

# PROJETOS ECONÔMICOS E POLÍTICA FISCAL NO BRASIL RECENTE: LULA (2007-2010), DILMA ROUSSEFF (2011-2016), TEMER (2016 - 2018) E BOLSONARO PRÉ-PANDEMIA (2019)

**Palavras-Chave:** desenvolvimento econômico; política fiscal; PIB; Lula; Temer; Dilma; Bolsonaro.

**Autores:**

**Danielle Araujo Sousa [IE/UNICAMP]**

**Pedro Paulo Zahluth Bastos (orientador) [IE/UNICAMP]**

---

## INTRODUÇÃO

No capitalismo, o desenvolvimento econômico envolve mudanças estruturais que sustentem um processo constante de acumulação de capital integrado ao progresso técnico, gerando crescimento sustentado da renda per capita, da produtividade do trabalho e, em menor ritmo, dos salários reais. A política econômica é fundamental para propiciar ou inibir o crescimento e o desenvolvimento, podendo-se afirmar que as ações do governo em relação a políticas industriais e sociais, financiamento, distribuição de renda, entre outras, são parcialmente determinantes do desenvolvimento e seu estilo. Nesse sentido, as decisões de política fiscal refletem estratégias de desenvolvimento econômico e tem importância fundamental na sua formação (Bresser-Pereira, 2008), (Bastos, 2012), (Biancarelli; Rossi, 2014).

Ao longo do primeiro e, principalmente, do segundo governo Lula, várias políticas expressavam a existência de um projeto social-desenvolvimentista (Bastos, 2012). O restabelecimento do papel ativo dos bancos públicos para a realização de políticas de desenvolvimento produtivo e expansão do mercado interno, políticas de elevação salarial em conjunto com políticas assistencialistas e de regulação das condições de trabalho, com o objetivo de promover bem-estar social por meio da inclusão social e da desconcentração funcional da renda são algumas das medidas que expressam o projeto social-desenvolvimentista (Cacciamali; Tatei, 2016) (Bastos, 2015).

Em seguida, o primeiro mandato de Dilma Rousseff foi marcado pela continuidade do social-desenvolvimentismo e pela busca de reindustrialização no país. Nesse sentido, políticas transferência de renda e de valorização do salário mínimo foram realizadas. Com o objetivo alavancar o setor industrial, a Nova Matriz Econômica (NME) foi implementada. No entanto, a gestão fiscal do governo Dilma, de 2011 a 2015, apresentou diversas inflexões ao longo dos cinco anos, adotadas como forma de se adaptar às mudanças no cenário macroeconômico, mas também por conta de imposição de regras fiscais (Gentil, D; Hermann, J, 2017), (Dweck, E; Teixeira, R, 2017), (Mello, Guilherme; Rossi, Pedro, 2017).

Essas oscilações na política fiscal foram consideradas por muitos autores heterodoxos como as responsáveis pela desaceleração do crescimento econômico no primeiro mandato de Dilma Rousseff. A intensificação desse processo aconteceu no final de 2014, em contexto de forte desaceleração da atividade econômica, levando à retração da arrecadação e, conseqüentemente, piora expressiva do resultado fiscal. A partir de 2015, no segundo mandato Dilma, o problema se intensificou com a adoção de uma política fortemente contracionista e recessiva com o argumento de necessidade de um ajuste fiscal momentâneo para retomar a estabilidade econômica, com efeitos inversos aos pretendidos.

A perda de dinamismo econômico e a piora da arrecadação tributária levou à defesa de políticas neoliberais para o combate da crise, solidificadas no Brasil após o impeachment de 2016, marcando o

fim do projeto social-desenvolvimentista com a posse de Michel Temer, defensor de uma estratégia neoliberal (Dweck, E; Teixeira, R, 2017), (Krein; Buarque, 2021 e Filgueiras, 2019).

O governo de Temer foi uma fase de implementação agressiva de reformas econômicas estruturais no país, principalmente no campo da política fiscal. Com o argumento da urgência em resolver as questões relacionadas às finanças públicas, diversas propostas de alterações significativas na área fiscal, como a reforma da Previdência, a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 87, a PEC do teto de gastos primários, entre outras, passaram a refletir, logo no início do mandato, as principais metas do Governo Temer (Santana, P; Costa, L, 2018).

Nesse sentido, buscava-se implementar uma agenda fiscal contracionista, baseada na visão neoliberal, a qual se baseia na submissão da economia ao plano de ajuste fiscal estrutural e na crença de que o investimento privado voltará a crescer após a redução do investimento público. Todavia, a situação econômica do Brasil não melhorou após as medidas de ajuste, pelo contrário, houve um período de recessão com uma significativa diminuição do Produto Interno Bruto (PIB) e um aumento no índice de desemprego (Santana, P; Costa, L, 2018).

Posteriormente, em 2019, foi eleito Jair Bolsonaro que deu continuidade ao projeto iniciado por Temer de estabelecer uma agenda fortemente neoliberal no país. O governo Bolsonaro apresenta inicialmente preocupação com o aumento dos gastos, defendendo redução do papel do Estado na adoção de políticas assistenciais. Uma das principais políticas foi a reforma da Previdência, criada em 2019, visando controlar o crescimento dos gastos previdenciários, reduzir a assistência social por parte do Estado, e abrir espaço para sistema privado de aposentadoria. A longo prazo, esse projeto deve levar ao aumento da miséria e da desigualdade social, pois os critérios para aposentadoria ficaram mais difíceis de alcançar em termos de tempo de trabalho e contribuição formais (Carneiro, R, 2019; Bastos et al., 2019).

Portanto, a volta do neoliberalismo no Brasil foi marcada por reformas trabalhistas, da previdência e aumento significativo da austeridade fiscal – expresso na lei do Teto de Gastos – que resultou na desaceleração do consumo das famílias, do crédito, elevação do desemprego e diminuição acentuada de políticas relacionadas à seguridade social (Krein; Buarque, 2021), (Bastos; Welle; Petrini, 2019).

Com o objetivo de analisar melhor a relação entre a política fiscal e as estratégias de desenvolvimento econômico foi feito um contraponto da atuação do Estado em uma estratégia de governo social desenvolvimentista e na ultraneoliberal. Para isso, pensando no contexto brasileiro, foi avaliado o modo como diferentes visões e projetos econômicos governamentais se expressaram na composição da política fiscal durante o segundo mandato do governo Lula (2007 - 2010), Dilma (2011 - 2016), Temer (2016 - 2018) e Bolsonaro Pré-Pandemia (2019).

Considerando que a política fiscal é uma variável que manifesta diferentes prioridades de política econômica, pode-se analisar sua composição para avaliar a estratégia de desenvolvimento econômico utilizada em determinado governo. As perguntas pertinentes são: qual a importância relativa do gasto social, do investimento público, dos subsídios etc., nos diferentes governos? A mudança de projeto geral se reflete na composição do gasto público, e como?

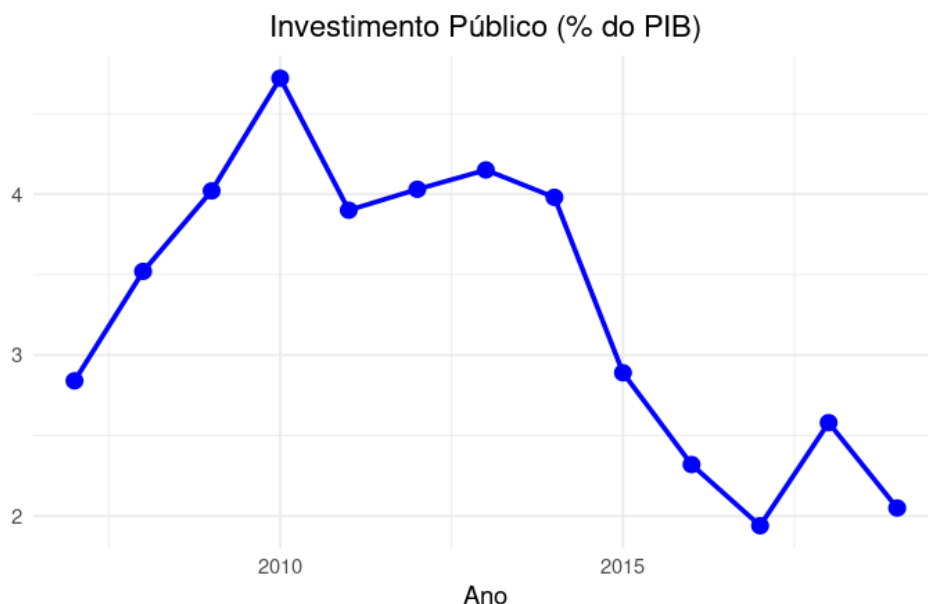
Outro ângulo de análise possível de análise seria avaliar o impacto das mudanças na política fiscal na economia brasileira. Embora tal tema seja importante e deva aparecer na bibliografia consultada, priorizaremos a análise da mudança de projeto de governo na execução fiscal.

## **METODOLOGIA**

Com o intuito de alcançar os objetivos da pesquisa consultou-se bibliografia sobre as estratégias de desenvolvimento econômico utilizadas no governo Lula-Dilma e Temer-Bolsonaro, assim como o impacto da política fiscal na economia durante os governos. Posteriormente, a pesquisa avaliou composição das despesas públicas ao longo do tempo, com a finalidade de observar como as prioridades dos governos se expressaram no orçamento público.

## RESULTADOS E DISCUSSÃO

Foi analisado que, de forma geral, os governos social-desenvolvimentistas apresentaram um maior índice de investimento público, gastos sociais e valorização do salário mínimo comparado às gestões neoliberais. Essa tendência é possível se de notar, por exemplo, analisando os dados de investimento público em relação a porcentagem do PIB (Produto Interno Bruto) abaixo. Nota-se que houve um expressivo aumento do nível do investimento público no segundo governo Lula e uma manutenção no padrão do gasto público no primeiro governo Dilma. Em 2015, com o início da estratégia de uma política com características predominantemente liberais a tendência do nível do investimento público passou a ser a queda.



Fonte: FGV - IBRE. Elaboração própria.

\*Inclui Governos Central, Estados, Municípios, Empresas Públicas da União

Por fim, o trabalho apresentou a composição dos gastos públicos nos governos analisados acima. As variáveis analisadas foram: o investimento público, saúde e educação em relação ao PIB; saúde em valores reais; a evolução de alguns gastos sociais ao longo dos diferentes governos; salário mínimo.

A tabela abaixo retirada do Boletim Legislativo Nº 26, de 2015, apresenta a porcentagem de algumas despesas do governo federal na composição da receita líquida do Tesouro Nacional, assim como a sua variação de 2004 a 2014. Nota-se um grande crescimento nas despesas sociais na área de emprego, saúde, educação, distribuição de renda e investimento de 2004 a 2014. Do governo Lula I (2004, 2006) para o mandato Lula II (2008, 2010) observa-se um início de tendência de crescimento, o qual se expande consideravelmente durante o Dilma I (2012, 2014). Destaca-se a expansão dos gastos federais durante o período, principalmente, na área de transferência de renda (168% somados), educação (130%), investimento público (107%) e emprego (105% somados).

### Diversos Itens de Despesa do Governo Federal: 2004 a 2014 (% da Receita Líquida do Tesouro Nacional)

Gasto social	2004	2006	2008	2010	2012	2014	Varição 2004-14
Abono Salarial e Seguro Desemprego	2,7	3,3	3,5	3,8	4,4	5,3	96%
LOAS e RMV	2,1	2,6	2,7	2,9	3,3	3,8	78%
Bolsa Família	1,4	1,3	1,8	1,7	2,3	2,6	90%
Benefícios Previdenciários	35,7	36,7	34,2	32,7	35,9	38,9	9%
Saúde	9,1	8,6	8,2	7,9	8,8	9,3	2%
Educação	4,0	4,2	4,6	5,9	7,6	9,3	130%
Investimento (exceto saúde e educação)	2,1	2,8	3,9	4,7	3,8	4,3	107%

Fonte: Boletim Legislativo número 26. Elaboração própria.

Já em relação aos governos posteriores, nota-se a tendência de redução dos gastos sociais. Houve apenas o crescimento na área da educação em despesas sociais durante 2014 a 2019 em valores nominais, sendo que em valores reais houve uma queda significativa até nesse setor como visto acima. De forma geral, como pode ser visto na tabela abaixo, houve uma queda de quase 30% em valores nas despesas analisadas. Sendo que no governo Bolsonaro observou-se uma tendência da manutenção de queda no investimento de áreas como cultura, educação, trabalho e saúde em relação ao governo Temer.

**Despesas discricionárias (não obrigatórias) com gastos sociais** (valores em milhões de reais constantes de janeiro de 2020)

Gasto social	2018 (milhões)	2019 (milhões)	Variação 2018 – 2019	Variação 2014 - 2019
Organização agrária	R\$ 801,77	R\$ 656,97	R\$ 656,97	-91,97%
Cultura	R\$ 1.064,42	R\$ 580,55	-18,06%	-51,27%
Educação	R\$ 26.691,93	R\$22.416,67	-16,02%	-47,06%
Trabalho	R\$ 653,43	R\$ 552,15	-15,50%	-48,45%
Saúde	R\$ 31.361,44	R\$29.961,47	-4,46%	37,19%
Previdência social	R\$ 3.482,21	R\$ 3.977,39	1,99%	-26,16%
Habitação	R\$ 1.887,62	R\$ 1.925,13	6,14%	-69,33%
Saneamento	R\$ 60,70	R\$ 64,42	12,95%	-49,65%
Assistência Social	R\$ 1.039,37	R\$ 1.174,01	14,22%	-45,39%
<b>Total</b>	<b>R\$ 67.042,87</b>	<b>R\$61.308,77</b>	<b>-8,55%</b>	<b>-28,93%</b>

Fonte: Siga Brasil

Em relação ao salário mínimo, de acordo com os dados do IPEA, apesar do crescimento do salário de ano a ano, nota-se que o período de maior valorização do salário mínimo foi de 2016 a 2015 e posteriormente o crescimento foi ficando cada vez menor. A valorização salarial do governo Lula II foi de 31%, Dilma I igual a 29%, Dilma II teve um crescimento de 17%, o do Temer de 7% e o do Bolsonaro no primeiro ano de mandato de 4%.

Dessa forma, o resultado do estudo dos projetos econômicos e política fiscal no Brasil recente é que os projetos econômicos têm correlação com o tipo de política fiscal adotada. Nos governos sociais-desenvolvimentistas, o papel do Estado para impulsionar o desenvolvimento econômico era expressivamente maior comparado às gestões neoliberais, as quais buscavam elaborar medidas para buscar um protagonista do investimento privado.

Ademais, notou-se que a política fiscal possui uma importância primordial para o crescimento econômico. De maneira que os investimentos públicos e gastos sociais como saúde e educação tem um significativo efeito multiplicador fiscal, impactando diretamente no nível de renda do país (ABRAHÃO, J., MOSTAFA, J., & HERCULANO, P., 2011). Portanto, os governos com características mais voltadas ao social-desenvolvimentismo apresentaram melhores resultados socioeconômicos no Brasil comparado às gestões neoliberais.

## CONCLUSÕES

De acordo com o trabalho, observa-se que a política fiscal é uma variável primordial para se compreender quais são as estratégias de desenvolvimento econômico adotado pelo Brasil. Ademais, ela é responsável por impactar diretamente na atividade econômica, pois determina o nível de investimento público, gastos sociais e entre outros componentes importantes do orçamento federal. Dessa forma, a política fiscal impacta diretamente nos resultados do PIB (Produto Interno Bruto), emprego e renda (Biancarelli; Rossi, 2014).

Em relação ao investimento público, foi observado um aumento e manutenção durante o social desenvolvimentismo, enquanto nas gestões neoliberais uma tendência de queda. Já considerando os gastos sociais, as gestões sociais desenvolvimentistas tiveram preocupação mais elevada com políticas de bem-estar social, enquanto os governos neoliberais buscam alcançar o “equilíbrio das contas públicas” por meio, muitas vezes, de cortes de gastos.

Além disso, houve uma intensa política de valorização do salário mínimo, principalmente ao longo do governo Lula. No entanto, ela foi se deteriorando com o tempo, especialmente, a partir de 2016. Isso pode ser explicado pela mudança do discurso econômico em relação ao emprego. Nos governos sociais desenvolvimentistas, de Lula e Dilma, era dada mais importância a aumentar o poder de compra dos mais pobres para incentivar o seu consumo. Já nos governos neoliberais, de Temer e Bolsonaro, houve a maior flexibilização no mercado de trabalho e redução dos custos empresariais por meio dos salários com o argumento de que isso causaria a ampliação da oferta de empregos.

---

## BIBLIOGRAFIA

- ABRAHÃO, J., MOSTAFA, J., & HERCULANO, P. (2011). Gastos com a política social: alavanca para o crescimento com Gastos com a política social: alavanca para o crescimento com distribuição de renda. Comunicados do Ipea, n. 75. Brasília.
- BASTOS, P. P. Z. A economia política do novo-desenvolvimentismo e do social desenvolvimentismo. **Economia e Sociedade**, v. 21, n. spe, p. 779–810, dez. 2012.
- BASTOS, P. P. Z. Austeridade para quem? A crise global do capitalismo neoliberal e as alternativas no Brasil. n. 257, 2015.
- Bastos, P. P. Z., Knudsen, R., Santos, A. L. P., Earp, H. S., & Ibarra, A. E. R. A contabilidade criativa na reforma da previdência e o aumento da pobreza: novos dados e tréplica à resposta oficial. Centro de Estudos de Conjuntura e Política Econômica, Nota do Cecon, n.9, 2019a.
- BASTOS, P.; WELLE, A.; PETRINI, G. A contração do PIB no primeiro trimestre e o risco de recessão em 2019. Nota do Cecon, n.5, mai. 2019b.
- BIANCARELLI, A.; ROSSI, P. A política macroeconômica em uma estratégia social- desenvolvimentista. v. 4, 2014.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. O Conceito Histórico de desenvolvimento econômico, 2008.
- CACCIAMALI, M. C.; TATEI, F. Mercado de trabalho: da euforia do ciclo expansivo e de inclusão social à frustração da recessão econômica. **Estudos Avançados**, v. 30, n. 87, p. 103–121, ago. 2016.
- CARNEIRO, R. A agenda econômica anacrônica do governo Bolsonaro, 2019.
- DWECK, E.; TEIXEIRA, R. A. A política fiscal do governo Dilma e a crise econômica. n. 303, 2017.
- GENTIL, D.; HERMANN, J. A política fiscal do primeiro governo Dilma Rousseff: ortodoxia e retrocesso. **Economia e Sociedade**, v. 26, n. 3, p. 793–816, dez. 2017.
- Investimentos públicos: 1947-2023 | Observatório de Política Fiscal**. Disponível em: <<https://observatorio-politica-fiscal.ibre.fgv.br/series-historicas/investimentospublicos/investimentos-publicos-1947-2023>>. Acesso em: 5 jun. 2024.
- Ipeadata**. Disponível em: <<http://www.ipeadata.gov.br/ExibeSerie.aspx?serid=1739471028>>.
- MELLO, Guilherme; ROSSI, Pedro. Do industrialismo à austeridade: a política macro dos governos Dilma. Texto para Discussão-IE/UNICAMP, v. 309, 2017.
- MENDES, M. [s.l.: s.n.]. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/boletins-legislativos/bol26>>.
- O Trabalho pós-reforma trabalhista (2017) [livro eletrônico]: volume 1 / organização: José Dari Krein [etal.]. São Paulo: Cesit - Centro de Estudos Sindicais e de Economia do Trabalho, 2021.
- Reforma trabalhista no Brasil: promessas e realidade / Organizadores: José Dari Krein, Roberto Vêras de Oliveira, Vitor Araújo Filgueiras. – Campinas, SP: Curt Nimuendajú, 2019.
- SANTANA, P; COSTA, L. As políticas fiscal e monetária do Brasil no Governo Temer: deterioração da situação fiscal e recessão econômica, 2018.
- Siga Brasil**. Disponível em: <<https://www9.senado.gov.br/QuvAJAXZfc/opendoc.htm?document=senado%2Fsigabrasilpainelcidadao.qvw&host=QVS%40www9&anonymous=true&Sheet=shOrcamentoVisaoGeral>>.