

Unidade IV

7 REGIME DE METAS PARA INFLAÇÃO

Entender o regime de metas para inflação implementado em diferentes economias durante a década de 1990 é compreender uma mudança de postura dos governos e, principalmente, da autoridade monetária quanto à adoção da política monetária, que passa a ser pautada na busca de estabilidade de preços e na transparência de todo o processo. Isso foi feito para obter maior credibilidade por parte da autoridade monetária junto à sociedade para que os reais objetivos da autoridade sejam conquistados.

Há dois pressupostos principais do regime de *inflation targeting*. O primeiro é relacionado à inoperância do monetarismo de Friedman e à crença de que políticas monetárias ativas são fortes o bastante para impactar variáveis reais da economia como aquele teórico acreditava, a saber: nível de produto e de emprego. A realidade econômica de agora revela efeitos inócuos quando do uso de políticas monetárias expansionistas, pois os agentes formam suas expectativas, não são ingênuos como antes.

O outro pressuposto, que de certa forma não está dissociado do primeiro, é o seguinte: independentemente da influência provocada pela política econômica, existe nas economias uma taxa natural de desemprego que é determinada tanto por fatores reais como institucionais.

Se o monetarismo até então vigente parece não mais apresentar importância em termos de formulação de política econômica, tal regime receberá forte influência dos economistas teóricos da escola novo-clássica e suas hipóteses das expectativas racionais. Como os agentes econômicos detêm informações, mesmo que assimétricas, é com elas que criam suas expectativas quanto às reais razões da adoção da política monetária (por parte do formulados) e, a partir daí, tomam suas decisões com relação à moeda e aos investimentos. Como bem explica Carrara e Correa (2012, p. 443),

A escola de pensamento novo-clássica consolidou-se durante a década de 1970, quando inúmeras críticas abalaram o consenso keynesiano, que havia predominado na macroeconomia durante as décadas de 1950 e 1960. Robert Lucas, Thomas Sargent e Neil Wallace foram os precursores dessas críticas e de algumas novas hipóteses introduzidas pela referida escola, destacando-se a aversão às ideias dos keynesianos de intervenção macroeconômica e a não concordância com a caracterização dos instrumentos utilizados pelos agentes para formarem suas expectativas, postulada por Friedman. Ou seja, os novo-clássicos rejeitavam a ideia das expectativas adaptativas, tanto que no seu lugar propuseram a hipótese das expectativas racionais. Por outro lado, incorporaram dois elementos cruciais do monetarismo: a hipótese da existência de uma taxa natural de desemprego e a concepção monetarista de que a inflação é um fenômeno essencialmente monetário.

Para os teóricos da escola novo-clássica, a política monetária é ineficaz para afetar variáveis reais da economia pelas seguintes razões: os agentes econômicos formam suas expectativas com bases racionais; existe uma inconsistência temporal da política monetária; e o viés é inflacionário. O que isso significa? Que a autoridade monetária anuncia uma direção da política monetária, se expansionista ou contracionista e, com base em tal nota, os agentes econômicos formulam suas posições – reação à política – ancorados no registro. Bastaria então à autoridade monetária realmente adotar a postura anunciada, sem criar desconfiança por parte do mercado de como agir. Isso tem uma ligação direta com a questão da credibilidade a ser conquistada pela autoridade monetária para que seus objetivos logrem êxito. Do contrário, se não adotar a postura que informou aos agentes, o mercado reagirá de forma oposta aos objetivos pretendidos e a reputação piora o quadro da economia.

A adoção de tal regime baseia-se no reconhecimento fundamental de que a meta da política monetária seja a manutenção de níveis baixos de inflação e que sejam estáveis no tempo: é uma questão de clareza em termos de objetivos. Mais do que isso, faz com que a autoridade monetária assuma um compromisso, inclusive institucional, na busca de estabilidade.

Nesse contexto, sabemos que esses compromissos relacionam-se à inflação, que deve ser baixa e estável, mas quão baixa? Qual estabilidade manter? É aqui que uma meta numérica para inflação vem, anunciada, bem como o tempo necessário para alcançá-la. Segundo Carvalho *et al.* (2007, p. 140),

Tal estrutura de política monetária, segundo defensores do regime de metas de inflação, aprimora a comunicação entre o público e o setor empresarial e os mercados, por um lado, e os *policy-makers*, de outro. Também proporciona disciplina, prestação de contas ao público, transparência e alguma flexibilidade à política monetária. A chamada credibilidade é fundamental na condução da política monetária para evitar problemas relacionados à inconsistência temporal, ou seja, busca resultados imediatos e temporários em termos de nível de produto em detrimento de perdas duradouras. Neste sentido, a adoção de um banco central independente proporcionaria uma maior credibilidade junto aos agentes econômicos e sinalizaram um maior comprometimento da autoridade monetária com a baixa inflação.



Observação

Desse modo, vimos que o compromisso é numérico e temporal.

E qual será o instrumento de política monetária a ser utilizado para conquistar o nível de inflação desejado? Trata-se da taxa básica de juros, que atuará de forma a fazer com que a inflação tenda a convergir para a meta estabelecida. Contudo, por essa vertente, a administração da taxa de juros da economia deve estar conforme as condições de mercado e não deve interferir no bom funcionamento do mercado de bens, a não ser que este esteja provocando inflação, algo totalmente

contrário aos objetivos da política monetária. Para os adeptos desse regime, a política fiscal deverá estar subordinada aos objetivos e compromissos da política monetária, e não o inverso. Como sabemos, os efeitos expansionistas ou contracionistas provocados em uma economia pela política fiscal são mais ágeis do que os da política monetária. Com essa mudança de postura e com a visão e alcance de longo prazo, a eficácia da política monetária dependerá da transparência na condução da política e de seus mecanismos de ação a serem executados ao longo do tempo. Isto requer melhoria na comunicação entre autoridade monetária e coletividade de forma geral para que todos estejam alinhados.

Quanto à transparência e comunicação, o uso da mídia, não só impressa, é essencial. Por exemplo: a autoridade monetária deve fazer a publicação de relatórios com os dados históricos dos níveis de inflação, ressaltando os instrumentos de política monetária que foram usados para obtê-los. Nessas comunicações, o foco está na apresentação das razões técnicas e nos reais motivos de a autoridade monetária tomar este ou aquele caminho, a fim de que a sociedade siga o mesmo rumo.

Quando o Banco Central vem a público esclarecer sua posição, sempre o faz para avisar a sociedade de que manterá a mesma trajetória de taxa de juros (caso a inflação esteja perto da meta) ou se deverá mudar de rota – em caso contrário. Se o plano falhar, o Banco Central explica quais os motivos que fizeram a inflação fugir da meta estipulada e depois anuncia a rota de correção. Muitas vezes, a o erro está na própria política econômica adotada, suas formas e períodos, o que fará com que a autoridade monetária reconheça junto ao público que errou em suas previsões e tomadas de atitude.

Aplicando tais medidas, a autoridade monetária, ao assumir compromissos com a sociedade, terá que deixar de atuar de forma discricionária e apenas a seu intento. Assim, a margem de manobra para que a autoridade monetária traia a sociedade parece diminuir. Pelos teóricos da escola novo-clássica e adeptos do regime de metas de inflação, vieses inflacionários sempre são criados quando o órgão competente não adota a política econômica da forma como foi anunciada, portanto, ferem a credibilidade de sua atuação e da política. Então, incrédulos, os agentes econômicos tomam suas decisões, independentemente da política econômica. Qual o resultado? Política econômica com um objetivo e sociedade com outro.

É na questão da credibilidade e reputação que reside a tese da independência do Banco Central. Vejamos o que destacam Carrara e Correa (2012, p. 445)

Tem como base de seu desenvolvimento o trinômio – credibilidade, reputação e transparência –, estabelecido por alguns estudiosos da teoria novo-clássica, e encontrou grande respaldo em países desenvolvidos. A proposta das metas inflacionárias, por sua vez, surgiu como um desdobramento da tese da IBC, e sua motivação inicial se encontra na formulação do problema da inconsistência temporal, originalmente realizada por Kydland e Prescott.



Saiba mais

Sobre a tese da independência do Banco Central, convidamos a efetuar a leitura do seguinte artigo:

SICSU, J. A tese da independência do Banco Central e a estabilidade de preços: uma aplicação do método Cukierman à história do FED. *Estudos Econômicos*, São Paulo, USP, 1996. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/ee/article/viewFile/116616/114203>>. Acesso em: 7 jan. 2018.

Então, o que é necessário para que o regime de metas seja efetivo?

Primeiramente, é preciso escolher uma meta que seja pontual ou mesmo de uma banda. Uma meta estabelecida pode ser mais bem compreendida pela população diante do anúncio de um número específico, no caso um percentual de inflação aceitável e requerido, e o uso de bandas não é tão simples. Nesse expediente, o anúncio não se faz apenas com um número, ou um nível, se preferir, mas sim com um intervalo de aceitação, com teto máximo e teto mínimo. Enquanto a primeira opção é mais palatável no quesito público, engessa a política monetária em termos de compromissos críveis. Já a segunda alternativa permite o inverso: é mais difícil de a sociedade compreender e seguir os compromissos institucionais, mas promove maior flexibilidade à autoridade monetária quanto ao manejo da política econômica, notadamente a monetária, em direção aos objetivos firmados.

Depois, é preciso escolher o período para a meta ser alcançada. A autoridade monetária tem algumas opções: a adoção de metas curtas, digamos anuais, representa uma condição maior de compromisso por parte da autoridade monetária quanto à estabilidade dos preços. Nesse caso, a autoridade monetária busca credibilidade e abre mão de flexibilidade. Se a opção for pela adoção de metas em horizontes temporais mais alongados, possíveis choques endógenos ou exógenos contra a inflação podem ser amenizados, pois o Banco Central optou pela flexibilidade em vez de reputação, não que esta também deixe de ser considerada pelo mercado.

Por fim, mas não menos importante para que o regime de metas de inflação seja efetivo, é vital definir um índice de preços a ser adotado como referência para a meta. Então, há algumas opções, ou a autoridade monetária optará por um índice do tipo preços ao consumidor, no caso, um índice cheio, ou adotará um núcleo de inflação – *core inflation*: "esta opção exclui do índice de preços ao consumidor os itens que causam perturbações transitórias ou autocorrigíveis e que têm pouca relação com os movimentos mais permanentes de preços" (CARVALHO *et al.*, 2007, p. 141). Aqui também temos um conflito de escolha (*trade-off*): o *core inflation* tem a vantagem de expurgar da inflação choques temporários e oferece à autoridade monetária condições mais certas quanto à conquista da meta fixada, abrindo mão de certa credibilidade por causa do entendimento da população quanto à composição do índice. Há uma questão de percepção: o Banco Central pode

estar correto no tocante à meta para inflação, estar na trajetória correta e a sociedade ainda sentir seus efeitos, em caso de sua existência. Essa interpretação pode causar confusão e a perda de credibilidade da autoridade monetária.

No Brasil, tal regime foi adotado quando o governo de Fernando Henrique Cardoso e sua equipe econômica sofreram fortes desvalorizações da moeda, o que ocorreu por causa de ataques especulativos contra o Real e seu programa de estabilização em condições de economia aberta.

As metas são propostas pelo ministro da Fazenda, mas decididas e anunciadas pelo Conselho Monetário Nacional, que é constituído pelo ministro da Fazenda, ministro do Planejamento e o presidente do Banco Central. Além do centro da meta, expresso pela variação do Índice de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA, calculado pelo IBGE, o CMN determina o intervalo de tolerância adotado, que tem variado em 2% e 2,5% acima e abaixo da meta central, de modo a permitir algum grau de flexibilidade à política monetária. Foi delegada a responsabilidade pelo cumprimento das metas de inflação ao Banco Central do Brasil (CARVALHO *et al*, 2007, p. 142).



Saiba mais

BRASIL. *Decreto nº 3.088, de 21 de junho de 1999*. Estabelece a sistemática de "metas para a inflação" como diretriz para fixação do regime de política monetária e dá outras providências. Brasília, 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3088.htm>. Acesso em: 9 jan. 2018.

No âmbito do Banco Central do Brasil, estão a cargo de seus dirigentes as decisões acerca da política monetária, acenando certa independência deste órgão, mas não de forma totalmente declarada. O que se vivencia em termos de economia brasileira moderna é que tais decisões não sofrem influência política por parte do Governo Federal, sendo certo que as decisões de política monetária são adotadas em razão de técnica econômica e racionalidade. Por seu turno, o Banco Central usa o Comitê de Política Econômica (Copom), e o Banco Central faz parte de sua diretoria. Desde de que foi instituído, em meados de 1996, os objetivos do Copom são:

- implementar a política monetária;
- definir a meta da taxa Selic e seu eventual viés;
- analisar o Relatório de Inflação.

Para cumprir com seus objetivos, os membros do Copom se reúnem a cada 45 dias, efetuam análise do comportamento da economia do último período, fazem suas projeções para o período seguinte com

base nas informações do passado e do presente e tomam suas decisões. Tais decisões serão veiculadas pela mídia, depois são formalmente trazidas às claras à sociedade por meio de suas atas.



Saiba mais

Para verificar todas as atas das reuniões do Copom, leia:

<<https://www.bcb.gov.br/?ATACOPOM>>.

Em contrapartida, o governo delegou as decisões de política monetária, ou seja, o poder de determinar a taxa de juros básica da economia, aos dirigentes do BCB. O Comitê de Política Monetária – Copom – que é formado pela diretoria do Banco Central, se reúne periodicamente (45 dias) para estabelecer a taxa de juros, a taxa Selic, que considera adequada ao cumprimento da meta de inflação. Além de determinar a taxa de juros, o Copom estabelece também o chamado viés – que pode ser de baixa, de alta ou neutro. Oito dias após a reunião do Copom, o *site* do banco central disponibiliza a minuta da reunião realizada, que contém o sumário da discussão do Copom e as decisões tomadas quanto à definição da taxa de juros básica. Ao fim de cada trimestre, o Copom publica o Relatório da Inflação, que provê informações detalhadas sobre a conjuntura econômica do País, assim como suas projeções para a taxa de inflação, que são levadas em conta pelo Copom nas reuniões em que é definida a taxa de juros (CARVALHO, 2007, p. 142).

7.1 Políticas de estabilização

Tratar das políticas de estabilização da inflação da economia brasileira requer estudar um vasto período, pois a inflação no Brasil sempre foi um problema. Para tal, iniciaremos pela década de 1980, mostrando como os governos brasileiros adotaram as mais variadas formas de controle da inflação.

A década de 1980 encerraria o período do regime militar, que persistiu no Brasil por longos anos. A passagem de um governo militar para um presidente civil (José Sarney foi empossado em março de 1985) impulsionaria a Nova República, que se constituiria em um novo ciclo histórico. Sarney inicia seu governo com a equipe econômica, composta de Francisco Dornelles como ministro da Fazenda e João Sayad no Planejamento, adotando posicionamento de austeridade sob a bandeira “é proibido gastar” (BRUM, 2000, p. 403).

Sob seu governo, o primeiro plano de estabilização foi o **Plano Cruzado**, executado em fevereiro de 1986. De raiz heterodoxa, a ideia central desse plano era que a inflação brasileira era inercial. As principais medidas do Plano Cruzado foram: “congelamento de preços e salários e reforma monetária, com a alteração do nome da moeda de Cruzeiro para Cruzado, passando então a representar, respectivamente, Cr\$ 1.000,00 e Cz\$ 1,00” (SILVA; LUIZ, 2010, p. 120-121).

A desindexação da economia ensejou a substituição das Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional (ORTN) pelas Obrigações do Tesouro Nacional (OTN). O Pis-Pasep e o FGTS, lançados durante o período militar, preservaram reajustes como uma espécie de proteção contra a inflação ainda existente (FURTADO, 2000). O resultado imediato foi deflação nos primeiros meses do Plano. A inflação do mês de fevereiro foi de 22%, em março, -1%. Contudo, em fins de 1986, a inflação volta a subir por causa da elevação do déficit público, "atingindo 7,6% em dezembro" (BAER, 1995, p. 169). Liberando preços de alguns produtos, congelando o salário mínimo e revendo formas de cálculo da inflação para o próximo período, em novembro de 1986 o governo lança o Plano Cruzado 2, com vida curta, chegando ao colapso em fevereiro de 1987, com inflação acelerada e marcando 16,82% ao mês.

Em um quadro de desaquecimento da economia e prolongada estagnação econômica, pressão inflacionária e elevação do déficit público, queda nas reservas internacionais e decepção por parte da população, a equipe econômica é substituída, com Luis Carlos Bresser-Pereira à frente da pasta ministerial. Assim, em junho de 1987, encontrando certa resistência por parte da sociedade, é lançado o **Plano Bresser**, que também contava com o congelamento de preços e salários, mas por um período menor, de aproximadamente três meses, diferentemente do anterior, que propunha nove meses.

Outra frente de ataque do plano seria o déficit público: o intuito era diminuí-lo para 2% do PIB até o fim de 1987. Na tentativa de frear o consumo, as taxas de juros foram mantidas elevadas, em patamares superiores ao da inflação, para incentivar poupança por parte dos agentes econômicos. Assim, com medidas tanto ortodoxas como heterodoxas adotadas pelo plano, a inflação, que no primeiro semestre de 1987 apresentou índice de 186%, passou para 63% no acumulado do segundo semestre do mesmo ano (FURTADO, 2000).

Independentemente dos índices de inflação terem recuado consideravelmente diante das medidas aplicadas pelo Plano Bresser, a maior dificuldade encontrada pelo governo foi o controle dos gastos públicos, portanto, do déficit público. Tais despesas aumentaram por causa do reajuste salarial de funcionários públicos, repasses de verbas do Governo Federal a estados e municípios e elevação de subsídios às empresas estatais, diminuindo a arrecadação da Fazenda de modo substancial.

Há que se considerar o que salienta Furtado (2000), de que o fracasso do plano em seu intento deu-se, principalmente, à falta de apoio político para adoção de políticas restritivas, pois Sarney procurava apoio do Congresso para aumentar para cinco anos seu mandato na Presidência da República. Em dezembro de 1987, Bresser-Pereira deixou o governo, e Mailson da Nóbrega o substituiu. Em janeiro de 1989, foi implementado o **Plano Verão**, que consistiu novamente em congelamento de preços e salários e nova reforma monetária, dessa vez tendo a moeda novo nome – Cruzado Novo –, e novamente foi dividida por mil. Assim, Cz\$ 1.000,00 passou a ser NCz\$ 1,00. A essas medidas soma-se a eliminação de indexação, exceto para depósitos de poupança como desestímulo ao consumo e restrição à expansão monetária e creditícia (BAER, 1995).

No decorrer de 1988, Mailson da Nóbrega adotou a chamada política "feijão com arroz", que significa a rejeição às políticas heterodoxas de combate à inflação. O objetivo era estabilizar a inflação em torno de 15% a.m., além de reduzir o déficit do governo de 8% do PIB para 4%.

O Plano adotou o congelamento de empréstimos ao setor público, contenção salarial e redução no prazo de recolhimento de impostos; além disso, em março de 1988, suspendeu a moratória que fora decretada em fevereiro de 1987.

A nova Constituição, promulgada em outubro de 1988, elevava os custos governamentais, aumentando a transferência de impostos para Estados e Municípios, desequilibrando o orçamento federal.

O Plano Verão conseguiu manter a inflação abaixo dos 20% no primeiro semestre de 1988, mas a partir do segundo semestre a recomposição das tarifas públicas e a promulgação da nova Constituição elevou a inflação.

Havia elementos ortodoxos e heterodoxos no Plano Verão: os primeiros visavam conter a demanda através da diminuição dos gastos públicos e da elevação da taxa de juros; os heterodoxos tentavam acabar com a indexação da economia, por isso novamente fixou o congelamento dos preços.

O câmbio foi desvalorizado em 18% e foi feita uma nova reforma monetária com corte de tres zeros do Cruzado, que passou a se chamar Cruzado Novo.

O Plano Verão, assim como seu antecessor (Plano Bresser), durou pouco tempo. O governo não realizou nenhum ajuste fiscal e os déficits orçamentários permaneciam muito altos, provocando total descontrole monetário. A inflação se acelerou rapidamente, tendo seu pico – de 80% – no último mês do governo.

Na sequência, houve troca de presidente e outra política – o Plano Collor, com confisco de liquidez. Fernando Collor de Mello foi eleito nas eleições de 1989 por um partido ainda desconhecido por boa parte da sociedade. Ele prometia, sobretudo, modernizar o mercado seguindo a tendência mundial pós-queda do Muro de Berlim e combater a inflação utilizando a experiência proporcionada pela heterodoxia dos planos anteriores.

8 CRESCIMENTO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

Os governos não estão somente interessados na estabilidade econômica de preços e de salários. A intervenção governamental também deve permitir que a economia cresça e se desenvolva, trazendo benefícios para toda a sociedade.

8.1 Características de uma economia subdesenvolvida

O subdesenvolvimento pode ser estudado sob dois prismas. Um deles trata a questão de maneira ideológica, como uma mera classificação no tempo das condições sociais e econômicas de um país comparado a outros, mesmo que de estruturas diferentes. Por este olhar, a caracterização se daria por análises conjunturais, sem que uma raiz econômica fosse, de fato, concreta. Outra perspectiva reside na escolha de fatos mais concretos ligados à estrutura econômica e social de uma nação e que permitam sua classificação como subdesenvolvido. Aos fatos concretos são atribuídos fatores históricos, territoriais e regionalização, acesso aos meios de produção e geração de renda, para citar alguns.

Conforme destaca Souza (2009), a definição de subdesenvolvimento passa pela noção de que o crescimento demográfico ocorre de forma mais rápida do que o econômico e, ante tal irregularidade, não tarda para que a renda e a riqueza se concentrem nas mãos de poucos, o que gera, por consequência, pobreza e miséria para as classes menos favorecidas. Ademais, indicadores sociais e ambientais apresentam menor qualidade em relação aos de países considerados desenvolvidos, e as estruturas econômicas, no que diz respeito à inovação tecnológica, não se mostram totalmente adequadas para que sejam superados tais entraves.

Acentuamos a seguir o que Sandroni (1999, p. 580) diz sobre o subdesenvolvimento:

[...] Situação inferior do sistema econômico-social de um país em relação aos padrões econômicos das nações industrializadas. Evidencia-se por indicadores como exportação baseada em produtos primários, forte participação de produtos industrializados na pauta de importação, importação acentuada de tecnologia e capitais estrangeiros, persistência de elevadas taxas de desemprego, baixa produtividade, baixa renda *per capita*, mercado interno bastante limitado, baixo nível de poupança e subconsumo acentuado. [...] O subdesenvolvimento está ligado ao problema da dependência, que atinge desde países extremamente pobres, como Bangladesh, até países de considerável nível de industrialização e diversificação do aparelho produtivo, como Brasil, México e mesmo os ricos Estados árabes produtores de petróleo.

Outra característica marcante do subdesenvolvimento é que os países com tal classificação expressam instabilidade política e econômica, além de serem altamente dependentes de acesso à tecnologia e capitais de países ditos avançados. Mesmo que exista produção industrial, a maior parte do que é produzido tem como destino o consumo interno, ficando a cargo da base exportadora produtos de baixo valor agregado, notadamente aqueles provenientes do setor primário. Na medida em que uma maior quantidade de países entra no comércio internacional, a questão da produtividade e da competitividade impera, desfavorecendo aqueles países cuja pauta exportadora não é diversificada ou que não seja tão competitiva com relação aos demais. Nesse aspecto, o que dita a regra da competitividade são custos de produção, preços internos e para exportação, bem como os logísticos, determinados pela questão territorial.

Junto às questões de produtividade e competitividade, elevadas taxas de inflação, bem como as dificuldades orçamentárias de governos de países subdesenvolvidos, colocam-se como entraves quanto à capacidade do setor público para financiar projetos em áreas chamadas estratégicas, ou infraestruturais, a exemplo de transportes, educação, saúde, comunicações e área social na tentativa de diminuição de suas desigualdades.

No mundo contemporâneo, uma questão que vem à tona quanto à classificação de países como subdesenvolvidos e desenvolvidos é que, uma vez classificados como tal, seria para todo o sempre. O que estamos tentando dizer? É que, uma vez que um país atinja tal índice, isso lhe dá uma marca, independentemente se por determinação ideológica ou por condições reais de classificação. Da mesma forma que em algumas épocas a classificação dos países atendia à denominação de centro-periferia, a

literatura econômica passou a adotar uma nova designação: **desenvolvido** e **emergente**, em que aos primeiros dá-se uma conotação permanente e, aos segundos, uma condição não permanente, mas de possibilidades de conquista ao desenvolvimento.



Observação

Muitas vezes faz-se referência a um país como emergente com o emprego do termo *Big Emerging Markets* (BEM).

A denominação centro-periferia é um conceito cunhado pela Comissão Econômica para América Latina (Cepal) e empregado para descrever um processo de multiplicação do avanço tecnológico na economia mundial que seja passível de explicar a distribuição de seus ganhos entre os participantes. Ocorre que, com o avanço do capitalismo industrial e a chamada nova divisão internacional do trabalho, os ganhos derivados das relações entre diferentes regiões não foram distribuídos uniformemente. Para Bielschowsky (2000, p. 16),

[...] A tese parte da ideia de que o progresso técnico se desenvolveu de forma desigual nos dois polos. Foi mais rápido no centro, em seus setores industriais, e, ainda mais importante, elevou simultaneamente a produtividade de todos os setores das economias centrais, provendo um nível técnico mais ou menos homogêneo em toda a extensão dos seus sistemas produtivos. Na periferia, que teve a função de suprir o centro com alimentos e matérias-primas a baixo preço, o progresso técnico só foi introduzido nos setores de exportação, que eram verdadeiras ilhas de alta produtividade, em forte contraste com o atraso do restante do sistema produtivo.

É, portanto, com base em tal ideia que reside a tese, também desenvolvida pela Cepal, da deterioração dos termos de troca, pois, enquanto o progresso técnico ocorre nos países ditos já industrializados, aquelas economias em processo de industrialização estão produzindo bens primários e seus preços relativos de troca são bastante díspares: a economia da periferia exporta bens de baixo valor agregado para importar bens de elevado valor agregado, fazendo com que haja transferência de excedente e de ganhos de produtividade para o centro. Assim, a divisão internacional do trabalho somente faria acirrar a disparidade entre os polos, visto que o centro apresenta tendência a reduzir sua taxa de expansão das importações de bens primários conforme seu progresso técnico avança para a forma poupadora de bens primários.

Retomando as denominações de país desenvolvido e país emergente, a figura a seguir mostra a posição de alguns países considerando o grupo dos dez que mais pontuaram: será desenvolvido o país que estiver mais perto do topo.



Figura 30 – Classificação de países selecionados em desenvolvidos e emergentes (quem evoluiu ou piorou)

De acordo com a reportagem da *BBC Brasil*, a metodologia para classificação considerou indicadores econômicos, financeiros e sociais de 100 países, tanto desenvolvidos quanto emergentes. Após a análise, a classificação dos países atendeu ao agrupamento dos estatisticamente próximos em termos de condições apresentadas (NOVO...).

No que diz respeito ao indicador econômico, os quesitos analisados foram:

- demografia, no que tange ao tamanho da população;
- renda *per capita*;
- produtividade e competitividade oferecidas pelos setores infraestruturais e pelo mercado de trabalho.

O que a metodologia levou em consideração quanto aos indicadores financeiros? No intuito de avaliar a importância do mercado de ações do país analisado, os quesitos selecionados foram:

- potencial creditício do país avaliado pelo mercado internacional;
- estabilidade monetária;

- participação do mercado de ações como proporção do PIB.

Por sua vez, o indicador social foi formado por:

- Posição do país no Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e suas condições de educação, saúde e bem-estar.
- Índice da Economia do Conhecimento (IEC), de acordo com o Banco Mundial.
- indicador híbrido – que relaciona liberdade civil e direitos políticos.



Saiba mais

Tenha mais contato com o tema economia do conhecimento lendo o seguinte livro:

VELLOSO, J. P. dos R. (Org.). *O Brasil e a economia do conhecimento*. Rio de Janeiro: José Olympio, 2002.

8.1.1 Fundamentos teóricos da economia subdesenvolvida

Conforme destaca Souza (2009), na economia subdesenvolvida, considerada em sua forma mais simples – chamada primitiva, é possível entender alguns setores, como o de subsistência, de mercado interno e de mercado externo, e há relações entre eles.

O setor de subsistência é composto de pequenos latifúndios de baixa produtividade e estes são dedicados à produção agrícola. Ali está concentrada a produção das atividades relacionadas à agricultura de subsistência, pois a monetização é quase inexistente. O consumo exercido pelo setor é de sua própria produção, restando apenas uma pequena parte do que foi produzido para abastecimento do mercado de setor externo, que, de acordo com seu desempenho, pode beneficiar ou prejudicar o dinamismo do mercado rural, assim como o urbano e o industrial.



Observação

É recorrente, quanto às características indicadas do setor de subsistência, encontrar alusão ao setor terciário da economia, formado por desempregados das áreas rurais ou mesmo aqueles que exercem trabalho ocasional.

Quanto ao setor de mercado interno, Souza (2009, p. 18-19) diz que,

[...] Em seu estágio inicial de desenvolvimento, é formado por atividades ligadas ao atendimento da população residente e ao fornecimento de insumos e serviços às empresas e pessoas vinculadas ao comércio externo, como alimentos, matérias-primas beneficiadas, embalagens, transportes. No processo de desenvolvimento, o setor industrial urbano leva vantagens em seu relacionamento com o setor agrícola, através da extração do excedente gerado neste último setor. O setor agrícola apresenta superávits em balança comercial, porque suas exportações excedem o volume de importações, uma vez que suas necessidades de consumo são supridas pelo setor de mercado interno. Esse superávit em moeda estrangeira é utilizado no financiamento de importações e máquinas, equipamentos e insumos industriais utilizados no setor industrial urbano.



Figura 31 – Colheita de café no Estado de São Paulo em 1902, caracterizando a economia agroexportadora

A figura a seguir mostra a estrutura de uma economia subdesenvolvida. Contudo, para compreendê-la, Souza (2009, p. 19) adverte que algumas considerações devem ser efetuadas:

- (a) A balança comercial da economia nacional mantém-se equilibrada;
- (b) o valor das exportações do meio rural (X_R) apresenta-se significativamente superior ao valor das exportações do meio urbano industrial (X_U), pelo menos nas fases iniciais do processo de desenvolvimento;
- (c) o meio rural mantém superávit na balança comercial ($X_R > M_R$);
- (d) o meio urbano e industrial apresenta déficit em sua balança comercial com o exterior ($X_U < M_U$), pela necessidade de importar bens de capital e insumos industriais;

(e) o meio urbano e industrial possui um superávit com o meio rural, ou seja, o valor da produção do meio urbano e industrial destinado ao meio rural (M_{UR}) supera o valor da parcela da produção do meio rural endereçada ao meio urbano e industrial (Y_{RU}).

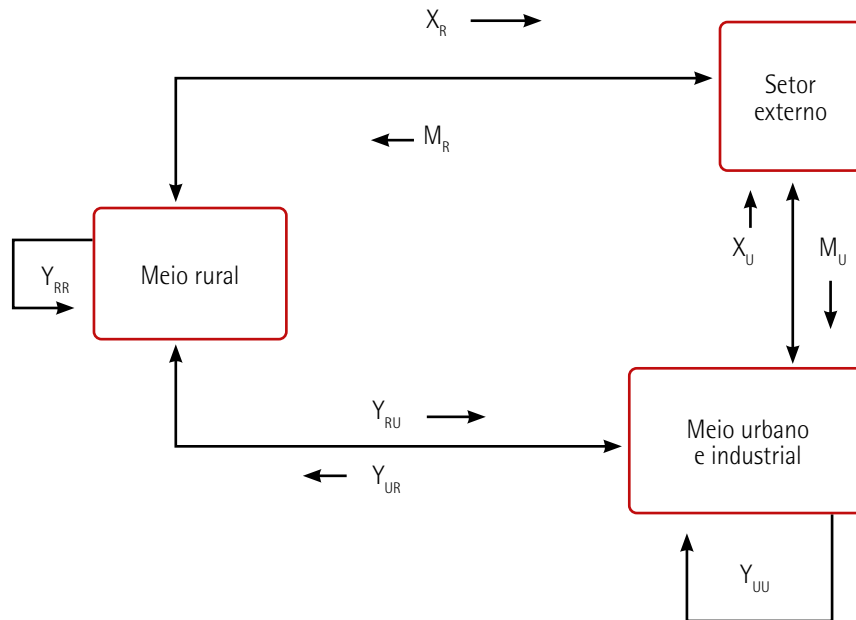


Figura 32 – Estrutura de uma economia subdesenvolvida

O que é possível depreender da análise da estrutura anteriormente apresentada?

Podemos notar que a produção exercida pelo setor denominado meio rural (Y_R) tem três vias de destino: a primeira é seu próprio consumo, aquele considerado de subsistência devido a atividades pouco monetizadas, (Y_{RR}); o outro é para exportação (X_R); o restante é reservado para ser consumido no meio urbano e industrial (Y_{RU}), sendo que a produção destinada a esses mercados ($Y_{RU} + X_R$) é majoritariamente composta de alimentos e matérias-primas com baixo valor agregado. Em termos de equilíbrio do meio rural, este será conquistado quando as exportações do setor rural forem maiores do que suas importações e a renda do setor urbano for superior à renda do setor rural. A identidade a seguir ilustra o que acabamos de afirmar:

$$(X_R > M_R) = (Y_{UR} > Y_{RU})$$

Para Souza (2009, p. 20), a equação

[...] diz que, no equilíbrio, o déficit do meio rural com o meio urbano e industrial ($Y_{UR} > Y_{RU}$) fica financiado por seu superávit com o exterior ($X_R > M_R$). Por seu turno, a produção do meio urbano e industrial (Y_U) destina-se ao próprio meio urbano (Y_{UU}), à exportação (X_U) e ao meio rural (Y_{UR}). A produção destinada ao mercado externo e ao meio urbano

e industrial ($X_U + Y_{UR}$) compõe-se de produtos industrializados e serviços. O equilíbrio do meio urbano industrial é dado por $(X_U < M_U) = (Y_{UR} > Y_{RU})$, ou seja, o déficit do meio urbano e industrial com o exterior ($X_U < M_U$), no equilíbrio, fica integralmente financiado por seu superávit com o meio rural ($Y_{UR} > Y_{RU}$). Como o segundo membro das duas equações anteriores é o mesmo, temos que $(X_R > M_R) = (X_U < M_U)$.

Da tautologia $(X_R > M_R) = (X_U < M_U)$, pode-se concluir que, em condição de equilíbrio da balança comercial ($X = M$), um superávit produzido pelo meio rural com relação ao exterior será igualado ao déficit externo provocado pelas importações do meio urbano e industrial. Considerando uma economia em que impere o modelo de substituição de importações, vê-se que a produção e a exportação daquilo que é exercido pelo meio rural deve financiar as importações exercidas tanto pelos meios urbanos quanto pelos industriais. Além disso, deve financiar o desenvolvimento desses meios.



Observação

Estamos tratando da extração de excedente por um setor do que foi produzido por outro: no caso, o excedente é extraído do setor rural em favorecimento do desenvolvimento daqueles ditos mais avançados.

Várias são as formas de extração do excedente produzido pelo setor rural em favorecimento dos setores urbano e industrial. Entre elas, temos:

- Elevação da tributação sobre produtos que devem ser importados pelo setor rural e que tenham como origem de produção os setores urbanos e industriais ou mesmo para aqueles produtos oriundos do setor exportador, para o caso de importação pelo setor urbano.
- Confisco cambial representado pela quantidade de dólares que é apropriada pelo governo diante daqueles obtidos pelos exportadores de produtos específicos, a exemplo do que fez o Brasil em 1953 com as exportações de café (SANDRONI, 1999).
- Deterioração dos termos de troca entre setor urbano e industrial, em que o volume de dólares necessários para importação de bens pelo setor rural é maior do que o exigido para que o setor urbano importe os bens produzidos por aquele setor.



Saiba mais

Entenda mais sobre a deterioração dos termos de troca lendo a seguinte obra:

SANDRONI, P. *Novíssimo dicionário de economia*. São Paulo: Best Seller, 1999.

Concebendo que a economia consiga se industrializar via modelo de substituição de importações, as importações do setor urbano (M_U) tendem a apresentar elevação porque esse tipo de indústria depende de alguns meios de produção manufaturados, bem como bens de capital, que lhe oferecerão condições de produzir bens de consumo na economia doméstica, interna. Caso as exportações exercidas pelo meio rural (X_R) não indiquem crescimento ao mesmo tempo em que cresce o potencial importador do setor urbano e industrial, haverá na economia déficits comerciais ($X < M$), considerados como entraves ao processo de crescimento econômico. "Desse modo, a expansão das exportações agrícolas e mesmo, de produtos manufaturados, desde as fases iniciais da industrialização, torna-se indispensável para evitar estrangulamentos no processo de desenvolvimento" (SOUZA, 2009, p. 21). Para o autor:

Com a expansão da economia de mercado, cai a participação da produção destinada à subsistência na produção rural (Y_{RR}/Y). Em muitas regiões subdesenvolvidas, isso ocorre principalmente em razão da elevação dos preços de exportações. Tal participação aumenta no caso de reduções dos preços dos bens agrícolas exportados, quando cresce Y_{RR} e diminui X_R . Nas crises do setor de mercado externo no Brasil, no passado, as populações voltavam às atividades de subsistência e esse setor expandia-se. Ele funciona como elemento de estabilidade da economia, amortecendo as crises do setor de mercado externo e mantendo o nível de emprego do meio rural, embora com baixa produtividade. [...] A economia estaciona nas crises e evolui nos surtos exportadores, pelos encadeamentos das exportações sobre as atividades urbanas e os investimentos que afetam o nível da produção do setor de mercado interno. A produção destinada ao consumo próprio do meio rural se reduz, enquanto aumenta a demanda urbana por produtos agropecuários. O desenvolvimento econômico tende ao setor de mercado interno e às exportações. Entretanto, essa transformação de estrutura depende do dinamismo das exportações e de suas ligações com o setor de mercado interno. Assim, torna-se importante aumentar sua competitividade pela redução de custos e melhoria da qualidade dos produtos exportados (SOUZA, 2009, p. 21).

É vital destacar que o setor externo representa a agricultura comercial voltada à exportação, bem como às atividades comerciais ligadas ao comércio de importação e de exportação da economia urbana.



Observação

O setor externo é caracterizado por atividades atravessadoras, de prestação de serviços de importação e de exportação a outros setores, sem que dele haja produção física. É somente um sistema que facilita o escoamento da produção e o aprovisionamento de bens que as economias não produzem, mas necessitam importar.

Por sua vez, como o setor externo não é produtor, seu dinamismo está completamente dependente da demanda do mercado internacional no que diz respeito à necessidade de bens primários, de que é majoritariamente exportador. Como o bom desempenho do setor externo depende dos **bons ventos** da economia internacional, os preços de exportação são influenciados por dois fatores: demanda externa – que impulsiona para cima em época de aquecimento e para baixo em período de recessão –, e pelo potencial produtivo quanto à oferta de bens pelos setores de subsistência nos países subdesenvolvidos (excesso de oferta influencia os preços negativamente e os eleva em períodos de escassez).

Para um país com pauta de exportações bastante restrita, ou seja, concentrada em poucos produtos, há baixa oportunidade de manipulação dos preços internacionais, o que dificulta o desenvolvimento do setor de mercado interno. Contudo, se a economia diversifica sua pauta de exportações, a situação pode vir a ser diferente.

8.1.2 Considerações acerca do modelo de substituição de importações

Como bem destaca Sandroni (1999, p. 581), entende-se por substituição de importações o

[...] conceito elaborado por economistas da Cepal para designar um processo interno de desenvolvimento, estimulado por desequilíbrio externo e que resulta na dinamização, crescimento e diversificação do setor industrial. Portanto, é mais que a produção local de bens tradicionalmente importados.

Nesse modelo de crescimento e desenvolvimento econômicos, o elemento essencial da economia deixa de ser majoritariamente a produção de bens primários para atender à demanda externa, e passa a ser a atividade industrial na qual a produção e a oferta estão voltadas para dentro.

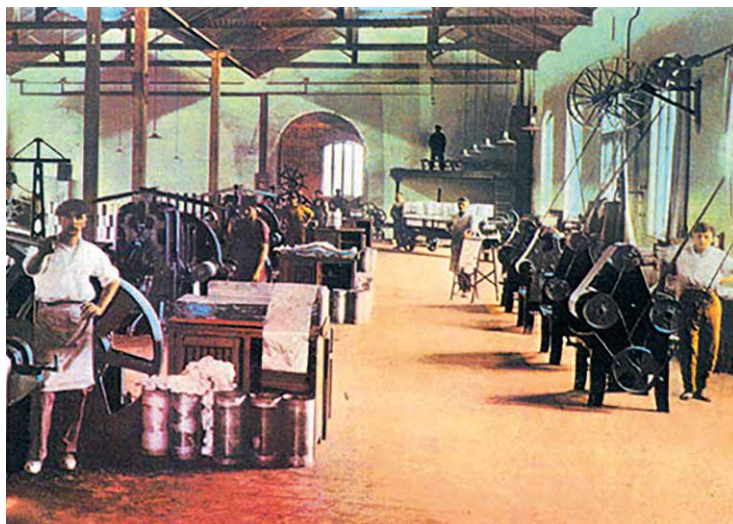


Figura 33 – Operários italianos em uma fábrica de latas em São Paulo: início do século XX

Podemos dizer tratar-se de um modelo de crescimento voltado para dentro. Entendido ser o processo de substituição de importações aquele em que a economia doméstica passa a produzir

internamente o que antes era adquirido por importações, é interessante acentuar as características fundamentais de tal processo:

- Parte significativa de bens de consumo industrializados visa atender ao mercado interno.
- Forte dependência de medidas protecionistas por parte do governo, a exemplo de:
 - desvalorização cambial, encarecendo importações e favorecendo atividades exportadoras;
 - elevação das tarifas de importações para produtos entendidos pelo governo como os merecedores de proteção;
 - forte presença do Estado na condução da industrialização, com o uso de legislação pertinente e adequação de suas instituições;
 - criação, por parte do Estado, de infraestrutura, a exemplo de energia, água, saneamento e estradas como forma de escoamento da produção.



Observação

Podemos inferir que, devido ao excesso de protecionismo, as indústrias criadas através desse modelo tendem a ser mais ineficientes, pois além da proteção, não contam com uma concorrência expressiva.

Para Souza (2009, p. 153),

Uma das vantagens do modelo de substituição de importações é poder adotar processos de produção que já deram certo em outros países, possibilitando a aprendizagem e a geração de técnicas endógenas, ao mesmo tempo em que a economia passa a produzir para um mercado já existente. A substituição de importações tem como primeiro objetivo equilibrar o balanço de pagamentos. Reduzem-se as importações por cotas, licenciamentos, elevação de tarifas e proibições, assim como através da política cambial.

Adverte, ainda, que:

Uma política racional de substituição de importações extrapola o argumento da proteção à indústria nacional. Mesmo em relação a um setor antigo pode se justificar a proteção, se ele demonstrar dificuldades em enfrentar a concorrência externa, por problemas conjunturais ou estruturais. De outra parte, não representa o fechamento da economia por princípio: a característica básica do modelo consiste na flexibilidade e na capacidade de empregar recursos escassos para importar maior número de

produtos. O protecionismo ajuda o país a traçar os destinos da economia (SOUZA, 2009, p. 153).

Para que o modelo possa levar a economia ao crescimento econômico, exige-se a formação de poupança interna ou que sejam abertas linhas de crédito, ou por parte dos bancos governamentais ou daqueles comerciais, como forma de impulsionar os investimentos necessários ao desenvolvimento tecnológico correspondente ao nível de industrialização. Nesse sentido, o modelo de substituição de importações coloca-se como alternativa de promoção do crescimento econômico e desenvolvimento tecnológico como forma de antecipação das condições em que a economia se encontraria somente no longo prazo.

Via poupança interna ou mesmo financiamentos dos investimentos subsidiados pelo governo, a economia conseguirá atingir certo nível de base industrial com possibilidade de diversificação da produção, e as condições produzidas pela economia podem gerar especialização em determinados setores, que, com sorte, transformam-se em vantagens comparativas para a nação, ampliando sua competitividade internacional. Se for possível extrapolar o raciocínio para o longo prazo, cada setor da industrialização diversificada terá condições de produzir para exportação. Com o uso dos recursos oriundos da base exportadora, de forma gradual poderá haver liberalização de importações devido à existência de superávit comercial suficiente para pagamento das importações. Nesse ponto, Souza (2009, p. 154) afirma que ocorreu "a maturidade da indústria". Agora, com a economia aberta ao exterior, não mais apenas com vistas às exportações, mas também a importações, temos o aumento da concorrência e maior disponibilidade interna de bens. Resultado: crescimento do bem-estar da sociedade. A economia está mais madura e moderna.

Entretanto, como nem tudo é perfeito, pode haver distorções do modelo de substituição de importações quando adotado de modo irrestrito.

Da mesma forma que pontos positivos são destacados na literatura acerca do assunto, uma das maiores críticas que o modelo recebe reside no fato de a renda ser bastante concentrada e que, em seu início, a diminuição da disponibilidade de recursos internos do que haveria no caso de livre concorrência faz com que os preços aumentem, causando perda de bem-estar para a sociedade devido à elevação dos lucros empresariais.

Ainda na linha das críticas, é essencial avaliar as questões relacionadas à produtividade e competitividade da nação, que se apresentam basicamente dependentes das condições internas de produção. Como a comparação da produção interna com as condições internacionais praticamente não é permitida – devido à economia fechada –, o que perdura, na maioria das vezes, são projetos de investimentos com elevados custos e taxas de retorno baixas e muito em longo prazo (SOUZA, 2009). Como o setor a ser protegido é o industrial, à revelia do primário, a elevação nos custos de produção produz uma cadeia de subida de preços que afeta o setor primário, diminuindo seu bom desempenho em relação ao setor externo, pois os preços de exportações também sobem. Como consequência, há perda de competitividade para este setor e queda nos superávits comerciais, que deveriam ser utilizados para pagar importações de bens de capital.

Outra crítica que se trava acerca do assunto refere-se aos custos da proteção: estes aumentam quando o país passa da fase fácil de substituição de importações (produção interna de bens não duráveis de consumo e seus componentes) para a fase mais difícil (artigos de consumo intermediários e de consumo durável); esses custos continuam aumentando nas fases superiores, quando a economia passa a produzir bens de capital e outras manufaturas de tecnologia mais intensiva, para os quais as condições de produção interna não são favoráveis; este último ponto se deve à pequena dimensão do mercado interno, inexistência de fornecedores oferecendo produtos de qualidade, com preços competitivos, insuficiência de oferta de pessoal técnico e de mão de obra mais especializada, o que eleva os salários a serem pagos (SOUZA, 2009, p. 156).

Pensando especificamente nas economias da América Latina em seu período de industrialização, o modelo de substituição de importações parte do princípio de ser resultado da interação dinâmica entre o desequilíbrio externo e as novas demandas de importação resultantes da expansão industrial promovida pelo capitalismo. Para Bielschowsky (2000, p. 25),

[...] a rapidez e a profundidade do processo como um todo depende, primeiro, da capacidade de cada economia no sentido de adaptar sua estrutura produtiva às novas demandas da expansão industrial (o que, por sua vez, depende do nível de diversificação do sistema produtivo prévio ao início do processo e do tamanho absoluto dos mercados internos) e, segundo, da evolução da capacidade de importação da economia.

Retomando a relação entre os diferentes setores da estrutura de uma economia subdesenvolvida (setor de subsistência, mercado interno industrial, setor de exportação), na situação de longo prazo, a economia doméstica terá condições de produzir aqueles bens que antes eram importados, a exemplo dos bens de capital e tecnologia. Souza (2009) declara que essa fase é posterior ao processo de desenvolvimento.

Em fase mais primitiva, é o próprio setor de subsistência que produz as manufaturas para seu próprio consumo, através do artesanato e das chamadas indústrias rurais ou de "fundo de quintal". Em uma fase posterior, com a expansão das exportações de produtos primários, esses bens manufaturados nas próprias fazendas vão sendo gradativamente substituídos por artigos industrializados importados. Esses bens importados de tecnologia superior, e mais baratos, deslocam a produção do artesanato. Em uma fase mais adiantada, é a vez de algumas manufaturas importadas cederem seu lugar à produção nacional, efetuada em escala industrial. Para que isso ocorra, costuma-se estabelecer forte esquema protecionista, sem o qual a indústria nacional não teria condições de competir com os produtos importados mais baratos, de melhor qualidade e com tradição no mercado (SOUZA, 2009, p. 22).

No modelo, nada funciona sem a existência do elemento-chave, a demanda externa por produtos primários. É tal demanda que oxigena o empresário do setor de mercado interno a diminuir gradualmente a produção de subsistência no produto nacional. Percebe-se um deslocamento do eixo dinâmico da economia em que o setor de mercado interno passa paulatinamente a ter como foco de sua produção aqueles bens que antes eram importados e inclusive destinados ao consumo do meio rural.

Surtos ou crises do setor de mercado externo produzem efeitos de encadeamento de expansão ou de contração do setor de mercado interno. Quanto maiores forem os multiplicadores da base exportadora, tanto maiores serão os efeitos de encadeamento do setor de mercado externo no conjunto da economia (SOUZA, 2009, p. 22).

Independentemente de seus pontos positivos ou negativos, da questão ideológica ou da crítica, qual será o resultado do processo, ou seu fim, se assim podemos considerar?

Conforme o setor de mercado interno indica desenvolvimento em termos de produção, atreladas a ele surgem como demanda derivada outras atividades locais, a exemplo daquelas ligadas à prestação de serviços ou mesmo atividades comerciais ou outras indústrias dedicadas à produção daquilo que antes era importado e, por naturalidade, pode-se substituir por produção interna. Então, verifica-se que qualquer investimento que ocorrer no âmbito do setor de mercado interno representa importância ímpar ao descobrir novas possibilidades de exportações, assim como para o crescimento econômico da nação. Qual o resultado disso? Quando a economia atingir a maturidade, o desempenho da economia nacional passa a ser comandado por um conjunto de transformações pelas quais a economia passou e que afetam o setor de mercado interno, independentemente da *performance* da base exportadora. Daí em diante, a economia ingressa em outro estágio.

8.2 Características do desenvolvimento

Vimos que o volume de exportações de bens primários por uma economia subdesenvolvida é vital para o surgimento ou transformação dessas economias desenvolvidas ou em via de desenvolvimento. O que irá, de certa forma, diferenciar uma da outra – subdesenvolvida da desenvolvida – é o grau de industrialização desta última, que necessita de elevados níveis de investimentos, portanto, de capital, que muitas vezes é produzido no âmbito das exportações de bens primários. Nesse aspecto, conforme ressalta Souza (2009), como os investimentos são constituídos, em grande parte, por bens de capital importados, são as exportações que representam a contrapartida da poupança para seu financiamento. Assim, "[...] há uma mudança no caráter da base exportadora, e foi isso que ocorreu no Brasil após 1950: as exportações, de fator determinante do nível de renda, passaram a ser o elemento estratégico no processo de formação de capital" (SOUZA, 2009, p. 23).

Para uma economia já industrializada, a importância de base exportadora tem efeitos sobre o multiplicador do setor de mercado interno, bem como na necessidade de financiamento de importação de bens de capital, se assim necessário. O que é crucial perceber é que somente haverá exportação de bens em duas condições: a primeira é a demanda externa e a segunda, a produção interna com excedente. O aumento das exportações de bens produzidos internamente injeta recursos na economia

doméstica, que tanto podem ser utilizados para ampliar o consumo interno por bens internos, como para expandir as condições de aquisição de bens de capital que são importados e, dessa forma, saldos comerciais positivos impulsionam o acesso à tecnologia, gerando economias de escala e elevação da produtividade da economia doméstica.

Para Souza (2009, p. 23),

[...] a base exportadora aparece como a causa do crescimento econômico das regiões subdesenvolvidas, principalmente nos seus primeiros estágios, e como elemento dinâmico de aumento de eficiência e competitividade em economias industrializadas. A industrialização surge em uma etapa posterior e como consequência do desenvolvimento inicial da base exportadora. Em outras palavras, uma agricultura em expansão e uma base econômica diversificada representam maiores níveis de renda, que se traduzem em maior grau de consumo, de poupança e de investimento.

Até que não sejam superados os entraves do subdesenvolvimentismo, a base exportadora estará restrita a poucos bens agrícolas e, por consequência, seus efeitos multiplicadores estarão instáveis. Assim, o decolar da economia em desenvolvimento estará na dependência:

- Do crescimento de suas exportações, o que é determinado pelo nível de produtividade e competitividade da economia doméstica.
- Do grau de integração das cadeias produtivas internas.
- Da estrutura interna de distribuição de renda.
- Da eliminação dos estrangulamentos do desenvolvimento econômico.

Antes de caracterizar o que é desenvolvimento, é essencial saber o que é crescimento econômico: há tempos, economistas percebem que são imensas as diferenças entre ambos. Se crescimento significa apenas o aumento da renda *per capita*, desenvolvimento implica conhecer os beneficiários do aumento da renda. Em outras palavras, desenvolvimento requer distribuição de renda, para que o crescimento não seja concentrador ou excludente. Ainda requer respeito ambiental, já que isso está intrinsecamente ligado às condições de sustentabilidade da atividade econômica.

Há muito os economistas discutem as diferenças entre os conceitos de desenvolvimento e crescimento. O debate nasceu da percepção de que, apesar das elevadas taxas de desempenho econômico, vários países denotavam baixos níveis de qualidade de vida de seus habitantes. Essa análise fez com que os economistas elaborassem outras medidas de mensuração que não as meramente quantitativas de produção ou de "crescimento". Quer dizer, buscou-se entender o que poderia determinar padrão de qualidade de vida, e então se estabeleceu que esse padrão seria mensurador do desenvolvimento humano (incluído aí o desenvolvimento econômico); a partir daí, foram criados indicadores para que o padrão pudesse ser definido. De uma forma bem simplificada, procurou-se assimilar não apenas o

tamanho do "bolo" (representativo da produção de bens e serviços), mas o quanto ele poderia saciar a fome das pessoas.

O raciocínio é simples: o fato de um bolo ser grande ou pequeno não significa que ele tem condições de saciar a fome do povo. Se forem poucos indivíduos, é possível que todos fiquem satisfeitos. Contudo, se o bolo for pequeno e proporcional aos dependentes, mas um deles ficar com metade de um pedaço, a satisfação será menor. O mesmo raciocínio vale para um bolo grande e um contingente enorme de pessoas. Se o bolo crescer e o número de pessoas aumentar mais do que o crescimento do bolo, é bem provável que a insatisfação persista. Dessa forma, o crescimento seria dado pelo **tamanho do bolo**; em contrapartida, o desenvolvimento seria dado pela saciedade das pessoas ao se alimentarem do bolo. Mais: não seria suficiente o **tamanho médio** de cada fatia do bolo para que se pudesse concluir pela saciedade ou não dos indivíduos; seria preciso saber o quanto de justiça foi utilizado para a divisão do bolo.

8.3 Características do desenvolvimentismo enquanto prática e política

As discussões acerca do desenvolvimentismo nas economias capitalistas surgiram por volta dos anos 1930, por causa da Grande Depressão. As políticas de desenvolvimento passam a enfatizar a industrialização via substituição de importações, com incentivos eventuais às exportações. Trata-se, além disso, de pensar o desenvolvimento econômico das nações liderado por políticas governamentais que impulsionam a demanda agregada, bem como a produção.

Do ponto de vista da teoria econômica, haverá uma mudança de eixo em termos de análise econômica: enquanto as economias capitalistas antes da Grande Depressão eram analisadas pelo lado da oferta – valendo a máxima de Jean Baptist Say de que a oferta cria sua própria procura, bem como a noção de *magic hands* smithiana –, com a Depressão e seus efeitos, e no luminar das teorias keynesianas, a análise econômica volta-se, agora, para o lado da demanda, a demanda efetiva.



Observação

O princípio da demanda efetiva já havia sido discutido por Malthus antes de Keynes colocá-lo em prática. Kalecki também faz uso do mesmo conceito.

Pensando no desenvolvimentismo em ambiente de substituição de importações, algumas medidas governamentais fazem-se necessárias para o intento (SOUZA, 2009), a exemplo de:

- Adoção de barreiras alfandegárias e intervenções no mercado cambial, com a manipulação da taxa de câmbio e confisco de divisas.
- Controle quantitativo de importações, a fim de evitar a fuga de divisas com gastos supérfluos e proporcionar mercado para a indústria nacional nascente.

- Incentivos a indústrias específicas através de créditos subsidiados e renúncias fiscais, com a participação de empresas estatais e de empresas estrangeiras.
- Aumento do poder de compra das populações rurais por meio de políticas agrícolas, envolvendo crédito, seguro, preços mínimos, estoques reguladores, investimentos em estradas rurais, comercialização da produção e reforma agrária.
- Implantação de infraestrutura de transportes, energia e comunicações.

Para que a economia consiga atravessar o estágio do subdesenvolvimento para o desenvolvimento, a política em questão deverá estar centrada em alguns pontos, chamados de estrangulamento, em que sua solução no curto prazo não é tão simples.

Acentuaremos alguns desses entraves. Um deles está relacionado à dificuldade de a economia doméstica conseguir diversificar a produção interna e, por consequência, melhorar sua pauta de exportações para que sejam conquistados saldos superavitários em transações correntes no balanço de pagamentos. Por que é difícil diversificar a produção interna?

Para que haja diversificação da produção, o empresário deve buscar novas alternativas em produzir aquilo que o mercado deseja. Mais do que isso: é necessário o tino empreendedor, criativo, arrojado e visionário para verificar e acompanhar o que a demanda está esperando de sua produção. Não apenas a demanda interna, mas em especial a internacional. Em um ambiente de economia no qual as relações internacionais não são tão fortes, o acesso a novos meios de produção e novas formas de invenção se apresenta como obstáculo ao empreendedorismo e à criação.

Outros fatores que prejudicam bastante o dinamismo da indústria, em termos de modernização, residem nos baixos índices de escolaridade da população, causando escassez de qualificação profissional, o que gera custos empresariais de desenvolvimento profissional. Como a taxa de poupança da economia também não é tão elevada, a capacidade creditícia fica reduzida, influenciando para cima as taxas de juros, o que inibe o empresariado na tomada de crédito. Resultado: poucos recursos para investimentos produtivos, tanto de qualificação técnica quanto de força de trabalho.

Geralmente, é o Estado quem exerce uma ação coordenada do desenvolvimento e quem procura vencer esses estrangulamentos. Em fases mais avançadas do processo de desenvolvimento, os principais estrangulamentos decorrem do esgotamento do modelo de substituição de importações, em razão da pequena dimensão do mercado interno para algumas substituições, como bens de capital, da insuficiência de capital e da concentração da renda (SOUZA, 2009, p. 24).

Souza (2009, p. 24) continua:

A transição de uma economia de subsistência para uma economia industrializada, com amplo setor de mercado interno, pressupõe a

transição de inúmeros obstáculos criados pelo próprio crescimento econômico. Nesse processo, o desenvolvimento ocorreria por etapas, começando pela economia de subsistência, passando pelas exportações e pelas inovações tecnológicas, e terminando pela era do consumo de massa com altos níveis de bem-estar para o conjunto da população nacional, a exemplo do *welfare state*.

Deve-se a Rostow (1974) a noção de que o desenvolvimento ocorre por etapas em que a economia apresenta a dinâmica como característica. Para ele, o desenvolvimento pode ser visto como um processo de evolução de economia de subsistência, primitiva, a uma forma mais avançada, com tecnologia avançada e de consumo de massa. O pensamento rostowiano está enraizado em considerações de que nações insuficientemente desenvolvidas conseguem superar seus entraves até conseguir alcançar o desenvolvimento econômico dito satisfatório (SARMENTO, 2008). O modelo de desenvolvimento estaria dividido em cinco etapas:

- **Primeira etapa:** economia predominantemente agrícola, na qual a maior parcela da população está empregada nesse setor. Devido à baixa tecnologia de produção e processos rudimentares, a produtividade é baixa e o *quantum* produzido é suficiente para atender à demanda com certa folga. A posse da terra é símbolo de poder e riqueza, e se dá grande importância aos clãs, famílias e castas.
- **Segunda etapa:** etapa chamada de criação das pré-condições para o arranco ou para a decolagem rumo ao crescimento. Aqui, já se verifica avanço tecnológico na produção do setor primário e alguns *insights* na indústria ainda modesta e leve expansão da demanda em mercados mundiais. Há uma demanda social por melhores níveis educacionais devido à ascensão da classe média e aquela classe dominante tradicional passa a sofrer com a concorrência de grupos industriais urbanos. O Estado é induzido a efetuar gastos em benefício do bem-estar da população e se verificam aumentos nos investimentos em infraestrutura de transporte, comunicações e energia, bem como na produção de matérias-primas estratégicas para a indústria, favorecidas pelo crédito bancário por causa do surgimento de tal atividade. Pelas palavras de Souza (2009, p. 247), "criam-se, desse modo, forças endógenas e autônomas para o crescimento econômico autossustentado" em que prevalece a ideia da valorização da *expertise* individual do ser humano quanto ao seu potencial criativo.
- **Terceira etapa:** fase do arranco ou decolagem propriamente dita, em que foram superados os entraves até então vigentes. É um período no qual o desenvolvimento nasce com normalidade e tem-se o surgimento de novas indústrias, tecnologicamente interligadas, com seus lucros reinvestidos na criação de outras condições de produção. Verifica-se a criação de grupos empresariais, o que favorece o crescimento do emprego, inclusive no setor de serviços, apoiando o bom desenvolvimento do comércio e da indústria do setor produtor de bens de consumo. Não tardam a aparecer as inovações tecnológicas e fabricação de produtos modernos, bem como acesso a novas fontes de insumos de produção, inclusive no campo agrícola, que agora também consome bens industrializados.

- **Quarta etapa:** etapa da marcha para a maturidade, com

[...] um longo intervalo de crescimento econômico continuado, no qual a economia assimila a tecnologia moderna. Implanta-se a indústria de bens de capital e a economia aumenta suas exportações de produtos manufaturados, com tecnologia intensiva. A sociedade passa a gerar internamente grande parte da tecnologia que adota em seu processo produtivo. Na fase da *maturidade econômica*, a economia desenvolve indústrias diferentes daquelas que geraram a decolagem. É uma etapa em que a economia demonstra que possui as aptidões técnicas e organizacionais para produzir não tudo, mas qualquer coisa que decida produzir (SOUZA, 2009, p. 247).

- **Quinta etapa:** é chamada fase do consumo em massa, na qual a economia é liderada pelos setores produtores de bens de consumo duráveis e setor de serviços que facilitam a vida da população. Há ligeira queda de preços da economia devido a melhores condições de oferta e maior competitividade entre as empresas, fazendo com que o salário real se eleve, permitindo, assim, o consumo em massa. "Nesta fase, o Estado investe mais na assistência social. É o chamado Estado de Bem-Estar Social, característico dos anos 1950-1970 nos países desenvolvidos" (SOUZA, 2009, 247).

8.3.1 Desenvolvimentismo no pensamento econômico brasileiro

O desenvolvimentismo, no Brasil, marca uma ideologia econômica que sustenta um projeto de industrialização como forma de superar entraves até então colocados pela economia agroexportadora, ou primária, se preferir, bem como aqueles colocados pelo próprio modelo de substituição de importações: economia fechada e baixa produtividade, para citar alguns.

Bielschowsky (2000) indica haver, para o Brasil, duas linhas de interpretação acerca do desenvolvimentismo: uma ligada ao setor privado e outra ao setor público. No que diz respeito ao setor privado, a ideia prevalecente era a da proteção aos interesses da classe empresarial, propondo uma visão nacionalista, enquanto economistas que trabalhavam no setor público apresentavam certa dualidade: enquanto uns, os não nacionalistas, propunham que as ações desenvolvimentistas deveriam ser tomadas pelo mercado, a partir dos interesses empresariais, outros, chamados de nacionalistas, preconizavam a estatização de setores estratégicos, a exemplo de energia, mineração e transporte, além do favorecimento à indústria de base.

Assim, ilustramos as origens do desenvolvimentismo durante o período 1930-1945, que se consolidaria na década de 1950 sob dois pilares distintos, mas interligados. O primeiro, ligado ao setor privado, propunha um projeto de industrialização de forma planejada e que atendesse aos interesses do capital industrial à época dominante. Aqui forte papel foi desempenhado por dois núcleos de reflexão sobre o tema: CNI (Conselho Econômico) e o Departamento Econômico. Bielschowsky (2000, p. 79) destaca que

Essa pequena elite empresarial vivenciava o que se pode denominar, sem risco, experiência pioneira em planejamento econômico. No esquema corporativo do Estado Novo, os líderes empresariais tiveram participação

em várias das muitas agências econômicas governamentais que se criaram. Estabeleceu-se, dessa forma, um fértil cruzamento ideológico entre sua visão de mundo e as ideias e conceitos desenvolvimentistas que se formavam nos novos órgãos federais, nos quais se discutia a respeito de comércio exterior, energia, transportes, indústria siderúrgica e tantos outros temas de âmbito nacional. O ponto culminante desse momento pioneiro de concepção desenvolvimentista foi a apresentação, por Roberto Simonsen, em 1944, do projeto de criação de uma Junta Nacional de Planificação no Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial.

O desenvolvimentismo interpretado pelas ideias de Simonsen (BIELSCHOWSKY, 2000), representando a classe do setor privado, baseava-se nos seguintes aspectos:

- Uma das formas de dizimar a pobreza seria por meio da industrialização integrada.
- A industrialização brasileira acompanharia um processo de reestruturação que vinha acontecendo nas economias da América Latina.
- A industrialização somente avançaria com apoio das correções pelo Estado, das falhas de mercado: para tanto, protecionismo e intervenção estatal seriam indispensáveis.
- A intervenção estatal deveria ir além dos instrumentos triviais de políticas públicas: deveria incluir investimentos em setores estratégicos.

Pelo lado do setor público, conforme adiantado, havia duas correntes: dos não nacionalistas e dos nacionalistas. Como bem afirma Bielschowsky (2000, p. 103),

Desde suas origens, nas décadas de 1930 e 1940, o desenvolvimentismo foi uma ideologia econômica com fortes vínculos com o nacionalismo. Havia então toda uma inclinação ideológica, por parte da maioria dos adeptos do projeto de superação do atraso brasileiro pela via da industrialização, no sentido de desconfiar das possibilidades de se obter um concurso positivo do capital estrangeiro nesse projeto. Os mais radicais viam o capital estrangeiro como um bloco monolítico de interesses imperialistas, antagônicos ao projeto. E, mesmo entre os moderados, predominava a visão de que, pelo menos nos setores fundamentais para a industrialização (energia, transporte, mineração etc.), o Estado deveria garantir o controle decisório, deslocando o capital estrangeiro ou impedindo sua entrada.

De visão não nacionalista, destaca-se Roberto Campos, considerado o economista de maior expressão no período em que a economia brasileira passava de sua estrutura agroexportadora para a industrial, agora internacionalizada. Tal projeto de desenvolvimento deveria incluir a questão do planejamento da industrialização. Propunha que

[...] se deveria procurar contornar a arcaica máquina administrativa brasileira, incapaz de executar as tarefas do desenvolvimentismo através da formação de equipes de planejamento e administração voltadas para a formulação e execução de uma política de investimentos básicos (BIELSCHOWSKY, 2000, p. 109).

Quanto à visão nacionalista do desenvolvimentismo, a defesa era da constituição de um capitalismo industrial moderno no País. Para estes, o desenvolvimento seria alcançado pela intervenção por investimentos estatais em setores estratégicos, admitindo que o governo não deveria esperar boas intenções dos empresários do setor privado. Conforme destaca Bielschowsky (2000, p. 129),

O grande encontro dos desenvolvimentistas nacionalistas deu-se em meados dos anos 1950, quando Furtado e Barbosa Oliveira fundaram o Clube dos Economistas, órgão que reuniu algumas dezenas de técnicos nacionalistas do Governo Federal e alguns desenvolvimentistas do setor privado.

Vale ressaltar alguns pontos importantes do pensamento desenvolvimentista nacionalista:

- defesa de intervenção estatal na economia;
- políticas econômicas orientadas ao planejamento;
- subordinação da política monetária à política de desenvolvimento;
- adoção, por parte do Estado, de medidas econômicas de cunho social.



Saiba mais

Para saber mais sobre o tema, leia:

BIELSCHOWSKY, R. *Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2000.

Concentre-se no capítulo cinco: "O pensamento desenvolvimentista".

8.4 Breve história da economia brasileira contemporânea

Não menosprezando outros períodos de igual importância no desenvolvimento da economia brasileira, vamos assinalar a época recente, de 1990 até hoje. Iniciaremos com a transição entre os governos Collor de Mello e seu vice-presidente Itamar Franco e a implantação do Plano Real ainda sob o governo Itamar, mas já mostrando Fernando Henrique Cardoso enquanto ministro da Fazenda, futuro presidente. Veremos o Plano Real e os dois períodos de mandato de Fernando Henrique Cardoso (1995-

1998 e 1999-2002). Nesse aspecto, a discussão está no Plano Real, sua arquitetura e consequências, no entendimento do processo inflacionário no Brasil, no papel exercido pela política cambial e a diplomacia do dólar, bem como no novo papel do governo. Os dois mandatos de Lula (2003-2006 e 2007-2010) e o governo de Dilma também são abordados no contexto político e econômico.

8.4.1 De Collor a Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso

Quando Fernando Collor de Mello renunciou ao cargo de presidente devido ao processo de *impeachment*, deu-se início ao governo Itamar Franco (1992-1994).



Figura 34 – Fernando Collor de Mello no momento em que assina a renúncia ao cargo de presidente da República

Esse novo governo depara-se com importantes acontecimentos na economia brasileira, um deles, na área política, deveria fazer cumprir um dispositivo constitucional quanto ao plebiscito acerca do regime instituído no Brasil: a manutenção do regime republicano ou o retorno da monarquia, ainda que sob a forma presidencialista ou parlamentarista, na qual as urnas apresentam a república presidencialista como vontade popular. Na esfera econômica, havia o enfrentamento do já conhecido problema: a hiperinflação. Após algumas tentativas de designar alguém para o cargo de ministro da Economia, o novo presidente trata de nomear Fernando Henrique Cardoso, primeiramente para o Ministério das Relações Exteriores, para logo depois assumir o Ministério da Economia. Ele teve a chance de enfrentar a estabilização econômica com o lançamento de seu bem-sucedido Plano Real, também chamado de Programa de Estabilização Econômica.

A taxa de inflação, que tinha atingido 2.851,3% em 1993, foi controlada a partir de julho de 1994. O Plano Real pode ser entendido em duas trajetórias distintas: uma vai da implementação executada ainda no Governo Itamar e segue até a crise financeira de 1998; a outra iniciando-se em 1999, época em que ocorre a mudança no regime fiscal e cambial e surge o regime de metas para inflação (NAKATANI; OLIVEIRA, 2010).

8.4.1.1 O contexto histórico para o Real

Sétima tentativa de estabilização da economia brasileira em mais de dez anos de intenções frustradas, o Plano Real é considerado por muitos a primeira empreitada bem-sucedida. Todavia, é vital ilustrar o que ocorria não só na economia brasileira, mas também na mundial.

O crescimento econômico, liderado inicialmente pela economia americana, seguido da Europa e Japão logo no segundo Pós-Guerra – que vai até os anos 1960 –, começa a apresentar menor força. Há estagnação, as taxas de crescimento nesses países despencam para 4% a 5% na década de 1960 e a trajetória de declínio continua, nos anos 1980 o PIB está entre 2 e 3%. Por outro lado, as taxas de inflação, sobretudo na economia americana, cerca de 2% ao ano no início de 1960, passam para mais de 12% no início de 1980. A solução para o controle da inflação foi o presidente Ronald Reagan, em 1981, aumentar as taxas de juros para 20% ao ano, causando grande crise em países endividados em dólar, cujos contratos estavam indexados a taxas de juros flutuantes. Resultado: derrocada dos países latino-americanos, os mais afetados pela medida americana (PAULINO, 2010).

A elevação das taxas de juros nos Estados Unidos provoca crescimento do custo de capital em todo o mundo e a consequência foi a queda dos lucros das empresas endividadas em dólar. Nesse cenário, como os custos de produção já haviam subido devido às crises do petróleo da década de 1970, a inflação brasileira volta a persistir. Com trajetória de queda entre as décadas de 1960 e 1970, a inflação cresce no início de 1980, chegando, em 1981, a mais de 100% ao ano. Mesmo com as tentativas de debelar a inflação durante essa década, ela persistia, bem como seu componente inercial, até que às vésperas do Plano Real o Brasil está novamente ameaçado pela hiperinflação (PAULINO, 2010).

Enquanto países centrais conduzem sua política macroeconômica em busca do crescimento econômico na década de 1990, no Brasil, a orientação tem como foco a estabilidade monetária. Afinal, não se poderia perder de vista que o controle da inflação seria mais importante do que qualquer outra variável, real ou nominal, da economia, a exemplo de crescimento, emprego e distribuição de renda, que foram deixados em segundo plano. Os sucessivos planos de estabilização anteriores ao Plano Real apenas frearam temporariamente a marcha ascendente dos preços, que, após curtos intervalos, ressurgia mais forte e ameaçadora. Com o Plano Real, a espiral inflacionária foi definitivamente interrompida.

Conforme destaca Paulino (2010, p. 287),

Há muitas teorias sobre a inflação. Para o que aqui nos interessa examinar, ou seja, o Plano Real, um aspecto desse debate tem especial relevância. Diz respeito à relação entre inflação e taxa de câmbio. Mais precisamente: a inflação é essencialmente um fenômeno interno da economia e se revela ao mundo por meio das mudanças da taxa de câmbio ou, ao contrário, são os desequilíbrios externos da economia, que, ao alterar as taxas de câmbio, desencadeiam internamente o processo inflacionário?

Para os formuladores do Plano Real, a inflação era advinda do desequilíbrio nas contas do governo. Quanto a isso, vemos o pronunciamento do então ministro da Fazenda, Fernando Henrique Cardoso:

A inflação se alimenta do desequilíbrio das contas do governo. Isso, você que é dona de casa, você, cidadão, sabe com clareza. No seu dia a dia, você sabe que, quando alguém gasta mais do que ganha e toma dinheiro emprestado, entra em uma roda-viva que leva ao desespero. Isso era o que estava acontecendo com o país [...]. Todos os anos eram relacionadas obras e despesas maiores do que o governo arrecadava. É mais ou menos o seguinte: em um ano o governo ganhava 70, mas gastava 100; cobria a diferença tomando dinheiro emprestado, pagando juros ou fabricando dinheiro. Quando mais deve, mais o governo tem de pedir emprestado e mais juros paga, e mais dinheiro acaba fabricando, sob a forma de papel-moeda ou de títulos. Com isso, todo o país perde a confiança na moeda e exige mais dinheiro pelos produtos ou serviços vendidos (PAULINO, 2010, p. 287).

Diante de tal constatação, é possível notar que o controle dos gastos públicos levaria a economia brasileira à estabilidade, pois cessaria a emissão de moeda ou de títulos, e as pessoas voltariam a confiar na moeda, deixando de exigir mais dinheiro pelos produtos ou serviços vendidos. Para Paulino (2010, p. 288),

Essa teoria justificou as três frentes de atuação do Plano Real:

- (a) equilíbrio orçamentário no biênio 1994-1995;
- (b) sugestões à revisão constitucional: reforma da Previdência Social, reforma do Estado, privatização dos serviços públicos e de empresas estatais;
- (c) reforma monetária. Entre as medidas propostas, a mais importante era a criação do chamado Fundo Social de Emergência (a atual Desvinculação de Receitas da União – DRU), que permitiu alterar a destinação constitucional de 20% das verbas do orçamento para a educação. No Orçamento Geral da União de 1994, foram realizados cortes de mais de 50% das verbas do Ministério do Bem-Estar Social; mais de 20% da Previdência Social; 15% da Ciência e Tecnologia. Nos subprogramas da área social, os cortes foram ainda mais profundos: bolsas de estudos, corte de 61 milhões de dólares (31%); sistema de esgoto, menos de 26 milhões de dólares (31%); reforma agrária, menos 315 milhões de dólares (31%); assistência ao menor, corte de 116 milhões de dólares (20%); pesquisa fundamental, menos 83 milhões de dólares (25%).

Além disso, o processo de privatização das empresas públicas, iniciado no Governo Collor, foi acelerado e estendido para novas áreas, como telecomunicações, geração, transmissão e distribuição de energia elétrica, mineração estatal, inclusive o petróleo. Quanto ao assunto, Araújo (2005, p. 67) salienta que

O programa de privatização do Governo FHC significa passar para mãos estranhas 500 bilhões de dólares em ativos, em quatro anos, incluindo todas as ferrovias, os portos, a telefonia, as melhores rodovias, cerca de 90% dos

grandes reservatórios de água doce, todas as hidrelétricas, toda a geração e distribuição de eletricidade, grande parte do sistema de saneamento, toda mineração estatal e, provavelmente, a curto prazo, a indústria petrolífera.

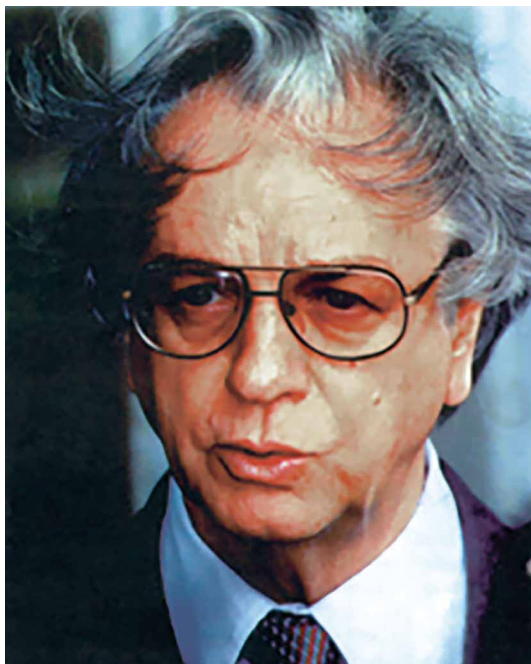


Figura 35 – Itamar Franco, em seu mandato, à época do Plano Real

O Plano Real seria implementado em três etapas: inicialmente, com o equilíbrio nas contas do governo, pois entendia-se que essa era a fonte principal da inflação brasileira; na sequência, criou-se um padrão monetário estável – Unidade Real de Valor, a conhecida URV; por fim, transformou-se esse novo padrão monetário em uma moeda pura e sem inflação, o Real propriamente dito (LACERDA, 1999). Agora vamos entender as etapas do Plano.

A **primeira etapa** foi a do ajuste fiscal, que contou com o Fundo Social de Emergência. Foi implementada em 14 de junho de 1993 e foi chamada de Programa de Ação Imediata (PAI). Nessa fase, de âncora cambial e juros elevados, o foco era reorganizar as contas do governo. Para tal, previa-se drástica redução dos gastos públicos já naquele ano e a revisão das possibilidades de recuperação de receitas tributárias, incluídas aqui as dívidas de estados e municípios com o Governo Federal. Houve maior controle nos bancos estaduais, e os bancos federais deveriam ser saneados. Era preciso ampliar o processo de privatização de estatais, diminuindo a participação do Estado na economia. Para a equipe econômica da época, o equilíbrio fiscal era condição necessária para retomar a estabilidade econômica e, em decorrência, o processo de desenvolvimento tão almejado. Lacerda (1999, p. 199) destaca as medidas iniciais do Programa de Ação Imediata:

- a) Um corte orçamentário de US\$ 6 bilhões em 1993, com prioridades definidas pelo Executivo a serem aprovadas pelo Legislativo.

- b) A proposta orçamentária de 1994 deveria ser baseada em uma estimativa realista da receita, ao invés de ser baseada no desejo de quanto o governo pretendesse gastar.
- c) Encaminhamento de Projeto de Lei que limitasse as despesas com os servidores civis em 60% da receita corrente da União, assim como dos estados e municípios, o que permitia exercer maior controle dos gastos com funcionalismo.
- d) Elaboração de Projeto de Lei que definisse claramente as normas de cooperação da União com estados e municípios. Esta lei também estabeleceria a obrigatoriedade de os estados e municípios estarem em dia com seus débitos com a União para receberem verbas federais. Esta rigidez legal foi imposta por ser um elemento essencial para outras partes do PAI e do Plano Real.

Na primeira etapa, além da ineficiência predominante do Estado brasileiro à época, um dos principais problemas a ser enfrentado pelo governo era o da escassez de recursos financeiros para efetuar a manutenção, ou mesmo investimentos, nas áreas sob sua responsabilidade. Na tentativa de atenuar tal problema, e raciocinando em termos de Reforma Tributária, é lançado um programa contra a sonegação com empenho fiscalizador quanto à cobrança de impostos devidos por empresas e pessoas físicas. Entendia-se que deveria haver melhor gestão administrativa do patrimônio da União. O governo pensava o seguinte: se a sociedade estivesse mais consciente de suas obrigações tributárias, arcando com o ônus daquilo que se devia efetivamente de imposto, maior quantidade de empresas e pessoas físicas recolheriam tributos, dessa forma, a carga tributária poderia ser reduzida ao longo do tempo, o que auxiliaria a comunidade empresarial em termos de lucratividade e competição. Contudo, ficamos apenas no âmbito das intenções.

Tais iniciativas seriam inócuas se o Governo Federal não alterasse seu relacionamento com estados e municípios. Neste aspecto, os repasses de recursos da União foram alterados, e novos critérios de endividamento público foram anunciados. Os bancos estaduais também não ficaram de fora do ajuste fiscal, e o Banco Central foi o grande fiscalizador quanto ao cumprimento rígido das normas que diziam respeito ao capital mínimo que tais instituições deveriam manter como garantia de sua solvência. O processo de privatização também integrou as medidas do PAI. Sobre as privatizações, algo necessário para uns e controverso para outros, o argumento favorável a seu aprofundamento residia basicamente sobre dois pontos de vista: primeiro, o Estado deixaria de gastar com a manutenção das empresas ora privatizadas; segundo, transferindo o patrimônio ao setor privado, que teria condições de fazer investimentos arrojados, o que contribuiria para o desenvolvimento infraestrutural e econômico do Brasil.

A **segunda etapa** do Plano consistia na criação de um padrão monetário estável e que traria de volta uma das funções da moeda, qual seja, a de reserva de valor, que havia se perdido durante o período da inflação inercial. Esse novo padrão monetário foi denominado Unidade Real de Valor (URV), e serviria de transição para a introdução de uma nova moeda, o Real.

Qual o papel da URV na economia brasileira? Ela foi referência para empresários formarem seus preços de mercado, firmarem seus contratos e estabelecerem salários dos trabalhadores, tudo em URV, sem que as desvalorizações provocadas pela inflação exercessem influência sobre esses novos preços. Então, a referência de preços para a sociedade era a URV.

A segunda etapa foi a fase preparatória para a "quebra" dos mecanismos de indexação. Para isso, o governo procurou conduzir a economia para uma fase inicial de superindexação, e os preços foram definidos em URV (que acompanhava a cotação do dólar), o mesmo acontecendo com os salários, as aplicações financeiras etc. Com isso, procurava-se "alinhar os preços" e, no momento em que todos estivessem definidos em URV e a inflação estável, (embora em patamar elevado), seria a ocasião de desindexar a economia, com a substituição da moeda e extinção do indexador (LANZANA, 2001, p. 119).

Vale destacar o que complementa Lacerda (1999, p. 203):

Patrões e empregados utilizavam este fator de conversibilidade entre URV e Cruzeiro Real para determinar preços e salários. Por motivos jurídicos, e também devido à preocupação do governo com o desequilíbrio social, os salários e os benefícios previdenciários foram os primeiros valores a serem convertidos para URV, seguidos pelos contratos e preços. Este, porém, não foi um processo imediato, ele se desenvolveu durante um período de três meses, de maneira a evitar o surgimento de divergências entre trabalhadores e patrões, indústria e comércio.

Acrescenta, ainda que,

O objetivo básico do Plano Real, na fase da URV, foi o da neutralidade distributiva. Para evitar as distorções que comprometeram o êxito de outras políticas anti-inflacionárias, a equipe econômica considerava essencial que a conversão dos contratos para a URV não interferisse no equilíbrio econômico das relações reguladas por esses contratos. No caso dos salários e benefícios, a aplicação deste critério excluía a conversão "pelo pico", que traria de volta a espiral inflacionária depois de uma efêmera euforia de consumo. Como a conversão "pelo piso" importaria prejuízos aos trabalhadores, a alternativa encontrada foi a conversão pela média de quatro meses, levando em conta a periodicidade da atualização monetária dos salários conforme a política vigente da introdução da URV (LACERDA, 1999, p. 203).

A **terceira etapa**, Fase Três do Plano Real, deu-se em 1º de julho de 1994, com a exposição de motivos da Medida Provisória do Real. Acentuavam-se as razões e as regras para a introdução da nova moeda, uma vez que boa parte dos valores da economia já havia sido convertida para a URV. Assim, durante um curto período, de 27 de fevereiro de 1994 – quando da implantação da URV, até 1º de julho

de 1994 – época da substituição da URV pela nova moeda, o Real, o Brasil conviveu com duas moedas: o Cruzeiro Real, cumprindo a função de meio de trocas, e a URV, funcionando como unidade de valor.

O valor da URV em cruzeiros reais era definido a partir da composição de três índices de inflação (o IGP-M da Fundação Getúlio Vargas, o IPCA do IBGE e o IPC da Fipe/USP). Como a variação desses índices se aproximava da variação histórica da taxa de câmbio em relação ao dólar, a ideia era promover uma "desvalorização disfarçada" da economia, estabelecendo, assim, uma equivalência entre a URV e o dólar. Esse foi o primeiro passo para criar a "âncora cambial" da nova moeda, que seria explicitada na fase seguinte do plano (PAULINO, 2010, p. 298).

Nesse sentido, a nova moeda seria lastreada nas reservas internacionais, e o regime de câmbio fixo deveria prevalecer, desde que permitida sua flexibilidade para baixo como forma de promover a valorização do Real. Daqui em diante, a introdução da nova moeda seria a nova fase a ser seguida em substituição ao Cruzeiro Real. Assim, com a extinção da URV, deixa de existir um indexador de preços na economia, estes passam a ser cotados em reais. Segundo Nakatani e Oliveira (2010, p. 30),

Antes de os efeitos da URV terem se completado, o plano foi lançado em 1º/7/1994, com a realização de uma reforma do padrão monetário em que se converteu a moeda "velha" (Cruzeiro Real) na moeda "nova", à cotação de CR\$ 2.750,00/R\$ 1,00. A âncora fiscal, que ainda estava em construção, foi substituída por uma âncora cambial, à paridade-limite de R\$ 1,00/US\$ 1,00, complementada por uma política de taxas de juros elevadas com o objetivo de conter a expansão do crédito e garantir a entrada de recursos externos para o financiamento das demandas do balanço de pagamentos.

No entanto, como sustentação do programa de estabilização e tentativa de afastar o medo do retorno da inflação, foram proibidos reajustes contratuais com intervalo inferior a um ano (LANZANA, 2001). Do lado monetário, em complementaridade ao lado cambial, medidas contracionistas também foram adotadas, a exemplo da expressiva elevação do coeficiente de recolhimento compulsório. Então, determinou-se em 30 de junho que 50% dos depósitos à vista fossem recolhidos aos cofres do Banco Central e, a partir desta data, os aumentos dos depósitos à vista, em sua plenitude, deveriam ser convertidos em depósitos compulsórios (NAKATANI; OLIVEIRA, 2010).



Saiba mais

Sobre o Plano Real, sugerimos a seguinte leitura:

BRESSER-PEREIRA, L. C. A economia e a política do Plano Real. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 14, n. 4 (56), out./dez. 1994. Disponível em: <<http://www.rep.org.br/pdf/56-10.pdf>>. Acesso em: 6 jan. 2018.

8.4.2 Fernando Henrique Cardoso – primeiro mandato (1995–1998)

Com a Medida Provisória que integra a terceira fase do Real, vimos que a valorização da nova moeda frente ao dólar apresenta o ponto crucial do Plano, qual seja, a âncora cambial como controle da inflação. A valorização do câmbio auxilia na queda dos preços internos influenciados pelo aumento das importações. Notam-se dois efeitos: a desvalorização causa crescimento das importações, e estas ampliam a oferta de bens no mercado interno, impondo, via concorrência, pressão aos empresários nacionais para que diminuam seus preços de venda. Mais: aumentam a qualidade e produtividade de sua produção. Quem ganha? Consumidores internos.

Entretanto, o aumento das importações provoca elevação de déficit na balança comercial e obriga o governo a continuar na trajetória de juros elevados para conter os investimentos e o consumo interno, bem como captar recursos do exterior, que, ingressando via conta de capitais em balanço de pagamentos, permite a quantidade de dólares para fazer pagamento de importações vindouras. Tal política de permissão de ingresso de dólares via juros elevados, portanto, dívida futura, mostra-se insuficiente. Em dezembro de 1994, o governo já havia gasto aproximadamente 25% daquelas reservas que foram acumuladas à época pré-Real, conquistadas com algumas privatizações e saldos positivos em balança comercial (FILGUEIRAS, 2006).

A crise do México que ocorre no fim de 1994 ascende a luz amarela aos formuladores da política econômica brasileira do que poderia acontecer com o país. Para Filgueiras (2006, p. 125-126),

Apartir da publicação da crise mexicana, os governantes dos países periféricos, a exemplo de Brasil, Argentina e México, perceberam a impossibilidade de continuarem com uma política de ampla abertura comercial e financeira, pois seria impossível manter o equilíbrio do balanço de pagamentos no longo prazo se valendo de elevadas taxas de juros, que só atraíam capital especulativo de curto prazo e endividavam ainda mais o país, acabando mais rápido com as reservas internacionais.

Anunciada a crise do México, ocorre no Brasil uma fuga de capitais derivada das aplicações dos especuladores, causando uma perda das reservas internacionais. O cenário piora. Os saldos negativos da balança comercial deterioram o saldo da conta de transações correntes.

Quando Fernando Henrique Cardoso assumiu a Presidência da República, em janeiro de 1995, as perspectivas econômicas que se abriam para o país pareciam ser as melhores possíveis. Através do Plano Real, que ele próprio liderava enquanto ministro da Fazenda, os preços haviam sido estabilizados, e muitos pensaram, inclusive eu próprio, que isto significava que o país, afinal, depois de quinze anos de alta inflação, alcançara a estabilidade macroeconômica e que, portanto, estava pronto para retomar o crescimento econômico. O candidato de um partido moderno e social democrático, o PSDB, liderado por políticos competentes e honestos, comprometido com reformas orientados para o mercado, assumia o poder, e poderia, assim, assegurar ao país um equilibrado desenvolvimento econômico e social, sem

cair nas malhas do velho populismo, nem do novo neoliberalismo que vinha do Norte. Entre essas duas alternativas polares, o novo governo surgia como uma esperança (BRESSER-PEREIRA, 2003, p. 333).

Diante dessa situação, não restou outra alternativa ao governo brasileiro senão agir rapidamente. A deterioração das reservas internacionais foi motivo mais que suficiente para nova intervenção. Filgueiras (2006, p. 126) esclarece o momento:

[...] o governo, a partir de março de 1995, apesar de negar qualquer semelhança do que acontecia no país com o que ocorria no México e na Argentina, tomou um conjunto de medidas para responder a esse problema, que desacelerou as atividades econômicas e engatou uma certa marcha ré na abertura econômica. O elemento central dessa desaceleração foi a elevação da taxa de juros – que teve reforçado o seu papel de sustentação da âncora cambial, ao aumentar o poder do país em atrair capitais de curto prazo – e a criação de uma série de dificuldades para as compras a prazo.

A economia demorou em dar respostas à elevação da taxa de juros, e as reservas internacionais foram recuperadas somente a partir do mês de agosto daquele ano. A tabela a seguir ilustra a trajetória da taxa de juros no período 1994-1996.

Tabela 16

Taxa de Juros 1994-1996 (% a.m.)			
Referência	1994	1995	1996
Janeiro	42,758	3,375	2,576
Fevereiro	41,992	3,253	2,351
Março	46,417	4,262	2,221
Abril	46,485	4,255	2,068
Maior	47,951	4,248	2,013
Junho	50,620	4,040	1,977
Julho	6,872	4,023	1,929
Agosto	4,170	3,840	1,968
Setembro	3,834	3,325	1,904
Outubro	3,622	3,092	1,859
Novembro	4,072	2,876	1,804
Dezembro	3,797	2,777	1,804
Total	302,59	43,365	24,475

Fonte: Gonçalves (2010, p. 48).

Mesmo com a elevação da taxa de juros, a economia brasileira não teve posição favorável quanto ao seu objetivo principal (valorização do câmbio e estabilidade), e a equipe econômica lança um pacote de medidas. Filgueiras (2006) destaca algumas delas:

- aumento do compulsório como forma de segurar certa quantidade de dinheiro disponível no Banco Central e diminuir a possibilidade de aumento da liquidez pelo lado bancário;
- diminuição do crediário, reduzindo o número de prestações nas compras a prazo;
- elevação de impostos de importação para produtos de consumo durável, com a alíquota chegando a 70% em alguns casos;
- redução do IOF para facilitar a entrada de capitais especulativos e melhorar sua rentabilidade;
- estabelecimento de quotas para importação de automóveis.

O lado fiscal da economia também não ficou de fora dos novos ajustes. Verificou-se o seguinte:

- cortes no orçamento governamental de R\$ 9,5 bilhões;
- os salários dos funcionários do setor público ficaram sem reajuste por um período de três anos, com alteração na data de seu pagamento;
- foram feitos cortes de despesas com as empresas estatais;
- foi anunciada a inclusão da Companhia Vale do Rio Doce (CVRD) no programa de privatizações.

Para Cano (2000), tanto a abertura comercial irrestrita quanto os demais problemas causados pela condução da política econômica que, de certa forma, havia estimulado o aumento do crédito à época da valorização do câmbio e estabilização, provocaram elevação no consumo interno. A consequência foi a elevação de preços já em 1995, causada principalmente pela demanda de bens duráveis. A facilidade do crédito acarretou um aumento da inadimplência de 8% em 1994 para 12% em 1995, o que desencadeou uma crise bancária e levou o governo a criar um programa chamado Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional (Proer), que tinha por finalidade a reestruturação do setor. Tal programa consumiria aproximadamente 5% do PIB.



Saiba mais

Leia mais sobre o Proer em:

BANCO CENTRAL DO BRASIL (BACEN). *Proer – Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional*. Brasília, [s.d.]. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/htms/proer.asp>>. Acesso em: 8 jan. 2018.

Vale destacar a interpretação de Filgueiras (2006, p. 128) sobre a intervenção governamental.

O objetivo maior da intervenção do Governo foi, antes de tudo, sinalizar para capitais especulativos que o país corrigiria a trajetória de seu Balanço de Pagamentos que o estava levando ao mesmo impasse do México. Por isso, as medidas tomadas apontavam para a reversão dos saldos negativos na Balança Comercial – diretamente, através de maiores facilidades para as exportações e maiores dificuldades para as importações, ou, indiretamente, através de uma redução do nível de atividade econômica, que diminuiria a demanda por importações e criaria "excedentes" exportáveis. Assim, o resultado maior pretendido foi alcançado, uma vez que, já a partir de abril, pouco mais de um mês após o auge da crise, os capitais especulativos começaram a retornar ao mercado financeiro brasileiro. As reservas voltaram a crescer a partir de maio – já em agosto atingiram US\$ 47,7 bilhões, ultrapassando o nível inicial de julho de 1994 – e fecharam o ano de 1995 no patamar de US\$ 51,8 bilhões.

Recuperando a credibilidade junto ao capital especulativo diante do ajuste fiscal implementado em 1995, foi possível dar continuidade ao Plano Real com gradativa diminuição das taxas de juros, o que permite, já no primeiro trimestre de 1996, a subtração das compras a prazo e a retomada da atividade econômica, que assim segue durante todo o período em questão. As contas externas começam a apresentar melhor desempenho, com aumento das reservas internacionais – devido à resposta significativa na balança de capitais, que somavam 34 bilhões de dólares em 1996, e as reservas internacionais já eram bem superiores àquelas do início ao Plano Real (GONÇALVES, 2010).



Lembrete

Desde o início do Plano Real até o acordo com o FMI, o governo valorizou a moeda nacional na tentativa de captar recursos para suprir os déficits da balança comercial através de superávits na balança de capitais, utilizando-se de elevadas taxas de juros para manter esse superávit e evitar um colapso cambial.

Com tais ações, o que deveria acontecer de 1996 em diante? Haveria estabilidade ou a economia brasileira sofreria novamente com os acontecimentos no mercado internacional? Parecia que o Plano Real ainda sofreria em sua trajetória de consolidação, pois várias crises foram anunciadas a partir de 1997, e novas medidas foram necessárias. Nesse aspecto, como ficariam as condições dos acordos com o FMI? Quais suas consequências?

8.4.2.1 Das crises ao acordo com FMI

Em termos de resultado de crescimento econômico diante dos ajustes efetuados durante o ano de 1995, os números foram favoráveis tanto para o segundo semestre de 1996 quanto para os três primeiros trimestres de 1997. Gonçalves (2010) destaca que esse bom desempenho da economia deve-se aos ajustes feitos pelo governo e às eleições municipais, que elevaram os gastos públicos. Isso possibilitou

ao País um crescimento do PIB de 2,7% em 1996 e também deu suporte para a economia ter bons resultados nos três primeiros trimestres de 1997. Apesar da mudança nos rumos da economia a partir do quarto trimestre, o País fechou o ano com um crescimento do PIB de 3,6%. Depois, a crise asiática interrompe essa trajetória de progresso que se apresentava.

O pânico começou em julho, com a desvalorização da moeda da Tailândia, atingindo em cadeia a Malásia, a Indonésia e as Filipinas; prosseguiu no mês de outubro, com um ataque especulativo contra o dólar de Hongcong e a derrubada da bolsa de Nova Iorque, e aprofundou-se em novembro, com a desvalorização do won coreano. Em dezembro, o FMI concedeu um empréstimo de US\$ 57 bilhões à Coreia do Sul, tendo em vista o caráter abrangente assumido pela crise asiática – ao contrário da crise mexicana, que acabou confinada, nos seus efeitos, à América Latina (FILGUEIRAS, 2006, p. 136).

Com a nova crise, decerto a balança de pagamentos brasileira seria afetada, pois haveria fuga dos capitais especulativos. Resultado: queda acumulada de 13% nas reservas internacionais em dezembro. Em 1997, a balança de pagamentos acumulou perda de 168,42% em seu fechamento anual em relação ao ano anterior, levando-a a apresentar déficit de 7,8% – contra um superávit de 11,4% de 1996. As perdas foram causadas sobretudo pela Balança Comercial, que aumentou seu déficit em 48,21%. O gráfico a seguir apresenta a trajetória de balanço de pagamentos no período 1995-2003 para os meses selecionados.

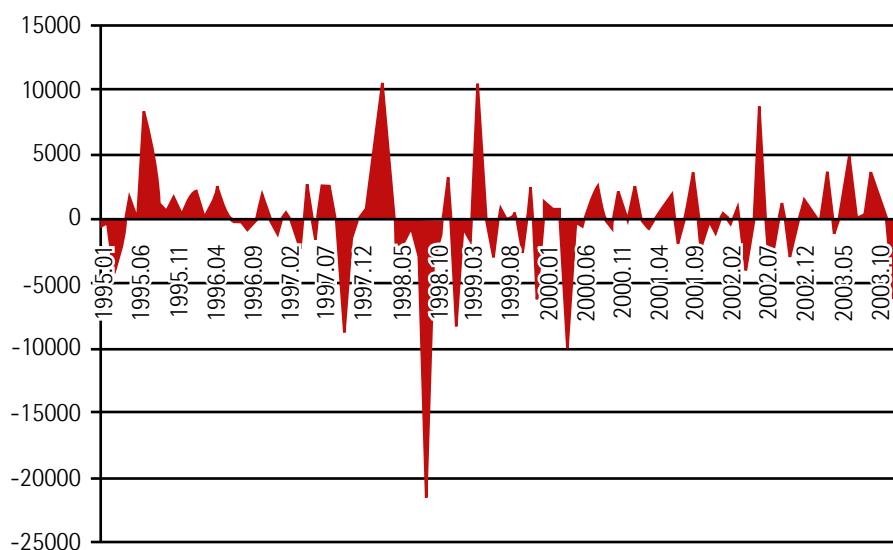


Figura 36 – Balanço de pagamentos x tempo (em milhões de dólares)

A tabela a seguir demonstra os resultados das diversas contas do balanço de pagamentos do Brasil no período 1996-1998.

Tabela 17

Balança de Pagamentos Brasileiro (1996-1998) Saldo em (US\$ bilhões)			
Ano	1996	1997	1998
1 Balança de transações correntes			
1.1 Balança comercial			
Exportações	47,7	53	51,1
Importações	-53,3	-61,3	-57,5
Saldo	-5,6	-8,3	-6,4
1.2 Balança de serviços			
Juros	-8,8	-9,5	-11,4
Lucros e dividendos	-2,8	5,4	-6,9
Outros serviços	-8,8	-11	-10
Saldo	-20,4	-25,9	-28,3
1.3 Transferências unilaterais			
Saldo	2,4	1,8	1,5
Saldo da balança de transações correntes (1+ 2 + 3)			
Saldo	-23,6	-32,4	-33,2
2 Balança de capitais			
Investimentos	10,8	19	28,9
Empréstimos	23,2	6,8	0,8
Amortizações			
Saldo	34	25,8	29,7
3 Erros e omissões			
Saldo	1	-1,2	-0,1
4 Superávit (+) ou déficit (-)			
Saldo	11,4	-7,8	-3,6

Fonte: Gonçalves (2010), p. 51.

A questão a ser feita é: qual seria a atitude a ser tomada pelo governo sem que fosse necessário abrir mão da política cambial vigente? Novamente, aumento da taxa de juros, que indicaram 43% ao ano, facilitando o ingresso de capitais. Como se não bastasse, o governo ainda anuncia o Pacote 51. Sobre este, Filgueiras (2006, p. 137) acentua o seguinte:

Entre as principais medidas anunciadas, destacavam-se, no âmbito das despesas, a demissão de 33 mil funcionários públicos não estáveis da União, a suspensão do reajuste salarial do funcionalismo público, a redução em 15% dos gastos em atividades e o corte de 6% no valor dos projetos de investimento – ambos para 1998. Do lado das receitas, sobressaíam-se o aumento das alíquotas do Imposto de Renda de Pessoa Física em 10% e a redução das deduções, a elevação das alíquotas incidentes sobre automóveis e a elevação dos preços dos derivados de petróleo e o álcool.



Saiba mais

O Pacote 51 possuía 51 medidas econômicas que seriam tomadas pelo governo para atenuar os efeitos da crise que enfrentava. Leia:

GOVERNO aumenta impostos e anuncia demissões para equilibrar caixa. *Diário de Cuiabá*, Mato Grosso, 11 nov. 1997. Disponível em: <<http://www.diariodecuiaba.com.br/arquivo/111197/economia2.htm>>. Acesso em: 7 jan. 2018.

Os reflexos iniciais do pacote produziram resultados positivos nas reservas internacionais, pois além do aumento da taxa de juros brasileira, o FMI emprestou dinheiro aos países asiáticos que estavam em crise, tranquilizando o mercado internacional. Resolvido novamente o desequilíbrio externo, a questão fiscal da economia doméstica ainda era preocupante. Então, o governo promove outro ajuste, assinalando que o regime fiscal buscado desde 1993 ainda não estava concluído. Os primeiros efeitos da crise já se fazem perceber no Brasil. O desaquecimento da economia provoca queda de 0,51% do PIB no último trimestre de 1997 – comparado ao trimestre anterior. O desemprego se alastra em 1998 como resposta às novas elevações nas taxas de juros e dos déficits gêmeos. Os indicadores para 1998 não eram dos melhores, pois o governo acabara de fazer ajustes para superar a crise asiática, e antes mesmo que a economia se recuperasse por completo, desponta mais uma crise no mercado financeiro internacional, que leva o governo a uma nova intervenção já no segundo semestre de 1998 – devido à instabilidade no mercado financeiro da Rússia (FILGUEIRAS, 2006; GONÇALVES, 2010).

Nesse contexto, outro pacote é adotado pelo governo em setembro de 1998.

A resposta da política econômica do governo foi a mesma de sempre: em setembro, elevação da taxa de juros básica de 19% para 29% e, logo depois, para 49% – depois da concessão de facilidades tributárias para o capital estrangeiro – e, em outubro, um novo pacote fiscal, para o período de 1999-2001, com cortes de despesas e, principalmente, elevação de impostos – o denominado Programa de Estabilidade Fiscal, que se constituiria na base do acordo feito imediatamente após com o FMI. Antes, contudo, ainda para 1998, anunciou as seguintes medidas: cortes nos gastos orçamentários federais equivalentes a 1,5% do PIB do quarto trimestre; corte equivalente a 0,3% do PIB desse mesmo trimestre em gastos já autorizados de investimentos pelas estatais federais; redução nos desembolsos de empréstimos pelos bancos federais aos estados e municípios; adoção de uma meta obrigatória para o superávit primário do Governo Federal, além da criação de uma comissão interministerial de alto nível, responsável pela garantia de consecução dessas metas (FILGUEIRAS, 2006, p. 139).

É possível dizer que a previdência social, notadamente a pública, seria a responsável pelo desempenho ruim dos resultados fiscais do setor público. Assim, o Programa de Estabilidade Fiscal (PEF) fixa metas

de superávit orçamentário de 2,6% do PIB para 1999, 2,8% para 2000 e 3% para o ano seguinte. As metas para o superávit primário seriam de 1,8%, 2% e 2,3% do PIB para os anos de 1999, 2000 e 2001, respectivamente. Ademais, houve uma projeção de redução dos gastos públicos de R\$ 8,7 bilhões para o ano de 1999. Para ampliar as receitas, o governo subiu os impostos mais uma vez, elevando a CPMF e a Cofins; ainda aumentou a contribuição para o plano de aposentadoria do setor público e criou a contribuição para inativos (GONÇALVES, 2010).

Os esforços orçamentários não deveriam gerar resultados positivos somente do ponto de vista da União. Estados e municípios também deveriam contribuir, cada um a sua maneira, mudando seu resultado primário de déficit de 0,4% do PIB em 1998 para um superávit de igual magnitude em 1999 e para 0,5% do PIB em 2000 e 2001. Com isso, foi criada a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) – Lei Complementar nº 101 (BRASIL, 2000), prevendo que estados e municípios não poderiam mais se endividar nem refinarciar suas dívidas junto ao Governo Federal (NASCIMENTO, 2014).

O objetivo dessa política, mais uma vez, foi o mesmo de sempre: de um lado, conseguir superávits primários nas contas públicas e, de outro, reduzir o nível de atividade econômica, buscando uma redução dos déficits na balança comercial através da diminuição das importações e do incitamento às exportações. Tudo isso para tentar demonstrar ao capital financeiro internacional a capacidade do País para pagar as suas dívidas externa e interna (FILGUEIRAS, 2006, p. 140).

Faltando poucas semanas para as eleições presidenciais de 1998, o governo brasileiro começou a negociar um acordo com o Fundo Monetário Internacional para poder enfrentar um quadro externo muito adverso, caracterizado pelo esgotamento da disposição do resto do mundo em continuar a financiar déficits em conta-corrente na ordem de US\$ 30 bilhões. Isso, por sua vez, estava gerando uma fuga de capitais, porque o temor de uma desvalorização vista como iminente estimulava a troca de R\$ por US\$ antes que ocorresse a mudança cambial ou adoção de algum tipo de controle de capitais (GIAMBIAGI *et al.*, 2016).

Até então, os ajustes promovidos no segundo semestre de 1998 tinham como objetivo conquistar a estabilidade econômica para os próximos três anos, e não apenas para o ano vigente. Para que o acordo com o FMI fosse concretizado – diga-se, o Brasil não entrar em moratória –, o governo deveria tomar algumas atitudes comprobatórias: capacidade de pagamento da dívida que viria a fazer e da dívida interna, que já era bem expressiva – devido à política monetária contracionista de juros elevados (GONÇALVES, 2010). O acerto das contas internacionais era novamente urgente, pois em outubro de 1998 o déficit em transações correntes atingira 4,4% do PIB e fechara o ano com um déficit de 33,2 bilhões, resultando em perda de 24,55% das reservas internacionais em 1998.

No novo acordo, que foi firmado em 2 de dezembro de 1998, o Brasil se compromete com a manutenção do regime cambial, prosseguir com a abertura comercial, acelerar as privatizações, realizar um ajuste fiscal para os próximos três anos, assumindo metas na obtenção de superávits fiscais e primários, bem como quanto ao pagamento de juros. O principal ponto do acordo foi o de diminuir o déficit nominal, que atingia mais de 8% do PIB em 1998, para 4,7% do PIB em 1999. Nesse sentido, os gastos com os juros da dívida também deveriam ser revistos e seus limites jogados para baixo (FILGUEIRAS, 2006).

Conforme Giambiagi *et al.* (2016, p. 176),

O Fundo coordenou os esforços de apoio ao Brasil mediante a organização de um pacote de ajuda externa, somando US\$ 42 bilhões. Desses, US\$ 18 bilhões seriam do FMI e o restante de outros organismos multilaterais e de diversos governos, entre eles os Estados Unidos, a Grã-Bretanha, a Itália, a Alemanha, a França, o Japão e a Espanha. Esse primeiro acordo contemplava um importante aperto fiscal, com o superávit primário passando de 0,0% do PIB em 1998 para 2,6% do PIB em 1999, e 2,8% e 3,0% do PIB em 2000 e 2001, respectivamente.

Vejamos os pontos que faziam parte do compromisso do governo brasileiro nesse acordo:

- a) As reservas não poderiam cair abaixo de US\$ 20 bilhões líquidos – o total de reservas, excluindo as parcelas do empréstimo já adiantadas –, devendo-se informar ao FMI, diariamente, o seu valor.
- b) O déficit nominal, em 1998, deveria ficar em R\$ 72,8 bilhões, reduzindo-se para R\$ 42,6 bilhões em 1999.
- c) O déficit em transações correntes, para 1998, deveria atingir 4,2% do PIB.
- d) A liberação da segunda parcela do FMI, em fevereiro de 1999, estaria condicionada à aprovação do ajuste fiscal pelo congresso.
- e) Durante o período de vigência do acordo, o país teria de demonstrar, por seis vezes, que estaria cumprindo o que prometeu – condição essencial para a liberação dos recursos acordados (FILGUEIRAS, 2006, p. 144).

Apesar de necessário diante dos dados até então produzidos pela economia, o acordo não foi bem-aceito pela comunidade econômica e dois grandes obstáculos se revelaram, de alguma forma, insuperáveis. O primeiro diz respeito ao ceticismo com que foi recebido pelo mercado, que já não acreditava que a política de câmbio valorizado seguiria com folga. O segundo remete, por parte do Congresso, à rejeição da cobrança de contribuição previdenciária dos servidores públicos inativos, medida esta que já havia sido anunciada quando dos ajustes efetuados ainda em 1998. Tal medida foi rejeitada pelo Congresso nos últimos dias de 1998, dando a ideia de que o governo não conseguiria ter apoio para a efetivação de suas propostas. Resultado: novamente há pessimismo externo, o que acelera a perda das divisas internacionais. Houve semanas em que a queda de reservas chegou, em certos dias, entre US\$ 500 milhões a US\$ 1 bilhão (GIAMBIAGI *et al.*, 2016).

No tocante a todo o primeiro período da economia brasileira sobre a regência de FHC, vale destacar o que analisa Bresser-Pereira (2003, p. 337):

A definição da alta inflação como o principal inimigo a ser enfrentado foi um grave erro de agenda. Ao invés de entender, como deveria tê-lo feito,

que o Plano Real se consumara com a reforma monetária de 1º de julho de 1994, ou, no máximo, nos seis meses seguintes, pretendeu continuar com ele. Embora essa estratégia pudesse ser politicamente atrativa, era incompetente em termos de política econômica. Ao adotá-la, o governo ignorou que a neutralização da inércia inflacionária operada pelo Plano Real, a eliminação de quase toda indexação de preços e a abertura comercial que tornara os preços locais dos bens comercializáveis expostos à competição externa já haviam logrado reduzir a taxa de inflação do país para níveis aceitáveis, de forma que, embora a inflação continuasse a merecer atenção, eram outros os desafios a serem enfrentados. Os dois principais inimigos, agora, a partir do Plano Real, eram o câmbio valorizado e a alta taxa de juros – irmãos gêmeos, conforme nos ensina a boa teoria macroeconômica.

O autor continua:

O câmbio valorizado leva ao aumento do consumo e à diminuição da poupança interna, e, afinal, ao desequilíbrio e à crise de balanço de pagamentos; a alta taxa real de juros dificulta os investimentos, promove o desequilíbrio fiscal e acaba em crise financeira, quando os credores se dão conta de que as altas taxas de juros, ao invés de sinal de austeridade monetária, estão ameaçando a capacidade de o Estado honrar sua dívida interna. Tudo isto, porém, foi ignorado, e a equipe econômica liderada pelo ministro Pedro Malan manteve o câmbio gravemente sobrevalorizado e a taxa de juros artificialmente alta entre 1995 e 1998 (BRESSER-PEREIRA, 2003, p. 337-338).

8.4.3 Fernando Henrique Cardoso – segundo mandato (1999–2002)



Figura 37 – Fernando Henrique Cardoso no dia em que foi reeleito

O novo acordo com o FMI oferece à economia brasileira certa calma, mas passageira, garantindo a reeleição de Fernando Henrique Cardoso (1999-2002). A estabilidade da moeda vinha sendo preservada e naquele momento era o que importava à sociedade. Mesmo com baixo crescimento econômico, média de 2,1% no período de 1994-1998, e uma disparada nas taxas de desemprego, o período serviu de trunfo para o governo (PAULINO, 2010, p. 302).

A sobrevida que o acordo com o FMI deu à âncora cambial foi curta. Depois da queda do México, em 1994, da Tailândia, da Indonésia, das Filipinas e da Coreia do Sul, em 1997, e da Rússia, em 1998, o Brasil era a bola da vez. Em janeiro de 1999, o ataque especulativo contra o Real intensificou-se; o governo tentou resistir. Em pouco mais de uma semana, o Banco Central vendeu 3 bilhões de dólares na tentativa de sustentar a cotação do Real. Tentou manobrar para segurar o câmbio, modificando o sistema de bandas de flutuação, mas não conseguiu e, finalmente, em 13 de janeiro de 1999, o mercado impôs a flutuação do Real, pois o Brasil encontrava dificuldades para manter a política cambial dos últimos anos. Mesmo com a liberação da primeira parcela dos recursos do FMI equivalente a US\$ 9,324 bilhões, a fuga de capitais continuou a ocorrer devido à desconfiança dos investidores quanto às incertezas do mercado internacional (FILGUEIRAS, 2006, p. 186-187).

Para Bresser-Pereira (2003, p. 338),

Em janeiro de 1999, depois de uma longa luta interna dentro do governo, o presidente da República, contrariando seu ministro da Fazenda, decidiu deixar flutuar o câmbio. A decisão corajosa revelou-se sábia. Depois de uma necessária elevação da taxa de juros, esta começou a ser sistematicamente reduzida pelo novo presidente do Banco Central.

Com a nova crise cambial, há troca na Presidência do Banco Central: sai Gustavo Franco, entra Armínio Fraga Neto. Após organizar nova equipe econômica, procede aos anúncios das medidas emergenciais a serem adotadas: elevação da taxa básica de juros e início dos estudos para a adoção do sistema de metas de inflação, que passa agora a ser a "nova" âncora do programa de estabilização.



Saiba mais

Antes de Armínio Fraga Neto ser anunciado como presidente do Banco Central, Francisco Lopes esteve por apenas duas semanas no lugar que fora ocupado por Gustavo Franco. Saiba mais:

O DESABAFO de Chico Lopes. *Dinheiro*, 24 maio 2013. Disponível em: <<http://www.istoedinheiro.com.br/noticias/negocios/20130524/desabafo-chico-lopes/3013.shtml>>. Acesso em: 4 jan. 2018.

Nakatani e Oliveira (2010, p. 33) explicam essa nova fase do Real:

[...] o Plano Real, após as turbulências que se seguiram à insuficiente correção da banda cambial no início de janeiro de 1999, passou a se apoiar nos seguintes pilares:

- a) câmbio flutuante, com plena mobilidade de capitais;
- b) regime de metas inflacionárias, com autonomia operacional do Bacen para garantir seu resultado;
- c) estabelecimento de metas para os superávits fiscais primários, com o objetivo de evitar o crescimento da dívida pública.

Antes, o teto do regime cambial era de 1 R\$ / 1 US\$, agora passa para um sistema de bandas, elevando a taxa para R\$ 1,32 / 1 US\$. Contudo, esse teto foi mantido por apenas dois dias. Em 15 de janeiro, o governo admite que o melhor a ser feito era deixar o câmbio flutuar de vez. Tomou essa medida devido à falta de aporte financeiro para intervir na cotação da moeda estrangeira diariamente, e também para cumprir uma das cláusulas do acordo com o FMI: manter o mínimo de US\$ 20 bilhões de reservas em caixa (GIAMBIAGI; ALÉM, 2008). A tabela a seguir acentua os saldos de reservas internacionais mantidos no período 1999-2001.

Tabela 18

Reservas Internacionais Saldo em (US\$ Bilhões)			
Referência	1999	2000	2001
Janeiro	35.177	36.771	35.347,71
Fevereiro	34.643	37.590	35.399,93
Março	32.873	38.429	34.407,13
Abril	43.380	28.031	34.652,98
Maio	43.362	27.888	35.445,66
Junho	40.417	27.381	37.308,03
Julho	41.346	28.625	35.332,50
Agosto	41.126	30.978	36.263,47
Setembro	41.943	31.154	40.036,91
Outubro	39.255	30.239	37.481,45
Novembro	41.379	32.477	37.220,36
Dezembro	35.554	32.949	35.844,12

Fonte: Gonçalves (2010, p. 59).

Nessas circunstâncias, a taxa de câmbio no fim de janeiro alcança o patamar de R\$ 1,98, dando continuidade à desvalorização do Real, que em fevereiro chegou a R\$ 2,06 e atingiu um pico de R\$ 2,16 em março (GIAMBIAGI; ALÉM, 2008).

No tocante à nova política cambial, o câmbio semifixo dá lugar ao flutuante. Passa a ser determinada pelas forças de mercado e interação dos agentes no mercado cambial, sem que o Banco Central efetuasse alguma interferência, a não ser pelo lado da política monetária – para garantir as metas de inflação –, bem como pelo lado fiscal – quanto aos superávits primários. Para Filgueiras (2006), a situação de oscilação na cotação do dólar e sua tendência à desvalorização origina-se em especial por causa do acordo firmado com o FMI em dezembro de 1998, que limitava o uso das reservas como instrumento de intervenção no mercado de câmbio. Vejamos os motivos que causaram a depreciação do Real e os impactos gerados por essa elevação do preço do dólar em 1999.

De um lado, a não renovação das linhas de crédito para exportações das empresas brasileiras e a falta de reação das exportações dificultavam a entrada de dólares e, de outro, saíam dólares em razão do vencimento de dívidas das empresas brasileiras no exterior. A continuada elevação do dólar teve impactos negativos em diversas direções: estimulou a especulação, com os especuladores adiando a troca de dólares; intensificou o receio de uma moratória das dívidas externas e interna; pressionou a inflação e agravou as expectativas de um cenário recessivo, em virtude da manutenção de elevadas taxas de juros (FILGUEIRAS, 2006, p. 191).

Nesse quadro, foi necessário rever o acordo com o FMI para frear os efeitos negativos da alta do dólar e favorecer, novamente, mais ingressos de capital no País. Em março, o governo adotou algumas medidas a fim de atrair capital especulativo. Destacamos as principais ações tomadas:

- redução do IOF de 2,5% para 0,5%, para operações de renda fixa e operações entre os bancos nacionais e estrangeiros;
- aumento do IOF de 2,0% para 2,5%, em compras realizadas com cartão de crédito no exterior;
- aumento da taxa de juros para 45% ao ano (FILGUEIRAS, 2006, p. 193).

Com tais medidas, a cotação do dólar chega a R\$ 1,72 no fim do mês, o que permite o início de queda da taxa de juros ao longo do ano e em cada uma das reuniões do Copom.

Tabela 19

Evolução da Taxa de Juros Selic (1999-2001)					
Reunião	Período de vigência	Taxa Selic (% ao a.a)	Reunião	Período de vigência	Taxa Selic (% ao a.a)
1	19/01/99 – 04/03/99	37,34	22	20/04/00 – 24/05/00	18,55
2	05/03/99 – 24/03/99	44,95	23	25/05/00 – 20/06/00	18,39
3	25/03/99 – 05/04/99	41,96	24	21/06/00 – 07/07/00	17,34
4	06/04/99 – 14/04/99	39,42	25	10/07/00 – 19/07/00	16,96

5	15/04/99 – 28/04/99	33,92	26	20/07/00 – 23/08/00	16,51
6	29/04/99 – 07/05/99	31,91	27	24/08/00 – 20/09/00	16,54
7	10/05/99 – 12/05/99	29,53	28	21/09/00 – 18/10/00	16,60
8	13/05/99 – 19/05/99	26,96	29	19/10/00 – 22/11/00	16,56
9	20/05/99 – 08/06/99	23,36	30	23/11/00 – 20/12/00	16,38
10	09/06/99 – 23/06/99	21,92	31	21/12/00 – 17/01/01	15,76
11	24/06/99 – 28/07/99	20,88	32	18/01/01 – 14/02/01	15,19
12	29/07/99 – 01/09/99	19,51	33	15/02/01 – 21/03/01	15,20
13	02/09/99 – 22/09/99	19,52	34	22/03/01 – 18/04/01	15,84
14	23/09/99 – 06/10/99	19,01	35	19/04/01 – 23/05/01	16,30
15	07/10/99 – 10/11/99	18,87	36	24/05/01 – 20/06/01	16,76
16	11/11/99 – 15/12/99	18,99	37	21/06/01 – 18/07/01	18,31
17	16/12/99 – 19/01/00	19,00	38	19/07/01 – 22/08/01	18,96
18	20/01/00 – 16/02/00	18,87	39	23/08/01 – 19/09/01	19,04
19	17/02/00 – 22/03/00	18,88	40	20/09/01 – 17/10/01	19,07
20	23/03/00 – 28/03/00	18,94	41	18/10/01 – 21/11/01	19,05
21	29/03/00 – 19/04/00	18,60	42	22/11/01 – 19/12/01	19,05
Taxa média diária de juros, anualizada com base em 252 dias úteis.					

Fonte: Gonçalves (2010, p. 61).

As metas fiscais do acordo com o FMI e que foram revistas estão na tabela a seguir.

Tabela 20

Acordo com FMI – Metas de superávit primário (%PIB)					
Composição		Governo Central	Estados e Municípios	Empresas e estatais	Total
1999	PIB Original	2,30	0,40	0,40	3,10
	PIB Revisto (a)	2,11	0,37	0,37	2,85
2000	PIB Original	2,65	0,50	0,10	3,25
	PIB Revisto (a)	2,48	0,47	0,09	3,04
2001	PIB Original	2,60	0,65	0,10	3,35
	PIB Revisto (a)	2,39	0,60	0,09	3,08
(a) Refere-se aos percentuais modificados em razão da revisão da série histórica do PIB nominal em 2007.					

Fonte: Gonçalves (2010, p. 61).

De acordo com Nakatani e Oliveira (2010, p. 33),

O fechamento do acordo com o FMI para o triênio 1999-2001, com a implementação de programas de conteúdo fortemente recessivo, colocou como exigência o compromisso do País com a geração de superávits primários do setor público [...] para controlar/estancar o crescimento da

relação dívida-PIB, e permitiu o retorno gradativo – mas nem por isso confiante – dos investidores, tornando a situação de novo e razoavelmente administrável no último ano, embora com firmes obstáculos colocados para o crescimento econômico, condicionado aos resultados obtidos na balança comercial e no *front* inflacionário.

Importantes reformas foram adotadas com o intuito de diminuir o ainda recorrente déficit público. Houve reforma parcial da Previdência Social em 1999, aumentando o tempo de contribuição para o trabalhador fazer jus ao benefício da aposentadoria. Em 2000, o Congresso aprova a Lei da Responsabilidade Fiscal (LRF), que fixa compromissos nos três níveis de governo, e todos teriam de seguir regras rígidas e controlar seus gastos (GIAMBIAGI; ALÉM, 2008).

Quanto à reforma da Previdência, vale destacar o excerto a seguir:

A reforma da Previdência se deu em duas etapas. Na primeira, através da Emenda Constitucional nº 20, de 1998, estabeleceu-se uma idade mínima para os novos entrantes na administração pública, e ampliou-se a necessidade de tempo de contribuição para quem já estava na ativa, além de "desconstitucionalizar" a fórmula de cálculo das aposentadorias do INSS (referentes, portanto, aos trabalhadores do setor privado). Na segunda, mediante a Lei nº 9876/99, aprovou-se o "fator previdenciário" para o INSS. Conforme essa lei, as novas aposentadorias concedidas por esse instituto aos antigos trabalhadores do setor privado passariam a ser calculadas em razão da multiplicação da média dos 80% maiores salários de contribuição a partir de julho de 1994 – para evitar questionamentos acerca de como indexar os valores anteriores ao Plano Real – por um fator previdenciário tanto menor quanto menores fossem o tempo de contribuição e a idade de aposentadoria (GIAMBIAGI *et al.*, 2016, p. 182).



Saiba mais

Quanto à reforma da Previdência, leia:

SILVA, A. A. A reforma da Previdência Social Brasileira entre o direito social e o mercado. *São Paulo em Perspectiva*, 18(3), p. 16-32, 2004. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/spp/v18n3/24775.pdf>>. Acesso em: 4 jan. 2018.

A Lei de Responsabilidade Fiscal é adotada em um período de redemocratização e descentralização do Estado brasileiro. O intuito era transformar a gestão pública o mais próxima possível da gestão privada em termos de eficiência administrativa. Assim, a Lei tornou-se a principal norma a ser observada pelos gestores públicos na administração patrimonial e financeira governamental nas três esferas de

Poderes no País. Também fixa normas de finanças públicas voltadas à responsabilidade na gestão fiscal, mediante ações para prevenir riscos e corrigir desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, destacando-se o planejamento, o controle, a transparência e a responsabilização como premissas básicas. A Lei Complementar criou uma série de procedimentos fiscais e orçamentários a fim de padronizar a apresentação das informações sobre as receitas e despesas fiscais no Brasil. Além disso, fez uma série de condicionamentos com o objetivo de conter os desperdícios e os dispêndios destituídos de amparo financiador (BRASIL, 2000).



Saiba mais

Para saber mais sobre a Lei Complementar nº 101, consulte:

BRASIL. *Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000*. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em: 13 jan. 2018.

Conforme Riani (2012, p. 166),

A Lei de Responsabilidade Fiscal criou dois índices básicos: um relacionado com os gastos com pessoal e outro com o estoque da dívida pública. Em relação aos gastos com pessoal, criaram-se índices relacionando-os com a receita corrente líquida de acordo com o nível e com os poderes. Na esfera estadual, o limite máximo fixado foi de 60%, composto da seguinte forma: 2% para o Ministério Público, 3% para o Legislativo, incluindo o Tribunal de Contas do Estado, 6% para o Judiciário, 49% para o Executivo. Na esfera municipal, o limite fixado foi também de 60%, assim distribuído: 6% para o Legislativo, incluindo o Tribunal de contas do Município, 54% para o Executivo. Na esfera federal, o limite fixado foi de 50%, assim dividido: 40,9% para o Executivo, 6% para o Judiciário, 2,5% para o Legislativo, 0,6% para o Ministério Público.

Quanto à dívida pública, apresenta a seguinte divisão:

- União: o limite máximo de endividamento corresponderá a 3,5 vezes a receita corrente líquida anual.
- Estados: o limite máximo de endividamento corresponderá a 2,0 vezes a receita corrente líquida anual.
- Municípios: o limite máximo de endividamento corresponderá a 1,2 vezes a receita corrente líquida anual (RIANI, 2012, p. 166).



Saiba mais

Leia mais sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal:

CATAPAN, A.; BERNARDONI, D. L.; CRUZ, J. A. W. *Planejamento e orçamento na Administração Pública*. São Paulo: Ibpx, 2006.

Como um código de conduta para os administradores públicos de todo o País, a LRF brasileira teve quatro fontes de inspiração em sua construção. Uma delas foi o Fundo Monetário Internacional e suas recomendações de gestão pública em todo o mundo, em especial no quesito transparência nas contas públicas. Outro exemplo veio da Nova Zelândia e seu *Fiscal Responsibility Act*, que enfatizava limites e restrições quanto aos gastos públicos. A Comunidade Econômica Europeia e sua definição de metas estáveis na relação dívida/PIB também foi considerada. Por fim, mas não menos importante, o *Budget Enforcement Act* do governo americano, que trata da administração financeira orçamentária (NASCIMENTO, 2014; MATIAS-PEREIRA, 2012).

No tocante aos instrumentos de controle da LRF, temos: o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual. Assim, a LRF busca o reforço do papel da atividade de planejamento e vinculação entre as atividades de planejamento e de execução do gasto público. Outra questão de extrema importância apontada pela LRF é a transparência a ser alcançada tanto pela publicação de tais documentos quanto pela participação da sociedade. Para tanto, Nascimento (2014, p. 217) ressalta que diversos mecanismos foram instituídos pela LRF, entre eles:

- a participação popular na discussão e na elaboração dos planos e orçamentos;
- a disponibilidade das contas dos administradores, durante todo o exercício, para consulta e apreciação pelos cidadãos e instituições da sociedade;
- a emissão de relatórios periódicos de gestão fiscal e de execução orçamentária, igualmente de acesso público e ampla divulgação.

Giambiagi e Além (2008, p. 182) revelam que o ajuste fiscal de 1999 foi beneficiado por alguns fatos. Vejamos quais são:

- a majoração da alíquota da CPMF, de 0,20% para 0,38% do valor das transações financeiras;
- a eliminação, até 2002, da possibilidade de fazer certas deduções tributárias por parte das pessoas jurídicas, possibilidade essa que existia até 1998 e cuja suspensão temporária a partir de 1999 – inclusive – implicou um "delta" de receita da ordem de 0,3% do PIB;

- a receita de concessões, ainda de 0,9% do PIB em 1999 – mesmo nível que em 1998 – e 0,4% do PIB em 2000;
- a permissão, em 1999, para as empresas acertarem as suas dívidas com o fisco, sem o pagamento de multas, o que permitiu uma cobrança de atrasados equivalente a aproximadamente 0,5% do PIB naquele ano.

Os resultados alcançados com o ajuste não são provenientes apenas da política econômica até então adotada. Segundo Filgueiras (2006), o controle da inflação pode ser explicado, em parte, pelo crescimento de 6% do produto agrícola no primeiro semestre de 1999. Nesse ano o governo ainda conseguiu um leve crescimento do PIB. Logo após expressiva elevação no endividamento do setor público no período 1994-1998, registra-se novo aumento em 1999, mesmo com superávit primário de 2,92% do PIB. Em 2000, a relação dívida-PIB mantém-se estável, 45%-50%, sendo beneficiada pelo crescimento de 4,3% do PIB e pelo comportamento favorável do câmbio e dos juros (BRESSER-PEREIRA, 2003).

A balança comercial brasileira, que sempre teve déficits desde o início do Plano Real, passou a apresentar superávit após o fim da âncora cambial. No primeiro mandato de FHC, houve déficit, em média, de US\$ 24,4 bilhões; no segundo mandato, o acumulado do superávit chegou a US\$ 13,9 bilhões. Os dados demonstram o quanto o uso da âncora cambial, aliada à abertura comercial indiscriminada, elevou a dívida externa do País, elevando os gastos do governo com o serviço de juros da dívida pública (GONÇALVES, 2010).



Observação

À época, o desempenho da balança comercial ajudou a diminuir o déficit na balança de pagamentos. Contudo, o déficit público e a relação dívida/PIB apresenta elevação ano a ano.

Com a taxa de inflação relativamente administrada com o regime de metas, taxa de juros em patamares mais baixos do que os vivenciados no período anterior à liberação do câmbio, política fiscal baseada na definição de superávit primário e câmbio flutuante, havia maior margem de manobra para o governo em caso de novas necessidades intervencionistas do ponto de vista da política econômica. É o que destacam Giambiagi e Além (2008, p. 186).

Esse tripé, composto de austeridade fiscal – câmbio flutuante – metas de inflação, permite enfrentar os principais desequilíbrios que em épocas anteriores tinham interrompido o crescimento da economia brasileira, gerando crises econômicas importantes, algumas vezes acompanhadas por crises políticas. Com efeito, se a dívida pública ameaçasse aumentar de forma muito intensa, o governo reagiria aumentando o superávit primário; se houvesse problemas no balanço de pagamentos, o câmbio se ajustaria à nova situação; e se a inflação excedesse a meta, o Banco Central teria que elevar a taxa de juros. O sistema teria então mecanismos de retorno ao

equilíbrio que permitiriam pavimentar o terreno para uma economia mais ordenada que a das décadas anteriores.

Em 2001, a economia nacional é afetada por uma conjugação de eventos. Crise de energia elétrica, o chamado apagão, os efeitos negativos da crise argentina e os atentados terroristas de 11 de setembro nos Estados Unidos. Mais uma vez a trajetória de crescimento da economia brasileira é interrompida, e os juros domésticos voltam a apresentar tendência de crescimento, o que foi causado pela subtração de ingresso de capitais no Brasil – o mercado financeiro internacional tinha muitas incertezas.

O primeiro grande problema do ano foi a crise argentina, pois o país adotou uma política macroeconômica de manutenção da paridade e conversibilidade do peso com o dólar. Como o regime era de câmbio sobrevalorizado, há déficits comerciais e da balança de pagamentos em trajetória ascendente, mostrando aos investidores que a Argentina não conseguiria honrar seus compromissos em dólar. Resultado: fuga de capitais em dólares. Então, o Banco Central argentino, em meados de 2001, abandona a paridade e declara a moratória da dívida.



Lembrete

Os argentinos até o momento poderiam ter dólares em suas contas-correntes em bancos argentinos. Quando a conversibilidade de um dólar por um peso acaba, os correntistas não tinham mais acesso a todo o dinheiro em suas contas, causando recessão na economia argentina.

Martins (2010) destaca que a Argentina era, até a crise, o segundo maior parceiro comercial do Brasil e seu maior parceiro no Mercosul. Depois, as exportações brasileiras para lá declinam, e o mercado internacional vê risco no Brasil. Os investidores passaram a exigir um prêmio maior para os títulos brasileiros para continuar com os negócios no País. No entanto, os investimentos diretos estrangeiros apresentam retração no período 1999-2001. Em todo o ano de 2001, os investimentos diretos têm queda em comparação a 2000, ocasionando queda no PIB potencial do Brasil para 2001. Para piorar, houve o apagão e a crise americana – derivada dos ataques terroristas às torres gêmeas em 11 de setembro do mesmo ano.

Em que pese a diminuição no ingresso de capitais devido a turbulências no cenário internacional, o Brasil continua em sua trajetória de crescimento dos juros, ora por pressão, ora por opção. Segundo Bresser-Pereira (2003), a razão principal para a elevação na taxa de juros foi o cumprimento das metas para inflação. Isso desestabiliza a economia nacional, pois, junto à elevação dos juros, US\$ 8 bilhões foram vendidos ao mercado interno para baixar a taxa de câmbio, que, no início do ano, era de R\$ 2,40 e, em abril, R\$ 2,80 por dólar. Diante das desvalorizações mensais de 0,6% que vinham ocorrendo no sistema de bandas cambiais, a desvalorização significou, na prática, uma maxidesvalorização, pondo fim à âncora cambial e ao próprio Plano Real. Os anos seguintes foram de sucessivas crises no balanço de pagamentos, levando o Brasil a recorrer ao FMI novamente em 2001. O autor diz que o custo desse ajuste na taxa de câmbio foi elevado

Em termos do pagamento de juros pelo Estado brasileiro, que subiu de 8,54% para 13,51% do PIB [...]. Foi alto porque contribuiu para atrasar a recuperação dos elevados superávits comerciais de que o país necessita para ter crédito. E porque, devido a esses dois fatos, acentuou a desconfiança dos credores, que em 2002 já viam como provável a eleição de um candidato de esquerda como Lula para a Presidência da República, contribuindo para nova crise cambial ameaçar o país nesse ano, e que só foi mantida sob relativo controle graças a novo acordo com o FMI. Em decorrência da crise, entretanto, a taxa de câmbio, que fora mantida baixa artificialmente graças à taxa de juros elevada, voltou a subir, para próximo de R\$ 4,00 por dólar. Era o mercado que cobrava sua conta e produzia um *overshooting* – embora a taxa de juros continuasse em níveis exorbitantes (BRESSER-PEREIRA, 2003, p. 342-343).

O que dizer sobre a crise do apagão, a crise da energia elétrica? À época, o Brasil concentrava seu sistema de geração de energia nas hidrelétricas, ou seja, muito dependente de reservas de água. No meio de 2001, a situação era bastante complicada: a maioria dos reservatórios de água estavam bem abaixo do desejável. Em março, os reservatórios na região Sudeste e Centro-Oeste trabalhavam com apenas 30% de sua capacidade. Giambiagi (2011, p. 179) salienta ser essa uma crise anunciada, independentemente das condições climáticas. Vejamos seus argumentos:

A rigor, as raízes dessa crise tinham sido plantadas em anos anteriores, porque o governo programou uma privatização completa das usinas hidrelétricas, que acabou não ocorrendo. Prevendo que as empresas seriam privatizadas, o governo não ampliou os investimentos, esperando que o setor privado o fizesse. Porém, a venda das empresas não ocorreu e, portanto, não houve grandes inversões em novas obras no setor, nem estatais, nem privadas, com exceção da conclusão das obras em curso. Enquanto isso, o consumo de energia elétrica continuava aumentando, em um contexto marcado por grandes inovações tecnológicas e dos hábitos de consumo – massificação do uso de computadores, multiplicação do número de aparelhos de TV nas residências, uso intensivo de aparelhos de *freezer* etc.

Para manter o fornecimento tanto de água quanto de energia, o governo adota uma política de racionamento do uso da energia, obrigando as empresas e o povo a diminuir 20% de seu consumo em relação à média do ano anterior. Do contrário, incidiria sobre a conta uma penalidade monetária. Para se enquadrar no plano de maneira rápida, muitas instituições tiveram que diminuir sua produção ou ao menos deixar de aumentá-la. Com essa subtração, a renda nacional obviamente foi afetada, e o racionamento seguiu até o início de 2002.

O ano de 2001 ainda contou com o ataque terrorista de 11 de setembro nos Estados Unidos.

Eram quase 9h da manhã em Nova York quando um avião sequestrado por terroristas islâmicos teve sua rota desviada em direção a uma das torres do World Trade Center – um dos prédios mais altos do mundo. Inicialmente,

imaginou-se que se tratava de um acidente aéreo de grandes proporções, mas não de um ataque premeditado. Porém, quando cerca de 20 minutos depois um outro avião chocou-se contra a segunda torre do WTC, ficou claro que os Estados Unidos estavam sendo vítimas de atentados terroristas cuidadosamente planejados. Poucos minutos mais tarde, um terceiro avião, também sequestrado, foi jogado contra o Pentágono, a central de inteligência norte-americana, cuja sede fica próxima à capital do país, Washington D.C. Havia ainda um quarto avião, que acabou caindo na Pensilvânia antes de atingir seu alvo. Segundo as investigações feitas posteriormente, o plano dos terroristas era jogar a aeronave contra o Capitólio – a sede do Poder Legislativo dos EUA. Em Nova York, o choque dos aviões contra as torres do WTC desestabilizaram a estrutura dos edifícios, que caíram cerca de duas horas depois dos ataques. Antes disso, entretanto, uma cena desoladora foi transmitida ao vivo pelas televisões de todo o mundo: desesperadas, pessoas que estavam acima dos andares atingidos pelos aviões, sem terem como fugir dos prédios em chamas, jogavam-se do alto das torres. No fim, morreram elas, os bombeiros que haviam chegado ao WTC para socorrer os feridos pelo primeiro ataque, os passageiros dos quatro aviões, funcionários do Pentágono, inúmeras pessoas que trabalhavam nas torres gêmeas de Nova York, entre outros, em um total de quase 3 mil pessoas (ANGELO, 2011).

O que esperar em desempenho econômico diante desse quadro? Martins (2010) destaca que esse tipo de acontecimento diminui a confiança das pessoas, sobretudo quanto às viagens de avião. Após os atentados, algumas empresas fabricantes de aviões e operadoras aéreas entraram em crise. Os Estados Unidos, principal alvo dos ataques terroristas, entram em um período de desaceleração, oferecendo mais uma condição negativa para a economia brasileira. Com tantos revezes, a economia brasileira teve baixas taxas de crescimento em 2001 e em 2002, conforme gráfico adiante. Em especial, a crise de energia foi vista pela população como uma consequência da incompetência do governo. Assim, qualquer candidato da situação nas eleições presidenciais de 2002 partiria enfraquecido, e os candidatos da oposição teriam um grande trunfo.

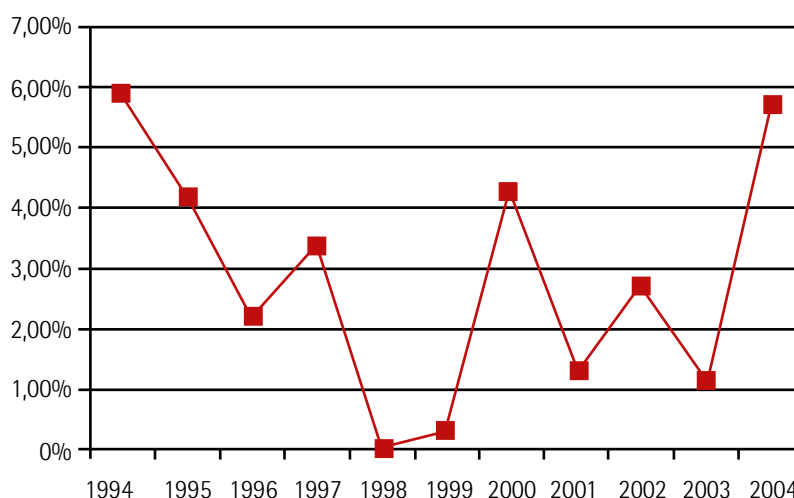


Figura 38 – Variação do PIB

O governo FHC teve seus pontos positivos e negativos como qualquer outro. Ficou marcado como o governo que projetou o País para o crescimento econômico, controlando a inflação e criando meios para lidar com as externalidades que abalam a estrutura econômica de uma nação.

Durante os dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso, a preocupação da política econômica foi descaradamente voltada à estabilidade macroeconômica, seja na fase da âncora cambial (1994-1998), seja na fase do regime de metas para inflação (1999-2002). Embora a política econômica tenha conquistado seus objetivos quanto ao controle da inflação, ela o fez à custa de piora nas finanças públicas, crescente vulnerabilidade externa, recorrentes crises em balanço de pagamentos, padrão de crescimento econômico de, em média, 2% durante todo o seu mandato e elevação nas taxas de desemprego. Com esse quadro nada auspicioso, o governo apresentou-se nas eleições de 2002 sem o que propor além da continuidade da estabilidade monetária.

O sentimento generalizado era de necessidade de mudança; o País chamava pela volta do crescimento, do emprego, enfim, do dinamismo econômico que fora sacrificado no altar da estabilidade monetária. O candidato do partido do governo, José Serra, tentou incorporar esse sentimento em seu discurso de campanha, e procurou, em certa medida, dissociar-se da política macroeconômica do governo que findava, da qual, em boa parte do tempo, foi crítico. A herança de oito anos de obsessiva busca da estabilidade monetária, entretanto, era pesada demais. Venceu o candidato do Partido dos Trabalhadores, Luiz Inácio Lula da Silva, que, durante os dois mandatos de FHC, liderava o movimento de oposição, não propriamente ao Plano Real, mas às suas consequências negativas, particularmente o baixo crescimento (PAULINO, 2010, p. 309).

8.4.3.1 Panorama político-econômico do Brasil (2001-2002)

O período anterior às eleições de 2002 foi bastante conturbado do ponto de vista econômico no Brasil e no mundo.

A crise econômica argentina, os atentados de 11 de setembro nos Estados Unidos e o apagão no Brasil foram eventos determinantes para diminuir a trajetória de crescimento do PIB brasileiro no início da década. Quanto mais se aproximavam as eleições presidenciais, maior era o favoritismo de Lula. Com a promessa de manter estabilidade, mas retomar o crescimento e criar 10 milhões de empregos, o novo governo tomou posse em janeiro de 2003 sem uma proposta clara de política macroeconômica alternativa.

Era a quarta candidatura de Lula para presidente da República. Em sua primeira disputa, não demonstrava conhecer os agentes econômicos em seus planos. Àquela época pairava a incerteza quanto ao que dizer de Fernando Collor de Mello, figura nova e emblemática. Vejamos o que Moraes (1999, p. 174-175) relata.

Sobre Lula, que representava o "velho", as incertezas eram de outra ordem, encontrando-se em diversos segmentos da população, qualquer que fosse

a faixa de renda à que pertenciam, um sentimento de medo de dividir o patrimônio. Este medo era explicável, na medida em que o partido político que sustentava a candidatura – Partido dos Trabalhadores (PT) – era uma legenda associada ao socialismo e o entendimento corrente sobre esse tipo de sociedade não permitia outro tipo de interpretação. A crise então vivida pelo "socialismo real", é evidente, reforçava o apelo ao "novo" e à desconfiança quanto às possibilidades do "velho".

Lula havia começado sua trajetória política como grande representante sindical do setor metalúrgico no ABC, localizado na grande São Paulo. Era bastante conhecido dos dois lados das relações de trabalho, quais sejam, patrões e trabalhadores, pois havia liderado diversas greves na busca por melhores salários e melhores condições de trabalho, além de ser um dos principais fundadores do Partido dos Trabalhadores, que empunhava objetivos e ideais socialistas. Assim, o ex-sindicalista foi candidato em 1989, na primeira eleição direta para presidente desde os acontecimentos da década de 1960. Conforme destaca Paulino (2010, p. 314),

O presidente Lula havia disputado e perdido as eleições presidenciais em três ocasiões anteriores: 1989, 1994 e 1998. Nessas três oportunidades, sua estratégia foi de ataque frontal ao projeto neoliberal que se implantava no Brasil. Nas três eleições obteve cerca de 30% dos votos.

Moraes (1999, p. 175) justifica porque a conquista de votos nas urnas não foi tão expressiva:

É oportuno, pelo menos lembrar, que o eixo central do programa do PT não ultrapassava os limites de uma opção por um maior intervencionismo do Estado na economia e também pelo estímulo ao mercado interno, o que conflitava em "choque de capitalismo", acompanhado por irrestrita desregulamentação e abertura da economia.



Observação

Do fim da década de 1980 e em toda a década de 1990, o mundo capitalista entra na onda dita neoliberal, o que não será diferente com o Brasil da época. Contudo, parece que a ideologia de Lula caminhava em sentido contrário.

A postura será alterada quando da nova tentativa à presidência, agora em 2002. Vejamos o que Paulino (2010, p. 314) acentua:

Na campanha de 2002, quando finalmente se saiu vitorioso, mudou a estratégia. Em vez de se apresentar como um candidato de oposição radical ao modelo econômico e político até então vigente, apresentou-se como um candidato de conciliação. Transmitiu ao eleitorado em geral, e para a classe

média e o empresariado em particular, a ideia de que não faria mudanças radicais que pudessem desestabilizar as relações reais de poder existentes na sociedade e, particularmente, a estabilidade monetária, tida como uma espécie de herança do governo anterior [...].

Em 1979, o PT publicou a sua Carta de Princípios. Nela, o partido demonstra suas ideias, algumas das quais contrárias à economia de mercado. Vejamos: "O Partido dos Trabalhadores defende a volta das empresas estatais à sua função de atendimento das necessidades populares e o desligamento das empresas estatais do capital monopolista" (PT, 1979).

O que é possível depreender de tal declaração? Subentende-se que a intenção do partido, e de seus idealizadores, é de que estatais não deveriam almejar lucro capitalista, mas voltarem-se às necessidades do povo, portanto, deveriam estar direcionadas às ações sociais. Do ponto de vista de uma economia com características capitalistas, a exemplo da brasileira, o mercado avalia com maus olhos esse tipo de objetivo. Tal análise, em tom de reprovação, pauta-se na própria experiência brasileira da operação dos grandes monopólios estatais. O que falar deles? Denotam morosidade, falta de investimentos em produtividade e qualidade, excesso de cargos públicos e baixa competitividade.

No mesmo documento, o PT explicita total oposição aos empresários e à burguesia nacional via ataque a um específico partido de oposição, o Movimento Democrata Brasileiro (MDB). Para aqueles, o MDB seduzia a classe trabalhadora a fim de controlá-la e então ditar as leis. O Partido dos Trabalhadores abria as portas à classe operária dizendo "aqui não há patrões".



Observação

As incertezas dos investidores toda vez que Lula concorria nas eleições presidenciais não causam surpresa.

A pretensão explícita de o PT chegar ao poder maior e levar "seu povo consigo" fica bem clara noutro documento de igual importância ao anteriormente citado. Neste, denominado de "Manifesto" e lançado em 1980, há a declaração de que

O Partido dos Trabalhadores pretende que o povo decida o que fazer da riqueza produzida e dos recursos naturais do País. As riquezas naturais, que até hoje só têm servido aos interesses do grande capital nacional e internacional, deverão ser postas a serviço do bem-estar da coletividade (PT, 1980).

Entre a década de 1980 e 1990, as declarações de Lula em rádio, TV, jornais e diferentes meios de comunicação, inclusive nos debates de que participava, estavam repletas de chamadas nacionalistas e concentradoras de poder: Vejamos:

- suspensão imediata do pagamento da dívida externa;

- rompimento com o capital estrangeiro;
- ampliação da participação do Estado na economia;
- estatização de algumas empresas que estavam nas mãos do mercado, pois almejava uma questão patrimonialista do Estado;
- reestatização de outras empresas que haviam sido privatizadas nos governos anteriores, a exemplo da Vale do Rio Doce, da Embraer e daquelas que compunham o sistema Telebras;
- adoção da reforma agrária, com desapropriação de terras improdutivas e produtivas;
- implantação de um amplo programa de redistribuição de renda.

Souza (2009) explica que o que afastou Lula das intenções de voto por parte do eleitorado nas eleições de 1994 nem foi tanto seu discurso radical, mas sim os efeitos provocados pelo Plano Real, que, a partir do meio daquele ano, conseguiu controlar a inflação. O candidato do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), Fernando Henrique Cardoso, tinha a vitória como certa. As declarações de Lula não foram expressivas a ponto de interferir no mercado financeiro internacional tão pouco na variabilidade da cotação das ações em bolsa de valores.

Em 1999, o PT publica novo documento, retomando as ameaças socialistas.

Esta resolução propõe-se a reafirmar nosso juízo sobre o sistema capitalista, consolidar sinteticamente o acúmulo partidário no que se refere à alternativa socialista, identificar fundamentais desafios histórico-doutrinários à causa do socialismo e propor amplo debate ao PT e à sociedade brasileira sobre a superação concreta de tais desafios (PT, 1999).

Para Martins (2010), o trecho é bem direto. O partido propunha a adoção do socialismo no lugar do capitalismo assim que chegasse ao poder. O discurso anticapitalista está acentuado no seguinte excerto:

Esse compromisso de raiz com a democracia nos fez igualmente anticapitalistas – assim como a opção anticapitalista qualificou de modo inequívoco nossa luta democrática. Um dos estímulos mais poderosos a nossa organização, como partido político dotado de um projeto alternativo de governo e de poder, foi a descoberta (para a maioria dos petistas, antes empírica que teórica) da perversidade estrutural do capitalismo. Fomos, e seguimos sendo, resposta indignada do sofrimento desnecessário de milhões, consequência lógica da barbárie capitalista (PT, 1999).

Não é difícil imaginar o sentimento dos detentores do capital ao ler declarações como essas. Quanto aos investidores externos, aqueles que acreditavam nos papéis do governo brasileiro e no mercado acionário, começam a rever suas posições ao verem uma possível confirmação da candidatura do petista.

A conclusão lógica a que chegariam os leitores de tais documentos é a de que, com o PT no poder, os detentores do capital no Brasil perderiam muito dinheiro.

De fato, esse foi o pensamento da maioria dos investidores.

George Soros, um famoso investidor e especulador de moedas, oferece aos brasileiros uma escolha forte nas eleições presidenciais de outubro: votem em José Serra, o candidato da coalizão central de Fernando Henrique Cardoso, ou esperem uma crise ao estilo da Argentina, em que o Brasil seria obrigado a não pagar os seus 685 bilhões de reais de dívida pública. No último fim de semana, o senhor Soros falou à Folha, um jornal de São Paulo, que a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva do esquerdista Partido dos Trabalhadores, que lidera as pesquisas de intenção de voto, faria com que os investidores ficassem com tanto medo de uma moratória que eles parariam de financiar o Brasil, fazendo com que a profecia se completasse. Só a vitória do senhor Serra baniria esses medos, ele disse (MARTINS, 2010, p. 24).



Observação

Os temores dos investidores eram: Lula não pagar a dívida externa e ainda devolver o capital no Brasil aplicado em forma de investimentos especulativos.

Em junho de 2002, esse receio destacado pelos investidores como possibilidade já é percebido em termos de atitude. É o que revela Elena Soihet na revista *Conjuntura Econômica*:

A sondagem em 12 instituições financeiras realizadas pelo IBRE/FGV em fins de julho constatou um cenário de incertezas. [...]. Nesse mês, o dólar teve forte alta em contraponto à queda mais acentuada dos títulos da dívida externa que influenciaram o comportamento do risco país e do Ibovespa. Os anúncios das pesquisas eleitorais para presidente da República, o contágio da Argentina e a crise americana vêm tornando esse quadro ainda mais vulnerável (SOIHET, 2002, p. 20).

A autora continua:

Pesquisa do IBRE em 12 instituições financeiras em agosto constatou uma piora generalizada dos indicadores em relação às pesquisas anteriores. O cenário pessimista reflete o momento de instabilidade da economia, reflexo das incertezas provocadas pelo processo eleitoral e pelo cenário externo (SOIHET, 2002, p. 33).

Em 2002, o candidato Lula passa a adotar uma postura contrária àquela de fim dos anos 1980 e início da década de 1990, diga-se mais adepta às ideias neoliberais. No documento *Carta ao povo brasileiro* (LULA DA SILVA, 2002), ele já admitia cumprir contratos que haviam sido firmados no governo FHC. Tal mudança de discurso não é suficiente para acalmar os ânimos dos mercados. Erber (2011, p. 37) confirma essa incerteza:

Somava-se a estas dúvidas a brusca deterioração da economia no segundo semestre de 2002, quando a ação conjunta de vários atores econômicos, temerosos quanto aos resultados das eleições e visando estabelecer condições de barganhas vantajosas, produziu brusca elevação da taxa de inflação, desvalorização da taxa de câmbio e redução da taxa de crescimento.

É certo que a campanha eleitoral para 2002 foi bem diferente das anteriores, Lula não se mostrava mais como socialista radical. Ao contrário, adota uma postura muito mais *light* ou "paz e amor", conforme extratos da sociedade o classificavam à época. Almeida (2002, p. 18) destaca tal mudança.

O Lula de 2002 é extremamente moderado, mais se parecendo uma dissidência do partido do governo do que propriamente o líder operário e sindical ainda presente na campanha eleitoral de 1989. Seu programa de governo é muito moderado em comparação às eleições anteriores e seu *marketing* eleitoral perdeu todas as características socialistas, desde a cor até os *slogans*.

As recentes declarações de Lula foram claras: há um novo pensamento, mais moderno, pois o candidato entendeu que o socialismo seria um retrocesso à sociedade brasileira. Contudo, alguns questionavam se tal discurso não seria uma espécie de encantamento; os receosos pensavam que, uma vez empossado, ele poderia retomar a ideologia historicamente pregada. Essa dúvida pairava sobre os mercados e os investidores, tanto é que foi possível perceber o início de um processo de fuga de capitais do Brasil, resultando em desvalorização do Real e queda no índice Ibovespa.

8.4.4 Proximidades das eleições de 2002

Como vimos, o período que antecede as eleições de 2002 foi demasiado conturbado: no contexto econômico interno e desde a implantação do Plano Real, a opção pelo câmbio fixo trouxe consequências positivas e negativas, obrigando o governo a alterar sua estratégia em nome da estabilidade macroeconômica – no início de 1999, as reservas internacionais eram muito baixas. A consequência foi a retração econômica, desde o último trimestre de 1998 até o quarto trimestre de 1999. A economia só começa a apresentar sinais de recuperação de 2000 para 2001. Entretanto, o ano de 2001 freia o caminho do crescimento brasileiro. No campo político, iniciam-se as pesquisas de intenção de voto para presidente.

A partir de abril de 2002, as pesquisas de intenção de voto para presidente começaram a ser feitas. A primeira pesquisa do Ibope, feita entre os dias dez e quatorze de abril, já mostrava o candidato Lula na frente, com 35% das intenções. Entre abril e agosto, Lula oscilou entre 39% e 33% das intenções

de voto. Entretanto, a partir de setembro, o candidato cresceu nas pesquisas e ultrapassou os 40%. Em dezesseis de setembro, Lula atingiu 41%, em 30 de setembro atingiu 43% e em cinco de outubro chegou aos 45% das intenções de voto (MARTINS, 2010, p. 31).

Em 2002, mesmo com a economia apresentando certa recuperação em comparação ao ano anterior, não foi o suficiente para mudar a visão dos investidores sobre os rumos dali em diante. A desconfiança aumentou ao longo de 2002, no calor da campanha eleitoral. Por mais que algumas previsões procurassem fugir ao pessimismo, boa parte dos observadores internacionais temia pela decretação de alguma forma de moratória já em 2003, quando das possíveis políticas populistas na eminência do novo governo (GIAMBIAGI, 2011).

Com a forte saída de recursos do País, a queda das cotações das ações no mercado financeiro e as baixas negociações no mercado de ações, o mercado de dólar também seria afetado: em setembro de 2002, o preço do dólar atingiu sua cotação máxima desde a criação do real. Veja o gráfico a seguir.

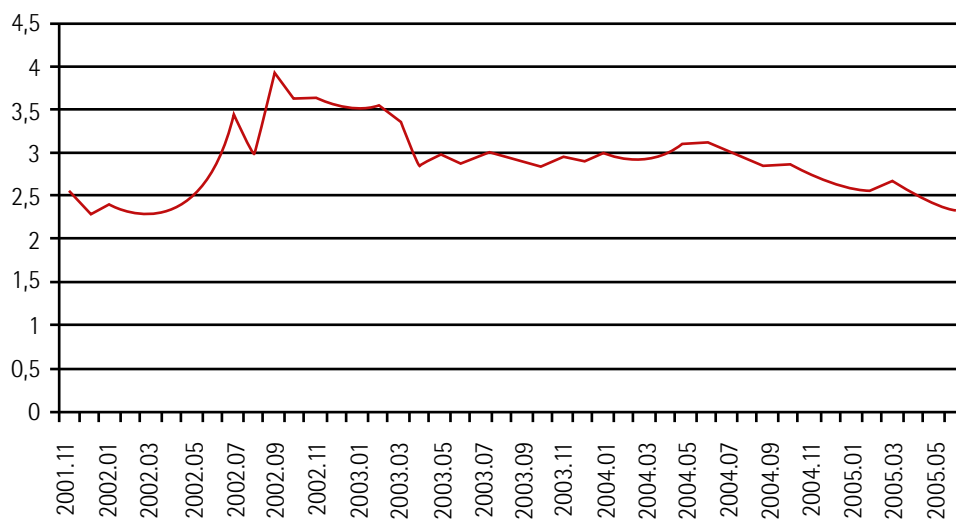


Figura 39 – Cotação do dólar

8.4.5 Luiz Inácio Lula da Silva – primeiro mandato (2003–2006): a experiência do PT na presidência

O governo de Lula, que vence José Serra, permanece no poder por dois mandatos. Sob o signo da mudança, tendo como principal programa o Fome Zero – que daria lugar ao Programa Bolsa Família – e o lema "se, ao fim do meu mandato, cada brasileiro puder se alimentar três vezes por dia, terei realizado a missão de minha vida", Lula é eleito com mais de 50 milhões de votos, e o povo esperava mudanças na condução da política e da economia (NAKATANI; OLIVEIRA, 2010, p. 38). Após esse período, eleita também pelo PT, o Brasil teria uma presidenta, ou, se preferir, uma presidente: Dilma Rousseff, que também seria eleita duas vezes.



Figura 40 – Em Brasília, 5 de janeiro de 2004: o ex-presidente FHC e seu sucessor eleito, Lula

Uma das principais características da gestão Lula foi uma política de continuidade do Plano Real, mas dito um governo voltado para as questões sociais e para a retomada do crescimento do País. Os principais nomes do governo foram: Antonio Palocci, até então ministro da Fazenda, deixando o cargo após denúncias de escândalo e corrupção. Seu sucessor, o economista Guido Mantega, teve papel significativo na condução da política econômica ao lado de Henrique Meirelles, presidente do Banco Central.

Durante seu mandato, a inflação também foi controlada com rigor pela administração da taxa de juros e pelo Comitê de Política Monetária (Copom), que adotaram uma política monetária bastante conservadora, devido à manutenção de altas taxas de juros.

Desde a posse de Lula, a política macroeconômica foi anunciada e executada com o objetivo de alcançar a autossustentabilidade das contas públicas, dando continuidade ao regime de câmbio flexível e metas de inflação sem que fosse necessário elevar a carga tributária, bastante penosa para a sociedade brasileira (NASCIMENTO, 2014). Tais medidas visavam à sustentação do superávit primário de 4,25% do PIB ao mesmo tempo em que se reduzia o gasto com o serviço de dívida.

A política fiscal com vistas à estabilidade da dívida pública e ao controle das contas governamentais é projetada na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), e houve maior atenção à Lei de Responsabilidade Fiscal, criada na época de Fernando Henrique Cardoso.

Conforme destaca Giacomoni (2012, p. 238), as administrações federais do período pós-1988, provavelmente reconhecendo a incapacidade de o Estado atual assumir as responsabilidades de condutor do processo de desenvolvimento econômico, não elaboraram "planos nacionais de desenvolvimento", nos moldes daqueles que caracterizavam o Estado desenvolvimentista. Igualmente, não vêm sendo elaborados os "planos regionais" de desenvolvimento, que, nos termos da Constituição, devem integrar os "planos nacionais" e serem com eles aprovados.

Segundo Giambiagi (2011, p. 197-198),

A posse de Lula em 2003 teve dois significados importantes. Em primeiro lugar, em termos político-ideológicos, representou a ascensão da esquerda ao poder, através do Partido dos Trabalhadores (PT). Pelas posições deste desde a primeira vez que Lula foi candidato a presidente, em 1989, o novo governo parecia encarnar uma mensagem de transformação talvez apenas comparável, na América do Sul, à posse de Salvador Allende no Chile, nos anos de 1970. Em segundo lugar, a perspectiva de um governo Lula servia como um teste importante para a economia brasileira. De fato, durante anos, inicialmente com as reformas dos governos Collor/Itamar Franco e, mais especialmente, após o Plano Real, as autoridades tinham assumido o discurso das mudanças estruturais. Isso implicava afirmar que a defesa da estabilidade e, a partir do fim dos anos 1990, a austeridade fiscal, seriam transformações permanentes, que cristalizariam ambições nacionais, e não do partido A ou B. Esse discurso, porém, tinha dificuldades para convencer muitos analistas, tanto no mercado doméstico como no internacional, como se conclui à luz dos prêmios de risco e das taxas de juros ainda bastante elevadas observadas na prática ao longo de todo o período de 1999-2002. Em outras palavras, o mercado pareceu durante muito tempo entender que o compromisso com a estabilidade e a austeridade era do presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC), junto com seu ministro da Fazenda (Pedro Malan) e o Banco Central. Havia dúvidas, porém, sobre até que ponto esses compromissos seriam mantidos pelo governo seguinte.

Como vimos, na medida em que o candidato principal do Partido dos Trabalhadores mais verificava as possibilidades de eleição, um processo de mudança moderada de aproximação com o centro político ficou mais evidente. Ainda que importante, esse processo de conversão do PT, até 2002, ainda era incipiente. Segundo Giambiagi (2011), é possível fazer uma longa listagem de declarações e/ou atos, desde economistas simpatizantes até o seu próprio líder, passando por deputados e representantes diversos do partido, cujo teor trazia preocupação aos mercados no início da década. Citaremos alguns casos.

A economista Maria da Conceição Tavares, ex-deputada federal do PT e na época conselheira de Lula, escreveu em julho de 2000 um artigo defendendo a ideia de que "está mais do que na hora de submeter à população um plebiscito nacional sobre a dívida externa que esclareça os prejuízos decorrentes de manter essa situação de submissão a regras do FMI, que mantêm o país prisioneiro do capital financeiro internacional" (GIAMBIAGI, 2011, p. 199).

É bem verdade que a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) havia levantado a bandeira acerca de um possível plebiscito cujo teor pairava em torno de três questões, e as principais lideranças do Partido aproveitaram o ensejo e rumaram na mesma direção. Vejamos as questões:

- se o acordo com o FMI deveria ser mantido;
- se a população era favorável a uma auditoria da dívida externa;
- se o orçamento público deveria continuar pagando a dívida interna dos especuladores.

Na execução da política econômica adotada até então por FHC e que supostamente poderia ser conduzida na gestão Lula, em especial quanto à manutenção de superávits orçamentários, houve manifestações nada agradáveis. É o que reproduz Giambiagi (2011, p. 199):

Guido Mantega, por exemplo, que representava o candidato Lula em diversos eventos e, na época, tinha uma coluna regular no jornal Valor Econômico, manifestou-se muito claramente nos seguintes termos em 2001 acerca das metas fiscais para 2002-2004 anunciadas na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO): a meta de superávits primários de 3% do PIB de 2001 a 2004, contida na última LDO, é exagerada e suicida para uma economia que precisa de investimentos.

A advertência efetuada por Mantega corrobora o que Lula anunciava nos debates dos presidenciais em TV aberta, quando afirmava com veemência que a condução das políticas fiscais e monetárias deveria estar nas mãos do governo, e não dos organismos internacionais – como estavam à época. Dizia que o País não poderia mais continuar vítima da insanidade da política econômica para pagar juros ao capital rentista, e não aos salários aos trabalhadores. Um momento importante do debate programático se deu em 2001, com a divulgação do primeiro documento oficial do Partido com vistas às eleições de 2002. O plano econômico *Um outro Brasil é possível* (PT, 2001) é, segundo Giambiagi (2011), as propostas principais eram:

- renegociação da dívida externa.
- limitação, na forma de um percentual-teto das receitas, da disponibilidade de recursos destinados ao pagamento de juros da dívida pública.

O programa econômico que seria revisto seria também rebatizado – *A ruptura necessária*, aprovado no fim de 2001 e lançado em 2002. É vital destacar o seguinte: quando aparecem nos documentos as expressões "renegociação de dívida externa", "limitação de pagamento de juros" ou mesmo "ruptura", grande parte do mercado financeiro tem preocupação. Seguindo, o programa de governo seria complementado com o projeto denominado Fome Zero, que propunha, entre outras atitudes:

- Conceder benefícios previdenciários de 1 salário mínimo aos trabalhadores não contribuintes do INSS do meio urbano, estimando-se explicitamente que o efeito decorrente da inclusão dessa nova massa de indivíduos na Previdência poderá provocar um aumento da ordem de 2% do PIB na despesa de benefícios.

- Na tabela que definia os usos e fontes, financiar o Fome Zero através de um sistema de cupons de alimentação com custos estimados no próprio documento em aproximadamente 1,7% do PIB, com recursos do Tesouro e da assistência social, o que significava, na prática, em se tratando de um novo programa, um aumento de gastos nesse montante, sem fonte de recursos assegurada (GIAMBIAGI, 2011, p. 201).

Em outras palavras, o documento, cuja página inicial era assinada pelo próprio Lula, propunha aumentar o gasto público, assistencial e previdenciário com medidas que, somando as citadas com outras propostas, representavam uma variação do gasto da ordem de 5% do PIB em relação à situação da época.



Saiba mais

Leia mais sobre o programa Fome Zero:

YAZBEK, M. C. Fome zero: uma política social em questão. *Saúde e Sociedade*, v. 12, n. 1, p. 43-50, jan./jun. 2003. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/sausoc/v12n1/07.pdf>>. Acesso em: 14 jan. 2018.

O entendimento dessa nova mudança do PT se inicia na disputa eleitoral de 2002. Antônio Palocci, prefeito de Ribeirão Preto, assume a coordenação do programa de governo. Ele já tinha sido deputado federal, portanto, alguém como experiência em gestão pública, mas pouco conhecido da grande mídia. Enquanto coordenador, procura debater com diferentes grupos de economistas e com representantes do *establishment*, transmitindo a visão de que o partido tinha mudado e abandonado a ideologia da ruptura.

Não tardaria para que Palocci fosse indicado para o Ministério da Fazenda, já no início do governo, em 2003. Em abril, é divulgado o documento oficial *Política Econômica e Reformas Estruturais* (2003).



Saiba mais

FÓRUM ESTADUAL EM DEFESA DA ESCOLA PÚBLICA DE SÃO PAULO (FEDEPSP). *Política Econômica e Reformas Estruturais*. Brasília, abr. 2003. Disponível em: <http://www.fedepsp.org.br/superior/politica_econ_ref_estrut.pdf>. Acesso em: 13 jan. 2018.

É nesse documento que, de fato, estão as bases da propositura de um modelo de desenvolvimento com preservação da estabilidade macroeconômica e melhor tratamento do gasto público, prevendo maior efetividade no tocante às necessidades sociais.

O citado texto enfatizava tópicos como a necessidade de rever a Lei de Falências; a concessão de autonomia operacional ao Banco Central; a importância de modificar as regras de aposentadoria do funcionalismo; a defesa de uma maior focalização do gasto público e outras propostas que, até então, o PT tinha tradicionalmente combatido (GIAMBIAGI, 2011, p. 204).

O autor continua:

Emblemático da mudança de enfoque do Partido foi o reconhecimento, nesse documento do Ministério da Fazenda, do mérito de muitas das políticas sociais do governo anterior, ao afirmar que "[...] ao longo dos últimos 10 anos, o Brasil reduziu significativamente o grau de extrema pobreza em cerca de 4,5 pontos percentuais, apresentando um dos melhores desempenhos entre os países latino-americanos". O contraste entre essa passagem do documento e as críticas do PT nos anos anteriores, acerca do suposto descaso do governo FHC com a questão social, é evidente (GIAMBIAGI, 2011, p. 204).

Já empossado, corroborando a mudança em relação ao passado, o governo tomou as seguintes decisões:

- nomeação de Henrique Meirelles para a Presidência do Banco Central, mantendo a diretoria anterior – era um sinal claro de continuidade à política monetária;
- prosseguimento do programa de metas para inflação de 8,5% e 5,5%, respectivamente, para o período 2003 e 2004, reafirmando o compromisso com a política anti-inflacionária;
- elevação da taxa Selic nas primeiras reuniões do Copom;
- revisão da meta do superávit primário, passando de 3,75% para 4,25% do PIB em 2003;
- anúncio de cortes do gasto público como forma de viabilizar o desempenho fiscal, mesmo que isso contrariasse compromissos de investimentos anteriormente anunciados;
- compromisso perante a Lei de Diretrizes Orçamentárias de manter a mesma meta fiscal, de 4,25% do PIB de superávit primário, para o período de 2004-2006.

Conforme analisa Giambiagi (2011, p. 207),

Agindo assim, o PT somou-se a um vasto conjunto de partidos de esquerda, que, ao longo dos anos e em diferentes países, tinham se transformado durante o exercício do poder, adotando políticas relativamente ortodoxas baseadas na austeridade fiscal e na estabilidade de preços. De certa forma, anos depois, o partido dava razão à tese que muitos de seus líderes criticavam, de que tanto a austeridade como a estabilidade deveriam ser políticas de Estado, independentemente do partido que estivesse no governo.

E acrescenta:

A sequência anteriormente mencionada de nomeação de Palocci para ministro da Fazenda, seguida da indicação de um banqueiro central, foi vista pelo mercado como confiável; do anúncio da conservação inicial do restante da diretoria do BC, herdada de Armínio Fraga; e de duas novas rodadas de aumento dos juros, até 26,5% a.a, já no governo Lula, gerou uma grande distensão do ambiente financeiro a partir do primeiro trimestre de 2003; Nesse contexto – e ajudada pelos excelentes resultados mensais da balança comercial – a taxa de câmbio recuou para menos de R\$ 3,00 no segundo trimestre. Enquanto isso, o risco-país desabava para menos de 800 pontos, praticamente o mesmo nível de um ano antes, devolvendo em sua totalidade o que em 2002 o mercado denominava "efeito Lula" (GIAMBIAGI, 2011, p. 208)

A estabilidade das contas públicas, o desempenho promissor da economia, o controle inflacionário e a queda do câmbio colocou o Brasil em situação favorável para uma renovação do acordo com o Fundo Monetário Internacional. Na verdade, mais funcionou como uma espécie de linha de crédito aberta e disponível para o uso de recursos quando necessário. À época, o Brasil não fez uso dele (NAKATANI; OLIVEIRA, 2010). Por outro lado, e contribuindo com o cenário interno, as baixas taxas de juros praticadas nos Estados Unidos faz com que novo ingresso de capital no País seja verificado, auxiliando mais ainda a queda da cotação do dólar. Vale dizer que a taxa real de juros de 2003, medida pela Selic, esteve em torno de 13%. Importante destacar que a calma que o governo Lula encontrara no campo econômico e político, causada em especial pelo bom desempenho das economias mundiais, foi favorecida com o anúncio de mais duas ações: envio ao Congresso de proposta de reforma tributária e, em paralelo, a reforma da Previdência Social.

No primeiro caso, a reforma tributária proposta visava quatro objetivos:

- (1) uniformizar a legislação do ICMS, contribuindo para reduzir as possibilidades de evasão;
- (2) prorrogar a Desvinculação de Receitas da União (DRU), que reduz parcialmente a vinculação das despesas às receitas, dando certa margem de manobra às autoridades para remanejar recursos e aproveitar receitas para fazer superávit primário, sem ter de gastá-las;
- (3) renovar a Contribuição Provisória sobre Movimentações Financeiras (CPMF), evitando queda da receita em 2004; e
- (4) transformar a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins) em uma tributação sobre o valor adicionado, em substituição à taxa em cascata até então prevalente (GIAMBIAGI, 2011, p. 210).

No caso da Previdência Social,

A proposta se concentrou no regime dos servidores públicos e, basicamente, contemplou os seguintes elementos mais importantes: taxaço, através de alíquota contributiva, dos servidores inativos, com a mesma alíquota dos ativos, ressalvado um limite mínimo de isenção; aplicação de um redutor para as novas pensões acima de um certo piso de isenção; antecipação, para todos os funcionários da ativa da idade mínima para aposentadoria integral, de 60 anos para os homens e 55 anos para as mulheres, prevista apenas para os novos entrantes na Emenda Constitucional nº 20, de 1998; e definição do mesmo teto de benefício do INSS para os benefícios dos novos entrantes, com a possibilidade de criação de fundos de pensão para a complementação da aposentadoria a partir desse limite (GIAMBIAGI, 2011, p. 210).



Saiba mais

Conheça mais sobre os programas de distribuição de renda no Brasil e seus efeitos na economia. Para tanto, convidamos a ler o texto para discussão nº 281 da FGV,

SOUZA, A. P. Políticas de distribuição de renda no Brasil e o Bolsa Família. *São Paulo School of Economics*, Fundação Getulio Vargas, Workin Paper XXX, jan. 2011. Disponível em: <http://cmicro.fgv.br/sites/cmicro.fgv.br/files/arquivos/WP_1_2011.pdf>. Acesso em: 9 jan. 2018.

Do que se pode inferir sobre o primeiro mandato de Lula, e que foi bem explicitado pelos *policy makers* do governo, é que o presidente optou pela vertente de fé no mercado como promotor do crescimento equilibrado e sustentável da economia, o que é condizente com o receituário do Consenso de Washington, que ronda a política macroeconômica brasileira desde os idos de Fernando Collor. Segundo tal receituário, não se vislumbram oportunidades de desenvolvimento que não sejam pela busca insistente da estabilidade monetária, o que exige, sem qualquer tipo de discussão, política monetária altamente restritiva e a substituição da intervenção estatal pelo livre jogo do mercado. Do contrário, não se sai do lugar. Foi justamente assim que se comportou o Banco Central durante tal gestão: prosseguindo na mesma trajetória do governo anterior, o novo Copom, nomeado por Lula,

Elevou a taxa de juros para 25,5% em janeiro e 26,5% em fevereiro de 2003, mantendo-a nesse nível até maio e reduzindo-a progressivamente até 16,0% em abril de 2004. Após cinco sessões sem alteração na taxa Selic, o Copom voltou a aumentar sistematicamente a taxa básica, desde setembro de 2004, até atingir 19,75% ao ano entre os meses de maio e agosto de 2005. A partir de setembro, ante um movimento de desaceleração da inflação, deu início a um movimento de redução contínua da taxa básica até o fim de 2006,

fechando o ano em 13,25%. De qualquer modo, a taxa Selic foi mantida, durante quase todo o primeiro mandato do governo Lula, na posição da taxa real de juros mais alta do mundo (NAKATANI; OLIVEIRA, 2010, p. 40).

Por outro lado, mesmo com a economia com bom desempenho, não faltaram críticas ao modelo pelo lado da heterodoxia. A política de juros elevados até pode estimular o ingresso de capitais estrangeiros; no entanto, produz péssimos efeitos à economia: desestimula investimentos privados e o consumo, reduz o crescimento econômico, com impactos negativos sobre o emprego, aumenta o endividamento interno e, por consequência, os encargos da dívida.

8.4.6 Luiz Inácio Lula da Silva – segundo mandato (2007-2010)



Figura 41 – Lula no dia de posse de sua reeleição

Em meio a um conjunto de acusações de distribuição de propina, escândalos de corrupção envolvendo financiamento de campanha eleitoral que foram objeto de investigação em várias Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs), entre elas a dos Correios e do Mensalão, Lula vence as eleições para seguir com seu segundo mandato. Contando com o apoio popular e com o Bolsa Família, vence com mais de 60% dos votos. Mesmo com a queda de José Dirceu, ministro chefe da Casa Civil, e de Antonio Palocci, ministro da Fazenda, o governo persistiu em suas propostas, digamos, neoliberais, com foco na estabilidade monetária: o crescimento da economia estaria a cargo do mercado, e suas decisões seriam privadas de investimento produtivo.

O Ministério da Fazenda era conduzido por Guido Mantega desde o fim do primeiro governo. Mantega foi assessor de Lula por vários anos. Ex-ministro do Planejamento, também foi presidente do BNDES na época da mudança na condução da Fazenda.

De forma similar ao mandato anterior, o atual governo foi beneficiado pelos bons ventos provenientes da economia internacional. Ainda: países emergentes, a exemplo de Rússia, Índia e China tratarão de puxar a expansão econômica de seus parceiros, de que o Brasil, de alguma forma, tem proveito. Outro ponto a acentuar está com o crescimento dos preços das *commodities* no mercado internacional, oferecendo conquistas em termos de saldos comerciais graças ao ingresso de divisas via exportações. Nesse cenário de otimismo, não se pode deixar de destacar as grandes promessas das novas jazidas de petróleo na camada pré-sal dos campos marítimos que foram descobertas. Como não apostar que o porvir seria bom? Ademais, o País sediaria a Copa do Mundo de 2014 e as Olimpíadas de 2016, no Rio.

Como bem explicam Nakatani e Oliveira (2010, p. 43-44),

No entanto, esse otimismo começou a se enfraquecer com a crise dos títulos imobiliários em agosto de 2007, a qual, restrita inicialmente aos Estados Unidos, alçou voo e ganhou dimensão global, quando se abriram perspectivas de acentuada desaceleração econômica, cuja evidência já começou a ficar clara no primeiro semestre de 2008, especialmente nas economias desenvolvidas. Como consequência, o ciclo de alta do preço das *commodities*, que vinha beneficiando as economias emergentes, entre as quais o Brasil, apesar das pressões inflacionárias que estava gerando, mudou de direção e colocou uma nova realidade para o País. A situação das contas externas ingressou em progressiva trajetória de deterioração, em razão da excessiva valorização do câmbio, da desaceleração mundial e da queda dos preços das *commodities*: o saldo da balança comercial, depois de atingir US\$ 46,5 bilhões em 2006, caiu para US\$ 40 bilhões em 2007 e para US\$ 25 bilhões em 2008; o saldo da conta-corrente, que vinha se mantendo superavitário em 2006, encolheu para US\$ 1,55 bilhão em 2007, tornando-se deficitário em US\$ 28 bilhões em 2008, com perspectiva de que poderia gerar um déficit superior a US\$ 35 bilhões em 2009.



Observação

Sempre que a economia brasileira parece começar com os próprios pés, há condicionantes exteriores, e o que foi conquistado no passado não garante conquistas no futuro.

Mesmo que a economia brasileira pudesse enfrentar crises internacionais, a contração da demanda externa e do crédito, a forte desvalorização do Real frente ao dólar e pressões inflacionárias como dela decorrente frearam novamente a confiança dos agentes econômicos, que já viam impactos negativos no setor exportador e na contração do crédito para consumo de bens duráveis.

Diante desse quadro, ao fim de 2008, caberia ao Banco Central imediatamente elevar a taxa de juros para conter o impacto inflacionário no câmbio para, depois, iniciar uma trajetória de diminuição da

taxa de juros, que atingiu 8,75% ao ano. Como forma de incentivar o crédito e aumentar a liquidez da economia, flexibilizou o recolhimento compulsório.

Do lado da política fiscal, iniciativas expansionistas também foram adotadas pelo Ministério da Fazenda:

- alavancagem do crédito dos bancos públicos, a exemplo do BNDES, do Banco do Brasil e da Caixa Econômica Federal;
- desoneração do Imposto sobre Produtos Industrializados para veículos, material de construção civil e eletrodomésticos, notadamente aqueles conhecidos como linha-branca;
- revisão, para baixo, nas metas de superávit primário.



Observação

Tal flexibilização, tanto do lado monetário quanto do fiscal, não manifesta intenção de ruptura com a política contracionista até então adotada no sentido da manutenção da estabilidade macroeconômica. Trata-se de aproveitar as condições de mercado para colocar novamente a economia brasileira na rota do crescimento.

A intensidade da crise, que não se manifestou como preocupante no Brasil, pode ser explicada pelos níveis elevados de reservas internacionais. Em setembro de 2008, o volume era de US\$ 207 bilhões, passa para US\$ 199 bilhões em fevereiro de 2009 e sobe para US\$ 219 bilhões no início do segundo semestre do ano.

Pires e Paulino (2010, p. 365) explicam que

A manutenção dos elevados níveis de reservas contribuiu para a contenção da desvalorização cambial, iniciada em setembro de 2008. No pior momento da crise, o dólar atingiu, em média mensal, R\$ 2,378, em fevereiro de 2009. A partir daí iniciou uma trajetória de queda, que pode até exigir medidas de controle do fluxo de capitais como forma de estabilizar a taxa.

Outro importante programa do governo Lula no período, que também ganha espaço no mandato do próximo governante, é o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Com o objetivo de sustentar uma taxa de crescimento de 5% ao ano, em janeiro de 2007 foi lançada uma prévia de investimentos de cerca de R\$ 500 bilhões para os próximos quatro anos em áreas selecionadas, a exemplo de energia (incluindo petróleo), infraestrutura social e urbana, e logística (rodovias, ferrovias, portos, aeroportos, hidrovias). O PAC teve como objetivo anunciado romper barreiras e superar limites ao crescimento econômico, a fim de manter uma taxa de crescimento de 5% ao ano. Nakatani e Oliveira (2010, p. 44-45) esclarecem que

Embora espelhasse uma importante mudança em relação à política de curto prazo em vigor desde a década de 1980, já que introduzia em cena preocupações estratégicas e uma perspectiva do planejamento de longo prazo, bem como o enfrentamento de questões decisivas para o desenvolvimento mais sustentado, o PAC não pode ser visto mais do que como um instrumento de centralização e de coordenação de recursos que já estavam, em sua maior parte, previamente decididos e alocados nos orçamentos das empresas estatais e previstos no orçamento da União (Fiscal e Seguridade), acrescidos da ampliação da cota da meta do superávit primário destinado ao Projeto Piloto de Investimento PPI (cerca de R\$ 11 bilhões em 2007) e de apostas de que o setor privado se mostraria disposto a realizar os investimentos pretendidos, nesse período, da ordem de mais de R\$ 200 bilhões.

Quanto ao PAC, e o que está declarado no Plano Plurianual (PPA) deste governo, destaca-se que compreendia um

Conjunto de investimentos públicos em infraestrutura econômica e social nos setores de transportes, energia, recursos hídricos, saneamento e habitação, além de diversas medidas de incentivo ao desenvolvimento econômico, estímulos ao crédito e ao financiamento, melhoria do ambiente de investimento, desoneração tributária e medidas fiscais de longo prazo. As metas propostas pelo PAC envolvem expansão significativa do investimento público e, em decorrência, do investimento privado. A elevação do nível de investimento pelo setor público na resolução dos gargalos existentes na infraestrutura logística e energética, aliada à continuidade das políticas inclusivas – essenciais à expansão do mercado interno –, é fundamental para a expansão da capacidade produtiva nacional e elevação da produtividade sistêmica da economia. Estão previstos investimentos em infraestrutura logística, em energia e em infraestrutura social e urbana superiores a R\$ 500 bilhões, equivalentes em 2007 a cerca de 20% do PIB, com equilibrada distribuição territorial, de modo a reduzir as desigualdades regionais.



Saiba mais

Para verificar ano a ano as ações, as metas físicas, os programas e os indicadores do Plano Plurianual do período 2008-2011, acesse:

BRASIL. *Plano Plurianual 2008-2011*. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Brasília, 2007. Disponível em: <<http://dados.gov.br/dataset/plano-plurianual-2008-2011>>. Acesso em: 13 jan. 2018.

Desvinculada das estratégias de estabilização empreendidas pelo lado monetário, mas não conflitando com o planejamento de longo prazo do governo, a Medida Provisória nº 428 é lançada em 12 de maio de 2008 e encaminhada para apreciação do Congresso Nacional. Criava a Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP), chamada por alguns de PAC da indústria (BRASIL, 2008). Nesse documento, eram previstas algumas metas a serem conquistadas até 2010, entre elas:

- aumento da taxa dos investimentos de 17,6% do PIB para 21% do PIB;
- expansão dos investimentos na área de pesquisa e desenvolvimento para 0,65% do PIB contra os 0,51% previstos para 2006;
- aumento para 1,25% das exportações brasileiras no mercado internacional;
- elevação de 10% no número de micro e pequenas empresas do setor de exportação.

As metas seriam viabilizadas por meio de concessão de desonerações fiscais às empresas-alvo do programa, combinadas de financiamento por parte do BNDES no montante de R\$ 210,4 bilhões até 2010, com redução da taxa de juro de longo prazo (TJLP) cobrada pelo banco. Entre os setores apontados na PDP, seis figuram como estratégicas: saúde, energia, tecnologia de informação e comunicação, defesa, nanotecnologia e biotecnologia; seis são considerados mais relevantes para a consolidação de suas estruturas e mercados: aeronáutica, mineração, siderurgia, papel e celulose, petroquímica e carnes; e os demais, necessitando de apoio para o aumento de competitividade, eram: automotivo, plásticos, agroindústria, indústria naval e cabotagem, couros, calçados e artefatos, bens de capital, madeira e móveis.

A PDP foi orientada, portanto, para:

- a) Contrapor-se aos prejuízos provocados pela excessiva valorização do Real, fortalecendo o setor exportador, principalmente por meio da ampliação de linhas de financiamento e pela desoneração de impostos, e ainda pela promoção de uma onda substitutiva de importações de setores com grande dependência de insumos e equipamentos estrangeiros.
- b) Expandir a capacidade da produção nacional, com o aumento dos investimentos privados, reduzindo o descompasso entre a oferta e demanda e fortalecendo o mercado interno.
- c) Em sintonia com o PAC, assegurar a expansão da infraestrutura econômica requerida para viabilizá-lo (NAKATANI; OLIVEIRA, 2010, p. 46).

Pode-se entender a PDP como um desdobramento do PAC? Em certa medida, sim, pois aqui estão declaradas também intenções desenvolvimentistas com bases em condições macroeconômicas sólidas. Diante do que foi acentuado, há possibilidade de abrir espaço para considerar o Plano Plurianual do atual governo.

No fim de abril de 2008, como prêmio pelo desempenho macroeconômico que vinha apresentando, o Brasil recebeu selo de grau de investimento da agência Standard & Poor's, *status* que, em tese, abriria ainda mais a economia para receber maiores investimentos do resto do mundo, sobretudo de fundos institucionais, cujas aplicações só podem ser realizadas em países que possuem essas condições. E, no fim de maio, esse mesmo *status* lhe seria atribuído pela agência Fitch, reforçando a sua condição de país confiável para o investidor estrangeiro. No entanto, esse processo foi interrompido pelo avanço da crise financeira internacional, que, apesar de desencadeada no centro do capitalismo mundial de 2007, começaria a se espalhar pelo resto do mundo no primeiro semestre de 2008, exatamente quando o Brasil se preparava para colher os frutos por seu bom comportamento.



Lembrete

Sediar a Copa do Mundo de 2014 e as Olimpíadas de 2016, no Rio, foram trunfos do governo.

8.4.7 Dilma Vana Rousseff – primeiro mandato (2011–2014)

Primeira mulher a ocupar o cargo de presidente no Brasil, Dilma Vana Rousseff ganhará, pelo Partido dos Trabalhadores e em segundo turno, as eleições de outubro de 2010, tendo como rival o candidato do PSDB, José Serra que conquistou, no embate, 43,95% dos votos. Seu primeiro mandato compreende o período 2011–2014.



Figura 42

Como havia sido ministra de Minas e Energia e, depois, ministra-chefe da Casa Civil durante o segundo mandato do presidente Lula, era, de alguma forma, conhecida nos meios de comunicação e forte aliada ao governo, que fez o possível para que seu plano de governo tivesse continuidade. Assim, Dilma surgirá como a presidente que dará sequência aos programas já delineados.

É possível destacar algumas de suas propostas de campanha que certamente estavam vinculadas às do governo Lula:

- continuidade do Programa de Aceleração do Crescimento, com ampliação de investimentos;
- aprofundar os investimentos infraestruturais previstos no Programa Luz para Todos, cujo objetivo era o de levar energia elétrica ao maior número possível do povo da zona rural;
- ampliar a base do programa de transferência de renda, conhecido como Bolsa Família.

Para que seu governo seguisse, a equipe econômica faria diferença: Alexandre Tombini foi indicado para a Presidência do Banco Central no lugar de Henrique Meirelles, e lá permaneceu durante os oito anos de Lula, enquanto Guido Mantega foi mantido no Ministério da Fazenda. Com a mesma política macroeconômica de seu antecessor e ancorada nas metas de inflação e no superávit fiscal e regime de câmbio flutuante, taxas elevadas de crescimento foram objetivos dessa política para os anos de 2011 e 2012, o que contaria com a sintonia fina e bem coordenada entre o Tombini e Mantega.

O processo de aceleração inflacionária, que teve início no fim de 2012 e se estendeu pelo primeiro semestre de 2013, associado ao resultado decepcionante do crescimento econômico de 2012, explicitou os dilemas do regime de política macroeconômica e os limites da própria estratégia de flexibilização, que caracterizou o primeiro biênio do governo Dilma. O combate à inflação, que havia cedido espaço para a busca de um crescimento econômico mais acelerado, voltou a ocupar o topo das prioridades do governo em 2013. Assim, diante da manutenção da política de metas de inflação, a autoridade monetária acabou respondendo às pressões inflacionárias, levando ao início de uma nova fase de elevação da taxa básica de juros (CAGNIN *et al.*, 2003, p. 171).

Muito se diz que a presidente eleita não tinha um projeto de governo, ou que dele não necessitava, pois continuaria o que foi proposto por Lula. O fato é que temos um documento oficial de intenções, ou ao menos propostas de intenções para seu governo. Nesse aspecto, podemos destacar seu Plano Plurianual, que pode dar uma base de como seria seu período. A partir do exercício financeiro de 2012, o Plano Plurianual Federal passou a ter uma nova configuração, voltada para os resultados na gestão pública, consolidando uma visão estratégica, participativa e territorializada para o planejamento governamental. Com a nova configuração, o PPA apresenta-se nas seguintes dimensões:

- Dimensão estratégica: é a orientação estratégica que tem como base os macrodesafios e a visão de longo prazo do Governo Federal.
- Dimensão tática: define caminhos exequíveis para o alcance dos objetivos e das transformações definidas na dimensão estratégica, considerando as variáveis inerentes à política pública tratada. Vincula

os Programas Temáticos para consecução dos objetivos assumidos, estes materializados pelas iniciativas expressas no plano.

- Dimensão operacional: relaciona-se com o desempenho da ação governamental no nível da eficiência e é especialmente tratada no orçamento. Busca a otimização na aplicação dos recursos disponíveis e a qualidade dos produtos entregues (BRASIL, 2011).

Quanto aos macrodesafios, inseridos na dimensão estratégica, representam diretrizes elaboradas com base no programa de governo e na visão estratégica que orientaria a formulação dos programas do PPA, que são instrumentos de organização da ação governamental visando à concretização dos objetivos pretendidos.

O Programa Temático retrata no PPA a agenda de governo organizada pelos temas das políticas públicas e orienta a ação governamental. Sua abrangência deve ser a necessária para representar os desafios e organizar a gestão, o monitoramento, a avaliação, as transversalidades, as multissetorialidades e a territorialidade. O Programa Temático desdobra-se em "Objetivos" e "Iniciativas".

O "Objetivo" expressa o que deve ser feito, refletindo as situações a serem alteradas pela execução de um conjunto de iniciativas, com desdobramento no território. O objetivo possui as seguintes características:

- Define a escolha para a implementação da política pública desejada, levando em conta aspectos políticos, sociais, econômicos, institucionais, tecnológicos, legais e ambientais. Para tanto, a elaboração do Objetivo requer o conhecimento aprofundado do respectivo tema, bem como do contexto em que as políticas públicas a ele relacionadas são desenvolvidas.
- Orienta taticamente a ação do Estado no intuito de garantir a entrega à sociedade dos bens e serviços necessários para o alcance das metas estipuladas. Tal orientação passa por uma declaração objetiva, por uma caracterização sucinta, porém completa, e pelo tratamento no território considerando suas especificidades.
- Expressa um resultado transformador da situação atual em que se encontra um determinado tema.
- É exequível, ou seja, o Objetivo deve estabelecer metas factíveis e realistas para o governo e a sociedade no período de vigência do Plano, considerando a conjuntura econômica, política e social existente. Pretende-se, com isso, evitar declarações genéricas que não representam desafios, bem como a assunção de compromissos intangíveis.

- Define Iniciativas que declaram aquilo que deve ser ofertado na forma de bens e serviços ou pela incorporação de novos valores à política pública, considerando como organizar os agentes e os instrumentos que a materializam.
- Declara as informações necessárias para a eficácia da ação governamental (o que fazer, como fazer, em qual lugar, quando), além de indicar os impactos esperados na sociedade (para que) (NASCIMENTO, 2014, p. 109).

A "Iniciativa" declara as entregas à sociedade de bens e serviços, resultantes da coordenação de ações orçamentárias e outras: ações institucionais e normativas, bem como da pactuação entre entes federados, entre Estados e sociedade e da integração de políticas públicas. A "Iniciativa" associa-se a duas dimensões:

- Fontes de financiamento:
 - orçamento e outras fontes;
 - formas de gestão e implementação.

Dentro dessa nova estrutura, o Plano Plurianual para o período 2012-2015 representa as diretrizes do primeiro mandato da presidenta Dilma Rousseff e segue a nova configuração. É importante destacar os principais pontos de discussão da dimensão estratégica do Plano Mais Brasil, bem como seus macrodesafios (BRASIL, 2011).

A dimensão estratégica apresenta:

- A visão de futuro do Brasil que se quer construir.
- Descrição do cenário macroeconômico, com a análise do período recente, do contexto internacional, dos desafios a serem enfrentados pelos programas delineados no Plano, as projeções macroeconômicas, tanto pelo lado da demanda quanto pelo lado da oferta, projeção da inflação e condições do setor público.
- Avaliação do cenário social do ponto de vista da demografia, desigualdades e pobreza;
- Condições no cenário ambiental, em especial a geração e distribuição de energia;
- Cenário regional.

Seus macrodesafios são:

- Projeto Nacional de Desenvolvimento (PND): dar seguimento ao PND apoiado na redução das desigualdades regionais, entre o rural e o urbano e na continuidade da transformação produtiva ambientalmente sustentável, com criação de empregos e distribuição de renda.
- Erradicação da Pobreza Extrema: superar a pobreza extrema e prosseguir reduzindo as desigualdades sociais.
- Ciência, Tecnologia e Inovação: consolidar ciência, tecnologia e inovação como eixo estruturante do desenvolvimento econômico brasileiro.
- Conhecimento, Educação e Cultura: propiciar o acesso da população brasileira à educação, ao conhecimento, à cultura e ao esporte com equidade, qualidade e valorização da diversidade.
- Saúde, Previdência e Assistência Social: promover o acesso universal à saúde, à previdência e à assistência social, assegurando equidade e qualidade de vida.
- Cidadania: fortalecer a cidadania, promovendo igualdade de gênero e étnico-racial, respeitando a diversidade das relações humanas e promovendo a universalização do acesso e elevação da qualidade dos serviços públicos.
- Infraestrutura: expandir a infraestrutura produtiva, urbana e social de qualidade, garantindo a integração do Território Nacional e do país com a América do Sul.
- Democracia e Participação Social: fortalecer a democracia e estimular a participação da sociedade, ampliando a transparência da ação pública.
- Integridade e Soberania Nacional: preservar os poderes constitucionais, a integridade territorial e a soberania nacional, participando ativamente da promoção e defesa dos direitos humanos, da paz e do desenvolvimento no mundo.
- Segurança Pública: promover a segurança e integridade dos cidadãos, através do combate à violência e do desenvolvimento de uma cultura de paz.

- Gestão Pública: aperfeiçoar os instrumentos de gestão do Estado, valorizando a ética no serviço público e a qualidade dos serviços prestados ao cidadão (BRASIL, 2011).

Para que os dispêndios pudessem ser efetuados, o financiamento do PPA do período contava com recursos da ordem de R\$ 5,4 trilhões, provenientes de orçamento fiscal, da seguridade social, de investimentos das estatais e dos recursos extraordinários, a exemplo de renúncia fiscal, planos de dispêndios das empresas estatais, agências oficiais de crédito e parcerias com o setor privado. A tabela a seguir acentua a fonte de recursos e seu percentual no orçamento.

Tabela 21 – Fontes de recursos e participação orçamentária

Fonte de recursos	(%)
Orçamento fiscal e seguridade	68
Recursos extraorçamentários	25
Investimentos de Empresas Estatais	7

Adaptado de: Brasil (2011).

Quanto à alocação dos recursos, os Programas Temáticos representam 80% do total de gastos, distribuídos em quatro macroáreas: social (57%), infraestrutura (26%), desenvolvimento produtivo e ambiental (15%) e especiais (2%).

Na área social, os dispêndios estão divididos da seguinte forma:

- 28% para aperfeiçoamento do Sistema Único de Saúde (SUS).
- 22% para trabalho, emprego e renda.
- 17% para educação.
- 13% para o fortalecimento do Sistema Único de Assistência Social (Suas).
- 8% para agricultura familiar.
- 7% para o programa Bolsa Família.
- 5% para demais ações.

A política de infraestrutura contempla os seguintes programas e seus percentuais de recebimento de recursos:

- Moradia digna: 32,6%.

- Energia: 25,1%.
- Petróleo e gás: 19,1%.
- Transportes: 9,8%.
- Minerais: 5,0%.
- Demais: 8,4%.

No que diz respeito à área de desenvolvimento produtivo e ambiental, os programas associados à área correspondem a 15% dos Programas Temáticos, divididos entre:

- agropecuária sustentável, abastecimento e comercialização (33%);
- comércio exterior (27%);
- desenvolvimento produtivo (15%);
- micro e pequenas empresas (12%);
- demais (13%).

Por fim, os temas especiais compreendem ações de organização do Estado:

- Política Nacional de Defesa recebendo 51% dos recursos destinados para a área.
- Desenvolvimento regional, territorial sustentável e economia solidária com 42% dos recursos.
- 4% dos recursos designados à política externa.
- 3% para demais ações.

É notório verificar que o governo da época manteve a política do anterior, mas com um apego social maior do que tinha. Agora, resta-nos acompanhar a história que estamos, de certa forma, ajudando a construir.

8.4.8 Dilma Vana Rousseff – segundo mandato (2015–2016)

Em que pese os erros e acertos cometidos durante o período de seu primeiro mandato, o fato é que a presidente Dilma é reeleita em 2014. Desde o primeiro dia de posse até seu *impeachment*, 31 de agosto de 2016, não apresenta condições de governabilidade, seja por questões políticas, por questões econômicas, por pressão de parte da opinião pública ou mesmo das acusações, verdadeiras ou não, de ter cometido crime de responsabilidade fiscal no mandato anterior. Não cabe a este livro-texto julgar.

Com a destituição, assume o vice-presidente, Michel Miguel Elias Temer Lulia, ou apenas Michel Temer, que, assim como nós, está escrevendo o desenrolar da economia brasileira de nosso tempo.



Saiba mais

Saiba mais sobre o Plano Plurianual Federal 2012-2015:

BRASIL. *Plano Plurianual 2012-2015*. Brasília, 8 abr. 2011. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/assuntos/planeja/plano-plurianual/publicacoes/2012-2015>>. Acesso em: 11 jan. 2018.



Resumo

Nesta unidade estudamos a inflação e seus diversos tipos, acentuando as formas de combate que foram adotadas pela política econômica brasileira. Percebemos que o controle da inflação é um dos grandes objetivos governamentais, mas não o único: fazer com que a economia cresça e se desenvolva também está na agenda governamental. Para tanto, vimos o que significa uma economia subdesenvolvida e o que é necessário para superar tal entrave. Destacamos um breve histórico da economia nacional recente tratando de um período bem emblemático: eram usadas moedas diferentes ao mesmo tempo, vivenciamos uma época em que o Brasil foi chefiado por vice-presidente, dois presidentes tiveram duas oportunidades de conduzir a nação e, pela primeira vez na história deste país, uma mulher alcançou a cadeira presidencial. Não é pouco para o espaço de mais de vinte anos!

A nomeação de Fernando Henrique Cardoso para o Ministério da Fazenda à época do governo Itamar Franco ofereceu condições para o desenvolvimento de um programa de estabilização robusto e consistente, que teria apoio da sociedade brasileira, pois, diferentemente dos demais, a população não teve nenhuma surpresa. Em seu lugar, amplo debate esteve aberto, e a equipe econômica comunicava todas as suas decisões à sociedade.

A iniciativa, com o uso da Unidade Real de Valor (URV), em tirar a ilusão inflacionária da mente dos brasileiros funcionou de forma branda como transição para a nova moeda, o Real. A equiparação ao padrão monetário internacional não ocorreu em tempos fáceis. Contudo, depois que os fundamentos macroeconômicos foram solidificados, o governo conseguiu responder aos ataques especulativos contra a moeda nacional de forma coerente. Para tanto, vimos que a política de câmbio fixo, aliada

à política monetária contracionista e ajuste fiscal, criou confiança no mercado externo, que apoiou o projeto. Mesmo com as crises econômicas internacionais, o Plano Real seguiu vivo. Entretanto, algumas convicções foram perdidas, a exemplo do regime cambial, que passa a ser flutuante, aquele que é usado até hoje.

Apesar de créditos positivos ao governo FHC, o mandatário não conseguiu fazer seu sucessor. Há reveses, e a política econômica não consegue mais responder aos anseios sociais. Nesse contexto, Lula chega ao poder maior, comandando o País por oito anos. O período de Lula é marcado pela continuidade aos ideários neoliberais empreendidos até então, sem que o medo da ruptura prevalecesse. A política macroeconômica de estabilidade seguiu, assim como a política monetária restritiva, ajuste fiscal, reforma do Estado e algumas iniciativas sociais com as medidas distributivas. Conquistando certa confiança do mercado internacional, seu primeiro governo tem picos de crescimento e de estagnação, mas, na média, é promissor, e permanece no cargo. O segundo mandato dele foi mais conturbado, tanto do ponto de vista das condições da economia interna quanto dos acontecimentos do mercado internacional. Podemos dizer que o primeiro período de Lula foi favorecido pelo bom desempenho da economia internacional, bem diferente do segundo. O mercado internacional entra em crise em 2008, causando consequências internas, sobretudo no mercado de câmbio. No âmbito interno, a recessão provocada pelo mercado internacional prejudica o desempenho econômico; no lado político, há descrença quanto a um plano de governo robusto. A impressão é que o segundo mandato de Lula foi gerenciado com vistas à eleição de sucessor como forma de um projeto político de permanência no poder.

Se essa última afirmação é verdadeira, não conseguimos dizer, o fato é que a sucessão acontece. Dilma Rousseff vence as eleições e dá continuidade às propostas que foram colocadas em prática por Lula. Quanto ao futuro, o governo Temer é que o fará.



Exercícios

Questão 1. (ENADE 2012) No Brasil, o regime de metas de inflação foi instituído pelo Decreto nº 3.088, de 2 de julho de 1999, após a adoção do regime de câmbio flutuante, em janeiro daquele ano. Desde sua adoção até 2005, a política monetária foi consideravelmente restritiva: a Selic foi mantida em níveis muito elevados, principalmente se comparada com as taxas de juros internacionais. Nesse período, o PIB apresentou taxa média de crescimento de apenas 2,3% a.a. e, entre os anos de 1999 e 2003, os preços administrados acumularam variação de 93%, muito acima da inflação medida pelo IPCA, acumulada em 53% no mesmo período. A partir de 1999, tornou-se claro o efeito perverso da política monetária sobre as contas públicas, ou seja, como o pagamento de juros era muito alto, verificaram-se

déficits nominais superiores a 3,5% do PIB, a despeito dos elevados superávits primários, cuja média foi de quase 4% do PIB. Isso ocorreu devido à elevada participação das Letras Financeiras do Tesouro (LFTs – indexadas à Selic) na dívida pública, cerca de 50%. Assim, a manutenção da Selic em níveis elevados resultou em custo financeiro igualmente elevado: a despesa com juros da dívida foi em média 8,1% do PIB, de 1999 a 2005.

DE CARVALHO, F. J. C. et al. **Economia monetária e financeira**: teoria e política. Rio de Janeiro: Campus, 2 ed., 2007 (adaptado).

Considerando as consequências do caráter restritivo da política monetária anti-inflacionária adotada no Brasil e descrita no texto, avalie as afirmações abaixo:

I. De 1999 a 2005, a política monetária restritiva e a apreciação da taxa nominal de câmbio reduziram a eficácia do único instrumento utilizado no país para estabilizar preços: a taxa de juros.

II. De 1999 a 2005, a alta participação das LFTs na dívida pública dificultou a queda da taxa de juros.

III. De 1999 a 2003, a indexação de parte do IPCA aos preços administrados, que respondem por, aproximadamente, 30% de sua composição, tornou evidente que parcela considerável da inflação estava fora do alcance da política de juros do Banco Central do Brasil.

IV. De 1999 a 2003, as informações sobre inflação demonstram que, para assegurar o cumprimento das metas de inflação, é necessário que os preços livres – determinados pelas condições de oferta e demanda – sejam excessivamente represados para compensar a forte pressão exercida pelos preços administrados sobre o IPCA.

É correto apenas o que se afirma em

A) I e II.

B) I e III.

C) III e IV.

D) I, II e IV.

E) II, III e IV.

Resposta correta: alternativa E.

Análise das afirmativas

I – Afirmativa incorreta.

Justificativa: a forma de redução encontrada para a estabilização dos preços foi o controle da taxa de juros. No período considerado, há mudança de âncora de estabilização. Inicialmente, a estabilização

está ancorada na taxa de câmbio. Após 1999, a âncora passa a ser os juros, ou seja, inflação administrada via taxa de juros. Foi uma decisão de política econômica dentro do modelo desenvolvido.

II – Afirmativa correta.

Justificativa: as LFTs foram utilizadas como forma de diminuir a liquidez da economia com efeitos positivos para a queda da inflação.

III – Afirmativa correta.

Justificativa: a afirmativa diz que parte da inflação é controlada via juros. Outra parte depende de demais fatores. Como preços administrados são majorados em função do IPCA, tal efeito provoca pico inflacionário. Então, resta aos preços livres apresentarem queda.

IV – Afirmativa correta.

Justificativa: como os preços administrados geram crescimento do IPCA e, portanto, inflação, resta aos preços livres cumprirem o papel contrário. Para que haja queda de preços livres, o consumo deve ser represado.

Questão 2. Na década de 1980, o Brasil buscou combater o processo crônico de inflação ao adotar um conjunto de planos econômicos. O primeiro desses planos foi o Cruzado, sob o governo de José Sarney, que tinha como característica(s) básica(s)

- A) O congelamento de preços e da taxa de câmbio e a criação do gatilho salarial.
- B) A criação do gatilho salarial e das OTNs, com a retirada da tablita para os contratos prefixados.
- C) A redução imediata dos gastos do Governo Federal e o aumento da tributação direta via imposto de renda.
- D) O estabelecimento de metas claras para as políticas monetária e fiscal, sem correspondente política de reajustes salariais.
- E) O congelamento dos preços da economia, com o consequente reequilíbrio do poder de compra de todos os segmentos sociais e empresariais.

Resolução desta questão na plataforma.

FIGURAS E ILUSTRAÇÕES

Figura 15

GERALXF11.JPG. Disponível em: <<http://www.ceasa.pr.gov.br/arquivos/Image/2016/FLORES/GERALxf11.jpg>>. Acesso em: 8 jan. 2018.

Figura 18

CARVALHO, S. Inverno Econômico Prolongado. *Wordpress*, 11 set. 2015. Disponível em: <<https://analisesmacroeconomicas.wordpress.com/author/suellencs/>>. Acesso em: 23 jan. 2018.

Figura 19

IMAGEM0002.GIF. Disponível em: <http://www.objetivo.br/conteudoonline/imagens/conteudo_3842/imagem0002.gif>. Acesso em: 10 jan. 2018.

Figura 20

IMAGEM0003.GIF. Disponível em: <http://www.objetivo.br/conteudoonline/imagens/conteudo_3842/imagem0003.gif>. Acesso em: 10 jan. 2018.

Figura 21

GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ. *Entendendo o Índice de Gini*. Ceará: Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (Ipece), 2015. Disponível em: <http://www.ipece.ce.gov.br/publicacoes/Entendendo_Indice_GINI.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2018.

Figura 24

DOLLAR-2931882_960_720.PNG. Disponível em: <https://cdn.pixabay.com/photo/2017/11/08/22/27/dollar-2931882_960_720.png>. Acesso em: 11 jan. 2018.

Figura 27

NOVO método para classificação de países acaba com conceito de "emergentes". *BBC Brasil*, 19 ago. 2015. Adaptada. Disponível em: <http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/08/150814_economia_paises_hb>. Acesso em: 11 jan. 2018.

Figura 28

16.JPG. Disponível em: <http://www.objetivo.br/conteudoonline/imagens/conteudo_8901/16.jpg>. Acesso em: 10 jan. 2018.

Figura 29

SOUZA, N. de J. *Desenvolvimento econômico*. São Paulo: Atlas, 2009. p. 20. Adaptada.

Figura 30

17A.JPG. Disponível em: <http://www.objetivo.br/conteudoonline/imagens/conteudo_8901/17a.jpg>. Acesso em: 10 jan. 2018.

Figura 31

A_46_6.JPG. Disponível em: <http://www.objetivo.br/conteudoonline/imagens/conteudo_965/A_46_6.jpg>. Acesso em: 10 jan. 2018.

Figura 32

A_46_9.PNG. Disponível em: <http://www.objetivo.br/conteudoonline/imagens/conteudo_965/A_46_9.png>. Acesso em: 8 jan. 2018.

Figura 33

MARTINS, B. R. P. *Evolução do índice Ibovespa no ano de 2002: a influência da eleição presidencial*. Monografia (Graduação em Economia). UNIP, São Paulo, 2010. p. 26.

Figura 34

A_46_10.PNG. Disponível em: <http://www.objetivo.br/conteudoonline/imagens/conteudo_965/A_46_10.png>. Acesso em: 9 jan. 2018.

Figura 35

MARTINS, B. R. P. *Evolução do índice Ibovespa no ano de 2002: a influência da eleição presidencial*. Monografia (Graduação em Economia). UNIP, São Paulo, 2010. p. 29.

Figura 36

MARTINS, B. R. P. *Evolução do índice Ibovespa no ano de 2002: a influência da eleição presidencial*. Monografia (Graduação em Economia). UNIP, São Paulo, 2010. p. 33.

Figura 37

180.2.JPG. Disponível em: <http://www.objetivo.br/conteudoonline/imagens/conteudo_9102/180.2.jpg>. Acesso em: 10 jan. 2018.

Figura 38

A_46_11.PNG. Disponível em: <http://www.objetivo.br/conteudoonline/imagens/conteudo_965/A_46_11.png>. Acesso em: 10 jan. 2018.

Figura 39

A_46_12.PNG. Disponível em: <http://www.objetivo.br/conteudoonline/imagens/conteudo_965/A_46_12.png>. Acesso em: 11 jan. 2018.

REFERÊNCIAS

Textuais

ALÉM, A. C. D. de. *Macroeconomia: teoria e prática no Brasil*. São Paulo: Elsevier, 2010.

ALMEIDA, C. A. A ideologia do voto para presidente. 1998 é o inverso de 1989! E 2002, é o inverso de 1994? *Conjuntura Econômica*, n. 9, p. 18, set. 2002.

ANGELO, V. A. de. 11 de setembro de 2001: o maior atentado terrorista de todos os tempos. *UOL*, 5 set. 2011. Disponível em: <<http://educacao.uol.com.br/disciplinas/historia/11-de-setembro-de-2001-o-maior-atentado-terrorista-de-todos-os-tempos.htm>>. Acesso em: 10 jan. 2018.

ARAÚJO, A. *Moeda e prosperidade: o impasse do crescimento na política de estabilização*. Rio de Janeiro: Topbooks, 2005.

ARISTÓTELES: as teorias mais relevantes do caos financeiro. (Economia). *Diário de Notícias (DN)*, 24 out. 2011. Disponível em: <<http://www.dn.pt/economia/interior/aristoteles-as-teorias-mais-relevantes-do-caos-financeiro-2077919.html>>. Acesso em: 7 jan. 2018.

ASSAF NETO, A. *Mercado financeiro*. São Paulo: Atlas, 2012.

O ATLAS: *Atlas do Desenvolvimento Humano*. Glossário. Brasília, 2013. Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/o_atlas/glossario/>. Acesso em: 14 jan. 2018.

BAER, W. *A economia brasileira*. São Paulo: Nobel, 1995.

BANCO CENTRAL DO BRASIL (BACEN). *Composição e segmentos do Sistema Financeiro Nacional*. Brasília, [s.d.]. Disponível em: <<https://www.bcb.gov.br/pre/composicao/composicao.asp>>. Acesso em: 11 jan. 2018.

____. *Proer – Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional*. Brasília, [s.d.]. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/htms/proer.asp>>. Acesso em: 8 jan. 2018.

____. *Série histórica dos meios de pagamento ampliados*. Brasília, 22 dez. 2017. Disponível em: <<https://www.bcb.gov.br/htms/infecon/seriehistmpamp.asp>>. Acesso em: 11 jan. 2018.

BERCHIELLI, F. O. *Economia monetária*. São Paulo: Saraiva, 2003.

BERLINCK, M. T.; COHEN, Y. Desenvolvimento econômico, crescimento econômico e modernização na cidade de São Paulo. *Revista de Administração de Empresas*, v. 10, n. 1, São Paulo, jan./mar. 1970. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-75901970000100003>. Acesso em: 8 jan. 2018.

BIELSCHOWSKY, R. *Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimento 1930-1964*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2000.

BRASIL. Bolsa Família, *Caixa Econômica Federal*, [s.d.]. Disponível em: <http://www.caixa.gov.br/voce/Social/Transferencia/bolsa_familia/index.asp>. Acesso em: 8 jan. 2018.

____. *Decreto nº 3.088, de 21 de junho de 1999*. Estabelece a sistemática de "metas para a inflação" como diretriz para fixação do regime de política monetária e dá outras providências. Brasília, 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3088.htm>. Acesso em: 9 jan. 2018.

____. *Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000*. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em: 13 jan. 2018.

____. *Medida Provisória nº 428, de 12 de maio de 2008*. Brasília, 2008. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/Mpv/428.htm>. Acesso em: 11 jan. 2018.

____. *Plano Plurianual 2008-2011*. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Brasília, 2007. Disponível em: <<http://dados.gov.br/dataset/plano-plurianual-2008-2011>>. Acesso em: 13 jan. 2018.

____. *Plano Plurianual 2012-2015*. Brasília, 8 abr. 2011. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/assuntos/planeja/plano-plurianual/publicacoes/2012-2015>>. Acesso em: 11 jan. 2018.

BRESSER-PEREIRA, L. C. A economia e a política do Plano Real. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 14, n. 4 (56), out./dez. 1994. Disponível em: <<http://www.rep.org.br/pdf/56-10.pdf>>. Acesso em: 6 jan. 2018.

____. *Desenvolvimento e crise no Brasil: história, economia e política de Getúlio Vargas a Lula*. São Paulo: Editora 34, 2003.

____. Inflação inercial e Plano Cruzado. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 6, n. 3, jul./set. 1986. Disponível em: <<http://www.rep.org.br/pdf/23-2.pdf>>. Acesso em: 6 jan. 2018.

BRESSER-PEREIRA, L. C.; GALA, P. Poupança externa, insuficiência de demanda e baixo crescimento. In: SICSÚ, J.; VIDOTTO, C. (Orgs.). *Economia do desenvolvimento: teoria e políticas keynesianas*. Rio de Janeiro: Campus, 2008. p. 79-96.

BRESSER-PEREIRA, L. C.; NAKANO, Y. Hiperinflação e estabilização no Brasil: o primeiro Plano Collor. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 11, n. 4 (44), out./dez. 1991. Disponível em: <<http://www.rep.org.br/pdf/44-6.pdf>>. Acesso em: 6 jan. 2018.

BRUM, A. J. *Desenvolvimento econômico brasileiro*. 21. ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2000.

BRUNSTEIN, I. *Economia de empresas: gestão econômica de negócios*. São Paulo: Atlas, 2013.

CABRAL, A. S.; YONEYAMA, T. *Microeconomia: uma visão integrada para empreendedores*. São Paulo: Saraiva, 2008.

CAGNIN, R. F. et al. A gestão macroeconômica do governo Dilma (2011 e 2012). *Novos Estudos Cebrap*, nov. 2013. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/nec/n97/11.pdf>>. Acesso em: 12 jan. 2018.

CANO, W. *Soberania e política econômica na América Latina*. São Paulo: Unesp, 2000.

CARRARA, A. F.; CORREA, A. L. O regime de metas de inflação no Brasil: uma análise empírica do IPCA. *Revista Economia Contemporânea*, Rio de Janeiro, v. 16, n. 3, p. 441-462, set./dez. 2012. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/rec/v16n3/a04v16n3.pdf>>. Acesso em: 7 jan. 2018.

CARVALHO, F. C. et al. *Economia monetária e financeira: teoria e política*. Rio de Janeiro: Campus, 2007.

CATAPAN, A.; BERNARDONI, D. L.; CRUZ, J. A. W. *Planejamento e orçamento na Administração Pública*. São Paulo: Ibpx, 2006.

CONCEITO de sistema econômico. *QueConceito*, [s.d.]. Disponível em: <<http://queconceito.com.br/sistema-economico>>. Acesso em: 12 jan. 2018.

O DESABAFO de Chico Lopes. *Dinheiro*, 24 maio 2013. Disponível em: <<http://www.istoedinheiro.com.br/noticias/negocios/20130524/desabafo-chico-lopes/3013.shtml>>. Acesso em: 4 jan. 2018.

DESCARTES, R. *Discurso do método*. São Paulo: Saraiva, 2005.

DORNBUSH, R.; FISHER, S.; BEGG, D. *Introdução à economia: para os cursos de administração, direito, ciências humanas e contábeis*. Rio de Janeiro: Campus, 2003.

EQUIPE DE PROFESSORES DA USP. *Manual de Economia*. São Paulo: Saraiva, 2011.

ERBER, F. As convenções de desenvolvimento no governo Lula: um ensaio de economia política. *Revista de Economia Política*, v. 31, n. 1 (121), p. 31-55, jan./mar. 2011. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rep/v31n1/a02v31n1.pdf>>. Acesso em: 5 jan. 2018.

FERREIRA, R. G. Para ter sucesso investindo. *HC Investimentos*, 14 fev. 2017. Disponível em: <<http://hcinvestimentos.com/2017/02/14/custo-de-oportunidade/#>>. Acesso em: 3 jan. 2018.

FIANI, R. *Teoria dos jogos com aplicações em Economia, Administração e Ciências Sociais*. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.

FILGUEIRAS, L. A. M. *História do Plano Real: fundamentos, impactos e contradições*. 3. ed. São Paulo: Boitempo, 2006.

FÓRUM ESTADUAL EM DEFESA DA ESCOLA PÚBLICA DE SÃO PAULO (FEDEPSP). *Política Econômica e Reformas Estruturais*. Brasília, abr. 2003. Disponível em: <http://www.fedepsp.org.br/superior/politica_econ_ref_estrut.pdf>. Acesso em: 13 jan. 2018.

FURTADO, M. B. *Síntese da economia brasileira*. 7. ed. Rio de Janeiro: LTC, 2000.

GIACOMONI, J. *Orçamento público*. 16. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

GIAMBIAGI, F. *Capitalismo: modo de usar*. Rio de Janeiro: Campus, 2015.

_____. Rompendo com a ruptura: o governo Lula (2003-2010). In: GIAMBIAGI, F. et al. *Economia brasileira contemporânea: 1945-2010*. 2. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2011.

GIAMBIAGI, F.; ALÉM, A. C. D. de. *Finanças públicas: teoria e prática no Brasil*. 3. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2008.

GIAMBIAGI, F. et al. *Economia Brasileira Contemporânea*. 3. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2016.

GIAMBIAGI, F.; VILLELA, A. *Economia brasileira contemporânea: 1945-2004*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

GONÇALVES, W. F. *Estabilidade econômica com o plano real (1994-1996)*. Monografia (Graduação em Economia). UNIP, São Paulo, 2010.

GOVERNO aumenta impostos e anuncia demissões para equilibrar caixa. *Diário de Cuiabá*, Mato Grosso, 11 nov. 1997. Disponível em: <<http://www.diariodecuiaba.com.br/arquivo/111197/economia2.htm>>. Acesso em: 7 jan. 2018.

GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ. *Entendendo o Índice de Gini*. Ceará: Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (Ipece), 2015. Disponível em: <http://www.ipece.ce.gov.br/publicacoes/Entendendo_Indice_GINI.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2018.

GUIMARÃES, B.; GONÇALVES, C. E. *Introdução à Economia*. Rio de Janeiro: Campus, 2010.

_____. *Introdução à Economia*. Rio de Janeiro: Campus, 2017.

HEILBRONER, R. L.; MILBERG, W. *A construção da sociedade econômica*. 12. ed. Porto Alegre: Bookman, 2008. (e-book).

HUBBARD, R. G.; O'BRIEN, A. P. *Introdução à Economia*. Porto Alegre: Bookman, 2009.

JORGE, F. T.; MOREIRA, J. O. C. *Economia*: notas introdutórias. São Paulo: Atlas, 1990.

JUDENSNAIDER, I.; MANZALLI, M. F. *Economia e negócios*. São Paulo: Sol, 2010. (Cadernos de Estudos e Pesquisas da UNIP, Série Didática).

_____. *Princípios gerais de economia*. São Paulo: Sol, 2011. (Cadernos de Estudos e Pesquisas da UNIP, Série Didática).

INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS (INESC). *Brasil avança no novo Índice de Desenvolvimento Humano*. Brasília, 4 nov. 2010. Disponível em: <<http://www.inesc.org.br/noticias/noticias-gerais/2010/outubro-1/brasil-avanca-no-novo-indice-de-desenvolvimento-humano>>. Acesso em: 10 jan. 2018.

LACERDA, A. C. de. Plano Real: entre a estabilização duradoura e a vulnerabilidade externa. In: KON, A. (Org.). *Planejamento no Brasil II*. São Paulo: Perspectiva, 1999.

LAJUGIE, J. *Os sistemas econômicos*. São Paulo: Difel, 1973.

LANZANA, A. E. T. *Economia brasileira*: fundamentos e atualidades. São Paulo: Atlas, 2001.

A LEI da Eficiência de Pareto. *Econometrix*, Fortaleza, 20 jan. 2011. Disponível em: <<http://www.econometrix.com.br/pdf/ed1644f6016bdf71a1e7509acae9bad8ec6670.pdf>>. Acesso em: 15 jan. 2018.

O LIVRO da economia. Tradução de Carlos Mendes Rosa. São Paulo: Globo, 2013.

LOPES, J. C.; ROSSETTI, J. P. *Economia monetária*. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

LULA DA SILVA, L. I. Carta ao povo brasileiro. *Folha de S.Paulo*, 24 jun. 2002. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u33908.shtml>>. Acesso em: 24 jan. 2018.

MANKIW, N. G. *Introdução à economia*. 5. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

_____. *Introdução à economia*. Tradução da 6. ed. norte-americana. 3. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2014.

_____. *Macroeconomia*. Rio de Janeiro: LTC, 1995.

MARTINS, B. R. P. *Evolução do índice Ibovespa no ano de 2002*: a influência da eleição presidencial. Monografia (Graduação em Economia). UNIP, São Paulo, 2010.

MATIAS-PEREIRA, J. *Finanças públicas: foco na política fiscal, no planejamento e orçamento público*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

MENDES, J. T. G.; PADILHA JUNIOR, J. B. *Agronegócio: uma abordagem econômica*. São Paulo: Pearson, 2007.

MORAES, A. C. de. Plano Brasil Novo. In: KON, A. (Org.). *Planejamento no Brasil II*. São Paulo: Perspectiva, 1999.

MORAES, R. C. Macroeconomia de curto prazo. In: SOUZA, N. J. (Org.). *Introdução à economia*. São Paulo: Atlas, 1996.

NAKATANI, P.; OLIVEIRA, F. A. de. Política econômica brasileira de Collor a Lula: 1990-2007. In: MARQUES, R. M.; FERREIRA, M. R. J. *O Brasil sob a nova ordem*. São Paulo: Saraiva, 2010.

NASCIMENTO, E. R. *Gestão pública*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

NEVES, P. V. S. das. *Introdução à economia*. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

NOVO método para classificação de países acaba com conceito de "emergentes". *BBC Brasil*, 19 ago. 2015. Disponível em: <http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/08/150814_economia_paises_hb>. Acesso em: 11 jan. 2018.

OLIVEIRA, J. F. de. *Economia para administradores*. São Paulo: Saraiva, 2006.

PARTIDO DOS TRABALHADORES (PT). *A ruptura necessária*. XII ENCONTRO NACIONAL. Recife, 2002. Disponível em: <<http://www.enfpt.org.br/wp-content/uploads/2017/05/Resolucoes.pdf>>. Acesso em: 8 jan. 2018.

_____. *Carta de Princípios*, 1979. Disponível em: <<http://www.pt.org.br/wp-content/uploads/2014/03/cartadeprincipios.pdf>>. Acesso em: 12 jan. 2018.

_____. *Manifesto*, 10 fev. 1980. Disponível em: <<https://www.pt.org.br/wp-content/uploads/2014/04/manifestodefundacaopt.pdf>>. Acesso em: 12 jan. 2018.

_____. *O socialismo petista*, 1999. Disponível em: <<http://csbh.fpabramo.org.br/uploads/osocialismopetista.pdf>>. Acesso em: 12 jan. 2018.

_____. *Um outro Brasil é possível*, jun. 2001. (Plano Econômico do PT).

PASSOS, C. R. M.; NOGAMI, O. *Princípios de economia*. 4. ed. São Paulo: Thomson, 2003.

PAULANI, L. M.; BRAGA, M. B. *A nova contabilidade social: uma introdução à macroeconomia*. São Paulo: Saraiva, 2012.

PAULINO, L. A. O Plano Real e os dois governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998/1999-2002). In: PIRES, M. C. (Org.). *Economia brasileira: da colônia ao governo Lula*. São Paulo: Saraiva, 2010.

LA PIRÂMIDE de Maslow: conozca las necesidades humanas para triunfar (Gestion & Marketing). Espanha: 50Minutos, 2016.

PIRES, M. C.; PAULINO, L. A. O Brasil e a crise internacional. In: PIRES, M. C. (Org). *Economia brasileira: da colônia ao governo Lula*. São Paulo: Saraiva, 2010.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). *O que é o IDH*. Brasília, [s.d.]. Disponível em: <<http://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/idh0/conceitos/o-que-e-o-idh.html>>. Acesso em: 4 jan. 2018.

_____. *Relatório do PNUD destaca grupos sociais que não se beneficiam do desenvolvimento humano*. Brasília, 21 mar. 2017. Disponível em: <<http://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/presscenter/articles/2017/03/21/relat-rio-do-pnud-destaca-grupos-sociais-que-n-o-se-beneficiam-do-desenvolvimento-humano.html>>. Acesso em: 4 jan. 2018.

PYNDICK, R. S.; RUBENFELD, D. L. *Microeconomia*. 8. ed. São Paulo: Pearson Education, 2013.

REZENDE, F. *Finanças públicas*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

RIANI, F. *Economia do setor público: uma abordagem introdutória*. 5. ed. Rio de Janeiro: LTC, 2012.

RIBEIRO, C. R. M. *O que é inflação*. São Paulo: Brasiliense, 1990.

ROSSETTI, J. P. *Introdução à economia*. São Paulo: Atlas, 2003.

ROSTOW, W. W. *Etapas do desenvolvimento econômico: um manifesto não comunista*. Rio de Janeiro: Zahar, 1974.

SAMUELSON, P. A. *Introdução à análise econômica*. 8. ed. Rio de Janeiro: Agir, 1979.

SANDRONI, P. *Novíssimo Dicionário de Economia*. São Paulo: Best Seller, 1999.

SARMENTO, A. D. *Etapas do desenvolvimento econômico no Brasil – um exercício rostowiano*. Monografia (Programa de Pós-Graduação em História Econômica). USP, São Paulo, 2008.

SICSÚ, J. A tese da independência do Banco Central e a estabilidade de preços: uma aplicação do método Cukierman à história do FED. *Estudos Econômicos*, São Paulo, USP, 1996. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/ee/article/viewFile/116616/114203>>. Acesso em: 7 jan. 2018.

SILVA, A. A. A reforma da Previdência Social Brasileira entre o direito social e o mercado. *São Paulo em Perspectiva*, 18(3), p. 16-32, 2004. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/spp/v18n3/24775.pdf>>. Acesso em: 4 jan. 2018.

SILVA, A. O.; MENDES, J. T. G. *Economia e gestão*. São Paulo: Person Education: 2014 (on-line).

SILVA, C. R. L. da.; LUIZ, S. *Economia e mercados: introdução à economia*. 19. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

SMITH, A. *A riqueza das nações: investigação sobre sua natureza e suas causas*. Coleção os Economistas. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

SOIHET, E. Cenário de incertezas. *Conjuntura Econômica*, v. 56, n. 8, p. 20, ago. 2002. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rce/issue/viewFile/1744/300>>. Acesso em: 5 jan. 2018.

SOUSA, R. Eleições de 1994. *Mundo Educação*, [s.d.]. Disponível em: <<http://mundoeducacao.bol.uol.com.br/historiadobrasil/eleicoes-1994.htm>>. Acesso em: 13 jan. 2018.

SOUZA, A. P. Políticas de distribuição de renda no Brasil e o Bolsa Família. *São Paulo School of Economics*, Fundação Getúlio Vargas, Workin Paper XXX, jan. 2011. Disponível em: <http://cmicro.fgv.br/sites/cmicro.fgv.br/files/arquivos/WP_1_2011.pdf>. Acesso em: 9 jan. 2018.

SOUZA, N. de J. *Desenvolvimento econômico*. São Paulo: Atlas, 2009.

TEIXEIRA, E. *Economia monetária: a macroeconomia no contexto monetário*. São Paulo: Saraiva, 2002.

VASCONCELLOS, M. S. *Economia micro e macro*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

_____. *Introdução à Economia*. São Paulo: Saraiva, 2012.

VELLOSO, J. P. dos R. (Org.). *O Brasil e a economia do conhecimento*. Rio de Janeiro: José Olympio, 2002.

WESSELS, W. J. *Microeconomia: teoria e aplicação*. São Paulo: Saraiva, 2010.

YAZBEK, M. C. Fome zero: uma política social em questão. *Saúde e Sociedade*, v. 12, n. 1, p. 43-50, jan./jun. 2003. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/sausoc/v12n1/07.pdf>>. Acesso em: 14 jan. 2018.

Sites

<www.bcb.gov.br>.

<<https://www.bcb.gov.br/?ATACOPOM>>.

<<http://www.bndes.gov.br>>.

<www.ibge.gov.br>.

Exercícios

Unidade I – Questão 1: FUNDAÇÃO CARLOS CHAGAS (FCC). *Concurso Público de Analista Trainee 2008: Economia. Conhecimentos Específicos*. Questão 33. Disponível em: <<https://arquivo.pciconcursos.com.br/provas/11242741/cabd41457873/prova.pdf>>. Acesso em: 2 out. 2018.

Unidade II – Questão 1: FUNDAÇÃO CARLOS CHAGAS (FCC). *Concurso Público para Analista PGE – Economista 2016*: Economia. Conhecimentos Específicos. Questão 44. Disponível em: <https://www.qconcursos.com/arquivos/prova/arquivo_prova/52383/fcc-2016-pge-mt-analista-economista-prova.pdf>. Acesso em: 2 out. 2018.

Unidade II – Questão 2: FUNDAÇÃO CARLOS CHAGAS (FCC). *Concurso Público para Analista PGE – Economista 2016*: Economia. Conhecimentos Específicos. Questão 36. Disponível em: <https://www.qconcursos.com/arquivos/prova/arquivo_prova/52383/fcc-2016-pge-mt-analista-economista-prova.pdf>. Acesso em: 2 out. 2018.

Unidade III – Questão 1: INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). *Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (Enade) 2012: Ciências Econômicas. Questão 27.* Disponível em: <http://download.inep.gov.br/educacao_superior/enade/provas/2012/03_Ciencias_Economicas.pdf>. Acesso em: 2 out. 2018.

Unidade IV – Questão 1: INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). *Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (Enade) 2012: Ciências Econômicas. Questão 34.* Disponível em: <http://download.inep.gov.br/educacao_superior/enade/provas/2012/03_Ciencias_Economicas.pdf>. Acesso em: 2 out. 2018.

This image shows a single sheet of white paper with horizontal ruling lines. The lines are evenly spaced and run across the width of the page. There are no margins, text, or other markings on the paper.



Handwriting practice lines consisting of 30 horizontal blue lines. Each line is preceded by a small blue vertical margin line on the left side.



A series of horizontal lines for writing, consisting of 30 evenly spaced lines across the page.



Interativa

Informações:
www.sepi.unip.br ou 0800 010 9000