

Unesp  **UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA**

“JÚLIO DE MESQUITA FILHO”

Faculdade de Ciências e Letras

Campus de Araraquara - SP

FELIPE ALVES SAMPAIO GARCIA

**CRISE E ESTAGNAÇÃO: OS FATORES MACROECONÔMICOS DA CRISE
BRASILEIRA (2014-2020), UMA ABORDAGEM PÓS-KEYNESIANA**



ARARAQUARA – SP

2021

FELIPE ALVES SAMPAIO GARCIA

**“CRISE E ESTAGNAÇÃO: OS FATORES MACROECONÔMICOS DA CRISE
BRASILEIRA (2014-2020), UMA ABORDAGEM PÓS-KEYNESIANA”**

Trabalho de Conclusão de Curso (TCC) apresentado ao Conselho de Curso de Ciências Econômicas, da Faculdade de Ciências e Letras – Unesp/Araraquara, como requisito para obtenção do título de Bacharel em Ciências Econômicas.

Orientador: Prof. Dr. Eduardo Strachman

ARARAQUARA – SP

2021

G216c Garcia, Felipe Alves Sampaio
Crise e estagnação : os fatores macroeconômicos da crise brasileira (2014-2020), uma abordagem pós-keynesiana / Felipe Alves Sampaio Garcia. -- Araraquara, 2022
36 p. : tabs.

Trabalho de conclusão de curso (Bacharelado - Ciências Econômicas) - Universidade Estadual Paulista (Unesp), Faculdade de Ciências e Letras, Araraquara
Orientador: Eduardo Strachman

1. Economia keynesiana. 2. Crise econômica - Brasil. 3. Política econômica. 4. Economic policy. I. Título.

Sistema de geração automática de fichas catalográficas da Unesp. Biblioteca da Faculdade de Ciências e Letras, Araraquara. Dados fornecidos pelo autor(a).

Essa ficha não pode ser modificada.

FELIPE ALVES SAMPAIO GARCIA

“CRISE E ESTAGNAÇÃO: Os FATORES MACROECONÔMICOS DA CRISE BRASILEIRA (2014-2020), UMA ABORDAGEM PÓS-KEYNESIANA”

Trabalho de Conclusão de Curso (TCC) apresentado ao Conselho de Curso de Ciências Econômicas, da Faculdade de Ciências e Letras – Unesp/Araraquara, como requisito para obtenção do título de Bacharel em Ciências Econômicas.

Orientador: Prof. Dr. Eduardo Strachman

Data da defesa/entrega: 11 / 03 / 2022

MEMBROS COMPONENTES DA BANCA EXAMINADORA:

Presidente e Orientador: Eduardo Strachman

Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”

Membro Titular: Celso Pereira Neris Junior

Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”

Local: Universidade Estadual Paulista

Faculdade de Ciências e Letras

UNESP – Campus de Araraquara

AGRADECIMENTOS

À minha família, em especial, aos meus pais que sempre estimularam e deram todo apoio aos meus estudos e sem eles nada disso seria possível.

Ao meu orientador Eduardo Strachman, que conduziu o trabalho com paciência e dedicação, sempre disponível a sanar minhas dúvidas e a compartilhar todo o seu conhecimento.

Aos Professores Celso Neris Jr. e Rogério Gomes e todos os colegas do GEEIN, os quais tanto me ensinaram nas reuniões e discussões do grupo.

À seção técnica e todos os funcionários do Campos, o qual aproveitei tanto durante tantos anos nele.

À todos os professores do curso de economia que fizeram parte de essencial de minha formação.

À todos meus colegas de curso pelo convívio todos esses anos e em especial ao meus amigos Bruno Marchetti, Gabriel Yori, Victor castro e Guilherme Hideki que me apoiaram até nossa reta final.

RESUMO

O Brasil passa por uma crise econômica, marcada por um vale em 2015-2016, seguida por quase estagnação até 2020, quando ocorre o choque da pandemia do SARS-COV2. Isso se opõe à década anterior marcada por um período de crescimento econômico até 2011, quando surgem os primeiros sinais de desaceleração econômica no Brasil, associado às mudanças no cenário externo, que incluem a crise financeira dos EUA, a crise de dívidas soberanas na União Europeia e, mais recentemente, a crise da Pandemia. Os choques geraram reflexões sobre diversas questões com relação à teoria econômica vigente e discussões sobre o papel do Estado na economia. Em 2014 tem início a crise econômica no Brasil, na qual adotaram-se políticas macroeconômicas visando a austeridade fiscal. O foco desse estudo foi analisar, a partir de uma abordagem pós-keynesiana, as implicações e resultados dessas políticas austeras, tomadas no período de 2014 a 2020, que não têm sido capazes de gerar a retomada do crescimento econômico. Para gerar um novo período de crescimento é necessário combater a retórica da austeridade, visando a adoção de políticas fiscais anticíclicas, combinadas com a continuidade das políticas sociais.

Palavras-chave: Crise Econômica Brasileira; Política macroeconômica; Austeridade Fiscal; Teoria Pós-keynesiana;

ABSTRACT

Brazil has been through an economic crisis, marked by a trough in 2015-2016 and followed by near stagnation until 2020, when the shock of the SARS-COV2 pandemic occurred. This is opposed to the previous decade marked by a period of economic growth until 2011, when the first signs of an economic slowdown in Brazil appeared, associated with changes in the international scenario, which include the US financial crisis, the sovereign debt crisis in the European Union and more recently, the Pandemic crisis. The shocks generated reflections on numerous issues regarding the current economic theory (mainstream) and initiated discussions about the role of the state in the economy. In 2014, the economic crisis in Brazil began, in which macroeconomic policies aimed at fiscal austerity were adopted. The focus of this study is to analyze, from a post-Keynesian approach, the implications, and results of these austere policies, taken in the period from 2014 to 2020, which were unable to generate recovery of the economic growth. To generate a new period of economic growth, it is necessary to contest the rhetoric of austerity, aiming at the adoption of anticyclical fiscal policies combined with the continuity of social policies.

Keywords: Brazilian Economic Crisis; Macroeconomic Policy; Fiscal austerity; post-Keynesian theory

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Receitas e Despesas Primárias do Governo Federal do Brasil - Soma dos 12 meses anteriores (atualizada pelo IPCA) 18

Gráfico 2: Índice de Gini da Distribuição do Rendimento Domiciliar Per Capita, Por Condição de Recebimento de Benefícios de Programas Sociais, Brasil, 2012-2020 28

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Círculo Vicioso da Austeridade	21
Figura 2: Círculo Vicioso dos Cortes de Gastos Sociais e das Empresas Estatais	22

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	9
2. ANTECEDENTES E DESACELERAÇÃO: O período do Milagrinho e a agenda Fiesp (2014)	12
2.1. A era Lula: liberal para liberal-desenvolvimentista	12
2.2. A agenda FIESP e seu fracasso	14
3. A GUINADA À AUSTERIDADE: O II GOVERNO DILMA (2015-2016)	17
4. A ESTAGNAÇÃO E O TETO DE GASTOS: O Governo Temer (2016-2018)	22
5. AGENDA ULTRALIBERAL E CURTO-CIRCUITO MACROECONOMICO: Os primeiros anos do governo Bolsonaro (2019-2020)	24
5.1. Agenda ultraliberal no primeiro ano de governo	24
5.2. Pandemia e mudança de paradigma	25
CONSIDERAÇÕES FINAIS: A Necessidade De Reconstrução	29
BIBLIOGRAFIA	9

INTRODUÇÃO

O Brasil passa por uma enorme crise econômica, cujo início mais efetivo se deu em 2015. O PIB regrediu 3,55%, em 2015 e 3,31%, em 2016¹ e posteriormente ocorreram crescimentos baixos, nos anos seguintes – de 1,3%; 1,8% e 1,4%, em 2017, 2018 e 2019 - com queda novamente em 2020 de 4,1%. A taxa de desocupação² aumentou drasticamente no 1º trimestre de 2014 – estava em 7,2% atingindo no 4º trimestre de 2020, com 14.9%, o maior valor da série histórica (no primeiro trimestre de 2021 atingiu o mesmo patamar). Esse cenário é ainda preocupante se comparado com os resultados positivo da década anterior, na qual o país cresceu em média 3,7% (CARVALHO, 2018). A crise brasileira, marcada por um vale em 2015 e 2016, resultado de diversas políticas econômicas adotadas no período, do contexto interno e externo, foi seguida por quase estagnação até 2020, quando ocorre choque da pandemia do SARS-COV2, não compensada por políticas econômicas mais agressivas. O foco desse estudo é nas implicações e resultados das políticas macroeconômicas tomadas, austeras, e que têm impedido o Brasil de recuperar o seu crescimento e agravado a crise.

A questão externa é marcada pela crise financeira de 2008, gerada por uma bolha no setor imobiliário e bancário, e posteriormente, começa também a crise de dívidas soberanas, na União Europeia. Os choques geraram reflexões sobre diversas questões com relação à teoria econômica vigente e discussões sobre o papel do Estado na economia. Devido aos gastos do Estado para tentar solucionar a crise de responsabilidade do setor privado, ressurgiu a retórica da austeridade fiscal expansionista, a qual postula que somente cortes de gastos do governo trariam confiança novamente aos agentes privados, retórica que também tem estado presente na discussão sobre a crise brasileira.

Essa crise foi efeito, na verdade, das políticas que começaram nos anos 80, com o estabelecimento mais definitivo do chamado neoliberalismo, que defendia a desregulamentação dos mercados financeiros e uma intervenção menor do Estado nas economias. Acima de tudo, as políticas econômicas deveriam focar-se na

¹ Fonte: dados do PIB divulgados pelo IBGE.

² Fonte: dados desocupação retirados do Banco Central do Brasil e síntese de indicadores sociais 2021.

estabilidade de preços, a partir do que o mercado garantiria os equilíbrios. Isso ficou ainda mais assentado nos anos 90, com o chamado consenso macroeconômico. Para este, o uso de política monetária causaria inflação, necessariamente. A política fiscal também não seria livre e a defesa neoliberal de controle fiscal baseada majoritariamente na relação dívida/PIB ficou cada vez mais forte, a partir dos anos 80.

Com a crise financeira de 2008, começaram mudanças no paradigma principal da teoria econômica (KUHNS; HACKING, 2012), como a atuação do FED, injetando grande quantidade de moeda para resgate do setor bancário (FELKERSON, 2011), sem incorrer em aumentos drásticos de inflação. Além disso surgiu a discussão que tomou conta tanto da academia quanto do ambiente político e econômico, sobre o porquê de a crise ter ocorrido, sendo que a corrente principal da ciência econômica não tinha tais repostas.

Diante disso, ao longo dos anos surgem economistas representantes do *mainstream economics* que passam a repensar a economia e as políticas econômicas. Krugman, por exemplo, tornou-se defensor de políticas keynesianas para garantir o funcionamento em pleno emprego da economia (KRUGMAN, 2015B) e crítico da austeridade (KRUGMAN, 2019). Resende (2020) retrata a mudança de opinião com relação ao índice dívida/PIB por Summers e Bernanke, e a defesa de políticas fiscais expansionistas. Romer, economista vindo de Chicago e, como Krugman, laureado com o Nobel (ROMER, 2016), criticou fortemente as noções do *mainstream* quanto às políticas monetárias e a seu distanciamento com relação à realidade. Mesmo o FMI passou a questionar a eficácia do *mainstream* e do neoliberalismo para levar ao desenvolvimento econômico (OSTRY; LOUNGANI; FURCERI, 2016).

Esse modelo tradicional tem falhado em outras questões, além de no episódio recente da bolha financeira. Piketty (2014) mostra que a desigualdade de renda e riqueza tem aumentado, no mundo; há também os problemas ambientais e a lenta recuperação econômica pós crise nos países desenvolvidos (e mais lenta em muitos “em desenvolvimento”, como Brasil, Argentina etc.). Com crise da pandemia, na qual a intervenção estatal se mostrou necessária tanto para a economia quanto como na questão sanitária, os países adotaram políticas fiscais e monetárias fortemente ativas, também como políticas de defesa de emprego e das manufaturas. O pacote de estímulo fiscal, investimento em infraestrutura, saúde e emprego, definido em 2021, por Joe Biden, mostra a rejeição dos EUA, ou ao menos dos seus setores mais

progressistas, à austeridade fiscal. Nos cursos de economia, os alunos e pesquisadores também têm buscado uma visão mais plural (RIBEIRO, 2013), com o surgimento de diversos centros de pesquisa em busca de uma economia mais plural como Young Economists Network, Institute for New Economic Thinking, Rethinking Economics, entre outros.

Essa mudança de pensamento, a partir dos eventos ocorridos, não surpreendeu os pós-keynesianos. Minsky já alertava para a instabilidade do sistema financeiro e os riscos que a desregulamentação dos mercados poderia gerar (MINSKY, 1992). Afinal, os agentes financeiros vivem em um mundo de incertezas (não redutíveis a risco), com relação às expectativas de retorno sobre o valor e ao risco de dívidas e aplicações.

Keynes era um defensor de políticas fiscais expansionistas anticíclicas (KEYNES, 1936) como as que estão sendo tomadas na pandemia e deveriam ter sido novamente adotadas, em 2008 e na crise brasileira. A teoria monetária moderna (MMT) mostra que políticas monetárias não causam obrigatoriamente inflação, como a atuação do FED em 2008 comprovou. Além disso, ela opõe-se completamente à ideia de austeridade. O Estado possui o monopólio da emissão de moeda e, em um sistema fiduciário não há nenhum lastro intrínseco a esta moeda, a não ser políticas econômicas “adequadas” (STRACHMAN; VASCONCELOS, 2001). Estas podem e devem incluir aquelas para financiar seus gastos (WRAY, 2012), ainda mais em situações excepcionais, como a da pandemia recente. Ademais, déficits governamentais são necessários para garantir liquidez ao setor privado e, com ela, maior crescimento econômico.

Em momentos de crise, precisamos reavaliar as teorias econômicas e a retórica econômica (MCCLOSKEY, 1983; STRACHMAN; SIGNORINI, 2019), a fim de compreender os erros do passado para poder pensar em políticas para um futuro.

Essa monografia está dividida em cinco partes, além dessa introdução. A primeira trata dos antecedentes da crise, em que se contextualiza as características principais do Governo Lula e a mudança de políticas adotadas no primeiro governo Dilma, com as origens da desaceleração econômica. A segunda sessão trata da mudança drástica de políticas tomadas no segundo governo Dilma e suas consequências. A terceira lida com o governo Temer, que dá continuidade à estagnação econômica e apoia o surgimento do teto de gastos. A quarta sessão trata dos dois primeiros anos do

governo Bolsonaro, marcados, em seu segundo ano, pelo início da pandemia, em 2020. Por fim, a quinta sessão apresenta as considerações finais e uma breve discussão acerca de medidas para a reconstrução.

2. ANTECEDENTES E DESACELERAÇÃO: O período do Milagrinho e a agenda Fiesp (2014)

Para se compreender a crise, é importante analisar as políticas que a antecedem. Nesta seção, serão abordadas as principais mudanças ocorridas na condução de política macroeconômica que tem início no final dos anos 1980, no governo Sarney; a estabilização econômica, no governo Itamar Franco (1994); a instituição do tripé macroeconômico, no governo Fernando Henrique (1999); as políticas dos dois governos Lula (2003-2010), com a transição de um governo com características macroeconômicas liberais para um liberal-desenvolvimentista. E, seguindo cronologicamente, avalia-se o I governo Dilma e a origem da desaceleração econômica, desde 2011

2.1. A era Lula: liberal para liberal-desenvolvimentista

O Brasil passou, nos anos 90, por grandes mudanças estruturais na economia, pelas novas ideias econômicas vindas do que ficou conhecido como consenso de Washington (WILLIAMSON, 2009). Tais ideias defendiam, sobretudo, políticas neoliberais: privatizações, Banco Central independente e política monetária voltada à estabilidade de preços, e à liberalização de fluxos de capitais e financeiros. Durante o governo Sarney (1985-1990), iniciam-se algumas privatizações, contudo esse modelo foi adotado, de forma mais abrangente, por Fernando Henrique, após o Plano Real, com a introdução do tripé macroeconômico, em 1999.

Os três pilares do tripé macroeconômico estão de acordo com os ideais do chamado “consenso macroeconômico”, que estipulam metas de inflação, como foco da política monetária, e a taxa de juros como instrumento, no lugar da âncora cambial, que passa a flutuar, embora a relação câmbio-inflação é claro que nunca seja completamente quebrada. O terceiro pilar preconiza superavit primário, defendendo que o gasto fiscal só poderia aumentar caso ocorresse aumento na arrecadação. Trata-se de uma política pró-cíclica, a qual, portanto, acentua os ciclos econômicos, pois, no crescimento o aumento de renda gera aumento na arrecadação, possibilitando o aumento do gasto fiscal (CARVALHO, 2020; SEP, 2016).

Com a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva, político declaradamente de centro-esquerda, criou-se a expectativa, e o receio, de que esse receituário macroeconômico seria quebrado. Contudo, assim como afirmou em sua “Carta ao Povo Brasileiro”, em seu primeiro mandato, Lula manteve uma política econômica mais ortodoxa (ANDERSON, 2019; CARVALHO, 2018; SANTOS; STRACHMAN, 2014). O ministro da economia, na época, era Antônio Palocci, que defendia essa visão. O resultado econômico do primeiro mandato foi a melhora na balança comercial, em função do aumento nas exportações, provocado pelo *boom* das *commodities* (MATTEI; MAGALHAES, 2011). As exportações aumentaram 14,5% em 2004 e 3,2% em 2005 (CARVALHO, 2018).

O segundo mandato do governo Lula (2007-2010) foi marcado por mudanças nesse modelo e um maior crescimento econômico, associado a uma maior inclusão social. Graças a isso, Laura Carvalho (2018) o chamou de período do “Milagrinho” e Serrano e Summa, de “breve era de ouro” (SERRANO; SUMMA, 2018).

A ruptura começou em 2006, com a saída de Palocci e a entrada de Mantega, como Ministro da Fazenda. A partir desse momento, o Estado passa a adotar políticas ativas para gerar crescimento econômico. Em 2007, diversas políticas foram adotadas com foco no crescimento interno: surge o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), somado à expansão de programas sociais, como bolsa família, investimentos públicos em infraestrutura, crescimentos das estatais, aumentos de salários-mínimos e concessão de crédito imobiliário (CARVALHO, 2018; MATTEI; MAGALHAES, 2011). Durante a crise mundial, deflagrada em setembro de 2008, foca-se em políticas de valorização do mercado interno e que buscam a diminuição da dependência do cenário externo positivo, isto é, do crescimento das exportações.

De fato, a crise afetou muitos países, mas não houve crise financeira no Brasil (SERRANO; SUMMA, 2015). Os efeitos da crise externa levaram a uma queda na demanda e nos preços das *commodities*, exigindo maior foco do governo no crescimento do mercado interno. As políticas públicas voltadas ao crescimento do consumo interno e os programas sociais e políticas de aumento na oferta de crédito, liquidez para os bancos e empréstimos via BNDES, continuaram garantindo a demanda, gerando crescimento econômico, até 2010 (RANDO, 2018).

Na questão macroeconômica, por conta dos aumentos do salário-mínimo e dos registros de emprego, foi possível aumentar a arrecadação de tributos. Isso garantiu que, mesmo com expansão do investimento público e flexibilizações contábeis (ORAIR, 2016), as metas de superavit primários fossem atingidas (CARVALHO, 2018). Os aumentos salariais, na base social, foram essenciais para o sucesso desse modelo. As classes mais baixas gastam a maior parte dos seus salários gerando um fator multiplicador em toda a economia (KALECKI, 1933; KEYNES, 1936). Além disso, houve melhoria na questão da dívida externa, permitindo que o Brasil sanasse sua dívida histórica com FMI e ainda acumulasse reservas externas, tornando-se credor internacional. Isso representou um marco positivo, já que o país não pode emitir moeda reserva internacional (WRAY, 2003).

Mesmo diante do crescimento econômico, aliado à melhor distribuição de renda e à diminuição da pobreza, teoricamente, sob o ponto de vista macroeconômico, o segundo mandato de Lula pode ser classificado como liberal-desenvolvimentista (MATTEI; MAGALHAES, 2011). Foi desenvolvimentista por conta do crescimento das empresas estatais, investimento em infraestrutura, aumento do crédito, redução dos juros (mesmo que ainda altos) e diminuição de desigualdades. E foi liberal porque não rompeu com o consenso macroeconômico (SANTOS; STRACHMAN, 2014), mantendo, como ressaltado, juros ainda altos e respeitando as metas de superavit fiscal, ainda que com alguma flexibilização (ORAIR, 2016). Além disso, com o aumento de arrecadação pela base, não se fez reformas tributárias, mantendo o sistema fortemente regressivo, herdado de Fernando Henrique Cardoso (ANDERSON, 2019), e de outros governos. Por outro lado, a pobreza diminuiu, mas a riqueza dos mais ricos aumentou ainda mais (CARVALHO, 2018). A diminuição da desigualdade deu-se mais por conta das classes mais baixas se aproximarem da classe média do que de fato de uma redistribuição de renda vinda do topo.

2.2. A agenda FIESP e seu fracasso

A eleição de Dilma Rousseff, em 2010, deu-se graças ao sucesso do governo Lula. Rousseff fora responsável pela matriz energética, na gestão Lula, para garantir que um apagão, que afetou tanto a popularidade de Fernando Henrique, não ocorresse novamente (ANDERSON, 2019). Além disso, ela fora crítica das políticas ortodoxas de Palocci, principalmente dos juros altos. Então, com sua entrada, mudanças econômicas ocorreram, mesmo que Mantega permanecesse como Ministro. Contudo,

logo em 2011, indícios de uma recessão apareceram, e principalmente, em 2015, temos de fato o começo da depressão, com níveis altos de desemprego, redução no PIB e perda de popularidade do Partido do Trabalhadores e da Presidenta. Os resultados demonstram um fracasso das políticas tomadas, em seu II Governo, diante da mudança de cenário externo e interno.

A desaceleração econômica foi fruto de múltiplos fatores. Não se compara à crise de 2008, proveniente do sistema financeiro internacional. No caso brasileiro, no I Governo Dilma, não houve um choque, mas sim, uma desaceleração progressiva, a partir de 2011, que culminou em crise, em 2015 e 2016.

Há diversas hipóteses sobre os determinantes da desaceleração. Uma delas associada ao fim do *boom* das *commodities* e à crise externa. Outra aponta para a mudança interna de políticas macroeconômicas. Há também a hipótese de que foi resultado da mudança no comportamento dos agentes privados (empresários). E, por fim, de que foi o gasto em excesso do governo que abalou a confiança dos agentes, gerando desaceleração.

Na questão externa, de fato, a queda no preço dos *commodities* e a crise de 2008 afetaram o modelo de desenvolvimento, que o período do “milagrinho” tinha alcançado (CARVALHO; RUGITSKY, 2015). E estes fatores ainda geraram incerteza, afetando a confiança tanto de agentes internos quanto externos. Além disso, o modelo seguido nos governos Lula não foi capaz de gerar mudanças estruturais, em relação ao enfrentamento da desigualdade social (CARVALHO; RUGITSKY, 2015), nem na estrutura produtiva necessária, a fim de engendrar um processo industrial de desenvolvimento (SERRANO; SUMMA, 2018).

Na questão interna, houve a adoção de políticas que o governo julgava serem desenvolvimentistas, as quais incluíam desvalorização do câmbio, queda na taxa de juros e incentivos ao setor privado. Mesmo na questão ligada à educação, houve preferência por acordos públicos-privados, além de subsídios, o que gerou o apelido de “agenda FIESP” (LAURA CARVALHO, 2018).

Singer (2015) aponta a adoção de uma mentalidade antidesenvolvimentista pelos empresários, como a principal razão para o fracasso desse modelo. A justificativa é que a chamada “Nova Matriz Econômica” defendia estímulos de crédito, via BNDES, subsídios ao setor produtivo, taxa de câmbio competitiva, consolidação fiscal e taxa de

juros mais baixas. Optou-se por renúncia fiscal, para estimular o setor privado, em vez de se atuar, diretamente, sobre o desenvolvimento, via investimentos, como se fazia, em certa medida, anteriormente (CARVALHO, 2018). A intenção principal do governo, com esta nova matriz, era incentivar a economia e, a partir disso, os investimentos produtivos pelo próprio setor privado, levando ao desenvolvimento econômico e industrial, mas este setor não reagiu a tais estímulos, no governo Dilma, ao contrário do que havia ocorrido após a crise de 2008, ainda no final do II Governo Lula. Isso expôs a inoperância e erro no uso deste modelo por uma segunda vez, em pouco tempo.

Se, por um lado, o setor privado não reagiu aos estímulos desenvolvimentistas, nesta segunda rodada de renúncias fiscais, por outro, em função das metas de superavit, o Estado teve que impor um controle de gastos e investimentos públicos (ORAIR, 2016). Isso para abrir espaço fiscal para estímulos ao setor privado, em vez de atuar diretamente sobre o desenvolvimento (CARVALHO, 2018). Houve cortes nos investimentos em infraestrutura e nos gastos das estatais, sendo que tais gastos possuem maior efeitos multiplicadores e poderiam ter sido usados para combater a crise que acima de tudo era de falta de demanda (OREIRO; PAULA, 2019). A condução de política sociais ocorreu preferencialmente por acordos público-privados e de subsídios a indústria, em vez da expansão dos serviços provirem do Estado, caracterizando, como vimos, esta agenda como “da FIESP”, não sendo propriamente desenvolvimentista (CARVALHO, 2018).

A falta de reação do setor privado é explicada por diversos fatores. Na visão keynesiana, as decisões de investimentos do setor privado dependem das expectativas de lucratividade e, portanto, em grande medida, de crescimento da demanda, para serem realizadas (KEYNES, 1936). Assim, somente em um cenário de aumento de demanda, haveria mais investimentos, cabendo ao Estado atuar, diretamente, para proporcionar tal aumento.

Com um cenário externo menos auspicioso, a economia dependia do crescimento proveniente do consumo interno (SERRANO; SUMMA, 2015). Uma hipótese é de que, como não tinha havido aumento da produtividade e do lucro, em relação aos salários reais, acirrou-se o conflito distributivo, gerando descontentamento no setor privado (SERRANO; SUMMA, 2018). De fato, Kalecki já havia alertado que, em períodos de crise, o setor privado pressiona o Estado para renúncias fiscais, mas

essa opção é inferior, em termos de resultados, aos investimentos públicos e aumentos de salários, já que estas renúncias se constituem em incentivos indiretos e, portanto, mais incertos, em comparação com suas alternativas (KALECKI, 1943; SEP, 2016).

Foi esse equívoco principal que causou o fracasso desse projeto suavemente desenvolvimentista. Foi feita uma opção por diminuir a atuação do Estado como investidor direto, estimulando o setor privado. Porém, se não houvesse a obsessão com o superávit fiscal, poderiam ter sido aplicadas ambas as políticas, investimento direto e estímulo ao setor privado (SANTOS; STRACHMAN, 2014; SERRANO; SUMMA, 2015). De qualquer forma, o investimento direto estatal, como visto, era claramente mais promissor do que as renúncias fiscais.

Além da crise externa e da mudança na política interna de estímulo ao crescimento, ainda é necessário abordar a opinião de que o fator gerador da desaceleração na economia brasileira foi o excesso de gasto por parte dos governos Lula e Dilma. A narrativa de que “o governo da presidenta e do ex-presidente gastou demais” ganhou força na mídia e na voz de alguns economistas ortodoxos. Contrariando essa narrativa, há na literatura estudos que apontam que os gastos públicos cresceram, com valores próximos, desde o período da estabilização econômica: “FHC II (3,9%), Lula I (5,2%), Lula II (5,5%) e Dilma I (3,8%)” incluindo, nos dados dos gastos do governo Dilma, as flexibilizações e as chamadas “pedaladas fiscais”. O aumento dos gastos, no I Governo Dilma, foi resultado dos benefícios sociais e não de gastos governamentais, os quais, nesse I Governo, tiveram um leve decréscimo, sendo os menores entre os governos acima (-0,3%) (SEP, 2016).

Benefícios sociais, na verdade, mostram-se essenciais, em um país com tamanha desigualdade, além de atenderem ao ideal da Constituição de 1998. Segundo Sanches (2020), esses gastos sociais foram responsáveis por efeitos multiplicadores, que evitaram uma depressão mais forte, após 2008. Assim, eles garantiram um mínimo de renda aos trabalhadores e aposentados, reduzindo desigualdades e mantendo estável o consumo. Logo, caso eles não tivessem existido, a queda na demanda teria sido maior.

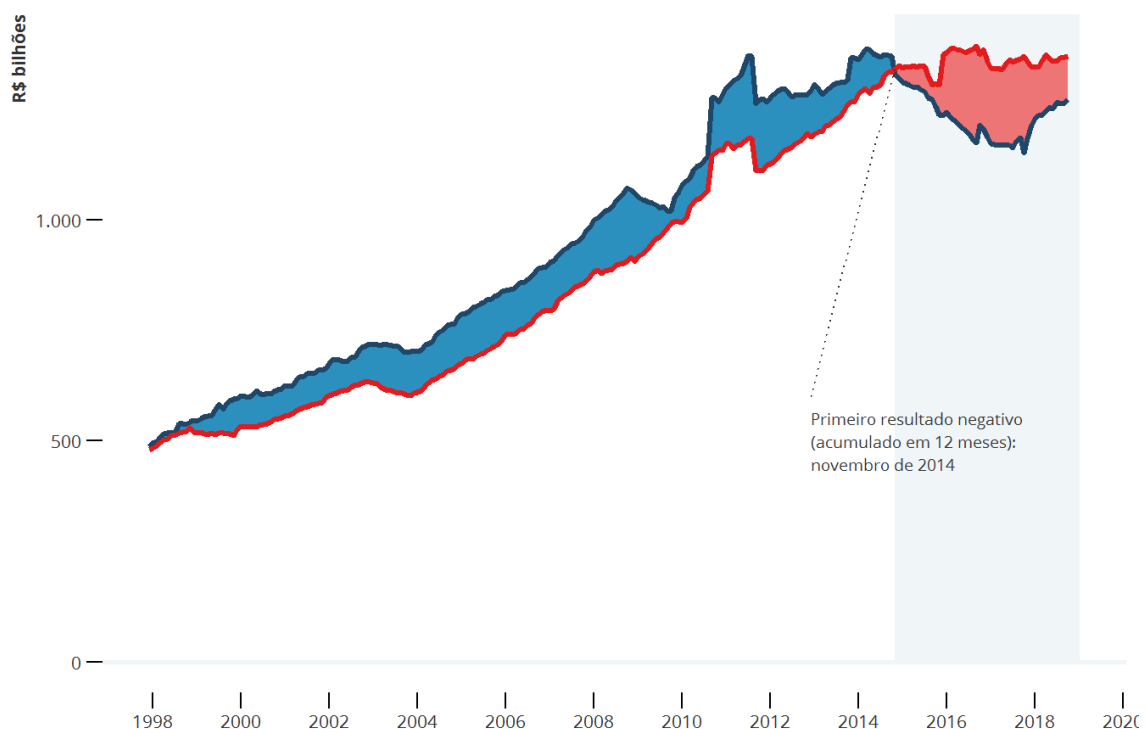
3. A GUINADA À AUSTERIDADE: O II GOVERNO DILMA (2015-2016)

Mesmo perante a desaceleração econômica, as manifestações de 2013 e o fim do apoio do setor industrial, o sucesso dos governos Lula e a continuidade das políticas

sociais geraram nova vitória eleitoral de Dilma Rousseff e do Partido dos Trabalhadores (ANDERSON, 2019). Foi durante esse segundo mandato que ocorreu uma mudança drástica na política macroeconômica, em direção à austeridade. Como se sabe, Dilma não concluiu tal mandato, mas a retórica e a prática persistiram para além de seu governo. Nesta seção, busca-se refletir sobre as razões que explicam a adoção da austeridade e os seus resultados.

Na seção anterior, foram analisadas diferentes visões acerca das possíveis causas para a desaceleração econômica. A visão equivocada do gasto em excesso, negada pelos dados comparativos de cada governo, no entanto, ganhou força na opinião pública e foi acatada por Dilma, gerando mudanças na condução de políticas econômicas. Alguns fatores-chave que justificam o comportamento do governo foram: as manifestações que ocorreram em 2013 e 2014 (ANDERSON, 2019), o fim do apoio da elite industrial (SINGER, 2015) e o primeiro déficit primário (SEP, 2016). A desaceleração econômica e a continuidade no aumento dos gastos sociais, geraram o primeiro déficit primário, no acumulado de 12 meses, em novembro de 2014, como mostra o Gráfico 1.

Gráfico 1: Receitas e Despesas Primárias do Governo Federal do Brasil - Soma dos 12 meses anteriores (atualizada pelo IPCA)



Fonte: Gráfico retirado do Tesouro Nacional Transparente

Diante desse resultado, a Presidenta mudou a conduta de política econômica, logo em janeiro de 2015, no início de seu II Governo, indicando Joaquim Levy para Ministro da fazenda, como símbolo de um ajuste fiscal e monetário, a fim de recuperar a confiança do setor privado mais conservador. A partir de então, deram-se cortes desproporcionais nos investimentos públicos (ORAIR, 2016) e aumentos dos juros, principalmente em resposta ao aumento de inflação. Além disso, a política de juros baixos, adotada no I Governo Dilma não havia gerado ampliação de investimentos produtivos, como já discutido. Como a crise não era de gastos em excesso, mas de demanda, tanto os cortes nos investimentos quanto o aumento nos juros contribuíram para aprofundar a recessão.

A retórica da austeridade configura-se perigosa (BLYTH, 2013; STRACHMAN; SIGNORINI, 2019), pois tem sistematicamente falhado ao não realizar os resultados prometidos. Após o primeiro déficit primário não houve recuperação do superavit, após com as medidas de austeridade adotadas pelos governos Dilma, Temer e Bolsonaro, antes pelo contrário.

Isso porque os argumentos usados para defender as medidas de austeridade não se verificam na realidade. De fato, o mito do corte fiscal expansivo está fundado em dois ideais: a (“fada da”) confiança e o orçamento familiar (DWECK; OLIVEIRA; ROSSI, 2018). A “fada da confiança” (KRUGMAN, 2015A) traz a ideia de que os governos são vigiados pelo setor privado, que avalia a sustentabilidade da dívida pública. Assim, um aumento demasiado nas despesas geraria desconfiança no setor privado e somente um ajuste fiscal seria capaz de recuperar a confiança do mercado.

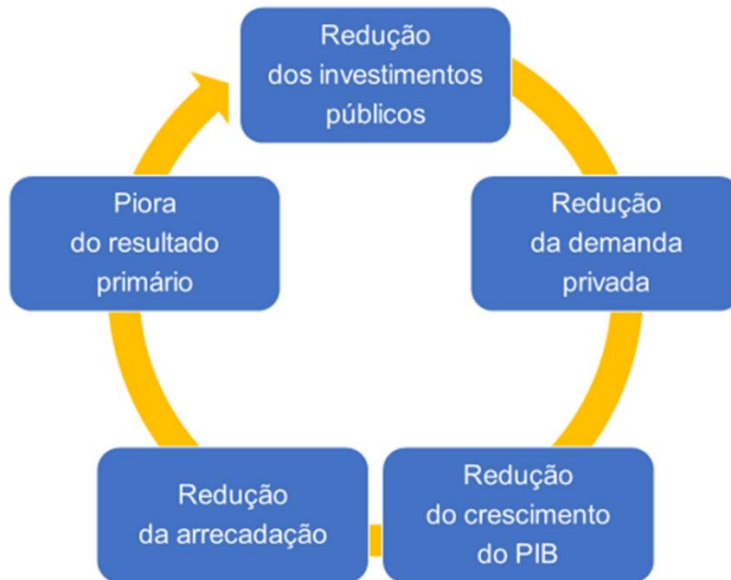
Contudo, esse pensamento está equivocado: primeiro porque até hoje não se definiu um padrão ou corte, a partir do qual a dívida seja considerada “excessiva” (DWECK; ROSSI; OLIVEIRA, 2020). Não existe consenso em relação ao limite para a relação dívida/PIB, existindo países com valores divergentes, sem problemas de confiança do setor privado. Segundo, a confiança do mercado depende do sucesso da economia e não da dívida do Estado (DWECK; OLIVEIRA; ROSSI, 2018). À luz da teoria keynesiana, em meio à incerteza, é a esperança de crescimento da demanda que interfere na decisão dos investimentos do setor privado (KEYNES, 1936). Ou seja, é o crescimento econômico que garante a confiança do setor privado e não a relação dívida/PIB.

A tão usada metáfora do orçamento familiar, em relação à atuação dos governos, pressupõe que, assim como uma família, o gasto do governo depende de sua renda (arrecadação tributária) e de sua “poupança”. Dessa forma, quando um governo gasta mais do que arrecada, acumulando dívidas, como ocorre durante crises (a arrecadação diminui, mas os gastos não), deve-se cortar gastos para poupar e sanar dívidas. Entretanto, o funcionamento das contas de um governo não pode ser equiparado aos de uma família, pois o governo tem monopólio da emissão de sua moeda e não depende dos tributos para se financiar (WRAY, 2012, 2014). Além disso, o gasto do governo se reverte em renda para o setor privado, causando um aumento da arrecadação tributária, o que, nem tão paradoxalmente, pode reduzir os déficits primários, entre outros resultados fiscais.

Mesmo que fundada em um mito, a retórica da austeridade foi também aplicada, no Brasil, desde o surgimento do tripé macroeconômico, impondo medidas de corte nos gastos públicos, mesmo diante de crise econômica. Como já mencionado, a meta de superávit primário é pro-cíclica – quando cresce a economia, aumenta-se a arrecadação, dando espaço para mais investimentos públicos, os quais, via multiplicador, geram um maior crescimento.

Isso se deu, por exemplo, no período do “milagrinho” (CARVALHO, 2018), porém, diante da desaceleração de 2011, o inverso passou a ocorrer. Cortes de investimentos públicos geraram redução na demanda, desestimulando investimentos privados, acarretando queda do PIB, na arrecadação e uma piora no resultado primário, conduzindo a um círculo vicioso da austeridade (Figura 1) e, em grande medida, explicando os resultados obtidos a partir de 2011. Com efeito, após o primeiro déficit primário, as medidas de cortes de gastos não foram recuperaram o superávit, mas o ampliaram, demonstrando que as relações de cortes de gastos e dívida pública não são diretas, assim como já havia sido constatado em outros países (CARVALHO, 2017).

Figura 1: Círculo Vicioso da Austeridade



Fonte: Elaboração própria, com base em DWECK; OLIVEIRA; ROSSI (2018).

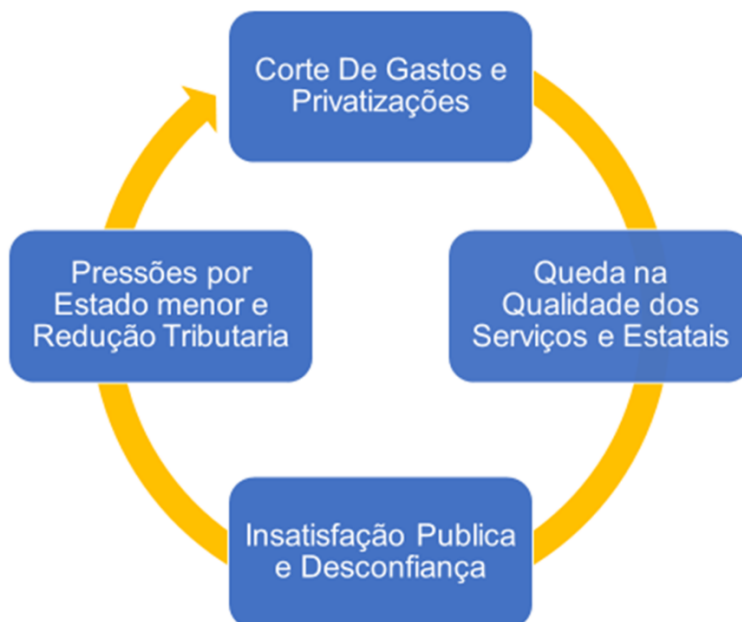
Diante destes argumentos contrários à austeridade e da ineficiência de tais políticas, pode-se questionar por que essas medidas foram adotadas e por que essa retórica ganhou força na mídia. A compreensão desse fato envolve o descontentamento da elite industrial, em relação ao aumento dos salários reais, durante a desaceleração, já que na década anterior ambos haviam crescido (DWECK; TEIXEIRA, 2017; SINGER, 2015). E como Kalecki (1943) escreveu, ganhos vultosos nos salários geram desaprovação, acirrando o conflito distributivo.

A defesa da retórica da austeridade cumpre, assim, funções políticas em vez de “econômicas”, ao menos não na direção do aumento da capacidade produtiva e na maior eficiência no uso dos recursos produtivos. Ela é resultado da atuação dos capitalistas em defesa de seus interesses próprios (MILIOS, 2015). Afinal, políticas de austeridade aumentam as desigualdades sociais, retiram do Estado parte de suas funções sociais, fragilizam os trabalhadores, mas podem abrir espaço para o setor privado oferecer os mesmos serviços (DWECK; OLIVEIRA; ROSSI, 2018), mantendo os trabalhadores sob muito maior pressão (Kalecki, 1943). A narrativa do orçamento familiar convence a população, já que é uma metáfora simplista, de fácil comparação com a realidade pessoal e familiar.

O conjunto de argumentos que favorecem a retórica da austeridade leva ao início de um círculo vicioso dos cortes de gastos sociais (

Figura 2), que geram um conflito distributivo dos serviços sociais e à queda de gastos das empresas estatais. Isso reduz a qualidade dos serviços, gerando insatisfação pública e desconfiança acerca do governo, emergindo pressões (muitas vezes deflagrada pela mídia e com o apoio das elites) por um Estado menor e por reduções na carga tributária, implicando em novos ciclos de cortes. Isso vem associado a ideias de que empresas estatais seriam inerentemente ineficientes, assim como os serviços oferecidos pelo Estado, o que é um argumento fácil de refutar, a partir de exemplos, como os de algumas das maiores e mais dinâmicas empresas brasileiras, como Petrobrás, Embraer e Embrapa, dos EUA, com a NASA, e da China, que se tornou a segunda economia mundial baseada, em grande parte, no crescimento e/ou direcionamento econômico realizado por grandes grupos Estatais (JABBOUR; DANTAS, 2021; JABBOUR; DE PAULA, 2020).

Figura 2: Círculo Vicioso dos Cortes de Gastos Sociais e das Empresas Estatais



Fonte: Elaboração Própria.

4. A ESTAGNAÇÃO E O TETO DE GASTOS: O Governo Temer (2016-2018)

Com a crise econômica, em 2015 e 2016, a perda de apoio da elite e a mudança para austeridade, que afastou os antigos apoiadores (ANDERSON, 2019; SINGER,

2015), a Presidenta termina sofrendo *impeachment*, em abril de 2016. Temer, o vice-presidente, assume logo em seguida e, definitivamente, em agosto de 2016. Sua agenda política foi marcada por um discurso com foco na acentuação do controle de gastos públicos e das reformas liberalizantes. Contudo, os resultados alcançados resumem-se a um período de maior estagnação econômica, marcado pelo baixo crescimento do PIB, que chegou no máximo a 2%, em um trimestre,³ com baixíssima popularidade de seu Governo.

O período foi marcado por algumas mudanças na política macroeconômica. Primeiro, uma queda dos juros, devido à queda na inflação, em comparação com o período anterior, no qual ela havia atingido 10,71% a.a., em janeiro de 2016⁴. Como já abordado, a elevação na taxa de juros para o combate da inflação agravou a depressão, em 2016. Isso, porque a inflação não era resultado de um excesso de demanda, mas sim da desvalorização cambial do período Dilma, devido à relação cambial⁵. Com a volta da inflação e a estagnação econômica, a taxa de juros⁶ seguiu em queda, até 2021. Contudo, apesar das baixas taxas de juros e do câmbio desvalorizado, em relação às últimas duas décadas, não houve retomada do ciclo do crescimento. Um aumento da demanda autônoma não ocorreu (OREIRO; PAULA, 2019). E isso se deveu sobretudo a uma segunda mudança: o teto de gastos oficializado.

A “emenda constitucional nº 95”, de 15 de dezembro de 2016, é um marco na retórica da austeridade. Ficou conhecida como teto de gastos, pois impôs um limite máximo na despesa primária, fixado de 2017 até 2036, a ser somente atualizado pela inflação. Isso exige um corte no gasto que vai de encontro com os ideais da constituição de 1988 (DWECK; ROSSI; OLIVEIRA, 2020). Como explicado anteriormente, o contínuo aumento nos gastos do governo havia sido necessário para garantir os direitos sociais, como a Previdência, o Sistema Único de Saúde, a educação, etc. Mesmo em países e blocos econômicos, como a União Europeia, em que se instituíram programas parecidos com o teto de gastos, o gasto público foi fixado a uma taxa de crescimento e não em um valor total fixo. Isso não só limita, drasticamente, os investimentos públicos, mas gera um conflito distributivo, nos

³ Fonte: dados do PIB a preços de mercado, taxa acumulada em 4 trimestres (em %), do IBGE.

⁴ Fonte: dados do IPCA, var. em % em 12 meses, do Banco Central do Brasil.

⁵ Fonte: dados da Taxa de câmbio - R\$/US\$ comercial - venda – média, IPEA.

⁶ Fonte: Taxa Selic, IPEADATA.

programas sociais. A população continua a crescer e a envelhecer, diminuindo a relação de gasto por habitante e gerando queda na qualidade dos serviços.

Além disso, a política do teto não depende dos resultados da economia, categorizando-se como uma política acíclica. Assim, mesmo quando há crescimento, não se abre espaço para aumentos nos investimentos públicos, como acontecia na política de metas de superavit. Essa política está, portanto, atrelada a uma nova concepção de Estado, sem políticas sociais, associada a mais reformas liberalizantes e privatizações (DWECK; OLIVEIRA; ROSSI, 2018), caindo em um círculo vicioso de cortes de gastos sociais.

Os custos da adoção de tais políticas são altos. O Brasil é um país com frequentes crises econômicas e com altíssima desigualdade social. Mais uma vez, analisando a história recente e levando em conta os argumentos teóricos, pode-se afirmar que os resultados são previsíveis.

Há ainda, uma reforma trabalhista associada, que fragiliza os trabalhadores e os mais pobres, impactando, negativamente o consumo. A redução no consumo, por sua vez, afeta ainda mais a demanda interna. A lógica dessa política servir ao interesse somente de uma elite, seria a única justificativa para a tomada de tais políticas (DWECK; OLIVEIRA; ROSSI, 2018), não possibilitando a um novo ciclo sustentável de crescimento (OREIRO; PAULA, 2019).

5. AGENDA ULTRALIBERAL E CURTO-CIRCUITO MACROECONOMICO: Os primeiros anos do governo Bolsonaro (2019-2020)

Nesse capítulo são analisadas as políticas adotadas por Bolsonaro, nos seus dois primeiros anos de governo (2019-2020), sua agenda ultraliberal e os impactos econômicos da pandemia, forçando uma alteração na atuação de seu governo. Ocorreu, de fato, uma mudança no paradigma econômico, em um período curto, sendo a retórica que visa a austeridade complementada paradoxalmente pela atuação intervencionista, de combate aos efeitos da pandemia.

5.1. Agenda ultraliberal no primeiro ano de governo

A crise econômica, somada à estagnação, gerou grande insatisfação na população. Diante disso, houve a ressurgência da extrema direita brasileira, que havia caído com o final do regime militar (SINGER, 2021). É nesse sentido que a eleição de Bolsonaro ficou marcada não só pela extrema polarização política, mas, no âmbito

econômico, pelo ultraliberalismo. O Ministro da Economia, Paulo Guedes, conhecido por ter estudado em Chicago e trabalhado no Chile, durante o período mais repressivo e violento do governo Pinochet, é, assim, um partidário da austeridade e defensor do modelo de não-intervenção estatal. Soma-se a isso, a presença do teto de gastos e o resultado, em 2019, foi a continuidade dos cortes de investimentos públicos, acompanhados de novas rodadas de privatizações e reformas. Mais uma reforma da Previdência também foi aprovada naquele ano.

Além disso, os juros mantiveram-se baixos, devido à estagnação, e o câmbio passou por uma maior depreciação. As metas de superávit não foram atingidas, mas as do teto foram (ORAIR, 2021). E o resultado principal foi o baixo crescimento. Assim, em certo sentido, a eleição de Bolsonaro pode ser vista com um símbolo da continuidade da destruição do arcabouço social que a Constituição de 1988 garantia. Os cortes elevados na educação (CISLAGHI et al., 2019), desestimulando pesquisas científicas, são outro indicativo do projeto ultraliberal e de nenhum planejamento para o longo prazo.

5.2. Pandemia e mudança de paradigma

No início de 2020, a pandemia da Covid-19 atingiu o mundo todo, gerando crise na área da saúde, com reflexos econômicos e sociais. Uma crise de saúde pública extravasou ao setor real da economia, diferentemente das crises anteriores, que se originaram no setor financeiro, como no caso de 2008. A crise gera o que Carvalho (2020) chamou de “curto-circuito macroeconômico”, em que setores inteiros da economia tiveram que ser fechados para diminuir a circulação do vírus, gerando, assim, quedas na oferta produtiva e na prestação de serviços. Somado a isso, as medidas de distanciamento social, o medo de contaminação e a desaceleração econômica mundial geraram quedas na demanda. Deflagrou-se uma crise que vai além de qualquer outra da história recente, provocando uma mudança drástica nas políticas econômicas mundiais (CARVALHO, 2020; DWECK; ROSSI; OLIVEIRA, 2020).

A retórica da austeridade foi desconsiderada como basicamente irrelevante, então, nesse período, semelhantemente aos períodos de guerras, em que, diante de crises sociais e humanitárias de tamanha dimensão, não se tem como se discutir controle de gastos. Ademais, há forte apoio na literatura econômica, de que o Estado

tem que intervir, a fim de diminuir os danos econômicos e garantir a queda na taxa de transmissão do vírus (CARVALHO, 2020; DE OLIVEIRA et al., 2020; PIRES; CARVALHO; RAWET, 2020).

Isso gerou mudanças drásticas mundialmente, na condução de políticas econômicas, incluindo diversos pacotes de estímulos tanto a curto prazo, para evitar aprofundamento da crise, como planos a médio e longo prazo, como o plano “Biden” e os investimentos da União Europeia. A pandemia expôs a fragilidade dos sistemas produtivos e distributivos vigentes, passando a ser necessária uma mudança na narrativa econômica (ALVES; KVANGRAVEN, 2020). Outro ponto importante é que a crise tem reflexos desiguais sobre nações, grupos sociais, etc., isto é, não atinge a todos da mesma maneira. Logicamente, a faixa mais pobre é mais vulnerável a crises econômicas e mais dependente dos serviços públicos de saúde, habitando locais com maior aglomeração e com problemas de saneamento básico, o que aumenta os riscos de contaminação (PIRES; CARVALHO; XAVIER, 2020).

No Brasil o impacto da Covid-19 foi enorme. O governo ultraliberal e sua visão contrária às garantias sociais universais propostas pela constituição, foram refutadas empírica e politicamente. Enquanto o mundo se organizava, política e economicamente, para enfrentar a crise na saúde e suas consequências, no Brasil, a mídia mostrava as atuações presidenciais, gerando desinformação, debochando das medidas indicadas pela Organização Mundial da Saúde e outras organizações nacionais e internacionais e, sobretudo, criando o falso dilema entre salvar vidas ou a economia.

Ademais, a narrativa de que os *lockdowns* são responsáveis pela crise econômica é equivocada. De acordo com especialistas da área da saúde (SCHRAMM et al., 2020), a não execução de distanciamento provoca aumento de casos, gerando superlotação no sistema de saúde e aumentando os números de mortos. Adicionalmente, o aumento do contágio gera falta de funcionários, o que impede a produção econômica, como foi o caso em 2022 das companhias aéreas⁷, e as pessoas, por medo da contaminação, alteram suas formas de consumo. Somente políticas públicas, incluindo as econômicas, adequadas podem garantir desaceleração

⁷ Fonte: “Ômicron causa mais de 4.000 cancelamentos de voos na largada de 2022”. Disponível em: <<https://economia.uol.com.br/noticias/reuters/2022/01/03/omicron-causa-mais-de-4000-cancelamentos-de-voos-na-largada-de-2022.htm>>

das transmissões para diminuir números de mortos e retomar os setores econômicos, ao mesmo tempo em que se minora a queda de – ou até mesmo se aumentam – produções essenciais.

Contudo, mesmo diante de problemas na gerência principal da crise, as instituições brasileiras evitaram uma catástrofe maior. Um bom exemplo foi o caso americano, em que a ausência de um sistema de saúde unificado e público dificultou o combate à pandemia⁸. No que tange à condução da política econômica, o governo precisou gastar mais com a saúde, com políticas de crédito e com a política do auxílio emergencial, aprovada pelo Congresso Nacional e não pelo Governo Federal. A aprovação de um orçamento especial para o combate à pandemia foi inédita, como meio para contornar o teto de gastos. Quebrou-se tanto as metas de superávit fiscal, quanto a regra de ouro, proveniente da Constituição de 1988, que impede a emissão de dívida pública para pagamento de despesas correntes a menos seja aprovado por maioria absoluta no congresso, ambas medidas pro-cíclicas, sendo necessário abrir maior espaço no orçamento. Além disso, o teto foi atingido somente devido ao orçamento para as despesas executadas virem créditos extraordinários que são contabilizadas no teto (ORAIR, 2021). De fato, um evento desses mostrou que “não falta dinheiro” (Wray, 2003; 2012; 2014). São questões políticas que limitam os gastos dos Estados, inclusive o brasileiro, e, portanto, a falta de intervenções anticíclicas durante as crises são escolhas políticas.

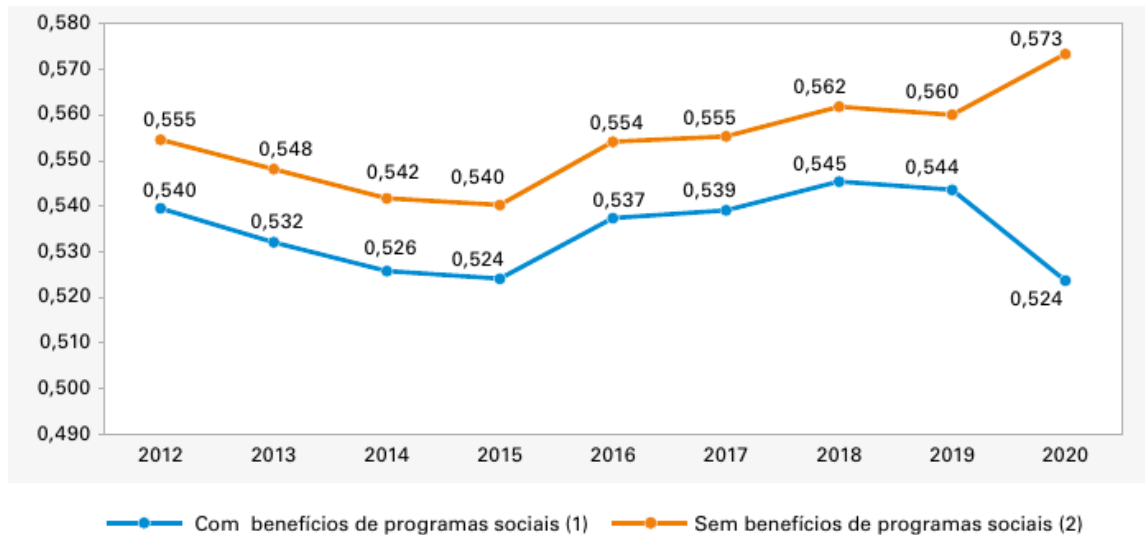
Em termos de resultados, 2020 foi um ano de crise econômica, com juros baixos, aumento no desemprego e 194.949 mortes em decorrência do vírus⁹. No entanto, a situação teria sido muito pior se as medidas expostas acima não tivessem sido tomadas. Como já foi comentado, a pandemia é um processo que atual de forma desigual e, em um país com altos índices de pobreza, os riscos de acirramento da desigualdade e fragilização dos mais pobres eram enormes. De fato, quando analisado o impacto do auxílio, verifica-se que ele evitou o crescimento da desigualdade (PIRES; CARDOSO; OLIVEIRA, 2021; PIRES; DE CARVALHO; RAWET, 2021). Os resultados também podem ser vistos no Gráfico 2 (IBGE, 2021), em que se compara virtualmente

⁸ Aliados nos erros: Como a falta de um sistema universal de saúde prejudicou a resposta americana à pandemia. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/brasil/aliados-nos-erros-como-falta-de-um-sistema-universal-de-saude-prejudicou-resposta-americana-pandemia-24538347>>.

⁹ Fonte: CONASS

o que seria o índice de Gini, no país, sem auxílios, com o resultado real, com os auxílios que reduziram a desigualdade social.

Gráfico 2: Índice de Gini da Distribuição do Rendimento Domiciliar Per Capita, Por Condição de Recebimento de Benefícios de Programas Sociais, Brasil, 2012-2020



Fonte: Gráfico retirado de (IBGE, 2021).

O impacto do auxílio vai além da redução de desigualdade. Em primeiro lugar, como houve aumento de renda para a população mais pobre, que, no geral, gasta toda sua renda (“não poupa”), os efeitos multiplicadores desses gastos imediatos foram importantíssimos para que a recessão não fosse muito mais severa, inclusive do ponto de vista social, semelhantemente ao que Kalecki (1933) aponta em relação a aumentos de salários dos trabalhadores. Esse efeito multiplicador estimado evitou, desta forma, uma queda ainda maior do produto de 2020, que poderia ter atingido entre 8,4% e 14,8%, caso não houvesse tal política (SANCHES; CARDOMINGO; CARVALHO, 2021). Além disso, como estimaram Sanches et al. (2021), o auxílio contribuiu para a redução da relação Dívida/PIB, já que ocorreram aumento de tributos advindos dos serviços e bens consumidos por conta do auxílio. Isso demonstra que aumento de gastos, assim como cortes, possuem uma relação inversa ao que geralmente se advoga quanto à diminuição de dívidas públicas em relação a crises econômicas (CARVALHO, 2017).

CONSIDERAÇÕES FINAIS: A Necessidade De Reconstrução

A análise de uma crise envolve diversos fatores, incluindo questões políticas, sociais, de políticas macro e microeconômicas, institucionais, entre outros aspectos. Seria simplista pensar que todos os problemas podem ser analisados por uma só vertente. Este estudo focou nas questões macroeconômicas, mas é importante ressaltar a necessidade de complementá-lo com outras visões, a fim de compreender, de forma mais ampla, o que se passou no período 2014-2020.

O Brasil, que vinha passando por uma crise e estagnação, teve de enfrentar, em 2020, o choque da pandemia. É necessário repensar as políticas econômicas, aprendendo com os erros e acertos do passado, tanto do período do “milagrinho”, quanto da crise econômica.

O relativo sucesso de planos como o PAC, auxiliado por políticas sociais, marcaram o período de crescimento com distribuição de renda. A atuação do Governo Federal, perante a crise de 2008, foi essencial para deixar o país praticamente imune à crise (CARVALHO, 2018; MATTEI; MAGALHÃES, 2011). Naquele momento, a flexibilização das metas de superávit, e o crescimento econômico também auxiliaram no aumento do gasto público. Entretanto, em 2011, começa a desaceleração econômica, também pela reversão precoce e equivocada das políticas anticíclicas – seguindo o que faziam as economias centrais (BLYTH, 2013; CARVALHO; RUGITSKY, 2015).

A alteração das políticas econômicas, no Governo Dilma, como a redução dos juros e desvalorização cambial, foram positivas para incentivar as cadeias produtivas. Contudo, o aumento dos investimentos só ocorreria caso houvesse expectativa de crescimento de demanda.

Diante do ciclo econômico, as metas de superávit limitaram ainda mais a capacidade de investimento público, dada a continuidade do crescimento dos gastos sociais, levando a um déficit primário, no final de 2014. Na tentativa de recuperar a confiança do setor privado, Dilma escolheu o reajuste fiscal como saída. Nesse ponto tem-se o ressurgimento da retórica da austeridade (STRACHMAN; SIGNORINI, 2019), retomando sua influência no pós-crise de 2008 e crise europeia. Essa retórica, inspirada na hipótese do ajuste fiscal expansionista, baseia-se nos mitos da (“fada da”) confiança (KRUGMAN, 2015A) e na metáfora “do orçamento familiar”, os quais não se

verificam, na realidade (DWECK; OLIVEIRA; ROSSI, 2018). Os resultados de tais cortes foram, então, e previsivelmente, um aprofundamento da crise e contínuos déficits primários. Afinal, o corte de gastos gera um círculo vicioso o qual impede a recuperação econômica e a ampliação da arrecadação tributária, aprofundando a crise, e gerando novas quedas na arrecadação e pioras no resultado primário (SEP, 2016).

A retórica da austeridade ganhou força diante da narrativa de que a causa da crise seria o excesso de gastos dos Governos, algo não observado na realidade (CARVALHO, 2018; SEP, 2016). Dado o poder dessa retórica e dos que a propagam, o Governo Temer focou em medidas de contenção de gastos, as quais colocaram o arcabouço de assistência social, garantido pela Constituição, em risco. A instituição da PEC 95, do teto de gastos, foi o ponto máximo da retórica e da prática de austeridade, impedindo não só a capacidade de efetuar políticas anticíclicas, mas também, dado o crescimento contínuo e envelhecimento da população, exigindo cortes de serviços públicos e privatizações, para ser atendida. Isso culmina em um círculo vicioso de corte de gastos sociais e precarização dos serviços públicos, conduzindo, a longo prazo, a consequências perversas, especialmente para a camada mais pobre, de um país desigual. Além disso, os resultados atuais da adoção dessas políticas foram de quase estagnação econômica (OREIRO; PAULA, 2019).

O primeiro ano do Governo Bolsonaro foi semelhante, mas com radicalização deste “liberalismo” econômico. O Ministro Guedes efetua uma série de medidas – de austeridade fiscal, privatizações, reformas liberalizantes – e um ataque às instituições públicas e programas sociais. Isso gerou a continuidade de crescimentos baixos no PIB e a piora na qualidade dos serviços, como os cortes na educação. Contudo, a pandemia gerou a necessidade de fazer mudanças drásticas nas conduções de políticas econômicas no mundo (ALVES; KVANGRAVEN, 2020). No Brasil não foi diferente: em pouco tempo, o discurso da “falta de dinheiro” mudou, flexibilizando-se as metas fiscais, para abrir espaço ao aumento dos gastos com saúde e políticas de auxílio emergencial (ORAIR, 2021). O sucesso de tais políticas, contribuindo para a redução de desigualdade e a diminuição dos efeitos da crise, foi essencial em 2020 (PIRES; CARVALHO; RAWET, 2020; PIRES; DE CARVALHO; RAWET, 2021; SANCHES; CARDOMINGO; CARVALHO, 2021).

A mudança de narrativa durou pouco, com Bolsonaro chegando a afirmar, em 2021, que o “Brasil está quebrado e eu não consigo fazer nada”. A frase é absurda, ainda mais quando é dita por um Presidente em exercício, de um país que emite sua própria moeda (Wray, 2003), provocando apenas desconfiança na população e no mercado.

Entretanto, pensando na reconstrução do País para um novo governo pós-eleição de 2022, já que a atuação desse governo não irá mudar, existem várias propostas importantes. Segundo Orair (2021), é necessário separar as medidas que são emergenciais, para diminuir a circulação do vírus e reduzir danos sociais e econômicos, no curto prazo, de medidas de um planejamento a médio e longo prazo, para a retomada do crescimento. Para isso, será necessário adotar políticas anticíclicas, que são incongruentes com a continuidade do teto de gastos (DWECK; ROSSI; OLIVEIRA, 2020). Além disso, o sucesso do auxílio emergencial no combate à desigualdade e os efeitos multiplicadores na renda (PIRES; DE CARVALHO; RAWET, 2021; SANCHES; CARDOMINGO; CARVALHO, 2021) conduzem à questão de um projeto de renda básica universal. Outro fato importante, apontado por diversos economistas, é a necessidade de uma reforma tributária, que garantiria um sistema menos regressivo (BELLUZZO; BASTOS, 2015; CARVALHO, 2018; DWECK; ROSSI; OLIVEIRA, 2020).

Contudo assim como afirmaram Nersisyan e Wray (2021), com relação ao plano Biden, há necessidade de separar as políticas tributárias voltadas à redução de desigualdades daquelas destinadas ao investimento público. Todo governo que emite sua própria moeda não depende da arrecadação para se financiar (WRAY, 2012, 2014), podendo emitir moeda ou títulos de dívida e garantir um projeto para o desenvolvimento nacional. Ademais um período de juros mais baixos e, agora, com câmbio mais depreciado, pode ser favorável para o fortalecimento da indústria nacional (CHANG; ANDREONI, 2020), com investimento público. O mais difícil, no entanto, será revogar o teto de gastos, a lei da independência do Banco Central e combater a retórica da austeridade.

BIBLIOGRAFIA

Abreu, M. De P. A Ordem Do Progresso - Dois Séculos De Política Econômica No Brasil. Edição Atualizada Ed. Rio De Janeiro, Brasil: Gen Ltc, 2014.

ALVES, C.; KVANGRAVEN, I. Harvold. *Changing the narrative: economics after Covid-19*. Review of Agrarian Studies, v. 10, n. 2369-2020–1854, 2020

ANDERSON, P. Brazil apart 1964-2019. London; New York: Verso, 2019.

“Aliados nos erros: Como a falta de um sistema universal de saúde prejudicou a resposta americana à pandemia”. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/brasil/aliados-nos-erros-como-falta-de-um-sistema-universal-de-saude-prejudicou-resposta-americana-pandemia-24538347>>. Acesso em: 3 fev. 2022.

BELLUZZO, L. G.; BASTOS, P. P. Austeridade para Quem? Balanço e perspectivas do governo Dilma Rousseff. São Paulo: Carta Maior e Fundação Friedrich Ebert, 2015.

BLYTH, M. *Austerity: the history of a dangerous idea*. Oxford; New York: Oxford University Press, 2013.

“Brasil está quebrado e eu não consigo fazer nada, diz Bolsonaro”. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2021/01/brasil-esta-quebrado-e-eu-nao-posso-fazer-nada-diz-bolsonaro.shtml>>. Acesso em: 2 fev. 2022.

CARVALHO, L. Valsa brasileira: do boom ao caos econômico. São Paulo, SP: Todavia, 2018.

CARVALHO, L. Curto-circuito: o vírus e a volta do Estado. São Paulo, SP: Todavia, 2020.

CARVALHO, L.; RUGITSKY, F. *Growth and distribution in Brazil the 21st century: revisiting the wage-led versus profit-led debate* Working Papers, Department of Economics: Working Papers, Department of Economics. University of São Paulo (FEA-USP), 21 set. 2015. Disponível em: <<https://ideas.repec.org/p/spa/wpaper/2015wpecon25.html>>. Acesso em: 21 jan. 2022.

CARVALHO, L. S. Dívida brasileira e sua relação com a austeridade. Revista Iniciativa Econômica, v. 3, n. 1, 2017.

CHANG, H.; ANDREONI, A. *Industrial policy in the 21st century*. Development and Change, v. 51, n. 2, p. 324–351, 2020.

CISLAGHI, J. F. et al. Não É Uma Crise, É Um Projeto: A Política De Educação Do Governo Bolsonaro. Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais 2019, v. 16, n. 1, 23 dez. 2019.

D. OSTRY, J.; LOUNGANI, P.; FURCERI, D. Neoliberalism: Oversold? Disponível em: <<https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2016/06/ostry.htm>>. Acesso em: 20 abr. 2021.

DWECK, E.; OLIVEIRA, A. L. M. DE; ROSSI, P. Austeridade e retrocesso: impactos sociais da política fiscal no Brasil. São Paulo: Brasil Debate e Fundação Friedrich Ebert, v. 1, 2018.

DWECK, E.; ROSSI, P.; OLIVEIRA, A. L. M. DE (EDS.). Economia pós-pandemia: desmontando os mitos da austeridade fiscal e construindo um novo paradigma econômico. São Paulo: Autonomia Literária, 2020.

DWECK, E.; TEIXEIRA, R. A. A política fiscal do governo Dilma e a crise econômica. Campinas: IE/Unicamp. Disponível em: <http://www.eco.unicamp.br/docprod/downarq.php>, 2017.

Emenda Constitucional nº 95. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc95.htm>. Acesso em: 1 fev. 2022.

FELKERSON, J. *\$29,000,000,000,000: A Detailed Look at the Fed's Bailout by Funding Facility and Recipient*. SSRN Electronic Journal, 2011.

Furtado, Celso. *O Mito Do Desenvolvimento Econômico*. Rio De Janeiro: Paz E Terra. 1974.

Furtado, Celso. *Desenvolvimento E Subdesenvolvimento*. In: Bielschowsky, Ricardo (Org.) *Cinquenta Anos De Pensamento Da Cepal, Vol. I*. Rio De Janeiro, Record, 2000

GOODFRIEND, M. *How the World Achieved Consensus on Monetary Policy*. p. 27, 2007.

Instituto Brasileiro de Geografia, Estatística. Coordenação de População, e Indicadores Sociais. “Síntese De Indicadores Sociais: Uma Análise Das Condições De Vida Da População Brasileira, 2021”. IBGE, 2021.

JABBOUR, E.; DANTAS, A. Ignacio Rangel na China e a “Nova Economia do Projeto”. *Economia e Sociedade*, v. 30, p. 287–310, 2021.

JABBOUR, E.; DE PAULA, L. F. *Socialization of Investment and Institutional Changes in China: A Heterodoxy Approach*. *Forum for Social Economics*, p. 1–14, 13 jul. 2020.

KALECKI, M. *Teoria da dinâmica econômica: ensaio sobre as mudanças cíclicas e a longo prazo da economia capitalista*. Tradução: Paulo De Almeida. São Paulo: Editora Nova Cultural, 1933.

Keynes, J. M. (1936) *The General Theory of Employment, Interest and Money*. London: Macmillan, 1973

KRUGMAN, P. *Opinion | The Legacy of Destructive Austerity*. The New York Times, 30 dez. 2019.

KRUGMAN, P. The Austerity Delusion, the Guardian, 29 de Abril de 2015A.

KRUGMAN, P. Why Am I A Keynesian? Paul Krugman Blog, 6 jun. 2015B. Disponível em: <<https://krugman.blogs.nytimes.com/2015/06/06/why-am-i-a-keynesian/>>. Acesso em: 21 jun. 2021

KUHN, T. S.; HACKING, I. *The structure of scientific revolutions*. Fourth edition ed. Chicago; London: The University of Chicago Press, 2012.

MATTEI, L.; MAGALHÃES, L. F. A Política econômica durante o Governo Lula (2003-2010): cenários, resultados e perspectivas. Nunca antes na história desse país, p. 134–151, 2011.

MCCLOSKEY, D. N. *The Rhetoric of Economics*. Journal of Economic Literature, v. 21, n. 2, p. 481–517, 1983.

MELLO, G.; ROSSI, P. Do industrialismo à austeridade: a política macro dos governos Dilma. Texto para discussão, n. 309, p. 1–36, 2017.

MILIOS, J. *Austerity isn't irrational*. Jacobin Magazine, 2015.

MINSKY, H. P. *Stabilizing an unstable economy*. New ed. ed. New York, [NY]: McGraw-Hill, 2008.

MINSKY, Hyman P. *The Financial Instability Hypothesis*. The Jerome Levy Economics Institute of Bard College, 1992.

NERSISYAN, Y.; WRAY, L. R. *Can Biden Build Back Better?: Yes, If He Abandons Fiscal “pay Fors”*. Levy Economics Institute of Bard College, 2021.

“Ômicron causa mais de 4.000 cancelamentos de voos na largada de 2022”. Disponível em: <<https://economia.uol.com.br/noticias/reuters/2022/01/03/omicron-causa-mais-de-4000-cancelamentos-de-voos-na-largada-de-2022.htm>>. Acesso em: 3 fev. 2022.

ORAIR, R. O. Investimento público no Brasil: trajetória e relações com o regime fiscal. [s.l.] Texto para Discussão, 2016.

ORAIR, R. O. Política fiscal e resposta emergencial do Brasil à pandemia. <http://www.ipea.gov.br>, 2021.

OREIRO, J. L.; PAULA, L. F. DE. A economia brasileira no governo Temer e Bolsonaro: Uma avaliação preliminar. ResearchGate. set, 2019.

PAUL KRUGMAN. *Why Am I A Keynesian?* Paul Krugman Blog, 6 jun. 2015. Disponível em: <<https://krugman.blogs.nytimes.com/2015/06/06/why-am-i-a-keynesian/>>. Acesso em: 21 jun. 2021

PIKETTY, T. O Capital no Século XXI - Edição Exclusiva Amazon. 1ª edição ed. intrínseca, 2014.

PIRES, L. N.; CARDOSO, L.; OLIVEIRA, A. L. M. DE. *Gender and Race in the Spotlight during the COVID-19 Pandemic: The Impact of the Emergency Benefit on Poverty and Extreme Poverty in Brazil* Economics Policy Note Archive: Economics Policy Note Archive. [s.l.] Levy Economics Institute, maio 2021. Disponível em: <<https://ideas.repec.org/p/lev/levypn/21-2.html>>. Acesso em: 26 jan. 2022.

PIRES, L. N.; CARVALHO, L.; XAVIER, L. DE L. COVID-19 e desigualdade: a distribuição dos fatores de risco no Brasil. *Experiment Findings*, v. 21, p. 1–3, 2020.

PIRES, L. N.; DE CARVALHO, L. B.; RAWET, E. L. *Multi-dimensional inequality and Covid-19 in Brazil*. *Investigación Económica*, v. 80, n. 315, p. 33–58, 2021.

RANDO, I. T. O Brasil e a crise financeira: políticas econômicas (2008-2014). 20 dez. 2018.

RESENDE, L. Por que Summers e Bernanke agora defendem política fiscal expansionista. Disponível em: <<https://valor.globo.com/eu-e/noticia/2020/12/11/lara-resende-por-que-summers-e-bernanke-agora-defendem-politica-fiscal-expansionista.ghtml>>. Acesso em: 20 abr. 2021.

RIBEIRO, HELENA Os protestos nas universidades por um novo ensino da economia – *Jornal dos Negócios*, Lisboa dezembro de 2013

ROMER, P. *The Trouble With Macroeconomics*, *Stern School of Business New York University*, 2016

SANCHES, M. DA S. Política fiscal e dinâmica do produto: uma análise baseada em multiplicadores fiscais no Brasil. 2020. Dissertação (Mestrado em Teoria Econômica) - Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, University of São Paulo, São Paulo, 2020. doi:10.11606/D.12.2020.tde-20082020-111800. Acesso em: 2022-01-28.

SANCHES, M. DA S.; CARVALHO, L. B. DE. A contribuição da política fiscal para a crise brasileira recente: uma análise baseada em multiplicadores de despesas e receitas primárias do governo central no período 1997-2018. *Anais*, Niterói: ANPEC, 2019.

SANTOS, M. E. DOS; STRACHMAN, E. POLÍTICA FISCAL E DÍVIDA PÚBLICA NO BRASIL: UMA ANÁLISE PARA O PERÍODO DE 1994–2008. *Pesquisa & Debate*. *Revista do Programa de Estudos Pós-Graduados em Economia Política*, v. 25, n. 1(45), 30 jun. 2014.

SCHRAMM, F. R. et al. O aparente dilema implicado pela pandemia da COVID-19: salvar vidas ou a economia? 2020.

SERRANO, F.; SUMMA, R. *Aggregate demand and the slowdown of Brazilian economic growth* in 2011-2014. *Nova Economia*, v. 25, n. spe, p. 803–833, dez. 2015.

SERRANO, F.; SUMMA, R. Conflito Distributivo E O Fim Da “Breve Era De Ouro” Da Economia Brasileira. *Novos estudos CEBRAP*, v. 37, p. 175–189, ago. 2018.

SEP- (Sociedade Brasileira de Economia Política) - GT de Macro. Fórum 21, Fundação Friedrich Ebert e Plataforma Política Social. *Austeridade e retrocesso: finanças públicas e política fiscal no Brasil*. São Paulo: Friedrich Ebert Stiftung, 2016.

SINGER, A. Cutucando Onças Com Varas Curtas: O Ensaio Desenvolvimentista No Primeiro Mandato De Dilma Rousseff (2011-2014). *Novos estudos CEBRAP*, p. 39–67, jul. 2015.

SINGER, A. A reativação da direita no Brasil. *SciELO Preprints*, , 11 jan. 2021. Disponível em: <<https://preprints.scielo.org/index.php/scielo/preprint/view/1664>>. Acesso em: 2 fev. 2022

STRACHMAN, E.; VASCONCELOS, M. R. (2001) Uma Análise Teórico-Institucional da Gestão Monetária em Economias em Desenvolvimento. *Ensaio Econômicos FEE*, v. 22, n. 1, p. 229-260, jan./jun

STRACHMAN, E.; SIGNORINI, I. *The recent economic crisis in Brazil and beyond: Some discussions on the weight of empirical issues, methodology and rhetoric*. In: *Discourse Analysis and Austerity*. Routledge, 2019.

WRAY, L. R., *Trabalho e Moeda Hoje: A Chave para o Pleno Emprego e a Estabilidade de Preços* CONTRAPONTO EDITORA, 2003.

WRAY, L. R. *Introduction to an Alternative History of Money*. SSRN Electronic Journal, 2012.

WRAY, L. R. *From the State Theory of Money to Modern Money Theory: An Alternative to Economic Orthodoxy*. SSRN Electronic Journal, 2014.

WILLIAMSON, J. *A Short History of the Washington Consensus*. *Law and Business Review of the Americas*, v. 15, n. 1, p. 7, 2009.