



Governos Lula e Dilma: análise do gasto público pela perspectiva novo-desenvolvimentista.

Clodoaldo Anderson Ribeiro¹

João Lucas Zadra²

¹ Licenciado em História, acadêmico do curso de Ciências Econômicas, e do curso especialização em Gestão Pública Municipal pela UEPG, clodoado.car@gmail.com.

² Pós graduando em Gestão Pública, bacharel em Direito pela UEPG, advogado civilista e especialista em Sociologia Política pela UFPR, zadra160@gmail.com.

Área 6: Macroeconomia e Finanças

classificação JEL: N16, O11, E65.

Resumo: Este artigo tem por objetivo investigar a política fiscal do governo Lula e Dilma do lado do gasto público. Aceitando a hipótese de que ambos os governos foram novo desenvolvimentistas se analisa em linhas gerais as continuidades e descontinuidades da política econômica dentro da prioridade que cada governo deu ao investimento público, subsídios, subvenções e gasto social não obrigatório. A conclusão central é que o gasto social se apresenta como linha de continuidade em ambos os governos, entretanto o restante da política fiscal não permite afirmar com clareza que o governo Dilma se aproxima da agenda novo desenvolvimentista, pelo menos não como teorizado pela corrente majoritária de seus formuladores.

Palavras-chave: Novo Desenvolvimentismo; Governo Lula; Governo Dilma; Gasto público.

Abstract: This article's goal is to investigate the fiscal policy of both Lula and Dilma's administration with an emphasis on public spending. Accepting the hypotheses that both governments were "new developers", it's openly analyzed the continuities of the economic policy on the priority that each administration gave to public investment, subsidies, subventions and non-obligatory social spending. The main conclusion is that the social spending is the link between both administrations, however the rest of the fiscal policy doesn't allow us to conclude that Dilma's administration gets near the "new developer" agenda, at least not like it is theorized by the mainstream scholars.

Key-words: New-developing; Lula's administration; Dilma's administration, Public spending.

1-Introdução

O *novo desenvolvimentismo* se caracteriza por ser uma corrente teórica que advoga um novo papel para a atuação estatal que o liberta do imobilismo da *ortodoxia convencional* compreendendo que as transformações na economia brasileira e mundial o impedem de atuar de maneira análoga ao *velho desenvolvimentismo*, usando a terminologia desenvolvida por Bresser-Pereira.

Entre as funções estatais de uma política novo desenvolvimentista, ao lado da conciliação de uma inflação baixa, câmbio competitivo, política industrial, se encontra um comportamento ativo da política fiscal do governo com o objetivo de promover o desenvolvimento.

Aceitando como hipótese de que os governos Lula e Dilma atuaram para promover o desenvolvimento por intermédio de uma política fiscal expansionista com a inovação em priorizar o gasto social, esse artigo se justifica em investigar o comportamento do gasto social e do investimento público em ambos os governos.

Os objetivos são: explorar as linhas de continuidade expressas na política fiscal, em especial no gasto social, e as linhas de descontinuidade expressas na relação entre expansão do investimento versus expansão de subsídios.

O trabalho está dividido na revisão da literatura trazendo a conceituação de novo desenvolvimentismo e o histórico de sua evolução, o comportamento no gasto entre 2001 e 2014, focando nos governos Lula I e II e Dilma I. A exploração do comportamento do gasto divide o gasto social constitucional do gasto social com auxílios. Por fim, as prioridades do comportamento do investimento público no governo Lula e dos subsídios no governo Dilma.

2-Revisão de Literatura

Ao abordar a teoria novo-desenvolvimentista é necessário frisar que os autores se contrapõem à visão *mainstream*, chamada também como ortodoxia convencional, quanto ao papel dos Estados nacionais. A ortodoxia convencional relega papel secundário ao Estado partindo do pressuposto que o livre mercado daria conta de resolver os problemas de distribuição, eficiência e garantir o desenvolvimento.

Os novo-desenvolvimentistas resgatam a centralidade do papel do Estado tanto como articulador de um projeto nacional de desenvolvimento quanto na atuação direta em preços chave da economia entre elas a taxa de câmbio. O câmbio tem centralidade para o desenvolvimento industrial, pois devido às desigualdades de distribuição prévia de recursos humanos, materiais e principalmente tecnológicos, a indústria de países em desenvolvimento sempre será menos produtiva e competitiva que a indústria de países desenvolvidos. Não havendo nesse ponto a ilusão de que seria possível desiguais competirem em condições de igualdade.

Os outros quatro preços centrais são: a taxa de lucro (para garantir retorno ao capitalista privado), a taxa de juros (o investimento do capitalista privado só ocorrerá se a diferença entre a taxa de juros e a taxa de lucro for expressivamente vantajosa); a taxa de salários (o objetivo é garantir competitividade internacional, os salários não podem exceder certo patamar que encareceria o produto final), inflação (para garantir estabilidade econômica) como pontua o professor Bresser-Pereira (2016).

O desenvolvimentismo precedido pelo prefixo novo - novo-desenvolvimentismo - tem suas origens enquanto organização de pensamento teórico em meados dos anos 2000 época em que, no começo do governo Lula, sobravam sinais de mais continuidade que mudanças na política econômica. Se o nome contém "novo" sinaliza que há um "velho" e, neste caso, um desenvolvimentismo já antigo e encerrado que conduziu as ações econômicas dos anos 1930 até início da década de 1980.

O desenvolvimentismo era representado no desejo de industrialização do Brasil pela política de substituição de importações. Grosso modo, as etapas da industrialização foram a instalação da indústria pesada representada pela siderurgia, indústria automotiva, terminando com a indústria fina petroquímica no final dos anos 70. O desenvolvimentismo se encerrou nos anos 80 sem dar o salto para a indústria de alta tecnologia num cenário em que o Estado perdeu sua capacidade de articulador devido às diversas crises simultâneas e interdependentes desencadeadas pela segunda crise da petróleo, seguidas pela crise da dívida externa, crise fiscal e inflação descontrolada. Essa situação perdurou por cerca de 15 anos até a estabilização econômica de 1994.

Durante a primeira fase do Plano Real, o controle cambial num patamar bastante valorizado foi o principal mecanismo para o controle da inflação que, num ambiente onde não fora possível realizar o ajuste fiscal necessário já no início do plano teve por consequência a elevada taxa de juros e crescentes déficits comerciais. Essa conjuntura prejudicou a indústria ao encarecer o custo de capital e ao inundar o mercado interno com produtos estrangeiros. Com o fim da âncora cambial representada pela política de câmbio fixado em 1999, a política econômica brasileira passou a repousar sobre o "tripé" de metas de inflação, câmbio flutuante e superávit primário. Ou seja, como o governo abandonou o controle cambial como ancora da inflação substituindo-o pelo câmbio flutuante, o sistema de metas de inflação passou a ser a principal ancora das expectativas inflacionárias. Para manter a inflação na meta, o banco central passou a usar a taxa básica de juros como principal instrumento monetário que, por sua vez se reflete no aumento da dívida pública. Nessa equação, as metas de superávit primário servem para estabilizar a dívida pública assim completando a nova política macroeconômica.

Giambiagi (2011) apresenta a fórmula abaixo para estimação de saldo primário necessário para estabilizar a dívida:

$$p = \frac{d \cdot (i - q)}{(i + q) - s}$$

Onde p é superávit primário em porcentagem do PIB, d é a relação dívida pública/PIB, i é a taxa real de juros da dívida, q a taxa de crescimento do PIB, s a relação Senhoriação/PIB.

Em termos práticos, a adoção de tal combinação representou mais um adiamento na retomada do crescimento econômico a taxas satisfatórias, uma vez que o próprio Plano Real teve sucesso em estabilizar a inflação, mas não conseguiu apresentar grandes taxas de crescimento do PIB. Assim, estabilidade econômica se mostrou como situação necessária porém não suficiente. Foi quando Bresser-Pereira publica na folha de São Paulo, em 19/09/2004, um artigo de opinião chamado "O Novo desenvolvimentismo", dando início à formulação de uma agenda econômica alternativa.

Para Bresser (2004) "o antigo desenvolvimentismo estava baseado no modelo de substituição de importações e, portanto, na proteção da conta comercial." Argumentava ainda

que ao contrário do passado, os grandes protecionistas são os países desenvolvidos e que para o Brasil "interessa continuar a abrir sua conta comercial mas com reciprocidade para poder exportar" Bresser (2004). Em 2005 o mesmo autor foi entrevistado pelo programa Roda Viva da TV Cultura de São Paulo para falar sobre o tema. Nesta entrevista Bresser define globalização como "competição generalizada entre os Estados nacionais através de suas empresas a nível mundial" ou ainda "competição generalizada entre as empresas a nível internacional apoiadas pelos seus respectivos Estados nacionais" evidenciando o papel "absolutamente estratégico" ainda desempenhado pelos Estados num mundo globalizado.

Na mesma linha, Bresser coloca como plano de fundo a disfuncionalidade existente, para o autor, entre identidade cultural e identidade nacional. Por identidade cultural se entende a expressão da cultura como identidade de um povo por sua culinária, folclore, música e etc. Já por identidade nacional, o autor aponta a capacidade dos Estados nacionais em defender seus interesses. Portanto, o desenvolvimentismo, tanto o velho quanto o novo, é uma expressão da junção dessas duas identidades. Ainda na mesma entrevista e, colocado nesse texto para fins de registro por evidenciar a ampla visão de mundo do autor, Bresser aponta quatro grandes objetivos das sociedades modernas. Seriam esses: (presentes em todas as sociedades) o bem estar, o desenvolvimento e a justiça social. Anos mais tarde seria acrescido um quinto elemento, a preservação do meio ambiente.

Curado (2017) sintetiza o novo desenvolvimentismo originalmente expresso por Bresser-Pereira e Gala (2012) no quadro abaixo. Nele estão presentes a política econômica classificada pelo autor como ortodoxia convencional e as linhas gerais do pensamento novo desenvolvimentista.

Quadro: Ortodoxia Convencional x Novo Desenvolvimentismo

Ortodoxia Convencional	Novo-Desenvolvimentismo
<p>Agenda de Crescimento</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Não tem papel para a nação 2. As instituições fundamentais para o crescimento são a garantia dos direitos de propriedade e dos contratos 3. Reformas devem reduzir o tamanho do Estado e desregular os mercados 4. O Estado não deve realizar política industrial, nem política de redistribuição 5. Não existem tendências estruturais a neutralizar 6. O crescimento deve ser financiado em boa medida por poupanças externas <p>Políticas Macroeconômicas</p> <ol style="list-style-type: none"> 7. O Banco Central tem um único mandato: a inflação. Outros objetivos devem ser buscados pelo restante do governo 8. O padrão fiscal deve ser definido em termos de superávit primário 9. A taxa de câmbio deve ser flutuante: não deve haver nem meta, nem política para a taxa de câmbio 10. O Banco Central e o governo dispõem de um único mandato, cada um: respectivamente, a taxa de juros de curto prazo e a política fiscal 11. A política de rendas não é necessária ou desejável 	<p>Agenda de Crescimento</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. A nação é o agente responsável pela definição de uma estratégia nacional de desenvolvimento 2. A instituição-chave para o crescimento é uma estratégia nacional de desenvolvimento 3. Reformas devem fortalecer o Estado e os mercados—esses devem ser bem regulados 4. A política industrial deve ser limitada e estratégica. Grande papel na distribuição de renda 5. Crescimento deve basear-se em poupança interna 6. Neutralizar a tendência à sobreapreciação da moeda e a salários crescerem menos que produtividade <p>Políticas Macroeconômicas</p> <ol style="list-style-type: none"> 7. O governo e o Banco Central tem três mandatos: a inflação, a taxa de câmbio e o emprego os três essenciais para o desenvolvimento 8. O padrão fiscal deve ser definido de forma mais rigorosa e em termos de déficit público e de poupança pública 9. Ataxadecâmbiodeveserflutuante,masadministrada.Oobj etivoéataxadecâmbiodeequilíbrio industrial 10. O Banco Central e o governo podem,adicionalmente, comprar reservas, impor controles de capital etc. 11. A política de salário mínimo e de rendas deve contribuir para que os salários cresçam com a produtividade

Fonte: Bresser-Pereira e Gala (2012), adaptado dos Quadros 3 e 4 por Curado (2017)

Paula e Sicsú (2007) revisitam as raízes teóricas do "velho", que na sua definição eram baseada na escola cepalina:

A estratégia desenvolvimentista dos anos 1950 na América Latina foi fortemente influenciada pelo "pensamento cepalino", desenvolvido a partir dos trabalhos de Raul Prebisch e Celso Furtado, que desenvolveu "uma proposição política para países subdesenvolvidos, ou seja, a de industrializar, como meio de superar a pobreza e ou reduzir a diferença entre eles e os países ricos, e de atingir independência política e econômica através de um crescimento econômico auto-sustentado".(Paula e Sicsú, 2007,p. 514)

Já Fonseca (2013) define desenvolvimentismo como um conjunto de práticas políticas e econômicas coerentes por parte do governo com o objetivo definido de industrializar. Na sua visão, os governos de 1930 a 1980, variaram sua políticas mas é possível definir um conjunto comum de práticas que em suas palavras são:

(...) nas diferentes experiências um "núcleo duro" comum, capaz de caracterizar o desenvolvimentismo em suas várias manifestações. Este abrange a defesa: (a) da industrialização; (b)do intervencionismo pró-crescimento; e (c) do nacionalismo, embora esse deva ser entendido num sentido muito amplo, que vai desde a simples retórica ufanista conservadora até propostas radicais de rompimento unilateral com o capital estrangeiro.(FONSECA, 2013,p. 411)

O novo desenvolvimentismo nasce em contraposição a ortodoxia convencional e também ao chamado "velho" desenvolvimentismo, por esse motivo há importância de visitar as definições do modelo antigo para melhor compreender o novo modelo. Ainda no artigo de 2004 na Folha de São Paulo, Bresser argumenta que, devido ao Brasil já contar atualmente com um setor privado desenvolvido, não faria sentido um Estado produzindo diretamente como as siderúrgicas nos anos 1950 ou a indústria petroquímica nos anos de 1970, para o autor, o papel do Estado seria "estratégico e oportunista"no sentido de não produzir diretamente mas criar as condições do desenvolvimento.

Nesta mesma linha Paula e Sicsú (2007) argumentam que a estratégia novo-desenvolvimentista se caracteriza por estar no caminho do meio ante à centralização da economia pelo Estado num extremo e a fragilização do Estado pelo mercado no outro. Para os autores, a estratégia alternativa pode ser agregada em quatro grandes princípios/enunciados:

(i) Não haverá estado forte sem mercado forte (ii) não haverá crescimento a taxas elevadas sem o fortalecimento dessas instituições (Estado e Mercado) e sem a implantação de políticas econômicas adequadas; (iii) mercado e Estado fortes somente serão construídos por uma estratégia nacional de desenvolvimento; e (iv) não é possível atingir o objetivo da redução da desigualdade social sem crescimento a taxas elevadas e continuadas.(PAULA & SICSÚ, 2007,p. 509)

Para lograr esses objetivos os novos desenvolvimentistas sugerem a reorientação da política econômica com vistas às exportações melhorando o perfil da pauta no sentido de aumentar a participação de produtos manufaturados industriais. Para ganhar competitividade se assume que um ajuste na taxa de câmbio seria necessário no sentido de se atingir o câmbio de equilíbrio industrial, Bresser (2011).

Nessa época Bresser conclui que o Brasil estava sofrendo de uma versão mais suave da "doença holandesa" que para o autor "se caracteriza pela existência de duas taxas de



IV ENCONTRO DE ECONOMIA DA UEPG

câmbio de equilíbrio, podendo ser definida como uma sobrevalorização permanente da taxa de câmbio causada pelas rendas ricardianas" ou seja, mão de obra abundante e barata ou fartos recursos naturais apreciariam a taxa de câmbio em detrimento de setores estratégicos da economia, existindo então uma taxa de câmbio de equilíbrio para o setor primário e outra para os demais setores.

Outra maneira de abordar o tema segundo o autor é "a existência de duas taxas de câmbio de equilíbrio. A taxa de equilíbrio para os produtos primários seria bem mais valorizada devido às vantagens comparativas. A segunda taxa, a taxa de equilíbrio industrial seria mais desvalorizada.

No Brasil a incidência da "doença holandesa" é considerada mais leve em comparação com casos radicais como a Venezuela ou a Arábia Saudita onde a vantagem competitiva e a entrada de capitais proveniente do petróleo inviabilizam os demais setores da economia. No Brasil, mesmo a grande vantagem competitiva e os capitais provenientes do agronegócio sobrevalorizam o câmbio, mas a existência de vantagens tarifárias e subsídios viabilizam outros setores da indústria de transformação além do estágio de desenvolvimento atingido pela indústria nacional. Países exportadores de petróleo como os já citados (Venezuela e Arábia Saudita) nunca atingiram o mesmo nível de desenvolvimento industrial que o Brasil alcançou.

Tendo por base o diagnóstico de que o novo modelo se baseia na abertura da conta comercial, na exportação de produtos manufaturados e no fortalecimento da indústria, Bresser dedica grande parte da sua produção acadêmica recente na defesa de uma taxa de câmbio competitiva para indústria. Essa taxa seria mais desvalorizada e garantiria aos demais setores vantagem competitiva no comércio internacional. É importante lembrar que não é o setor primário antagonista dessa estratégia pois se ele é competitivo e rentável a uma taxa de câmbio valorizada, será ainda mais rentável e competitivo na vigência da taxa de câmbio de equilíbrio industrial.

Neste ponto, fica implícito que a alteração da política cambial para um câmbio fluente "sujo" ou semi-fixo num nível mais desvalorizado seria acompanhada de certa dose de controle no fluxo de capitais, porém não há consenso entre os autores citados sobre o tema. Mas dada a impossibilidade de manter a "trindade profana", se a escolha for pelo câmbio semi-fixo e maior autonomia na política monetária como argumentava Bresser ainda em 2004, o livre fluxo de capitais teria de ser sacrificado.

Outro ponto de centralidade dos novos desenvolvimentistas ao lado da taxa de câmbio e do papel do Estado é a garantia de recuperar taxas de investimento razoáveis. Para Bresser (2016) "o Brasil se encontra desde 1994 numa armadilha macroeconômica caracterizada por uma taxa de juros muito alta, uma taxa de câmbio muito valorizada que inviabiliza o investimento privado" e nas palavras do autor pelo menos "25% do PIB" contra os "15% -17% atuais". Há também o entendimento que no pós 94, com a implantação do Plano Real, época que ainda vigorava o câmbio fixado, o crescimento seria garantido por poupança externa (investimento estrangeiro) uma vez que a taxa de câmbio teria de se manter valorizada para sanear a economia da inflação crônica e que as restrições fiscais do Estado não possibilitariam ampliar para níveis razoáveis de investimento público.

O investimento público desempenhou papel relevante até início dos anos 1980 quando sobreveio a crise da dívida externa. As taxas de investimento público/PIB nunca mais seriam recuperadas. Bresser refuta esse entendimento, compreende que é necessário recuperar o investimento público como alavanca do investimento privado no país já que: 1) alguns

setores da economia são inviáveis para o investimento privado devido ao grande capital necessário e o demorado tempo de retorno e amortização, 2) o investimento público tem papel estratégico já que direciona a economia e sinaliza a face do desenvolvimento ao escolher setores que serão priorizados e, 3) ao se apropriar de grande parte do PIB como carga tributária, o Estado precisa investir em grandes taxas para não derrubar a média de crescimento.

3-Metodologia

Levantamento bibliográfico para fundamentar o referencial teórico sobre a temática estudada. Análise de estudos sobre a solidez fiscal e comportamento do gasto público no período e comparação com os ditames da corrente novo-desenvolvimentista a fim de avaliar:

- 1) o grau de aproximação entre teoria e prática da política fiscal;
- 2) as linhas de continuidade dessa prática em ambos os governos estudados e;
- 3) as linhas de descontinuidade de um governo em relação ao outro.

4- Governos Lula e Dilma e o novo-desenvolvimentismo.

A classificação dos governos do partido dos trabalhadores (2003-2016) como desenvolvimentistas ainda é palco de intenso debate pois tratou-se de um governo carregado de contradições internas no campo político, dado a sua composição suprapartidária e com forças políticas até mesmo contrastantes. E no campo econômico com diversas fases que perpassam os governos Lula (2003-2010) e Dilma (2011-2016). Marcadamente no campo da política fiscal, monetária e cambial, sendo possível ver uma linha de continuidade clara apenas na centralidade da política social como indutora do desenvolvimento, estratégia homogênea e progressivamente mais marcante em todo o período.

Na política fiscal a gestão petista pode ser marcada por quatro grandes períodos. O primeiro, que começa na posse de Lula e vai até o início de 2006, foi marcado pela ampliação da meta de superávit primário de 3,75% do PIB para 4,25% e perdurou até 2006 quando diante da queda da dívida líquida do setor público, valorização cambial, queda da inflação e crescimento das taxas de variação do PIB, surgem as condições de diminuição da meta de superávit primário.

A segunda fase começa em 2006, ano da reeleição e segue até 2010. é nesse período que surge o PAC I, o programa MCMV, e também é o período onde o salário mínimo tem maior crescimento. Em 2008 o rumo da política fiscal é radicalizado para fazer frente às consequências da crise financeira mundial. as metas de superávit primário caem ainda mais e surgem as primeiras políticas de desonerações setoriais com foco para IPI reduzido entre outros.

O ano de 2011 marca o ensaio de reversão da estratégia anterior, o governo estabelece a meta de forte superávit primário, que é conseguido graças ao corte de investimentos públicos. No entanto, essa política é rapidamente revertida para um outro período de políticas fiscais expansionistas que duram até o final do primeiro mandato de Dilma. A última fase é marcada por nova tentativa de ajuste fiscal, porém como o país entra em recessão com quedas na arrecadação mais que proporcionais aos cortes feitos, o resultado é a ampliação do déficit primário já observado em 2014 e ampliado em 2015 e 2016. Para

efeitos de comparação, considerar-se-á como foco desse artigo o período 2006-2014, nove anos de política fiscal tanto do lado da arrecadação como direcionamento do gasto público.

Mesmo não alterando a política monetária e cambial herdada do governo FHC II (1999-2002) permitindo a valorização cambial que atingiu seu auge entre 2009 e 2010 comprometendo assim as condições de competitividade industrial, pressuposto importante da corrente novo desenvolvimentista, o Governo Lula alterou significativamente o rumo da variação do gasto público dando prioridade ao gasto social e ao investimento público.

O debate sobre a questão social como eixo do desenvolvimento brasileiro é antigo e remonta às avaliações acadêmicas feitas já na década de 1960 sobre o esgotamento do desenvolvimentismo dos governos Vargas (1930-1945, 1951-1954) e Kubistchek (1956-1960) (COSTA, 2016). Naquele período, economistas como Celso Furtado, apontavam que uma das vias para a retomada do desenvolvimento se daria apenas pela inclusão social com objetivo de se ampliar o mercado interno. Como assinalou Furtado:

[...] O desenvolvimento, demais de ser o fenômeno de aumento de produtividade do fator trabalho que interessa ao economista, é um processo de adaptação das estruturas sociais a um horizonte em expansão de possibilidades abertas ao homem. As duas dimensões do desenvolvimento – a econômica e a cultural – não podem ser captadas senão em conjunto [...] Em benefício de que se faz o desenvolvimento? Em síntese: o desenvolvimento não é um simples questão de aumento de oferta de bens ou de acumulação de capital, possui ele um *sentido*, é um conjunto de resposta a um projeto de autotransformação de uma coletividade humana. [...] O ponto de partida do estudo do desenvolvimento deveria ser, não a taxa de investimento, ou a relação produto capital, ou a dimensão do mercado, mas sim o horizonte de aspirações da coletividade em questão. (FURTADO, 1968, p.18-19).

Posteriormente, essa aposta na exclusividade da via inclusiva se mostrou equivocada já que, no final da mesma década se inicia o processo denominado "Milagre Brasileiro" com dinâmica oposta, caracterizada por rápido crescimento e forte concentração de renda. Porém, o entendimento de desenvolvimento só se justifica, ou se consolida se a apropriação pelo conjunto da sociedade dos benefícios do desenvolvimento persistam como valor e através das décadas seguintes sendo melhor desenvolvidas como aposta num novo ciclo de desenvolvimento distribuidor de renda. Sobre essa abordagem, em sua tese de doutoramento Costa (2016), resgata toda a abordagem de Bielschowky segundo a qual o autor aponta três vias possíveis para o desenvolvimento brasileiro que segundo Costa (2016), comportariam "a consolidação de um mercado de consumo de massa; a produção de infra-estruturar a exploração da disponibilização dos recursos naturais" a autora ainda salienta que a ampliação de um mercado de consumo interno deve ser seguido de estímulo a estrutura produtiva para atender tal mercado, caso contrário, a crescimento da demanda criaria crise na balança de pagamentos.

Mesmo numa análise superficial é possível notar que o gasto voltado para a área social vem crescendo no país mesmo antes do governo Lula. Como já destacado por Costa (2016), o grande marco na política social do país foi a promulgação da constituição federal de 1988, consagrando direitos sociais como dever do estado e direito do cidadão, nesse ambiente surge o SUS e as vinculações de receitas para saúde e educação. Ao criar uma institucionalidade em torno dos direitos sociais, a constituição estava na prática criando uma

IV ENCONTRO DE ECONOMIA DA UEPG

inércia no gasto social que independeria da intencionalidade de cada governante já que, o acesso a benefícios sociais está assegurado pelo cumprimento de algumas condições específicas e que muitas vezes, é viabilizado por determinação judicial.

No levantamento realizado por Sergio Gobetti e Rodrigo Orair (2015) os autores apontam que a despesa com benefícios sociais sai de 5,86% do PIB em 1998 para 6,74% em 2002 atingindo 9,29% do produto em 2014. Ao tentar responder as motivações do crescimento acelerado da despesa social, o autor aponta conclusões interessantes. Tais como:

- 62% dos benefícios sociais são vinculados ao salário mínimo que, nos governos Lula II e Dilma I eram reajustados pela fórmula da reposição da inflação do ano imediatamente anterior mais a variação do PIB, quando positiva, do penúltimo ano;
- Pressões demográficas decorrentes do progressivo envelhecimento da população fizeram o número de benefícios previdenciários crescer 3,1% em média entre 2004 e 2014;
- Direitos constitucionais foram paulatinamente acionados na justiça entre eles o benefício de prestação continuada (BPC) no âmbito da lei orgânica de assistência social (LOAS) sucessor da antiga renda mensal vitalícia (RMV). O número de benefícios da LOAS/RMV cresceram 5% nesses 10 anos;
- Por fim, o número de benefícios do seguro-desemprego cresce junto com a diminuição da taxa de desemprego num movimento aparentemente contraditório e contra-intuitivo. Tal movimento é explicado pela formalização do mercado de trabalho ou seja, mais pessoas passaram a ter direito a esse benefício. Assim, o número de benefícios concedidos nessa modalidade cresceu em média 6,1% nos 10 anos a partir de 2004.

Como gastos sociais se destacam a união de projetos assistenciais anteriores como o Bolsa escola, o vale gás entre outros para a criação em 2004 do programa Bolsa Família, sob nova estrutura institucional o SUAS (Sistema único de Assistência Social) no qual o CadÚnico (cadastro único) simboliza o novo formato de política pública estruturada e continuada, afastando da assistência social a idéia de assistencialismo e caridade e aproximando a idéia de política pública institucionalizada que permite avaliação, metas, resultados, controles e acompanhamento da comunidade e das diversas esferas envolvidas. O programa teve rápida adesão chegando já em 2007, com mais de 11 milhões de famílias atendidas. O Bolsa família se distingue por ser um programa relativamente barato e eficiente, barato por conseguir atender 13,9 milhões de famílias com apenas 0,45% do PIB. E eficiente pois uma das características é o baixo nível de burocracia envolvido, o que faz a maior parte dos recursos chegar ao beneficiário final com poucos intermediários. Sobre o impacto econômico, a cada R\$1,00 gasto com o programa, R\$1,78 volta para a economia em forma de consumo e investimentos. (Brasil, 2018)

Outra evidência da prioridade dada ao gasto social foi a política de constante elevação do salário mínimo em destaque para o período entre 2005 e 2010. Em todo o governo Lula, o salário mínimo variou 112,5% frente à variação da inflação oficial medida pelo IPCA de 56,7% resultando num ganho real de 72%. Tal política tem forte impacto no consumo de massas num país onde grande parte dos trabalhadores ganham até 2 salários mínimos e onde há cerca de 4,2 milhões de benefícios RMV/LOAS concedidos a pessoas idosas e portadoras de deficiências.

Bolsa Jovens Vulneráveis	-	-	-	-	0,00	0,00	0,00	-	-	-	-	-	-	-	-
Bolsa Formação de Policiais	-	-	-	-	-	-	-	-	0,02	0,02	0,01	0,00	0,00	-	-
Fundo Garantia-Safra	-	-	0,00	0,00	0,00	0,00	0,01	0,00	0,01	0,00	0,01	0,02	0,02	0,01	-
Auxílio-Desastre	-	-	-	-	0,00	0,00	-	-	-	-	-	0,01	0,02	0,01	-
Demais	0,00	0,01	0,01	0,00	0,00	0,01	0,01	0,01	0,02	0,02	0,01	0,01	0,04	0,05	0,04
Bolsa a estudantes	0,06	0,06	0,06	0,06	0,05	0,05	0,05	0,05	0,06	0,06	0,07	0,09	0,10	0,11	0,15
Auxílio a pesquisadores	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,02	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01
Bolsa Ciência sem Fronteiras	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,00	0,03	0,03	0,03
Bolsa Pronatec	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,00	0,00	0,00	0,02	0,04
Subtotal (A)	0,11	0,23	0,27	0,35	0,37	0,38	0,40	0,42	0,47	0,49	0,50	0,58	0,68	0,72	0,73
Auxílio a servidores (B)	0,15	0,14	0,14	0,14	0,14	0,14	0,13	0,13	0,13	0,15	0,14	0,14	0,19	0,19	0,19
Alimentação	0,06	0,06	0,06	0,06	0,06	0,07	0,06	0,06	0,06	0,08	0,07	0,07	0,09	0,08	0,09
Transporte	0,03	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,01	0,01	0,01
Assistência médica	0,05	0,05	0,05	0,05	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04	0,05	0,05	0,05	0,08	0,08	0,08
Creche	0,02	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01
Demais	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,00	0,00	0,00
Total (A + B)	0,25	0,37	0,41	0,49	0,51	0,52	0,53	0,55	0,59	0,64	0,65	0,71	0,87	0,91	0,92

Fonte: Gobetti e Almeida (2016).

Já na tabela 1 é possível mensurar a centralidade do gasto social no período de 2003 a 2014 onde o gasto com Bolsa família sai de 0,15% do PIB e chega a 0,46%, um crescimento de 300%. No total, o gasto com auxílio (excluindo auxílios aos servidores, e incluindo auxílios como bolsas de estudo) sai de 0,11% do PIB em 2001 para 0,72% em 2014. A contraparte do gasto social ao qual não se pode afirmar intencionalidade direta, é o aumento dos benefícios sociais em especial com a LOAS e a RMV, essa despesa é vinculada ao salário mínimo e tem previsão constitucional anterior ao período estudado. No entanto, mesmo esse gasto salta de 0,33% do PIB para 0,70% no período. Como já mencionado acima a centralidade dada ao gasto social é o principal ponto de convergência entre os Governo Lula e Dilma.

O gasto público brasileiro segue determinado padrão onde as vinculações de receitas e despesas concentram a discricionariedade do gasto principalmente em itens como custeio, investimentos, subsídios e subvenções.

Quando o governo Lula assumiu seu primeiro mandato ainda em 2003, parte do grande esforço fiscal se concentrou no corte de cerca de 60% nos investimentos em relação ao ano anterior (Lara e Bastos, 2015). Porém, devido ao bom desempenho externo as receitas cresceram de maneira a compensar o ajuste fiscal e a permitir dois movimentos até 2006: a) o crescimento do próprio superávit primário que continua crescendo até 2008; b) o crescimento das despesas como benefícios sociais e investimentos.

Um olhar mais atento permite concluir que a prioridade dada ao investimento público reinicia já a partir de 2004 atingindo seu auge em 2010, retraindo em 2011 e retomando a trajetória de crescimento até 2014, mas sempre abaixo do auge anterior.

Seja pela leitura de maior eficiência no objetivo de gerar crescimento, seja pela leitura de que o setor privado tem condições de mais rápido executar os investimentos e fazê-lo de maneira menos burocrática, é fato que há uma clara mudança de estratégia no governo Dilma em relação ao governo Lula II. Sobre essa mudança Gobetti e Orair observam que:

A discricionariedade da política fiscal irá refletir-se efetivamente nas taxas de crescimento das despesas de custeio, investimentos e subsídios, tanto nas contrações

IV ENCONTRO DE ECONOMIA DA UEPG

quanto nas expansões. Contudo, alguns aspectos particulares merecem atenção: os investimentos,(...), foram fortemente ativados no início da fase de expansão, durante o governo Lula II, mas depois disso permaneceram estagnados e em contração no governo Dilma I, quando o expansionismo fiscal foi canalizado principalmente para os subsídios, aí incluídos os gastos do MCMV. (GOBETTI & ORAIR, 2015, pag. 420.)

Ainda segundo os autores, outra estratégia do governo com a alegada intencionalidade de se aumentar os investimentos e manter os níveis de emprego foram as desonerações que, no primeiro momento, não apresentaram impacto na arrecadação. Fenômeno que se explica pela elevação do nível de formalização da economia e pelo crescimento da receita previdenciária a depender da maneira que os dados são tratados.

Entre os subsídios e subvenções encontra-se o programa Minha Casa Minha Vida (MCMV) destinado ao financiamento de construção de moradias em parceria com os bancos públicos e empreiteiras que foi lançado em 2009 também como forma de estimular a construção civil no bojo das chamadas políticas anticíclicas de combate às consequências da crise financeira de 2008. O gasto total com o programa começa com 0,05% do PIB em 2009 e cresce para 0,35% do PIB em 2014. (Gobetti & Almeida, 2016)

Ao se analisar as taxas médias de variação de receitas e despesas do período estudado (2003-2014) com o período anterior deixa mais claro as estratégias convergentes e as mudanças entre Lula I e II e Dilma I.

Tabela 2 - Taxas médias de crescimento das despesas e das receitas, 1999-2014 (em%)

Discriminação	1999- 2002	2003- 2006	2007- 2010	2011- 2014
Benefícios sociais				
Taxa real-deflator	5,9	9,0	4,4	5,2
Taxa real-IPCA	7,0	9,9	7,4	6,0
Investimento				
Taxa real-deflator	0,5	-3,0	21,4	-0,5
Taxa real-IPCA	1,5	-2,2	24,8	0,2
Inversões e subsídios				
Taxa real-deflator	-9,8	20,7	-7,8	26,4
Taxa real-IPCA	-8,9	21,7	-5,2	27,3
Taxa crescimento PIB	2,3	3,5	4,5	2,1

Fonte: adaptação da tabela elaborada por Gobetti e Orair (2015).

A primeira constatação permitida pela tabela 2 é que os benefícios sociais têm crescimento constante no período. Crescendo acima do PIB devido a fatores já debatidos acima como crescimento vegetativo da população e a previsão constitucional que aos poucos é acionada. A presença de programas específicos e de reconhecido impacto como o programa Bolsa Família fica diluída dentro de todos os benefícios sociais. Outra constatação é que, apesar do investimento já ter se recuperado a partir de 2004, no agregado do período 2003-2006, ele apresenta taxa negativa evidenciando o quão forte foi o ajuste concentrado de 2003 nessa despesa. Entre 2007 e 2014 - Lula II e Dilma I - fica clara a mudança de estratégia entre investimentos diretos e subsídios e subvenções.

Nessa abordagem, a deterioração do resultado primário é tida como consequência do desaquecimento da economia por diversos autores como Gobetti e Orair (2015), uma vez que comparado ao governo Lula, Dilma não pode mais contar com a constante elevação da receita que já havia se tornado norma desde 2003. Fica implícito a sugestão de que a estratégia de

IV ENCONTRO DE ECONOMIA DA UEPG

ampliar os subsídios com intuito de aquecer a economia e assim continuar o aumento nos ganhos de receita mais que proporcionais às desonerações feitas não obteve sucesso. Outra observação importante é que a despesa com custeio não pode ser apontada como exclusivamente responsável pela deterioração do superávit primário numa análise a posteriori.

Outras indagações surgem com auto grau de especulação: qual teria sido o resultado na receita se o governo tivesse optado por contrair a expansão dos gastos com custeio, benefícios sociais e subsídios? A teoria econômica aponta que o gasto do governo é componente essencial da demanda agregada e os subsídios, mesmo que não tenham provocado o crescimento nos investimento privados como pretendido, ao menos manteve as taxas de desemprego em constante queda nos anos de 2010 a 2014, ampliando o grau de formalização da economia e permitindo ganhos de receita por essa via. A tabela abaixo trás dados sobre a variação dos componentes da despesa e receita no período 2009-2014.

Tabela 3 - Resultado primário do governo geral, 2009-2014 (em % do PIB)

	Discriminação	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2009-2014
União	Receita Primária	22,18	21,71	22,59	22,45	22,68	21,80	-0,38
	Receita tributária	13,70	13,69	14,30	13,96	14,16	13,56	-0,14
	Receita previdenciária	5,47	5,45	5,62	5,81	5,78	5,79	0,32
	Demais	3,01	2,57	2,67	2,68	2,75	2,45	-0,56
	Transferências legais	3,84	3,62	3,94	3,85	3,68	3,81	-0,03
	Receita líquida Despesa total	18,34	18,09	18,65	18,60	19,00	17,99	-0,35
	Pessoal	4,61	4,33	4,14	3,99	3,97	4,02	-0,59
	Benefícios sociais	8,49	8,24	8,16	8,61	8,89	9,29	0,80
	Subsídios	0,18	0,23	0,41	0,46	0,62	0,65	0,46
	Custeio	2,78	2,84	2,73	2,87	3,00	3,22	0,44
	d/q transferências	1,36	1,37	1,29	1,36	1,24	1,26	-0,10
	Investimentos	0,97	1,15	0,96	0,99	0,92	1,04	0,07
	d/q transferências	0,36	0,38	0,31	0,42	0,28	0,30	-0,06
	Inversões financeiras	0,14	0,08	0,10	0,07	0,10	0,09	-0,05
	Resultado Primário	1,18	1,21	2,14	1,61	1,49	-0,31	-1,50
		Discriminação	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Governo Geral	Receita Primária	33,79	33,25	34,06	34,22	34,87	34,02	0,23
	d/q não recorrentes	0,71	0,07	0,38	0,27	0,68	0,50	-0,20
	Despesa total	31,77	31,33	30,86	31,95	32,94	34,44	2,68
	Pessoal	13,81	13,26	13,14	13,47	13,73	14,21	0,39
	Benefícios sociais	8,54	8,30	8,22	8,68	8,97	9,36	0,82
	Subsídios	0,19	0,24	0,41	0,47	0,64	0,66	0,47
	Custeio	6,06	5,93	5,90	6,10	6,38	6,68	0,62
	Investimentos	2,30	2,71	2,27	2,28	2,29	2,58	0,28
	Outras	0,87	0,89	0,91	0,95	0,94	0,96	0,09
	Resultado Primário	2,02	1,92	3,19	2,27	1,93	-0,42	-2,44
Discrepância estatística	-0,11	-0,18	-0,31	-0,25	-0,15	-0,09	0,03	

Fonte: adaptação da tabela elaborada por Gobetti e Orair (2015).

A classificação do governo Dilma I como novo-desenvolvimentista costuma ser mais controversa do que a mesma classificação quando aplicada ao governo Lula I e II. Para Curado (2017) o controle de preços administrados "não figura explicitamente no rol de propostas dos novos desenvolvimentistas de controle de inflação". O autor ainda critica a maneira "excessiva e descoordenada" de como a intervenção nos preços teria sido feita.

Curado ainda afirma que "associar esse tipo de intervenção com as propostas novo-desenvolvimentistas é um equívoco". Na visão do autor as evidências de que mesmo não ortodoxa, a política econômica do governo Dilma não pode ser classificada como novo-desenvolvimentista, mas em três grandes grupos:

- 1) A política Fiscal executada ao longo do governo Dilma levou a uma deterioração das contas públicas. Vale lembrar que para os novos-desenvolvimentistas o governo deve buscar atingir o equilíbrio fiscal, ampliando a poupança pública;
- 2) A política monetária oscilou consideravelmente no tempo. A queda na taxa de juros no início do governo foi revertida. Esse tipo de oscilação na política monetária é incompatível com a proposição novo-desenvolvimentista. Uma política monetária articulada com um plano nacional de desenvolvimento não poderia apresentar alterações abruptas;
- 3) Não ocorreu ao longo do primeiro mandato uma alteração intencional no tratamento da taxa de câmbio, variável fundamental para a competitividade externa da indústria nacional. A busca de uma taxa de câmbio competitiva através de um "regime de câmbio flutuante controlado" (Oreiro e Paula, 2012) é um dos principais elementos da agenda novo-desenvolvimentistas que visa, de modo intencional, promover a elevação da competitividade externa da economia. (Curado, 2017,p. 143)

Se por um lado a corrente novo-desenvolvimentista nega reivindicar o governo Dilma como adepta dessa estratégia, há economistas e também da corrente mais progressista que enxergam semelhanças entre as ações do governo com a agenda proposta, Bastos (2012). Porém muitas dessas análises são datadas ainda da primeira metade do período estudado, ou seja 2011 e 2012, já as críticas à gestão Dilma ocorrem após seu término se beneficiando da vantagem que o afastamento temporal oferece na tranquilidade das paixões ideológicas e também na possibilidade de se ver um panorama mais amplo que o afastamento sempre dá.

Considerações Finais

Se o governo Lula foi beneficiado por um cenário externo favorável, o mesmo não se pode afirmar da conjuntura enfrentada pelo governo Dilma. Viviam-se a segunda fase da crise financeira de 2008, e o crescimento do PIB tinha se comportando de maneira decrescente trimestre a trimestre desde 2010. A essa virada na política soma-se uma série de lançamentos de programas pelo ministério da fazenda envolvendo compras governamentais, redução de impostos localizados, capitalização do BNDES e políticas para estimular o consumo e o emprego.

Aos poucos foi ficando claro que o governo Dilma não mais adotava o mesmo padrão de política econômica que seus antecessores e numa entrevista o secretário de política econômica batizou o novo padrão de "Nova Matriz Econômica" nome prontamente adotado e disseminado pelo governo e os meios de comunicação.

Em certa medida é possível identificar nas ações do governo Dilma o objetivo de continuar colhendo os bons resultados do antecessor num ambiente já desfavorável. A ampliação de investimentos nos programas sociais, a busca pelo pleno emprego e o crescimento do consumo das famílias são na prática continuidade das políticas adotadas desde 2004. Mas se as bases da política do período Lula já não mais existiam, medidas pouco



IV ENCONTRO DE ECONOMIA DA UEPG

convencionais foram tomadas tanto do ponto de vista da ortodoxia convencional quanto dos adeptos do novo-desenvolvimentismo. Foram sacrificadas sistematicamente a precisão na solidez fiscal, traduzida pelos mecanismos consagrados na definição de superávit primário e o combate à inflação, uma vez que essa sempre esteve acima do centro da meta e houve forte defasagem nos preços administrados entre 2013 e 2014.

Mesmo tendo sido abruptamente encerrado o governo Dilma é ainda muito recente em termos históricos e, o conflito entre economistas não ortodoxos quanto à identidade da gestão encerrada assim como ainda insipiente produção de dados empíricos sobre a aplicação ou não da corrente teórica em sua gestão apontam que ainda demorará algum tempo para a construção de consensos sobre o período estudado. A gravidade da crise econômica recente e a temperatura explosiva da crise política sugerem que muita produção científica será ofertada para a análise do público em geral sobre o tema.

Referencial Bibliográfico

BASTOS, P. P. Z.. A economia política do novo-desenvolvimentismo e do social desenvolvimentismo. *ECONOMIA E SOCIEDADE (UNICAMP. IMPRESSO)*, v. 21, p. 779-810, 2012.

BASTOS, C. P. M.; LARA, F. M. . 2015 um novo 2003 ?. In: Luiz Gonzaga de Mello Belluzzo e Pedro Paulo Zahluth Bastos. (Org.). *Austeridade para quem ? balanço e perspectivas do governo Dilma Rousseff*. 1ed.São Paulo: Carta Maior/Friedrich Ebert Stitung, 2015, v. , p. 103-112.

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS). *Relatório de informações sociais, secretaria de avaliação e gestão da informação*, 2018. Disponível em <<https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/RIV3/geral/relatorio.php#Benefícios>>. Acessado em 25 de maio de 2018.

BRESSER-PEREIRA, L. C.. *O Novo Desenvolvimentismo*. Folha de São Paulo, São Paulo, 19 set. 2004.

BRESSER-PEREIRA, L. C.. *O Brasil e o novo desenvolvimentismo (Interesse Nacional)*. *Interesse Nacional*, v. 4, p. 76-85, 2011.

BRESSER-PEREIRA, L. C.. Bresser-Pereira explica porque o Brasil parou de crescer, [Abril, 2016], São Paulo. FECOMERCIO SP. Duração 55 min. programa Um Brasil entrevista. Disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=sDbh_33Kh4A>. Acessado em 4 de abril de 2016.

BRESSER-PEREIRA, L. C.. Luiz Carlos Bresser, [jan.2005], São Paulo: TV Cultura 2005.Duração 1:23 min. programa Roda Viva. Disponível em <<https://www.youtube.com/watch?v=yJeAyARB0iY>>. Acessado em 4 de abril de 2018.

COSTA, Leila Maria Bedeschi. *Governo Lula: retorno ao desenvolvimentismo? Tese (Pós-Graduação em Economia)*, UFRGS, Porto Alegre, maio de 2015.



IV ENCONTRO DE ECONOMIA DA UEPG

Departamento
de Economia

CURADO, M.. Por que o governo Dilma não pode ser classificado como novo-desenvolvimentista. *Revista de Economia Política (Impresso)*, v. 37, p. 130-146, 2017.

FONSECA, P. C. D.; André Moreira Cunha ; BICHARA, J. . O Brasil na Era Lula: Retorno ao Desenvolvimentismo?. *Nova Economia (UFMG. Impresso)*, v. 23, p. 403-428, 2013.

GIAMBIAGI, Fabio. *Economia Brasileira Contemporânea (1945-2010)*. 2ed. Rio de Janeiro (2011) pp. 197-217. Cap. 8. Rompendo com Rupturas: O Governo Lula.

GOBETTI, S. W.; ALMEIDA, V. L. . Uma Radiografia do Gasto Público Federal entre 2001 e 2015. *Texto para Discussão (IPEA. Brasília)*, v. 2191, p. 1-68, 2016.

GOBETTI, S. W.; ORAIR, R. O. . Política Fiscal em Perspectiva: o Ciclo de 16 anos (1999-2014). *Revista de Economia Contemporânea (Impresso)*, v. 19, p. 417-447-447, 2015.

GOBETTI, S. W.; ORAIR, R. O. . Resultado Primário e Contabilidade Criativa: Reconstruindo as Estatísticas Fiscais ?Acima Da Linha? do Governo Geral. *Texto para Discussão (IPEA)*, v. 2288, p. 1-58, 2017.

MOLLO, Maria de Lourdes ; FONSECA, P. C. D. . Desenvolvimentismo e Novo-Desenvolvimentismo: Raízes Teóricas e Precisões Conceituais. *Revista de Economia Política (Impresso)*, v. 33, p. 222-239, 2013.

SICSÚ, João. *Novo-desenvolvimentismo: um projeto nacional de crescimento com equidade social*. São Paulo - Barueri: Editora Manole, 2005. v. 1. 425p .

SICSÚ, João; PAULA, L. F. R. ; MICHEL, R. . Por que Novo-desenvolvimentismo?. *Revista de Economia Política*, v. x, p. no prelo-prelo, 2006.