

A ECONOMIA BRASILEIRA NO INÍCIO DO SÉCULO XXI: UM OLHAR ESTENDIDO ATÉ A CRISE DE 2015

Giovana Souza Freitas¹
Henrique Joner²

RESUMO

Os anos 2000 foram peculiares para a economia brasileira em virtude das modificações de ordem político ideológicas que foram implementadas a partir do início do governo Lula, às quais impactaram o cenário político, social e, também, econômico. Procura-se, neste artigo, identificar e analisar os principais fatos de ordem econômica que marcaram a gestão do Partido dos Trabalhadores (PT), desde o primeiro mandato de Lula (2003-2006), até o início do segundo mandato de Dilma Rousseff (2015), procurando verificar as condições que levaram a economia brasileira à crise vivenciada nos anos de 2014 e 2015. A utilização de dados secundários sobre o comportamento das variáveis macroeconômicas e a leitura de autores que estudaram o período foi o que subsidiaram a pesquisa. Infere-se que a crise vivenciada na economia brasileira é fruto de fatores externos e internos. O ano de 2015 encerrou o ciclo que começou em 2002 (fase de crescimento e prosperidade) e culminou com a crise atual (fase de recessão e desajustamento econômico).

Palavras-chave: Economia brasileira; Política econômica; Crescimento econômico.

BRASILIAN ECONOMICS IN THE BEGINNING OF TWENTY FIRST CENTURY: ONE VIEW EXTENDED CRISIS AS 2015

ABSTRACT

The years of 2000 were peculiar to the Brazilian economy in virtue of the modifications of ideological political order that were implemented from the beginning of Lula government, which impacted the political scenario, social and, also, economic. Looking up, in this article, identify and analyze the principle facts in economic order that marked the management of Workers Entourage (PT), since the first mandate of Lula (2003-2006), until the begin of the second mandate of Dilma Rousseff (2015), searching verify the conditions that took the Brazilian economy to the crises lived in the years of 2014 and 2015. The utilization from the secondary data on the behavior of macroeconomics variables and readings by authors who have studied the period was what supported the research. It is inferred that the crisis experienced in the Brazilian economy is the result of external and internal factors. The latter understood mainly by the crash of PT style of governing. The year 2015 ended the cycle that began in 2002 (growth phase and prosperity) and culminated in the current crisis (recession phase and economic maladjustment).

Keyword: Brazilian economy; Economics policy; Economic growth.

JEL: 010

¹ Doutora em Economia (UFRGS). Professora da Faculdade de Negócios do Centro Universitário Ritter dos Reis (UniRitter) – Laureate International Universities, em Porto Alegre, RS. E-mail: giovana_freitas@uniritter.edu.br

² Mestre em Filosofia (UNISINOS) e Mestrando em Economia (UFRGS). Professor da Faculdade de Negócios do Centro Universitário Ritter dos Reis (UniRitter) – Laureate International Universities, em Porto Alegre, RS. E-mail: henrique_joner@uniritter.edu.br

1 INTRODUÇÃO

A economia brasileira sofreu os impactos, no início dos anos 2000, de transformações de ordem político ideológicas que foram percebidas fundamentalmente a partir de 2002, quando Luís Inácio Lula da Silva assumiu a Presidência da República. O governo anterior ainda mantinha ideias de cunho liberalizantes (evidenciadas e intensificadas a partir dos anos de 1990) mas, apesar disso, estabeleceu importantes políticas sociais que tentavam superar e/ou amenizar sérios problemas estruturais gerados, principalmente, por ocasião dos governos militares, como a alta concentração da renda e o aumento dos níveis de pobreza.

Surge no Brasil, a partir da assunção de Lula, uma nova forma de governar e de fazer política, focada no pensamento social democrata, que resgata traços intervencionistas e de aumento do tamanho do Estado (tão fortemente percebidos na primeira metade do século XX), dando início à chamada Social Democracia. Nesta, existe intervenção do Estado na economia, porém, não na mesma medida como aquela praticada pelo desenvolvimentismo (que deixa de ser implementado a partir dos anos 1980), mas também existe certa liberdade de atuação dos mercados, porém, com controle do Estado. Ademais, a Social Democracia de Lula prioriza a intensificação de projetos de distribuição de renda que visam, fundamentalmente, a redução da pobreza.

Verificou-se que, deste início de gestão petista até 2010, a economia brasileira apresentou períodos de prosperidade, com bons níveis de crescimento, inflação controlada e saldo positivo na balança comercial. Não obstante, a situação econômica começa a se alterar e apresentar fragilidades a partir de 2011, estando, na atualidade, dentre as que menos crescem quando comparada aos demais países da América Latina e, também, quando confrontada dentre as que compõem os BRICs.

Diante desta problemática, procura-se, neste artigo, identificar e analisar os principais fatos de ordem econômica que marcaram a gestão do Partido dos Trabalhadores (PT), desde o primeiro mandato do presidente Lula (2003-2006), até o início do segundo mandato da presidente Dilma Rousseff (2015), procurando identificar as condições que levaram a economia brasileira à crise vivenciada nos anos de 2014 e 2015.

Para tanto, foram utilizados dados secundários originários de estatísticas e análises do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), do Departamento Intersindical de Estudos Socioeconômicos (DIEESE) e do Banco Central do Brasil. Após, realizada a análise dos dados apresentados e das medidas governamentais adotadas, inferiram-se os principais resultados.

2 OS FATOS E OS PRINCIPAIS INDICADORES DE ORDEM ECONÔMICA QUE MARCARAM A DÉCADA DE 2000

As políticas econômicas do primeiro mandato do governo Lula basearam-se em três premissas remanescentes do Plano Real e do governo anterior:

- 1) a implementação da política de metas de inflação;
- 2) a mudança no regime cambial com taxa flutuante;
- 3) as metas de superávit primário (IPEA, 2011).

As metas inflacionárias têm como principal objetivo o controle da inflação, mantendo-a em níveis previamente estipulados, de maneira a inibir o aumento deste índice. Esta política foi adotada a partir de 1999, quando a estabilidade monetária já era realidade e, pôde-se, então, pôr fim ao Plano Real que veio, a partir de então, a ser substituído pelo Sistema de Metas de Inflação. Nesta mesma diretriz, houve a modificação no regime cambial que passou, a partir de então, a ser flutuante, ou seja, a taxa de câmbio passa a ser estipulada pela oferta e demanda de moeda estrangeira e é alterada diariamente conforme o comportamento do mercado de divisas. A adoção dessas políticas demonstra o nível de estabilidade que era nítida naquele período, a ponto de possibilitar a flexibilização dos mecanismos de sustentação da moeda.

Quanto à meta de superávit primário, considera-se que a mesma objetivou, assim como a meta inflacionária, manter os níveis desejados previamente definidos, para que o governo pudesse trabalhar a fim de cumprir esta meta.³

Verifica-se, desta forma, que estas políticas conseguiram conceder um alinhamento à equipe econômica do que estava sendo almejado para a economia brasileira e o que, de fato (em números), deveria ser buscado naquele momento. Foi o estabelecimento destas regras, bastante objetivas, que nortearam a equipe

³ O superávit primário é o resultado positivo de todas as contas do governo, representando o saldo de receitas e despesas, excetuando gastos com o pagamento de juros.

econômica do governo Lula e a economia começou a apresentar resultados bastante satisfatórios, o que pode ser evidenciado através de alguns importantes indicadores, dentre os quais, o PIB, analisado pela ótica da demanda.

2.1 O PIB analisado pela ótica da demanda

Analisando dados sobre a taxa média de crescimento real do PIB, percebe-se que a década de 2000 já iniciou apresentando índices satisfatórios, conforme evidenciado na tabela, a seguir apresentada:

Tabela 1 - PIB em valores constantes (%) e em valores correntes expresso em milhões – 2000-2015

Ano	PIB - variação em volume	PIB valores correntes em 1.000.000
2000	4,4	1.199.092
2001	1,4	1.315.755
2002	3,1	1.488.787
2003	1,1	1.717.950
2004	5,8	1.957.751
2005	3,2	2.170.585
2006	4,0	2.409.450
2007	6,1	2.720.263
2008	5,1	3.109.803
2009	-0,1	3.333.039
2010	7,5	3.885.847
2011	4,0	4.376.382
2012	1,9	4.814.760
2013	3,0	5.331.619
2014	0,5	5.778.953
2015	-3,8	6.000.570

Fonte: IBGE; Contas Nacionais

Constata-se, a partir dos dados apresentados, que o governo Lula assumiu em um momento em que a economia crescia de forma expressiva, pois considera-se que os momentos de menor desempenho, ou seja, os anos de 2001 e 2003 devem-se, respectivamente, principalmente aos seguintes efeitos:

a) em 2001: o efeito sentido graças ao apagão energético que inibiu a produção industrial e,

b) em 2003: a expectativa dos agentes (e a conseqüente redução do nível de investimentos por parte destes) no momento pós eleição que, num primeiro momento, retraem-se até que sejam feitas as principais definições acerca da política econômica do novo governo.

Ademais, as situações de baixo crescimento ao longo de todo o período analisado ocorrem em 2009, como reflexo, quase que imediato, do forte abalo da crise americana, mas que foi contrastado com dois anos consecutivos de crescimento satisfatório nos anos de 2010 e 11.

Já os maiores níveis de crescimento ocorreram em 2004, 2007 e 08, cujo percentual ultrapassou os 5%, mostrando-se satisfatório para se refletir, inclusive, em aumento dos níveis de emprego e renda da população. Os anos seguintes já evidenciam alguns traços evidentes da crise iminente, uma vez que o PIB foi negativo em 2009, o que ocorreu, em parte, devido ao fraco desempenho do comércio internacional que revelou queda brusca tanto nos níveis de transações (tanto em exportação quanto em importação). Apesar desse cenário, o ano de 2010 mostrou-se promissor graças ao desempenho do setor agrícola que reagiu em relação ao ano anterior, pois gerou uma supersafra que garantiu ótimos níveis de vendas de *commodities* no comércio internacional.

Os níveis de investimento realizados pelos setores público e privados são bastante importantes para dinamizar a economia e, em boa parte, revertem-se em incrementos no PIB.

2.2 Os níveis de investimento

Para aferir sobre os níveis de investimentos realizados no período analisam-se, primeiramente, os investimentos públicos em relação ao PIB para, a seguir, analisarem-se aqueles evidenciados considerando a formação bruta de capital fixo (FBCF) em relação ao PIB. A tabela, a seguir apresentada, compara a taxa de crescimento do investimento público e do PIB.

Tabela 2 - Taxa de crescimento anual do investimento público e do PIB

	1995 - 2003	2004-2010
Valores nominais		
PIB	11,6%	11,2%
Investimento público	7,4%	22,1%
Valores reais		
PIB	1,9%	4,2%
Investimento público -	- 1,9%	14%
INCC*		

Fonte: Estimativas da CFP – DIMAC/IPEA

* Calculado com base no Índice Nacional da Construção Civil

Apesar da redução dos valores do PIB (quando medido em termos nominais), não houve retração no investimento público nos períodos considerados. Contrariamente, o mesmo aumentou de forma considerável. Entre o período 1995 – 2003 e 2004 – 2010, houve aumento de 198% em termos nominais. Quando avaliado em termos reais, o aumento foi de 121%. Esses aumentos nos níveis de investimentos podem ter corroborado para a evolução do PIB real.

Não obstante, quando analisa-se a formação bruta de capital fixo, identifica-se uma situação distinta daquela relativa ao investimento público, o que pode ser verificado a partir dos dados, a seguir apresentados.

Tabela 3 - BRASIL - Investimento (Formação Bruta de Capital Fixo) como proporção do PIB entre 1947 e 2009

Período	Investimento/PIB (%)
1947-59	14,8
1960-69	16,1
1970-79	21,4
1980-89	22,2
1990-99	22,2
2000-09	16,7

Fonte: IPEADATA (2016)

Os dados, acima apresentados, permitem averiguar os níveis de investimento em relação ao PIB em distintos períodos, desde 1947 até os anos 2000. Evidencia-se que os níveis de investimentos apresentam um aumento gradativo desde o início do período analisado, atingindo o nível máximo (22,2%) entre 1980 e 89 e mantêm-se constantes no período posterior (1990-99). Porém, quando observa-se a década de 2000, o nível diminui para 16,7%, evidenciando uma retração de 24,77% no nível de investimentos.

Para aumentar os níveis de crescimento do PIB uma série de medidas foram tomadas pelo governo ao longo do período analisado.

3 MEDIDAS GOVERNAMENTAIS DE PROMOÇÃO DO CRESCIMENTO

Dentre os benefícios que foram concedidos na gestão de Lula para o setor agrícola, destaca-se a expansão do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) que, ao alterar os critérios de elegibilidade dos produtores, aumentando o limite de enquadramento dos mesmos, possibilitou que um maior número destes acessassem o programa. Além disso, o volume de crédito ofertado para o setor agrícola como um todo era maior, pois havia mais crédito com juros menores, o que beneficiou também outros produtores, além daqueles enquadrados no PRONAF.

Também mostrou-se de suma relevância, para estimular ainda mais o setor agrícola, o Programa Mais Alimentos que permitiu aos produtores a aquisição de máquinas e equipamentos com prazo e condições de pagamento facilitadas. Os juros eram subsidiados pelo Governo e este incentivo permitiu a renovação da frota agrícola e a conseqüente modernização da mesma.

Quanto ao setor industrial, verificou-se que o governo Lula executou uma agenda de política específica, a qual desenvolveu pontos que previam a concessão de incentivos e desonerações de várias indústrias. Algumas políticas, apesar de implantadas, não obtiveram êxito. No entanto, a Política de Desenvolvimento Produtivo continha medidas e ações classificadas em quatro diferentes categorias: a) de desoneração e isenção tributária; b) de crédito e financiamento; c) regulatórias; e d) diversas (assim denominadas por falta de definição, ou por constituírem-se em

intenções ou, ainda, por se tratar de constituição de grupos de trabalho e elaboração de relatórios).

Considera-se que a política industrial desenvolvida foi ampla e intensiva, desde o ano de 2004, com a instituição da Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE), expandindo para a Política de Desenvolvimento Produtivo (em 2008) e culminando com a introdução do Plano Brasil Maior (2011)⁴. Estas priorizaram contemplar setores estratégicos e que promovem e corroboram para a inovação, primando, ainda, pela modernização tecnológica (ABDI, 2015).

Com isso, pode-se constatar que o governo procurou dinamizar o PIB, através do fortalecimento dos setores produtivos, via concessão de benefícios e incentivos que objetivavam modernizar os parques produtivos e corroborar para a utilização de novas tecnologias, primando pela inovação. Para tanto, foi criada a lei 10973/04 (ou Lei de Inovação) que permite o investimento público em empresas privadas e cria estímulos para que as empresas contratem pesquisadores para seus quadros ou para que pesquisadores constituam empresa para desenvolver atividades relativas à inovação⁵. Cabe destacar, também, o instrumento de subvenção econômica a empresas, que iniciou aplicando R\$510 milhões, em cumprimento ao disposto nos editais da Financiadora de Estudos e Projetos (Finep), de 6 de setembro de 2006⁶ (Salerno e Daher, 2006).

Segundo Coronel, Campos e Azevedo (2014) o custo dessa política, entre reduções e isenções fiscais, investimentos, créditos e subsídios foi de, aproximadamente, R\$ 484 bilhões. Os recursos utilizados para execução das políticas de créditos e financiamentos foram oriundos de linhas especiais do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e da FINEP. A relação crédito/PIB e crédito do BNDES/PIB, bem como a composição do crédito concedido

⁴ Os objetivos, diretrizes e linhas de atuação do programa podem ser obtidos em www.brasilmaior.mdic.gov.br/wp-content/.../cartilha_brasilmaior.pdf

⁵ A promulgação da Lei do Bem (lei 11.196, de 21 de novembro de 2006), estabeleceu um conjunto de instrumentos para apoio à inovação nas empresas. Esses instrumentos visavam, fundamentalmente, reduzir o custo e o risco da inovação na grande empresa (MDIC, 2006).

⁶ Dentre as prioridades da PITCE: semicondutores e software - TV digital e aplicações mobilizadoras e estratégicas; fármacos e medicamentos - foco em aids e hepatite; bens de capital - foco na cadeia produtiva de biocombustíveis e de combustíveis sólidos; adensamento tecnológico da cadeia aeroespacial; nanotecnologia; biotecnologia; e biomassa e energias renováveis (chamada pública 01/2006). Foram utilizados recursos na forma de Subvenção ao Programa de Apoio à Pesquisa em Empresas.

aos setores público e privado, podem ser observados na tabela, a seguir apresentada:

Tabela 4 - Relação entre crédito e PIB e composição do crédito (%). Brasil, 2000-2012

Ano	Cré dito/ PIB	Crédito do BNDES /PIB	Composição do crédito total		
			Crédito ao setor público	Crédito ao setor privado	Indústria
2000	28,3	5,24	3,93	96,1	27,9
2001	26,8	5,42	2,96	97,0	30,6
2002	24,2	6,32	3,55	96,4	31,7
2003	26,2	5,89	3,58	96,4	29,0
2004	26,9	5,67	3,85	96,1	26,0
2005	28,1	5,78	3,39	96,6	23,7
2006	30,7	5,87	2,58	97,4	23,1
2007	33,4	6,01	2,01	98,0	23,3
2008	40,8	6,90	2,22	97,8	24,7
2009	44,4	8,74	4,17	95,8	22,5
2010	45,2	9,49	3,97	96,0	22,0
2011	49,0	10,1	4,02	96,0	21,5
2012	53,5	10,7	5,04	95,0	20,6

Fonte: Banco Central do Brasil (2012)

* o restante do crédito concedido (para integralizar 100%) é o que foi concedido às pessoas físicas.

Analisando a relação crédito/PIB, identifica-se um aumento expressivo de crédito na segunda metade dos anos 2000 e que este aumento também pode ser evidenciado na relação crédito do BNDES/PIB. Isso possibilita aferir que o volume de crédito foi ampliado, beneficiando o setor privado. Observa-se que o crédito total, bem como o crédito do BNDES, em relação ao PIB, aumenta significativamente entre 2000 e 2012, na ordem de 89,04% e 104,20%, respectivamente. Salienta-se, na composição do crédito ao setor privado, que o mesmo foi mais amplamente concedido à indústria, apesar de que houve uma retração de 7,3% entre 2000 e 2012.

Ademais, existe neste íterim, o processo de desindustrialização sentido fundamentalmente a partir de 2008-09. Silva (2014), explica as causas da desindustrialização pela visão de dois grupos de economistas:

a) os ortodoxos consideram que o mesmo decorreu das políticas de expansão da demanda que, ao reduzir a taxa de desemprego, elevaram o custo da mão de obra e, portanto, diminuíram a competitividade da indústria nacional.

b) os do segundo grupo, de tradição heterodoxa, que acreditam que a desaceleração da indústria pode ser derivada da política econômica e do rápido crescimento das exportações primárias que sobrevalorizam o câmbio.

Afora isto, pode-se citar como algumas das principais causas da desindustrialização: I) o câmbio valorizado, que favorecia a importação e desacelerava a exportação; II) a falta de competitividade interna; e III) o elevado custo de produção interna (Custo Brasil), que reduz a competitividade dos produtos nacionais. Mesmo com este cenário desfavorável ao incremento do setor industrial, foram lançadas uma série de medidas de promoção do crescimento ao longo do período observado, o que pode ser identificado através das políticas industriais e de inovação (PITCE 2003-2004 e o Plano de Desenvolvimento Produtivo (PDP), em 2008). Para a execução destas políticas, utilizaram-se recursos do Tesouro Nacional e do BNDES, o que pode ser analisado através de dados, apresentados na tabela a seguir:

Tabela 5 - Situação do BNDES em relação ao ativo total, nível de crescimento e créditos e repasses entre os anos de 2004 e 2015*

Ano	Ativo total (em bilhões)	Crescimento em relação ao ano anterior	Créditos e repasses interfinanceiros (% do ativo total)
2004	161,9	6,6%	83,7
2006	184,5	7,6%	-
2007	202,7	8,1%	81,2
2008	277,3	36,8%	77,9
2009	386,6	39,4%	73,4
2010	549,0	42,0%	65,9
2011	624,8	13,8%	68,1
2012	715,5	14,5%	68,8
2013	782,0	9,3%	72,3
2014	877,2	12,2%	74,2
2015	930,6	6,1%	74,9

Fonte: BNDES. Informações Financeiras. Relatórios da Administração.

* Os dados relativos ao ano de 2005 não foram informados nos relatórios analisados.

A relação crédito do BNDES/PIB aumenta na segunda metade dos anos 2000, isto também pode ser observado com relação ao ativo total da instituição que

expande-se consideravelmente a partir do ano de 2008, numa série de aumentos expressivos que estendem-se ao longo de todo o período analisado. Estes aumentos no ativo também podem ser observados com relação ao nível de crescimento desta instituição, não obstante o ano de 2013 já comece a sinalizar retração deste ritmo, o que perdura até 2015.

Neste íterim, cabe considerar que as fontes de recursos do BNDES, desde 2008, vêm de captações do Tesouro Nacional, que têm se tornando uma fonte significativa de recursos⁷. Até 2008, o FAT representava a principal fonte de recursos do BNDES. No entanto, devido às significativas captações do Tesouro Nacional desde então, este passou a representar a principal fonte de recursos do BNDES⁸.

Mas se, por um lado, o Governo criou todo este arranjo em termos de políticas públicas de apoio aos setores produtivos, por outro, constata-se que, em termos de resultados, as mesmas não tiveram muita efetividade, o que pode-se depreender a partir do grau de participação da Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF) no PIB (ou taxa de investimento) que caiu sistematicamente, ao se considerar a evolução recente de sua média móvel em doze meses, o que pode ser visualizado na tabela 2.

A recuperação da taxa de investimento brasileira após 2009 teve duração de apenas cinco trimestres, caindo sequencialmente desde então. Essa trajetória foi alvo de preocupação, uma vez que a elevação da proporção (FBCF/PIB) é considerada fundamental para que se recupere um ciclo de crescimento sustentado na economia brasileira (ABDI, 2012).

⁷ A lei nº 11.948/09 autorizou a concessão de créditos de até R\$ 100 bilhões para o BNDES, integralmente captados em 2009. De forma a garantir recursos suficientes para atender a demanda por desembolsos em 2010, foi publicada a MP 472/09, que alterou o limite de crédito previsto na lei 11.948/09 e garantiu ao BNDES linha de crédito adicional de R\$ 80 bilhões, integralmente liberados no segundo trimestre de 2010. Ainda em 2010, foi publicada a MP 505/10 que autorizou a concessão de R\$ 30 bilhões ao BNDES, dos quais, R\$ 24,8 bilhões, captados sob a forma de LFT (Letras Financeiras do Tesouro), foram utilizados para integralização de ações de emissão da Petrobras.

⁸ As informações e dados de captações e recursos do BNDES podem ser obtidas no site http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/empresa/download/RelatAdm1210.pdf. Os relatórios da administração revelam a evolução do volume de transações e captações dos recursos.

Não obstante, o governo Lula lançou uma série de outras medidas que intencionavam, também, corroborar para a intensificação do PIB da economia brasileira. A agregação destas medidas se deu através da criação do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC), já no segundo mandato de Lula, em 2007.

A concepção do programa foi extremamente pertinente e oportuna já que visava amenizar fortes deficiências na infraestrutura, o que prejudica e inibe o desempenho da economia.

4 CONSIDERAÇÕES ANALÍTICAS A PARTIR DAS VARIÁVEIS MACROECONÔMICAS E DAS MEDIDAS GOVERNAMENTAIS IMPLANTADAS

A partir dos dados apresentados (que permitem revelar a conjuntura econômica no período analisado) e das medidas e políticas desenvolvidas pelo governo (que permitem revelar os principais aspectos da gestão petista neste período), pode-se realizar as seguintes considerações:

4.1 Considerações a partir do desempenho das variáveis macroeconômicas

Em função dos níveis de investimentos serem baixos (principalmente por parte do setor privado), dado o tamanho e as necessidades da economia brasileira, sente-se que outras variáveis, carentes de impulsos que poderiam vir a partir de incrementos desta ordem, começam a mostrar resultados incipientes. Este é o caso do PIB que começa a decrescer a partir de 2011, chegando a patamares pífios e insatisfatórios nos anos de 2013 e 2014 (incremento neste último ano de apenas 0,1% em relação àquele).

Como consequência do PIB baixo, reduzem-se os níveis de emprego e renda. Verifica-se que o principal problema no tocante à geração de PIB é o desaquecimento do setor industrial, o que vem ocorrendo desde o início dos anos 2010 (principalmente devido ao câmbio desfavorável às exportações naquela época e o conseqüente favorecimento das importações) e se agravou a partir de 2014 quando, mesmo com a desvalorização cambial, os níveis de consumo diminuíram em função da conjuntura de redução dos níveis de consumo e investimento por parte do governo e de emprego.

Enquanto as obras do PAC estavam sendo construídas, e durante a execução do programa, incentivou-se a demanda agregada e o consumo apresentou-se

crescente. A partir do momento em que houve a redução dos gastos do governo, a atividade produtiva começou a decrescer. A redução destes gastos se dá principalmente pela incapacidade de manutenção destes níveis, uma vez que a despesa vem crescendo sempre acima da receita, ano após ano. Os problemas fiscais desta ordem inibem o crescimento econômico.

Associado a isto, a postergação de reformas estruturais ao longo da década de 2010 corroborou para o aumento da relação dívida/PIB e consegue, de certa forma, explicar o fraco desempenho das variáveis macroeconômicas, inibindo, até mesmo, a consecução das políticas sociais que foi uma das marcas consagradas dos governos deste período. Em função da interrelação das variáveis macroeconômicas, verifica-se a formação de um cenário propenso à retração econômica, recessão e crise.

4.2 Considerações a partir das medidas implantadas pelo governo

Se analisados conjuntamente, permite-se considerar que o governo mostrou-se atento à promoção de medidas que visaram a contenção dos índices de inflação e a manutenção desta dentro do que previa o Sistema de Metas do Banco Central. Além disso, procurou baixar a taxa de câmbio (ampliando os estoques de dólares) através da atração de moeda estrangeira que foi investida internamente. E, no ímpeto de conseguir reduzir os gastos públicos, foram realizadas uma série de medidas de contenção dos gastos no sistema previdenciário.

Isto que serviu de base no governo Lula não foi suficiente por ocasião do Governo Dilma, uma vez que este já começa com fragilidades econômicas que se originaram da redução do desempenho das principais economias do mundo (contexto externo) e, associado a isto, contou com problemas de ordem interna. No contexto político, a articulação com diversos partidos políticos (herdada de Lula) fez com que houvesse uma diversidade extremamente grande de políticos ocupando cargos no governo. O que num primeiro momento parecia positivo, originou um problema a partir do enfraquecimento da base aliada.

Tabela 6 - Principais problemas econômicos de ordem externa e interna instaurados a partir de 2010

Problemas externos	Problemas internos
Resquícios da crise americana de 2008	Intensificação da corrupção e dos desvios de verbas públicas
Crise nos países europeus	Instabilidade política
	Problemas institucionais ⁹

Fonte: elaborada própria (2015)

Esta conjuntura adversa gerou condições para que, a partir de 2014, os níveis de aceitação do governo Dilma, que foram superiores aos de Lula no primeiro ano de governo (2012), baixassem consideravelmente (o que ocorreu logo após as eleições para o cumprimento do segundo mandato) e a crise econômica se acentuasse. Os problemas de ordem político-institucional começaram a se repercutir nos indicadores econômicos. Vários escândalos envolvendo empresas privadas e públicas corroboraram para identificar o caráter patrimonialista do Governo e aumentar a instabilidade no ambiente econômico. Além disso, diante da evidência de vários casos de corrupção, recebimento de propinas e desvios de verbas públicas, o governo mostrou-se frágil e sem mecanismos de defesa para conter o aparecimento da crise que intensificou-se, sobremaneira, diante do aumento nos níveis da dívida pública.

⁹ Os problemas institucionais mostram-se evidentes devido à ineficiência das instituições brasileiras em estabelecer **controles** para as saídas de dinheiro público (o que permitiu a existência de vários casos de desvios e não utilização do recurso público da forma prevista) e **comando** para reconhecer os responsáveis por atos ilícitos e puni-los.

Tabela 7 – Dívida líquida do setor público, em R\$ bilhões

Ano	Dívida interna	Dívida externa	Dívida total
2002	660,55	231,74	892,29
2003	742,41	189,73	932,14
2004	829,28	153,23	982,51
2005	972,14	67,91	1.040,05
2006	1.147,87	-27,82	1.120,05
2007	1.410,12	-198,36	1.211,76
2008	1.500,68	-332,44	1.168,24
2009	1.655,24	-292,53	1.362,71
2010	1.835,51	-359,69	1.475,82
2011	2.047,01	-538,47	1.508,55
2012	2.169,50	-619,42	1.550,08
2013	2.341,01	-714,68	1.626,33
2014	2.669,55	-786,40	1.883,15
2015			2.136,89

Fonte: Secretaria Tesouro Nacional/Séries Temporais -Bacen/Finanças Públicas

Observa-se, a partir da tabela, que a dívida total do setor público aumenta em 139% entre 2002 e 2015, sendo eminentemente de ordem interna, uma vez que a dívida externa vem apresentando-se negativa desde o ano de 2006. Com isso, todos os esforços feitos em torno da implementação de políticas públicas de incentivo ao setor privado resultaram em aumentos da dívida que não foram compensados em ganhos no PIB. Tem-se, a partir de então, a constatação de um dos principais aspectos que justifica a crise econômica e demonstra a fragilidade do governo na implementação de políticas públicas.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Devido ao sucesso do Plano Real, o presidente Lula iniciou sua gestão com uma economia muito mais estável do que a de seus antecessores, além do fato de que o cenário internacional da época era favorável para o crescimento de países em desenvolvimento. Assim, durante os anos 2010, a economia brasileira foi marcada por um processo de crescimento com estabilidade de preços e avanços significativos

no tocante à distribuição da renda e redução da pobreza, o que se deu em função, principalmente, do perfil social democrata do governante e de sua equipe que implantaram diferentes programas de distribuição da renda e redução da desigualdade. O setor produtivo, todavia, beneficiou-se com as políticas de inovação e modernização.

Percebe-se, a partir dos dados analisados, que os anos 2000 foram de mudanças políticas, econômicas e sociais que resultaram na clara melhoria dos níveis de crescimento econômico do País. Mas esse crescimento não foi sustentado já que a economia brasileira entra em crise após a instauração de sérios problemas conjunturais de ordem externa e, também, interna que assolaram o governo Dilma nos anos 2010. Para fazer frente à crise de ordem interna (e considerando que a dívida pública é de 65% do PIB), muitos benefícios sociais à população tiveram de ser cancelados ou reduzidos.

Já os benefícios e incentivos aos setores produtivos não se refletiram em aumentos no PIB e, tampouco, na FBCF. Os programas de incentivos fiscais, principalmente aqueles oriundos do PDP, a partir de 2008, foram investimentos feitos pelo setor público à iniciativa privada sem, no entanto, promover a expansão dos investimentos privados e da oferta agregada. Isto foi uma das principais causas do aumento da dívida pública e dos déficits primários que vêm ocorrendo desde 2014.

Avalia-se que as tentativas de estimular o investimento privado por meio de renúncias fiscais (repetindo o que ocorreu por ocasião da implantação do II PND, no início dos anos 1980) fracassaram, uma vez que não houve co-responsabilidade por parte do grande empresariado. Setores produtivos foram beneficiados com recursos públicos sem, no entanto, apresentarem uma contrapartida em termos de incremento dos níveis de investimentos.

Neste ínterim, fracassam, também, as políticas sociais democratas, encerrando um ciclo que começou em 2002 (fase de crescimento e prosperidade) e culminou com a crise atual (fase de recessão e desajustamento econômico). Em 2015, com o ciclo encerrado, procuram-se variáveis de sustentação e elementos que concedam suporte à economia para que consiga, novamente, encontrar condições de superar o enorme déficit e retomar o crescimento.

REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL (ABDI). **Boletim de Conjuntura Industrial**, dez. 2012. Disponível em:

<http://www.abdi.com.br/Estudo/Boletim%20de%20Conjuntura%20Industrial_Dezeb2012_vers%C3%A3o%20em%20portugues.pdf>. Acesso em: jun. 2016.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL (ABDI). **Política industrial**. Disponível em: <http://www.abdi.com.br/Paginas/politica_industrial.aspx>. Acesso em: jun. 2016.

BALISTIERO, Ricardo. A política econômica do governo lula: avaliações e tendências. **Academus - Revista Eletrônica da FIA**, v. 2, n. 2, p. 22 -31, jul./dez. 2006.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Política Monetária e Operações de Crédito do SFN**. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br>>. Acesso em: jan. 2016.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (BNDES). **Relatórios da Administração do BNDES 2006 – 2015**. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivo_s/empresa/download/RelatAdm1210.pdf>.

BRASIL. Ministério do Planejamento. **Programa de Aceleração do Crescimento – 11º Balanço Completo do PAC (2011-14)**. Brasília, 2011. Disponível em: <<http://www.pac.gov.br>>. Acesso em: jan. 2016.

CORONEL, Daniel Arruda, CAMPOS, Antônio Carvalho e AZEVEDO, André Filipe Zago. Política industrial e desenvolvimento econômico: a reatualização de um debate histórico. **Rev. Econ. Polit.** v. 34, n. 1, São Paulo, jan./mar. 2014. Disponível em: <www.anpec.org.br>

CURADO, Marcelo. Uma avaliação da economia brasileira no Governo Lula. **Economia & Tecnologia**, São Paulo, Volume Especial, Ano 7, 2011.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICAS E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS (DIEESE). **A situação do trabalho no Brasil na primeira década dos anos 2000**. São Paulo: DIEESE, 2012.

FEU, Aumara. Evolução do Investimento no Brasil. **Economia & Energia**, Ano 8, n. 46, out./nov., 2004. Disponível em: <[HTTP://www.ecen.com/eee46/eee46p/evolucao_do_investimento_no_brasil.htm](http://www.ecen.com/eee46/eee46p/evolucao_do_investimento_no_brasil.htm)>

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Sistema de Contas Nacionais**. Série Histórica do PIB. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/contasnacionais/2009/default.shtm>>. Acesso em: 2018.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). Como andam os investimentos públicos no Brasil? **Comunicados IPEA**, n. 126. Brasília, DF: IPEA, dez.2011.

http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/111228_comunicado_ipea126.pdf

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Desafios do desenvolvimento brasileiro**. Brasília, 2011. Disponível em:

<<http://www.ipea.gov.br>>. Acesso em: jan. 2016.

SALERNO, Mario Sergio e DAHER, Talita. **Política industrial, tecnológica e de comércio exterior do governo federal (PITCE): Balanço e Perspectivas**. Brasília (DF), ABDI, 2006. Disponível em:

<<http://investimentos.mdic.gov.br/public/arquivo/arq1272980896.pdf>>. Acesso em: jun. 2016.

SILVA, José Alderir. A Questão da Desindustrialização no Brasil. **Revista Economia & Tecnologia (RET)**, v. 10, n. 1, p. 45-75, jan./mar. 2014.