos distintos, e prioridades variadas, que em determinado momento foram ganhando ou perdendo terreno no embate das ideias. Este diagnóstico vale para qualquer governo, mas tornou-se mais relevante na gestão Rousseff, cujas políticas tenderam a ser mais cambiantes do que costumava ser o caso sob seus dois predecessores imediatos. [...] Com isso, aspectos da política macroeconômica foram sendo alterados com alta frequência, como exemplificam as sucessivas mudanças nas regras para fluxos de capitais estrangeiros, bem como no regime tributário aplicado a certos setores, sem que as autoridades tenham exibido muita preocupação sobre os efeitos que tais mudanças poderiam ter sobre o grau de incerteza e o ambiente de negócios prevalecente na economia. (MESQUITA, 2014, p. 3)

A partir dessa visão, e da compreensão do contexto econômico que se apresentava desde 2014, não devemos considerar como coincidência o fato de que pela primeira vez, comparados aos textos dos PPAs anteriores, as projeções, estimativas e justificativas fiscais aparecem em destaque, apresentadas antes mesmo das projeções sobre o PIB para o período. Para minimizar a crise, diminuir a desvalorização da moeda e melhorar as expectativas econômicas do mercado, o governo sinalizou no novo PPA uma meta de superávit primário a partir de 2017, admitindo que em 2016 isso não seria ainda possível. Os valores que constam no PPA são, portanto, de superávit de -0,49% do PIB para 2016 (déficit), 1,10% do PIB para 2017 e 1,65% do PIB para 2018 e 2019. A partir dessa expectativa, a dívida bruta do governo ficou estabelecida ao redor de 68% do PIB nos três primeiros anos, com uma leve redução para 67,3% do PIB na projeção para 2019. A partir dessa estabilização da dívida, e com o atingimento do superávit, o governo pretendia sustentar uma possibilidade de recuperação do crescimento já para 2016.

Desta forma, a projeção do PIB no PPA 2016-2019 apontava crescimento de apenas 0,2% em seu primeiro ano (2016), para então acelerar um pouco mais a cada ano, atingindo 1,7% em 2017, 2% em 2018 e 2,5% em 2019. As projeções para a inflação são mantidas estáveis, apesar da forte aceleração ocorrida em 2015. O governo projeta a inflação, medida pelo IPCA, em 5,4% para 2016 e 4,5% para os três anos seguintes do PPA. Talvez por isso a projeção da taxa SELIC também é de queda, mantendo uma certa dose de proporcionalidade, com valores estimados em 12% anual ao fim de 2016, 10,75% anual em 2017 e 10% anuais nos anos de 2018 e 2019. O valor da taxa de câmbio é definido na faixa entre R\$/US\$ 3,39 a R\$/US\$ 3,53, sendo considerada equilibrada para permitir um saldo positivo na balança comercial brasileira. Essas projeções são justificadas da seguinte forma no texto do PPA:

Pela ótica dos componentes da demanda, o cenário base do PPA indica trajetória de recuperação da formação bruta de capital fixo, prioridade da estratégia de desenvolvimento, com recuperação sustentada da taxa de investimento ao longo do período. No setor externo, estima-se crescimento médio das exportações superior ao das importações. Já em relação ao consumo, a análise de consistência macroeconômica das previsões aponta crescimento moderado e abaixo do crescimento do PIB. [...] Pelo lado da oferta, a composição projetada do crescimento mostra semelhanças e diferenças em relação ao passado recente. Para a agropecuária, as perspectivas apontam continuidade do crescimento acima do PIB por conta dos ganhos de produtividade estimados para o período. A indústria, por seu turno, poderá acelerar a taxa de crescimento por duas razões principais. A primeira se deve ao contexto esperado de ampliação dos investimentos em infraestrutura e consequente elevação das taxas de investimento, permitindo crescimento dos setores de construção civil e da indústria de bens de capital. A segunda razão se refere ao cenário cambial, que deve favorecer a produção de bens manufaturados no país. Por fim, o cenário de referência leva em conta um crescimento do setor de serviços em

linha com o aumento esperado do consumo das famílias, ou seja, a um ritmo um pouco abaixo do crescimento do PIB. (BRASIL, 2015, p. 23-24)

Ao descrever e justificar o cenário macroeconômico esperado, o governo faz algumas considerações sobre a taxa de desocupação e sua preocupação sobre a manutenção do emprego no país, sem, porém, estimar valores para os indicadores principais, nem mesmo apontar metas no novo PPA. O texto limita-se a apontar uma projeção de crescimento do PIB e dos empregos a partir de março/2016, sem especificar a quantificação dessa projeção. Além disso, o texto justifica a situação da época afirmando que “o desempenho macroeconômico se relaciona não somente à estabilidade de preços e ao crescimento do produto, mas principalmente à capacidade de geração de emprego da economia e ao aumento da renda da população” (BRASIL, 2015, p. 24), e que “na conjuntura atual, a taxa de desemprego, depois de alcançar o mínimo da série histórica em 2014, voltou a crescer acompanhando a desaceleração da economia. Essa elevação do desemprego decorre, principalmente, do aumento da população desocupada.” (BRASIL, 2015, p. 24)

Dada a necessidade de análise dos resultados das estimativas macroeconômicas do PPA 2016-2019 neste trabalho, e a disponibilidade da publicação dos dados dos indicadores, apenas os dois primeiros anos de aplicação serão analisados (2016-2017). Além disso, é importante frisar que o *impeachment* da presidente Dilma Rousseff, ocorrido em maio/2016 causou um fator político e administrativo completamente novo, que praticamente inviabilizou a execução plena do PPA nos moldes em que fora planejado. Após o *impeachment*, houve a necessidade de uma ruptura na forma de condução do governo, que influenciou a orientação macroeconômica, embora o novo presidente Michel Temer fizesse parte da chapa eleitoral eleita em 2014, na figura de vice-presidente. Na prática, ao assumir o poder executivo, ele se viu quase que obrigado a ‘negar’ a sua participação política no governo anterior, para que fosse possível propor reformas e ajustes que possibilitasse a recuperação econômica do país e o controle das contas públicas, o que na verdade já era defendido no PPA, mas que na prática, não possível de ser implementado. Novamente pode-se afirmar que há uma diferença significativa entre os discursos, planos e práticas ao longo do tempo.

Sendo assim, a partir de maio/2016, a responsabilidade pela condução dos objetivos macroeconômicos determinados pelo governo, passou às mãos do Sr. Henrique Meirelles, ex-presidente do Banco Central na época do governo Lula, e agora nomeado como Ministro da Fazenda. O governo passou então a propor uma redução mais drástica das contas públicas (como exemplo, pode-se citar a redução do número de ministérios e cargos comissionados no governo), uma reforma na previdência (que não foi implementada por falta de apoio político

no Congresso), novas regras e legislações para aplicar com maior eficácia o teto de salários públicos; além de tentar aumentar as receitas, a partir de reonerações de tributos das folhas de pagamento de determinados setores, reorganização de alíquotas de PIS/COFINS, entre outras. Mesmo com esse esforço, e sem conseguir emplacar a ideia de reforma da Previdência, o governo não foi capaz de minimizar o desequilíbrio fiscal e o resultado das contas públicas apresentou um déficit primário de R\$ 154,2 bilhões (-2,53% do PIB) em 2016, sendo que o déficit da Previdência Social representava R\$ 149,7 bilhões (97% do total). Em 2017, o quadro geral não foi alterado, principalmente em função da crise econômica e do impacto negativo sobre as receitas do governo. Novamente as contas públicas apresentaram déficit primário, um pouco menor do que no ano anterior, de R\$ 124,4 bilhões (-1,97% do PIB); muito distante do que era previsto pelo PPA.

Em relação ao crescimento da economia, o resultado do PIB foi muito abaixo das expectativas governamentais, apresentando retração de -3,6% em 2016. Novamente, é impossível fazer qualquer tipo de comparação do resultado real com o estimado no PPA 2016-2019, que era de crescimento de 0,2%. Em 2017, as estimativas do plano esperavam crescimento de 1,7% no ano, e o resultado real foi um pouco abaixo disso, sendo de 1% anual, uma leve recuperação em relação ao ano anterior. Os dados da inflação, por outro lado, atingiram as metas estabelecidas, uma vez que a economia apresentou forte retração em 2016 e baixo crescimento em 2017. Essa retração de produção e consumo auxiliou para que o IPCA apresentasse índice de 6,29% ao final de 2016 e de 2,95% ao final de 2017. A taxa de desocupação, a qual não possuía meta específica definida no texto do PPA 2016-2019, fechou 2016 com média anual de 11,5%, um aumento significativo se comparado com 2015, que havia sido de 8,5%. Em 2017, é observado um novo aumento na taxa de desocupação, atingindo média anual de 12,7%. A taxa de juros atingiu média de 13,65% no ano de 2016, segundo dados do BC, acima do previsto no PPA, que era de 12%. Observa-se que isso pode ser justificado pela necessidade de controle da inflação. No ano de 2017, com a estabilidade inflacionária e a tentativa de estimular o consumo, a taxa de juros foi gradativamente diminuída até fechar o ano com média de 6,9% anual, ainda segundo o BC. Neste caso, houve o cumprimento da meta do PPA, que era de 10% ao ano.

Por fim, destaca-se a variação na cotação do câmbio, considerando o dólar americano, que iniciou o ano de 2016 acima da meta ideal estipulada pelo governo no PPA, que seria de no máximo R\$/US\$ 3,53. Em janeiro de 2016 a cotação atingiu por diversas vezes valores acima de R\$/US\$ 4,00, tendo alcançado a máxima de R\$/US\$ 4,16 em 21/01/2016. Essa aceleração da cotação ocorreu mais fortemente no início do ano ainda em conta dos

problemas econômicos de 2015, e de seguidas perdas de *rating* do Brasil e das empresas brasileiras nos rankings das agências de risco internacionais, além é claro das pressões dos déficits primeiros do governo. Ao longo do ano a cotação do câmbio foi diminuindo, com a valorização do Real de 17,69% no acumulado anual, fechando o ano com a taxa de câmbio no valor de R\$/US\$ 3,24, tendo sido a mínima do ano no valor de R\$/US\$ 3,10, talvez coincidentemente, no período de maior expectativa positiva sobre a proposta de reforma previdenciária proposta pelo novo governo. Desta forma, pode-se dizer que a meta do PPA foi alcançada na maior parte do ano de 2016. Já em 2017, a taxa de câmbio apresentou-se um pouco mais estável, e dentro da meta esperada pelo PPA 2016-2019. Após o fracasso das negociações políticas para as reformas, a taxa de câmbio acelerou para próximo da relação R\$/US\$ 3,30 e assim permaneceu durante a maior parte do ano, fechando no valor de R\$/US\$ 3,31 em 28/12/2017.

Considerando o que foi apresentado até agora, é pouco provável que o PPA 2016-2019 volte a ser efetivamente o centro de referência de uma condução política que prime pelo planejamento e pelo ajuste do Estado às condições sociais e econômicas que motivam sua existência. Além disso, com todos os problemas relativos a uma troca inesperada de governo (*impeachment* da presidente Dilma Rousseff), e do histórico de decisões governamentais em ano eleitoral, como se apresenta em 2018; e das próprias dicotomias apresentadas neste PPA em termos de orientação econômica, não parece factível que se espere de um novo governo que se busque as metas estabelecidas no plano, por mais que ele tenha sua importância estrutural e jurídica, como força de lei que fora aprovada em 2015. De toda a forma, como todo plano, é de suma importância continuar analisando o contexto real em que ele se aplica, e por esta justificativa, espera-se que os erros e disfunções do passado possam efetivamente contribuir para a criação de melhores propostas no futuro.

3.3 RESULTADOS DAS POLÍTICAS MACROECONÔMICAS EM TERMOS AGREGADOS NO BRASIL: 1988-2017

Após um primeiro momento em que este trabalho se propõe a descrever as visões, objetivos, estimativas e metas descritas e aprovadas pelo Congresso Nacional nos diversos PPA's – Planos Plurianuais, propostos pelos governos brasileiros entre 1988 a 2017, e após analisar brevemente os resultados reais de alguns indicadores das políticas macroeconômicas na aplicação de cada PPA; passa-se a uma análise efetiva do comportamento dos agregados macroeconômicos que possam sustentar uma proposta de análise das orientações

macroeconômicas dos governos brasileiros neste período de estudo. A análise será realizada de forma a apresentar a evolução de cada indicador escolhido (PIB, inflação, câmbio, taxa de juros, balanço das contas e da dívida pública, taxa de desocupação e) e de apontar as mudanças de orientações que foram identificadas, seja em termos de proposta original, a partir das metas do PPA, seja em termos de mudança real, a partir dos dados efetivamente realizados e divulgados pelo governo e outras instituições, como o IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, FGV - Fundação Getúlio Vargas, IPEA - Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas, FIPE - Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas, BC - Banco Central do Brasil, Banco Mundial, entre outras instituições, em especial também universidades brasileiras, que surgem como fontes de dados para as análises.

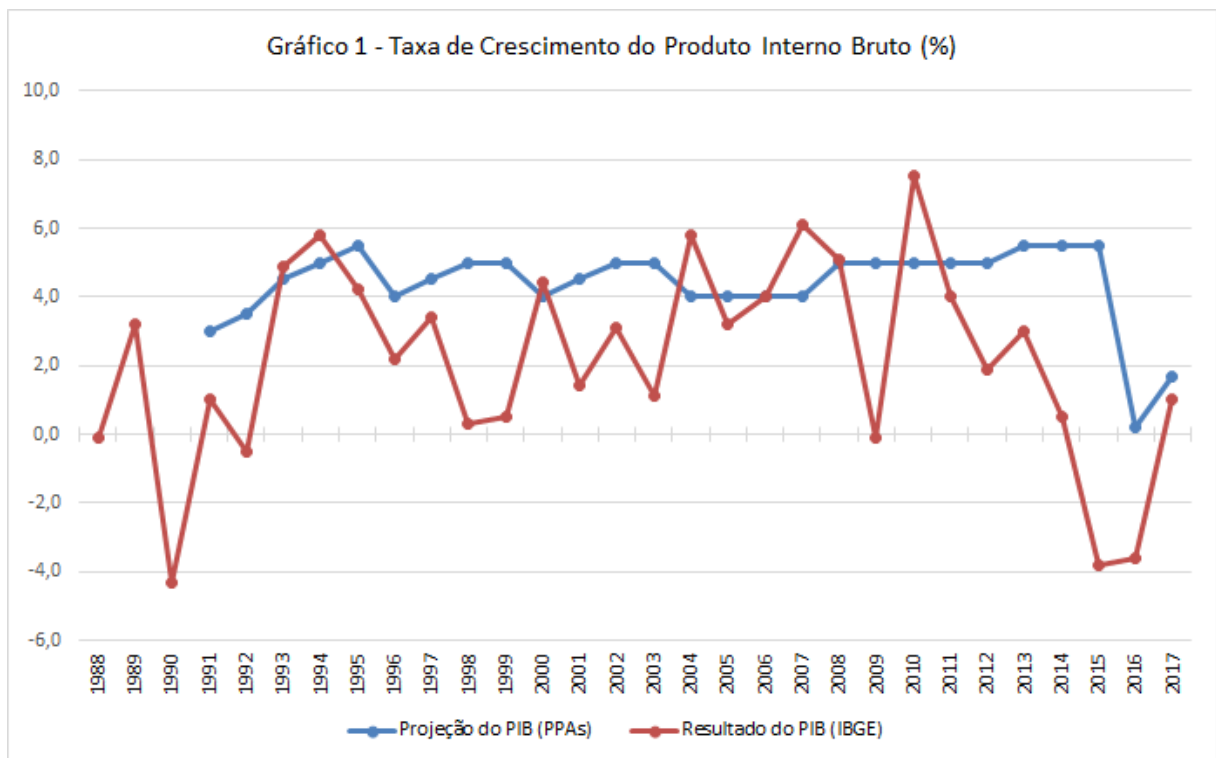
Há de se considerar também nesta análise que alguns dos indicadores utilizados são considerados determinantes, ou seja, são capazes de influenciar o resultado de outros indicadores, enquanto que alguns deles são considerados resultados agregados, ou seja, resultante de uma série de outros dados e informações. Mais importante do que o conceito em si de quais são os indicadores determinantes e agregados, é necessário entender que alguns deles, como a taxa de juros e a definição de metas de contas (superávit/déficit fiscal) são possíveis de serem diretamente determinados pelos governos em suas orientações macroeconômicas, enquanto outros, como o PIB e a taxa de desocupação, são resultantes tanto de políticas governamentais específicas, como das orientações gerais de condução da economia, bem como das expectativas e ações dos agentes econômicos, os quais não são passíveis de controle direto pelo governo.

3.3.1 PIB, Taxa de Investimento e FBCF

Em termos gerais, o PIB brasileiro apresenta uma característica de alta variabilidade ao longo do período 1988-2017, apresentando média de crescimento de 2,2% e apresentando resultados positivos em 24 dos 30 anos analisados (80% do período). Porém, destaca-se que somente em duas ocasiões o resultado de crescimento foi mantido acima de 2% anual por mais de 2 anos consecutivos: de 1993 a 1997 (governos Itamar e FHC I), e de 2004 a 2008 (governo Lula I e Lula II). O maior valor anual de crescimento do PIB no período analisado ocorreu em 2010 (7,5%), e o menor valor ocorreu em 1990 (-4,3%). Consegue-se identificar ainda alguns movimentos curtos de crescimento e retração, como pode ser observado no período de 1991 a 1994 (crescimento), de 1995 a 1999 (retração), 2004 a 2010 (crescimento,

com ressalvas pela variabilidade no período, especialmente em 2009 - impacto da forte crise econômica mundial) e de 2011 a 2016 (retração).

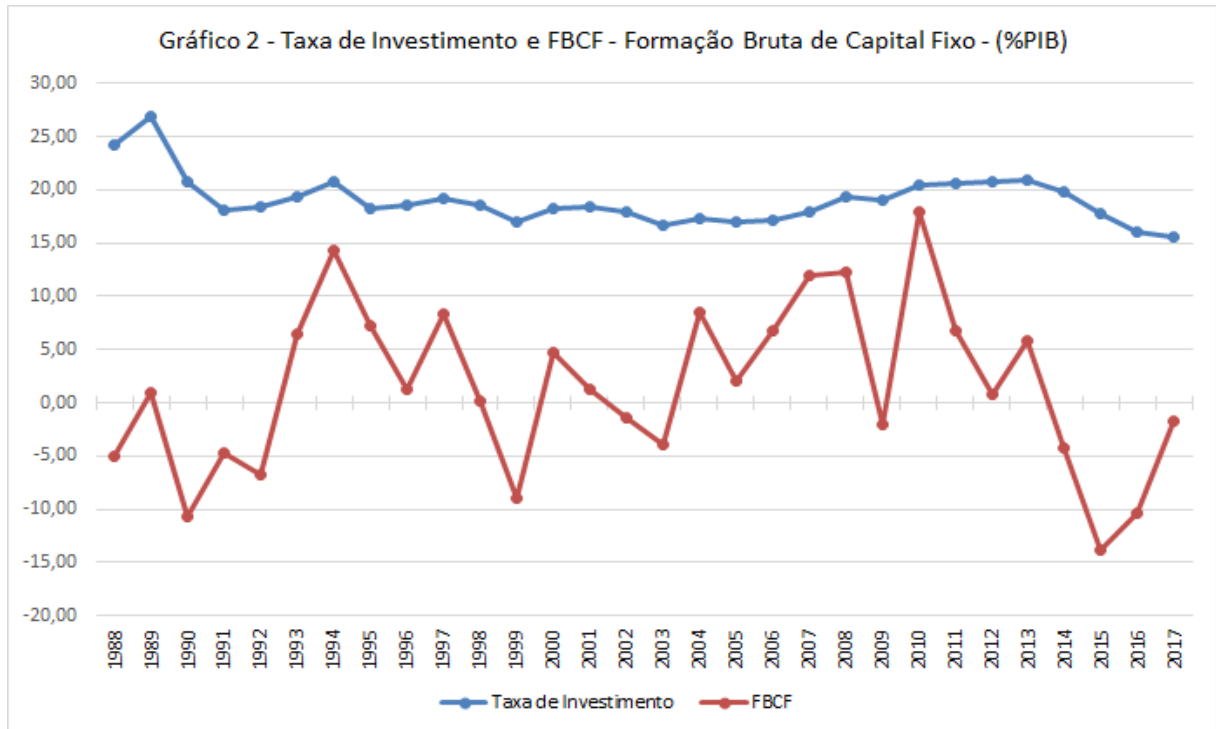
O gráfico 1 apresenta essas variações, e também as projeções para o PIB contidas nos PPAs, e que foram amplamente discutidas na seção anterior deste trabalho. A visão gráfica nos auxilia a compreender a conclusão de que os PPAs produziram uma superestimação (talvez até um desejo ideológico) da capacidade de crescimento econômico do nosso país. Em apenas seis dos trinta anos analisados neste estudo, os governos conseguiram estabelecer resultados reais significativamente acima dos previstos. Com exceção dos anos de 2016/2017, em todos os outros períodos as previsões foram de crescimento anual acima de 2%, sendo que a média das projeções entre 1988 e 2017 atingiu 4,4% anuais, exatamente o dobro do resultado médio efetivamente alcançado pelo PIB. Isso demonstra a falta de uma análise mais crítica sobre os ciclos econômicos e da falta de previsão dos efeitos de choques internos e externos aos contextos macroeconômicos idealizados nos PPAs. Observe que não há nenhuma previsão nos PPAs sobre períodos de recessão do PIB, sendo que o único momento de fraco crescimento se deu na previsão do primeiro ano do PPA 2016-2019, obviamente pelo choque de realidade causado pela retração do PIB de -3,8% no ano anterior ao plano.



Fonte: Dados PPAs (1991-2019); IBGE (série histórica). Elaborado pelo autor (2018).

Embora o PIB não seja uma variável resultante de uma decisão direta dos governos, ele é resultante de uma complexa inter-relação entre variáveis e agregados macroeconômicos, políticas governamentais, expectativas e decisões dos agentes econômicos em uma dada região, além de ser influenciado por decisões de agentes externos a uma economia doméstica. Em termos de orientação macroeconômica, que é o foco deste estudo, atingir um crescimento robusto e sustentável do PIB geralmente é tido como um desejo comum aos diferentes governos. Por outro lado, há a possibilidade de analisar as decisões sobre a forma e intensidade deste crescimento, que poderia se caracterizar como uma orientação governamental. Neste caso, pode-se concluir que, segundo as propostas e projeções dos PPAs, os governos brasileiros apostaram, de modo geral, em orientações de crescimento acelerado, na faixa entre 4% e 6% anuais, com exceção da mudança de orientação realizada nos primeiros dois anos do PPA 2016-2019, no qual o PIB foi projetado para crescimento de 0,2% e 1,7% anuais, respectivamente.

Para sustentar esse crescimento, os textos dos PPAs, em alguns governos específicos, estipulam metas de manutenção de taxas de investimento acima dos 20% do PIB, anualmente, fato que pouco ocorreu na análise deste período de 30 anos. Em apenas 7 oportunidades, a taxa de investimento ficou acima deste valor, em especial no início do período, nos anos de 1988 a 1990 (governo Sarney e Collor), e no ano de 1994 (governo Itamar). Depois disso, a taxa de investimento no país somente voltou a ultrapassar o patamar dos 20% anuais entre os anos de 2010 e 2013 (governo Lula II e Dilma I). É possível inclusive afirmar que há uma certa estabilidade e estagnação da taxa de crescimento na maior parte do período analisado, principalmente entre os anos de 1991 e 2015, nos quais a taxa de investimentos variou sempre dentro de uma faixa entre 17% e 21% do PIB, com média de 18,72% no período. Somente ao final desse período, em 2016 e 2017 passou-se a observar uma redução mais significativa dos investimentos, na ordem de 16,12% e 15,63% do PIB, respectivamente, em virtude da urgente necessidade de ajuste fiscal do governo, e da diminuição do investimento provocado pelo forte movimento de recessão da economia.



Fonte: Taxa de Investimento - Tesouro Nacional, IBGE (série histórica) e IBRE-FGV; FBCF - IPEADATA (série histórica) e IBRE-FGV. Elaborado pelo autor (2018).

Para compreender melhor o conceito e a relação matemática do cálculo da taxa de investimento, é necessário explicar que ela é obtida a partir da divisão do valor nominal da FBCF (Formação Bruta de Capital Fixo) pelo valor nominal do PIB. Desta forma, passa-se a compreender que a FBCF tem importante participação não apenas para a formação do PIB em si, em termos de investimentos fixos, mas também para compreender o seu efeito sobre a taxa de investimentos. Mesmo em épocas de variações significativas no PIB, como por exemplo nos anos em que o PIB encolheu -3,8% em 2016, e -3,6% em 2017, observa-se que geralmente a taxa de investimentos também encolhe, pois há uma retração na FBCF (-4,2% em 2014, -13,9% em 2015, e -10,3% em 2016). Há, portanto, uma relação relativamente proporcional entre a FBCF e o PIB de um país, o que acaba determinando a taxa de investimento. Considerando a média de crescimento do PIB (2,2% anuais) e da FBCF (1,5% anuais) ao longo desses 30 anos analisados (1988-2017), chega-se à conclusão que os valores são relativamente baixos para propiciar taxas de investimentos que sustentam um crescimento mais estável e de longo prazo no país.

Por fim, destaca-se no gráfico acima, a observação de que a FBCF possui uma característica de intensa variação no contexto econômico brasileiro, sendo que dos 30 anos analisados, em 12 deles (quase a metade), há uma relação negativa (diminuição) comparada ao ano anterior. Em outros três momentos (1989, 1998 e 2012) a FBCF ficou muito próxima

da estagnação. E somente em 13 momentos do período de análise a FBCF foi maior do que 1,5% anual. Consegue-se identificar três movimentos um pouco mais longos de direção da FBCF (embora também se observe variabilidade dentro desses períodos): a primeira entre os anos de 1995 a 1999 (retração), a segunda entre 2000 a 2010 (crescimento), e a última entre os anos de 2011 a 2015 (retração), no qual a FBCF atinge seu menor valor, de -13,9%. Cumpre ainda fazer referência aos anos de 1994, 2007, 2008 e 2010, em que a FBCF ultrapassou os 10% em relação ao PIB anual.

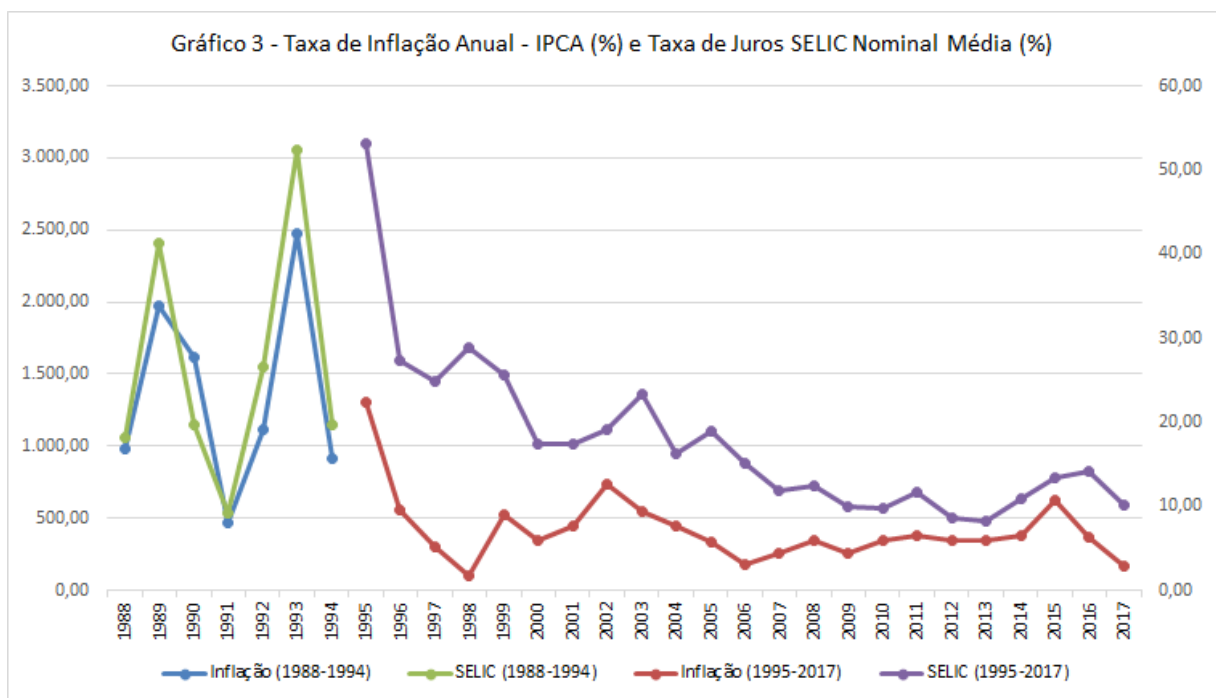
3.3.2 Inflação e Taxa de Juros

A taxa de inflação acumulada anual é uma variável de suma importância para medir a estabilidade monetária e o poder de compra da moeda, principalmente em relação ao poder de consumo das camadas mais pobres da sociedade. Anteriormente à implantação do Real, como nova moeda nacional, a situação inflacionária do país era tão complicada que a orientação dos governos se baseava mais na necessidade de impor choques monetários que pudessem combater a hiperinflação, do que necessariamente planejar uma política monetária duradoura. Não existia, portanto, uma meta quantitativa para a inflação, ou pelo menos, se existisse, dificilmente seria cumprida, em face da acelerada desvalorização da moeda e da imprevisibilidade desses movimentos. Era necessário extirpar o caos inflacionário da economia do país, e esse período de 1988 a 1994 foi caracterizado pelas políticas de choques dos planos Verão (1989), Collor I (1990) e Collor II (1991), todos sem sucesso, assim como outros planos implementados na década de 80.

Somente com o sucesso da implantação do Plano Real, em 1994, se criaram as condições que permitiram a estabilização monetária. Daí em diante, o governo pode efetivamente utilizar metas e mecanismos de controle inflacionário, como o sistema de metas de inflação, estabelecido pelo BC, com inflação estimada em 4,5% ao ano, com o uso de mecanismos de flexibilidade que permitiam um teto e um piso para a meta, dando certa liberdade para ação gradual do BC no controle inflacionário. Durante muitos anos o teto e o piso das metas de inflação foram posicionados em 2 pontos percentuais para cima ou para baixo. Desta forma, com exceção do primeiro PPA 1991-1995 (o qual não previa nem mesmo a necessidade de troca da moeda), os planos subsequentes passaram a definir uma faixa relativamente ampla de orientação inflacionária, que ia de 2,5% ao ano, até o limite de 6,5% ao ano. É importante destacar que os mecanismos utilizados para o controle do processo inflacionário na ideia original do Plano Real estão baseados tanto em instrumentos ortodoxos,

como o uso das taxas de juros referenciais (exemplo: taxa SELIC), como em instrumentos mais heterodoxos, como a âncora cambial e o ajuste baseado em maior acesso às importações.

Em termos de resultados, a inflação pré-introdução da nova moeda (Real) era caracterizada como uma hiperinflação, com valores próximos aos 2.000% ao ano em 1989, e quase 2.500% anual em 1993. Seu menor valor neste período de análise foi de 472,7% no acumulado do ano de 1991. A partir da implantação do Real, em julho de 1994, as taxas de inflação passaram a cair significativamente, mas os resquícios inflacionários dos primeiros meses do ano ainda foram determinantes para somar um acumulado de 916,4% anual. Somente a partir de 1995 as taxas de inflação alcançam um novo patamar (baixo) na série histórica, sendo este primeiro ano, inclusive, o com maior valor de inflação da nova moeda, de 22,41% ao ano. Após isso, a inflação somente voltaria a ficar acima dos 10% anuais nos anos de 2002 (12,53%) e 2015 (10,67%). Por outro lado, a menor taxa de inflação anual desse período foi alcançada em 1998, tendo sido de apenas 1,65% anual. Porém, os anos que apresentaram taxas de inflação abaixo da meta, são exceções, sendo que em apenas 5 dos 30 anos analisados o indicador ficou abaixo de 4,5% a.a. (1998, 2006, 2007, 2009 e 2017).



Fonte: Inflação - IBGE (série histórica) / IBRE-FGV; Juros - BCB (série histórica). Elaborado pelo autor (2018).

Uma das variáveis que possuem maior relação com a inflação são as taxas de juros de uma economia. No Brasil, a taxa de juros referencial básica determinada pelo BC é a taxa Selic. Observe no gráfico acima que a taxa SELIC nominal média do período analisado

geralmente apresenta-se com valores acima da taxa de inflação, o que determina a existência de juros reais positivos, acompanhando a movimentação da inflação. Isso geralmente ocorre em políticas de orientação monetária ortodoxa, em que se considera a taxa de juros nominal como um instrumento condicionador da situação inflacionária, ou seja, ao alterar os juros, a inflação também se alteraria. Por outro lado, há diversas teses de que no Brasil não são os juros que estimulam a inflação, e sim a inflação que determina se os juros poderão ser maiores ou menores no período, ou seja, ao existir maior ou menor inflação, são os juros que são alterados para controlá-la. Tanto os governos brasileiros, como o próprio BC, já definiram por diversas vezes que há uma autonomia para a definição dos juros com o objetivo principal de condicionar a inflação para o centro da meta, desconsiderando seu efeito em outros indicadores como o PIB, a formação de investimento e a dívida pública, por exemplo.

Essa tendência da taxa SELIC de acompanhar o movimento da inflação parece ter interrompida brevemente apenas no ano de 1998, no qual há um aumento dos juros, apesar de uma tendência de diminuição inflacionária; e nos anos de 2003 e 2005, em que ocorre o mesmo movimento. Em resumo, pode-se observar 4 períodos claros de orientação sobre os juros nas políticas econômicas governamentais: o primeiro, mais brusco, caracterização pela forte diminuição dos juros entre os anos de 1993 até 2000; um segundo movimento com elevação moderada dos juros entre 2001 a 2003, com um pequeno repique em 2005; um terceiro momento de alívio na condução dos juros, de 2006 a 2013; e então um movimento de novo avanço das taxas de juros nos anos de 2014 a 2016, para logo após promover o início de um período de redução dos juros em 2017, e que hoje sabemos que continuou até 2018.

A maior média nominal da taxa SELIC foi observada logo no primeiro ano de aplicação do Real, em 1995 (53,1%), mantendo-se com média acima de 20% anual até o ano de 2000, mesmo nos períodos em que a inflação atingia valores abaixo dos 10% anuais. Essa estratégia foi necessária no início do Plano Real não apenas para limitar o consumo e controlar a inflação, mas principalmente como estratégia de atração de capital externo para manter a âncora cambial em funcionamento. Por outro lado, a consequência dessa orientação macroeconômica acabou afetando outros aspectos da economia do país, especialmente relacionados com a dívida pública, que será um tema abordado mais adiante.

De 2000 a 2006, apesar de os juros manterem-se altos, já era possível observar uma certa tendência de queda, mesmo com os repiques ocorridos nos anos de 2003 e 2005. Logo após, a partir de 2007, percebe-se uma leve alteração na orientação da política monetária em relação aos juros, adotando um modelo de redução mais gradual, que pudesse promover uma certa estabilidade dos juros na faixa entre 8% e 12% anuais. Embora não se possa caracterizar

essa faixa como uma adoção de ‘juros baixos’, observa-se que há uma tentativa de diminuir a intensidade da política monetária de juros como instrumento de combate inflacionário, em razão de seu efeito colateral na dívida pública e na limitação do crescimento econômico pela redução de acesso ao crédito. Observe que é nesse período que ocorrem os menores *gaps* entre as taxas médias de juros nominais e as taxas de inflação, o que significa um menor juro real sobre a economia (em 2013 a média da Selic nominal atingiu 8,15%, enquanto que a inflação acumulada no ano, medida pelo IPCA, foi de 5,91%). Entre 17/01/2013 e 06/03/2013, a taxa SELIC nominal chegou a apresentar média anual de 7,12% a.a.

Essa nova orientação parece persistir até o início de 2015, quando foi novamente necessário um choque de juros para controlar a inflação, que atingiu 10,67% ao final daquele ano. Essa movimentação dos juros determinou uma nova mudança para uma orientação econômica mais restritiva, que durou até meados de 2017, quando, em virtude da baixa inflação e da necessidade de estimular o consumo de uma economia que estava em recessão nos dois últimos anos (2015-2016), o governo inicia uma nova fase de redução de juros, que persiste até a data da realização deste trabalho.

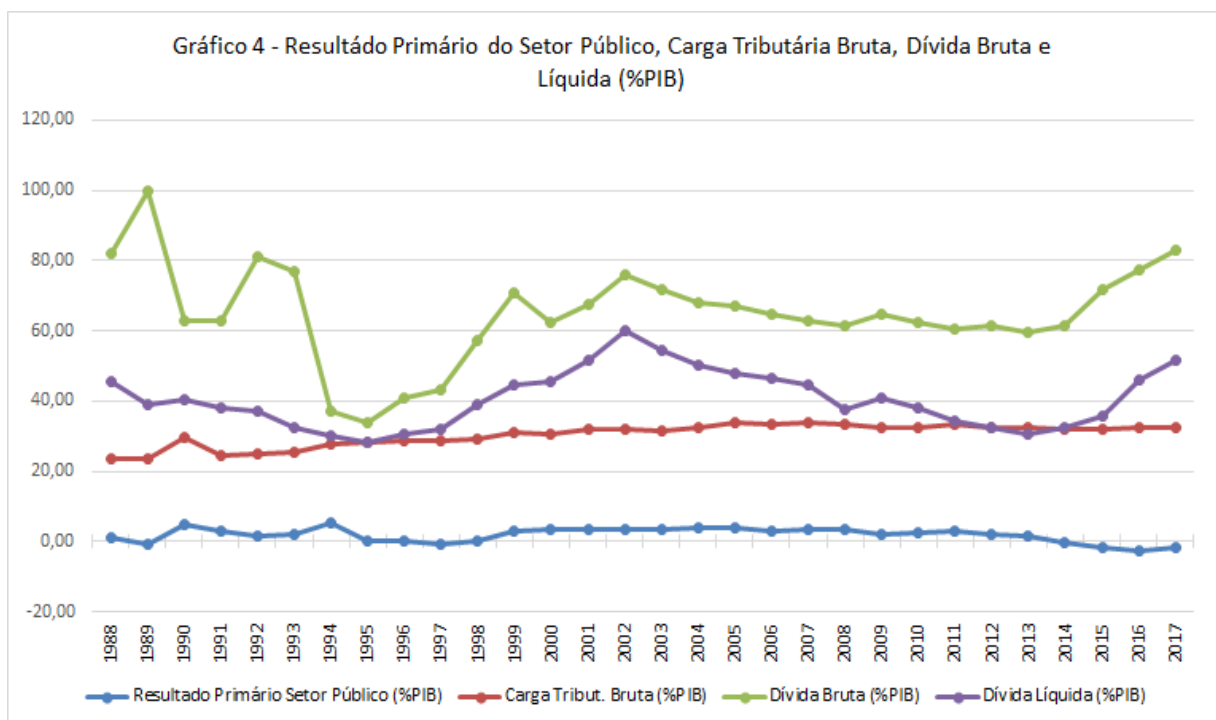
3.3.3 Resultado Primário do Setor Público, Carga Tributária e Dívida Pública

O próximo grupo de indicadores está relacionado mais fortemente com as orientações das políticas fiscais do governo, sendo o resultado primário do setor público, a carga tributária bruta, a dívida pública bruta e líquida do país. Todos eles são apresentados em função do seu percentual, comparado ao PIB. A importância desses indicadores agregados para a economia está na capacidade de compreender como um país gerencia a utilização de seus recursos financeiros. Uma análise conjunta desses indicadores é capaz de apresentar se o país está utilizando uma política fiscal expansionista ou restritiva, ou seja, se está gastando mais do que arrecada, aumentando a dívida; ou se está arrecadando mais do que gasta, formando poupança para investimento futuro.

Iniciando pelo resultado primário do setor público, sempre houve uma intensa discussão sobre a capacidade do governo em controlar seu orçamento a partir da visão da conjuntura econômica, aplicando políticas fiscais mais expansionistas ou restritivas, de forma a influenciar o crescimento e gerenciar os impactos dessas decisões na inflação e na dívida do país. Entende-se resultado primário a relação entre receitas e despesas antes do pagamento de juros sobre a dívida. De forma geral, neste período de 30 anos que está sendo estudado, os governos brasileiros demonstraram uma preocupação em manter um superávit neste

indicador, pois ele indica a capacidade do país em gerar sobra orçamentária para suportar o endividamento. Até o final de 2013, o Brasil só havia apresentado déficit primário nos anos de 1989 (-1%), 1996 (-0,1%) e 1997 (-0,9%), o que representava certa solidez fiscal, principalmente porque em todos esses anos a dívida líquida esteve abaixo dos 38% do PIB. Recentemente, porém, o país tem enfrentado um momento delicado de descontrole do resultado primário do setor público, tendo atingido 4 anos seguidos de déficits, entre 2014 e 2017, sendo que o mais preocupante é que a dívida líquida ficou acima dos 40% do PIB nos últimos dois anos do período, chegando a atingir 51,6% do PIB em 2017.

Em termos de análise para as orientações macroeconômicas, os indicadores apresentados no gráfico 4 logo a seguir, mostram que em relação ao resultado primário do setor público não há variações muito significativas no período, sendo destaque apenas o bom resultado (superávit) no ano de 1990, atingindo 4,7% do PIB, que deve ser contemporizado pela forte retração do PIB neste mesmo ano (-4,3%); e pelo período entre os anos de 2000 e 2008, nos quais o superávit primário esteve sempre acima dos 3% anuais. Com isso, o valor médio no período 1988 a 2017 foi de 1,8% do PIB.



Fonte: Resultado Primário e Dívida - BCB (série histórica); Carga Tributária Bruta - Tesouro Nacional e Secretaria da Fazenda / Receita Federal. Elaborado pelo autor (2018).

A participação da carga tributária para a composição do resultado primário parece não manter uma vinculação direta com esse resultado no período estudado. Embora se possa

apontar um crescimento lento, mas contínuo da carga tributária, iniciado em 1991 (24,4% do PIB) até o final do período estudado, em 2017 (32,4% do PIB), parece não existir uma relação direta com os resultados de superávit, principalmente pelos exemplos de 1996 e 1997, em que houve crescimento do PIB, e manutenção de carga tributária acima dos 28% do PIB, e mesmo assim, os resultados primários foram negativos. Já nos casos de 2014 a 2017, em dois desses anos o PIB apresentou crescimento, e nos outros dois, forte retração, sendo que houve manutenção da carga tributária na faixa de 32% do PIB, e em todos os anos, se apresentaram fortes déficits nos resultados primários. Desta forma, acredita-se que o resultado primário está, de forma geral, mais associado a uma política expansiva de gastos governamentais, seja ele na forma de despesas diretas, seja em desonerações e isenções tributárias, as quais impactam as contas governamentais.

Já no caso da dívida bruta e da dívida líquida do setor público, há maior variação nos dados do período. Até 1995, observa-se um maior distanciamento (*gap*) entre os valores da dívida bruta e da dívida líquida do governo. Ambas apresentavam altos valores em relação ao PIB, sendo que a dívida bruta chegou a atingir 100% do PIB em 1989, em seu maior valor na série histórica. A dívida líquida apresenta menor variação, e iniciou a série em 41,5% do PIB em 1988. Com a implantação do Plano Real, a dívida bruta foi drasticamente reduzida para 34% do PIB ao final de 1995, e a dívida líquida atingiu 28% do PIB no mesmo ano. Inclusive é em 1995 que ambas as dívidas apresentam seu menor valor neste período de 30 anos.

As diferenças de orientações em relação às políticas fiscais ficam claras ao observarmos o gráfico a partir de 1996. Deste ano até o final de 2002 (governo FHC I e II) há um processo de elevação da dívida bruta, que passou dos 34% do PIB ao final de 1995 para 76,1% do PIB ao final de 2002. A dívida líquida também aumentou no mesmo período de 28% do PIB para 59,9% do PIB. Esse aumento expressivo da dívida se deu por inúmeros motivos, mas entre os principais estão a necessidade de manutenção da âncora cambial e das estratégias de elevação das reservas internacionais, o que causou um processo de dolarização da dívida (característica externa), ficando mais suscetíveis aos efeitos da valorização/desvalorização do câmbio. Já de 2003 a 2013 (governos Lula I, Lula II e parte do governo Dilma I), houve um movimento contrário de redução da dívida bruta, passando de 71,5% em 2003 para 59,6% ao final de 2013. A dívida líquida também reduziu de 54,3% do PIB para 30,5% do PIB no mesmo período. Um outro efeito desse processo de redução da dívida se deu pela escolha do governo em diminuir a exposição às variações cambiais, transformando a maior parte da dívida em títulos do tesouro e empréstimos domésticos,

emitidos em Reais. Se isso traz um benefício por diminuir a influência do câmbio no tamanho da dívida, por outro lado, aumenta o impacto das taxas de juros internas sobre os montantes.

O período final de análise, que engloba os anos de 2014 a 2017 se caracterizam por um novo ciclo de aumento da dívida pública, tanto bruta como líquida. A dívida bruta salta de 61,6% do PIB em 2014 para 83,1% do PIB em 2017, enquanto que a dívida líquida passa de 32,6% para 51,6%. Há que se observar que em parte, esse aumento percentual foi impactado pela recessão econômica dos anos de 2015 e 2016, em que houve retração no PIB, aumentando a participação relativa da dívida. De toda forma, este é um resultado preocupante para a definição das políticas fiscais, que devem passar a ser mais restritivas em função desses resultados e dos déficits primários das contas públicas.

3.3.4 Câmbio Nominal, Balança de Pagamentos e Reservas Internacionais

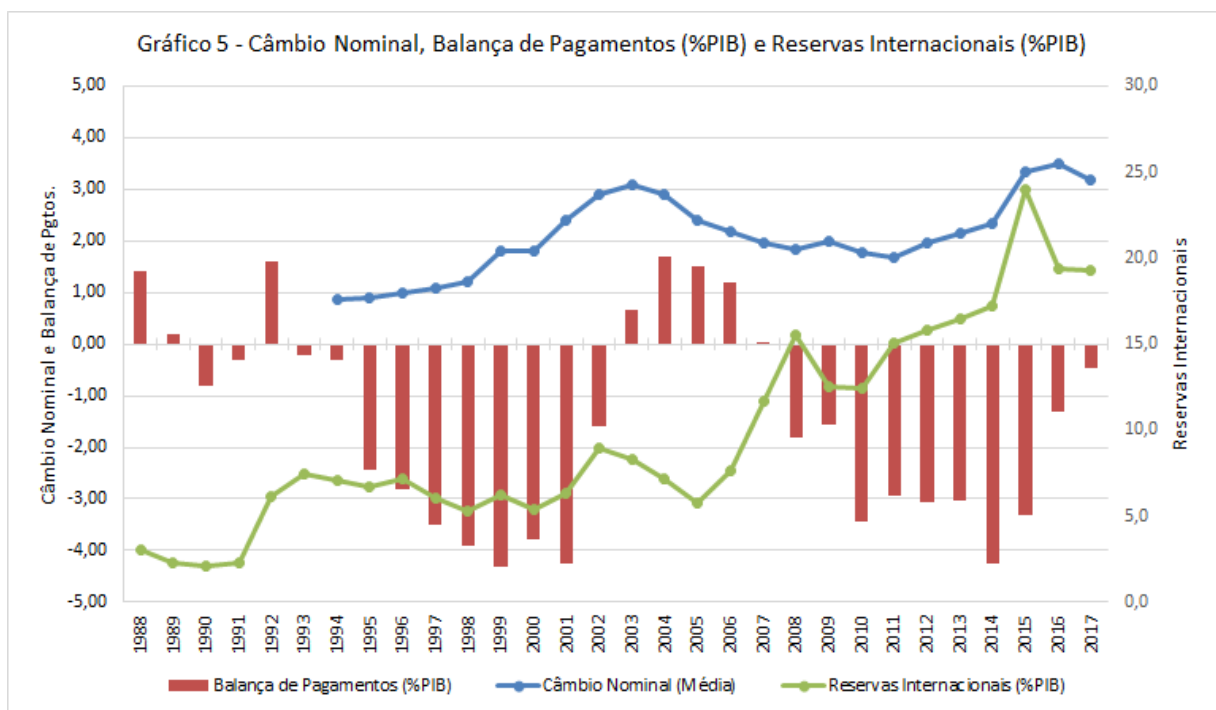
Segue-se com a apresentação dos indicadores principais de conjuntura e orientação macroeconômica dos governos brasileiros, destacando-se os resultados do câmbio nominal, da balança de pagamentos e das reservas internacionais do país. Neste grupo de indicadores, é possível discutir sobre as orientações de política cambial e externa, nas relações econômicas do Brasil com outros países.

Sobre o câmbio nominal, ele possui um impacto importante em uma série de outros indicadores, como a dívida do país, o fluxo da balança comercial, a inflação e as reservas internacionais. Para que se possa entender os dados desses indicadores, é necessária uma breve contextualização da situação do câmbio no Brasil nesse período. De 1988 a 1990, o câmbio brasileiro foi caracterizado pelo sistema de minidesvalorizações, que intercalava pequenos períodos de ajustes no câmbio, baseados em paridade de compra e taxas de inflação entre os países com as principais moedas de troca no cenário internacional, com períodos de câmbio fixo, garantidos pelo governo e determinados pelo Banco Central. De 1990 a 1994, até a implementação do Plano Real, o câmbio passou a adotar um sistema de flutuação “suja”, no qual o dólar comercial passava a ter uma cotação baseada na demanda de mercado, não sendo mais determinada uma cotação fixa pelo Banco Central, apesar do governo atuar diretamente no mercado, comprando e vendendo moeda com o objetivo de interferir na cotação e aproximá-la do câmbio real. Daí veio o termo “suja”, a partir da interferência do governo, na tentativa de manter uma certa paridade de compra, como no modelo anterior. Por fim, a partir de 1994, o governo passou a liberar o mercado de câmbio (câmbio flutuante), de

forma que não haveria mais a preocupação do BC em manter taxas de paridade em relação ao câmbio real.

Porém, na prática, o governo seguiu atuando ativamente de forma que as valorizações/desvalorizações não ocorressem de forma brusca e excessiva em um curto período de tempo, o que poderia comprometer o equilíbrio da moeda e as expectativas para o planejamento de investimentos e de comércio exterior. Essa preocupação dos governos com os impactos dos choques exógenos (crises internacionais) na variação da relação de câmbio com outras moedas levou a uma política de orientação macroeconômica que buscava, de forma geral, um reforço das reservas internacionais que pudesse ser utilizada para proteger essas variações bruscas no câmbio. De toda forma, é possível observar, apesar desse esforço governamental, que houveram variações mais significativas, tanto de aumento como de diminuição no câmbio, como por exemplo, entre 1998 e 1999 (aumento de 50%), entre 2004 e 2005 (diminuição de 18%), e entre 2014 e 2015 (aumento de 41%).

Por questões de facilidade na interpretação dos dados, decidiu-se, diferentemente do que foi feito em relação à inflação e juros nominais, mostrar os dados de câmbio nominal médio apenas a partir de 1994, após a introdução do Real; enquanto que os dados da balança de pagamentos e das reservas internacionais são apresentados para o período completo de análise.



Fonte: Câmbio - BCB (série histórica); Balança de Pgtos. - IPEADATA; Reservas - BCB (série histórica). Elaborado pelo autor (2018).

O primeiro período de análise, caracterizado de 1988 a 1993 (antes da implantação do Real), se caracteriza por resultados de balança de pagamentos relativamente favoráveis ao país, uma vez que há picos positivos em 1988 (1,4% do PIB) e em 1992 (1,6% do PIB), mesclados a resultados próximos de zero (média de -0,28% do PIB) nos outros anos. O volume de reservas internacionais apresenta-se baixo, em média 2,43% do PIB até 1991, para então alterar a trajetória com forte evolução em 1992 (6,1% do PIB).

A partir de 1994, inicia-se a série histórica do câmbio baseado na nova moeda, com resultados auferidos entre julho e dezembro daquele ano, atingindo média de R\$/US\$ 0,86 no ano, o que é até hoje, a menor cotação nominal média anual de toda a série histórica. Até 1998, a trajetória do câmbio, controlado de perto pelo governo para manter a estabilidade da nova moeda, manteve-se em lenta de desvalorização do Real, atingindo R\$/US\$ 1,20 na média anual. Porém, já havia sinais de uma desvalorização maior da moeda ao final daquele ano, o que será tratado a seguir. Em 1994, a balança de pagamentos ainda imprimiu um ritmo equilibrado, como em anos anteriores, tendo atingido -0,3% do PIB, mas a partir de 1995, até o final de 2002, o que coincidiu com o governo FHC I e FHC II, houve uma forte saída de divisas do país, principalmente em virtude da valorização da nova moeda e do expressivo volume de importações, o que forçou o aumento do déficit de pagamentos, registrando média de -3,32% do PIB entre 1995 e 2002. As reservas nesse período são bastante utilizadas, mantendo-se na maior parte do tempo entre 5% e 7% do PIB, para então demonstrar um aumento para 9% do PIB em 2002. Essa relação é uma das justificativas para o aumento da dívida líquida do país nesse período, como foi mostrado no gráfico 4, a partir da alta necessidade de empréstimos internacionais para manter o equilíbrio monetário no país.

Um pouco antes disso, já a partir de 1999, a moeda brasileira iniciava um movimento de desvalorização que persistiu até 2003. Essa trajetória marcou o abandono progressivo da estratégia de âncora cambial, o que permitiu que câmbio nominal médio passasse de R\$/US\$ 1,80 em 1999 para R\$/US\$ 3,10 em 2003, o que seria o seu maior valor até a recente desvalorização ocorrida entre 2015 e 2017. No período de 2004 a 2011 a trajetória do câmbio nominal foi de queda, ou seja, de valorização da moeda nacional, que chegou a atingir média anual de R\$/US\$ 1,68 em 2011, quase o mesmo patamar de 1999. O período final da análise, de 2012 a 2016, caracteriza nova alta do câmbio nominal, desvalorizando o Real, até atingir média anual de R\$/US\$ 3,49 em 2016. Isso representa um aumento de 207,73% sobre o valor nominal de 2011 (enquanto que a inflação nesse período foi de 35,1%). Em 2017 a moeda se estabiliza, com uma pequena queda em seu valor nominal médio, para R\$/US\$ 3,19.

Após esse período inicial de flexibilização cambial, de 1999 a 2002, no qual o resultado do balanço de pagamentos apresentou um alto déficit, houveram ainda outros dois ciclos bastante distintos: um de superávit contínuo, de 2003 a 2007; e outro de déficit contínuo, de 2008 a 2017, embora nos últimos dois anos de análise deste trabalho (2016/2017) a intensidade do déficit tenha diminuído significativamente. Pode-se perceber uma relação complexa de ser observada apenas pela descrição dessas três variáveis (câmbio, balanço de pagamentos e reservas), principalmente pela necessidade de se considerar outros indicadores monetários e comerciais, como por exemplo, a decisão sobre o valor dos juros e sua capacidade de atração de investimentos externos, e as decisões sobre tributação que influenciam o comércio internacional. Mas mesmo assim, é possível afirmar que o câmbio obviamente possui parte importante na determinação do resultado da balança de pagamentos, principalmente à medida que afeta as relações de importação e exportação no país.

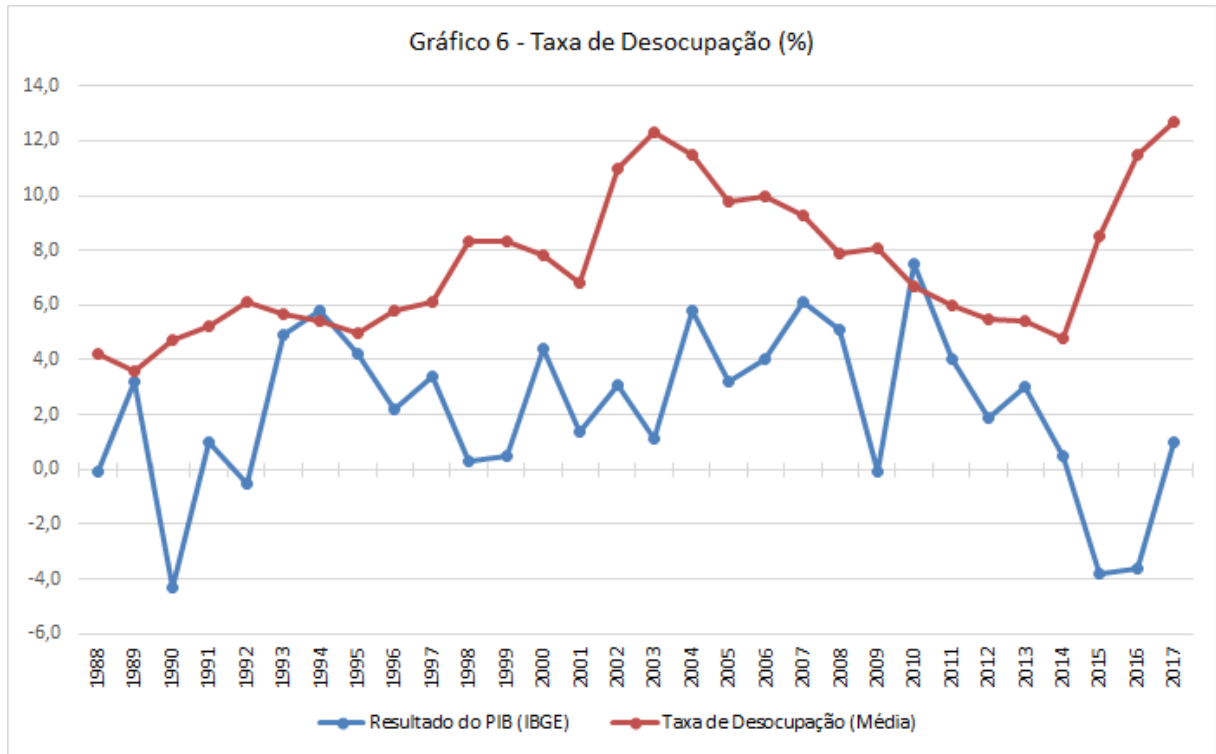
Ainda é importante destacar a participação das reservas internacionais nessa explicação da relação entre o câmbio e a balança de pagamentos. As reservas servem como um amortecedor da relação de demanda por moeda estrangeira no país, e pode amenizar o efeito de valorização ou desvalorização da moeda. A trajetória das reservas internacionais brasileiras após 2002 apresenta dois momentos bem distintos: no primeiro, de 2003 a 2005, houve uma redução das reservas de 8,3% do PIB para 5,8% do PIB (semelhante aos valores médios entre 1997 e 2001); para em um segundo momento, de 2006 a 2015, acelerar para um forte acúmulo de reservas, passando de um total de 7,6% do PIB, para 24% do PIB ao final de 2015, seu maior valor na série histórica. Cabe destacar que a forte retração do PIB (-3,8%) auxiliou que a rubrica das reservas aumentasse perante o valor do produto. Essa trajetória de alta sofreu apenas um período de redução nos anos de 2009 e 2010, em virtude da crise internacional que afetou a demanda por moeda em nível global. Embora a crise internacional tenha afetado o PIB (-0,1%) e a FBCF (-0,21%) em 2009, pode-se dizer que a utilização das reservas internacionais permitiu manter o câmbio nominal relativamente estável em um cenário de forte turbulência (aumento de apenas 9,2% na média entre 2008 e 2009). Após esse período, em 2016 e 2017, houve um novo período de baixa nas reservas internacionais, que se estabilizaram entre 11% e 13% do PIB.

3.3.5 Taxa de Desocupação

A última variável analisada neste estudo relaciona-se com a capacidade da atividade econômica de um país de gerar emprego e renda para a população. É neste conceito que se

apresenta a taxa de desocupação média anual, que é obtida da divisão do número de pessoas desocupadas (desempregadas) no país, pelo número da população economicamente ativa. Embora o conceito seja simples de compreender, os critérios que são utilizados pelo IBGE, como fonte oficial da taxa de desocupação no Brasil, são controversos. Muitos analistas apontam que pessoas que desistiram de procurar emprego, e que por isso não são consideradas desocupadas, ou ainda, o fato do trabalho intermitente ou “bico” que não caracteriza o desemprego, acaba maquiando os dados oficiais, para percentuais muito abaixo da percepção do mercado e das pessoas. De toda a forma, seguindo um rigor metodológico, é possível analisar as flutuações e as trajetórias desses dados para que se possa ter ideia do impacto econômico na relação de emprego e desemprego.

A taxa de desocupação média anual no Brasil, durante o período de 1988 a 2017, foi de 7,5%, com o menor valor da série sendo observado no ano de 1989 (3,6%), e o maior valor em 2017 (12,7%). Há bastante variação durante esse período, porém com trajetórias relativamente claras, as quais se propõe comparar com o indicador de crescimento do PIB. Se analisarmos por um conceito de trajetória mais amplo, que desconsidera as pequenas flutuações dentro dos períodos, pode-se afirmar que a taxa de desocupação no Brasil apresenta apenas 3 ciclos nestes 30 anos: um primeiro ciclo longo de crescimento do desemprego, que vai de 1988 a 2003; um segundo ciclo, também longo, de redução do desemprego, de 2004 a 2014; e um terceiro ciclo, bastante curto, mas muito intenso, de aumento do desemprego, de 2015 a 2017.



Fonte: Inflação - IBGE (série histórica) / IBRE-FGV; Juros - BCB (série histórica). Elaborado pelo autor (2018).

Ao aprofundar a análise para períodos um pouco mais curtos (anuais), é possível relacionar a influência do PIB sobre a empregabilidade da população. Das 13 vezes em que a taxa de crescimento do PIB aumentou de um ano para o outro, em 8 delas (61,5%) houve uma redução do desemprego. Das 14 vezes em que a taxa de crescimento do PIB diminuiu de um ano para o outro, em 7 delas (50%) houve um aumento da taxa de desocupação. Não é, portanto, uma relação direta. Pode-se observar no gráfico que, dos 12 anos caracterizados por altas taxas de desocupação, com média acima de 8% a.a. (1998, 1999, 2002 a 2007, 2009, 2015 a 2017), em 6 anos houve também uma taxa de crescimento do PIB abaixo dos 2% anuais (1998, 1999, 2009, 2015 a 2017). Alguns analistas apontam que a taxa de desocupação é, geralmente, uma variável que possui efeito retardado, ou seja, que se comporta como reação posterior a um período de crescimento ou retração econômica, mas que deve ser analisada também sob a ótica das expectativas dos agentes econômicos. Afinal, não é nos primeiros indícios de recessão que os trabalhadores são demitidos, ou que as pessoas buscam sair do mercado de trabalho, como também não ocorre uma procura exagerada por trabalhadores nos primeiros sinais de melhoria econômica. Há um processo um pouco mais complexo que inclui as expectativas econômicas de longo prazo, de estabilidade das relações de trabalho e também das questões envolvendo os diversos tipos de desemprego.

É, todavia, um importante variável que influencia as relações e expectativas de consumo de uma economia, e que exige a atuação constante do governo para que se possa criar renda e uma qualidade de vida sustentável para a população.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O problema de pesquisa proposto para este estudo, de analisar as orientações das políticas macroeconômicas no Brasil, pós Constituição Federal de 1988, foi desafiador e especialmente interessante ao ser concluído no ano em que a promulgação da CF 1988 completa 30 anos. Nestas três décadas que caracterizam o período de estudo, o Brasil foi governado por sete presidentes de apenas quatro partidos diferentes (PMDB - 3 presidentes, PT - 2 presidentes, PSDB - 1 presidente, PRN - 1 presidente). Dois deles (Itamar Franco e Michel Temer, ambos do PMDB), foram eleitos como vice-presidentes, e assumiram o cargo após processos de impeachment dos presidentes em exercício. Outros três presidentes (FHC, Lula e Dilma) conseguiram se eleger e posteriormente, se reeleger, tendo a oportunidade de governar por dois mandatos. Nesse período, a área econômica foi gerida por 15 diferentes ministros da Fazenda, sendo que apenas três deles permaneceram mais de 3 anos no cargo (Antônio Pallocci, Pedro Malan e Guido Mantega). Foram duas diferentes moedas no período, o Cruzeiro Real - até julho/1994, e o Real, daquela data até hoje. Muitos foram os planos, pacotes, ajustes e decisões macroeconômicas que tentaram orientar a economia brasileira, já descritos neste estudo em capítulos anteriores. Nos resta agora, sintetizar as respostas e conclusões sobre o problema de pesquisa, a partir da apresentação e consideração dos dados principais de cada objetivo específico do trabalho, que em sua somatória, permitiram dar uma resposta ao problema proposto.

Inicialmente, é possível identificar, como objetivo principal do estudo, que as principais mudanças de orientação econômica dos Governos no Brasil ocorreram com base em duas premissas: a do planejamento e implementação dos PPAs (Planos Plurianuais) dos governos federais, que são desdobramentos dos próprios planos de governo dos presidentes e de seus partidos; e das influências de choques exógenos, geralmente associados à questões externas, como crises internacionais que afetaram o valor da nossa moeda e a intensidade do crescimento econômico brasileiro. Antes de detalhar essas mudanças de orientações, cabe destacar o atingimento do primeiro objetivo específico que era descrever o contexto econômico e os cenários macroeconômicos no Brasil nos anos de 1988 a 2017.

A principal conclusão desta parte do estudo foi que as expectativas em termos de cenários macroeconômicos previstos para o país, descritas principalmente nos PPAs, eram irreais e excessivamente otimistas. Embora se possa compreender que isso ocorra de um estado de motivação, por vezes narcisista, por vezes ideológica, por vezes política, e poucas vezes racionais dos governos, de que é sempre possível uma ação de melhoria na condução

econômica do país; a verdade é que os cenários reais quase sempre se apresentaram muito distantes do planejamento original. Considerando o PIB como a principal variável que mede o crescimento econômico do país, é possível constatar que os cenários previstos pelos governos, e que em última análise são (ou deveriam ser) consequências das orientações econômicas dos governos, nunca foram atingidos. Não parece, em primeira análise, que esses cenários tenham sido cuidadosamente avaliados em suas concepções originais, e por isso, conduzem por vezes ao uso de políticas equivocadas na área macroeconômica, ou pelo menos, a casos de excessiva manutenção a políticas que não mostravam mais resultados face às mudanças de conjuntura econômica.

Em relação ao segundo objetivo específico, de analisar as principais mudanças de orientação econômica dos Governos ocorridas no Brasil nos anos de 1988 a 2017, apresenta-se a análise a partir das políticas macroeconômicas que, em seu conjunto, definiam as orientações principais dos governos. São apresentadas 3 grupos de políticas principais como conclusão desta segunda parte da pesquisa: políticas fiscais, políticas monetárias, e políticas cambiais/comerciais.

No grupo de políticas fiscais, foram apresentados dados sobre o resultado primário dos governos, a dívida pública e a carga tributária no país. Iniciando pelo resultado primário do setor público no país, pode-se identificar três momentos distintos de orientação econômica. O primeiro deles, de 1988 a 1998, é marcado uma oscilação em relação aos resultados primários do governo, um pouco maiores (positivos) até a implantação do Real, e posteriormente estáveis (porém, próximos de zero) até 1998. No segundo momento, de 1999 a 2012, há uma clara expansão do resultado primário em relação ao PIB, caracterizando um período positivo de superávit fiscal. E o terceiro momento, de 2013 a 2017, observa-se uma clara orientação para o uso dos recursos públicos, mesmo com uma tendência de queda de receitas, o que provocou um grave problema de déficit primário no país. Já em relação à dívida do país, foi possível observar um quarto período de orientação econômica, sendo que o primeiro, de 1988 a 1995 houve uma redução significativa da dívida pública em relação ao PIB, para então no segundo período, de 1996 a 2002, haver uma orientação de aumento de dívida, que como foi explicado anteriormente, foi uma opção consciente do governo para manter a estabilidade da nova moeda. De 2003 a 2013 há uma busca pela diminuição da dívida, inclusive utilizando uma estratégia de diminuição da dívida externa em um trade-off por aumento de dívida interna. Essa orientação permitiu diminuir a dívida bruta e líquida, mesmo no que pese sua relação com as altas taxas de juros no país, que será resumida adiante ao tratar das políticas monetárias. Porém, logo após esse período positivo, inicia-se um quarto momento de

expansão da dívida, de 2014 a 2017, por uma orientação equivocada do governo de manter uma expansão dos gastos públicos, mesmo em um momento de recessão econômica. Por fim, a carga tributária apresenta uma orientação de expansão durante todo o período de análise, com breves oscilações caracterizadas em todos os governos.

No grupo de políticas monetárias, utilizou-se principalmente da taxa de juros nominal, da inflação e da taxa de investimentos para caracterizar as orientações econômicas no período de análise. Pode-se afirmar a partir dos dados coletados que, pelo menos no caso brasileiro, há uma forte relação entre a inflação e a taxa de juros nominal. Embora isso possa parecer óbvio, uma vez que desde a implantação do sistema de metas de inflação o BC utiliza a taxa de juros como uma ferramenta de controle inflacionário, há uma clara desconexão entre os dados da realidade e os dados inseridos nos PPAs dos governos. Em sua maioria, os planos dos governos estimavam índices inflacionários ao redor do centro da meta (4,5% a.a.), porém, nos PPAs que citam a estimativa dos juros, esses valores ficam próximos da faixa de 8% a 12% a.a., o que só veio de fato a ocorrer de 2009 a 2014.

Como orientação econômica, é possível identificar uma utilização de altas taxas de juros no período entre 1988 a 2006, como forma de combate à inflação. Logo após, de 2007 a 2013, há um período de diminuição dos juros, mesmo aceitando um leve ajuste para cima (aumento) na curva de inflação. Essa orientação foi baseada em uma estratégia de estímulo ao crédito para permitir uma aceleração da economia, e funcionou bem enquanto a inflação se apresentava equilibrada. Porém, de 2014 a 2017, a taxa de juros volta a acompanhar a mesma direção da inflação, sendo aumentada ou reduzida (em 2017) a partir desse resultado. Já as taxas de investimento, em relação ao PIB, apresentam variações que indicam orientações distintas em quatro períodos. Um primeiro período curto, entre 1988 e 1990, em que as taxas de investimento eram superiores a 20% do PIB. Logo após, um período de 1991 a 2007 em que as taxas de investimento oscilam ao redor dos 18% do PIB (com exceção para os anos de 1993 e 1994 em que as taxas se aproximam de 20% do PIB). Um terceiro momento é caracterizado pela expansão da taxa de investimentos, de 2008 a 2013, atingindo média superior a 20% do PIB anual. O quarto período, de 2014 a 2017 é marcado por uma orientação de diminuição dos investimentos, mesmo com a queda significativa do indicador do PIB, ao qual a taxa de investimentos atinge valores abaixo de 17% do PIB anual.

No grupo de orientações de políticas cambiais e comerciais, as principais variáveis utilizadas na análise foram o valor do câmbio nominal, a balança de pagamentos e as reservas internacionais. Dessas variáveis, a que apresenta a orientação mais clara e estável em todos os períodos de governo é o volume das reservas internacionais do país. Desde 1988 a tendência

de longo prazo foi de ampliar o volume de reservas, especialmente pela consciência dos governos de que a economia, nos moldes em que vem sendo aplicada globalmente, depende e é influenciada rapidamente pelas mudanças dos fatores internacionais de crédito, investimento, inflação, produção e consumo. Claro que são observadas variações de orientação de curto prazo, como no período entre 2002 e 2005, em que houve uma baixa no volume de reservas, e depois em 2009-2010, e novamente em 2016-2017; anos em que houveram crises internacionais e/ou desaquecimento econômico com desequilíbrio no câmbio. Porém, de forma geral, há três momentos (níveis) claros de estabelecimento de volume de reservas, o primeiro de 1988 a 1991, em que as reservas ficam abaixo de 5% do PIB; um segundo período mais longo, entre 1992 a 2006, em que as reservas ficam entre 5% e 10% do PIB; e um terceiro período, entre 2007 e 2017, que apresenta maior variação de volume relativo, mas com um total de reservas sempre acima de 10% do PIB.

Por outro lado, em relação ao câmbio nominal e a balança de pagamentos, as orientações são distintas, em fases intercaladas. O câmbio nominal apresenta 3 fases a partir de 1994 (foi a única variável em que foi desconsiderado o período entre 1988 e 1994, por motivos de filtragem dos dados), sendo o primeiro de 1994 a 2003, em que houve uma desvalorização do Real; o segundo período entre 2004 e 2011, em que a orientação econômica levou a uma valorização da moeda nacional; e o último período entre 2012 e 2017, em que há nova fase de desvalorização da moeda. A balança de pagamentos, que é diretamente afetada pela relação de câmbio, entre outros fatores, apresenta comportamento semelhante em termos de fases bem identificadas. São 4 períodos de orientação mais marcantes, o primeiro entre 1989 e 1993 em que há um período de equilíbrio no saldo de pagamentos, próximo de zero (os anos de 1988 e 1994 se apresentam como pontos fora da curva na análise do período); logo após, de 1995 a 2002 há um período de forte déficit na balança de pagamentos, em virtude principalmente da valorização do câmbio (importações) e das saídas de divisas para pagamentos de juros e dívida externa. De 2003 a 2007 o país vive um momento de superávit na balança de pagamentos, em decorrência de uma orientação econômica voltada para as exportações (com aumento de preço das commodities), com valorização do câmbio e com a estratégia do governo em internalizar a maior parte da dívida do setor público. Por fim, de 2008 a 2017, há uma nova orientação para aumento do déficit da balança de pagamentos, em virtude de novo período de valorização do câmbio (até 2014) e do aumento da saída de divisas na conta de serviços, embora haja uma redução do volume de déficit observado nos anos finais do período analisado, o que pode indicar nova fase de equilíbrio.

A partir da comparação dos valores de cada variável apresentada, e da identificação de fases/períodos de alteração das orientações econômicas observadas em cada grupo de políticas governamentais, é possível também cumprir o objetivo específico deste estudo de analisar as principais diferenças entre as políticas macroeconômicas utilizadas nesse período, e sua relação com as mudanças de orientação dos governos no Brasil nos anos de 1988 a 2017. Para isso, foi elaborado o quadro a seguir, que apresenta os valores médios de desempenho de cada uma das variáveis macroeconômicas analisadas neste estudo, classificadas por períodos de governo.

Quadro 6 - Indicadores Macroeconômicos no Brasil: Média por Governo (1988-2017)

GOVERNO	Projeção do PIB (PPAs)	Resultado do PIB (IBGE)	Taxa de Investimento (%PIB)	FBCF (%PIB)	Inflação (IPCA - ano)	Juros SELIC Nominal (Média - ano)	Resultado Primário Setor Público (%PIB)
José Sarney (1988-1989)	N/D	1.6	25.60	-2.0	1,476.55	1732.40	-0.05
Fernando Collor (1990-1992)	3.3	-1.3	19.07	-7.4	1,070.93	1079.83	3.00
Itamar Franco (1993-1994)	4.8	5.4	20.00	10.4	1,696.85	2106.80	3.70
FH (1995-2002)	4.7	2.4	18.28	1.6	9.24	26.70	1.49
Lula da Silva (2003-2010)	4.5	4.1	18.15	6.7	5.79	14.70	3.12
Dilma Rousseff (2011-2016)	4.5	0.3	19.35	-2.5	6.94	11.09	0.32
Michel Temer (2017)	1.7	1.0	15.6	-1.8	3.0	10.2	-1.7

GOVERNO	Carga Tributária Bruta (%PIB)	Dívida Bruta (%PIB)	Dívida Líquida (%PIB)	Câmbio Nominal (Média - ano)	Balança de Pagamentos (%PIB)	Reservas Internac. (%PIB)	Taxa de Desocupação (Média - ano)
José Sarney (1988-1989)	23.5	91.0	42.2	N/A	0.80	2.7	3.9

Fernando Collor (1990-1992)	26.3	69.0	38.6	N/A	0.17	3.5	5.3
Itamar Franco (1993-1994)	26.6	57.0	31.3	0.86	-0.25	7.3	5.6
FHC (1995- 2002)	30.1	56.5	41.4	1.64	-3.32	6.5	7.4
Lula da Silva (2003-2010)	32.8	65.3	45.0	2.27	-0.21	10.1	9.5
Dilma Rouseff (2011-2016)	32.5	65.4	35.3	2.49	-2.99	18.0	7.0
Michel Temer (2017)	32.4	83.1	51.6	3.2	-0.5	19.3	12.7

Fonte: elaborado pelo autor.

Primeiramente deve-se observar que, embora o tempo de governo de cada presidente tenha sido diferente, a escolha por realizar um comparativo médio se dá pela possibilidade de amenizar as variações de curto prazo que podem distorcer a compreensão de orientação econômica dos governos. Neste caso, os dados relativos aos mandatos dos presidentes Sarney, Collor, Itamar e Temer ficam relativamente prejudicados por não expressarem a orientação de todo um período normal de mandato, embora continuem sendo válidos para destacar a discussão sobre o problema de pesquisa do trabalho.

As variáveis ditas determinantes, ou seja, que podem ser definidas diretamente pelos governos, mostram orientações econômicas bastante diferentes entre os períodos analisados. A taxa nominal de juros, definida pelo BC, vem sendo diminuída a cada governo, desde o mandato do presidente Sarney até o governo Temer, com exceção do governo Itamar, o qual possui dado de média anterior ao governo Collor (mas lembrando que houve uma troca de moeda exatamente no meio de seu mandato). A partir do governo Lula da Silva, a taxa nominal de juros médio anual passou a ser reduzida para uma faixa em torno dos 14% a.a., para após isso, nos governos Dilma e Temer, chegar a uma média de 11,09% a.a., e 10,17% a.a., respectivamente. O resultado primário do setor público também é gerido diretamente pelos governos, embora existam uma série de limitações em termos de regramento sobre despesas e receitas que impossibilitam mudanças mais bruscas nessas orientações. O destaque nesse caso são os resultados positivos dos governos Fernando Collor, Itamar Franco, e Lula da Silva, todos com forte geração de superávit primário, acima de 3% do PIB na média do

mandato. Por outro lado, os governos Sarney, Dilma e Temer (embora analisado apenas o ano de 2017) apresentaram resultados de déficit ou saldo muito próximo a zero em seus mandatos.

Continuando a análise das variáveis diretamente controlada pelos governos, a carga tributária sofreu uma orientação de elevação na média do mandato em todos os governos. No governo Sarney a média da carga tributária alcançou 23,5% do PIB, para então ser elevada a 32,8% do PIB no governo Lula da Silva, e assim permanecer estabilizada próxima a esse valor nos governos seguintes. Sobre a dívida bruta e líquida do setor público, há duas fases de orientações bem nítidas, embora seu piso ocorra em governos diferentes. A dívida bruta atinge um valor médio de 91% do PIB no governo Sarney, e vai sendo reduzida a cada governo até atingir valor médio de 56,5% do PIB no governo FHC. Após isso, observa-se uma orientação de aumento da dívida novamente, em cada um dos três governos subsequentes, até atingir 83,1% do PIB no governo Temer. Já a dívida líquida, apresenta valor médio de 42,2% do PIB no mandato do presidente José Sarney, sendo diminuída no governo Collor, até atingir a média de 31,3% do PIB no governo Itamar Franco. Logo após, no governo FHC e no governo Lula da Silva, há um aumento da média da dívida líquida para patamares próximos dos 40% do PIB, sendo novamente reduzida no governo Dilma para uma média de 35,3% do PIB.

Cabe uma ressalva que ao final do período de governo da presidente Dilma, a dívida aumenta rapidamente em um período muito curto, embora a média permaneça baixa. Por isso, o dado só aparece novamente como orientação de alta no governo Temer, quando a dívida líquida atinge média de 51,6% do PIB. Por fim, a análise dos dados relativos às reservas internacionais demonstra que há uma evolução constante na orientação de acúmulo de reservas, passando de uma média de 2,7% do PIB no governo Sarney, até chegar a média de 19,3% do PIB no governo Temer. Dois destaques devem ser feitos, um deles em relação ao período de mandato do governo FHC, em que as reservas internacionais tiveram leve redução em relação ao governo anterior (único governo em que isso ocorreu), e à orientação agressiva de elevação de reservas no governo Dilma, passando de uma média de 10,1% do PIB no governo anterior, para média de 18% do PIB em reservas durante seu mandato.

Passando à análise das variáveis que não são diretamente controladas e/ou definidas pelos governos, como o exemplo do PIB, mas que a partir de teorias e modelos econômicos, espera-se que sejam um resultado de uma série de complexas relações, decisões e ações dos agentes econômicos, pode-se então complementar a análise sobre as orientações econômicas dos governos brasileiros de 1988 a 2017. Inicia-se com a análise da orientação do PIB, a principal variável macroeconômica que mostra a produção de riqueza no país. Com exceção

do governo Sarney, em que não existia a figura do PPA como ferramenta de planejamento e orçamento do Governo Federal, todos os demais presidentes enviaram ao Congresso Nacional, em seu primeiro ano de mandato, uma proposta de planejamento que continha, mesmo que timidamente, uma análise conjuntural da situação macroeconômica do país e a definição de cenários projetados em estimativas macroeconômicas.

Apenas no governo Fernando Collor, e mais recentemente, no primeiro ano do governo Temer, essa definição de metas para o PIB ficou estipulada abaixo de 4,5% de crescimento anual médio. Isso significa que havia quase sempre uma orientação de governo para um crescimento econômico acelerado do país. O resultado prático já foi discutido em partes anteriores deste estudo, e mostram que os resultados reais do PIB foram sempre abaixo das expectativas, com exceção do governo Itamar Franco, o qual teve uma previsão de crescimento no PPA de 4,8% anual médio, tendo atingido 5,4% anual médio de crescimento (embora tenham sido apenas 2 anos, entre 1993 e 1994 - no início da implantação do Plano Real). Por outro lado, apenas dois governos atingiram média de crescimento abaixo de 1% anual, tendo sido o governo Collor (-1,6%) e o governo Dilma (0,3%).

Outras duas variáveis são importantes no entendimento da orientação para crescimento do país, a taxa de investimentos e a FBCF - Formação Bruta de Capital Fixo. Em relação à primeira, embora ela seja sempre defendida como essencial para a sustentação do crescimento a partir da capacidade de investimentos de um país, e que apareça em alguns dos PPAs como previsão acima de 20% do PIB anualmente, temos na verdade apenas um governo que conseguiu sustentar uma taxa de investimento com média acima de 20% do PIB, tendo sido o governo Sarney, de 1988 a 1989. Os governos subsequentes mantiveram taxas de investimentos com médias entre 18% e 20% do PIB, enquanto que apenas o governo Temer experimentou uma diminuição drástica da taxa de investimento para 15,63% do PIB, a partir de uma tentativa de diminuir os déficits primários e conter o aumento da dívida do país, em uma clara orientação restritiva das despesas públicas.

Já o indicador de FBCF, que demonstra o nível de investimentos em máquinas, equipamentos, construções e outros ativos fixos, não possui um desempenho regular ao longo dos mandatos presidenciais. Por teoria, os governos geralmente incentivam a FBCF por ela possibilitar a criação e/ou renovação da infraestrutura produtiva de um país, mas nem sempre os resultados reais são satisfatórios, muito em conta das expectativas de investimento dos agentes econômicos e da confiança geral na economia do país. Apenas 3 governos mantiveram média positiva de FBCF, medida a partir de sua relação com o PIB. Isto ocorreu

no governo Itamar Franco (10,4%), FHC (1,6%) e Lula (6,7%). Nos outros governos a FBCF foi sempre negativa em relação ao PIB.

A trajetória da inflação, medida pelo IPCA apresenta uma orientação de queda, sendo talvez o principal alvo das ações de políticas macroeconômicas dos governos federais, tanto antes, como após a implantação do Plano Real. Tendo o país sofrido durante tanto tempo com os problemas econômicos causados pela inflação, é alentador observar que o resultado médio da inflação, que iniciou o período de análise em 1.476,55% durante o governo Sarney, tenha se mantido acima de mil por cento no governo Collor, para chegar a um pico de 1.696,85% durante o mandato do presidente Itamar Franco. O indicador inflacionário estava tão acelerado que mesmo com a introdução do Plano Real em julho/1994, e o efetivo controle da inflação até o final daquele ano, o valor médio do período ainda foi o mais alto dos últimos 30 anos. Logo após, em todos os governos subsequentes houve um esforço significativo para o controle da inflação, algumas vezes a partir de uso excessivo dos juros, ajustes via política cambial e administração de preços controlados pelo governo, que embora possam ser medidas com potenciais efeitos colaterais, obtiveram êxito no controle da inflação de médio e longo prazo. A inflação atingiu média de 9,24% durante os anos de governo FHC, para então chegar em seu menor valor médio de 5,79% durante o governo Lula da Silva, e apresentar uma leve aceleração, com média de 6,94% no governo Dilma. Por fim, no primeiro ano do governo Temer (2017), em virtude da forte recessão econômica dos dois anos anteriores, a inflação apresentou média de 1,7% anual.

No grupo de indicadores relacionados às políticas cambiais e comerciais, pode-se afirmar que a orientação econômica é parte de uma complexa dinâmica das relações internacionais sobre a taxa de câmbio, e que embora possa incorporar elementos estratégicos relacionados às decisões governamentais, como o volume de reservas e os regimes de câmbio definidos para a moeda, acabam não sendo exatamente uma ação planejada dos governos no médio e longo prazo. Talvez o fato mais marcante, e até mesmo uma exceção para a afirmação acima, encontra-se no período inicial de implantação do Plano Real, em que o governo Itamar Franco, e posteriormente o governo FHC, mantiveram uma orientação cambial de valorização da moeda, mesmo a partir de um regime de câmbio flexível. A atuação do BC e o volume de reservas internacionais foi fundamental para a utilização da política de âncora cambial para a nova moeda, e a estratégia de facilitar as importações atuou como um bom auxílio para o controle de preços internos do mercado. Após o sucesso inicial dessa política, e pressionado pelo déficit da balança de pagamentos, o governo FHC passou a adotar uma política de desvalorização do Real, atingindo um valor de câmbio nominal com média de

R\$/US\$ 1,64 no período de 1995 a 2002. Nos governos subsequentes, de Lula da Silva e Dilma Rousseff, a orientação de desvalorização lenta e de longo prazo continuou, apesar das variações anuais. O valor nominal atingiu média de R\$/US\$ 2,27 no mandato de Lula da Silva, e R\$/US\$ 2,49 no mandato da presidente Dilma. Mais recentemente, os graves problemas políticos, as incertezas sobre o rumo da economia, e as expectativas negativas para investimento causaram uma disparada na taxa de câmbio nominal, atingindo R\$/US\$ 3,20 no primeiro ano do governo Temer. Neste caso, destaca-se que isso não foi uma opção do governo, mas sim uma reação do mercado globalizado à conjuntura econômica brasileira.

O impacto do câmbio e as relações de políticas comerciais podem ser observadas parcialmente nas orientações bastante divergentes em relação à balança de pagamentos do país. Apenas durante os governos do presidente Sarney e de Fernando Collor o país conseguiu apresentar um pequeno superávit na balança de pagamentos, com médias de 0,80% do PIB, e 0,17% do PIB, respectivamente. Em todos os outros governos houve um resultado médio de déficit durante os mandatos, com destaque negativo para o déficit de -3,32% do PIB no governo FHC, e de -2,99% do PIB no governo Dilma Rousseff. Finalizando a análise dos indicadores decorrentes da situação econômica do país, é importante destacar o efeito da produção e do consumo na taxa de desocupação medida pelo IBGE no país, em que pese a mudança de metodologia ocorrida ao longo desse período. A taxa de desocupação apresentava índices relativamente baixos durante os governos José Sarney (3,9%), Fernando Collor (5,3) e Itamar Franco (5,6%). Nos governos FHC, Lula da Silva e Dilma Rousseff, houve um aumento da desocupação no país, com média de longo prazo relativamente estabilizada em cada um desses governos na faixa entre 7% e 9,5%. Ao final do governo Dilma, com a forte recessão do PIB, e com a diminuição dos investimentos, a taxa de desocupação se eleva, diminuindo a média de seu governo, mas afetando diretamente os números do primeiro ano do mandato do governo Temer, atingindo 12,7% anual.

Apesar da limitação do estudo em não ter realizado um levantamento sistemático de todas as variáveis macroeconômicas inseridas nas políticas governamentais, considera-se que o trabalho teve êxito em apresentar os principais indicadores macroeconômicos que permitem concluir sobre as diversas mudanças nas orientações macroeconômicas dos diferentes governos no Brasil, no período de 1988 a 2017. Portanto, a resposta ao problema de pesquisa é que, ao longo do período analisado, houveram diversas mudanças necessárias na condução econômica do país, principalmente pela pouca dinâmica em que se trata o tema nos PPAs dos governos federais, e pelos diversos choques internos e externos que se sucederam durante os diferentes governos. Isso obrigou que as ferramentas originalmente pensadas para aplicação

das políticas econômicas nos PPAs tivessem que passar por ajustes de cunho técnico e também a partir da necessidade de negociação política. Por outro lado, as mudanças de orientações não parecem ter sido prioritariamente geradas por mudanças ideológicas entre os diferentes governos, talvez com a exceção do segundo mandato da presidente Dilma Rousseff, em que o governo claramente opta pela continuidade de uma política econômica que já mostrava sinais de esgotamento, inclusive em análises do próprio governo, a partir dos relatórios de aplicação e avaliação dos PPAs.

Um fator que aparece constantemente nas análises sobre as mudanças de orientações dos governos é em relação a excessiva dependência externa do Brasil e sua necessidade constante de investimentos externos que mantivessem os índices almejados de crescimento econômico. Em especial, são citados nos relatórios de avaliação dos PPAs uma série de ajustes de curto prazo e justificativas de mudanças de políticas econômicas em virtude de crises internacionais como as de 1994 (crise do México, com menor efeito sobre o Brasil), 1997-1998 (crise da Ásia e da Rússia - fuga de capitais internacionais), 2001 (atentados nos EUA), 2002 (crise na Argentina, um dos maiores parceiros comerciais do Brasil) e 2009-2010 (crise do subprime, e posteriormente, crise na Grécia). A dinâmica de entrada e saída de divisas internacionais no país continua sendo um forte influenciador do câmbio, apesar da utilização da estratégia de reservas internacionais, que amenizam os momentos de choque de curto prazo, o que reflete também na balança de pagamentos do país.

Apesar de propiciar uma análise de cunho mais quantitativo, a partir da apresentação dos dados e variações dos indicadores macroeconômicos, comparados à suas estimativas e previsões nos PPAs, sugere-se que, em pesquisas futuras, se possa aprofundar a análise sobre a influência da política partidária, dos índices de satisfação com os governos, e sobre as necessidades de manutenção do poder, a partir das negociações dos governos com o Congresso Nacional e com outras instituições e agentes econômicos. Isso potencializaria as conclusões deste estudo e possibilitaria enriquecer a visão sobre as diversas motivações que levam os governos a tomar determinadas decisões em relação às mudanças de orientações econômicas.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Pedro Fernando Cunha de. Política econômica do Governo Lula: continuidade ou ruptura? **Carta de Conjuntura FEE**, Porto Alegre, v. 12, n. 6, 2003. Disponível em: <http://carta.fee.tche.br/article/politica-economica-no-governo-lula-continuidade-ou-ruptura/>. Acesso em: 29 maio 2016.

AMANO, André Tomio Lopes. **A estratégia oculta de continuidade: a política econômica do governo Sarney (1985-1990)**. 2016. Dissertação (Mestrado em História Econômica) - Programa de Pós-graduação em História Econômica, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8137/tde-29082016-102531/pt-br.php>. Acesso em: 28 dez. 2016.

AMES, Brian; BROWN, Ward; DEVARAJAN, Shanta. **Questões macroeconômicas**. [S.l.]: World Bank, 2016. Disponível em: <http://siteresources.worldbank.org/INTPRS1/Resources/383606-1205334112622/4768783-1205334135157/macr0118.pdf>. Acesso em: 29 maio 2016.

AMORIM, Ivan Trizi. **A institucionalização do Plano Plurianual (PPA): um estudo no governo federal brasileiro nos períodos 2000-2003 e 2004-2007**. 2016. Dissertação (Mestrado em Administração) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/12/12139/tde-02022017-151913/pt-br.php>. Acesso em: 28 dez. 2016.

BASTOS, Estevão Kopschitz Xavier. Plano Real, consolidação da estabilidade, crise internacional e desequilíbrios. *In*: RIBEIRO, Fernando José S. P. (org.). **Economia brasileira no período 1987-2013**. Brasília: IPEA, 2015. p. 107-136.

BLANCHARD, Olivier. **Macroeconomia**. 4. ed. São Paulo: Pearson Prentice-Hall, 2007.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Plano plurianual 2016-2019: dimensão estratégica**. Brasília, 2015.

BRASIL. Congresso Nacional. **Plano Plurianual 1996-1999: projeto de lei**. Brasília, 1996.

BRASIL. Congresso Nacional. **Plano Plurianual 2000-2003: relatório anual de avaliação: exercício 2002**. Brasília, 2003.

BRASIL. Congresso Nacional. Anexo I: orientação estratégica de governo. *In*: BRASIL. **Plano Plurianual 2004-2007**. Brasília, 2004.

BRASIL. Ministério da Fazenda. **Secretaria-Adjunta de Políticas Macroeconômicas**. Brasília, 2016. Disponível em: <http://www.spe.fazenda.gov.br/assuntos/politica-macroeconomica>. Acesso em: 21 maio 2016.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Plano Plurianual 2008-2011: projeto de lei**. Brasília, 2007.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Plano plurianual 2012-2015:** projeto de lei. Brasília, 2011.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Plano Plurianual 2012-2015:** relatório anual de avaliação do PPA 2012-2015. Ano-base 2015. Brasília, 2016.

BRASIL. Planalto Nacional. **Galeria de presidentes.** Brasília, 2018. Disponível em: <http://www2.planalto.gov.br/conheca-a-presidencia/acervo/galeria-de-presidentes>. Acesso em: 1 maio 2018.

CABRAL, Roberta P. F. **Tripé macroeconômico e nova matriz econômica:** o contraste das políticas econômicas e ideologias adotadas nos últimos governos. 2015. Trabalho de conclusão de curso (Curso de Ciências Econômicas) - Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de Brasília, Brasília, 2015. Disponível em: http://bdm.unb.br/bitstream/10483/11826/1/2015_RobertaPesceFontelesCabral.pdf. Acesso em: 29 maio 2016.

CAGNIN, Rafael F. et al. A gestão macroeconômica do governo Dilma. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, n. 97, 2013. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002013000300011. Acesso em: 2 jul. 2018.

CARVALHO, Carlos Eduardo. As origens e a gênese do Plano Collor. **Revista Nova Economia**, Belo Horizonte, p. 101-134, jan./abr. 2006.

CASTRO, Lavínia Barros de. Privatização, abertura e desindexação: a primeira metade dos anos 90. In: GIAMBIAGI, Fabio *et al.* (org.). **Economia brasileira contemporânea: 1945-2004.** São Paulo: Elsevier, 2005. Cap. 6, p. 141-165.

COLLOR, Fernando. **Brasil:** um projeto de reconstrução nacional. Brasília: Senado Federal, 2008.

CONCEIÇÃO, Octavio A. C. Política econômica do Governo Lula: continuidade ou ruptura? **Carta de Conjuntura FEE**, Porto Alegre, v. 12, n. 6, 2003.

CORAZZA, Gentil; KREMER, Rodrigo. Friedman e o monetarismo: a velha teoria quantitativa da moeda e a moderna escola monetarista. **Análise Econômica:** revista da Faculdade de Ciências Econômicas UFRGS, Porto Alegre, v. 21, n. 40, set. 2003.

CRUZ, Patrick. Brasil completa 70 anos de país do futuro. **IG Portal Economia**, São Paulo, 28 jan. 2011. Disponível em: <http://economia.ig.com.br/brasil-completa-70-anos-de-pais-do-futuro/n1237971251598.html>. Acesso em: 2 maio 2016.

FERNANDES, Cláudio. Direita e esquerda. **Brasil Escola**, Goiânia, 2016. Disponível em <https://brasilescuela.uol.com.br/politica/direita-esquerda.htm>. Acesso em: 2 mar. 2018.

FERRARI FILHO, Fernando. Keynes e a atualidade da teoria keynesiana. **Análise Econômica:** revista da Faculdade de Ciências Econômicas UFRGS, Porto Alegre, v. 15, n. 28, set. 1997.

FERRARI FILHO, Fernando. O legado do Plano Real: uma estabilização sem crescimento econômico? **Análise Econômica**: revista da Faculdade de Ciências Econômicas UFRGS, Porto Alegre, v. 19, n. 35, mar. 2001.

GARCIA, Ronaldo Coutinho. **A reorganização do processo de planejamento do governo federal**: o PPA 2000-2003. Brasília: IPEA, 2000.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Indicadores, economia, população e geociência**. Rio de Janeiro, 2016. Disponível em: http://www.ibge.gov.br/home/mapa_site/mapa_site.php. Acesso em: 5 maio 2016.

INSTITUTO BRASILEIRO DE MINERAÇÃO - IBRAM. **Informações e análise da economia mineral brasileira**. Brasília, 2016. Disponível em: <http://www.ibram.org.br/sites/1300/1382/00004035.pdf>. Acesso em: 5 maio 2016.

INSTITUTO DE PESQUISA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS – IPRI. **FUNAG – Fundação Alexandre de Gusmão**. Brasília, abr. 2015. Disponível em: <http://www.funag.gov.br/ipri/index.php/equipe/47-informacoes/94-as-15-maiores-economias-do-mundo-em-pib-e-pib-ppp>. Acesso em: 20 maio 2016.

LAINS, Pedro. Modelos macroeconômicos: o que são e para que servem. **Economia e História Econômica**, [s.l.], 12 abr. 2015. Disponível em: <http://pedrolains.typepad.com/pedrolains/2015/04/modelos-com-dono.html>. Acesso em: 24 maio 2016.

LAMEIRAS, Maria Andréia Parente. Da retomada do crescimento à crise financeira internacional. *In*: RIBEIRO, Fernando José S. P. (org.). **Economia brasileira no período 1987-2013**. Brasília: IPEA, 2015. p. 163-178.

MACIEL, David. O governo Collor e o neoliberalismo no Brasil. **Revista UFG**, Goiânia, v. 13, n. 11, 2011.

MANKIW, Gregory. The macroeconomist as scientist and engineer. **The Journal of Economic Perspectives**, Nashville, v. 20, n. 4, p. 29-46, Oct. 2006. Disponível em: <http://faculty.georgetown.edu/mh5/class/econ489/Mankiw.pdf>. Acesso em: 24 maio 2016.

MESQUITA, Mário. A política econômica do governo Dilma: a volta do experimentalismo. *In*: CENTRO DE DEBATE DE POLÍTICAS PÚBLICAS – CDPP. **Coletânea de capítulos da agenda “Sob a luz do sol”**. São Paulo, set. 2014. Disponível em: http://cdpp.org.br/site/wp-content/uploads/2017/02/Coletanea-Sob-a-Luz-do-Sol_v2509.pdf. Acesso em: 24 maio 2016.

OLIVEIRA, Gesner; TUROLLA, Frederico. Política econômica do segundo governo FHC: mudança em condições adversas. **Tempo Social**, São Paulo, v. 15, n. 2, nov. 2003.

OREIRO, José Luis. Robson Cruzoé não tem lugar em economias de mercado. **Valor Econômico**, [s.l.], 15 dez. 2015. Disponível em: <https://jlcoreiro.wordpress.com/tag/escola-pos-keynesiana/>. Acesso em: 3 nov. 2017.

PAIVA, Carlos Águedo Nagel; CUNHA, André Moreira. **Noções de economia**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2008.

RIBEIRO, Fernando J. Ajuste interno e externo e a consolidação de um novo regime de política econômica. *In*: RIBEIRO, Fernando José S. P. (org.). **Economia brasileira no período 1987-2013**. Brasília: IPEA, 2015. p. 137-162.

RODRIGUES, Mauro Marcondes. Retomando o planejamento: o plano plurianual 1996-1999. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, v. 3, n. 5, p. 3-30, jun. 1996.

SILVA, Leonardo Xavier da; SOUZA, Marcelino de. Estado e políticas públicas: visões liberal, marxista e keynesiana do moderno estado capitalista. *In*: SILVA, Leonardo Xavier da (org.). **Estado e políticas públicas**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2010. p. 9-18. Disponível em: <http://www.ufrgs.br/cursopgdr/downloadsSerie/derad010.pdf>. Acesso em: 3 nov. 2017.

SNOWDON, Brian; VANE, Howard. **Modern macroeconomics**. Cheltenham: Edward Elgar, 2005.

SOUZA, Maria A. Grendene de. O Plano Collor II: sob o signo da reavaliação. **Indicadores Econômicos FEE**, Porto Alegre, v. 19, n. 1, p. 85-90, 1991.

VEIGA, Jose Eli da. O prelúdio do desenvolvimento sustentável. *In*: CAVC. **Economia brasileira: perspectiva do desenvolvimento**. São Paulo: FEA/USP, 2005. p. 243-266.