

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS**

EDUARDO NUNES DE OLIVEIRA

**GOVERNO DILMA ROUSSEFF (2011-2016), UM CASO DE
POPULISMO ECONÔMICO?**

Porto Alegre

2017

EDUARDO NUNES DE OLIVEIRA

**GOVERNO DILMA ROUSSEFF (2011-2016), UM CASO DE
POPULISMO ECONÔMICO?**

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Ciências Econômicas da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título Bacharel em Ciências Econômicas.

Orientador: Dr. Sergio Marley Modesto Monteiro

Porto Alegre

2017

CIP - Catalogação na Publicação

Oliveira, Eduardo Nunes de
Governo Dilma Rousseff (2011-2016), um caso de
populismo econômico? / Eduardo Nunes de Oliveira. --
2017.

51 f.

Orientador: Sergio Marley Modesto Monteiro.

Trabalho de conclusão de curso (Graduação) --
Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade
de Ciências Econômicas, Curso de Ciências Econômicas,
Porto Alegre, BR-RS, 2017.

1. Populismo. 2. Populismo econômico. 3. Dilma
Rousseff. 4. Nova Matriz Econômica. I. Monteiro,
Sergio Marley Modesto, orient. II. Título.

Elaborada pelo Sistema de Geração Automática de Ficha Catalográfica da UFRGS com os
dados fornecidos pelo autor.

EDUARDO NUNES DE OLIVEIRA

**GOVERNO DILMA ROUSSEFF (2011-2016), UM CASO DE
POPULISMO ECONÔMICO?**

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Economia da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título Bacharel em Ciências Econômicas.

Aprovado em: Porto Alegre, _____ de _____ de 2017.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Sergio Marley Modesto Monteiro – Orientador
UFRGS

Prof. Dr. Pedro Cezar Dutra Fonseca
UFRGS

Prof. Me. Rafael Luís Spengler
UFRGS

Para Laura.

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, meus agradecimentos à minha esposa Laura, pelo amor e companheirismo de tantos anos.

Agradeço também ao meu pai, Iraci, e à minha mãe, Roselaine, pelos princípios transmitidos e pelo apoio e carinho destinados à minha formação educacional.

Ao meu irmão, Marcelo, pela convivência e pelas boas risadas.

À Universidade Federal do Rio Grande do Sul, aos docentes e aos demais servidores públicos desta instituição pelo ensino de qualidade.

Ao professor Sergio Monteiro, pela orientação desta monografia.

Aos colegas da Assessoria de Informação e Gestão da FASE, pelos momentos de trabalho, pelas discussões edificantes e pelo bom convívio.

Aos contribuintes brasileiros que possibilitam a existência desta Universidade pública e gratuita.

“O populismo não resiste ao longo prazo”,
Lucas Llach, economista argentino (FRANCO;
GIAMBIAGI, 2015).

RESUMO

Políticas econômicas expansionistas e intervencionistas têm sido frequentemente utilizadas por governantes que buscam distribuir ganhos rápidos para suas bases de apoio. Entretanto, após um período de aparente sucesso as contradições de tais políticas vêm à tona, findando em grave crise econômica e diversos retrocessos sociais. Analistas exploraram distintos casos ocorridos ao longo do século XX, e batizaram o fenômeno de populismo econômico. A América Latina e o Brasil apresentam vários casos de diferentes tendências políticas e ideológicas. Recentemente lançada pelo governo da presidente Dilma Rousseff (2011-2016), a chamada Nova Matriz Econômica suscitou críticas pelo seu caráter intervencionista e expansionista. Este trabalho ao apoiar-se nesta literatura crítica e ao analisar o desempenho das variáveis macroeconômicas do período busca investigar se a administração Dilma Rousseff pode ser classificada como um caso de populismo econômico. Foram encontradas diversas similaridades entre o governo Dilma Rousseff e o modelo de Dornbusch e Edwards, possibilitando o entendimento desta gestão como um caso de populismo econômico.

Palavras-chave: Populismo. Populismo econômico. Dilma Rousseff. Nova Matriz Econômica.

ABSTRACT

Expansionary and interventionist economic policies have often been used by politicians seeking to distribute prompt gains to their base of supporters. However, after a period of apparent success the contradictions of such policies start to revealed themselves, ending in serious economic crisis and several social setbacks. Analysts have explored distinct cases occurring throughout the twentieth century, and have named the phenomenon as economic populism. Latin America and Brazil present several cases of different political and ideological tendencies. Recently launched by the government of president Dilma Rousseff (2011-2016), the so-called New Economic Matrix has been criticized for its interventionist and expansionist nature. This work, drawing on this critical literature and analyzing the performance of the macroeconomic variables of the period, seeks to investigate wheter the Dilma Rousseff's management can be classified as a case of economic populism. Several similarities were found between the Dilma Rousseff's government and the Dornbusch and Edwards model, making it possible to understand this management as a case of economic populism.

Keywords: Populism. Economic populism. Dilma Rousseff. New Economic Matrix.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Gráfico 1 - Apoio a partidos populistas ao longo do tempo em países com pelo menos um partido populista	12
Gráfico 2 - Padrões contrastantes de populismo na Europa e na América Latina.....	15
Quadro 1 - Classificação de governos latino-americanos de acordo com as tendências populistas	20
Gráfico 3 - Taxa Selic, inflação acumulada em 12 meses e expectativa de inflação para os próximos 12 meses (%)	33
Gráfico 4 - Juros reais e inflação acumulada em 12 meses (%).....	34
Gráfico 5 - IPCA, preços monitorados e preços dos itens livres, acumulados em 12 meses (%)	34
Gráfico 6 - IPCA geral e IPCA da energia elétrica, acumulados em 12 meses (%).....	35
Gráfico 7 - Saldo das operações de crédito por tipo de instituição financeira, em relação ao PIB (%).....	36
Gráfico 8 - Resultados primário e nominal do setor público consolidado, em relação ao PIB (%)	37
Gráfico 9 - Fatores condicionantes da dívida líquida do setor público consolidado, em relação ao PIB (%)	37
Gráfico 10 - Dívidas bruta e líquida do governo geral, em relação ao PIB (%)	38
Gráfico 11 - Taxa acumulada ao longo do ano da variação do PIB (em relação ao mesmo período do ano anterior) (%)	39
Gráfico 12 - Taxas acumuladas ao longo do ano da variação do consumo das famílias e das importações (em relação ao mesmo período do ano anterior) (%).....	40
Gráfico 13 - Variação de estoque, ref. 2010 - IPCA, 2017 T3=1,0 - R\$ (milhões)	40
Gráfico 14 - Produto potencial, PIB efetivo e hiato do produto (eixo da direita)	41
Gráfico 15 - Taxas de desocupação da população economicamente ativa do Brasil (%)	42
Gráfico 16 - Rendimento médio real do trabalho principal, habitualmente recebido por mês (R\$).....	43
Gráfico 17 - Reservas internacionais, conceito liquidez, total mensal (US\$ milhões)	44
Gráfico 18 - Balanço de pagamentos, saldo trimestral US\$ (milhões)	44
Gráfico 19 - Índice das taxas de câmbio (junho/1994: índice = 100)	45

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	10
2	POPULISMO POLÍTICO E POPULISMO ECONÔMICO: CONCEITUAÇÕES E CASOS HISTÓRICOS	12
2.1	POPULISMO: CONCEITUAÇÕES	13
2.2	POPULISMO ECONÔMICO	16
2.3	POPULISMO NA AMÉRICA LATINA.....	18
2.4	POPULISMO NO BRASIL.....	21
3	O MODELO DE POPULISMO ECONÔMICO DE DORNBUSCH E EDWARDS	24
3.1	AS FASES DO CICLO POPULISTA	24
3.2	MODELO FORMAL DA MACROECONOMIA POPULISTA	25
4	POPULISMO ECONÔMICO NO GOVERNO DILMA ROUSSEFF.....	29
4.1	A NOVA MATRIZ ECÔNOMICA	29
4.2	AS VARIÁVEIS MACROECONÔMICAS.....	32
4.2.1	Política monetária e inflação.....	32
4.2.2	Política fiscal.....	36
4.2.3	Crescimento do PIB, estoques e o hiato do produto	38
4.2.4	Emprego e renda.....	41
4.2.5	Setor externo	43
4.3	UMA PROPOSTA DE IDENTIFICAÇÃO DAS FASES DO CICLO POPULISTA .	45
5	CONCLUSÃO	48
	REFERÊNCIAS.....	49

1 INTRODUÇÃO

Um tema em voga atualmente é a ressurgência do fenômeno populista ao redor do mundo. Vitórias eleitorais recentes, ou ao menos bons desempenhos, de políticos que prometem combater as “elites”, nacionais ou estrangeiras, e defender os interesses das classes trabalhadoras, ou do “povo”, têm feito o termo aparecer com frequência nos debates. Exemplos brotam nos Estados Unidos, Europa e América Latina. A América Latina, em especial, parece possuir predisposição ao fenômeno e tem diversos casos apontados ao longo de sua história: os governos de Juan Perón, Getúlio Vargas, Salvador Allende, Alan García e Hugo Chávez são alguns exemplos frequentemente citados por analistas.

Apesar das diferenças regionais e peculiaridades de cada caso, há aspectos em comum a essas experiências: o líder populista promete ganhos imediatos à sua base de apoio. Para tanto, o governante concentra poder político no Executivo federal e faz uso de uma política econômica expansionista: aumento dos gastos públicos, dos salários, e da oferta de moeda (ou redução dos juros básicos). Controles de preços e grandes intervenções no setor privado são comuns. Os ganhos, porém, são momentâneos, pois as incoerências das políticas logo afloram, culminando em grave crise econômica. O bem-estar dos trabalhadores cai para níveis inferiores aos existentes antes das políticas populistas serem lançadas.

No Brasil há grande debate e controvérsia sobre a existência de experiências populistas ocorridas durante o século XX: indo de populismo de esquerda (Getúlio Vargas, João Goulart, Leonel Brizola), até ao populismo de direita (Ademar de Barros, Jânio Quadros). Um caso recente parece reunir os elementos econômicos típicos de um episódio populista: o governo Dilma Rousseff (2011-2016). Ao lançar a Nova Matriz Econômica (NME) em 2011, com forte redução dos juros, controles sobre a taxa de câmbio e desonerações tributárias como pontos principais, o governo pretendia elevar o crescimento econômico e a distribuição de renda. Por algum tempo as políticas surtiram efeito: a taxa de desemprego caiu para os níveis mais baixos da série histórica (iniciada em 2001), e o governo atingiu elevada aprovação popular. Entretanto, resultados macroeconômicos decepcionantes surgiram logo após a reeleição: em 2015, o PIB per capita era menor que o de 2011, a inflação atingiu 10,7% (em jan. /2016), o superávit primário transformou-se em déficit ao final de 2014, e houve forte aumento do desemprego. As tentativas de estabilização econômica em 2015 mostraram-se contraditórias e insuficientes, e a crise aprofundou-se até o afastamento da presidente em maio de 2016 e sua queda definitiva em agosto do mesmo ano.

Estudos apontam a utilização de políticas expansionistas na administração Dilma Rousseff. Giambiagi (2016) mostra que a partir de 2011, o governo faz uso destas políticas em vez de seguir uma agenda econômica convencional. Barbosa Filho e Pessôa (2014) listam as políticas expansionistas e intervencionistas – que compõem a NME – utilizadas pelo governo central desde 2009, final do governo Lula, e intensificadas a partir de 2011 (Pessôa, 2016). Barbosa Filho (2017) defende que essas políticas foram a causa da crise econômica enfrentada pelo Brasil no período 2014-2017. Matos (2016) entende que a desaceleração da economia brasileira é fruto predominantemente de causas domésticas, e não externas. Mesquita (2014) aponta similaridades entre o modelo de populismo macroeconômico e o governo Dilma Rousseff.

Apesar das contribuições acima elencadas, há necessidade de estudos aprofundados sobre o governo Dilma Rousseff para verificar se ele encaixa-se razoavelmente no conceito de populismo econômico, ou trata-se apenas de um falso-positivo. A monografia justifica-se ao contribuir para uma melhor compreensão e classificação do período. Ela vai ao encontro do defendido por Dornbusch e Edwards (1990, p. 248): “Pensamos que só na medida em que a mecânica da macroeconomia dos programas populistas seja plenamente compreendida, essas políticas deixarão de ser populares entre os políticos”.

A monografia, portanto, tem como objetivo principal verificar se a administração Dilma Rousseff pode ser classificada como populista, conforme o conceito de populismo econômico definido por Dornbusch e Edwards (1990). A monografia trabalhará com a hipótese de que o governo Dilma Rousseff possui as características elementares e deste modo pode ser classificado como um caso de populismo econômico. Como objetivo secundário, buscar-se-á identificar as 4 fases descritas pelos autores no modelo. Para tanto, serão analisadas de forma descritiva a política econômica adotada pela presidência de Dilma Rousseff a partir de 2011, o desempenho das principais variáveis macroeconômicas durante seu mandato, e a comparação com o previsto pelo modelo.

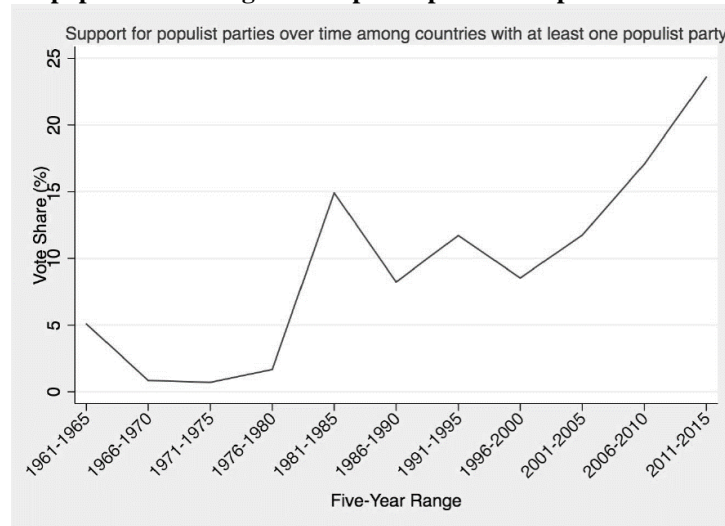
Além desta introdução, o trabalho é composto por três capítulos e uma conclusão. O primeiro capítulo revisa a discussão sobre os populismos político e econômico, e suas ocorrências na América Latina e Brasil. No segundo capítulo é apresentado o modelo de populismo econômico de Rudiger Dornbusch e Sebastian Edwards. No terceiro capítulo, realiza-se a análise das variáveis macroeconômicas do governo Dilma Rousseff, o cotejo destas com o modelo, assim como uma proposta de identificação das quatro fases do ciclo populista.

2 POPULISMO POLÍTICO E POPULISMO ECONÔMICO: CONCEITUAÇÕES E CASOS HISTÓRICOS

Os estudos sobre o populismo apontam que se trata de um fenômeno fruto da era moderna. Surgido ao final do século XIX nos Estados Unidos e na Rússia, o populismo vem no encalço do processo de expansão dos regimes democráticos ao redor do planeta (MUDDE; KALTWASSER, 2017). Ele surge com diferentes graus de intensidade e assume diversas facetas político-ideológicas ao longo do tempo. O termo tem sido aplicado a governos, partidos políticos e lideranças tanto de direita, quanto de esquerda, nacionalistas, religiosos e seculares, opositores à imigração, e aos críticos da União Europeia e do Fundo Monetário Internacional, entre outros. A larga aplicação a grupos tão distintos, quase sempre utilizada com conotação pejorativa, levanta debates se o populismo é um conceito bem definido ou apenas um rótulo vago usado para difamar seus integrantes.

De acordo com Rodrik (2017), no início do século XXI constata-se um ressurgimento do populismo em diversos países (ver gráfico 1), destacadamente nos continentes europeu e americano.

Gráfico 1 - Apoio a partidos populistas ao longo do tempo em países com pelo menos um partido populista



Fonte: Rodrik (2017).

Para embasar o desenvolvimento do trabalho, este capítulo versará sobre:

- a) os conceitos de populismo;
- b) a discussão sobre sua variante econômica;
- c) a presença do fenômeno na América Latina;

d) a discussão sobre o populismo no Brasil.

2.1 POPULISMO: CONCEITUAÇÕES

Distintos especialistas têm procurado conceituar o populismo, entender a sua natureza e o porquê da sua recorrência ao longo do tempo. O economista Sebastián Edwards (2011) apresenta uma definição do fenômeno:

[...] movimentos políticos liderados por indivíduos com personalidades fortes e carismáticas, cujo atrativo para as massas se baseia numa retórica inflamada centrada na desigualdade. Seu discurso põe os interesses da ‘gente’ e do ‘povo’ contra os interesses da oligarquia, das corporações, do capital financeiro, do setor empresarial e das companhias estrangeiras.

A retórica utilizada, de viés pró-distribuição de renda, é um dos pilares do populismo, de acordo com Edwards (2011). O populista responsabiliza as oligarquias e o setor privado pela pobreza e pelas desigualdades existentes em seu país. Edwards, porém, entende que para a ocorrência do fenômeno populista também é necessária a implementação de uma política econômica insustentável no longo prazo.

Conniff (2012) destaca que o populismo se caracteriza pela mobilização e fidelização das massas de trabalhadores, realizadas por meio de promessas de reformas, cujo intuito é a melhoria do padrão de vida destes grupos. Ela se daria pelo fortalecimento do aparato estatal, permitindo assim ofertar serviços públicos, redistribuir renda e atingir a soberania nacional. O populista distingue-se pelo constante apelo ao “cidadão comum”, e pelo frequente emprego de discurso nacionalista e de orgulho cultural. Ele aproveita-se da eventual perda de credibilidade das instituições, tais como os partidos políticos, elites empresariais e grupos religiosos, para fortalecer sua posição.

Análise semelhante do fenômeno também é realizada por Drake (2012). O autor destaca três elementos constituidores do populismo: liderança paternalista e personalista, que mobiliza a sociedade de cima para baixo; arranjo multiclassista de caráter urbano; e a defesa de um programa nacional de desenvolvimento, focado na redistribuição de renda e, por vezes, na industrialização.

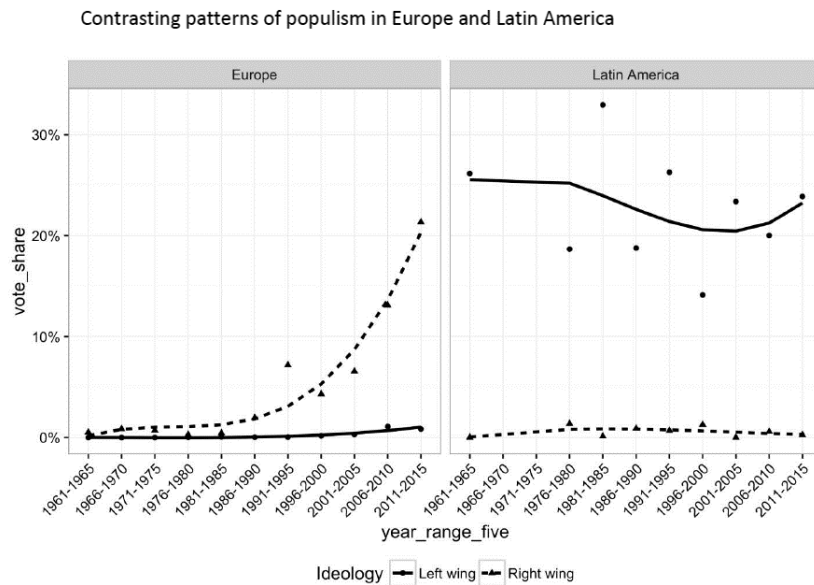
De acordo com Williamson (2009), falta ao populismo coerência às reformas sociais e econômicas defendidas. Resta ao populista a tentativa de manipular o sistema existente para distribuir benefícios aos grupos mais vulneráveis da sociedade em busca de apoio político.

Um dos casos mais antigos estudado é o do partido político estadunidense *People's Party*, também conhecido como partido populista, que existiu entre 1891-1908. O partido reunia agricultores e trabalhadores industriais e criticava fortemente o padrão-ouro e o *establishment* financeiro do país, vistos como deflacionistas. Preocupados com a queda dos preços agrícolas e com a forte imigração para o país, os populistas defendiam a elevação das tarifas de importação, restrições migratórias e a expansão da oferta de moeda e redução dos juros, via implementação do bimetalismo (RODRIK, 2017).

Há controvérsia entre os estudiosos do tema sobre a contribuição dos movimentos populistas para a democracia (MUDDE; KALTWASSER, 2017). O grande ponto de disputa entre as diversas concepções é o papel das instituições. Os teóricos da abordagem “agência popular” destacam que esse tipo de engajamento social visa à construção de uma democracia comunitária, e o consideram uma forma positiva de mobilização. A abordagem dos cientistas políticos Ernesto Laclau e Chantal Mouffe também vê o populismo como positivo devido à sua “natureza emancipadora”, permitindo a segmentos excluídos pela democracia liberal (representativa) participarem do processo político. Este enfoque assevera que a existência do conflito na esfera pública permite rumar para uma democracia direta.

Já as abordagens críticas ao populismo denunciam a forma como líderes governam apoiando-se diretamente em suas bases sociais, agindo de maneira discricionária e esquivando-se da intermediação das instituições. Castro e Ronci (1991) destacam que o líder populista busca atingir e manter poder político por meio de instrumentos econômicos e não econômicos. Por instrumentos não econômicos entende-se a concentração de poder institucional nas mãos do governante. O populista rejeita limitações à sua atuação e não aceita os pesos e contrapesos característicos de uma República. Segundo os autores, o populismo aproveita-se de um sistema político frágil e instável, e de um sentimento social de descontentamento. Tal sentimento pode ser ocasionado por rápidas transformações socioeconômicas, longos períodos recessivos ou por uma elevada concentração de renda e riqueza. Manobrando neste cenário, o populista busca ocupar todos os vácuos políticos, concentrando poder até desaguar no autoritarismo.

A forma que a experiência populista assume, assim como a sua intensidade, depende do contexto socioeconômico de cada região e país. O gráfico 2 apresenta os padrões dos fenômenos populistas da Europa e da América Latina nas últimas décadas.

Gráfico 2 - Padrões contrastantes de populismo na Europa e na América Latina

Fonte: Rodrik (2017).

Rodrik (2017) destaca que o populismo no continente europeu, ascendente nas últimas décadas, possui um padrão predominantemente de direita: preocupa-se com questões migratórias e com o papel da União Europeia (UE) sobre questões domésticas. Destaque para o partido britânico *UK Independence Party* (UKIP), o polonês Lei e Justiça, o austríaco Partido da Liberdade, e a Frente Nacional francesa. Há exceções. Como casos destoantes do padrão europeu estão os partidos Podemos da Espanha e *Syriza* da Grécia, que possuem feições de esquerda, e que ascenderam na esteira das crises econômicas de seus países e do papel desempenhado pelas instituições da UE, denunciadas como “interventoras tecnocráticas” em assuntos internos.

A América Latina, por sua vez, possui padrão constante, sendo dominada pelo populismo de esquerda. Apoia-se nas críticas às elevadas iniquidades sociais e econômicas presentes no continente. Os mandatos do argentino Juan Perón, do chileno Salvador Allende, e do peruano Allan García são considerados casos clássicos. Recentemente, os governos integrantes da Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América (ALBA), como a Venezuela, receberam a alcunha. Já nos Estados Unidos, os grandes fluxos imigratórios, assim como a elevação da desigualdade de renda originaram recentemente populismos de dois tipos: o do nativista Donald Trump e do socialista Bernie Sanders.

Como apresentado anteriormente, o populismo se apresenta de diversas formas a depender da realidade de cada país. Isso se deve à sua “maleabilidade”. Conforme Mudde e

Kaltwasser (2017), o populismo é uma *thin-centred ideology*¹, uma ideologia que não se propõe a responder todas as questões socioeconômicas existentes. Isso lhe permite surgir acoplada a outras ideologias, como o nacionalismo ou o socialismo, por exemplo. Cada país ou região, portanto, fornece uma ideologia apropriada para funcionar como escada para a ascensão populista. Os populistas aproveitam as clivagens econômicas e/ou socioculturais específicas de cada sociedade para separá-la em dois campos homogêneos e antagônicos: o “povo”, composto por pessoas comuns que possuem uma identidade compartilhada, e a “elite”, frequentemente apresentada como corrupta e indiferente aos verdadeiros interesses da vontade popular. Esta elite, que constitui o *establishment* econômico e político, trabalharia para impedir mudanças sociais profundas. Na América Latina, ela seria pró-Estados Unidos, contrária à Industrialização por Substituição de Importações, e apoiadora do Consenso de Washington.

2.2 POPULISMO ECONÔMICO

Além das questões políticas e institucionais, os governos populistas também fazem uso de elementos econômicos. O uso de instrumentos dessa espécie e seus impactos sobre a atividade econômica dos países ficaram conhecidos como “populismo econômico”. Especialistas têm procurado definir esta face do fenômeno, muito presente nas experiências latino-americanas.

Kaufman e Stallings (1991, p. 16) enfatizam que o populismo faz uso de “um conjunto de medidas de *política econômica* que buscam atingir *metas políticas* específicas” (grifo nosso). As metas políticas são isolar os grupos da elite econômica e angariar apoio junto aos trabalhadores organizados e à baixa classe média, assim como de empresários voltados para o mercado interno. Os instrumentos utilizados envolvem a expansão dos gastos públicos para elevar a demanda interna, aumentos nominais dos salários e controle de preços para promover a redistribuição de renda, assim como controles cambiais com objetivo de aumentar os salários e lucros nos setores de bens não comercializáveis.

Dornbusch e Edwards (1990, p. 247) apontam que essas políticas são lançadas num contexto de baixo crescimento econômico e elevada desigualdade social. Este cenário gera grande apoio para mudanças radicais na política econômica. Os autores definiram o populismo macroeconômico como:

¹ Termo de difícil tradução para o português. *Thin* pode ser traduzido como fino ou delgado, em oposição a ideologias robustas ou “completas” como o socialismo, o fascismo e o liberalismo, por exemplo.

[...] uma perspectiva política de condução econômica, que enfatiza o crescimento econômico e a redistribuição de renda em detrimento dos riscos de inflação e déficit fiscal, das restrições externas e da reação dos agentes econômicos a agressivas políticas de não-mercado.

As políticas de estabilização realizadas em anos anteriores abrem espaço para políticas expansionistas: o acúmulo de reservas internacionais e a existência de capacidade ociosa na indústria permitem, no curto prazo, crescimento real dos salários e da economia em ritmo acelerado (DORNBUSCH; EDWARDS, 1990). Os líderes populistas menosprezam os riscos de inflação e de déficit fiscal, vistos como exagerados, ou mesmo, infundados. Estes riscos são pequenos, defendem, porque há redução de custos no longo prazo, oriunda do crescimento econômico e dos ganhos de escala. No limite é sempre possível fazer uso de controle de preços e espremer as margens de lucros das empresas. O populista prescreve uma política de reativação do crescimento, redistribuição de renda e reestruturação da economia.

No referido artigo, Dornbusch e Edwards apresentam o modelo de ciclo populista e o aplicam em dois casos emblemáticos da história latino-americana: as presidências do chileno Salvador Allende (1970-1973) e do peruano Alan García (1985-1990). O modelo será exposto detalhadamente em capítulo próprio.

Em outra linha de análise, Sachs (1991) propõe a política cambial como ponto central. Ela funciona como árbitro entre os ganhos dos dois setores dominantes das economias latino-americanas: o setor exportador de bens primários e o setor de serviços e manufaturas não comercializáveis internacionalmente. A valorização cambial gera ganhos salariais para os trabalhadores do setor urbano-industrial, mas provoca perdas para o setor exportador, que vê seus lucros caírem. Junto à esta valorização cambial, o governo expande a oferta de moeda, com a conseqüente redução dos juros, e incentiva o aumento da demanda por bens não-comercializáveis internacionalmente. O aumento das importações provocado pela valorização cambial e pelos expansionismos monetário e fiscal, associado à perda de dinamismo do setor exportador gera crises de balanços de pagamentos, forçando o governo a desvalorizar a moeda nacional. Esta desvalorização impacta negativamente os salários reais e a demanda agregada. O setor exportador por sua vez é beneficiado e passa a puxar a recuperação econômica. Caso as políticas expansionistas sigam sendo praticadas, a inflação acelerar-se-á fortemente. O populista, então, lançará mão de controles cambiais e de preços, o que só alimentarão a escassez de produtos e o surgimento do mercado negro.

A análise de Díaz-Alejandro (1991)² apresenta um roteiro parecido: o governo utiliza políticas fiscal, monetárias, cambial e de rendas para estimular o crescimento econômico. Aumentos salariais e dos gastos públicos estimulam o consumo. Em vez de financiar os gastos com aumento da tributação, o governo utiliza emissão monetária. A inflação decorrente dessas políticas é combatida por meio de controles de preços e de câmbio. Estas medidas, entretanto, só aumentam as inconsistências econômicas, que logo se agravam: queima de reservas, empréstimos externos impagáveis, altíssimo déficits públicos e crise no balanço de pagamentos. O cenário externo, inclusive com pressões políticas diretas sobre o governo populista, pode agravar a crise gerada domesticamente. O colapso força mudanças de governo e a implementação de planos de estabilização.

Fica evidente que as explicações acima possuem pontos de contato. Fonseca (2011) encontra um núcleo duro das formulações sobre o ciclo populista. As medidas expansionistas (sejam elas frutos de populismo salarial, fiscal e/ou cambial) são utilizadas na primeira fase com o objetivo de possibilitar uma “virada” pró-crescimento. Fonseca destaca a necessidade de, além dos resultados propriamente ditos das medidas, analisar também a intencionalidade dos governantes, exposta por meio de discursos e pronunciamentos públicos.

2.3 POPULISMO NA AMÉRICA LATINA

A América Latina é a região onde a tradição populista mais se destaca e a que possui maior duração (MUDDE; KALTWASSER, 2017). Isto ocorre, segundo os autores, devido à alta concentração de poder político e riqueza econômica numa pequena minoria (as chamadas “oligarquias”), o que torna apelativo o discurso contrário às elites nacionais. Os autores distinguem três ondas populistas no continente:

- a) Período pós-crise de 1929 até final dos anos 1960: os populistas apoiaram-se na nova massa de trabalhadores que migrou do campo para as cidades, e que demandava direitos políticos e sociais. As críticas atingiam os grupos político-empresarias contrárias à ISI. Exemplos desta onda: Juan Perón, Getúlio Vargas e o equatoriano Velasco Ibarra.
- b) Início dos anos 1990: de corte neoliberal, responsabilizou a classe política e o inchaço do Estado como culpados pelas crises e pelo atraso socioeconômico.

² O artigo original foi publicado uma década antes, em 1981. É, portanto, o mais antigo dos trabalhos examinados.

Exemplos: presidências de Fernando Collor de Mello, do argentino Carlos Menem e do peruano Alberto Fujimori.

- c) De 1998 em diante: de corte socialista. Iniciou com a eleição de Hugo Chávez na Venezuela e se espalhou para outros países com os governos de Evo Morales na Bolívia, Rafael Correa no Equador e de Daniel Ortega na Nicarágua. Crítica do sistema político, visto como “fraudulento”, promoveu assembleias constituintes e adotou formas de democracia direta.

Um desenho institucional que possibilite concentração excessiva de poder nas mãos do presidente é uma das causas do ressurgimento do populismo na América Latina, segundo Edwards (2011). Demasiada discricionariedade está associada a políticas públicas de baixa qualidade: há aprovação de leis que ferem direitos de propriedade, fechamento do país para o comércio internacional e intervenções no setor privado. Edwards (2011) escreve:

Em países onde o poder executivo é limitado e o Congresso é um ramo equiparável do governo, é muito mais difícil para os líderes populistas embarcarem em mudanças profundas que terão efeitos positivos no curto prazo, mas que gerarão custos, na forma de inflação, desemprego e estagnação no longo prazo.

A elevada desigualdade social é uma das causas para a fragilidade institucional dos países da América Latina, segundo Sachs (1991). Esta fragilidade provoca instabilidade política e mudanças frequentes de governo. Os países do continente mostram-se incapazes de resolver seus conflitos distributivos. Enquanto o ativismo sindical rejeita medidas de austeridade fiscal e pressiona por políticas redistributivas fortes, as elites econômicas resistem ao aumento de tributação sobre seu patrimônio. Esse contexto de conflitos setoriais e de classes, acaba por incentivar o encurtamento do horizonte das políticas públicas: há forte crescimento dos gastos públicos e expansão monetária no curto-prazo. Como consequência, há carência de memória institucional. Torna-se comum o “recomeçar do zero” a cada mudança governamental.

Sachs vê este padrão nos governos Allende e García, assim como no do argentino Juan Perón (1946-1955) e do brasileiro José Sarney (1985-1990), quando do lançamento do Plano Cruzado. Todos governos tinham bases urbanas com foco na redistribuição de renda e possuíram as fases previstas por seu modelo: primeiro, alta de salários e crescimento econômico, seguida de inflação elevada, diminuição dos salários e queda do PIB. Enfrentaram perdas nas reservas internacionais como consequências de suas políticas e terminaram com colapso cambial e crise do balanço de pagamentos.

Kaufman e Stallings (1991, p. 18-19) também entendem que a forte concentração de renda e de ativos, bem como a aguda diferença entre os setores exportador (dominado por oligarquias rurais) e o urbano-industrial moldam as instituições dos países latino-americanos de forma a facilitar o surgimento e o ressurgimento do populismo. Os autores propõem:

Nossa hipótese principal é que o populismo está enraizado nas disputas políticas distributivas, que têm caracterizado a América Latina desde o começo do século. Embora tais disputas distributivas sejam ubíquas na região, variações nos arranjos institucionais entre os países e períodos de tempo determinam a extensão na qual elas serão expressas por meio de políticas populistas.

A concentração de renda e de ativos pressiona os *policy makers* a lançarem medidas redistributivas. O perfil institucional de cada país tem grande influência em determinar o grau de intensidade das políticas populistas (ver comparação no quadro 1), assim como a sua frequência. Na formação dos perfis institucionais estão, segundo os autores, o sistema partidário (quanto mais excludente e fragmentado, mais propenso ao populismo o país se torna), e os regimes políticos (ditaduras que implantaram duros ajustes ortodoxos podem afrouxar suas políticas econômicas no final do regime para angariar apoio; países em transição para democracia possuem inúmeras demandas sociais reprimidas, incentivando o novo governante a adotar medidas bruscas pró-distribuição).

Quadro 1 - Classificação de governos latino-americanos de acordo com as tendências populistas

Governo	Objetivos Políticos			Política Econômica		
	Base Trabalhista	Aliança Empresarial	Anti-Oligarquia e Capital Estrangeiro	Déficits Fiscais	Aumentos Salariais / Controle de Preços	Taxa de Câmbio Sobrevalorizada
Allende (1970-73)	xx	x	xx	xx	xx	xx
Perón (1973-76)	xx	x	x	xx	xx	xx
García (1985-90)	xx	x	xx	x	xx	xx
Sarney (1985-90)	x	xx	x	xx	xx	x
Echeverría (1970-76)	x	xx	0	x	x	xx
Pérez (1974-79)	x	xx	0	x	x	xx

Fonte: Adaptado de Kaufman e Stallings (1991, p. 17).

Nota: xx = muito alto/importante; x = moderadamente alto/importante; 0 = sem importância.

Os registros representam o pico do populismo durante cada mandato presidencial.

Como exposto, é bastante aceita entre os estudiosos do tema a hipótese de que as elevadas desigualdades socioeconômicas presentes na América Latina propiciam o surgimento de lideranças políticas que fazem uso de práticas populistas. Quanto mais desigual um país, maiores as probabilidades de elas ocorrerem. Embora diversos autores considerem meritória a

preocupação com a redução das desigualdades, as políticas populistas deixam os grupos sociais em situação pior daquela existente antes da implementação de tais políticas. Cardoso e Helwege (1991) numa interpretação bastante crítica, afirmam que os políticos populistas sequer buscam melhorar as condições de vida dos mais pobres. O populismo centraria suas ações nos grupos urbanos-industriais, e não nos habitantes das zonas rurais, locais onde a pobreza é mais intensa. A recessão e inflação oriundas do fim do ciclo populista prejudicam de maneira mais profunda as camadas mais modestas da sociedade, o que amplia em vez de reduzir, as disparidades socioeconômicas.

2.4 POPULISMO NO BRASIL

As pesquisadoras Cardoso e Helwege (1991, p. 46) ao analisar de forma mais ampla os casos latino-americanos identificaram dois grandes momentos: o do “populismo clássico” e o do “novo populismo econômico”. O novo populismo econômico é conceituado, como visto anteriormente, pelas contribuições de Dornbusch e Edwards (1990) e de Sachs (1991). Já o populismo clássico, segundo as autoras:

[...] favorece o ativismo governamental comprometido com forte papel em determinar preços, em proteger os trabalhadores e seus salários, em políticas de alimentos baratos, na propriedade estatal de indústrias chave, na alocação de crédito a taxas de juros baixas, e no favorecimento a indústrias privadas.

Nota-se por esta definição, que o populismo clássico é enxergado como sinônimo da Industrialização por Substituição de Importações. Segundo as autoras, o protecionismo e a industrialização forçada deste modelo falharam em elevar a produtividade da economia e em distribuir renda. Amparadas nessa interpretação, examinam a história econômica brasileira, e ao depararem-se com diversos episódios, questionam: Brasil, populismo sem fim?

Tomando como ponto de partida para o início da “era populista” o final da ditadura varguista, as autoras destacam o deslocamento gradual de Getúlio Vargas em direção à base de trabalhadores urbanos-industriais, com as criações da legislação trabalhista, do salário mínimo e da fundação do Partido Trabalhista Brasileiro (PTB). Ao longo dos 20 anos seguintes, o PTB radicalizaria suas posições pró-distribuição de renda e propriedade até o golpe militar de 1964. As autoras destacam a dificuldade de sucessivos governantes (do próprio Vargas em 1954, de Juscelino Kubitschek em 1958, e de João Goulart em 1964) em implementar políticas recessivas de ajuste. O governo militar, que toma o poder em 1964, consegue implementar tais políticas,

mas mantém o compromisso com a industrialização acelerada. O regime, porém, teria dificuldades em executar medidas de ajuste em 1973 e 1979, anos de fortes aumentos do preço do petróleo. Outro momento ocorreu no governo José Sarney, que tenta com o plano Cruzado conter a inflação sem realizar controle das contas públicas. Este governo, destacam, se encaixa no conceito de novo populismo econômico. As autoras ainda levantam o questionamento se a classificação também é válida para o governo do então recém-eleito Fernando Collor de Mello, político que combinou discurso de forte retórica populista com propostas liberais.

Trabalho semelhante foi realizado por Castro e Ronci (1991). Em “Sessenta Anos de Populismo”, os autores estabelecem o populismo como condutor da história econômica brasileira durante maior parte do século XX. A centralização de poder econômico iniciada por Vargas nos anos 1930 dura até à década de 1980, quando o modelo intervencionista entra em colapso. Castro e Ronci destacam que apesar de Vargas poder ser classificado como um líder populista, pelo uso de instrumentos não-econômicos para concentrar poder no Executivo, ele compreendia os limites do populismo e prezava pela estabilidade macroeconômica. Fonseca (2011) ao analisar o segundo governo de Getúlio Vargas (1951-1954), corrobora a tese de que ele não era adepto do populismo econômico. Ao voltar à Presidência, Vargas se propõe a adotar a fórmula “Campos Sales – Rodrigues Alves”, iniciando o governo com políticas de estabilização, que possibilitariam a retomada do crescimento econômico num segundo momento. Medidas consideradas populistas só seriam implementadas no final do mandato, em meio à gravíssima crise política.

O herdeiro político de Vargas, o trabalhista gaúcho João Goulart, é nome frequentemente associado ao populismo. Mesquita (2014b) destaca que apesar de pontos em comum com o modelo de populismo econômico de Dornbusch e Edwards, como a preferência pelo crescimento econômico e a falta de preocupação com a estabilidade, não é possível classificar o governo deste modo. Faltam, segundo o autor, tanto as condições iniciais (ajuste prévio), quanto uma política clara de redistribuição de renda. A inflexão pró-crescimento da política econômica não ocorre, porque não havia espaço para tanto. Há apenas uma contínua deterioração do que Mesquita chama de “macroeconomia do homem cordial”, onde os sucessivos governantes são incapazes de descrever à população as escolhas a serem enfrentadas.

Nos trinta anos seguintes após o suicídio de Vargas, mantiveram-se as tendências à centralização de poder político e ao intervencionismo econômico (CASTRO; RONCI, 1991). Houve apenas 3 interlúdios, quando foram implementadas políticas de cunho ortodoxo e liberal: agosto/1954-abril/1955, com o ministro da Fazenda Eugênio Gudin; abril/1964-março/1967, com a dupla Otávio Bulhões e Roberto Campos comandando a política econômica; e o triênio

recessivo (1981-1983) comandado por Delfim Netto. Apesar das reformas e medidas introduzidas nos interlúdios, elas não foram suficientes para reverter a natureza do modelo intervencionista. O modelo chegaria ao seu limite no governo Sarney: as tentativas de salvar o modelo só provocaram consequências cada vez mais negativas para a economia brasileira, com a explosão da inflação e com a crise da dívida externa. Castro e Ronci entendiam que o populismo se tornara um “fenômeno envelhecido” no Brasil, e que as contradições econômicas existentes acabariam por abrir espaço para o predomínio do liberalismo. Os anos 1990 (década de reformas liberalizantes, privatizações e abertura comercial), e até mesmo a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva em 2002, que lançou a “Carta ao Povo Brasileiro” comprometendo-se a seguir a linha macroeconômica do segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso, pareciam dar razão à conclusão dos autores.

3 O MODELO DE POPULISMO ECONÔMICO DE DORNBUSCH E EDWARDS

Neste capítulo será apresentado detalhadamente o modelo de populismo econômico de Rudiger Dornbusch e Sebastián Edwards. Exposto no artigo “*Macroeconomic Populism*”, de 1990, o modelo diferencia-se das demais definições por apresentar uma modelagem formalizada das relações entre as variáveis macroeconômicas e a elevada inflação característica das experiências populistas. O artigo tornou-se referência sobre o tema e seu modelo foi aplicado em diversos estudos de casos da América Latina. O livro “*Macroeconomic Populism in Latin America*”, de 1991, organizado pelos próprios Dornbusch e Edwards, compila artigos de vários autores sobre episódios ocorridos na Argentina (1973-1976), Chile (1970-1973), México (1970-1982), Peru (1985-1990), e Nicarágua (1979-1989).

A maior robustez formal, comparada a dos demais existentes, e o considerável histórico de aplicações a casos latino-americanos justificam a escolha do modelo de Dornbusch e Edwards para verificar se o governo Dilma Rousseff pode ser classificado como populista. Este capítulo está dividido em duas seções: a primeira, descreve as quatro fases do ciclo populista; a segunda, exhibe o modelo formal e suas previsões.

3.1 AS FASES DO CICLO POPULISTA

Dornbusch e Edwards (1990) dividem o ciclo populista em quatro fases. Na primeira, as políticas expansionistas lançadas pelo novo governo induzem o crescimento econômico, o aumento do nível de emprego e dos salários reais. O aumento da demanda derivado do expansionismo é suprido pela diminuição dos estoques e pelo aumento da importação de produtos. Estes dois fatos, juntamente ao controle de preços, impedem que a inflação se torne elevada. O uso de reservas internacionais, ou mesmo a suspensão do pagamento de empréstimos externos, possibilitam o crescimento da importação. Nesta primeira fase há um clima de euforia que ampara politicamente o governo e suas ações econômicas.

A segunda fase caracteriza-se pelo surgimento de estrangulamentos econômicos. Os fatores que sustentavam o forte aumento da demanda não estão mais disponíveis: há escassez de moeda estrangeira e os estoques atingem níveis baixíssimos. Para enfrentar a situação de desequilíbrio, o governo deve permitir reajustes de preços e desvalorizar a moeda, restaurando a competitividade externa. Outras medidas de controles cambiais e de protecionismo também podem ser utilizadas. As tentativas de estabilização mostram-se infrutíferas, pois o governo não consegue controlar a elevação dos gastos públicos e dos salários reais. Como consequência, a

inflação dispara. Os salários, num primeiro momento, acompanham o ritmo de crescimento graças a medidas automáticas de reajuste ou a decretos governamentais. As inconsistências das políticas fazem surgir um mercado negro de produtos e de moeda estrangeira. O déficit fiscal eleva-se devido aos grandes subsídios aos bens de consumo e ao comércio exterior.

Crise econômica generalizada marca a terceira fase do ciclo. Há escassez de produtos e a inflação torna-se elevadíssima. A defasagem cambial existente leva à fuga de capitais do país e à desmonetização da economia. A população protege-se adquirindo moeda estrangeira, geralmente o dólar norte-americano. A contração econômica leva à queda da arrecadação, que juntamente aos subsídios governamentais, deterioram ainda mais as contas públicas. O governo tenta reverter as políticas de subsídios e desvalorizar o câmbio para estabilizar a economia. Os salários reais caem fortemente e a crise econômica torna-se também política. A falência das políticas populistas fica nítida para a sociedade, e os acirramentos políticos terminam frequentemente em troca de governo.

A quarta e última fase é marcada pela implementação de ajustes ortodoxos pelo novo governante, usualmente com auxílio de um programa do Fundo Monetário Internacional. A crise gerada pelas medidas populistas provoca tamanha queda nos salários, que estes caem a níveis abaixo dos existentes antes das implementações destas políticas. Esta queda tende a ser longa devido à fuga de capitais, à descapitalização de setores industriais e ao tombo dos investimentos.

3.2 MODELO FORMAL DA MACROECONOMIA POPULISTA

Nesta seção será apresentado o modelo formal de Dornbusch e Edwards (1990), no qual define-se a relação entre os salários reais, a taxa real de câmbio, a taxa real de juros, o orçamento público e a inflação. Os autores mostram as consequências das políticas de elevação de salários, da expansão creditícia e dos déficits fiscais sobre a inflação e a competitividade do país, até a eclosão de uma crise externa. A gravidade desta crise é determinada pelo nível de reservas internacionais que o país dispõe.

Os autores iniciam o modelo com as definições dos índices de preços, P , e demonstrando as relações entre a taxa real de câmbio, R , os salários reais, w , e o nível de emprego, L .

O índice de preços ao consumidor é composto pelos preços dos bens exportáveis, P_x , pelos dos bens importáveis, P_m , e pelos dos bens não comercializáveis, ou seja, os bens produzidos internamente para consumo doméstico, P_n :

$$P = P_x^x P_m^m P_n^n \quad (1)$$

Os sobrescritos x e m representam as parcelas de bens exportáveis e importáveis no consumo doméstico, respectivamente. A parcela de bens não comercializáveis é dada por $n = 1 - x - m$. Estes bens são produzidos utilizando trabalho doméstico e bens importados. Seu índice de preços é definido como:

$$P_n = aWZS \quad (2)$$

Onde a é o requerimento, por unidade, de trabalho e de bens importados; W é o salário nominal; Z , o lucro definido pelo mark-up; e S , os subsídios. Os subsídios podem ser realizados por meio de transferências direta de dinheiro, ou por meio de financiamentos com taxas negativas de juros.

O índice de preços dos bens exportáveis, por sua vez, é definido pelo produto do preço internacional, P^* , e da taxa de câmbio de exportação, e :

$$P_x = P^* e \quad (3)$$

O preço de importação é dado pelo preço internacional, P^* , pela taxa de câmbio de importação, pela tarifa de importação, T , e pelos parâmetros α e β , que significam, respectivamente, os termos de troca, e a diferença entre as taxas de câmbio de importação e de exportação (caso não haja diferença, β assume valor unitário):

$$P_m = \alpha \beta P^* e T \quad (4)$$

A taxa real de câmbio, R , pode então ser definida como a razão dos salários nominais em relação aos preços dos bens comercializáveis, ponderada pela exportação e importação. A equação informa que a taxa real de câmbio é dada pelo salário nominal em termos de bens exportáveis, ajustadas pelos termos de troca e pela taxa de câmbio, ou tarifas de importação:

$$R = (W / P_x)^{1-\sigma} (W / P_m)^\sigma = (W / P^* e) K^{-\sigma}; K = \alpha \beta T \quad (5)$$

O salário real, w , é a relação entre o salário nominal e o índice de preços ao consumidor:

$$w = W / P = \theta(R, K, ZS) \quad (6)$$

As equações permitem concluir que existe uma relação inversa entre os salários reais e a competitividade da economia. O protecionismo reduz os salários reais, porém eleva a competitividade. Já a redução da margem de lucro ou o uso de subsídios permitem elevar os salários reais sem reduzir a competitividade.

O modelo assume que o nível de emprego, L , é determinado pela lucratividade do setor de bens comercializáveis e pela demanda por trabalho gerada pelo setor de bens não comercializáveis. Este setor é afetado positivamente por k , a parte da renda do trabalho gasta em bens domésticos, e pela expansão creditícia, Q . A expansão do crédito eleva os gastos de empresas privadas e estatais em bens domésticos, e, portanto, também ajuda a elevar o nível de emprego. Estas relações são definidas pelas equações (7) e (7'):

$$L^d = \rho(R) + \gamma k(WL + P_n G + Q)/P_n; \rho' > 0 \quad (7)$$

$$L = \rho(R)/(1 - k/ZS) = L(R, ZS, G, K/W) \quad (7')$$

Pelas equações acima, os subsídios e a redução das margens de lucro permitem ganhos salariais reais, elevando a demanda por bens não comercializáveis e consequentemente afetando positivamente o nível de emprego. Desvalorização cambial e crescimento do gasto governamental, G , também afetam positivamente o nível de emprego da economia.

A aceleração da inflação, por seu lado, é determinada por uma série de fatores: pela inflação de demanda, gerada pela procura por trabalho, L^d , acima do pleno emprego; pelos conflitos derivados de negociações salariais, quando os salários solicitados, w' , são maiores que os salários reais; e pela inflação corretiva derivada pela desvalorização cambial e pela retirada de subsídios. Estas relações podem ser vistas na equação abaixo:

$$\Delta\pi = \cap (L^d - L) + \lambda(w' - w) + \delta\Delta R/R - \phi\Delta S/S \quad (8)$$

Por fim, Dornbusch e Edwards concluem o modelo abordando questões financeiras: o balanço de pagamentos e o orçamento fiscal. O déficit externo possui relação direta com a competitividade (quanto maior a valorização cambial, ou seja, maior o valor de R , maior o déficit) e com a diferença de juros entre os ativos domésticos e estrangeiros, ajustada pela desvalorização antecipada da taxa cambial, v :

$$b = B(R, v); b_1 > 0; b_2 > 0 \quad (9)$$

O déficit fiscal depende dos subsídios, das perdas de moeda estrangeira e da arrecadação via tarifas de importação, e da competitividade (quanto maior R , menor o nível de atividade econômica e de arrecadação tributária):

$$d = D(S, \beta T, R) \quad (10a)$$

O déficit é financiado pela queima de reservas e pela expansão monetária. A criação de moeda depende do balanço externo, d , do orçamento, b , e da expansão do crédito, q , medidas em relação à renda nominal:

$$\dot{M} = (d + b - q)PY \quad (10b)$$

O modelo permite destacar os *trade-offs* existentes ao adotar-se políticas de elevação salariais e de expansionismos fiscal e monetário, com o objetivo de acelerar o crescimento econômico e reduzir o desemprego. Pelo modelo, depreende-se que os salários reais podem ser elevados, ou por valorização real da moeda nacional, ou por uso de subsídios. Entretanto, a valorização real do câmbio depende das restrições externas. Já o uso de subsídios, por sua vez, possui efeito inflacionário. O nível de emprego também pode ser elevado pelo uso de subsídios (do mesmo modo inflacionário), como pela desvalorização cambial. Ao se utilizar a política cambial, há um *trade-off* entre aumentar o nível de emprego e elevar os salários reais. O nível de reservas internacionais determinará o quão intenso este *trade-off* se mostrará. O esgotamento das reservas implicará numa forte aceleração da inflação.

O crescimento da inflação reduz a eficiência da arrecadação tributária e induz o aumento da velocidade de transação da moeda, reduzindo assim a capacidade de o governo financiar seu déficit fiscal com os ganhos proveniente do imposto inflacionário. O agravamento do déficit e sua relação com a inflação torna-se dominante. Este círculo vicioso somente é desfeito com a implementação de programa de estabilização que acabe com o déficit fiscal, promova grande desvalorização cambial e reduza os salários reais.

4 POPULISMO ECONÔMICO NO GOVERNO DILMA ROUSSEFF

A Nova Matriz Econômica, um conjunto de modificações de política econômica implementado pelo governo Dilma Rousseff, é objeto de controvérsias entre especialistas em debates ainda em vigor. Parte desta discussão está exposta na primeira seção deste capítulo. Na segunda seção, apresenta-se o comportamento das variáveis macroeconômicas entre 2011 e o 1º semestre de 2017, e a sua comparação com o ciclo de populismo econômico de Dornbusch e Edwards (1990). Uma proposta de identificação das fases do ciclo está descrita na terceira seção.

4.1 A NOVA MATRIZ ECÔNOMICA

Entre o final do segundo governo Lula e o início do primeiro mandato de Dilma Rousseff, mudanças duradouras na política econômica são percebidas por economistas e demais analistas. O momento exato não é consensual. Em 2008 e 2009, o governo Lula utilizou políticas expansionistas para mitigar os efeitos da crise financeira internacional. Estas políticas seriam novamente utilizadas pelo governo Dilma a partir de 2011 para tentar alavancar o crescimento econômico. Enquanto Giambiagi (2016) demarca bem os dois momentos, Barbosa Filho e Pessôa (2014) enxergam continuidade das políticas, embora reconheçam que estas medidas foram intensificadas a partir de 2011. Este novo regime foi batizado pelo debate público e pela literatura especializada de “Nova Matriz Econômica” (NME).

O primeiro mandato presidencial de Dilma Rousseff iniciou no limiar de uma mudança do estágio de desenvolvimento, segundo Giambiagi (2016): o país encontrou-se com a chamada “armadilha da renda média”. Nela, a simples inclusão de pessoas no mercado de trabalho, o uso de tecnologias importadas e as transformações setoriais (passagem de uma economia rural para industrial, e desta para de serviços) não seriam mais suficientes para sustentar o crescimento econômico. Neste contexto, segundo o autor, o apropriado seria focar em reformas que induziriam à elevação da produtividade e à geração de avanços tecnológicos, que por sua vez permitiriam um novo padrão de crescimento econômico. Reformas para melhorar o ambiente de negócios, a educação básica e a eficiência dos gastos governamentais, e para elevar a poupança e os investimentos públicos. O governo, entretanto, rejeita esta política convencional e repete a fórmula expansionista usada em 2008-2009, priorizando o consumo e as desonerações

tributárias. O “tripé macroeconômico”¹ é alterado com a redução forçada da taxa dos juros e com as intervenções cada vez maiores no câmbio. O conjunto de medidas resulta em inflação elevada e o governo adota o controle de preços (dos combustíveis e da energia elétrica) como paliativo. A atividade econômica cai em 2014-2015, a crise fiscal fica evidente ao público, e a inflação acelera após liberação dos preços controlados.

Giambiagi (2016) destaca que o primeiro mandato de Dilma Rousseff foi marcado por:

[...] uma situação aparentemente paradoxal. Por um lado, uma economia com sinais crescentes de exaustão, baixo dinamismo e incerteza cada vez maior acerca dos seus rumos futuros. Por outro, indicadores de mercado de trabalho ainda bastante positivos, que davam à maioria das pessoas certo sentimento de alheamento em relação à crise.

Após a reeleição, a tentativa de estabilização econômica mostra-se errática, e o novo ministro da Fazenda nomeado não dura um ano no cargo. A implementação de um ajuste macroeconômico consistente só é realizada após o *impeachment* de Dilma Rousseff, sob a presidência de Michel Temer. Nota-se a semelhança do roteiro acima com o ciclo de populismo econômico previsto por Dornbusch e Edwards (1990).

Para Barbosa Filho e Pessôa (2014), as mudanças na política econômica teriam iniciado em 2009, e se caracterizariam pelo desenvolvimento econômico liderado e direcionado pelo Estado. Neste ano, o então ministro da Fazenda Guido Mantega vislumbrou na crise financeira internacional a oportunidade de implementar um novo regime de política econômica². Os autores identificam 13 pontos deste novo regime, quais sejam: administração do câmbio; tolerância à inflação mais elevada; artifícios contábeis e redução dos superávits primários; controles de preços; visão heterodoxa sobre a formação da taxa de juros (possibilitando sua redução “na marra”); crescimento dos financiamentos realizados pelo BNDES e da discricionariedade de suas concessões; protecionismo; desonerações tributárias seletivas; aumento do papel estatal no setor do petróleo; intervenções no setor elétrico; uso dos bancos públicos para forçar redução de juros; desconfiança das privatizações; e imposição de uso de conteúdo nacional. Barbosa Filho e Pessôa entendem que estas medidas desmontaram o tripé macroeconômico vigente até então, reduzindo a previsibilidade e a eficiência econômica: os autores estimaram forte queda da produtividade total dos fatores (principalmente da do capital) nos anos Dilma.

¹ Três pernas que caracterizam a política econômica desde 1999: câmbio flutuante, superávits primário e metas de inflação.

² Para uma análise das convenções de política econômica coexistentes no governo Lula, ver Erber (2011).

Barbosa Filho (2017) credita à NME a crise econômica do período 2014-2017. A Nova Matriz, afirma, é a causa da redução da produtividade e do produto potencial da economia brasileira. Lançada entre 2011 e 2012, a NME encontrou seus limites em 2014, com as reduções do crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) e da taxa de investimentos. Além do esgotamento da NME, a crise fiscal e a liberação dos preços controlados ocorridas em 2015 contribuíram para o cenário recessivo. O autor destaca um dos momentos cruciais da Nova Matriz:

[...] uma das políticas da NME foi a redução da taxa de juros básica da economia em 2012³ em momento de aceleração da taxa de inflação. A mudança na política monetária fez que a taxa de inflação acelerasse (e permanecesse em nível elevado) e reduziu a credibilidade do Banco Central, elevando o custo de combate à inflação. (BARBOSA FILHO, 2017, p.52)

Dado que assumir a intencionalidade publicamente importa⁴ (FONSECA, 2011), e a existência de sinais de que a “virada” na política econômica tenha ocorrido em agosto de 2011, este mês pode ser vislumbrado como ponto de ruptura pró-populismo econômico. Pessôa (2016, p. 49, grifo nosso) escreve:

Finalmente após a eleição da presidente Dilma em 2011 a NME passou a ser política *explícita* oficialmente adotada pelos formuladores da política econômica. Os componentes macroeconômicos da NME apareceram com toda força: redução do superávit primário, forte intervenção no câmbio e intervenção do Executivo na política monetária.

Mesquita (2014) também destaca que no mês de agosto de 2011, o Banco Central do Brasil (BCB) iniciou forte redução dos juros, apesar das inflações corrente e esperada estarem distantes do alvo previsto pelo sistema de metas de inflação. Embora Mantega (2012) tenha argumentado que a partir de 2011 o mundo passava pela segunda fase da crise financeira internacional, numa tentativa de justificar a redução dos juros, Senna (2013) destaca que esta diminuição é uma política adequada para fases *agudas* de uma crise mundial (caso de 2008-2009), e não para uma fase crônica (caso de 2011).

A eclosão da crise financeira internacional, em 2008, diminuiu nos anos seguintes o ritmo de crescimento econômico da grande maioria dos países quando comparado aos anos 2000. Esta década fora bastante benéfica à economia brasileira devido à forte elevação tanto dos preços, quanto da quantidade exportada de *commodities*. Embora reconheçam que a crise

³ O processo de redução da taxa de juros inicia em agosto de 2011 e somente é interrompido em novembro de 2012.

⁴ Entre 2011 e 2012, o governo Dilma Rousseff fez defesa enfática da nova política econômica. Em Mantega (2012), o então ministro da Fazenda expõe as justificativas para a implementação da NME.

mundial tenha contribuído para a desaceleração econômica brasileira, as análises de Barbosa Filho e Pessôa (2014) e de Matos (2016) rejeitam a hipótese de que ela tenha sido o fator preponderante. Barbosa Filho e Pessôa (2014) ressaltam que a desaceleração da economia brasileira entre 2011 e 2014, quando comparada ao período 2003-2010, foi mais intensa do que as ocorridas nas economias mundial e latino-americana. Esta intensidade foi maior apesar da economia brasileira possuir um baixo grau de abertura internacional, em comparação à média da América Latina, e apesar dos termos de troca do primeiro mandato de Dilma Rousseff terem se mantidos superiores a todo o governo Lula. Matos (2016), em estudo econométrico, estima que 29% da desaceleração da economia brasileira ocorrida entre 2011 e 2014 deveu-se a fatores externos. Os fatores domésticos, por sua vez, foram responsáveis por 54% da desaceleração.

Por fim, a possibilidade de que o governo Dilma possa ser um caso de populismo econômico é mencionada por Mesquita (2014). O autor destaca que há pontos em comum com o ciclo previsto por Dornbusch e Edwards (1990): crença que o aquecimento da demanda agregada elevaria lucros, produtividade e investimentos, que por sua vez sustentariam o crescimento do PIB; rejeição às políticas de juros e câmbio vigentes até então; uso de controles de preços e aumento do salário mínimo para promover distribuição de renda. Mesquita, contudo, mostrava dúvidas se o paradigma populista explicava a contento a administração Dilma, visto que alguns elementos previstos pelo ciclo populista não estavam presentes, tais como: baixo crescimento econômico em anos anteriores, ausências da fase inicial de sucesso e de severa crise externa. Ressalta-se, todavia, que os aspectos mais graves sobre a economia viriam à tona em 2015⁵, após o artigo ser escrito.

4.2 AS VARIÁVEIS MACROECONÔMICAS

Nesta seção realiza-se a exposição do desempenho das principais variáveis macroeconômicas durante o governo Dilma Rousseff e o seu cotejo com as descrições do ciclo populista, segundo o modelo de Dornbusch e Edwards (1990).

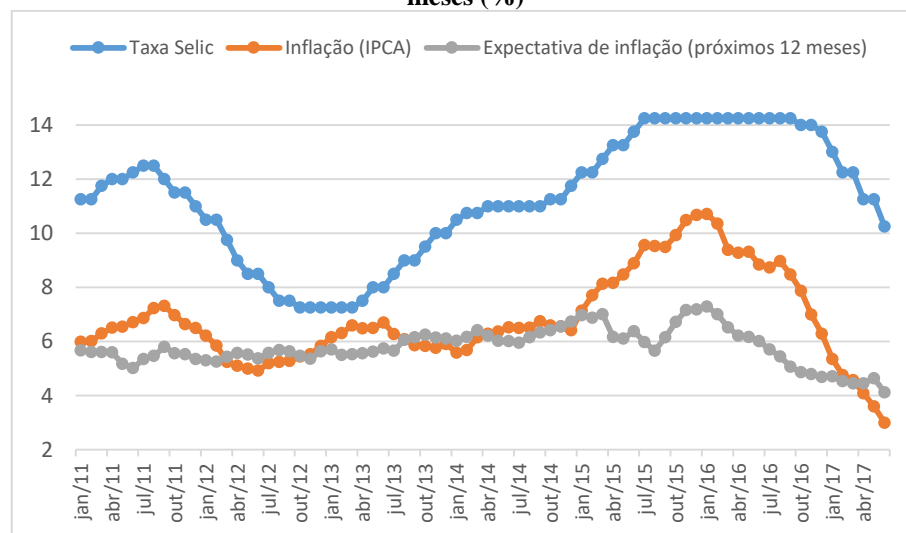
4.2.1 Política monetária e inflação

Em agosto de 2011, o Banco Central do Brasil inicia o processo de redução da taxa Selic, que perdura até outubro de 2012: a taxa cai de 12,5% a.a. até 7,25% a.a., valor mantido

⁵ As contradições econômicas veem à tona no início de 2015, quando os controles de preços e as manobras fiscais são desfeitos.

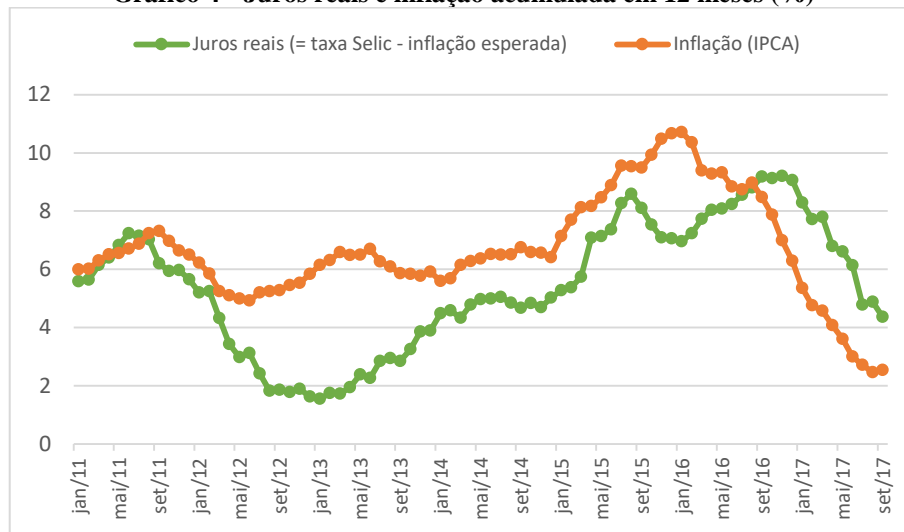
até março de 2013 (ver gráfico 3). Mantega (2012) defende que esta redução, assim como as demais medidas da Nova Matriz Econômica permitiriam fixar “as bases para que o Brasil tenha taxas elevadas de crescimento por muitos anos, melhorando o emprego, a renda e diminuindo as desigualdades que subsistem em nosso país”. Entretanto, esta redução da taxa Selic ocorreu no momento em que a inflação acumulada em 12 meses, calculada pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), encontrava-se em 7,2%, distante, portanto, dos 4,5% a.a. definidos como alvo pelo sistema de metas de inflação. A inflação, inclusive, estava acima do teto de 6,5% a.a. Além disso, a expectativa de inflação para os próximos 12 meses era de 5,5% a.a. A redução gerou forte controvérsia à época, e diversos analistas especularam que o Banco Central havia abandonado a meta, contentando-se em apenas manter a inflação abaixo do teto.

Gráfico 3 - Taxa Selic, inflação acumulada em 12 meses e expectativa de inflação para os próximos 12 meses (%)



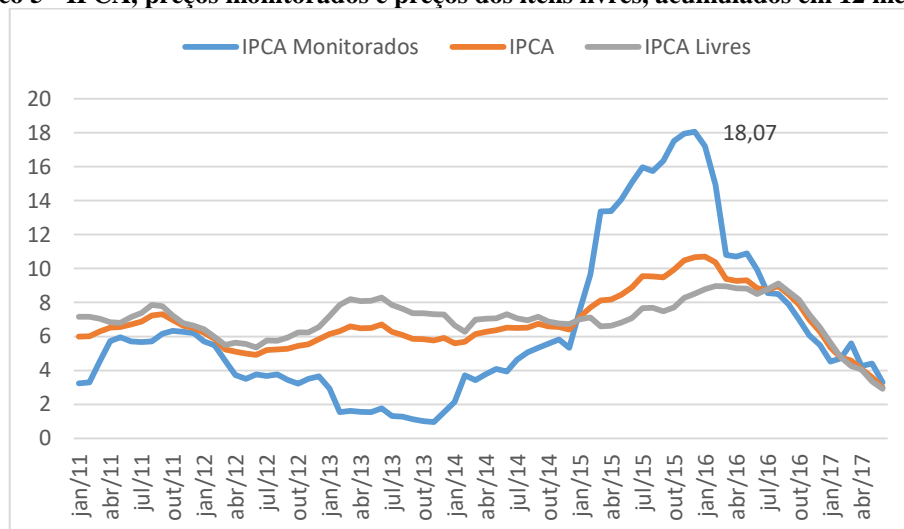
Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados obtidos no Sistema Gerenciador de Séries Temporais (SGS) do BCB.

O processo de redução derrubou os juros reais para aproximadamente 2% a.a. entre meados de 2012 e 2013, valor baixíssimo quando se analisa a série histórica brasileira. O gráfico 4 expõe os comportamentos dos juros reais e do índice de inflação. Nota-se que o IPCA (acumulado em 12 meses) mantém-se por volta dos 6% durante todo o 1º mandato de Dilma Rousseff.

Gráfico 4 - Juros reais e inflação acumulada em 12 meses (%)

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados obtidos no SGS do Banco Central do Brasil.

Os preços administrados puxaram para baixo o índice geral da inflação entre 2012 e 2014 (ver gráfico 5), contribuindo para que o IPCA não fosse ainda maior. Enquanto o IPCA médio entre os anos 2011 e 2014 foi de 6,1% a.a., os preços administrados apresentaram média de apenas 3,8% a.a. Os preços livres, por sua vez, tiveram média de 6,9% a.a. Ao serem corrigidos a partir do 1º trimestre de 2015, os preços administrados deram um salto, chegando a uma taxa acumulada de 18,1% em dezembro. Esta correção contribuiu para elevação do IPCA em 10,7% jan./2016, maior percentual desde o fim de 2003. Após os ajustes tarifários, destacadamente os da energia elétrica, os preços administrados começam a convergir para o IPCA geral em 2016.

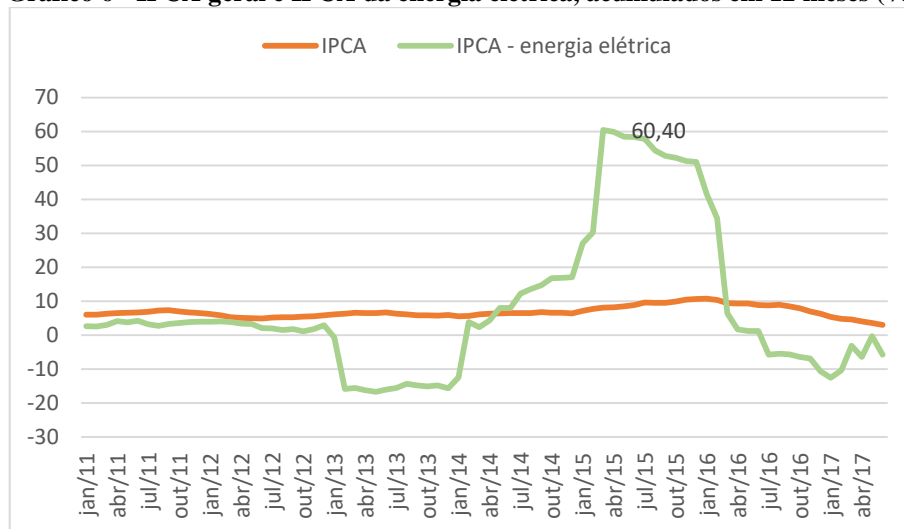
Gráfico 5 - IPCA, preços monitorados e preços dos itens livres, acumulados em 12 meses (%)

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados obtidos no SGS do Banco Central do Brasil.

Cabe destacar a grande oscilação do índice de preços da energia elétrica (ver gráfico 6). Em janeiro de 2013, o governo federal modificou a legislação referente ao setor elétrico⁶, forçando a redução das tarifas. Em dezembro do mesmo ano, o IPCA/energia elétrica (acumulado em 12 meses) foi de -15,7%. As medidas mostraram-se gravemente contraproducentes, quando com a correção das tarifas, o IPCA da energia elétrica atingiu 60,4% (acumulado em 12 meses) em março de 2015.

A resiliência da inflação impôs ao governo a necessidade de reverter a nova política de juros ainda no 1º mandato. O Banco Central conduziu dois processos de elevação da taxa Selic: o primeiro entre abril de 2013 e abril de 2014, e o segundo entre outubro de 2014 (logo após a reeleição no 2º turno) e julho de 2015. A taxa Selic foi mantida por mais de um ano em 14,25% a.a., até começar novamente a ser reduzida em out./2016, pelo governo de Michel Temer.

Gráfico 6 - IPCA geral e IPCA da energia elétrica, acumulados em 12 meses (%)



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados obtidos no SGS do Banco Central do Brasil.

Confrontando a performance da inflação e da taxa de juros com o ciclo previsto pelo modelo de Dornbusch e Edwards⁷, notam-se diversas semelhanças: no 1º ano de governo, há redução significativa da taxa de juros com intuito de elevar o crescimento econômico e a geração de empregos; há controle de preços durante todo o primeiro mandato e forte elevação da inflação nos anos finais de governo.

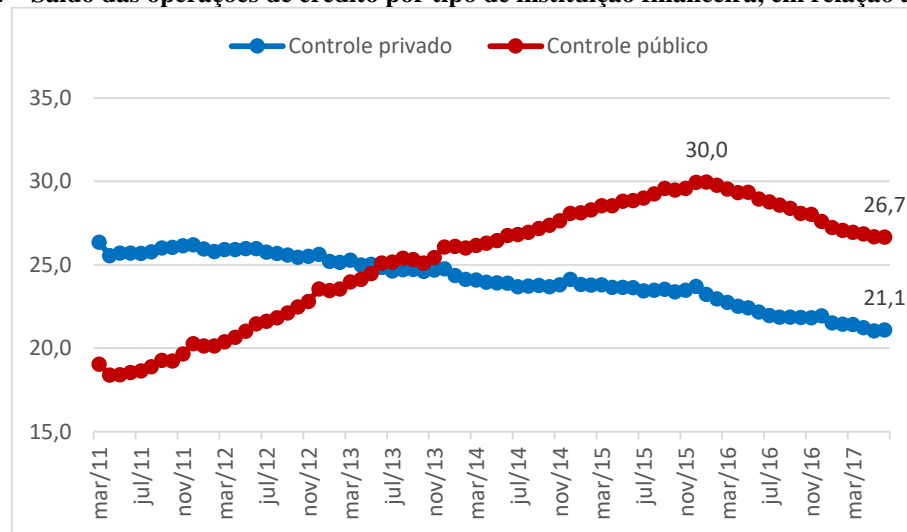
⁶ Medida provisória 579, lei n.º 12.783 e decreto presidencial n.º 7.891.

⁷ Como visto no capítulo anterior, o modelo prevê a expansão da oferta de moeda, e não a redução dos juros como medida para elevar o crescimento econômico. Como o modelo foi apresentado em artigo de 1990, antes da popularização do sistema de metas de inflação, optou-se aqui, por se analisar a taxa de juros, por esta ser o principal instrumento da política monetária atual.

O expansionismo monetário adotado pelo governo também pode ser verificado pelo crescimento do crédito público no período. Houve mudança significativa na estrutura das operações de crédito: as originárias de instituições de controle público passaram de 19% do PIB em março de 2011 para 30% em janeiro de 2016 (gráfico 7), tornando-se maiores que o crédito de controle privado em meados de 2013. As instituições de controle privado, por sua vez, reduziram sua participação de 26,4% do PIB para 21,1% em junho de 2017.

Existem diferenças, porém, em relação ao modelo. É o próprio governo que inicia a correção dos preços e a elevação da taxa de juros, medidas, que segundo Dornbusch e Edwards, seriam adotadas na fase 4 por uma nova gestão. No caso do governo Dilma, o início do aumento dos juros, se dá inclusive ainda no 1º mandato. As contradições entre o discurso eleitoral e as medidas adotadas nos meses seguintes à reeleição abalaram a credibilidade do governo para seguir com a implementação dos ajustes em 2015. As medidas ortodoxas só iriam se consolidar após o *impeachment* da presidente Dilma Rousseff em agosto de 2016.

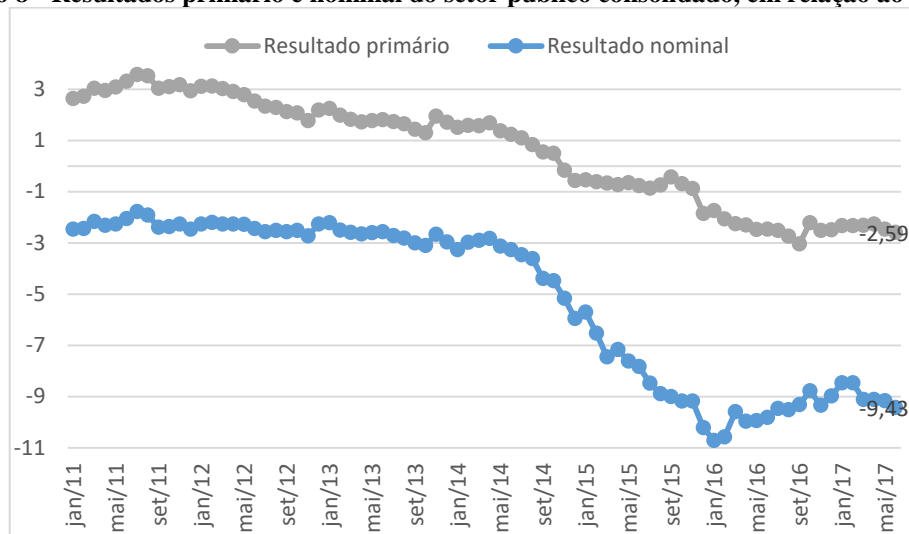
Gráfico 7 - Saldo das operações de crédito por tipo de instituição financeira, em relação ao PIB (%)



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados obtidos no SGS do Banco Central do Brasil.

4.2.2 Política fiscal

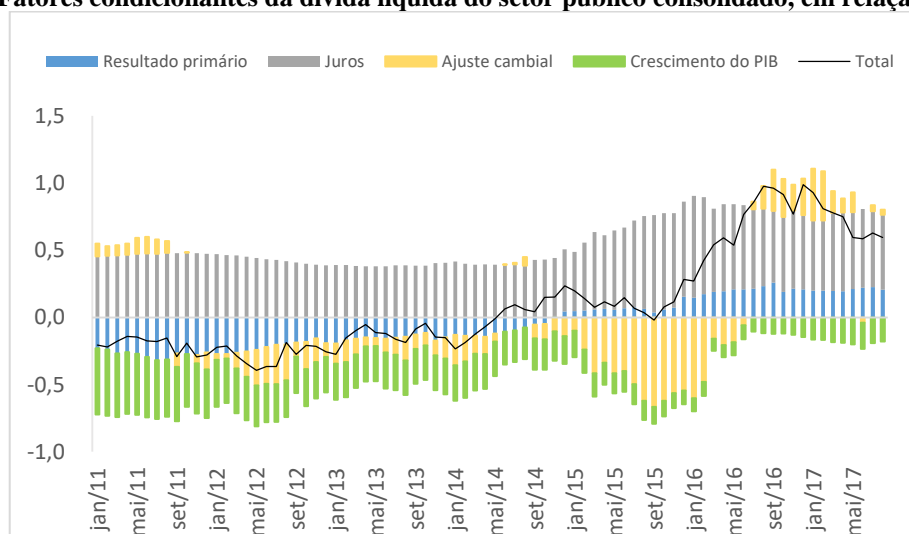
Dilma Rousseff inicia seu governo com um superávit primário de 3,1% do PIB. O percentual, acima da média do segundo governo Lula (de 2,8% do PIB), porém, se deteriora ao longo do mandato. Cai para 2,5%, 1,8% e 0,9% do PIB entre 2012 e 2014 (ver gráfico 8). Os anos de grave crise econômica transformam o superávit em déficit: -0,8% do PIB em 2015, e -2,4% em 2016.

Gráfico 8 - Resultados primário e nominal do setor público consolidado, em relação ao PIB (%)

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados obtidos no SGS do Banco Central do Brasil.

O resultado nominal – soma do resultado primário com os juros nominais – apresenta mudança ainda maior. O resultado nominal parte de -2,5% do PIB em jan./2011 para -6% em dez/2014. No auge das crises política e econômica, se aproxima de -11% do PIB. Os juros nominais do setor público consolidado representaram um gasto médio anual de 4,9% do PIB no 1º mandato de Dilma Rousseff. O percentual eleva-se durante 2015, chegando a 9% a.a. em jan./2016.

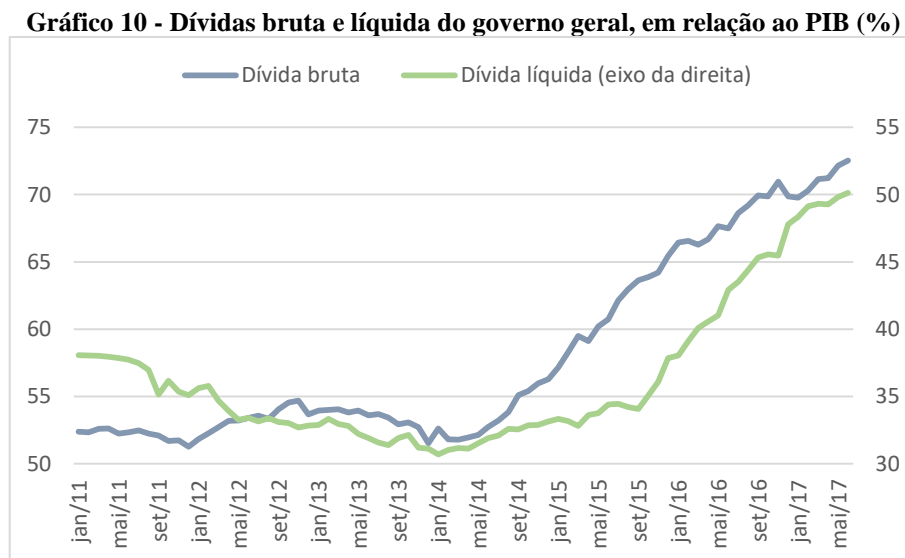
A deterioração do resultado primário, a elevação dos juros e a redução do crescimento do PIB (ver gráfico 9), foram os fatores que mais contribuíram para o crescimento da dívida líquida do setor público a partir de 2015.

Gráfico 9 - Fatores condicionantes da dívida líquida do setor público consolidado, em relação ao PIB (%)

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados obtidos no SGS do Banco Central do Brasil.

A elevação das dívidas bruta e líquida do governo geral pode ser verificada no gráfico 10. A dívida bruta inicia seu crescimento ainda no 2º semestre de 2014: parte de 53,2% do PIB em jul./2014 e chega a 70% do PIB nos primeiros meses de 2017. O crescimento da dívida líquida acelera um pouco depois, ao final de 2015, quando sai de aproximadamente 35% do PIB até ultrapassar os 50% em 2017.

Observa-se certa similaridade entre o roteiro de Dornbusch e Edwards e a política fiscal do governo. Há piora do resultado primário, tanto derivada por medidas deliberadas de desonerações tributária, quanto pela queda da arrecadação oriunda da desaceleração econômica ocorrida a partir de 2014. Não há, contudo, uma virada abrupta na condução da política fiscal no primeiro ano de governo como previsto pelo ciclo de populismo econômico.



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados obtidos no SGS do Banco Central do Brasil.

4.2.3 Crescimento do PIB, estoques e o hiato do produto

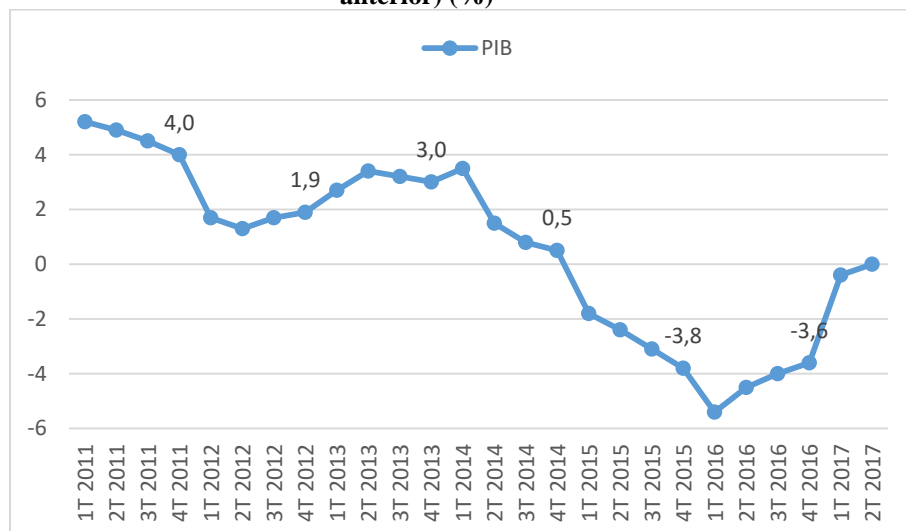
A presidente Dilma Rousseff inicia seu mandato no melhor contexto econômico vivido pelo país em anos. Nos 15 anos anteriores ao início de seu governo, de 1996 a 2010, o crescimento médio do PIB foi de 3,2% ano, segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). O segundo governo Lula, porém, apresentou uma taxa de crescimento médio ainda maior, de 4,7% ao ano, sendo que em 2010 a economia atingiu 7,5% de crescimento, o melhor resultado desde 1986.

Como pode ser visto no gráfico 11, a economia desacelera no início do governo Dilma. O país encerra 2011 e 2012 com crescimento de 4% e 1,9%, respectivamente. Em meados de

2012 e o 1º trimestre de 2014 a taxa de variação do PIB se eleva, terminando 2013 em 3%. A presidente encerra seu 1º mandato com um desempenho econômico de apenas 0,5% de crescimento em 2014. Os anos de 2015 e 2016 são marcados por quedas profundas do PIB: variações negativas das taxas em 3,8% e 3,6%, respectivamente.

Nota-se certa distância entre os dados e o modelo de Dornbusch e Edwards, que prevê elevação do crescimento econômico nos primeiros anos de governo após longo período de estagnação. O melhor desempenho do governo neste quesito realmente ocorre no 1º ano, porém o crescimento é descendente e reflexo da elevada taxa de 2010. O trimestre com maior taxa, excetuando-se o 1º ano, ocorre em jan./fev./mar. de 2014, quando atinge 3,5% de crescimento, pouco acima da média do período 1996-2010.

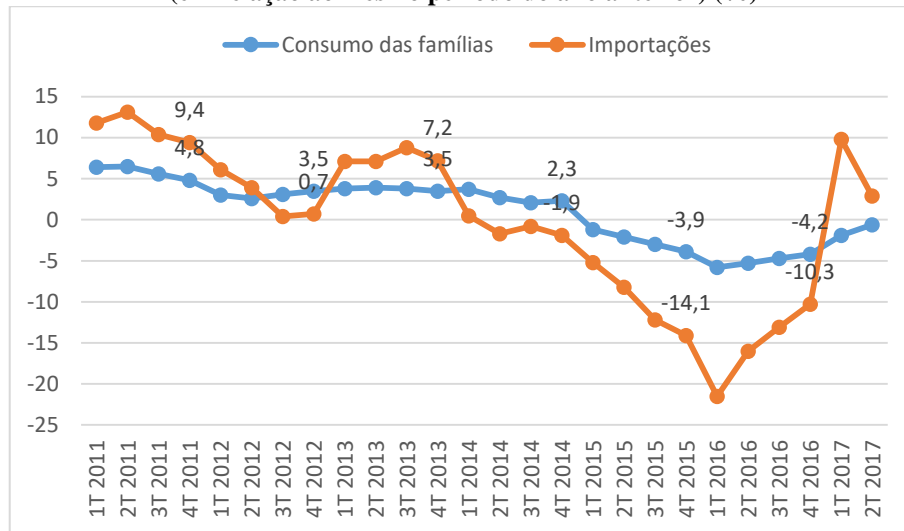
Gráfico 11 - Taxa acumulada ao longo do ano da variação do PIB (em relação ao mesmo período do ano anterior) (%)



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados obtidos no Sistema IBGE de Recuperação Estatística (SIDRA) do IBGE.

O modelo de Dornbusch e Edwards também prevê forte elevação do consumo e das importações nos primeiros anos de governo. As importações (ver gráfico 12), entretanto, comportam-se de forma parecida com o PIB, com as maiores taxas ocorrendo no primeiro ano, porém, com tendência descendente. O consumo das famílias tampouco apresenta fortes elevações no período. Como as taxas médias de crescimento das importações e do consumo das famílias do 2º governo Lula são, respectivamente, 15,7% a.a. e 5,9% a.a., não se pode afirmar que as variáveis tenham apresentado alterações abruptas após um longo período de estagnação.

Gráfico 12 - Taxas acumuladas ao longo do ano da variação do consumo das famílias e das importações (em relação ao mesmo período do ano anterior) (%)

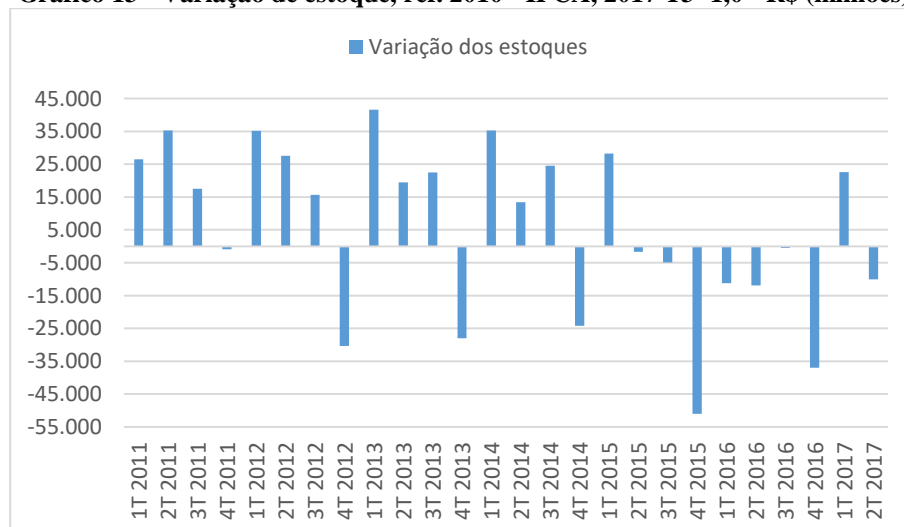


Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados obtidos no SIDRA do IBGE.

As variáveis somente apresentam semelhanças com o ciclo de Dornbusch e Edwards nas fases finais: PIB, importações e consumo caem fortemente em 2014 e 2015, e voltam a exibir tendência ascendente em 2016 e 2017.

A variação dos estoques (ver gráfico 13) também apresenta discrepâncias com o modelo. Não há, nos primeiros anos, redução dos estoques e a consequente escassez de bens no mercado oriundas da explosão do consumo. Excetuando-se os últimos trimestres de cada ano, períodos de altas vendas devido ao Natal, variações negativas somente ocorrem entre 2015 e 2016, anos de crise econômica. Não foi registrado no período o surgimento de mercado negro previsto pelo ciclo populista.

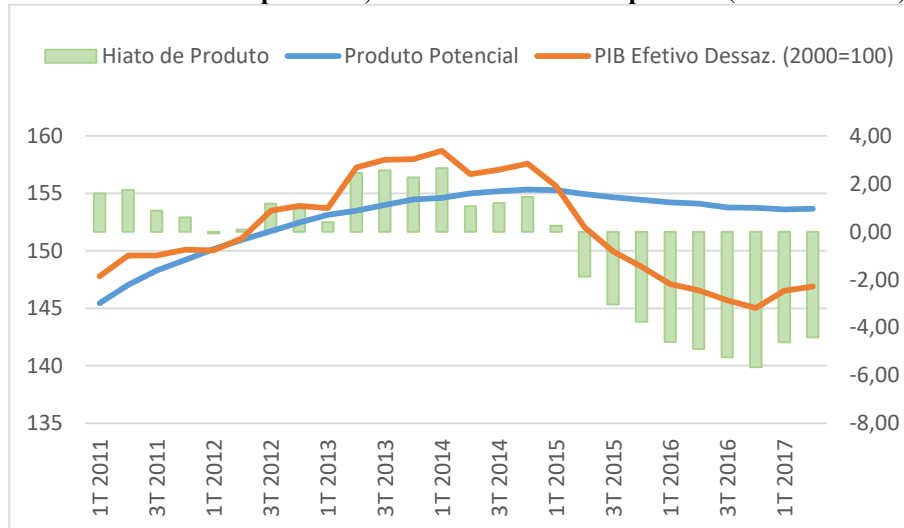
Gráfico 13 - Variação de estoque, ref. 2010 - IPCA, 2017 T3=1,0 - R\$ (milhões)



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados obtidos no SIDRA do IBGE.

Embora não tenha ocorrido uma virada pró-crescimento nos primeiros anos de governo, é importante destacar que a economia brasileira trabalhou acima do seu potencial durante todo o 1º mandato da presidente Dilma Rousseff. Como pode ser visto no gráfico 14, o hiato do produto – calculado pela diferença entre o PIB efetivo e o produto potencial – atingiu os maiores valores nos anos 2013 e 2014. O produto potencial cresce a taxas cada vez menores a partir do 4º trimestre de 2011, e o lançamento de medidas expansionistas parece evidenciar a rejeição do governo a esta tendência. Diferentemente do modelo de Dornbusch e Edwards, o governo persegue, em vez da reativação da economia, mantê-la aquecida.

Gráfico 14 - Produto potencial, PIB efetivo e hiato do produto (eixo da direita)



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados de Souza Junior (2017).

4.2.4 Emprego e renda

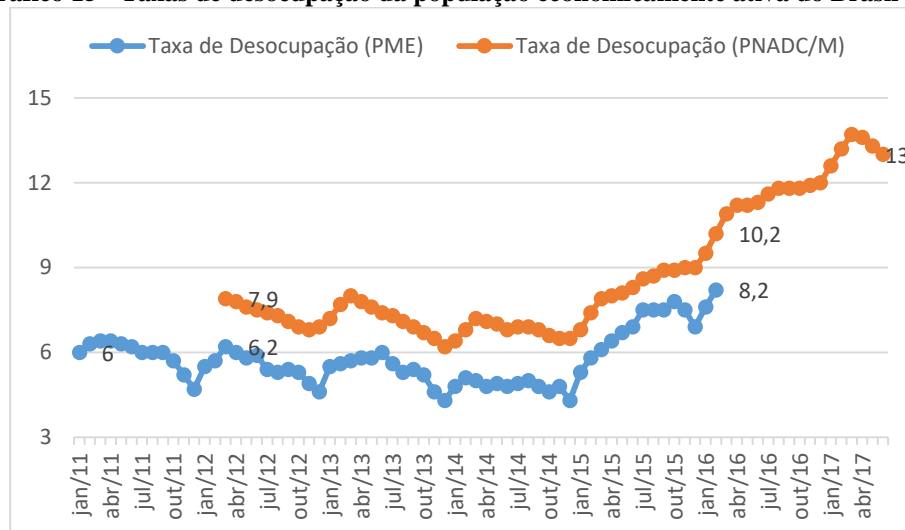
O desempenho do emprego é similar à do crescimento econômico. Ao assumir a presidência, Dilma Rousseff herda uma economia com uma taxa de desocupação, estimada pela Pesquisa Mensal de Emprego⁸ (PME) realizada pelo IBGE, de apenas 5,3% (dez./2010), significativamente abaixo da média do 2º governo Lula (8%).

⁸ A taxa de desocupação calculada pela Pesquisa Mensal de Emprego refere-se à população com 10 anos ou mais de idade residente em 6 regiões metropolitanas: Recife, Salvador, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo e Porto Alegre. A PME deixou de ser realizada em fev/2016. A sua substituta, a taxa de desocupação obtida pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua mensal (PNADC/M), é calculada a partir da situação de pessoas com 14 anos ou mais de idade residentes em todo o país. Como possuem metodologias diferentes, elas foram apresentadas de maneira sobreposta. Escolheu-se o último mês de cada trimestre para compatibilizar graficamente as duas séries.

As taxas de desocupação possuem tendência de queda ao longo de todo 1º mandato de Dilma Rousseff (ver gráfico 15). Novamente, assim como ocorre com o PIB, não há ponto de ruptura pró-redução do desemprego. A queda é constante e suave. Contudo, a elevação das taxas de desocupação nos anos 2015 e 2016 é rápida e forte.

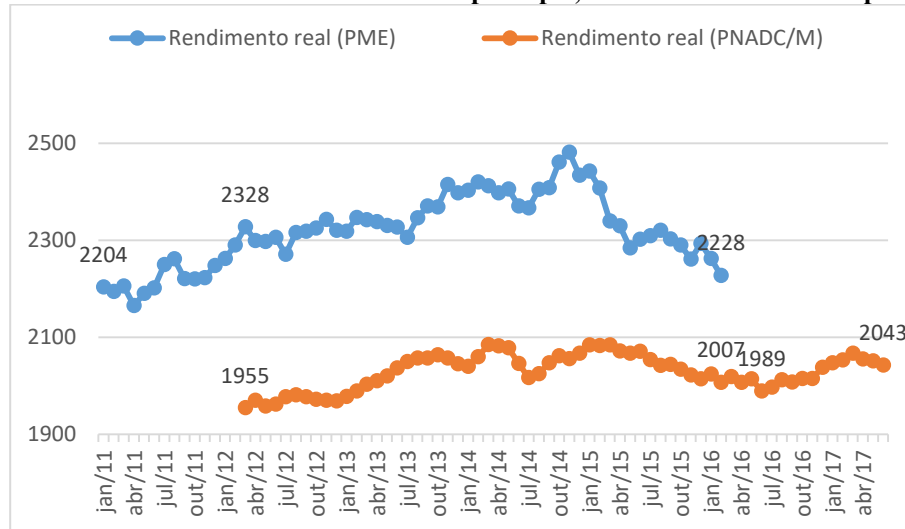
O rendimento real, medido pela PME, apresenta elevação durante o período 2011-2014. Entre dez./2010 e dez./2014, o rendimento real cresceu 11%, abaixo dos 13% do período entre dez/2006 e dez/2010. Com a eclosão da crise econômica no 1º trimestre de 2015, o rendimento real caiu até valores muito similares ao início do mandato de Dilma Rousseff: R\$ 2.228 em fev./2016, contra R\$ 2.204 em jan./2011.

Gráfico 15 - Taxas de desocupação da população economicamente ativa do Brasil (%)



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados obtidos no SIDRA do IBGE.

A medição realizada pela PNADC/M corrobora o fenômeno: há da mesma forma crescimento do rendimento real entre 2012 e o início de 2015, quando inicia a reversão de tendência. Com as sucessivas quedas, o rendimento real médio também atinge valores próximos ao do início da administração Dilma: no 1º trimestre de 2012, o rendimento médio real era R\$ 1.955, enquanto no 2º trimestre de 2016, auge das crises econômica e política, a renda chegou a R\$ 1.989. As séries podem ser vistas no gráfico 16.

Gráfico 16 - Rendimento médio real do trabalho principal, habitualmente recebido por mês (R\$)

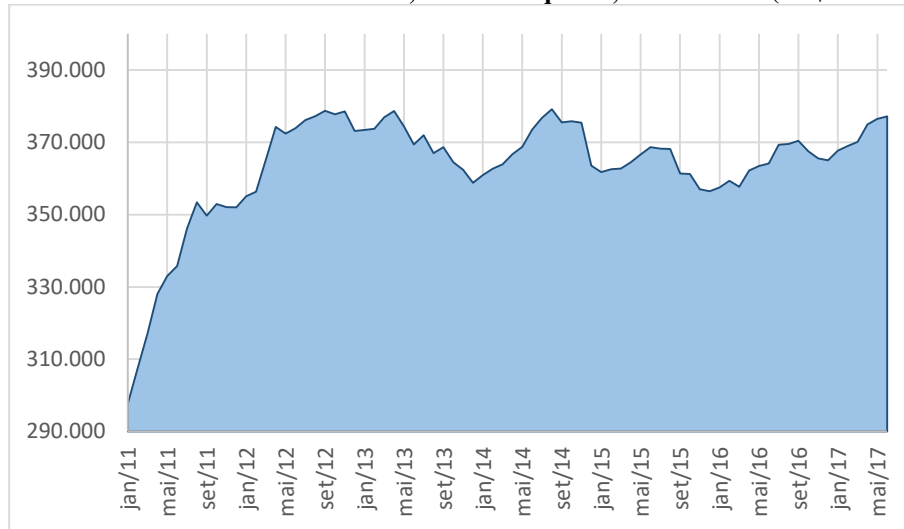
Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados obtidos no SIDRA do IBGE.

A queda do rendimento real médio dos trabalhadores em 2016 até valores próximos dos existentes em 2011 é bastante similar ao previsto pelo modelo de Dornbusch e Edwards. Não há, todavia, um crescimento abrupto no 1º ano como indicado pelo modelo. Ele ocorre de forma lenta e contínua.

4.2.5 Setor externo

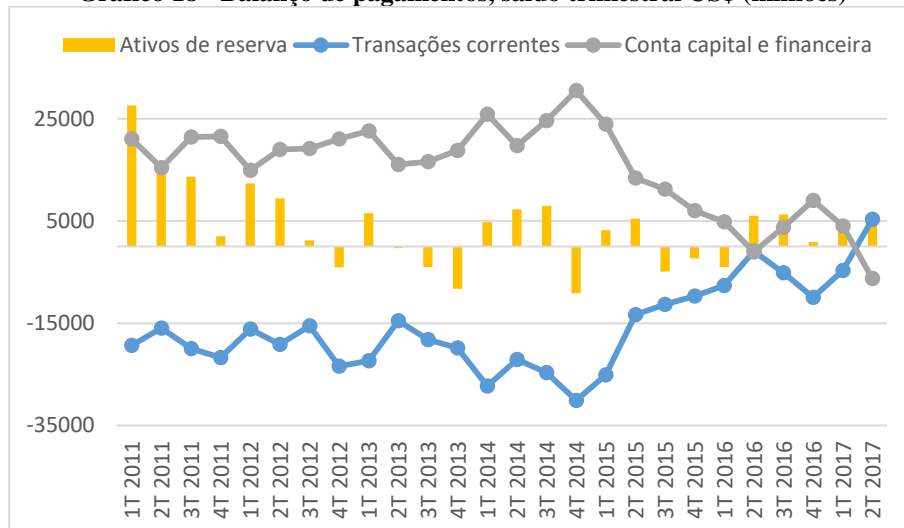
As reservas desempenham no modelo de Dornbusch e Edwards um importante papel: a sua utilização permite na fase 1 do ciclo sustentar o aumento das importações pelo país. Entretanto, ao contrário do previsto pelo modelo, no primeiro ano do governo Dilma, houve elevação das reservas internacionais: elas cresceram de US\$ 297,7 bilhões em jan./2011 para US\$ 352 bilhões em dez./2011, um aumento de 18,2% (ver gráfico 17). Este resultado seguiu a tendência de crescimento iniciada em 2006.

Como visto no capítulo anterior, Dornbusch e Edwards apontam que o nível de reservas internacionais disponíveis determina a severidade da crise a ser enfrentada pelo país durante uma experiência populista. As reservas brasileiras permaneceram ao redor de US\$ 370 bilhões entre 2012 e jun./2017, e mesmo nos meses de queda, nunca estiveram abaixo dos US\$ 350 bilhões, patamar consideravelmente alto quando se analisa a série histórica. Depreende-se que a intensidade da crise externa foi atenuada pela existência desse elevado nível de reservas.

Gráfico 17 - Reservas internacionais, conceito liquidez, total mensal (US\$ milhões)

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados obtidos no SGS do Banco Central do Brasil.

Já as transações correntes apresentaram agravamento do déficit: de US\$ 19,3 bilhões no 1º trimestre de 2011 para US\$ 30,1 bilhões no 4º trimestre de 2014 (gráfico 19). O déficit foi coberto pelo elevado ingresso de capitais pelas contas capital e financeira, o que permitiu o crescimento das reservas internacionais. O único ano que as contas capital e financeira não foram suficientes para cobrir o déficit das transações correntes foi 2013.

Gráfico 18 - Balanço de pagamentos, saldo trimestral US\$ (milhões)

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados obtidos no SGS do Banco Central do Brasil.

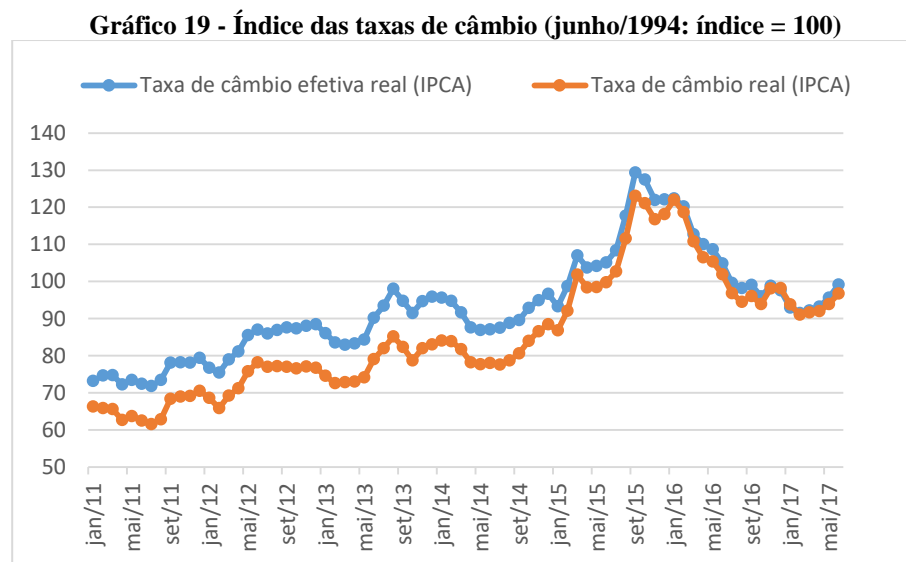
O ingresso de capital estrangeiro caiu fortemente entre 2015 e 2016: de US\$ 24 bilhões no 1º trimestre de 2015 para US\$ -1 bilhão no 2º trimestre de 2016, auge da crise econômica. Este movimento está de acordo com o modelo, que prevê fuga de capitais na fase 3, de crise econômica. O elevado nível de reservas e a forte e concomitante queda das importações

contribuíram para o ajuste externo, impedindo uma crise de balanço de pagamentos, e minorando a gravidade da crise econômica.

A política cambial do período defendida pelo governo foi, num primeiro momento, de promoção da desvalorização cambial com o intuito de elevar a competitividade da economia brasileira, e conseqüentemente aumentar a produção e os empregos dentro do país. Partindo de um patamar de valorização cambial, se comparado à jun./1994, o câmbio é de fato desvalorizado no 1º mandato presidencial (ver gráfico 19). Em junho de 2013, entretanto, o governo busca valorizar o Real e atrair capital estrangeiro, desfazendo o aumento do imposto sobre operações financeiras (IOF), elevado em abril de 2011.

A forte saída de capitais ocorrida em 2015 aumenta o preço do dólar: o índice das taxas de câmbio, real e efetiva real, atingem 123,1 e 129,4, respectivamente, em set./2015, valores maiores que os atingidos entre o final de 2008 e início de 2009, meses de grande incerteza devido à crise financeira internacional.

O comportamento do câmbio mostra certa aderência ao modelo. O governo utiliza no 1º mandato controles cambiais e necessita desvalorizar o câmbio nas fases finais para devolver competitividade à economia brasileira.



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados obtidos no SGS do Banco Central do Brasil.

4.3 UMA PROPOSTA DE IDENTIFICAÇÃO DAS FASES DO CICLO POPULISTA

Analisadas as principais variáveis macroeconômicas e seus comportamentos entre os anos 2011 e 2017, é possível encontrar similaridades entre o governo Dilma Rousseff e as quatro fases descritas no modelo de Dornbusch e Edwards.

Fase 1: entre agosto de 2011 e abril de 2013. Neste período o governo implementa a Nova Matriz Econômica, e obtém nos anos seguintes os melhores valores referentes à taxa de desemprego e ao rendimento real do trabalho quando comparados à série histórica. A economia trabalhou acima do seu potencial durante praticamente todo o 1º mandato. A redução expressiva do preço da energia elétrica e o papel exercido pelos demais preços administrados impedem que a inflação saia do controle. O clima de “euforia” característico desta fase evidencia-se pela elevada aprovação do governo: 65% dos brasileiros consideravam a gestão Dilma Rousseff ótima ou boa, segundo pesquisa Datafolha, o maior percentual obtido pelo governo até então. Destaca-se, porém, que o governo não herdou um país em estagnação, conforme o previsto pelo modelo de Dornbusch e Edwards: o país crescera 7,5% em 2010. No caso da administração Dilma, houve rejeição a um conjunto de reformas convencionais ou “ortodoxas”, que visavam o aumento da produtividade, e a insistência em lançar medidas expansionistas para manter o crescimento econômico herdado da gestão anterior, conforme ressaltado por Giambiagi (2016).

Fase 2: entre abril de 2013 e dezembro de 2014. Nesta fase o governo Dilma Rousseff tenta manejar as contradições e a exaustão da NME que começam a vir à tona. Como a inflação não cede, o Banco Central inicia o processo de elevação da taxa Selic em abril de 2013. Por outro lado, perde credibilidade ao fazer uso da “contabilidade criativa”⁹ para esconder a deterioração das contas públicas. Ainda assim, o resultado primário apresentado piora em 2013 e 2014. O governo retrocede em medidas cambiais adotadas e diversos pacotes de estímulo são lançados, confundindo o horizonte de investidores. Situações críticas, sugeridas pelo modelo, tais como escassez de moeda estrangeira e produtos, bem como o surgimento de mercado negro não chegam a ocorrer.

Fase 3: entre 2015 e 31 de agosto 2016. A crise econômica surge com força neste período. Como visto, a inflação atinge 10,7% (acumulada em 12 meses) em jan./2016. A taxa de crescimento do PIB desaba – a recessão, segundo o Comitê de Datação de Ciclos Econômicos da Fundação Getúlio Vargas, dura 11 trimestres. Há aversão internacional à realização de investimentos no país: as contas capital e financeira apresentam os piores resultados em anos. O Brasil perde o selo de bom pagador nas três principais agências de risco do mundo. Há queda da arrecadação de tributos, o que agrava a crise fiscal. A taxa de desemprego começa a subir, e a renda real inicia processo de queda a patamares próximos a

⁹ Contabilidade criativa foi termo utilizado para batizar as manobras contábeis utilizadas pelo governo. Entre as medidas estão: o crescimento dos restos a pagar, os atrasos para realizar as transferências constitucionais para estados e municípios, e os atrasos para realizar os repasses para os bancos públicos, que operacionalizam diversas políticas públicas do governo federal.

meados de 2011, quando inicia a fase 1. As tentativas de ajuste fiscal mostram-se infrutíferas. O governo, que rechaçara a necessidade de ajustes na eleição de 2014, não possui credibilidade junto à opinião pública e à sua base no Congresso para aprová-las. A crise econômica torna-se também política. A solicitação de *impeachment* da presidente é aceita em dez./2015, e a gravidade das crises cresce paulatinamente até desaguar na queda do governo em agosto de 2016.

Fase 4: de setembro de 2016 até os dias atuais. O novo governo assume e implementa uma série de medidas que caminha em direção inversa à da NME: aprovação de emenda constitucional que visa controlar o crescimento da despesa pública federal, a redução do papel dos bancos públicos, maior flexibilidade para exploração do pré-sal e amplo programa de privatizações.

O roteiro acima torna razoável identificar no governo Dilma Rousseff as quatro fases do ciclo populista, em que pese a não ocorrência de alguns pontos descritos no modelo, tais como a desmonetização da economia, a escassez de bens e o surgimento de mercado negro. Tampouco houve retorno dos pacotes do Fundo Monetário Internacional, bastante comuns nos anos 1980 e 1990. Uma explicação possível, prevista no próprio modelo de Dornbusch e Edwards é a existência de uma elevada quantia de reservas internacionais, que impediu o surgimento dos aspectos mais severos da experiência populista.

5 CONCLUSÃO

O presente trabalho consistiu na análise do governo Dilma Rousseff (2011-2016) à luz do conceito de populismo econômico exposto por Dornbusch e Edwards (1990). Por meio de análises descritivas das variáveis macroeconômicas do período, procurou-se encontrar correspondências com as definições estabelecidas pelo modelo que permitam a classificação da gestão Dilma Rousseff como populista, assim como a identificação das fases do ciclo.

Não obstante a existência de diferenças com o modelo, tais como a não existência de um longo período anterior de estagnação econômica, e o não esgotamento das reservas internacionais do país, foi possível encontrar diversas similaridades com as quatro fases, possibilitando a classificação do governo como populista. Fica claro o intuito do governo Dilma Rousseff de buscar elevadas taxas de crescimento, por meio de uma série de medidas expansionistas e intervencionistas, conhecida como Nova Matriz Econômica. A Nova Matriz, de caráter heterodoxo, foi de encontro ao pensamento convencional da ciência econômica, que prevê reformas que elevem a eficiência e produtividade gerais, que por sua vez possibilitam crescimento econômico sustentado no longo prazo. O governo, nos primeiros anos, obtém sucesso ao manter o desempenho econômico acima do produto potencial do país, bem como uma baixíssima taxa de desemprego, quando comparada à série histórica. Os anos finais, ressalta-se, possuem aderência ainda maior ao modelo. A aceleração da inflação e o crescimento do desemprego, assim como a forte queda da taxa de crescimento do produto interno acompanham as descrições do ciclo populista. O ponto máximo – a queda do governo após longa crise – também se faz presente. A crise econômica brasileira, porém, não apresenta o grau de intensidade previsto pelo modelo, graças às elevadas reservas internacionais obtidas pelo país durante os dez anos anteriores.

Neste momento, a economia brasileira ainda vive a ressaca da experiência populista. A recuperação mostra-se lenta e bastante dolorosa para a população, constrangida a conviver com uma elevada taxa de desemprego. Decisões que tocam pontos sensíveis sobre o papel do Estado estão tendo de ser tomadas num momento de grave crise econômica e de grande descrédito das instituições republicanas. A insistência em buscar atalhos ao longo trajeto do desenvolvimento socioeconômico mostrou mais uma vez seu previsível resultado nocivo.

REFERÊNCIAS

- BANCO CENTRAL DO BRASIL-BCB. Rio Grande do Sul: Porto Alegre. In: _____. **Sistema gerenciador de séries temporais**. Brasília, DF, 2011-2017. Disponível em: <<https://www3.bcb.gov.br/sgspub/localizarseries/localizarSeries.do?method=prepararTelaLocalizarSeries>>. Acesso em: 19 nov. 2017.
- BARBOSA FILHO, F.H. A crise econômica de 2014/2017. **Estudos avançados**, São Paulo, v. 31, n. 89, p. 51-60. jan./abr. 2017. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ea/v31n89/0103-4014-ea-31-89-0051.pdf>>. Acesso em: 07 jun. 2017.
- BARBOSA FILHO, F.H.; PESSÔA, S. Desaceleração veio da Nova Matriz, não do contrato social. In: BONELLI, R.; VELOSO, F. (Org.). **Ensaio IBRE de economia brasileira**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2015. v. 2, p. 1-29.
- CARDOSO, E.; HELWEGE, A. Populism, profligacy, and redistribution. In: DORNBUSCH, R.; EDWARDS, S. (Ed.). **The macroeconomics of populism in Latin America**. Chicago: University of Chicago Press, 1991. p. 45-74. Disponível em: <<http://www.nber.org/chapters/c8297.pdf>>. Acesso em: 07 jun. 2017.
- CASTRO, P.R.; RONCI, M. Sixty years of populism. In: DORNBUSCH, R.; EDWARDS, S. (Ed.). **The macroeconomics of populism in Latin America**. Chicago: University of Chicago Press, 1991. p. 151-173. Disponível em: <<http://www.nber.org/chapters/c8300.pdf>>. Acesso em: 07 jun. 2017.
- CONNIFF, M.C. Introduction. In: CONNIFF, M.C. (Ed.). **Populism in Latin America: second edition**. Tuscaloosa: The University of Alabama Press, 2012. p. 1-22.
- DÍAZ-ALEJANDRO, F.C. Planos de estabilização no Cone Sul. In: BRESSER-PEREIRA, L.C. (Org.). **Populismo econômico: ortodoxia, desenvolvimento e populismo na América Latina**. São Paulo: Nobel, 1991. p. 75-105.
- DORNBUSCH, R.; EDWARDS, S. Macroeconomic populism. **Journal of development economics**, North-Holland, n. 32, p. 247-277, 1990. Disponível em: <<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/030438789090038D>>. Acesso em: 07 jun. 2017.
- DRAKE, P.W. Chile's populism reconsidered, 1920s-1990s. In: CONNIFF, M. C. (Ed.). **Populism in Latin America: second edition**. Tuscaloosa: The University of Alabama Press, 2012. p. 71-85.
- EDWARDS, S. **Populismo e mercados: el dilema de América Latina**. Bogotá: Norma, 2011. E-book.
- ERBER, F.S. As convenções de desenvolvimento no governo Lula: um ensaio de economia política. **Revista de economia política**, São Paulo, n. 121, p. 31-55, jan./mar. 2011. Disponível em: <<http://www.rep.org.br/PDF/121-2.PDF>>. Acesso em: 15 out. 2017.

FONSECA, P.C.D. O mito do populismo econômico de Vargas. **Revista de economia política**, São Paulo, n. 121, p. 56-76, jan./mar. 2011. Disponível em: <<http://www.rep.org.br/PDF/121-3.PDF>>. Acesso em: 10 jun. 2017.

FRANCO, G.H.B.; GIAMBIAGI, F. **Antologia da maldade**: um dicionário de citações, associações ilícitas e ligações perigosas. Rio de Janeiro: Zahar, 2015. E-book.

GIAMBIAGI, F. Fim de ciclo: o governo Dilma (2011-2015). In: GIAMBIAGI, F. *et al.* **Economia brasileira contemporânea (1945-2015)**. 3. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2016. E-book.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA-IBGE. Rio Grande do Sul: Porto Alegre. In: _____. **Sistema IBGE de Recuperação Automática**. Rio de Janeiro, 2011-2017. Disponível em: <<https://sidra.ibge.gov.br/home/pms/brasil>>. Acesso em: 19 nov. 2017.

KAUFMAN, R.R.; STALLINGS, B. The political economy of Latin American populism. In: DORNBUSCH, R.; EDWARDS, S. (Ed.). **The macroeconomics of populism in Latin America**. Chicago: University of Chicago Press, 1991. p. 15-43. Disponível em: <<http://papers.nber.org/books/dorn91-1>>. Acesso em: 07 jun. 2017.

MANTEGA, G. O primeiro ano da nova matriz econômica. **Valor Econômico**, São Paulo, 19 dez. 2012. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/brasil/2945092/o-primeiro-ano-da-nova-matriz-economica>>. Acesso em 29 jun. 2017.

MATOS, S. A desaceleração do crescimento brasileiro: causas externas ou domésticas? In: BONELLI, R.; VELOSO, F. (Org.). **A crise de crescimento do Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2016. p. 1-17.

MESQUITA, M. A política econômica do governo Dilma: a volta do experimentalismo. In: Centro de debates de políticas públicas-CDPP. **Sob a luz do sol, uma agenda para o Brasil**. São Paulo: Centro de Debates de Políticas Públicas, 2014a. p. 3-14. Disponível em: <http://cdpp.org.br/site/wp-content/uploads/2017/02/Coletanea-Sob-a-Luz-do-Sol_v2509.pdf>. Acesso em: 23 nov. 2017.

MESQUITA, M. Inflação, estagnação e ruptura, 1961-1964. In: ABREU, M.P. (Org.). **A ordem do progresso**: dois séculos de política econômica do Brasil. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014b. p. 179-211.

MUDDE, C.; KALTWASSER, C.R. **Populism**: a very short introduction. New York: Oxford University Press, 2017. E-book.

PESSÔA, S. Comentário ao capítulo 2. In: BONELLI, R.; VELOSO, F. (Org.). **A crise de crescimento do Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2016. p. 41-52.

RODRIK, D. **Populism and the economics of globalization**. 2017. Disponível em: <<http://www.nber.org/papers/w23559>>. Acesso em: 04 set. 2017.

SACHS, J.D. Conflito social e políticas populistas na América Latina. In: BRESSER-PEREIRA, L.C. (Org.). **Populismo econômico**: ortodoxia, desenvolvimento e populismo na América Latina. São Paulo: Nobel, 1991. p. 123-149.

SENNA, J.J. Política monetária no Brasil antes e depois da crise. In: BONELLI, R.; CASTELAR PINHEIRO, A. (Org.). **Ensaio IBRE de economia brasileira**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2013. v. 1, p. 47-79.

SOUZA JUNIOR, J.R.C. **Produto potencial e hiato do produto: nível atual e projeções para 2018**. Brasília, DF.: IPEA, 2017. (Carta de conjuntura, 36). Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/cartadeconjuntura/index.php/2017/10/13/produto-potencial-e-hiato-do-produto-nivel-atual-cc36/>>. Acesso em: 25 out. 2017.

WILLIAMSON, E. **The penguin history of Latin America**: revised edition. London: Penguin Books, 2009. E-book.