

UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA
FACULDADE DE ECONOMIA
GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS ECONÔMICAS

Matheus Santos de Sá

Ortodoxia à brasileira: a recessão de 2014-2016 e as medidas de recuperação econômica

Juiz de Fora

2023

Matheus Santos de Sá

Ortodoxia à brasileira: a recessão de 2014-2016 e as medidas de recuperação econômica

Trabalho de conclusão de curso apresentado à Faculdade de Economia da Universidade Federal de Juiz de Fora como requisito parcial à obtenção de título de bacharelado em Ciências Econômicas.

Orientador: Professor Doutor Wilson Luiz Rotatori Corrêa

Juiz de Fora

2023

Ficha catalográfica elaborada através do programa de geração automática da Biblioteca Universitária da UFJF, com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

Sá, Matheus Santos de.

Ortodoxia à brasileira: : a recessão de 2014-2016 e as medidas de recuperação econômica / Matheus Santos de Sá. -- 2023.

58 p.

Orientador: Wilson Luiz Rotatori Corrêa

Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) - Universidade Federal de Juiz de Fora, Faculdade de Economia, 2023.

1. Economia Brasileira. 2. História Econômica. 3. Recessão. 4. Indicadores Econômicos. 5. Macroeconomia. I. Corrêa, Wilson Luiz Rotatori, orient. II. Título.



UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA
REITORIA - FACECON - Depto. de Economia

FACULDADE DE ECONOMIA / UFJF

ATA DE APROVAÇÃO DE MONOGRAFIA II

Na data de 11/01/2023, a Banca Examinadora, composta pelos professores

1 – Wilson Luiz Rotatori Corrêa - orientador; e

2 – Lourival Batista de Oliveira Junior,

reuniu-se para avaliar a monografia do acadêmico Matheus Santos de Sá, intitulada: Ortodoxia à Brasileira: A Recessão de 2014-2016 e as Medidas de Recuperação Econômica.

Após primeira avaliação, resolveu a Banca sugerir alterações ao texto apresentado, conforme relatório sintetizado pelo orientador. A banca, delegando ao orientador a observância das alterações propostas, resolveu APROVAR a referida monografia.

ASSINATURA ELETRÔNICA DOS PROFESSORES AVALIADORES



Documento assinado eletronicamente por **Wilson Luiz Rotatori Correa, Professor(a)**, em 11/01/2023, às 14:57, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Lourival Batista de Oliveira Junior, Professor(a)**, em 16/01/2023, às 10:33, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no Portal do SEI-Ufjf (www2.ufjf.br/SEI) através do ícone Conferência de Documentos, informando o código verificador **1107855** e o código CRC **89810F45**.

DEDICATÓRIA

Aos saudosos que já partiram, o meu reconhecimento pela trajetória inspiradora de resiliência e superação.

AGRADECIMENTOS

Aos familiares e amigos, o meu agradecimento pelo irrestrito e consistente suporte na trajetória acadêmica até o presente momento e pelo aconselhamento, ora brando, ora firme, que me fez manter de pé a missão assumida anos atrás.

“Não conseguimos escapar da ‘mercantilização’ da vida que a prosperidade nos trouxe naturalmente. Podemos, no entanto, lutar para discipliná-la pelo bom gosto, pelo amor à beleza e pelo senso de decoro.” (SCRUTON, 2015, p. 104)

RESUMO

O trabalho objetiva apresentar a trajetória dos indicadores econômicos brasileiros na última década, entre a primeira administração da Presidente Dilma e a administração do Presidente Temer, e discutir o êxito ou não das políticas reformistas instituídas a partir de maio de 2016. Além disso, o trabalho discute as tendências programáticas de cada administração, ora mais ortodoxas, ora mais heterodoxas. A trajetória dos indicadores é apresentada a partir de atas, boletins e cartas de conjuntura de órgãos oficiais que destrincham as oscilações da economia brasileira na última década. Já as cartilhas dos *think tanks* de cada nicho político exemplificam a política econômica que, teoricamente, orientariam as administrações discutidas. Apesar de tímidas, houve certo reerguimento e reversão da trajetória negativa dos indicadores e recuperação da estabilidade macroeconômica. Contudo, alguns indicadores mantiveram-se rígidos. Quanto ao reconhecimento de características ortodoxas e heterodoxas em cada administração, ambas preservaram o compromisso com pilares de consenso no debate acadêmico, embora a administração da Presidente Dilma tenha apresentado maior leniência e a administração do Presidente Temer tenha apresentado maior rigidez com a agenda ortodoxa adotada.

Palavras-chave: Economia Brasileira. História Econômica. Recessão. Indicadores Econômicos. Macroeconomia.

ABSTRACT

The final paper aims to present the oscillation of Brazilian economic indicators during the last decade, between the first administration of President Dilma and the administration of President Temer, and it also discuss the success or failure of reformist policies instituted from May 2016. In addition, the final paper discusses the programmatic tendencies of each administration, sometimes more orthodox, sometimes more heterodox. The trajectory of the indicators is presented from minutes, bulletins and conjuncture letters from official institutions that unravel the oscillations of the Brazilian economy in the last decade. On the other hand, booklets of the think tanks from each political niche exemplify the economic policy that, theoretically, would guide the administrations discussed. Despite being modest, there was a certain reversal of the negative trajectory of the indicators and some recovery of macroeconomic stability. However, some indicators remained rigid. As for the recognition of orthodox and heterodox features in each administration, both have preserved the commitment with pillars of consensus in the academic debate, although the administration of President Dilma showed greater leniency and the administration of President Temer showed greater rigidity with the orthodox agenda adopted.

Keywords: Brazilian Economy. Economic History. Recession. Economic Indicators. Macroeconomics.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Gráfico 1 – Taxa SELIC durante as administrações da Presidente Dilma.....	33
Gráfico 2 – Resultado primário como percentual do PIB entre 2011 e 2015.....	35

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – As correntes ortodoxa e heterodoxa.....	23
Quadro 2 – O Consenso de Washington e o Nacional-desenvolvimentismo.....	24

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Inflação Efetiva e SELIC entre 2012 e 2015.....	39
Tabela 2 – Resultado primário como percentual do PIB entre 2013 e 2015.....	41
Tabela 3 – Produto Interno Bruto e Taxa de Desemprego entre 2013 e 2015.....	43
Tabela 4 – Inflação Efetiva e SELIC entre 2016 e 2018.....	45
Tabela 5 – Resultado primário como percentual do PIB entre 2016 e 2018.....	47
Tabela 6 – Produto Interno Bruto e Taxa de Desemprego entre 2016 e 2018.....	49

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BACEN	Banco Central do Brasil
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CMN	Conselho Monetário Nacional
COPOM	Comitê de Política Monetária
EC	Emenda Constitucional
FBCF	Formação Bruta de Capital Fixo
GERIN	Gerência Executiva de Relacionamento com investidores do Banco Central
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPCA	Índice de Preços ao Consumidor Amplo
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
MP	Medida Provisória
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PEA	População Economicamente Ativa
PIB	Produto Interno Bruto
SELIC	Sistema Especial de Liquidação e Custódia

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	13
1.1	METODOLOGIA.....	15
2	ORTODOXIA E HETERODOXIA NA LITERATURA.....	18
2.1	ORTODOXIA.....	18
2.2	HETERODOXIA.....	20
2.3	SÍNTESE DAS DIVERGÊNCIAS.....	23
3	ORTODOXIA À BRASILEIRA.....	25
3.1	DIRETRIZES PROGRAMÁTICAS.....	25
3.1.1	Administrações da Presidente Dilma.....	25
3.1.2	Administração do Presidente Temer.....	27
3.2	EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 95.....	29
3.3	TENDÊNCIAS ORTODOXAS E HETERODOXAS.....	30
4	GOVERNO DILMA E RECESSÃO.....	32
4.1	A CRÍTICA ORTODOXA.....	32
4.2	A CRÍTICA HETERODOXA.....	34
5	PERÍODOS RECESSIVO E REFORMISTA.....	37
5.1	PERÍODO RECESSIVO.....	37
5.1.1	Atas do COPOM.....	37
5.1.2	Boletins do Tesouro Nacional.....	40
5.1.3	Cartas de Conjuntura do IPEA.....	42
5.2	PERÍODO REFORMISTA.....	43
5.2.1	Atas do COPOM.....	44
5.2.2	Boletins do Tesouro Nacional.....	46
5.2.3	Cartas de Conjuntura do IPEA.....	47
5.3	TRANSIÇÃO PROGRAMÁTICA.....	49
6	CONCLUSÃO.....	53
	REFERÊNCIAS.....	55

1 INTRODUÇÃO

Os trimestres consecutivos de queda na atividade produtiva que fizeram o Produto Interno Bruto recuar em 2009 levaram a equipe da segunda administração do Presidente Lula a atuar com mais vigor na economia, inclusive no uso da política fiscal como fator de estímulo (GREMAUD *et al.*, 2017). O papel do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social foi evidenciado e as bases do tripé macroeconômico foram suavizadas com o estreitamento dos resultados de *superávit* primário, além da nítida divergência da equipe econômica com o Banco Central do Brasil quanto às decisões de política monetária (GIAMBIAGI *et al.*, 2016).

A primeira administração da Presidente Dilma, a partir de 2011, dando seguimento à mesma linha de gestão dos quatro anos anteriores, acentuou os desequilíbrios de natureza fiscal e promoveu um intervencionismo setorial e um controle de preços na tentativa de sobrepor a realidade de exaustão na dinâmica econômica (GIAMBIAGI *et al.*, 2016). Houve, ainda, a introdução de um estilo de contabilidade nacional atribulada de artifícios (GREMAUD *et al.*, 2017).

A dificuldade na gestão macroeconômica, somada ao aperto inflacionário e à atenuação da expectativa de crescimento do produto nacional, além da dificuldade na manutenção do *superávit* primário (CONTRI, 2014) levantou tentativas de explicar a origem da crise e atizou críticas tanto às políticas adotadas nos anos da primeira administração da Presidente Dilma, quanto à tentativa de ajuste fiscal e retorno à agenda de estabilidade no início da segunda administração. O debate sobre a aplicabilidade e o encaixe da ortodoxia econômica na realidade brasileira voltou à tona entre as mais distintas correntes de pensamento e seus entendimentos e visões quanto aos desafios e às prioridades a serem perseguidas.

A mudança na equipe econômica com o início da administração do Presidente Temer, estando o comando do Ministério da Fazenda sob a responsabilidade de Henrique Meirelles, ex-presidente do BACEN, e a adoção do programa de governo Uma Ponte para o Futuro (FUNDAÇÃO ULYSSES GUIMARÃES, 2015) gerou proporcionais alívios e contestações. A orientação estruturalmente reformista e liberalizante levada a cabo com afinco foi apontada, por alguns, como mantenedora da recessão e da precarização das relações trabalhistas e econômicas (SICSU, 2019). Medidas como a Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016 (BRASIL, 2016, p. 2), que instituiu as regras para um novo regime fiscal, e a Lei nº 13.467, de 13 de julho de 2017 (BRASIL, 2017, p. 1), que alterou a Consolidação das Leis do Trabalho, foram algumas das medidas mais apoiadas e criticadas da administração do Presidente Temer.

O objetivo geral deste trabalho é analisar a eficácia da política econômica adotada pela administração do Presidente Temer no combate à recessão e na tentativa de reverter os retrocessos econômicos e sociais, promovendo o reerguimento da dinâmica produtiva.

Este trabalho pretende analisar os indicadores da economia brasileira na década de 2010, com foco entre os anos de 2013 e 2018, e investigar a realidade trazida pela recessão de 2014-2016 e pelas medidas de recuperação econômica subsequentemente adotadas. Os indicadores brasileiros de inflação, taxa de juros, resultado primário, desemprego e crescimento do produto em suas séries históricas divulgadas pelo BACEN, pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada e pelo Tesouro Nacional serão apresentados cuidadosamente para que entenda-se a trajetória da economia durante a recessão e o período subsequente de reformas estruturais.

O objetivo específico deste trabalho é discutir se houve, após o afastamento da Presidente Dilma, uma ruptura da política econômica que vinha sendo implementada e estabelecer uma identidade entre as medidas adotadas pelas administrações da Presidente Dilma e pela administração do Presidente Temer e o que entende-se como ortodoxia e heterodoxia na literatura acadêmica.

O revisional literário referente às administrações da Presidente Dilma auxiliará no reconhecimento da inflexão entre as políticas econômicas até então adotadas e as subsequentemente assumidas pela administração do Presidente Temer. A análise da cartilha Uma Ponte para o Futuro (FUNDAÇÃO ULYSSES GUIMARÃES, 2015) e das ações concreta e efetivamente levadas a cabo pela administração do Presidente Temer auxiliará na construção da simetria com o que entende-se como ortodoxia na literatura acadêmica revista na segunda seção deste trabalho.

Observando as estatísticas brasileiras da última década, a trajetória dos indicadores favorece, parcialmente, o plano econômico seguido pela equipe técnica do Presidente Temer. A administração em questão foi exitosa na queda da inflação acumulada anual, de 10,67% em 2015 (Banco Central do Brasil, 2016, A) para 3,75% em 2018 (Banco Central do Brasil, 2019), na pavimentação de uma melhor conjuntura para a queda dos juros e na recuperação, embora tímida, do produto nacional, que cresceu 1% em 2017 (IPEA, 2018) frente ao recuo de 3,6% no ano anterior (IPEA, 2017). Além disso, o *déficit* do governo central entrou em trajetória de decréscimo a partir de 2017, quando atingiu um *déficit* equivalente a 1,9% do Produto Interno Bruto frente ao resultado negativo equivalente de 2,4% do PIB no ano anterior (RTN, 2018, 2017).

Supõe-se que a literatura pertinente às administrações da Presidente Dilma e do Presidente Temer, somadas à análise dos documentos oficiais dos *think tanks* de cada nicho político e as medidas efetivamente adotadas pelas supracitadas administrações instigará a conclusão de que, possivelmente, houve uma ruptura, a partir da administração do Presidente Temer, com a agenda até então adotada pelas autoridades econômicas. Paralelamente, supõe-se que a administração da Presidente Dilma teve uma postura mais atrelada à heterodoxia, embora possa não se classificar inteiramente como tal, do que a administração do Presidente Temer, esta última que teve uma postura predominantemente ortodoxa dadas as medidas adotadas.

O intuito do trabalho é contribuir com a literatura acadêmica, ainda em desenvolvimento, relativa ao período recessivo paralelo ao afastamento da Presidente Dilma e a ainda incipiente literatura acadêmica relativa à administração do Presidente Temer e suas medidas para a recuperação econômica pós-recessão de 2014-2016.

A identificação de uma possível ruptura com a agenda econômica adotada pela administração da Presidente Dilma e o estabelecimento de uma identidade entre a ortodoxia e a agenda adotada pela administração do Presidente Temer contribui com o debate acerca das causas do período recessivo e, principalmente, das medidas mais ou menos adequadas a serem adotadas como solução para o reerguimento econômico. Paralelamente, a leitura da trajetória dos indicadores econômicos nos períodos recessivo e de subsequente tentativa de recuperação contribui com o debate acerca da efetividade das medidas adotadas pela administração que se propôs a tal causa.

É fato que o período em análise ainda é relativamente recente e há de se considerar uma continuidade não totalmente simétrica entre a agenda econômica da administração do Presidente Temer e a da administração posterior a ela. Contudo, algumas considerações instigantes e que visam basear análises futuras podem ser obtidas.

Nas próxima seção, será apresentada a metodologia adotada no trabalho.

1.1 METODOLOGIA

São três os tipos de revisão da literatura passíveis de serem adotados como método de investigação. A dita “revisão narrativa” não exige rigor na seleção da bibliografia e a interpretação das considerações de cada estudo pode ser mais subjetiva e expositiva do que propriamente crítica. Já a “revisão sistemática”, ao contrário, estabelece uma considerável seletividade na escolha da bibliografia e adota métodos estritos de avaliação e síntese dos

resultados encontrados nos estudos selecionados. A mescla dos dois tipos de revisão da literatura introduziu a chamada “revisão integrativa”, que permite a combinação de estudos dos mais distintos métodos, mantendo o rigor avaliativo (UNESP, 2015).

O trabalho adotará, na construção de suas investigações e análises, a revisão narrativa da literatura acadêmica intuindo alcançar os objetivos apresentados na seção introdutória, sendo de caráter teórico e qualitativo.

Quanto à análise do resultado das medidas de recuperação econômica adotadas pela administração do Presidente Temer, o trabalho analisará a trajetória dos indicadores econômicos relativos à década de 2010, com foco entre os anos de 2013 e 2018. Serão revistas as seguintes atas, boletins e cartas: as Atas do Comitê de Política Monetária entre os anos de 2013 e 2019, entre o período da primeira administração da Presidente Dilma e a transição da administração do Presidente Temer para a administração posterior; os Boletins do Tesouro Nacional entre os anos de 2013 e 2018, entre o período da primeira administração da Presidente Dilma e o fim da administração do Presidente Temer; as Cartas de Conjuntura publicadas pelo IPEA entre os anos de 2013 e 2018, entre o período da primeira administração da Presidente Dilma e o fim da administração do Presidente Temer.

A apresentação criteriosa dos documentos e publicações mencionados auxiliarão na análise da trajetória dos indicadores econômicos brasileiros e suas oscilações, tais como o Índice Preços ao Consumidor Amplo acumulado anual, o PIB anual, a taxa de desemprego, a meta SELIC e o resultado primário do governo central.

As considerações sobre o resultado das medidas de recuperação econômica adotadas pela administração do Presidente Temer sobre a dinâmica produtiva e a melhora da realidade dos agentes econômicos, sejam consumidores, trabalhadores ou investidores, serão firmadas a partir desta investigação.

Quanto ao reconhecimento da ruptura, após o afastamento da Presidente Dilma, com a política econômica adotada em sua primeira administração e à construção de uma identidade entre a política econômica adotada pela administração do Presidente Temer e o que entende-se como ortodoxia na literatura acadêmica, o trabalho fará uma leitura das cartilhas publicadas pelos *think tanks* de cada nicho político, considerando as proposições que, teoricamente, seriam adotadas pelas equipes econômicas de cada administração.

Tendo como ponto de partida o revisional literário referente às administrações da Presidente Dilma e o caminho pavimentado até a recessão discutidos na segunda seção, serão apresentadas no decorrer deste trabalho as propostas econômicas dos dois planos de governo da Presidente Dilma e da cartilha publicada por conselheiros do Presidente Temer. As

publicações são os seguintes: o plano de governo “Os 13 compromissos programáticos de Dilma Rousseff para debate na sociedade brasileira” (FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO, 2010), referente à eleição de 2010 e à primeira administração da Presidente Dilma entre os anos de 2011 e 2014; o plano de governo “Mais Mudanças, Mais Futuro” (FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO, 2014), referente à eleição de 2014 e à segunda administração da Presidente Dilma entre os anos de 2015 e 2016.; a cartilha “Uma Ponte Para o Futuro”, publicada em 2015 pela Fundação Ulysses Guimarães (2015), que norteou a política econômica da administração do Presidente Temer entre os anos de 2016 e 2018.

A leitura criteriosa das proposições econômicas de cada documento será base para associar cada uma delas com o que entende-se como heterodoxia ou ortodoxia na literatura acadêmica revista na segunda seção deste trabalho. A apresentação do agregado de associações, em síntese, será uma das bases para o estabelecimento das administrações da Presidente Dilma e do Presidente Temer como predominantemente heterodoxas ou predominantemente ortodoxas.

O trabalho realizará, ainda, o reconhecimento de uma medida concreta e efetivamente implementada pela administração do Presidente Temer, independentemente da simetria entre as propostas eleitorais e a prática governamental. Será revista a seguinte legislação: a Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016, que instituiu as regras para um novo regime fiscal (BRASIL, 2016, p. 2).

A apresentação do agregado de atrelamentos será mais uma das bases para o estabelecimento das administrações da Presidente Dilma e do Presidente Temer como predominantemente heterodoxas ou predominantemente ortodoxas.

Nos próximos capítulos, serão apresentadas uma revisão literária pertinente ao entendimento das pautas discutidas, as proposições programáticas das administrações da Presidente Dilma e da administração do Presidente Temer, as críticas ortodoxa e heterodoxa às administrações da Presidente Dilma, a trajetória dos indicadores econômicos brasileiros entre a primeira administração da Presidente Dilma e a administração do Presidente Temer e a conclusão deste trabalho.

2 ORTODOXIA E HETERODOXIA NA LITERATURA

Será revista, nesta seção, a literatura acadêmica que compreende os campos ortodoxo e heterodoxo e suas ramificações. O intuito de conceituar ambas as correntes justifica-se pela necessidade de equiparar, no desenvolvimento deste trabalho, as medidas econômicas adotadas pelas administrações da Presidente Dilma e do Presidente Temer com uma linha de pensamento predominantemente heterodoxa ou predominantemente ortodoxa e reconhecer uma possível ruptura das medidas econômicas após o afastamento da Presidente Dilma.

Ambas as correntes serão tratadas como esferas maiores que incorporam ramificações ora convergentes, ora divergentes, mas que tem um cerne comum em suas análises e teorias. No texto, entende-se como “corrente” a ortodoxia e a heterodoxia e como “vertente” as suas ramificações.

2.1 ORTODOXIA

A ortodoxia acadêmica congrega postulados de distintas vertentes de pensamento. As práticas adotadas em uma parte considerável do mundo nos últimos anos têm origem em uma literatura econômica dominante que, comenta Rubio (2013), está sustentada em um tripé muito influenciado pelos trabalhos do economista Robert Lucas.

O tripé sustenta-se, primeiro, na racionalidade dos agentes, que preferem mais recursos à menos, buscam minimizar os custos e tem ciência de suas preferências individuais, baseando suas escolhas, inclusive, nos erros passados, explica Rubio (2013). A segunda escora do tripé marca a previsibilidade nas escolhas dos agentes, que agem racionalmente, o que induz a maximização de sua utilidade e de seu lucro. E, por último, o tripé considera um equilíbrio entre oferta e demanda através dos preços, o que orienta o equilíbrio no pleno emprego, acrescentando que há a transmissão de uma sucessão de equilíbrios do campo micro para o macroeconômico (RUBIO, 2013).

Rubio (2013) explica que Lucas (1976), em suas análises sobre políticas econômicas projetadas, crítica maiores intervenções na dinâmica dos mercados por considerar que a interferência na decisão dos agentes distorceria a alocação ótima, desacreditando, por exemplo, a eficácia da política monetária dirigida, que não afetaria o produto real, a não ser quando imposta de surpresa. O cálculo da previsão de preços futuros, considerando as expectativas dos indivíduos, chegaria a resultados muito semelhantes aos valores efetivos. Lucas (1976, *apud*

RUBIO, 2013, p. 41) comenta o objetivo de seu trabalho e como se daria a assimetria dos modelos econométricos:

Este trabalho tem sido dedicado a exposição e elaboração de uma única dedução: dado que a estrutura de um modelo econométrico consiste em regras de escolha ótima dos agentes econômicos, e a regra de escolha ótima varia sistematicamente com mudanças na estrutura de séries relevantes para o tomador de decisões, entende-se que qualquer alteração nas políticas (do governo) vai, sistematicamente, alterar a estrutura econométrica dos modelos (LUCAS, 1976 *apud* RUBIO, 2013, p. 41, tradução minha).

O trato da moeda na ortodoxia converge para a concepção da neutralidade no longo prazo, embora as vertentes apresentem distintas interpretações. Uma delas defende que a flexibilidade dos preços relativos, cujas variações afetam a economia real, promove, prontamente, um ajuste corretivo, o que torna a moeda neutra, explica Mollo (2019). Revisitando a discussão em torno da Curva de Phillips, que retrata o *trade-off* entre os níveis de preço e desemprego, a vertente em questão rejeita tal *trade-off*, seja no curto ou no longo prazo, criticando, inclusive, a incapacidade dos keynesianos em explicar o processo de estagflação nos anos 70, expõe Ferrari Filho (1996).

Uma segunda vertente, intuindo aprimorar a metodologia de análise das flutuações econômicas, reintroduziu a rigidez das variáveis nominais e assumiu o cenário de competição imperfeita, inclusive no mercado de trabalho, discute Galí (2018). Assim, os efeitos sobre a economia real são sentidos no curto prazo e extinguem-se no longo prazo, quando as variáveis esperadas e efetivas encontram simetria, acrescenta Mollo (2019). Essa vertente, na reinterpretção da Curva de Phillips, passa a considerar as expectativas inflacionárias para o período imediatamente posterior e o hiato do produto, que indica a diferença entre o PIB corrente e o PIB potencial, explica Galí (2018).

A ortodoxia, em suma, defende que apenas variáveis reais afetam em caráter permanente a economia real e as variáveis nominais surtem efeito pouco duradouro e mais solvente, amparando a prioridade de garantir a estabilidade de preços, explica Mollo (2019). A justificativa para tal é garantir a simetria necessária para que os mercados atuem eficientemente, considerando que o impacto do ajuste sobre o produto é pouco relevante dada a neutralidade da moeda.

A discussão sobre uma política monetária adequada e competente acontece na literatura acadêmica que busca estabelecer diretrizes para atingir tal adequação, expõe Galí (2018). Com o objetivo de maximizar o bem-estar dos agentes, deveriam ser levadas em consideração, entre outros fatores: flutuações no hiato entre o produto efetivo e o potencial, oscilações no nível de

preços e um possível nível médio do produto que seja insuficiente, provocando um estado econômico estacionário.

A política fiscal, na ortodoxia, tem um papel considerável. A corrente, crendo que o aumento generalizado dos preços tem como fator causal a expansão da moeda, associa o processo inflacionário ao aprofundamento do *déficit* público, explica Lopreato (2002). A esse *déficit* nas contas públicas é creditado, também, o *déficit* externo e o enrijecimento na tentativa de diminuir a taxa de juros.

O argumento para a ineficácia do expansionismo fiscal é que o aumento da circulação de moeda, embora faça crescer o produto e reduza as taxas de juros nominal e real no curto prazo, não tem efeito significativo no produto no longo prazo, não fazendo-o crescer acima do patamar natural, acrescenta Lopreato (2002). Assim, o efeito real, no longo prazo, seria o aumento da taxa de juros nominal e da inflação.

A ortodoxia presente nos organismos internacionais sustenta que a insistência no alcance das metas fiscais favorece a economia nacional no longo prazo ao reduzir o risco país, decrescer a taxa de juros e atrair o capital internacional, comenta Lopreato (2002). Assim, os malefícios sentidos no curto prazo, embora agressivos, são essenciais na pavimentação de uma trajetória exitosa economicamente.

Politicamente, a ortodoxia convencional, hoje muito associada às diretrizes do Consenso de Washington, reunião que instituiu um conjunto de regras para a condução da economia, preconiza a liberalização comercial, a essencialidade do mercado e o intuito de promover reformas estruturais que promovam a estabilidade macroeconômica, explica Gonçalves (2012).

As críticas à cartilha do Consenso de Washington, em muito voltadas à uma dada gama de diretrizes consideradas rasas e à acusada inadvertência quanto a questões socioeconômicas, como expõe Gonçalves (2012), fez com que houvesse uma reescrita das regras. O foco passou a estar na aplicação de reformas institucionais, chamadas de “segundo escalão”.

Na próxima seção, será apresentada a literatura acadêmica relativa à corrente heterodoxa e algumas de suas distintas ramificações com representação entre os estudiosos econômicos.

2.2 HETERODOXIA

O campo heterodoxo é tão amplo e distinto quanto o ortodoxo. Rubio (2013) expõe que uma das vertentes foca suas investigações no debate da não neutralidade da moeda e dos cenários de incerteza e preferência pela liquidez. A prevalência do raciocínio lógico sobre o

aparato matemático e a recuperação do aspecto histórico desviam dos ortodoxos os estudiosos dessa linha de pensamento, resgatando Keynes originalmente.

A escola pós-keynesiana, em reação aos neoclássicos, propõe um retorno à leitura completa e original da teoria de Keynes, evidenciando que os parâmetros mais flexíveis fazem a teoria mais geral, além de indicar que os axiomas preconizados pelos clássicos eram a origem dos seus erros e inconsistências. Assim, Keynes (1936) *apud* (DAVIDSON, 2011), desconsidera três axiomas dos clássicos: a neutralidade da moeda, a substituição bruta e a ergodicidade.

Rubio (2013), explica que, na suposição de Keynes (1936), uma economia onde a moeda é neutra, ou seja, sem impacto no lado real da economia, atravessaria oscilações e crises sem grandes dificuldades, já que os desequilíbrios seriam rápida e facilmente corrigidos.

A substituição bruta postula que todo bem tem um substituto à altura, fazendo com que os agentes optem pelo consumo do bem mais barato. Os ofertantes, teoricamente, precisariam apenas baixar o preço de mercado relativo para escoar os bens ofertados, tornando-os bons substitutos, explica Davidson (2011) *apud* Rubio (2013). Paralelamente, o exercício de colar esse pressuposto na realidade do mercado de trabalho induz a crença de que bastaria fazer cair a taxa salarial para que a massa de desempregados fosse absorvida, acrescenta Rubio (2013).

Já a ergodicidade implica uma análise probabilística dos dados no tempo presente e, conseqüentemente, uma previsão futura do comportamento econômico, ignorando a imprevisibilidade do tempo, lógica que Keynes arduamente crítica (RUBIO, 2013). Davidson (2011) *apud* (RUBIO, 2013, p. 54) sintetiza a linha de raciocínio ergódica e como espera-se atingir uma assertividade na análise estatística:

Falando de maneira lógica, para fazer previsões estatisticamente confiáveis sobre qualquer resultado ou acontecimento econômico futuro, o decisor tem de obter e analisar uma amostragem de dados do futuro para poder calcular uma estimativa estatisticamente confiável do valor ou resultado do mercado futuro. Uma vez que é impossível obter uma amostragem do futuro, o pressuposto de que a economia é determinada por um processo estocástico ergódico permite ao analista afirmar que as amostragens retiradas de dados do passado e do presente são equivalentes a uma amostragem do futuro. Em outras palavras, o axioma ergódico implica que o resultado em qualquer data no futuro é uma sombra estatística dos dados de mercado do passado e do presente (DAVIDSON, 2011, p. 62) *apud* (RUBIO, 2013).

A moeda tem um papel muito relevante nas interpretações heterodoxas, que a consideram não-neutra. Os estudiosos concebem a moeda como um fator ativo e fundamental na dinâmica e no direcionamento econômico, não servindo apenas como um mero meio de troca, expõe Mollo (2019). Por ser o ativo mais líquido, a moeda serve, também, como uma

alça de segurança em momentos de incerteza e ceticismo, articulando as decisões individuais dos agentes no tempo histórico.

Mollo (2019) explica que, embora parte dos heterodoxos reconheça a inflação de demanda em um momento de expansão e quase pleno emprego, o problema está no lado da oferta. O processo inflacionário, para a corrente em questão, dá-se como consequência do aumento dos custos, como a apreciação dos salários.

A capacidade de combate ao aumento generalizado de preços através do contracionismo monetário, exitoso em seu objetivo principal, afeta a economia real atenuando o produto e aumentando o desemprego, já que a heterodoxia não considera a moeda neutra, explica Mollo (2019). As economias capitalistas endividam-se em tempos de progresso estável, mas o sistema bancário limita a oferta de crédito quando as perspectivas futuras são ruins, optando pela liquidez, acrescenta Mollo (2019). Esse cenário pode desencadear uma crise de insolvência, o que torna o papel do Banco Central como prestador último essencial para evitar o aumento dos juros.

A política fiscal tem grande protagonismo na visão teórica heterodoxa. Keynes (1936) *apud* Carvalho (2008) propunha um papel relevante do Estado no desenvolvimento exitoso das economias capitalistas, apresentando uma teoria da dinâmica econômica de mercado “muito mais sofisticada e sutil do que a maioria de seus comentaristas (críticos ou simpáticos) parece ter percebido” (CARVALHO, 2008, p. 9).

Para garantir a manutenção da demanda agregada e, conseqüentemente, o nível de emprego e o uso da capacidade produtiva da economia, o Estado, agindo de maneira anticíclica, busca suprir a queda do gasto privado em momentos de incerteza ampliando a sua própria demanda, explica Carvalho (2008). O dispêndio orçamentário do Estado é convertido em renda para os agentes privados, que voltam a acelerar o seu consumo.

Ao esclarecer equívocos quanto à obra de Keynes, Carvalho (2008) explica que o economista tratava do uso do gasto público como política macroeconômica, e não necessariamente de *déficits* orçamentários. Além disso, a consideração do ciclo de mercado e do estado em questão da economia e da capacidade do setor financeiro em sustentar o gasto também foi postulada.

No campo político-ideológico e na discussão das cartilhas econômicas, o chamado nacional-desenvolvimentismo é muito defendido, principalmente na América Latina. Associado a grupos avessos à ortodoxia, defende o processo de substituição de importações para a industrialização, uma intervenção potente do Estado na dinâmica econômica,

crescimento pautado pelo mercado interno e o uso das políticas fiscal e monetária como estímulo ao crescimento, explica Gonçalves (2012).

Gonçalves (2012) discute, ainda, a iminência de uma agenda de consenso, que mesclaria elementos tidos como mais ortodoxos com genuínas preocupações dos nacional-desenvolvimentistas, considerando as reformas institucionais que propiciem a eficiência do mercado e o crescimento econômico melhor distribuído e menos desigual. Uma das principais diferenças entre as duas vertentes é o motor do crescimento nacional, sendo os defensores de tal agenda de consenso adeptos do crescimento via exportação e os nacional-desenvolvimentistas da absorção de consumo interno.

Na próxima seção, serão congregadas as referências da literatura acadêmica referente à ortodoxia e à heterodoxia, expondo suas divergências teóricas e politicamente práticas instituídas pelas autoridades econômicas.

2.3 SÍNTESE DAS DIVERGÊNCIAS

A exposição dos posicionamentos teóricos encontrados na literatura acadêmica de cada corrente: ortodoxa e heterodoxa, nos dois primeiros tópicos desta seção, pôde ser prontamente compilada no Quadro 1.

Quadro 1 – As correntes ortodoxa e heterodoxa

Ortodoxia	Heterodoxia
Flexibilidade de preços e salários, pelo menos no longo prazo	Rigidez de preços e salários, inclusive no longo prazo, condição não necessária para observação do nível de emprego abaixo do pleno
Neutralidade da moeda. Não afeta a economia real, ao menos não a longo prazo	Não-neutralidade da moeda. Afeta a economia real, inclusive no longo prazo
Ergodicidade. Matematização das análises econômicas	Imprevisibilidade. Prevalência do raciocínio lógico e do método histórico-dedutivo

Fonte: Elaborada pelo autor com base no agregado de informações das últimas seções

No contexto da estabilização macroeconômica na atuação política, são profundas as divergências entre ortodoxos e heterodoxos sobre a sustentabilidade do gasto público, a política de juros e o câmbio, expõe Gonçalves (2012). O Quadro 2 é inspirado no agregado de informações compilado por Gonçalves (2012, p. 655).

Quadro 2 – O Consenso de Washington e o Nacional-desenvolvimentismo

	Consenso de Washington	Nacional-desenvolvimentismo
Contas Públicas	Orçamento equilibrado	Tolerância a déficits
Política Fiscal	Restritiva. Orientação dos gastos para serviços básicos	Expansionista. Ampliação dos gastos além dos serviços básicos, para investimentos e subsídios
Tributação	Ampla base fiscal e alíquotas medianas	Estreita base fiscal e foco na tributação indireta
Taxa de Juros	Taxa não administrada	Taxa administrada
Política Cambial	Câmbio flutuante	Política cambial ativa como incentivo à industrialização
Comércio Internacional	Quebra de barreiras ao comércio	Proteção à indústria nacional
Privatizações	Privatizações generalizadas	Empresas estatais, principalmente em setores estratégicos

Fonte: Elaborada pelo autor com base em Gonçalves (2012, p. 655).

No próximo capítulo, serão apresentadas as cartilhas dos *think tanks* de cada nicho político considerado neste trabalho e uma legislação instituída da administração do Presidente Temer.

3 ORTODOXIA À BRASILEIRA

O capítulo pretende apresentar as diretrizes programáticas das duas administrações da Presidente Dilma e da administração do Presidente Temer, associando-as aos vieses ortodoxo e heterodoxo.

3.1 DIRETRIZES PROGRAMÁTICAS

Serão apresentadas as diretrizes programáticas apresentadas pela campanha eleitoral e de transição política de cada administração. As pautas político-econômicas das publicações e os detalhes de gerência do governo central serão o foco da apresentação.

3.1.1 Administrações da Presidente Dilma

A publicação da Fundação Perseu Abramo, que apresenta o plano de governo da primeira administração da Presidente Dilma: Os 13 compromissos programáticos de Dilma Rousseff para debate na sociedade brasileira, declara, no segundo tópico de compromisso, que “A política macroeconômica será consistente com o equilíbrio fiscal, com o controle da inflação...” (FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO, 2010), esclarecendo que a estabilidade não seria abandonada, bem como a sua manutenção seria trabalhada na maneira das administrações do Presidente Lula.

Contudo, no acréscimo ao compromisso com a política macroeconômica convencional, a publicação ainda declara que “O crescimento não é sustentável sem estabilidade econômica, mas a estabilidade não se sustenta sem crescimento.” (FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO, 2010), o que abre margem para a interpretação de uma possível suavização do compromisso assumido.

O documento declara, ainda, que “...será dada continuidade e profundidade a políticas que mantenham e expandam os níveis de crescimento alcançados nos últimos anos. Para tanto, serão ampliados o investimento, a poupança e as conquistas sociais.” (FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO, 2010). Não é difícil supor que o Estado brasileiro como indutor do crescimento seria fortalecido, a exemplo da agenda nacional-desenvolvimentista (GONÇALVES, 2012), tendo em vista que a segunda administração do Presidente Lula evidenciou o papel do BNDES na política de desenvolvimento (GIAMBIAGI *et al.*, 2016).

Uma indicação de reforma tributária também foi apresentada pela primeira campanha da Presidente Dilma, afirmando que “Em acordo com Estados e municípios, serão complementadas mudanças tributárias que racionalizem e reduzam os efeitos socialmente regressivos da atual estrutura tributária e beneficiem a produção e as exportações” (FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO, 2010).

O terceiro tópico da publicação trata da agenda de manutenção do desenvolvimento nacional, tendo o já mencionado suposto papel de destaque do BNDES sendo confirmado. Instituições como o Banco do Brasil e a Caixa Econômica Federal também são postas como fundamentais no alcance dos objetivos da política industrial proposta, que “fortemente apoiada na inovação, vai compatibilizar o desenvolvimento da grande indústria [...] serão definidas políticas especiais tributárias, de crédito, ambientais, de suporte tecnológico...” (FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO, 2010).

A infraestrutura foi tida como um dos focos programáticos, reafirmando-se o impacto do Programa de Aceleração do Crescimento, e do planejado PAC-2, no objetivo de eliminar “os gargalos que limitam nosso crescimento econômico, especialmente no transporte ferroviário e rodoviário, nos portos, aeroportos e nas condições de armazenagem.” (FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO, 2010).

A erradicação da pobreza foi tratada no quinto tópico da publicação, sendo um dos principais objetivos a serem perseguidos pela primeira administração da Presidente Dilma. O Bolsa Família, principal programa de transferência de renda instituído nas administrações do Presidente Lula, seria fortalecido como “o reconhecimento de direitos da cidadania” (FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO, 2010). O tópico menciona, ainda, que as políticas de erradicação da pobreza seriam “complementadas pela ampliação da geração de emprego e renda, pelo fortalecimento da economia solidária e de programas de capacitação e crédito que favoreçam o empreendedorismo.” (FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO, 2010).

A publicação do Partido dos Trabalhadores que apresenta o plano de governo da segunda administração da Presidente Dilma: Mais Mudanças, Mais Futuro, continua a declarar “o fortalecimento de uma política macroeconômica sólida, intransigente no combate à inflação e que proporcione um crescimento econômico e social robusto e sustentável.” (FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO, 2014).

Menciona-se a necessidade e o compromisso com reformas tidas como fundamentais para o melhor e mais justo desenvolvimento do país. As reformas política, federativa e urbana são especificadas, embora não se atente às discussões relativas à sustentabilidade das despesas previdenciárias e a modernização trabalhista (FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO, 2014).

Considerando as importantes conquistas socioeconômicas das três últimas administrações do Partido dos Trabalhadores, a publicação declara que um novo ciclo de mudanças seria inaugurado, intuindo preservar tais conquistas e partir para a solução de novos desafios. A chamada competitividade produtiva, pilar do modelo de desenvolvimento proposto pela nova administração, seria “atingida por meio dos investimentos em produção e consumo de massa, investimentos em infraestrutura social e econômica, na construção de um Brasil sem Burocracia e nas áreas de Educação, Ciência, Tecnologia e Inovação...” (FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO, 2014), com destaque para a menção ao consumo de massa. A instituição do novo pilar beneficiaria a infraestrutura, a facilitação do crédito e a qualidade do emprego.

O aguçamento da competitividade e da produtividade nacionais seria dado, para além da modernização do parque industrial brasileiro, pela manutenção da adoção de “programas de desenvolvimento da cadeia de fornecedores e de exigência de conteúdo local” (FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO, 2014).

Na próxima subseção, será apresentada a cartilha que orientou a administração do Presidente Temer.

3.1.2 Administração do Presidente Temer

A cartilha Uma Ponte para o Futuro, publicada pela Fundação Ulysses Guimarães, versa sobre a realidade econômica nacional recessiva e as questões que, necessariamente, precisam ser solucionadas por uma futura administração estruturalmente reformista.

O desequilíbrio fiscal é apontado como um dos principais atores a serem combatidos, reconhecendo seu estado crítico e sua capacidade de gerar incerteza. “Sem um ajuste de caráter permanente que sinalize um equilíbrio duradouro das contas públicas, a economia não vai retomar seu crescimento e a crise deve se agravar ainda mais.” (FUNDAÇÃO ULYSSES GUIMARÃES, 2015), discursa a publicação.

A proposta da cartilha perpassa um esforço para além de uma alocação de receitas e despesas, reconhecendo o caráter estrutural do desequilíbrio e declarando que “ainda que mudássemos completamente o modo de governar o dia a dia, com comedimento e responsabilidade, mesmo assim o problema fiscal persistiria.” (FUNDAÇÃO ULYSSES GUIMARÃES, 2015). A necessidade de formular leis e reformar normas constitucionais seria essencial para evitar crises fiscais cíclicas.

A rigidez orçamentária e seu amplo comprometimento prévio, com recursos não realizados e receita aquém do estimado, desenvolve um cenário onde “os esforços de ajuste,

quando estes são requeridos, acabam se concentrando numa parcela mínima do orçamento, o que torna o ajuste mais difícil e menos efetivo.” (FUNDAÇÃO ULYSSES GUIMARÃES, 2015).

Propôs-se um “novo regime orçamentário, com o fim de todas as vinculações e a implantação do orçamento inteiramente impositivo”, além de estabelecer “o fim de todas as indexações, seja para salários, benefícios previdenciários e tudo o mais.” (FUNDAÇÃO ULYSSES GUIMARÃES, 2015), embora defenda-se que o parlamento estabeleça periodicamente os reajustes.

A questão da sustentabilidade previdenciária e a inversão da realidade demográfica, com o aumento da expectativa de vida e a queda na taxa de natalidade, são dispostas na explanação sobre a necessidade de uma reestruturação dos benefícios da seguridade social. A publicação insiste na defesa da desindexação, declarando que “é indispensável que se elimine a indexação de qualquer benefício ao valor do salário mínimo.” (FUNDAÇÃO ULYSSES GUIMARÃES, 2015), acrescentando que não deve haver ganho real atrelado ao crescimento do produto nacional.

Parte do movimento de solução da incompatibilidade fiscal passa pelo aumento da idade mínima para a aposentadoria, não sendo “uma escolha, mas um ditame da evolução demográfica e do limite de impostos que a sociedade concorda em pagar.” (FUNDAÇÃO ULYSSES GUIMARÃES, 2015), explica a cartilha. A recondução da insustentável trajetória fiscal previdenciária pode ser realizada “Preservando os direitos adquiridos e tratando com respeito as expectativas de quem ainda está no mercado de trabalho e já se aproxima do acesso ao benefício...” (FUNDAÇÃO ULYSSES GUIMARÃES, 2015), embora preveja-se futuras escaladas da idade mínima para a aposentadoria.

A trajetória da dívida pública é tratada como parte essencial da problemática fiscal, sendo o seu controle um dos primordiais objetivos do reequilíbrio orçamentário. Sobre a interrupção do crescimento da dívida: “O instrumento normal para isso é a obtenção de um superávit primário capaz de cobrir as despesas de juros menos o crescimento do próprio PIB.” (FUNDAÇÃO ULYSSES GUIMARÃES, 2015), além da queda responsável dos juros, sendo que “Tentativas anteriores de baixar a taxa básica, sem amparo nos fundamentos, fracassaram e cobraram o seu preço.” (FUNDAÇÃO ULYSSES GUIMARÃES, 2015).

Para a promoção de um crescimento sustentado, a cartilha evidencia a necessidade de um condensado de ajustes com suporte legislativo:

...uma grande virada institucional e a garantia da sustentabilidade fiscal, que afetarão positivamente as expectativas dos agentes econômicos, a inflação futura, o nível da taxa de juros e todas as demais variáveis relevantes para a estabilidade financeira e o crescimento econômico (FUNDAÇÃO ULYSSES GUIMARÃES, 2015).

O tripé dos ajustes “consiste na redução estrutural das despesas públicas, na diminuição do custo da dívida pública e no crescimento do PIB.” (FUNDAÇÃO ULYSSES GUIMARÃES, 2015).

A cooperação saudável do Estado com a iniciativa privada passa pela abertura e fortalecimento das relações com mercados externos e pela operação baseada na livre iniciativa e na livre competição (FUNDAÇÃO ULYSSES GUIMARÃES, 2015).

Na próxima seção, será apresentada uma legislação instituída na administração do Presidente Temer que visava compor uma nova âncora fiscal.

3.2 EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 95

A problemática fiscal ocupou considerável espaço nas discussões relacionadas às causas da recessão e, posteriormente, aos métodos de recuperação econômica adotados no período reformista. A administração do Presidente Temer, reconhecendo a realidade delicada das contas públicas, elaborou um novo regime fiscal com o intuito de equilibrar o resultado primário brasileiro e a trajetória da dívida.

A EC nº 95, instituída no dia de 15 de dezembro de 2016, que “Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências.” (BRASIL, 2016, p. 2), foi prevista para vigorar por vinte exercícios financeiros consecutivos.

Os limites das despesas primárias, no Art. 107, foram recortados em cinco, discriminando os três poderes do Estado em três grupos distintos, além do Ministério Público da União e do Conselho Nacional do Ministério Público no quarto grupo e da Defensoria Pública da União no quinto grupo (BRASIL, 2016, p. 2).

A emenda define, para os exercícios financeiros a partir de 2018, o limite como sendo o “valor do limite referente ao exercício imediatamente anterior, corrigido pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA...” (BRASIL, 2016, p. 2), como previsto do inciso I do § 1º do Art. 107. Deve-se considerar, como referência, o acumulado em doze meses até o mês de junho do exercício financeiro anterior, declara o inciso II do § 1º do Art. 107.

O § 6º excetua as despesas não incluídas na limitação orçamentária. Dentre elas: uma série de transferências constitucionais previstas; “créditos extraordinários a que se refere o § 3º do art. 167 da Constituição Federal” (BRASIL, 2016, p. 2); despesas da Justiça Eleitoral com as eleições e “despesas com aumento de capital de empresas estatais não dependentes” (BRASIL, 2016, p. 2).

Na próxima seção, serão discutidas as proposições de política econômica de cada administração considerada neste trabalho.

3.3 TENDÊNCIAS ORTODOXAS E HETERODOXAS

A leitura das proposições das cartilhas programáticas das administrações atuantes nos períodos recessivo e reformista considerados neste trabalho permite reconhecer similitudes e consensos, mas também vieses com diferentes pautas prioritárias e trilhas para atingir o desenvolvimento socioeconômico.

O Partido dos Trabalhadores, em suas proposições para as administrações da Presidente Dilma, evidencia o intuito de promover a manutenção de elevados níveis de crescimento e aponta os investimentos em infraestrutura como basilares, buscando preencher gargalos que impedem a aceleração do crescimento (FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO, 2010). O compromisso com a estabilidade macroeconômica, contudo, é firmado e reafirmado em ambas as cartilhas programáticas, reconhecendo a necessidade do controle inflacionário (FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO, 2010, 2014).

Frente à recessão enfrentada pelo país, a cartilha que serviu como base para a política econômica do Partido do Movimento Democrático Brasileiro na administração do Presidente Temer foi mais enfática quanto ao risco inflacionário, a insustentabilidade fiscal e a fuga de investimentos que inviabiliza o desenvolvimento socioeconômico (FUNDAÇÃO ULYSSES GUIMARÃES, 2015). O compromisso com a responsabilidade fiscal e a reorganização orçamentária foi assumido, bem como o reconhecimento da necessidade de alteração da política econômica (FUNDAÇÃO ULYSSES GUIMARÃES, 2015).

As proposições para as administrações da Presidente Dilma apresentaram uma maior flexibilidade quanto aos ajustes e reformas e a defesa do tripé macroeconômico, embora não os tenham abandonado, com o intuito de sustentar a trajetória de crescimento e manutenção da renda e do emprego (FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO, 2010, 2014). Contrariamente, as proposições para a administração do Presidente Temer apresentaram uma maior firmeza quanto aos ajustes e reformas e a defesa do tripé macroeconômico, reconhecendo suas adoções como

o melhor caminho na reconquista da estabilidade e na atração do investimento (FUNDAÇÃO ULYSSES GUIMARÃES, 2015). Uma das principais ações, a exemplo, da administração do Presidente Temer foi a instituição de uma consistente âncora fiscal: a EC nº 95 (BRASIL, 2016, p. 2), que contivesse o crescimento do gasto público.

É possível associar as administrações da Presidente Dilma a certos aspectos da heterodoxia, como a potente intervenção do Estado na dinâmica econômica (GONÇALVES, 2012) e o uso da política fiscal anticíclica na manutenção da demanda agregada e dos níveis de emprego e uso da capacidade produtiva (CARVALHO, 2008), o que não significa que todo o período de atuação de tais administrações resume-se à posturas de completa oposição à ortodoxia.

Já a administração do Presidente Temer instituiu políticas econômicas que pouco ou nada se assemelham às proposições heterodoxas. A orientação da administração em questão assumiu uma preocupação com a pressão inflacionária e o entendimento de que o expansionismo fiscal, através da expansão da moeda, deterioraria o *déficit* público, como defendem os ortodoxos (LOPREATO, 2002). A administração do Presidente Temer rejeitou, então, a ideia de que o uso da política fiscal produz efeito concreto e consistente na expansão contínua do produto nacional, demonstrando a ineficácia do expansionismo fiscal apontada pelos ortodoxos (LOPREATO, 2002).

No próximo capítulo, serão apresentadas as críticas ortodoxa e heterodoxa às administrações da Presidente Dilma, bem como as discussões relativas à última recessão brasileira.

4 GOVERNO DILMA E RECESSÃO

Serão apresentadas as interpretações ortodoxa e heterodoxa relativas às administrações da Presidente Dilma no que tange a desaceleração econômica e as críticas quanto aos possíveis erros que pavimentaram o caminho até a subsequente recessão.

4.1 A CRÍTICA ORTODOXA

O choque de argumentos na tentativa de apontar os erros cometidos e que trilharam o Brasil até a crise são, ainda hoje, muito latentes nos debates acadêmico e público. No âmbito da crítica ortodoxa, na exposição de Lima e Fonseca (2021), muito associa-se a desaceleração e a crise econômicas à mudança na orientação da política macroeconômica, com o afrouxamento dos superávits primários e a opacidade nas contas públicas, a queda não natural nas taxas de juros e a condução administrada do câmbio.

Em acréscimo, Lima e Fonseca (2021) expõe que os estudiosos ortodoxos também apontam as intervenções setoriais e microeconômicas, com o congelamento dos preços dos combustíveis e da energia, a ampliação do crédito subsidiado para os ditos campeões nacionais e as benesses tributárias para setores determinados. Exemplo disso foi a instituição da Medida Provisória nº 579, que “dispõe sobre as concessões de geração, transmissão e distribuição de energia elétrica, sobre a redução dos encargos setoriais, sobre a modicidade tarifária, e dá outras providências” (BRASIL, 2012, p. 1).

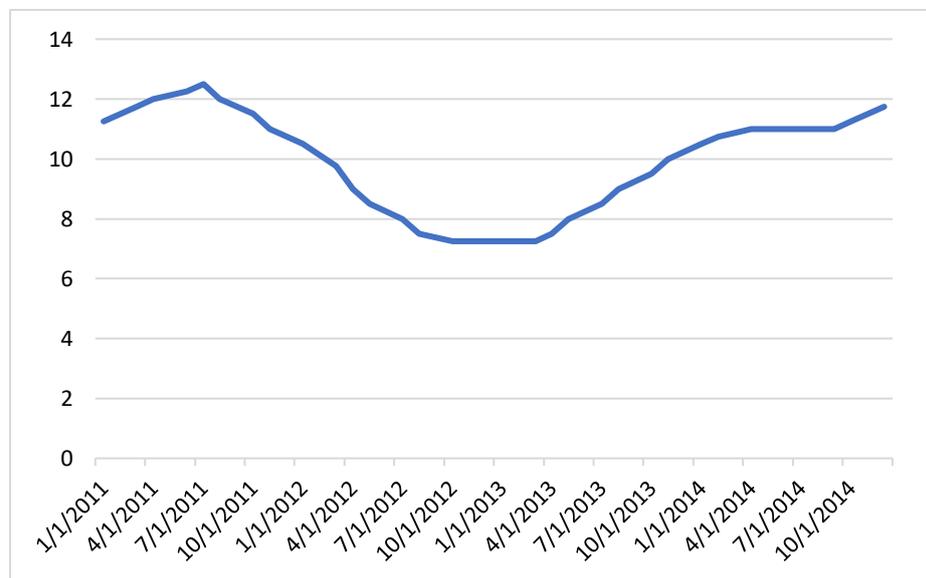
A Nova Matriz Econômica, assumida pela administração da Presidente Dilma, congrega a gama de diretrizes adotadas à época. A agenda, como expõe por Lima e Fonseca (2021), induziu um choque de oferta que afetou negativamente a produtividade e o PIB potencial brasileiros. O estímulo ao investimento privado, de acordo com estudos de decomposição do PIB, acelerou o crescimento do fator capital, preterindo o foco na produtividade geral dos fatores, que decresceu a partir de 2014, acrescentam Lima e Fonseca (2021).

Sobre a situação fiscal à época, fator dominante no entendimento da crise para os mais ortodoxos, houve a conjunção de dois desequilíbrios, expõe Lima e Fonseca (2021). Conjunturalmente, o desequilíbrio foi propositado pelo equivocado plano econômico de Guido Mantega e sua equipe, a chamada Nova Matriz Econômica, que fizeram crescer o gasto e lesaram consideravelmente as contas públicas sem acelerar o crescimento do produto nacional. Estruturalmente, dada uma composição pouco flexível do gasto propiciada pela Constituição Federal de 1988, na visão ortodoxa exposta por Lima e Fonseca (2021), houve um aumento

insustentável na trajetória do gasto público brasileiro sem a contrapartida de um proporcional crescimento econômico.

A condução da política monetária adotada pelo Banco Central a partir de agosto de 2011, quando a SELIC caiu de 12,5% para 12%, observando o Gráfico 1, foi criticada por muitos economistas que evocaram o abandono do regime de metas e a leniência com o controle inflacionário, expõe Martins (2022). A SELIC chegou à mínima histórica, até aquele momento, de 7,25% com juros reais na casa dos 2,00% em 2013. O Gráfico 1 apresenta a trajetória da taxa básica de juros entre os anos de 2011 e 2014, durante a administração da Presidente Dilma.

Gráfico 1 – Taxa SELIC durante as administrações da Presidente Dilma



Fonte: Elaborada pelo autor

A ruptura que surpreendeu a maioria dos analistas do mercado em um momento de inflação corrente e expectativas com indicativo de alta foi apontada por alguns como um movimento político de alinhamento com a administração da Presidente Dilma, explica Martins (2022). A intenção seria construir um ambiente favorável à adoção, pelo governo, da chamada Nova Matriz Econômica.

Na próxima seção, será apresentada a crítica heterodoxa relativa às administrações da Presidente Dilma e o caminho pavimentado até o período recessivo.

4.2 A CRÍTICA HETERODOXA

O contraste à posição ortodoxa quanto a conjuntura brasileira na primeira metade da última década congrega fatores externos, estruturais, cíclicos e mesmo políticos. Lima e Fonseca (2021) expõe a argumentação dos estudiosos heterodoxos de que alterações no regime de preços das *commodities* tiveram peso considerável no resultado contracionista do produto brasileiro nos anos de crise.

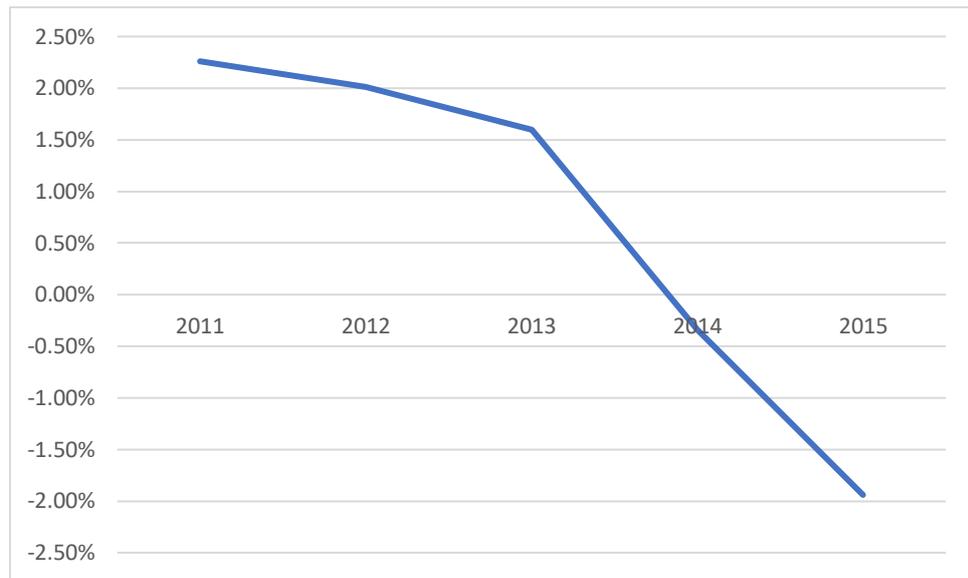
Lima e Fonseca (2021) explicam que a prevalência do ciclo de liquidez global sobre o doméstico à integração do Brasil ao cenário internacional no governo Fernando Henrique Cardoso, que, somada à adoção de políticas monetárias não convencionais no primeiro mundo, promoveu uma tendência maior à volatilidade. A ausência brasileira na constituição das cadeias globais de valor induziu uma especialização regressiva na indústria nacional e afetou a concorrência via preços, argumentam os heterodoxos no exposto de Lima e Fonseca (2021).

No debate sobre a ciclicidade, Lima e Fonseca (2021) dizem que a heterodoxia alega a exaustão do modelo de crescimento econômico do governo Lula, impulsionado pelo consumo doméstico e pelo investimento massivo. Segundo essa corrente de pensamento, o endividamento familiar dos brasileiros, as restrições fiscais da máquina pública e a queda do investimento no país foram, então, os determinantes desse esgotamento.

Dweck e Teixeira (2017) explicam que a composição do gasto público, e não a magnitude, foi fator causal da crise. A aposta em desonerações fiscais e aumento de subsídios para acelerar o crescimento econômico não geraram efeito multiplicador forte o suficiente em comparação com os gastos em investimento e políticas públicas.

A explicação para o estreitamento do resultado primário, como explicam Dweck e Teixeira (2017), seria, principalmente, a queda da receita, já que o ritmo de crescimento dos gastos foi relativamente pequeno comparado à segunda administração do Presidente Lula. O aumento da relação resultado primário como percentual do PIB, observando o Gráfico 2, aumentou porque houve contração do produto, e não aumento do gasto (DWECK e TEIXEIRA, 2017). O Gráfico 2 apresenta o resultado primário do governo central em relação ao PIB entre os anos de 2011, durante a primeira administração, e 2015, no início da segunda administração da Presidente Dilma.

Gráfico 2 – Resultado primário como percentual do PIB entre 2011 e 2015



Fonte: Elaborada pelo autor

Em acréscimo, Dweck e Teixeira (2017) creditam à tentativa de ajuste fiscal em 2015, quando a economia já estava enfraquecida, o aprofundamento da crise. O subsequente resultado primário deficitário seria, então, uma das consequências, e não causa da recessão.

Martins (2022) expõe a opinião de que a administração da Presidente Dilma contrariou o interesse da classe média tradicional e do capital financeiro e posicionou-se ao lado dos industriais e da classe trabalhadora, adotando a chamada agenda produtivista. Martins (2022) argumenta que a interpretação do Banco Central sobre a evolução da inflação à época estava correta, dada a conjuntura na economia mundial, e que a administração da Presidente Dilma soube usar o cenário para estreitar a sua agenda econômica com a condução da política monetária.

A afirmação de que a política econômica da primeira administração da Presidente Dilma foi originalmente desenvolvimentista também foi contestada pelos mais heterodoxos, relatam Lima e Fonseca (2021). A costura de interesses alimentada nas administrações do Presidente Lula tornou-se frágil após a crise financeira mundial, o que teria conduzido a Presidente Dilma a adotar uma política econômica de combate ao risco de recessão e que mantivesse o consumo e o emprego estáveis. A realidade dos juros e a intervenção cambial seriam, na verdade, medidas para fazer frente à desaceleração da atividade, sendo, em última instância, políticas anticíclicas.

Dweck e Teixeira (2017) expõe, ainda, a crítica novo-desenvolvimentista, que considera o expansionismo fiscal do início da administração da Presidente Dilma como um dos fatores que levou à crise e encerrou o modelo de crescimento adotado nos anos anteriores, chamado

social-desenvolvimentista, dada a importância das políticas de transferência de renda. Contudo, os estudiosos novos-desenvolvimentistas também destacam, no âmbito estrutural, a desindustrialização do país e o protagonismo da atividade primária nas exportações, caracterizando uma regressão da estrutura produtiva, explicam Dweck e Teixeira (2017).

No próximo capítulo, será apresentada a trajetória dos indicadores econômicos brasileiros nos períodos recessivo e reformista considerados neste trabalho.

5 PERÍODOS RECESSIVO E REFORMISTA

O capítulo pretende apresentar a trajetória dos indicadores econômicos brasileiros a partir da análise das atas do COPOM, dos boletins do Tesouro Nacional e das cartas de conjuntura do IPEA relativas aos períodos recessivo e reformista da última década. Os resultados congregados serão base para discutir as falhas e a eficácia das políticas econômicas adotadas pelas duas administrações da Presidente Dilma e pela administração do Presidente Temer.

5.1 PERÍODO RECESSIVO

Compreende-se, nesta subseção, o período entre o ano de 2013, durante a primeira administração da Presidente Dilma, e o mês de maio de 2016, durante o fim da segunda administração da Presidente Dilma e a administração do Presidente Temer.

5.1.1 Atas do COPOM

As atas das reuniões do COPOM divulgadas periodicamente colaboram com o entendimento sobre as conjunturas doméstica e internacional e os seus impactos sobre a trajetória da taxa SELIC.

Serão analisadas, para este período foco de discussão, as atas que trouxeram informações que inflexionassem a postura das imediatamente anteriores, indicando subidas ou quedas da SELIC, e que apresentaram os indicadores de inflação anual. A supressão da menção a parte das publicações justifica-se pela repetição de considerações já indicadas ou alterações pouco pertinentes para esta análise.

A inflação acumulada anual fechou em 5,84% em 2012, como apresenta a ata da reunião 172 do COPOM em janeiro de 2013, estando, ainda, dentro do intervalo de tolerância de 2,5-6,5 das metas estipuladas pelo Conselho Monetário Nacional (Banco Central do Brasil, 2013, A).

A manutenção da SELIC em 7,25% deu-se em consideração à inflação supracitada e tendo-se como hipótese a formação de um *superávit* primário R\$155,9 bilhões e uma taxa de câmbio em R\$2,05/US\$, embora a projeção para a inflação de 2013 tenha sido reconfigurada para acima da meta de 4,5% (Banco Central do Brasil, 2013, A).

A ata da reunião 172 de janeiro de 2013 ainda diz que “O Copom entende que ocorreram mudanças estruturais significativas na economia brasileira, as quais determinaram recuo nas taxas de juros em geral...” (Banco Central do Brasil, 2013, A), o que converge com o momento de queda contínua dos juros a partir de agosto de 2011, trajetória contestada por parte dos economistas e apontada como um abandono do regime de metas e um alinhamento com a agenda econômica da recente primeira administração da Presidente Dilma (MARTINS, 2022).

Já na reunião 174 do COPOM em abril de 2013, a ata discursa sobre a divergência dos membros votantes. Enquanto uma ala minoritária defendia a manutenção da mínima histórica de 7,25% argumentando que uma reavaliação do crescimento global estava em curso, a ala majoritária concluiu haver a necessidade uma medida mais efetiva para conter riscos inflacionários no subsequente ano de 2014 (Banco Central do Brasil, 2013, B).

No mês de janeiro de 2014, a ata da reunião 180 do COPOM apresentou a inflação fechada em 5,91% em 2013, ainda dentro do intervalo de tolerância de 2,5-6,5 das metas estipuladas (Banco Central do Brasil, 2014).

A elevação da SELIC para 10,50% considerou o *superávit* primário estrutural que deriva das trajetórias de *superávit* para os anos de 2014 e 2015 e levou em conta a avaliação do COPOM, nesta reunião, de que a demanda agregada mantém a tendência de ser robusta (Banco Central do Brasil, 2014).

A ata da reunião 188 do COPOM em janeiro de 2015 apresenta a inflação acumulada de 6,41% em 2014, afirmando que há uma certa persistência inflacionária, em parte puxada pelos preços do segmento de serviços (Banco Central do Brasil, 2015).

Cabe ressaltar que a atividade industrial do país apresentou queda de 3,2% no acumulado até o mês de novembro de 2014, como apresenta a ata em questão. A ata declara, ainda, que a atividade doméstica em 2015 ficaria abaixo no nível potencial (Banco Central do Brasil, 2015). O período marcou o início do período recessivo enfrentado pelo país entre 2014 e 2016.

Considera-se trajetórias de *superávit* primário em torno de 1,2% do PIB em 2015 e 2% no ano subsequente. As medianas de projeções do Gerência Executiva de Relacionamento com investidores do Banco Central (GERIN) para o Índice de Preços ao Consumidor Amplo saltaram de 6,49% para 6,72% em 2015 estando, ainda, acima da meta de 4,5%. Em acréscimo, a ata declara que o COPOM considera consideráveis os riscos para a estabilidade financeira internacional (Banco Central do Brasil, 2015).

A reunião 188 do COPOM julgou, então, que a trajetória de alta da SELIC iniciada em abril de 2013 fosse mantida, alcançando 12,25%, frente aos 11,75% estabelecidos na reunião anterior (Banco Central do Brasil, 2015).

No mês de janeiro de 2016, já em meio a forte recessão, a ata da reunião 196 do COPOM apresentou a inflação acumulada de 10,67% nos doze meses de 2015, com os preços de alimentos e bebidas tendo aumentado 12,01% e os preços administrados tendo aumentado 18,07% no mesmo período (Banco Central do Brasil, 2016, A).

A atividade industrial do país apresentou queda de 7,7% no acumulado de doze meses em novembro de 2015 e 945,4 mil postos de trabalho foram fechados até o fim do ano (Banco Central do Brasil, 2016, A).

Em relação à ata anterior, referente à reunião 188 do COPOM em janeiro de 2015, a ata em questão considera a derivação das trajetórias de *superávit* primário de apenas 0,5% do PIB em 2016, diminuindo a estimativa do *gap* de resultado primário. As medianas de projeções do GERIN para o ICPA saltaram de 6,64% para 7,00% em 2016, estando, ainda, acima da meta de 4,5% (Banco Central do Brasil, 2016, A).

A reunião 196 do COPOM julgou, então, que a trajetória de alta da SELIC iniciada em abril de 2013 fosse mantida, optando pela manutenção de 14,25% estabelecida em julho de 2015 (Banco Central do Brasil, 2016, A), atingindo o pico da SELIC nos períodos recessivo e reformista considerados neste trabalho.

A Tabela 1 congrega a evolução da inflação efetiva e da SELIC no ano de 2012 e no período recessivo considerado nesta subseção.

Tabela 1 – Inflação Efetiva e SELIC entre 2012 e 2015 (%)

	2012	2013	2014	2015
IPCA*	5,84	5,91	6,41	10,67
SELIC**	7,25	10,00	11,75	14,25

Fonte: Elaborada pelo autor com base nas atas do COPOM

*Acumulado anual

**Em dezembro de cada ano

A tabela concatena a evolução do IPCA entre a primeira e a segunda administração da Presidente Dilma, revelando a trajetória de alta, e a evolução da SELIC no mesmo período, também com indicativo de alta.

Na próxima subseção, será apresentada a trajetória do resultado primário do governo central no período recessivo considerado neste trabalho.

5.1.2 Boletins do Tesouro Nacional

Os boletins do Tesouro Nacional auxiliam no entendimento da trajetória dos indicadores fiscais do governo central, sua receita, sua despesa e o seu resultado primário, bem como a realidade orçamentária, especificamente, na Previdência Social.

Serão apresentados apenas os boletins do Tesouro Nacional referentes aos meses de dezembro dos anos do período foco desta subseção. A seletividade justifica-se pelo intuito de agregar e apresentar os indicadores e resultados dos acumulados anuais.

O boletim Vol. 19, N. 12 do Tesouro Nacional referente a dezembro de 2013 apresentou o acumulado anual do resultado primário do governo central no dito ano, que foi de R\$77,1 bilhões a preços correntes (RTN, 2014). O montante é o equivalente a 1,6% do PIB nacional de 2013. O acumulado anual da receita líquida foi de R\$991,1 bilhões a preços correntes, enquanto o acumulado anual da despesa foi de R\$914 bilhões a preços correntes (RTN, 2014). As despesas com pessoal e encargos sociais fecharam em 4,22% do PIB em 2013.

A Previdência Social apresentou um *déficit* de R\$49,8 bilhões a preços correntes, o que equivale a 1,04% do PIB nacional de 2013. O custo dos benefícios encerrou o ano em R\$357 bilhões a preços correntes (RTN, 2014).

O ano de 2013 já apresentava tensões quanto à pressão inflacionária (Banco Central do Brasil, 2013, B). A administração da Presidente Dilma, em uma posição avessa à responsabilidade fiscal pregada pela ortodoxia e um dos pilares do tripé macroeconômico, começou a colher resultados primários mais estreitos e, nos anos subsequentes, colheria *déficits* nas contas públicas.

Já referente a dezembro de 2014, o boletim Vol. 20, N. 12 do Tesouro Nacional apresentou o acumulado anual do resultado primário do governo central para o ano de 2014, que fechou com um *déficit* de R\$17,2 bilhões a preços correntes após sucessivos *superávits* nos anos anteriores. O montante *deficitário* é o equivalente a 0,34% do PIB nacional de 2014 (RTN, 2015). O resultado primário de 2014 foi o início de uma sucessão de *déficits* nos anos subsequentes. A receita líquida em 2014, no acumulado, foi de R\$1,013 trilhão a preços correntes, enquanto a despesa, no acumulado do mesmo período, foi de R\$1,031 trilhão a preços correntes (RTN, 2015).

As contas da Previdência Social apresentaram um *déficit* de R\$56,7 bilhões a preços correntes. O valor corresponde a 1,1% do PIB nacional de 2014. Os benefícios previdenciários custaram, no ano de 2014, R\$394,2 bilhões a preços correntes aos cofres públicos (RTN, 2015).

O ano de 2014 apresentou uma recessão técnica, dada a queda consecutiva no produto nacional por dois trimestres seguidos (IPEA, 2015).

No auge da recessão, especificamente em 2015, o boletim Vol. 21, N. 12 referente a dezembro do mesmo ano apresentou o acumulado anual do resultado primário do governo central, que fechou em *déficit* de R\$115,0 bilhões a preços correntes, o equivalente a 1,94% do PIB nacional no mesmo período (RTN, 2016). A receita líquida acumulada em 2015 foi de R\$1,034 trilhão a preços correntes, enquanto a despesa acumulada no mesmo período foi de R\$1,15 trilhão a preços correntes (RTN, 2016). Houve um *déficit*, a preços correntes, de R\$85,8 bilhões na Previdência Social em 2015. O custo previdenciário foi de R\$436 bilhões a preços correntes (RTN, 2016).

No ano de 2015, houve um aprofundamento da trajetória negativa do resultado primário do governo central dada, paralelamente, à realidade recessiva delicada enfrentada pela economia brasileira. A realidade afastava, ainda mais, as administrações da Presidente Dilma da responsabilidade fiscal ortodoxa.

A Tabela 2 congrega a evolução do resultado primário do governo central percentualmente ao valor do PIB nacional dos anos em questão.

Tabela 2 – Resultado primário como percentual do PIB entre 2013 e 2015 (%)

	2013	2014	2015
Valor como percentual do PIB*	1,60	- 0,34	- 1,94

Fonte: Elaborada pelo autor com dados dos Boletins do Tesouro Nacional

*PIB do ano em questão

A tabela concatena a evolução do resultado primário do governo central entre a primeira e a segunda administração da Presidente Dilma, revelando uma trajetória de estreitamento dos *superávits* e posterior colheita de *déficits*.

Na próxima subseção, será apresentada a trajetória do PIB e da taxa de desemprego no período recessivo considerado neste trabalho.

5.1.3 Cartas de Conjuntura do IPEA

As cartas de conjuntura do IPEA decompõem e destrincham a trajetória dos resultados da atividade econômica e do mercado de trabalho, auxiliando no entendimento das proezas e fraquezas de cada setor e da composição da população desocupada e economicamente ativa no país.

Serão analisadas as cartas de conjuntura referentes ao último trimestre de cada ano do período foco desta subseção. A seletividade justifica-se pelo intuito de agregar e apresentar os indicadores e resultados dos acumulados anuais.

A carta de conjuntura 22 do IPEA, em março de 2014, apresentou o resultado do PIB para 2013, que fechou em 2,3% (IPEA, 2014). O arrefecimento dos consumos familiar – política das administrações petistas, e governamental foi parcialmente compensado por uma expansão dos investimentos, com a FBCF sendo responsável por metade do crescimento do indicador no ano de 2013.

O desemprego no país fechou 2013 em uma média de 5,4%, considerado um baixo patamar. A carta de conjuntura 22 do IPEA esclarece, ainda, que o fator dominante na manutenção de tal baixo patamar foi a composição da população economicamente ativa, que apresentou uma ínfima variação de 0,6% em 2013 (IPEA, 2014).

Já a carta de conjuntura 26 do IPEA, em março de 2015, apresentou o PIB acumulado para 2014, que fechou em 0,1%. O crescimento do consumo foi de apenas 0,9%, o menor em doze anos, enquanto a FBCF apresentou retração de 0,4% na série dessazonalizada. O fraco desempenho dos setores econômicos caracterizou a desaceleração generalizada nacional (IPEA, 2015). O momento foi um prelúdio da contração econômica brasileira, quando o país entrou em recessão técnica.

A taxa média de desocupação em 2014 foi de 4,8% (IPEA, 2016). Embora um dos principais fatores na manutenção de um relativamente baixo nível de desocupação, a População Economicamente Ativa arrefeceu o ritmo de queda nos últimos meses de 2014. A PO, no entanto, começou a sinalizar desaceleração em meados do ano de 2014, já apresentando taxa de crescimento negativa na medição da Pesquisa Mensal de Emprego (IPEA, 2015).

No âmago da recessão, o PIB acumulado de 2015 fechou em um resultado negativo de 3,8%, o pior resultado em vinte e cinco anos, menciona a carta de conjuntura 30 do IPEA, publicada em abril de 2016. O consumo das famílias contraiu 1,3% no último trimestre de 2015, acumulando o quarto resultado negativo, enquanto a indústria apresentou retração de 6,2% do ano de 2015 (IPEA, 2016).

O mercado de trabalho deteriorou-se ainda mais no último trimestre de 2015, fechando o ano com uma taxa média de desocupação em 6,9%, tendo atingido o mínimo patamar em novembro do mesmo ano. A carta de conjuntura 30 do IPEA indica, ainda, que o comportamento do nível de ocupação no ano subsequente dependerá da retração da PEA. Em 2015, 1,55 milhões de empregos formais foram encerrados, embora a realidade negativa do mercado de trabalho seja explicada mais pela diminuição das contratações do que pelas demissões (IPEA, 2016).

O enfraquecimento econômico brasileiro e político da segunda administração da Presidente Dilma desembocou no afastamento da chefe de Estado brasileira no ano seguinte.

A Tabela 3 congrega a evolução do PIB nacional e da taxa de desemprego no período recessivo considerado nesta subseção.

Tabela 3 – Produto Interno Bruto e Taxa de Desemprego entre 2013 e 2015 (%)

	2013	2014	2015
Crescimento do PIB*	2,3	0,1	-3,8
Taxa de Desemprego**	5,4	4,8	6,9

Fonte: Elaborada pelo autor com base nas cartas de conjuntura do IPEA

*Acumulado anual

**Média anual

A tabela concatena a evolução do PIB entre a primeira e a segunda administração da Presidente Dilma, revelando uma trajetória de decréscimo do indicador de crescimento do produto nacional, chegando a colher um recuo em 2015, e a evolução da taxa de desemprego, colhendo resultados estáveis no período de observação.

Na próxima seção, será apresentado o agregado da trajetória dos indicadores brasileiros no período reformista considerado neste trabalho.

5.2 PERÍODO REFORMISTA

Compreende-se, nesta subseção, o período entre o mês de maio de 2016, durante o fim da administração da Presidente Dilma e a administração do Presidente Temer, e o ano de 2019, durante a transição da administração do Presidente Temer para a atual administração.

5.2.1 Atas do COPOM

Após três anos e meio de trajetória de alta e posterior estabilidade, a SELIC foi, em outubro de 2016, diminuída em 0,25 p.p., caindo de 14,25% para 14%, como aponta a ata da reunião 202 do COPOM publicada no mencionado mês (Banco Central do Brasil, 2016, B).

No contexto da estabilização da economia nacional, as expectativas e índices de confiança considerados na ata em questão apontam “para uma possível retomada gradual da atividade econômica” (Banco Central do Brasil, 2016, B), embora esta operasse, ainda, abaixo do esperado e com considerável nível de ociosidade.

A conjuntura fez reduzirem-se as expectativas para a inflação de 2016 medida pelo IPCA. Em contrapartida, a ata reconhece uma interrupção da desinflação de uma parte dos componentes da métrica, fazendo-se necessária uma cautela no freio da política monetária ainda adotada (Banco Central do Brasil, 2016, B).

A indicação da implementação de uma nova âncora fiscal, ainda em construção, foi levada em consideração e reconhecida pelo COPOM. Através da Emenda Constitucional nº 95, um novo regime fiscal, o teto de gastos, seria implementado em dezembro do ano de 2016 (Banco Central do Brasil, 2016, B).

A ata da reunião 204 do COPOM em janeiro de 2017 continua a indicar que a recuperação da economia nacional caminha a passos graduais, inclusive em ritmo mais lento que o aguardado nas reuniões anteriores. A atividade econômica opera, ainda, em considerável nível de ociosidade, estando a capacidade da indústria pouco utilizada (Banco Central do Brasil, 2017).

A inflação acumulada anual fechou em 6,29% em 2016, acima da meta, mas dentro do intervalo de tolerância estabelecido, cenário mais favorável que as expectativas anteriores. Em contrapartida, é pertinente considerar que o baixo nível da atividade econômica e o, ainda, alto nível de desocupação contribuem com o processo de desinflação (Banco Central do Brasil, 2017).

O cenário inflacionário e sua prospecção, associado à realidade de gradual retomada da atividade econômica e da indicação de uma agenda de ajustes, contribuíram para a decisão do COPOM de reduzir a SELIC em 0,75 p.p., passando de 13,75% para 13%. Além disso, a ata da reunião 204 sinaliza que a flexibilização da política monetária deverá ser mais rápida (Banco Central do Brasil, 2017).

Já na reunião 212 do COPOM em fevereiro de 2018, a ata passa a mencionar uma recuperação mais consistente da economia nacional, embora a ociosidade dos fatores ainda

esteja em nível elevado. O cenário internacional também tem contribuído positivamente com o cenário doméstico visto que a economia global está em crescimento (Banco Central do Brasil, 2018).

A trajetória da inflação permanece em patamares favoráveis e positivos, com expectativa de ficar em torno de 3,9% em 2018. Em 2017, o acumulado anual fechou em 2,95%, queda considerável se observado os períodos imediatamente anteriores. Uma desconfiança, porém, com a continuidade da agenda reformista no país pode reorientar a trajetória favorável do indicador. Além disso, o reavivamento da atividade econômica pode contribuir com a elevação da inflação até a meta estipulada, visto que o acumulado referente a 2017 ficou abaixo do piso do intervalo de tolerância previsto na Resolução 4.419 do CMN (Banco Central do Brasil, 2018).

A ata da reunião 212 do COPOM convergiu para a redução da SELIC em 0,25p.p., caindo de 7,00% para 6,75% (Banco Central do Brasil, 2018).

O Presidente Temer transferiu a administração do país no dia 1º de janeiro de 2019 com uma SELIC a 6,50%, instituída na reunião 213 do COPOM em março de 2018 e mantida, ainda, pelo Comitê na reunião 220 em fevereiro de 2019. A inflação entregue foi de 3,75% no acumulado anual de 2018 (Banco Central do Brasil, 2019).

A ata da reunião 220 do COPOM em fevereiro de 2019 continua evidenciando a gradualidade da recuperação econômica nacional e a insistente ociosidade dos fatores de produção, sentida na alta taxa de desemprego, que chegou a 11,7% no último trimestre de 2018 (Banco Central do Brasil, 2019).

A expectativa do acumulado da inflação para 2019 ficou em 3,9% na pesquisa Focus, considerando uma desconfiança quanto à continuidade das reformas estruturais que pode reorientar a trajetória de inflação (Banco Central do Brasil, 2019).

A Tabela 4 congrega a evolução da inflação efetiva e da SELIC no período reformista considerado nesta subseção.

Tabela 4 – Inflação Efetiva e SELIC entre 2016 e 2018 (%)

	2016	2017	2018
IPCA*	6,29	2,95	3,75
SELIC**	13,75	7,00	6,50

Fonte: Elaborada pelo autor com base nas atas do COPOM

*Acumulado anual

**Em dezembro de cada ano

A tabela concatena a evolução do IPCA na administração do Presidente Temer, revelando a trajetória de queda e estabilidade, e a evolução da SELIC no mesmo período, também com indicativo de queda.

Na próxima subseção, será apresentada a trajetória do resultado primário do governo central no período reformista considerado neste trabalho.

5.2.2 Boletins do Tesouro Nacional

Serão analisados apenas os boletins do Tesouro Nacional referentes aos meses de dezembro dos anos do período foco desta subseção. A seletividade justifica-se pelo intuito de agregar e apresentar os indicadores e resultados dos acumulados anuais.

O boletim Vol. 22, N. 12 referente ao mês de dezembro de 2016 apresenta a continuidade da trajetória negativa do resultado primário do governo central, que fechou o ano de 2016 com um *déficit* de R\$154,3 bilhões a preços correntes. O valor equivale a pouco mais de 2,4% do PIB nacional de 2016 (RTN, 2017). A receita líquida foi de R\$1,088 trilhão a preços correntes, enquanto a despesa foi de R\$1,24 trilhão a preços correntes (RTN, 2017). A Previdência Social aumentou o seu *déficit* no resultado, saltando para R\$149,7 bilhões a preços correntes de 2016 (RTN, 2017).

Apesar de uma nova administração estar à frente da política econômica, o estreito período de sete meses, desde maio de 2016, ainda estava sendo aproveitado para elaborar e coordenar as propostas de recuperação econômica. O *déficit* primário comungava, ainda, dos efeitos da recessão do ano anterior.

Já em dezembro de 2017, o boletim Vol. 23, N. 12 apresentou o *déficit* de R\$124,4 bilhões a preços correntes no resultado primário do governo central no ano de 2017, relativamente mais favorável que o do ano anterior (RTN, 2018). O valor equivale a 1,9% no PIB nacional de 2017. A receita líquida foi de R\$1,15 trilhão a preços correntes, enquanto a despesa foi de R\$1,27 trilhão a preços correntes (RTN, 2018). Na contramão dos resultados mais favoráveis, a Previdência Social apresentou um aumento de seu *déficit*, saltando para R\$182,4 bilhões em 2017 a preços correntes (RTN, 2018).

A administração do Presidente Temer entregou, em 2018, um *déficit* no resultado primário do governo central de R\$120,3 bilhões, um valor a preços correntes, conforme o boletim Vol. 24, N. 12 de dezembro de 2018. O valor é o equivalente a 1,7% do PIB nacional do ano de 2018 (RTN, 2019). A receita líquida foi de R\$1,2 trilhão a preços correntes, enquanto a despesa foi de R\$1,35 trilhão a preços correntes (RTN, 2019).

O *déficit* da Previdência Social continua em trajetória de crescimento, batendo o valor de R\$195,2 bilhões a preços correntes de 2018. A equivalência ao PIB nacional de 2018 chega a 2,9% (RTN, 2019).

A instituição de um novo regime fiscal: o teto de gastos, em dezembro de 2016, exerceu impacto no encolhimento dos *déficits* primários, embora, como nota-se, o resultado tenha se mantido negativo nos anos subseqüentes, indicando uma possível dificuldade na reestruturação do orçamento. A administração do Presidente Temer já se movimentava para buscar uma sustentabilidade das contas públicas e equilibrar o resultado primário do governo central, genuinamente atrelado à ortodoxia.

A Tabela 5 congrega a evolução do resultado primário do governo central a preços correntes e percentualmente ao valor do PIB nacional dos anos em questão.

Tabela 5 – Resultado primário como percentual do PIB entre 2016 e 2018 (%)

	2016	2017	2018
Valor como percentual do PIB*	- 2,4	- 1,9	- 1,7

Fonte: Elaborada pelo autor com dados dos Boletins do Tesouro Nacional

*PIB do ano em questão

A tabela concatena a evolução do resultado primário do governo central na administração do Presidente Temer, revelando uma tendência de diminuição dos *déficits* como percentual do PIB, embora ainda se tenha colhido *superávits*.

Na próxima subseção, será apresentada a trajetória do PIB e da taxa de desemprego no período recessivo considerado neste trabalho.

5.2.3 Cartas de Conjuntura do IPEA

Serão analisadas as cartas de conjuntura referentes ao último trimestre de cada ano do período foco desta subseção. A seletividade justifica-se pelo intuito de agregar e apresentar os indicadores e resultados dos acumulados anuais.

A carta de conjuntura 34 do IPEA, em março de 2017, apresentou a queda de 3,6% do PIB no acumulado para 2016 (IPEA, 2017). O setor agropecuário registrou crescimento apenas no último trimestre do ano de 2016, alcançando 1,0%, enquanto a indústria cresceu apenas no segundo trimestre, alcançando a mesma marca de 1,0%. Já o setor de serviços registrou variação negativa durante todo o ano. O país, já sob a administração do Presidente Temer e o início da

instituição de políticas reformistas, ainda apresentava resultados fracos e pouco evidentes de recuperação.

O mercado de trabalho apresentou uma taxa média de desocupação de 11,5% em 2016, de acordo com dados percentuais trimestrais. Segundo a carta de conjuntura 34 do IPEA, “A despeito de uma melhora recente no nível de atividade, os efeitos positivos desta retomada sobre o cenário de emprego ainda estão em fase inicial e, portanto, são pouco evidentes...” (IPEA, 2017), acrescentando que “...tendo em vista que o mercado de trabalho reage lentamente às mudanças nos ciclos econômicos” (IPEA, 2017). A trajetória de queda da População Ocupada indicou uma desaceleração, embora tenha sido coberta pela expansão da PEA.

Já a carta de conjuntura 38 do IPEA, em fevereiro de 2018, apresentou o crescimento de 1,0% do PIB no acumulado para 2017, o primeiro resultado positivo após dois anos de retração. Apesar de tímido, o retorno do crescimento indica o reerguimento paulatino da economia nacional. O consumo familiar, por exemplo, registrou alta nos quatro trimestres de 2017 (IPEA, 2018).

A taxa média de desocupação fechou 2017 em 12,7%, de acordo com dados percentuais trimestrais. Na comparação interanual, a ocupação tem registrado alta desde meados do ano de 2017, o que surpreendeu positivamente, embora maior parte do contingente concentre-se no setor informal. Paralelamente, a PEA também apresentou considerável crescimento, atenuando o efeito do aumento na ocupação, o que explica a ainda alto índice de desemprego (IPEA, 2018).

Os indicadores da atividade econômica e da desocupação apontam uma evidente rigidez no reerguimento do dinamismo econômico e na atração de investimentos após a instituição das políticas econômicas reformistas pós-recessão, embora haja apontamentos de uma leve resposta positiva, a exemplo do consumo.

O último ano da administração do Presidente Temer apresentou um crescimento de 1,1% do PIB, menciona a carta de conjuntura 42 do IPEA publicada em maio de 2019 (IPEA, 2019). O resultado reafirma o contexto de paulatino reerguimento da dinâmica econômica. O consumo familiar expandiu-se em 1,9% em 2018, enquanto a FBCF alcançou 4,1%. A indústria, que apresentou resultado negativo no ano anterior, registrou modestos 0,6% de crescimento.

Coerente com o ritmo de recuperação da economia brasileira, a taxa de desocupação manteve-se alta em 2018, fechando em uma média de 12,3% no ano, de acordo com dados percentuais trimestrais. O setor informal, assim como no ano anterior, agregou considerável montante de novas ocupações (IPEA, 2019).

A Tabela 6 congrega a evolução do PIB nacional e da taxa de desemprego no período reformista considerado nesta subseção.

Tabela 6 – Produto Interno Bruto e Taxa de Desemprego entre 2016 e 2018 (%)

	2016	2017	2018
Crescimento do PIB*	- 3,6	1,0	1,1
Taxa de Desemprego**	11,5	12,7	12,3

Fonte: Elaborada pelo autor com base nas cartas de conjuntura do IPEA

*Acumulado anual

**Média anual

A tabela concatena a evolução do PIB na administração do Presidente Temer, revelando uma trajetória de recuperação e posterior estabilidade do produto nacional, chegando a colher um recuo em 2015, e a evolução da taxa de desemprego, colhendo resultados consideravelmente negativos no período de observação.

Na próxima seção, será discutida, em síntese, a realidade econômica do período recessivo considerado neste trabalho, a transição programática entre as administrações da Presidente Dilma e do Presidente Temer e a realidade econômica do período reformista considerado neste trabalho.

5.3 TRANSIÇÃO PROGRAMÁTICA

A resenha dos indicadores econômicos brasileiros apresentada nas subseções anteriores nos permite concatenar e traçar, organizadamente, o desempenho da economia nacional entre as administrações da Presidente Dilma e do Presidente Temer.

A desaceleração da economia brasileira na segunda metade da primeira administração da Presidente Dilma, refletida no considerável arrefecimento do produto em 2014, que cresceu tímidos 0,1% (IPEA, 2015), evidenciou o esgotamento de um modelo de crescimento que abandonou o consenso de manutenção da estabilidade macroeconômica (MARTINS, 2022) e pautou-se no estímulo ao consumo familiar e no suporte ao investimento privado pelo aparato do Estado (LIMA e FONSECA, 2021).

A contestável concessão de crédito subsidiado e as amplas benesses tributárias para as firmas eleitas como estratégicas para indução do crescimento (LIMA e FONSECA, 2021) não surtiram o efeito concreto e contínuo esperado. O modelo, que acabou por concentrar o crescimento no fator capital e negligenciou a desobstrução da produtividade (LIMA e FONSECA, 2021), provou-se uma estratégia pouco aguçada de um intervencionismo setorial mal trabalhado e pouco eficiente em suas metas. Enquanto a FBCF manteve um patamar de alta em 2013, fechando o acumulado anual a 6,3% e sendo responsável por metade do crescimento

do PIB do ano de 2013, a produtividade na indústria de transformação não sobrepôs os custos da hora trabalhada (IPEA, 2014).

A queda tida como inadequada e de traços artificiais da SELIC, que servia como base para o estímulo ao investimento e visava adequar-se à política industrial da administração da Presidente Dilma, facilitando o crédito e contendo o acúmulo da dívida (MARTINS, 2022), foi abandonada, ainda em 2013, pela consideração de riscos inflacionários no ano subsequente. Quando a Presidente Dilma foi afastada da chefia de Estado, a SELIC estava em 14,25%, patamar mantido até outubro de 2016 (Banco Central do Brasil, 2016, B). Paralelamente, o acumulado do IPCA anual fechou 2013 em 5,91%, chegando a 6,41% em 2014 e a 10,67% em 2015 (Banco Central do Brasil, 2014, 2015, 2016, A).

O consumo das famílias cresceu 2,3% em 2013, o menor resultado positivo em dez anos, enquanto o comércio varejista expandiu-se 3,6%, ao passo que, no ano imediatamente anterior, a expansão foi de 8,0% (IPEA, 2014). Os sinais de arrefecimento evidenciaram que o estímulo ao consumo através da facilidade creditícia desembocou na aceleração do endividamento familiar, que atingiu 45,5% na razão relativa à renda acumulada em 2013, sendo em muito puxado pelo crédito habitacional (IPEA, 2014).

O resultado primário do governo central começou a apresentar um afunilamento durante a primeira administração da Presidente Dilma, gerando uma preocupação quanto à sustentabilidade das contas públicas e a responsabilidade no manejo da despesa. O primeiro *déficit*, em 2014, foi o equivalente a 0,34% do PIB nacional (RTN, 2015), alcançando um resultado negativo de 1,94% do PIB em 2015 (RTN, 2016).

As duas administrações da Presidente Dilma apresentaram uma inconsistência da dinâmica econômica e uma depressão dos indicadores nacionais, freando o contínuo crescimento e achatando a restrição orçamentária do consumidor. A conjunção da pressão inflacionária, da retração da atividade econômica e sua consequente afetação no mercado de trabalho e da confusa realidade das contas públicas enfraqueceu a recente segunda administração da Presidente Dilma e colaborou com o processo de afastamento desta da chefia de Estado.

A inflexão programática na condução da economia levada a cabo pela administração do Presidente Temer considerou a prioridade de uma estabilidade macroeconômica como pilar para a recuperação dos indicadores e a reconstrução do dinamismo econômico. Oposta à ótica nacional-desenvolvimentista das duas últimas administrações, a cartilha Uma Ponte Para O Futuro evidenciou a realidade delicada das contas públicas do governo central e a pressão

inflacionária que deprimia o poder de compra dos brasileiros (FUNDAÇÃO ULYSSES GUIMARÃES, 2015).

Colhendo uma inflação acumulada de 10,67% em 2015 (Banco Central do Brasil, 2016, A), o que causou incômodo na população brasileira ampla e fez a classe média embarcar em ondas de contestação às autoridades, o BACEN decidiu pela manutenção da SELIC em um patamar elevado de dois dígitos em 2016, alcançando 14,25%, taxa mantida até outubro do ano de 2016 (Banco Central do Brasil, 2016, B). Os juros altos inviabilizavam o investimento e a recuperação da atividade produtiva, esticando por mais tempo o enrijecimento do decréscimo da população desocupada, que era atingida pela dificuldade na reconstrução do dinamismo da economia brasileira (IPEA, 2017).

O intuito de conter a pressão inflacionária surtiu efeito no curto prazo, fazendo o IPCA acumulado fechar 2016 a 6,29% (Banco Central do Brasil, 2017), conduzido pela elevada SELIC e pelo arrefecimento do mercado de trabalho, que chegou a 11,5% no ano de 2016 (IPEA, 2017). O consumo das famílias registrou queda em todos os trimestres, alcançando 6,2% no acumulado anual, e completou dois anos ininterruptos de retração (IPEA, 2017).

A recondução da atividade econômica a uma trajetória de crescimento, pautada na estabilidade como pavimentação, foi mais difícil de ser dirigida. O PIB nacional, que cresceu modestos 1,0% em 2017 e apresentou mínima variação positiva no ano seguinte (IPEA, 2017, 2018), teimou em reagir com celeridade ao reformismo adotado pela administração do Presidente Temer. A indústria brasileira, por exemplo, colheu um crescimento de apenas 0,6% em 2018, frente à retração no ano imediatamente anterior (IPEA, 2018).

Sob a administração do Presidente Temer, o governo central colheu o pior resultado primário da recessão, chegando a um *déficit* de R\$154,3 bilhões a preços correntes em 2016, o equivalente a 2,4% do PIB no ano de 2016 (RTN, 2017). Contudo, a instituição da EC nº 95 (BRASIL, 2016, p. 2), midiaticamente conhecida como Teto de Gastos, que altera o regime fiscal, parece ter surtido certo efeito sobre as contas públicas. O *déficit* decresceu nos dois anos seguintes, 2017 e 2018, fechando a 1,9% do PIB e 1,7% do PIB respectivamente (RTN, 2018, 2019), indicando seguir uma trajetória rumo à sustentabilidade, embora ainda com resultados negativos.

Indicadores que se mantiveram rígidos no curto prazo, a exemplo da atividade econômica e do nível de desocupação, apesar de insatisfatórios, apresentaram uma tendência de estabilidade e interromperam a queda. O caminho para a recondução do desenvolvimento socioeconômico foi pavimentado para a apresentação de um plano de nação amplo e concreto,

embora esta não tenha sido a prioridade da administração do Presidente Temer, que canalizou o trabalho na agenda reformista.

A trilha tomada pela administração do Presidente Temer pressupunha a adoção de medidas contracionistas e pouco populares, como a instituição de uma âncora fiscal que contivesse a expansão do gasto público. Embora amarga, atingindo negativamente o mercado de trabalho e o investimento, a transição para uma estabilidade macroeconômica mostrou-se uma das maneiras de pavimentar uma trajetória sustentável de desenvolvimento, afastando o risco inflacionário e freando a insustentabilidade do gasto público.

No próximo capítulo, serão apresentadas as conclusões deste trabalho.

CONCLUSÃO

O desenvolvimento deste trabalho permite a declaração de que os indicadores econômicos brasileiros na última década sofreram uma depreciação no período circundante à recessão de 2014-2016. As metas de *superávit* primário, um dos pilares do tripé macroeconômico, não foram atingidas, o risco inflacionário e seu posterior efeito negativo foram sentidos e o desemprego foi alastrado.

A inflexão na política econômica adotada após o afastamento da Presidente Dilma, com a adoção de uma rígida pauta reformista, buscou solucionar a recessão que freou o dinamismo econômico e reverter a realidade delicada dos indicadores nacionais. A trajetória escolhida pela administração do Presidente Temer optou pelo combate à inflação, mesmo que a um custo na taxa de desemprego, e pelo reequilíbrio das contas públicas, diminuindo o espaço fiscal do governo para alocar investimentos e sustentar o reerguimento econômico.

Embora alguns indicadores, como a taxa de desemprego e o produto nacional, tenham apresentado certa rigidez na resposta às reformas estruturais instituídas, a tendência agregada da economia foi de estabilidade e parcial resposta positiva, como o êxito na contenção do processo inflacionário. A economia apresentou ínfimos patamares de crescimento nos anos subsequentes à recessão, refletidos nos persistentes altos níveis de desocupação, embora a estabilidade macroeconômica e a melhor ambientação para a atração de investimentos tenham sido alcançadas.

A análise das cartilhas programáticas dos *think tanks* de cada administração permite a conclusão de que ambas as propostas – do Partido dos Trabalhadores e do Partido do Movimento Democrático Brasileiro, assumiram, em teoria, o compromisso com o equilíbrio fiscal e o controle inflacionário, embora, na prática, as atitudes não necessariamente convergissem com as propostas.

As cartilhas programáticas das administrações da Presidente Dilma assumem buscar meios para sustentar um certo patamar de crescimento econômico e enfatizam o investimento público em infraestrutura e transferência de renda, em teoria dentro da margem da estabilidade e da responsabilidade gerencial.

A cartilha programática que viria a nortear a administração do Presidente Temer assume um estrito compromisso com a busca do reequilíbrio fiscal e o reordenamento orçamentário, privilegiando, antes de tudo, a sustentabilidade do Estado e a definição de focos de atuação deste. A estratégia escolhida seria impopular e lenta, mas concreta e bem sustentada refletida no longo prazo.

Embora distintas, ambas as cartilhas apresentaram consensos reconhecidos, como a responsabilidade fiscal e a observação do risco inflacionário, aproximando-se da ortodoxia, mas divergem quanto a discricionariedade das políticas reformistas e de manutenção da estabilidade e quanto as políticas de indução do crescimento econômico e manutenção dos níveis de emprego e renda na economia brasileira, ora aproximando-se da heterodoxia.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, Mansueto; LISBOA, M. B.; PESSOA, Samuel. O Ajuste Inevitável: ou o país que ficou velho antes de se tornar desenvolvido. **Folha de S. Paulo**, 2015.
- Banco Central do Brasil. (2022). *Taxas de juros básicas – Histórico*. Disponível em: Acesso em: <<https://www.bcb.gov.br/controleinflacao/historicotaxasjuros>> 13 ago. 2022.
- BANCO CENTRAL DO BRASIL. Brasília. Ata do Comitê de Política Monetária – COPOM realizada nos dias 15 e 16 de janeiro de 2013. A.
- BANCO CENTRAL DO BRASIL. Brasília. Ata do Comitê de Política Monetária – COPOM realizada nos dias 16 e 17 de abril de 2013. B.
- BANCO CENTRAL DO BRASIL. Brasília. Ata do Comitê de Política Monetária – COPOM realizada nos dias 14 e 15 de janeiro de 2014.
- BANCO CENTRAL DO BRASIL. Brasília. Ata do Comitê de Política Monetária – COPOM realizada nos dias 20 e 21 de janeiro de 2015.
- BANCO CENTRAL DO BRASIL. Brasília. Ata do Comitê de Política Monetária – COPOM realizada nos dias 19 e 20 de janeiro de 2016. A.
- BANCO CENTRAL DO BRASIL. Brasília. Notas da 202º Reunião do Comitê de Política Monetária (COPOM) do Banco Central do Brasil realizada nos dias 18 e 19 de outubro de 2016. B.
- BANCO CENTRAL DO BRASIL. Brasília. Notas da 204º Reunião do Comitê de Política Monetária (COPOM) do Banco Central do Brasil realizada nos dias 10 e 11 de janeiro de 2017.
- BANCO CENTRAL DO BRASIL. Brasília. Notas da 212º Reunião do Comitê de Política Monetária (COPOM) do Banco Central do Brasil realizada nos dias 6 e 7 de fevereiro de 2018.
- BANCO CENTRAL DO BRASIL. Brasília. Notas da 220º Reunião do Comitê de Política Monetária (COPOM) do Banco Central do Brasil realizada nos dias 5 e 6 de fevereiro de 2019.
- BRASIL. Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, p. 2, 16 dez. 2016.
- BRASIL. Lei nº 13.467, de 13 de julho de 2017. Altera a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e as Leis nº 6.019, de 3 de janeiro de 1974, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 8.212, de 24 de julho de 1991, a fim de adequar a legislação às novas relações de trabalho. Diário Oficial da União: seção 1, p. 1, 14 jul. 2017.
- BRASIL. Medida Provisória nº 579, de 11 de setembro de 2012. Dispõe sobre as concessões de geração, transmissão e distribuição de energia elétrica, sobre a redução dos encargos setoriais, sobre a modicidade tarifária, e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, p. 1, 12 set. 2012.
- CARNEIRO, Ricardo. Navegando a contravento: Uma reflexão sobre o experimento desenvolvimentista do Governo Dilma Rousseff. Texto para Discussão. **Campinas: IE-UNICAMP**, 2017.
- CARVALHO, Fernando JJ Cardim de. Equilíbrio fiscal e política econômica keynesiana. **Análise econômica**, v. 26, n. 50, 2008.
- CARTA DE CONJUNTURA. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2014-. ISSN 1982-8772. Disponível em <https://portalantigo.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/conjuntura/cc22_completa.pdf> Acesso em: 24 nov. 2022.

- CARTA DE CONJUNTURA. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2015-. ISSN 1982-8772. Disponível em <https://portalantigo.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/conjuntura/150430_cc_abr2015_final.pdf> Acesso em: 24 nov. 2022.
- CARTA DE CONJUNTURA. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2016-. ISSN 1982-8772. Disponível em <https://portalantigo.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/conjuntura/160627_carta_de_conjuntura_30.pdf> Acesso em: 24 nov. 2022.
- CARTA DE CONJUNTURA. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2017-. ISSN 1982-8772. Disponível em <https://portalantigo.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/conjuntura/180625_carta_de_conjuntura_n34.pdf> Acesso em: 24 nov. 2022.
- CARTA DE CONJUNTURA. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2018-. ISSN 1982-8772. Disponível em <https://portalantigo.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/conjuntura/190124_carta_de_conjuntura_38.pdf> Acesso em: 24 nov. 2022.
- CARTA DE CONJUNTURA. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2019-. ISSN 1982-8772. Disponível em <https://portalantigo.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/conjuntura/200811_carta_de_conjuntura_n_42.pdf> Acesso em: 24 nov. 2022.
- CONTRI, André Luis. Uma avaliação da economia brasileira no Governo Dilma. **Indicadores Econômicos FEE**, v. 41, n. 4, 2014.
- DAVIDSON, P. *John Maynard Keynes*. Tradução: Maria Palma. São Paulo: Actual, 2011. 344 p.
- DWECK, Esther; TEIXEIRA, Rodrigo Alves. A política fiscal do governo Dilma e a crise econômica. **IE/Unicamp**. Campinas, 2017. Disponível em: <http://www.eco.unicamp.br/docprod/downarq.php>
- FACULDADE DE CIÊNCIAS AGRONÔMICAS – UNESP. *Tipos de Revisão da Literatura*. Botucatu, 2015.
- FERRARI FILHO, Fernando. " Keynesianos", monetaristas, novos-clássicos e novos-keynesianos: uma crítica pós-keynesiana. **Ensaio FEE**, v. 17, p. 78-101, 1996.
- FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO. **Programa de governo 2010**. 2010. Disponível em: <https://siac.fpabramo.org.br/uploads/acervo/Programa-de-governo-presidencia_2010.pdf> Acesso em: 13 ago. 2022.
- FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO. **Programa de governo 2014**. 2014. Disponível em: <https://siac.fpabramo.org.br/uploads/acervo/Programa-de-governo-presidencia_2014.pdf> Acesso em: 13 ago. 2022.
- FUNDAÇÃO ULYSSES GUIMARÃES. **Uma Ponte Para O Futuro**. Brasília, 2015. 2022. Disponível em: <<https://www.fundacaoulysses.org.br/wp-content/uploads/2016/11/UMA-PONTE-PARA-O-FUTURO.pdf>> Acesso em: 13 ago. 2022.
- GALÍ, Jordi. The state of New Keynesian economics: a partial assessment. **Journal of Economic Perspectives**, v. 32, n. 3, p. 87-112, 2018.
- GIAMBIAGI, Fabio *et al.* **Economia brasileira contemporânea**. Elsevier Brasil, 2016.
- GONÇALVES, Reinaldo. Novo desenvolvimentismo e liberalismo enraizado. **Serviço Social & Sociedade**, p. 637-671, 2012.
- GREMAUD, Amaury Patrick *et al.* **Economia brasileira contemporânea**. São Paulo: Atlas, 2017.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2022). *Sistema de Contas Nacionais*. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/contas-nacionais/9300-contas-nacionais-trimestrais.html?t=series-historicas>> Acesso em: 13 ago. 2022.

- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2022). *IPCA – Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo*. Disponível em:
<<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/precos-e-custos/9256-indice-nacional-de-precos-ao-consumidor-amplo.html?=&t=series-historicas>> Acesso em: 13 ago. 2022.
- KEYNES, John Maynard. **Teoria geral do emprego, do juro e da moeda**. Saraiva Educação SA, 2017.
- LIMA, Lucas Gonçalves de; FONSECA, Pedro Cezar Dutra. Interpretações da política econômica nos governos Lula e Rousseff. **Análise Econômica**, v. 39, n. 79, 2021.
- LOPREATO, Francisco Luiz C. Um olhar sobre a política fiscal recente. **Economia e Sociedade**, v. 11, n. 2, p. 279-304, 2002.
- LUCAS, Robert E. *Econometric Policy Evaluation: A Critique*. **Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy**, v. 1, p. 19-46, 1976.
- MARTINS, Norberto Montani. Política monetária brasileira nos governos Dilma (2011-2016): um ensaio de ruptura e a restauração do conservadorismo. **Economia e Sociedade**, v. 31, p. 43-63, 2022.
- MOLLO, Maria de Lourdes Rollemberg. Ortodoxia e heterodoxia monetária: a questão da neutralidade da moeda. **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 24, p. 323-345, 2019.
- RESULTADO DO TESOIRO NACIONAL. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2012-. ISSN 1519-2970 Disponível em:
<https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9_ID_PUBLICACAO:25877> Acesso em: 01 jan. 2023.
- RESULTADO DO TESOIRO NACIONAL. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2013-. ISSN 1519-2970 Disponível em:
<https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9_ID_PUBLICACAO:25858> Acesso em: 01 jan. 2023.
- RESULTADO DO TESOIRO NACIONAL. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2014-. ISSN 1519-2970 Disponível em:
<https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9_ID_PUBLICACAO:25846> Acesso em: 24 nov. 2022.
- RESULTADO DO TESOIRO NACIONAL. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2015-. ISSN 1519-2970. Disponível em:
<https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9_ID_PUBLICACAO:25814> Acesso em: 24 nov. 2022.
- RESULTADO DO TESOIRO NACIONAL. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2016-. ISSN 1519-2970 Disponível em:
<https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9_ID_PUBLICACAO:25808> Acesso em: 24 nov. 2022.
- RESULTADO DO TESOIRO NACIONAL. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2017-. ISSN 1519-2970 Disponível em:
<https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9_ID_PUBLICACAO:25653> Acesso em: 24 nov. 2022.
- RESULTADO DO TESOIRO NACIONAL. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2018-. ISSN 1519-2970 Disponível em:
<https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9_ID_PUBLICACAO:25617> Acesso em: 24 nov. 2022.
- RESULTADO DO TESOIRO NACIONAL. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2019-. ISSN 1519-2970 Disponível em:
<https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9_ID_PUBLICACAO:29060> Acesso em: 24 nov. 2022.

- RUBIO, Flávia Carrasco. **A ortodoxia e heterodoxia revistas em sua base: uma leitura de economia política**. 2013. Tese de Doutorado.
- Secretaria do Tesouro Nacional. (2022). *Resultado do Tesouro Nacional*. Disponível em: <<https://www.tesourotransparente.gov.br/visualizacao/series-temporais-do-tesouro-nacional>> Acesso em: 13 ago. 2022.
- SCRUTON, Roger. **Como ser um conservador**. 1. Ed. Rio de Janeiro: Record, 2015.
- SICSU, João. Brasil: é uma depressão, não foi apenas uma recessão. **Revista de Economia Contemporânea**, v. 23, 2019.