

Universidade Federal de Santa Catarina
Centro Sócio Econômico
Departamento de Economia e Relações Internacionais

DÉBORA CAMPOS RIBEIRO

**ANÁLISE DA POLÍTICA MACROECONÔMICA DOS GOVERNOS DILMA
ROUSSEFF (2011-2016) SOB A ÓTICA DAS CONVENÇÕES DE
DESENVOLVIMENTO DE FABIO ERBER: CRISE E RETORNO DA
PREDOMINÂNCIA LIBERAL**

Florianópolis, 2019

Débora Campos Ribeiro

**ANÁLISE DA POLÍTICA MACROECONÔMICA DOS GOVERNOS DILMA
ROUSSEFF (2011-2016) SOB A ÓTICA DAS CONVENÇÕES DE
DESENVOLVIMENTO DE FABIO ERBER: CRISE E RETORNO DA
PREDOMINÂNCIA LIBERAL**

Trabalho Conclusão do Curso de Graduação em Ciências
Econômicas do Centro Socioeconômico da Universidade Federal de
Santa Catarina como requisito para a obtenção do Título de
Bacharel em Ciências Econômicas

Orientador: Prof. Dr. Daniel de Santana Vasconcelos

Florianópolis, 2019

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA CENTRO SÓCIO-
ECONÔMICO DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
CURSO DE GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS ECONÔMICAS**

A Banca Examinadora resolveu atribuir a nota dez (10,0) à aluna Débora Campos Ribeiro na disciplina CNM 7107 – Monografia, pela apresentação deste trabalho.

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Daniel de Santana Vasconcelos

Prof.^a Dra. Carmen Rosário O. G. Gelinski

Prof. Dr. Fábio Pádua dos Santos

Dedico esse trabalho a Neri José de Campos (in memoriam).

AGRADECIMENTOS

Agradeço acima de tudo a Universidade Federal de Santa Catarina, lugar onde pude me tornar quem sou hoje, graças a todo o aprendizado pessoal, profissional e acadêmico.

Agradeço a minha família por me entender nesse momento, todas as minhas ausências a fim de realizar meus sonhos. Em especial meu irmão Gabriel, que somos mais que irmãos, somos almas parecidas.

Agradeço ao Giordanno por todo o companheirismo e suporte, sem seu apoio não teria conseguido. Nossa conexão é de outras vidas, obrigada por tudo! Você faz parte da minha história.

Agradeço ao meu orientador Daniel, que com sua excelente didática me fez admirar mais o estudo das Ciências Econômicas. Também por direcionar os caminhos desse estudo com uma visão além da minha.

Agradeço a todos os professores do curso, pude aprender muita coisa, saio hoje com uma outra cabeça diferente da que eu entrei. Gratidão aos mestres!

Agradeço a banca da monografia, Professora Carmen e Professor Fábio, pelo interesse e disposição em participar desse momento tão importante.

“Só há duas opções nesta vida: se resignar ou se indignar. E eu não vou me resignar nunca. ”

(Darcy Ribeiro)

“Educação não transforma o mundo. Educação muda as pessoas. Pessoas transformam o mundo. ”

(Paulo Freire)

RESUMO

O objeto deste estudo são os dois mandatos do governo Dilma Rousseff (2011-2016). Pretende-se analisar como as conduções de política macroeconômica do governo puderam influir em uma crise política e econômica no país, permitindo o retorno de uma convenção liberal. Acontecimentos ocorridos dentro e fora do Brasil, conduziram o governo a fazer modificações constantes no rumo das políticas econômicas, o que não agradou alguns setores sociais. Para tal, serão investigados decisões e momentos que puderam determinar rumos da sociedade brasileira, através da investigação empírica, com embasamento em diversos estudos de críticos ao período. O estudo tem a intenção de expor o período histórico recente e as consequências trazidas para a sociedade contemporânea brasileira.

Palavras-chave: Dilma Rousseff. Convenções de desenvolvimento. Crise político-econômica.

ABSTRACT

The object of this study are the both mandates of the Dilma Rousseff government (2011-2016). It is intended to analyze how the government's macroeconomic policies could had influenced a political and economic crisis in the country, allowing the return of a liberal convention. Events inside and outside Brazil led the government to make constant changes in the direction of economic policies, which did not please some social sectors. To this end, decisions and moments will be investigated that could determine the directions of Brazilian society through empirical investigation, based on several studies of the period. This study intends to expose the recent historical period and the consequences brought to the contemporary Brazilian society.

Key words: Dilma Rousseff. Development Conventions. Political and economic crisis.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – PIB variação em volume (1980-2010).....	38
Tabela 2 – IPCA (dez. 2014 – jul. 2015).....	52
Tabela 3 – Taxa Selic (dez. 2014 – jul. 2015).....	52
Tabela 4 – Taxa de juros real (dez. 2014 – jul. 2015)	53

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – PIB variação em volume (1980-2010)	39
Gráfico 2 – Taxa Selic (ago. 2011 – abr. 2013).....	42
Gráfico 3 – Avaliação do Governo (2011 - 2016).....	56

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BCB	Banco Central do Brasil
BNDES	Banco Nacional do Desenvolvimento
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
COPOM	Comitê de Política Monetária
FED	Federal Reserve
FGV	Fundação Getúlio Vargas
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FINEP	Financiadora de Inovação e Pesquisa
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IOF	Imposto sobre Operações Financeiras
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPI	Imposto sobre Produtos Industrializados
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MEI	Microempreendedor Individual
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PBM	Plano Brasil Maior
PIB	Produto Interno Bruto
PIL	Programa de Investimento em Logística
PITCE	Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PT	Partido dos Trabalhadores
QE	Quantitative Easing

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	12
1.1 TEMA E PROBLEMA DE PESQUISA	12
1.2 OBJETIVOS	15
1.2.1 Objetivo Geral	15
1.2.2 Objetivos Específicos	15
1.3 JUSTIFICATIVA	16
1.4 METODOLOGIA.....	16
2 CONVENÇÕES DE POLÍTICA ECONÔMICA: A ABORDAGEM DE FABIO ERBER	19
2.1 A ABORDAGEM DAS CONVENÇÕES DE POLÍTICA ECONÔMICA	20
2.2 REVISÃO HISTÓRICA DAS CONVENÇÕES DE POLÍTICA ECONÔMICA NO BRASIL.....	23
2.3 A COEXISTÊNCIA DE AGENDA DE CONVENÇÕES DE POLÍTICA ECONÔMICA NO PERÍODO RECENTE.....	25
2.4 O DEBATE DESENVOLVIMENTISTA BRASILEIRO CONTEMPORÂNEO.....	30
2.4.1 O novo desenvolvimentismo	31
2.4.2 O social desenvolvimentismo.....	33
3 REVISÃO HISTÓRICA DAS GESTÕES LULA E DILMA.....	35
3.1 ANTECEDENTES DO GOVERNO DILMA.....	35
3.2 PRIMEIRO GOVERNO DILMA ROUSSEFF (2011-2014).....	41
3.2.1 A “nova matriz econômica”	42
3.2.2 Comparando as gestões Lula e o primeiro governo Dilma	46
3.2.3 Uma nova guinada durante o primeiro governo Dilma	49
3.3 SEGUNDO GOVERNO DILMA ROUSSEFF (2015-2016).....	52
4 O SURGIMENTO CRISE POLÍTICO-ECONÔMICA.....	57
4.1 INFLUÊNCIA DA POLÍTICA FISCAL E DO PAPEL DO ESTADO NA CRISE ECONÔMICA	58
4.2 O ABANDONO DO BARCO.....	60
4.3 O RETORNO DA PREDOMINÂNCIA LIBERAL	63
5 MUDANÇA DE ESTRATÉGIA ECONÔMICA DURANTE O GOVERNO DILMA, SOB A ÓTICA DAS CONVENÇÕES DE DESENVOLVIMENTO	65
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	68
REFERÊNCIAS	70

1 INTRODUÇÃO

1.1 TEMA E PROBLEMA DE PESQUISA

O objeto deste estudo é a análise da economia brasileira nos dois mandatos do Governo Dilma Rousseff (2011-2016). O período representa um fato histórico, pois foi a primeira vez que uma mulher assumiu a Presidência do Brasil. Seu início de governo foi caracterizado pela continuidade da gestão do governo Lula (2003-2010). Porém, os acontecimentos ocorridos dentro e fora do Brasil, naqueles anos e como efeitos cumulativos de ventos de anos anteriores, conduziram o governo a fazer modificações constantes no rumo das políticas macroeconômicas, agravando uma crise econômica e política que levou ao impeachment da Presidente. Esses processos permitiram o retorno de uma agenda econômica liberal que permanece até os dias atuais. As hipóteses para tais ocorridos, através da ótica do economista Fabio Erber, são de que em momentos de crise (políticas ou econômicas), uma convenção de desenvolvimento tende a se fortalecer em detrimento da vigente, formando uma nova história sobre passado, presente e futuro.

A âncora teórica do presente trabalho não está restrita, mas é fortemente influenciada pela perspectiva analítica de Fabio Erber, que se debruçou sobre o processo de desenvolvimento brasileiro contemporâneo, sendo assim fundamental para esclarecer a trajetória do período deste estudo. Para Erber (2012), uma convenção de política econômica é a representação social de conhecimento da sociedade, com os objetivos de condução de estabelecimento da realidade. Convenções de desenvolvimento implicam mudanças estruturais, tendo em seu conteúdo cognitivo a força para o direcionamento e evolução. São histórias contadas sobre necessidades de mudança, das dificuldades e circunstâncias, e de como o futuro pode ser melhor que o presente se as regras prescritas forem seguidas. As convenções de desenvolvimento são um importante papel de formação de coalizões políticas, sustentando estratégias de desenvolvimento.

Para Erber (2011) As convenções de desenvolvimento formam dispositivos de identificação e solução de problemas, e geralmente são apresentadas como “projetos nacionais”. Convenções refletem a distribuição de poder econômico e social na sociedade, constituindo, pois, um objeto de economia política. E complementa Erber (2012) que nas sociedades complexas existem muitos interesses conflitantes, portanto, nenhuma convenção de desenvolvimento acomoda a todos, e sempre há as diferentes convenções de desenvolvimento competindo com a convenção dominante. Situações de crise, impedem o

processo de incremento de uma convenção de desenvolvimento, levando a um ataque ao seu núcleo duro. Nessas circunstâncias, a convenção de desenvolvimento hegemônica tende a mergulhar em uma crise e ser substituída por uma nova convenção.

No início do governo Lula havia o reconhecimento da necessidade de uma nova convenção de desenvolvimento. Durante o período duas convenções que disputavam a hegemonia: a “institucionalista restrita” e a “neodesenvolvimentista”. A primeira era representada pela união de viés conservador, entre o Banco Central e interesses privados, buscando a manutenção da estabilidade de preços e o rentável *status quo*. A preservação de interesses dessa convenção, era determinada por um longo tempo em relação ao par juros-câmbio valorizado, estabelecendo que estes elementos seriam os essenciais para o desenvolvimento do Brasil. Para consolidar e difundir sua convenção, possuíam poderosos instrumentos, sendo o principal o sistema financeiro. (ERBER, 2011)

Já a segunda, coexistiu de forma subalterna com a “institucionalista restrita”. Tinha seu núcleo duro de inspiração keynesiana, onde o crescimento se dá pelo aumento da demanda, transferências fiscais, investimentos em infraestrutura, regidos pelo Estado. Essa convenção foi reforçada a partir de 2006, pela mudança de equipe no Ministério da Fazenda e pela reeleição do presidente Lula. De modo geral, as duas convenções possuem visões e bases diferentes, porém ambas compartilharam o desejo de ampliar os investimentos, notoriamente baixos no Brasil. Suas diferenças se traduzem nas prioridades quanto a modificação estrutural na sociedade, e a convivência entre as duas convenções só foi possível com a hegemonia da convenção institucional restrita, pelo controle do tripé macroeconômico e pelo fato das políticas neodesenvolvimentistas não ferirem os interesses da outra convenção. (ERBER, 2011)

Similarmente Arend e Moreira (2016), apontam que nos últimos anos o debate acadêmico acerca do desenvolvimentismo voltou a tomar força, em ocorrência de um certo declínio da teoria de inclinação neoclássica na economia brasileira. Uma maior intervenção estatal, a partir dos anos 2000 com o governo Lula, retomou o debate sobre estratégias nacionais de desenvolvimento. Duas correntes de visão do desenvolvimento brasileiro se formaram na contemporaneidade, a “novo desenvolvimentista” e a “social desenvolvimentista”. Para Bastos (2012) a corrente social desenvolvimentista, se afirmou no período, e foi visualizada no apoio política que o Partido dos Trabalhadores (PT) e seus aliados buscaram na luta por valorização salarial e social, como abordagem para o desenvolvimento.

Como expõe Carvalho (2018), no início do governo Dilma foram adotados novos eixos de política econômica para a estratégia de desenvolvimento, agora baseados nos incentivos ao setor privado, tanto em política fiscal, como monetária. O objetivo era de uma maior competitividade na indústria brasileira, com novas dinâmicas da indústria, e ênfase em exportações. Alguns caminhos a serem seguidos, foram a quebra do real extremamente valorizado e redução da taxa de juros, além das desonerações da folha de pagamentos. O governo também passou a utilizar os chamados preços administrados como instrumento de política macroeconômica, no caso de produtos e serviços de empresas estatais, além das concessões para empresas privadas para transporte urbano e municipal. A política econômica do primeiro governo de Dilma foi conhecida como “nova matriz econômica”.

Para Oliveira Neto e Ferreira (2018), o governo Dilma foi alvo de críticas, devido à maneira como conduziu os rumos da política econômica. O seu objetivo era favorecer o crescimento do país através da demanda, como prevê a agenda keynesiana, além do progresso através do consumo das famílias e do gasto público. Alguns economistas defendem que o governo Dilma desempenhou uma política fiscal levemente expansionista, mas em alguns períodos o regime fiscal teve um aspecto restritivo. A crítica é que houve pouca sustentabilidade em suas políticas macroeconômicas. Porém é preciso levar em conta alguns fatos: a economia sofreu a partir de 2011 problemas herdados da crise de 2008/2009, assim como a queda (em valor) nas exportações das commodities brasileiras.

Um fator que marca o primeiro governo Dilma, mais precisamente em junho de 2013, são as manifestações contrárias a medidas do governo, por parte várias camadas da sociedade. Esse evento marcou o início de uma crise política, expressa na insatisfação dos setores que queriam reformas e a restauração de seu *status quo*. Além disto, trouxe um conjunto de forças opositoras em relação ao governo, e a polarização política e variedade de atores fortaleceram a estrutura do conflito. Os protestos fizeram parte de um processo histórico de mudanças, de deterioração do ambiente político e econômico. (TATAGIBA; GALVÃO, 2019)

Uma análise das eleições presidenciais de 2014 já consegue demonstrar a fissura com os blocos bancário-financeiro, perdendo apoio de parcelas da elite, e o rompimento com setores econômicos influentes. Singer (2015) identificou que as medidas de política econômica do governo Dilma, “desfez a amizade” com as elites econômicas. Portanto, o intuito de direcionar a agenda desenvolvimentista de forma acelerada levou ao surgimento de um movimento contrário, o anti-desenvolvimentismo.

O segundo governo Dilma incorreu executar uma agenda empresarial e conservadora, segundo Bastos (2017). Porém não havia mais o amplo apoio empresarial do primeiro mandato. O governo reeleito, resolveu repetir a conciliação de opostos do início do ciclo “lulista”, com a indicação, para o Ministério da Fazenda, o economista de viés ortodoxo Joaquim Levy. Haviam os que acreditavam que somente a reputação do ministro da Fazenda seria capaz de trazer de volta o otimismo, a confiança dos agentes econômicos, mas isso não aconteceu. Motivos políticos, além de econômicos, portanto, fortaleceram a narrativa do impeachment, ápice da crise política do governo Dilma Rousseff.

Retomando a hipótese de Erber (2012), situações de crise acabam por atacar o núcleo duro de uma convenção de desenvolvimento, e conseqüentemente a convenção de desenvolvimento hegemônica passa a perder força frente a outra convenção. Considerando essa narrativa, o presente estudo tem o seguinte tema a ser investigado: se e como as medidas e condução de política macroeconômica utilizadas durante o governo Dilma, criaram um ambiente de crise política e econômica, permitindo o retorno de uma predominância liberal no Brasil?

1.2 OBJETIVOS

1.2.1 Objetivo Geral

O presente estudo objetiva analisar como as conduções de política macroeconômica do Governo Dilma Rousseff (2011-2016) sob a ótica das convenções de desenvolvimento, puderam promover uma crise econômica e política – tendo seu ápice no impeachment, permitindo o retorno da predominância liberal na economia.

1.2.2 Objetivos Específicos

- a) Descrever como a trajetória do período, tanto posterior como durante o governo, influenciaram na determinação dos rumos das políticas adotadas;
- b) Investigar decisões e momentos do governo que foram cruciais para uma consequente recessão na economia brasileira, bem como a crise política;
- c) Explicar como o rompimento com blocos de poder, fortaleceu o processo de impeachment, permitindo o retorno da agenda política econômica liberal.

1.3 JUSTIFICATIVA

Os diversos pontos de vista dentro dos estudos de Ciências Econômicas, buscam entender e dimensionar o ideário do papel do Estado na economia. Em uma visão mais ortodoxa – com raízes no pensamento liberal clássico inglês, a intervenção do Estado na economia deve ser mínima possível, para garantir condições de equilíbrio. Já numa visão alternativa, o Estado pode ter participação mais ativa, de forma que possa impulsionar os investimentos e elevar a demanda agregada. Sabendo disto, este estudo busca entender quais foram os parâmetros das conduções das políticas macroeconômicas adotadas durante o governo de Dilma Rousseff.

Avaliar o que deu errado no período não é uma tarefa fácil, é preciso acima de tudo um distanciamento histórico que possa permitir encontrar um motivo para a crise política e econômica, e mesmo assim corre-se o risco de se deparar com uma junção de diversos fatores. Portanto, o presente tema apresenta o desafio de visualizar a complexidade histórica e econômica, além da diversidade de opiniões presentes no Brasil. Este estudo se justifica pela intenção em compreender o período histórico recente, e as consequências para a sociedade contemporânea brasileira. Com o estudo teórico e empírico, pretende-se expor como decisões e o jogo de poderes podem influir sobre a nossa sociedade.

1.4 METODOLOGIA

Gil (2008), define pesquisa científica como um processo de desenvolvimento de um método científico, para descobrir respostas, mediante o emprego de procedimentos científicos. Uma pesquisa social utiliza a metodologia científica para obtenção de novos conhecimentos de realidade social. Para efetivar a veracidade dos fatos, o conhecimento científico tem como diferencial a questão da verificabilidade, para garantir sua efetividade. Métodos podem ser aplicados para determinar a obtenção do conhecimento científico, proporcionando bases lógicas de investigação que garantam a verificação dos fatos.

Segundo Prodanov e Freitas (2013), o método histórico foca na investigação de acontecimentos passados, para determinar sua influência na sociedade atual. Este método visa a compreensão da sociedade e suas mudanças, ao longo do tempo. Esse método é muito usado nos estudos qualitativos. Sobre o método histórico para Lakatos e Marconi (2007, p.107): “as instituições alcançaram sua forma atual através de alterações de suas

partes componentes, ao longo do tempo, influenciadas pelo contexto cultural particular de cada época. (apud PRODANOV; FREITAS, 2013, p. 37).

A pesquisa científica utiliza um método para responder o problema em questão de acordo com o aspecto científico da investigação, conforme Prodanov e Freitas (2013). As pesquisas podem variar conforme seus gêneros, podendo ser teórica, metodológica, empírica e prática. Em relação aos procedimentos técnicos, pode ser uma pesquisa bibliográfica, um estudo de caso, documental, entre outros. A pesquisa bibliográfica, técnica que foi utilizada neste estudo, foi elaborada a partir de material já publicado em livros, revistas, publicações em periódicos, artigos científicos, monografias e teses. Em relação a abordagem do problema, uma pesquisa pode ser qualitativa ou quantitativa. Na análise qualitativa:

Os dados coletados nessas pesquisas são descritivos, retratando o maior número possível de elementos existentes na realidade estudada. Preocupa-se muito mais com o processo do que com o produto. Na análise dos dados coletados, não há preocupação em comprovar hipóteses previamente estabelecidas, porém estas não eliminam a existência de um quadro teórico que direcione a coleta, a análise e a interpretação dos dados. (PRODANOV; FREITAS, 2013, p. 70)

Em relação a análise qualitativa presente neste estudo, foi realizado uma pesquisa bibliográfica de publicações em periódicos e artigos científicos, para contextualizar o desenvolvimento contemporâneo brasileiro, e assim investigar a forma de condução que o governo Dilma optou por seguir em seus dois mandatos. Para caracterizar momentos e decisões de governo, ocorreu o levantamento de livros, publicações, monografias e teses que tenham abordado o tema, no intuito de examinar quais momentos e decisões, puderam contribuir para uma instabilidade político-econômica. Também foi investigado como sucede o rompimento com setores importantes da sociedade ao longo do período, fortalecendo o processo de impeachment da Presidente e o retorno da predominância liberal na economia.

E a análise quantitativa, complementar a qualitativa, fez um levantamento de séries históricas de importantes dados da economia, como Produto Interno Bruto (PIB), taxas de juros, entre outros dados relevantes, através de fontes como Banco Central do Brasil (BCB), Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

O trabalho foi dividido em seis capítulos: O primeiro capítulo abordou introdução, objetivos, justificativa, e metodologia utilizada. O segundo capítulo apresentou a

abordagem do economista Fabio Erber sobre as convenções de desenvolvimento, além do debate brasileiro contemporâneo acerca do desenvolvimento. O terceiro capítulo revisou historicamente o governo Lula até o final do governo Dilma, destacando as conduções de política macroeconômica. O quarto capítulo trouxe o surgimento da crise político-econômica, culminando com o processo de impeachment de Dilma e retorno da predominância da convenção liberal. O quinto capítulo analisou as mudanças de estratégia econômica durante o governo Dilma, sob a interpretação das convenções de desenvolvimento. Por fim, o sexto capítulo trouxe as considerações finais deste estudo.

2 CONVENÇÕES DE POLÍTICA ECONÔMICA: A ABORDAGEM DE FABIO ERBER

Este capítulo objetiva contextualizar a significativa contribuição do economista Fabio Stefano Erber¹ sobre o tema Convenções de Desenvolvimento e Política Econômica. Para Oliveira (2014), Erber deixou um valioso legado à economia política e as questões do desenvolvimento, visto sua contribuição e engajamento acerca da questão industrial no Brasil:

Fabio Erber foi um economista do desenvolvimento, precursor e protagonista das políticas de inovação no Brasil. Homem de ideias e ações que teve sua trajetória profissional marcada pelo desafio na realização de mudanças econômicas fundamentais para o país. Professor, intelectual e policy maker, sua produção científica influenciou gerações de economistas, e englobou desde o reconhecimento do papel fundamental de setores como bens de capital, até questões mais centrais do pensamento desenvolvimentista. (OLIVEIRA, 2014, p. 7)

Erber atuou como economista no Banco Nacional do Desenvolvimento (BNDES) em 1964, ocupando duas vezes o cargo de diretor, participando em vários momentos de questões importantes ao órgão. Em 2004, lançou o Programa de Apoio ao Desenvolvimento da Cadeia Produtiva Farmacêutica (Profarma) do BNDES, de forma a contribuir para a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE)². Suas ideias, portanto, não se restringem ao mundo acadêmico, e sim também nas formulações de políticas econômicas de longo prazo, em razão do desenvolvimento do país. (OLIVEIRA, 2014)

¹ Fábio Erber, falecido de forma prematura, no auge de sua capacidade intelectual, em 2011, era graduado em Economia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (1965), Mestre em Economia do Desenvolvimento pela University of East Anglia (1971), e Doutor em Economia pela University of Sussex (1978), com pós-Doutorado na Universidade de Paris XIII (2007). Foi professor titular do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IE/UFRJ). Atuou principalmente nas áreas de teoria do desenvolvimento, política industrial e tecnológica e suas relações com as políticas macro. Foi diretor do BNDES, pesquisador do IPEA, Secretário-Geral Adjunto do MCT e criador do Grupo de Pesquisas da FINEP, consultor de diversas organizações internacionais e membro do Conselho de Administração de instituições de pesquisa tecnológica. Para uma biografia de Erber, ver Prado (2014).

² A Política industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE) foi um programa lançado em 31 de março de 2004, com o objetivo de fortalecer e expandir a base industrial brasileira através de inovação das empresas. Atuava em três principais eixos: linhas de ação horizontais, setores estratégicos e atividades de futuro. (ABDI, 2019)

Para Monteiro Filha (2014), a visão de Fabio Erber aborda linhas de pesquisa relativa ao tema convenções, identificando aquelas que foram dominantes em períodos da história brasileira. Seus conceitos enquadravam-se numa ampla concepção de mundo, e entendia que no estabelecimento de convenções são delineadas as estruturas institucionais, administrativas, através das ideias e valores das pessoas que adquirem força política. Após sua saída do BNDES na década de 90, reconheceu a necessidade de planejamento de convenções sobre o desenvolvimento econômico e o setor industrial.

Como referencial deste trabalho, foram utilizados três artigos do autor, considerados seminais para o presente debate: a) *“Development projects and growth under finance domination - the case of Brazil during the Lula years (2003-2007)”*, de 2008; b) *“As convenções de desenvolvimento no governo Lula: um ensaio de economia política”*, de 2011; c) *“The evolution of development conventions”*,³ de 2012. As abordagens sobre o tema convenções de política econômica nesses artigos convergem e, portanto, são fundamentais para o transcorrer deste estudo, pois permitem estabelecer uma análise de como decorreu a trajetória de estratégia econômica das últimas décadas.

2.1 A ABORDAGEM DAS CONVENÇÕES DE POLÍTICA ECONÔMICA

Para Erber (2011), o princípio epistemológico das ciências econômicas é naturalmente político, e uma vez que teorias econômicas surgiram dos problemas práticos, desempenham papel na constituição dos sistemas de economia política como o liberalismo e o socialismo. O conhecimento tem origem nas ciências, nas teorias econômicas, sociais e políticas, muitas vezes elaboradas por profissionais no âmbito da academia, através de instituições e organizações internacionais, que expressam indicadores empíricos, transmitindo o conhecimento para as sociedades.

Uma convenção de política econômica é a representação social de conhecimento da sociedade, com os objetivos de condução de estabelecimento da realidade. Existem muitas convenções que lidam com diferentes aspectos do comportamento econômico e social (como a qualidade dos bens comercializados e/ou o sistema financeiro). Convenções de desenvolvimento implicam mudanças estruturais, tendo em seu conteúdo cognitivo a força para o direcionamento e evolução. São histórias contadas sobre necessidades de mudança,

³ Cabe destacar que tal artigo foi apresentado por Erber originalmente no XII Congresso da Sociedade Internacional J. A. Schumpeter, de 2008, e publicado postumamente em 2012, pela Revista de Economia Contemporânea, v. 16, n. 1, Rio de Janeiro.

das dificuldades e circunstâncias, e de como o futuro pode ser melhor que o presente se as regras prescritas forem seguidas. (ERBER, 2012)

Todas as convenções de desenvolvimento tem um conteúdo teleológico⁴ como parte do seu núcleo duro. Essa teleologia tem a mesma estrutura de “mitos”⁵, que são reforçados pelos conhecimentos tácitos, fortalecendo a adesão a convenção. Porém, nem todo conhecimento tácito é tido como um mito. Costumes, educação e experiência pessoal, propiciam o conhecimento sobre como a sociedade funciona e as possibilidades de mudança. Em muitas sociedades, provavelmente a maioria, o conhecimento tácito das sociedades tem um viés conservador, que geralmente está em desacordo com a rápida mudança do conhecimento. Uma convenção contém vários elementos cognitivos, e sua capacidade de ação está em direcionar agendas positivas e negativas, sua força é proporcional à convergência de tais elementos. (ERBER, 2012)

Erber (2012), define o que é uma convenção de desenvolvimento:

Is a constitutional institution, shaped by epistemology and political economy elements, which serves as a device to reduce uncertainty and increase coordination of economic and political actors by establishing a hierarchy of problems and solutions. Development conventions are an emergent phenomenon, with strong self-organization features, which present an evolutionary path-dependent trajectory with incremental and cumulative changes introduced in its peripheral belt⁶ (p. 19)

Como o processo de desenvolvimento econômico implica em transformações estruturais na sociedade, se condicionam a aprovação pelo seu conteúdo e adaptação às expectativas de seus membros. E as mudanças acontecem através da determinação de agendas de direções, sendo estas positivas ou negativas, que Erber (2011) denomina de convenções. As convenções de desenvolvimento formam dispositivos de identificação e solução de problemas, e geralmente são apresentadas como “projetos nacionais”. Convenções refletem a distribuição de poder econômico e social na sociedade, constituindo, pois, um objeto de economia política.

⁴ Segundo o dicionário Michaelis (2019), teleologia significa a interpretação das estruturas dos seres em termos de finalidade e utilidade.

⁵ O autor usa o termo “mito”, como uma metáfora para explicar que uma convenção tem a finalidade de revelar modelos que defendem uma verdade particular e/ou de um grupo.

⁶ Uma "convenção de desenvolvimento" é uma instituição constitucional, moldada pela epistemologia e por elementos da economia política, que serve como um dispositivo para reduzir a incerteza e aumentar a coordenação dos atores econômicos e políticos, estabelecendo uma hierarquia de problemas e soluções. As convenções de desenvolvimento são um fenômeno emergente, com fortes características de auto-organização, que apresentam uma trajetória evolutiva dependente do caminho, com mudanças incrementais e cumulativas introduzidas em seu cinto periférico (ERBER, 2012, p. 19, tradução nossa)

Erber (2012), aborda uma visão conceitual do desenvolvimento, e como essa visão se traduz em políticas públicas. A percepção do desenvolvimento de uma determinada sociedade ocorre através de convenções, que oferecem uma visão sobre passado, presente e futuro, para a hierarquização e solução de problemas. A hegemonia das convenções depende das condições internacionais, e como a sociedade distribui seu poder político e econômico.

Although a development convention is always presented as a "national project", leading to the common good, in fact it reflects the distribution of power, economic and political, prevailing in that society. Since development is a process of structural change, an efficient development convention must offer scope to emerging groups other than those present in the power block ruling that society, especially when the political regime is to some extent democratic.⁷ (ERBER, 2012, p. 8)

Portanto, as convenções de desenvolvimento desempenham um importante papel de formação de coalizões políticas, sustentando estratégias de desenvolvimento, como aponta Erber (2012). Como consequência, esse estudo pertence ao domínio de economia política. Tende a se espalhar pelas instituições, como leis e regulações, incorporando-se nas organizações, como nos setores públicos, privados e meio acadêmico. Nesse sentido, é uma instituição constitucional, e a medida que se incorpora em instituições diferentes, essa convenção se torna mais forte e se legitima. Consequentemente, sua incerteza é amenizada, e sua coordenação induzida. Esses adensamentos institucionais se refletem em políticas macroeconômicas, como fiscal, monetária e cambial, sendo meios de atingir os fins pretendidos pela convenção. Se as expectativas dos atores econômicos forem atendidas, a convenção ganha a legitimidade.

Nas sociedades complexas existem muitos interesses conflitantes, nenhuma convenção de desenvolvimento acomoda a todos, e sempre há as diferentes convenções de desenvolvimento competindo com a convenção dominante. Situações de crise, impedem o processo de incremento de uma convenção de desenvolvimento, levando a um ataque ao seu núcleo duro. Nessas circunstâncias, a convenção de desenvolvimento hegemônica tende a mergulhar em uma crise e ser substituída por uma nova convenção, o que implica um

⁷ Embora uma convenção de desenvolvimento seja sempre apresentada como um "projeto nacional", levando ao bem comum, na verdade reflete a distribuição de poder, econômica e política, predominante nessa sociedade. Como o desenvolvimento é um processo de mudança estrutural, uma convenção de desenvolvimento eficiente deve oferecer escopo a grupos emergentes que não estejam presentes no bloco de poder que governa essa sociedade, especialmente quando o regime político é, em certa medida, democrático (ERBER, 2012, p. 8, tradução nossa)

novo conjunto de regras e contará uma nova história sobre o passado, presente e futuro. Essas mudanças não causam o desaparecimento da convenção que foi substituída, uma vez que alguns dos seus antigos seguidores continuam leais a essa antiga convenção, e essas passam por novos ciclos, como relatados nos próximos subcapítulos. (ERBER, 2012)

2.2 REVISÃO HISTÓRICA DAS CONVENÇÕES DE POLÍTICA ECONÔMICA NO BRASIL

Para Erber (2012), a convenção de desenvolvimento que dominou desde o fim da Segunda Guerra Mundial até os anos 70, baseava-se na mudança de estrutura produtiva através da industrialização, tendo o Estado como o direcionador do processo. O contexto geopolítico do período foi fundamental para essa convenção, visualizado na descolonização na Ásia e África e na luta pela hegemonia entre o capitalismo e o socialismo, o que forneceu apoio ideológico e financeiro para a industrialização dos países menos desenvolvidos. No caso da América Latina, passou a ser um fornecedor de bens não duráveis, durante os períodos da Guerra e da Grande Depressão. Mais que isso, as estatais nacionais passaram a encarar a industrialização como algo necessário.

Porém, a convenção de desenvolvimento nunca foi totalmente desenvolvida, mesmo com o “consenso keynesiano”, onde havia o apoio a ação do Estado como propulsor, seu núcleo duro não estava direcionado para as questões de transformação estrutural. O núcleo da convenção de desenvolvimento, consistia em uma montagem de modelos de crescimento keynesiano, Harrod-Domar, e de análises históricas. Consequentemente, o desenvolvimento passou pelo domínio dos economistas aplicados e outros cientistas sociais. A Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) das Nações Unidas, desempenhou um papel muito importante na elaboração e difusão dessa literatura, assim como educação técnica a governos. Porém, os economistas liberais criticaram muitas vezes essa convenção pela intervenção excessiva do Estado, tendência à autarquia, privação da economia dos benefícios do comércio exterior e investimento direto, excesso de protecionismo, alegando que tais fatores levam a ineficiência e inflação. (ERBER, 2012)

No Brasil, o Estado desenvolvimentista liderou o país por trinta anos. Em um momento de crise nos anos 80, foi perdendo sua legitimidade à medida que o crescimento diminuía e a inflação só aumentava. Essa situação trouxe uma experiência traumática, somada aos fracassados planos de estabilização durante os anos 80, o que reforçavam o

elemento estabilidade de preços. Com o Plano Real e o equilíbrio da economia, ao Banco Central foi dado o status de “guardião da estabilidade”. Portanto, desde a crise da dívida de 80 o caminho para a hegemonia da convenção liberal foi traçado, tendo o Banco Central como um importante aliado, como aponta Erber (2008). Complementa Erber (2012) que no cenário internacional, ocorria uma crise do socialismo na Europa e China, crise da dívida dos principais seguidores da convenção de desenvolvimento, como o México, prejudicando a legitimidade do Estado desenvolvimentista. Portanto, o declínio do “consenso keynesiano” e a substituição pela economia de mercado, apoiado nas expectativas racionais, tradições individualistas, forneceram um apoio ao conservadorismo que dominou o mundo, e o neoliberalismo, que era oposto à antiga convenção.

A convenção neoliberal, enfrentou diferentes condições das quais a convenção de desenvolvimento passou. Havia um quadro analítico mais estruturado, alimentado de outras versões da convenção. Com o desenvolvimento da convenção, o Estado passou a não ser confiável, por seu “viés inflacionário”, e só através de um comprometimento com a eficiência e crescimento, com um Banco Central independente barraria decisões insustentáveis do Estado. Instituições internacionais como o Banco Mundial, o meio acadêmico e uma variedade de instituições privadas, formaram essa teoria resumida pelo Consenso de Washington. Essa nova ortodoxia na academia foi rapidamente transformada em manuais, tendo a mídia nacional e internacional aderido com entusiasmo à convenção liberal. A nova convenção focava na mudança institucional, com o objetivo de restabelecer instituições de mercado, reduzindo e controlando a intervenção do Estado, aumentando a abertura da economia, comércio, fluxos financeiros e de investimento. As mudanças na estrutura produtiva, lideradas por investimentos estrangeiro, seguiriam mudanças de acordo com “vantagens comparativas”. (ERBER, 2012)

Os anos neoliberais de 1990 a 2002 no Brasil, introduziram substanciais mudanças, como privatização de uma boa parte das empresas estatais. Mas por outro lado fracassaram em reformas políticas e administrativas do Estado, conforme coloca Erber (2008). Porém Erber (2012) complementa que conforme o sucesso inicial da convenção neoliberal na redução da inflação, o apoio popular passou a aumentar, fortalecendo a adesão do Estado e dos partidos políticos à convenção. A manutenção da estabilidade de preços pelas taxas de câmbio supervalorizadas e juros altos se tornou uma coalizão poderosa entre autoridades monetárias, importadores, sistema financeiro. A abertura das economias ao comércio, investimento e financiamento, privatizações, reforçou ainda mais a coalizão.

Após o Plano Real, o Banco Central desfrutava de um poder enorme. Inicialmente, o primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) - 1995-1998, impôs política de taxa de câmbio supervalorizada quase fixada, apesar da oposição de muitos interesses poderosos (por exemplo, exportadores, indústria local cercada pela concorrência de importação), até dentro do próprio governo. Porém, o poder da coalizão do Banco Central foi aumentado sob o regime das metas de inflação, sistema adotado após a crise cambial prevista se tornar realidade. (ERBER, 2008)

Na visão dessa coalizão, a estabilidade de preços cria um ambiente no qual os preços relativos desempenham sua função de alocação de maneira eficiente, os sistemas fiscais são confiáveis e os contratos e financiamentos de longo prazo podem ser assinados com confiança. Os Bancos Centrais têm papel central nessa questão, devendo ser livres e independentes, porém vinculados a instrumentos institucionais de transparência e responsabilidade. O sistema de metas de inflação usa todos os instrumentos para atingir o objetivo da estabilidade de preços. As metas de política fiscal são definidas de modo a permitir o pagamento da dívida pública decorrente da taxa de juros estabelecida pelo Banco Central. E a taxa de câmbio fica flutuante, mas não em alta, complementa o tripé macroeconômico, fornecendo uma “âncora” para as expectativas dos agentes privados. (ERBER, 2012)

Dada a solidez e um mecanismo de preços que funcione bem, o crescimento seguirá o exemplo. Caso contrário, é porque algumas instituições não estão funcionando adequadamente, ou porque informações insuficientes levam os agentes a ter más expectativas em relação à inflação. A convenção neoliberal é, portanto, uma convenção com fundamentos conservadores, tendo o Banco Central que preservar a estabilidade de preços, o sistema financeiro e os grupos de alta renda querem preservar seus altos ganhos e sua liberdade de ação. A força da convenção sobre "fundamentos sólidos" e o papel desempenhado pelos Bancos Centrais não são fortuitos: a convenção parece ser uma resposta à instabilidade do sistema capitalista provocada pelo capital financeiro internacional não controlado, e a integração de países emergentes nesses sistemas. (ERBER, 2012)

2.3 A COEXISTÊNCIA DE AGENDA DE CONVENÇÕES DE POLÍTICA ECONÔMICA NO PERÍODO RECENTE

Durante seu discurso de posse como Presidente do Brasil, Lula reiterou sua convicção de que uma mudança era necessária e deveria ser gradual. Para isto era preciso um “projeto nacional de desenvolvimento”, através de uma gama de reformas institucionais, como no campo fiscal, previdenciário, agrário, trabalhista e político, mediante um novo “pacto social”. Tal discurso pôde ser interpretado pela necessidade de uma nova convenção de desenvolvimento, dado o recuo da convenção neoliberal tanto no plano internacional como no Brasil, como aborda Erber (2011). Retrata que houve uma convivência/coalizão entre agendas na história brasileira contemporânea, e a convenção “neodesenvolvimentista” coexistiu de forma subalterna com a “institucionalista restrita”. A hegemonia da primeira é explicada pela coalizão formada por conservadores, somada pela percepção que as políticas neodesenvolvimentistas não feriam seus interesses.

No início de seu governo, Lula reconhecia a necessidade de um projeto de desenvolvimento, direcionado aos mais desfavorecidos. Mas, para atingir esses objetivos, havia a necessidade de estabilidade macroeconômica, sendo então o crescimento resultado de aumento de poupança e investimento. Porém o domínio da política econômica da coalizão das altas taxas de juros, expressa na política monetária liderada pelo Banco Central, era conservador em mudanças estruturais que alteram distribuição de renda e preços relativos, sob risco de inflação. (ERBER, 2011)

“Projetos de desenvolvimento” podem levar tempo, portanto, mudanças estruturais são excluídas. A coesão da coalizão liderada pelo Banco Central, é fortalecida pela crença compartilhada na legitimidade do “mercado” como a principal instituição responsável pela organização e condução da economia e da sociedade. Essa crença legitima o uso de seu poder para vetar projetos e políticas que possam reduzir o poder do mercado em favor de outras instituições. Como tal, a gama de projetos de desenvolvimento viáveis é severamente restrita. (ERBER, 2008)

No começo do governo Lula (primeiro mandato, de 2003-2006), não havia dúvida de que era firme a posição sobre políticas macroeconômicas necessárias para restabelecer a normalidade os mercados financeiro e cambial, que entrou em erupção no segundo semestre de 2002. O governo cumpriu tais expectativas com a ortodoxia dos livros didáticos: o Conselho Monetário Nacional estabeleceu metas de inflação e deixou o câmbio flutuar, sem controle de capital ou controles de importação. A dúvida era, se essa política rígida e ortodoxa seria simplesmente uma transição para políticas mais

heterodoxas, como preconizadas por muitos economistas brasileiros, ou seria permanente? Quem apostou na segunda alternativa venceu. (ERBER, 2012)

Constrangido politicamente no Congresso, como foi economicamente pela coalizão liderada pelo Banco Central, o governo Lula optou por uma estratégia igualmente conservadora em relação ao Estado. O presidente do Banco Central acabou por receber status de Ministro durante o primeiro governo Lula. A relação entre os poderes Executivo e Legislativo permaneceu a mesma, a participação da sociedade civil foi traduzida em cooptação, e a reforma do sistema de partidos político foi a mais cautelosa possível. Portanto, a estratégia política do governo acabou por reforçar a coalizão financeira, minando ainda mais os esforços do governo para lançar um projeto de desenvolvimento de longo prazo. (ERBER, 2008)

Apesar das incertezas internas e externas de começos, o governo Lula acabou beneficiado no âmbito econômico entre meados de 2003 e a crise de 2008, por uma enorme expansão do comércio internacional, focado em commodities primárias e produtos semielaborados. A valorização do real e a liquidez do mercado internacional permitiram a acumulação de reservas cambiais e que o Tesouro eliminasse a sua dívida externa. Estas reservas foram um importante instrumento de defesa da economia durante a crise financeira global, ocorrida em 2008. (ERBER, 2011)

Uma das prioridades do governo Lula foi a redistribuição de renda de forma mais equitativa, para garantir o maior crescimento, através de investimentos em educação, em políticas públicas como o Bolsa Família, focadas nos mais pobres. Porém problemas estruturais, nas questões quanto reforma fiscal e da Previdência acabaram por terem seus debates minimizados e adiados, apontando uma preferência pelo curto prazo, também em consequência das dificuldades encontradas pelo “presidencialismo de coalizão”⁸, que “exige” união com forças de objetivos programáticos distintos no sistema político brasileiro. Porém, havia desde o início o reconhecimento da necessidade de uma nova convenção de desenvolvimento. Erber (2011) aponta que haviam duas convenções que disputavam a hegemonia, denominadas pelo autor como “institucionalista restrita” e

⁸ Segundo Abranches (1988), o modelo brasileiro de democracia é baseado no presidencialismo. É naturalmente um sistema caracterizado pela instabilidade, baseando-se no desempenho do governo e nas formações de suas coalizões. Estas são formadas com base no consenso político, princípios e orientações de política econômica e social. Para Silva (2017), “presidencialismo de coalizão” significa a formação de alianças na administração pública, para garantir a governabilidade e estabilidade. O chefe do poder Executivo ocupa o centro desse sistema, e quando há falhas em sua coordenação, pode ocorrer colapsos na administração governamental, afetando o apoio popular.

“neodesenvolvimentista”. Através de políticas macroeconômicas, ambas se tornam um meio de transformar em realidade uma visão específica da sociedade.

Na sociedade civil estão presentes pelo menos duas convenções que determinam este debate: uma convenção mais liberal, que se opõe à ampliação dos papéis do Estado e outra convenção autodenominada “neodesenvolvimentista”, que propõe uma síntese entre elementos de origem keynesiana e do antigo desenvolvimentismo que leva a políticas macro distintas das atualmente em vigor. Sob o viés liberal, estabilidade de preços e expectativas dos atores econômicos disciplinam comportamento do Governo e dos agentes privados, através de metas, fiscais e de inflação. Implícito a isto, está a crença na tendência do Governo em incorrer ao “viés inflacionário”, assim como os agentes privados se sujeitam a uma política monetária do Banco Central, tendo papel central na “ancoragem” das expectativas, através de metas inflacionárias, e à flexibilidade da taxa de câmbio a correta adequação da economia às condições internacionais. Além disto, essa convenção se sustenta na eficácia e legitimidade do mercado como encarregado de conduzir a economia, através de uma distribuição eficiente de recursos. (ERBER, 2011)

Erber (2011) delimita a convenção “restrita” a união, de viés conservador, entre o Banco Central aos interesses privado, que buscam a manutenção da estabilidade de preços e o rentável *status quo*. A preservação de interesses, determinada por um longo tempo em relação altos juro-câmbio valorizado, estabeleceu que estes elementos são essenciais para o desenvolvimento do Brasil. Esse grupo de interesses se opõem a mudanças estruturais que alterem distribuição de riqueza e renda, com o risco de aumento da inflação. Possuem poderosos instrumentos para consolidar e difundir sua convenção de desenvolvimento, sendo o mais explícito nas mãos do sistema financeiro, como demonstrado na crise do segundo semestre de 2002, que domou as expectativas do governo entrante. Mas há outros instrumentos, mais sutis, como o financiamento de campanhas políticas, as relações com os membros do Congresso, os “anéis burocrático-empresariais”, e as relações com a mídia, que difunde a convenção de estabilidade.

Uma agenda institucionalista, principalmente durante o governo FHC, acabou por restringir sua prioridade à estabilização de preços, deixando o Banco Central no epicentro da política macroeconômica. Porém uma convenção “neodesenvolvimentista” coexistiu com esta, de forma subalterna, e teve seu núcleo duro de inspiração keynesiano, onde o crescimento se dá pelo aumento da demanda, transferências fiscais, investimentos em infraestrutura, regidos pelo Estado. Essa convenção foi reforçada a partir de 2006, pela

mudança de equipe no Ministério da Fazenda e pela reeleição do presidente Lula. A convenção “neodesenvolvimentista” repousou sobre cinco pilares: investimento em infraestrutura; investimento residencial para suprir déficit habitacional; aumento do consumo das famílias e salário mínimo, além de investimentos em capital, incentivado pela desoneração fiscal e crédito nos bancos públicos; aumento em inovação através de créditos e subsídios; política externa independente, privilegiando relações com países em desenvolvimento, e buscando afirmar o papel do Brasil como protagonista do processo de mudanças na arquitetura institucional mundial. (ERBER, 2011)

Essa nova agenda, com redução dos conflitos sociais, de baixo custo fiscal que envolveu, foi de interesse também dos grupos de maior renda, estabelecendo uma ponte entre as duas convenções. Essa inclusão se deu via aumento de renda, não contemplando a redistribuição de riqueza. Os detentores de riqueza, principalmente o setor financeiro, foram fortemente beneficiados pelas políticas da convenção de estabilização, tendo seus interesses preservados. De modo geral, as duas convenções possuem visões e bases diferentes, porém ambas compartilharam o desejo de ampliar os investimentos, notoriamente baixos no Brasil. Suas diferenças se traduzem nas prioridades quanto a modificação estrutural na sociedade, e a convivência entre as duas convenções só foi possível com a hegemonia da convenção institucional restrita, pelo controle do tripé macroeconômico e pelo fato das políticas neodesenvolvimentistas não ferirem os interesses da outra convenção. (ERBER, 2011)

A hegemonia da primeira é explicada pela coalizão formada por conservadores, somada pela percepção que as políticas neodesenvolvimentistas não ferem seus interesses, além do entendimento de que os mais pobres sofrem mais com a alta inflação. Porém nenhuma das convenções enfrentou os problemas de transformação do Estado, através de reformas política fiscal e administrativa, que para Erber (2011) são essenciais para um processo de desenvolvimento autossustentável e inclusivo. A explicação para tal, encontra raízes na governança do “presidencialismo de coalizão”, de forte viés conservador.

Economistas, principalmente de origem pós-keynesiana, críticos da convenção liberal, segundo Erber (2011), têm levado à frente um conjunto de estudos e propostas de política econômica que tem a intenção de fundar uma nova convenção de desenvolvimento, aplicável aos países de renda média. Reunidos sob a expressão “novo desenvolvimentismo”, buscam a “virtus in medio”, situando-se, no plano político, entre o liberalismo e o socialismo e, no plano econômico, entre o desenvolvimento endógeno e a

integração internacional. Uma sistematização recente dos aspectos macroeconômicos enfatiza sua especificidade, demarcando as diferenças com o tradicional pensamento estruturalista latino-americano, e o mainstream liberal.

2.4 O DEBATE DESENVOLVIMENTISTA BRASILEIRO CONTEMPORÂNEO

Para Bielschowsky (2012), a era desenvolvimentista já havia predominado a sociedade brasileira de 1950 a 1980. O liberalismo até então havia ocupado durante várias décadas uma posição secundária na vida socioeconômica brasileira, tendo sua influência decrescente a partir de 1930 no Brasil, refletindo na implementação de um processo de industrialização. Porém o desenvolvimentismo foi se dissolvendo novamente, a partir da década de 1980, com a perda da capacidade de influência em razão do enfraquecimento do Estado desenvolvimentista. Havia o contexto das instabilidades macroeconômicas e da alta inflação, onde os projetos de desenvolvimento tiveram mudança política e ideológica, passando para uma agenda de reformas e privatizações. No debate e produção acadêmico, a orientação desenvolvimentista também perdeu certa força em relação aos períodos anteriores. Parece ter ocorrido no pensamento sobre o desenvolvimento depois de 1980, uma falta de sistematicidade, descontinuidades e dispersões.

Complementa Bastos (2017), que o contexto de uma crise cambial brasileira proporcionou a representantes do capital financeira a formação de regras neoliberais nas políticas macroeconômicas, o chamado “tripé macroeconômico” Esse regime caracteriza-se por:

- i) livre mobilidade internacional de capitais com câmbio flutuante
- ii) política monetária baseada no regime de metas de inflação (com elevação de taxa de juros, em tese, sempre que haja expectativa dos agentes do mercado financeiro de que a inflação vá superar o centro da meta); e
- iii) superavit primário estimado de modo que a economia de recursos fiscais compense, pelo menos em parte, os custos sobre a dívida pública associados à elevação de taxas de juros e à desvalorização cambial. (BASTOS, 2017, p. 9)

Tais regras se justificam em limitar o uso discricionário de política econômica, e de um compromisso de governo em manter a confiança no sistema monetário no país. (BASTOS, 2017)

Apesar do período, nos últimos anos o debate acadêmico acerca do desenvolvimentismo voltou a tomar força, conforme aponta Arend e Moreira (2016), em ocorrência a um certo declínio da teoria de inclinação neoclássica na economia

brasileira. Uma maior intervenção estatal, a partir dos anos 2000 com o governo Lula, retomou o debate sobre estratégias nacionais de desenvolvimento. Duas correntes de visão do desenvolvimento brasileiro se formaram na contemporaneidade, a “novo desenvolvimentista” e a “social desenvolvimentista”.

A intitulada de “novo desenvolvimentismo”, formada pelo ex-ministro Luiz Carlos Bresser-Pereira, e por José Luis Oreiro, se aplica a realidade da América Latina. Tem como característica a realização de estudos do desenvolvimento econômico, publicados no Brasil e no exterior, posicionando-se como uma nova teoria de construção, que explanam os pontos de estrangulamento do desenvolvimento, pelo lado da demanda interna e externa. Já a segunda corrente, denominada de “social desenvolvimentista”, é formada por Ricardo Carneiro, André Biancarelli e Ricardo Bielschowsky. Essa corrente defende uma estratégia nacional voltada para o mercado nacional, através da valorização de salários e melhor distribuição de renda. A corrente se fortaleceu durante os governos petistas, portanto, não se limitando apenas às ideias acadêmicas. Ambas estratégias, pregam que o desenvolvimentismo contemporâneo deve acomodar outros pressupostos que não estavam presentes no século XX, através de novos paradigmas econômicos. (AREND; MOREIRA, 2016)

Bastos (2012), complementa que as duas visões sobre as estratégias de desenvolvimento, o novo desenvolvimentismo (que o autor denomina de desenvolvimentismo exportador do setor privado) e o social desenvolvimentismo (denomina de desenvolvimentismo distributivo orientado pelo Estado), têm o Estado como orientador do modelo de desenvolvimento. Ambos desejam mudanças estruturais, para diversificar o tecido industrial, e aumentar produtividades. Além disso, possuem vínculos as políticos e intelectuais influentes, contribuindo para base de programas eleitorais à presidência. Porém internamente, as duas vertentes da corrente não são homogêneas, divergindo-se em relação ao mercado, entre outras questões. As próximas seções retratam a visão de cada corrente sobre o desenvolvimentismo brasileiro contemporâneo.

2.4.1 O novo desenvolvimentismo

Para Bastos (2012), as posições de Luiz Carlos Bresser-Pereira representam uma visão sistema da estratégia novo-desenvolvimentista. Essa corrente nasceu no Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), mantendo relação com a bandeira da valorização do

setor privado, reforma do Estado, privatizações e contenção de gastos sociais, porém sempre foi crítico à gestão macroeconômica de FHC, principalmente em relação ao câmbio, e abertura comercial. O grupo se identificava como uma ala desenvolvimentista, com a bandeira da indústria nacional. Os críticos do governo FHC, somados a ex-integrantes desse governo, passaram a denunciar a continuidade de política macroeconômica durante o governo Lula. Na opinião de Bastos (2012):

talvez o único representante original do grupo dito desenvolvimentista do governo FHC que participa ativamente do debate público contemporâneo sobre as estratégias de desenvolvimento é o ex-ministro Luiz Carlos Bresser-Pereira. O ex-ministro desfilou-se do PSDB em 2011, alegando que o partido caminhava em "sua marcha acelerada para a direita". (p.8)

Nessa visão teórica, capitaneada principalmente por Bresser-Pereira, existe uma tendência à salários abaixo da produtividade industrial, derivada da oferta ilimitada de mão de obra, só sendo corrigida com a transferência de ganhos de produtividade para o salário. A capacidade tecnológica e recursos financeiros do Brasil já seriam suficientes para alcançar os setores industriais de alta tecnologia para o mercado externo, cabendo ao Estado garantir uma taxa de câmbio competitiva, de “equilíbrio industrial”, além de oferecer condições de infraestrutura para a competitividade internacional. Exalta o mercado como mecanismo de alocação de recursos produtivos, com uma moderada abertura comercial. De modo geral, se diferencia do estruturalismo latino-americano, por identificar o setor privado como motor do crescimento. (BASTOS, 2012)

O novo desenvolvimentismo não é protecionista, mas dá ênfase a uma taxa de câmbio competitiva, através da taxa de câmbio de equilíbrio industrial. Os países em desenvolvimento ainda se deparam com a doença holandesa, que para ser neutralizada não é remete ao protecionismo, mas na administração da taxa de câmbio. O novo desenvolvimentismo defende uma industrialização orientada para as exportações, se diferenciando do desenvolvimentismo clássico, uma vez que este defendia a industrialização baseada na substituição de importações. Além disso, aceitam déficits públicos e em conta corrente, enquanto o novo desenvolvimentismo rejeita os dois déficits, e se o país apresentar a doença holandesa, deverá ter superávit fiscal e na conta corrente. (BRESSER-PEREIRA; GALA, 2010)

Os altos juros e o câmbio sobreapreciado caracterizaram a política ortodoxa, a partir da década de 90, beneficiando a coalizão política neoliberal (formada por capitalistas rentistas e financistas) e inviabilizando o desenvolvimento do país. O peso de uma direita

liberal foi grande, somado dos cidadãos que não compreendem a relação da taxa de câmbio com o processo de desenvolvimento econômico. Nesta concepção, enquanto não houver boas oportunidades para investimentos para os empresários, taxas de câmbio competitivas, e impulsionamento de investimentos pelo Estado, o país não resolve seu problema industrial. E para que o investimento venha, e a taxa de juros deve ser moderada e a taxa de câmbio competitiva, no nível do equilíbrio industrial. (BRESSER-PEREIRA, 2013)

A dependência do tripé macroeconômico (superávit primário, meta de inflação e câmbio flutuante), presente no Brasil desde 1999, contribuiu para um processo de desindustrialização. Houve dois momentos que o governo Lula mostrou independência do tripé macroeconômico: na tentativa de estabelecer um imposto sobre entrada de capitais, e no uso de políticas anticíclicas durante a crise de 2008. A política econômica de Lula voltou-se ao mercado interno, porém num contexto de sobreapreciação da moeda, o consumo passa a contar com a importação, e a indústria nacional saiu perdendo. Sobre os dois primeiros anos do governo Dilma, havia a necessidade de rever a política do tripé, mas mesmo a redução da taxa de juros, e a depreciação do dólar, ainda seriam insuficientes para uma taxa de câmbio competitiva de “equilíbrio industrial”, de forma que a indústria brasileira não saiu do processo de desindustrialização. (BRESSER-PEREIRA, 2013)

Apesar das proposições de Bresser-Pereira, Bastos (2012), assinala que essa corrente nunca encontrou suporte político para suas proposições econômicas e que o provável cenário interno (de preferência crescente por políticas redistributivas que, se executadas, induzem o crescimento do mercado interno e reforçam o apelo político da corrente distributiva) e o externo (de redefinição da divisão internacional do trabalho entre filiais e de crescente concorrência por mercados externos) tendem a continuar inviabilizando, política e materialmente, a execução das propostas da corrente exportadora.

2.4.2 O social desenvolvimentismo

A corrente social desenvolvimentista, visualizada no apoio à política que o Partido dos Trabalhadores (PT) e seus aliados buscaram na luta por valorização salarial e social, como abordagem para o desenvolvimento. Houve uma transição da macroeconomia para um modelo social desenvolvimentista, pois segundo Bastos (2012), diferente da corrente anterior, apresentou certa influência na prática durante os governos petistas. Com ênfase no mercado interno, no Estado como papel central na distribuição de renda e alocação de

investimentos, é uma corrente que mais se aproxima do desenvolvimentismo clássico, embora seus diferenciais sejam a distribuição de renda e políticas sociais. Esse modelo demorou a ser implementado, somente a partir de 2005 (ainda com um Ministério da Fazenda de tendência mais ortodoxa), através das pressões de elevação de salário mínimo, crédito ao consumidor e políticas sociais. As propostas do modelo pareciam mais realistas, pois contavam com a ampliação, integração e diversificação do mercado interno para induzir investimentos.

Na visão de Rossi (2014), o social desenvolvimentismo, é desenvolvimentista pela importância do Estado para a formação de um projeto nacional, e inclui a questão social como seu eixo. Na busca do dinamismo econômico, essa estratégia se baseia processo de distribuição de renda e ampliação da infraestrutura. O aspecto social é o elemento novo, que induz o crescimento econômico através da distribuição de renda, dinamizando o consumo das famílias. Também remonta ao aumento da infraestrutura social, que possui impacto de curto prazo no investimento, e de longo prazo na competitividade do setor produtivo, pois melhora questões educacionais e qualidade de vida. Portanto, a interação entre aspecto social e econômico tende a potencializar um processo de crescimento virtuoso.

Bielschowsky (2012) como representante da corrente, no intuito de ajudar a organizar conceitualmente o debate brasileiro sobre o desenvolvimento, desenha uma estratégia com base em três fontes de expansão, os chamados motores de investimento: consumo de massa (com boa distribuição de renda), recursos naturais e infraestrutura. A inovação tecnológica e o encadeamento produtivo servem como turbinadores dessa estratégia. Diferente da corrente anterior, o elemento exportação fica ausente na formulação do modelo, uma vez que a capacidade de exportar se torna uma consequência dos ganhos de escala e produtividade. Quanto mais amplo os processos de inovação e cadeias produtivas, maior se torna a produtividade e emprego no país, transformando-se estruturalmente.

Para Bresser-Pereira (2016), desde a eleição de Lula alguns economistas passaram a falar em um “social desenvolvimentismo”, como alternativa ao novo desenvolvimentismo, e alguns o meio termo entre os dois. Porém, o social desenvolvimentismo não logrou os modelos e propostas do novo desenvolvimentismo, e ficou prisioneiro de uma versão do keynesianismo ou uma versão populista do desenvolvimentismo clássico. O social desenvolvimentismo dá uma alta preferência pelo consumo imediato, o que acaba sendo

prejudicial aos trabalhadores no médio prazo, e não busca “pagar o preço” da taxa de câmbio competitiva, pela queda de curto prazo dos salários que essa depreciação traz, acrescentando que isso aumenta a desigualdade. Adota os déficits orçamentários crônicos que aumentam a dívida pública em relação ao PIB, o que é um grave engano para os formuladores de políticas heterodoxos, pois a elevação de déficits orçamentários deveria ser utilizada somente em casos de demanda insuficiente, tornando essa política anticíclica. O social desenvolvimentismo carece do status de sistema teórico, e em sua visão comete graves erros de política econômica, e incapacidade em compreender os problemas do desenvolvimentismo econômico, e a lógica do desenvolvimentismo capitalista.

3 REVISÃO HISTÓRICA DAS GESTÕES LULA E DILMA

Um estudo histórico, pressupõe um recorte do passado, a partir das informações que se consegue reunir, para assim fazer um quadro reflexivo sobre nossa linha do tempo. Para tal, o presente capítulo pretende contribuir para a visualização do percurso entre o governo Lula e o início do governo Dilma, semelhanças e diferenças, e assim sendo, apresentar o panorama e os rumos de política econômica adotados. A partir disto, será figurada a perspectiva dos fenômenos políticos que levaram a uma crise político e econômica na história atual do Brasil, bem como o ressurgimento predominante da convenção econômica liberal.

3.1 ANTECEDENTES DO GOVERNO DILMA

Na visão de Barbosa (2018), a maioria dos críticos do governo Lula e Dilma, dividem a política econômica em pré e pós-2006, com a substituição de Antônio Palocci por Guido Mantega no comando do Ministério da Fazenda, para justificar uma “perda de qualidade” da política econômica. Porém, no panorama do autor, no período 2006-2011 a qualidade da política econômica foi maior do que em relação a períodos anteriores. Na perspectiva histórica houve um favorecimento ao Brasil com o contexto internacional, como concorda Belluzzo (2013): a partir dos anos 2000 a dinâmica da produção e comércio globais, colocaram o Brasil em uma posição promissora no movimento de demanda chinesa de commodities, visto a abundância brasileira em recursos naturais.

Havia a ideia da estabilidade de preços, antes de qualquer projeto de desenvolvimento, uma vez que o governo tinha se comprometido a respeitar contratos. Em geral, haviam as divergências entre os economistas, se o foco de governo deveria ser na

estrutura produtiva, para os desenvolvimentistas, ou nas instituições, como argumentavam os neoliberais. O investimento direto foi bem recebido, mas seu papel não foi o principal, como no governo anterior. O principal impulso do governo Lula deve ser encontrado no compromisso entre as políticas sociais, destinadas a atingir seus objetivos econômicos e objetivos políticos de melhorar o lote de macroeconomia desfavorecida e ortodoxias políticas econômicas que beneficiavam a coalizão financeira. A expansão da demanda do consumidor também foi alimentada pelo crédito e salários, o que ampliou a base social de apoio do governo. (ERBER, 2008)

Carvalho (2018) aponta que as altas taxas de crescimento da economia chinesa e o aumento de suas demandas pelas commodities, impactaram positivamente sobre a demanda nas economias latino-americanas no século XXI. Com o setor externo favorável, houve melhora no desempenho dessas economias, influenciando a redução dos níveis de desigualdade. No caso brasileiro, as políticas de redistribuição e investimentos públicos em infraestrutura física e social também foram fundamentais nesse processo. A redução de desigualdade no Brasil durante esse período, portanto, explica-se pelas mudanças na base da pirâmide, principalmente através das políticas de transferência de renda e valorização do salário mínimo, repercutindo no padrão de consumo das famílias brasileiras, incorporando assim, cada vez mais serviços em suas cestas de consumo. Houve um incremento do setor de serviços no PIB, como o crescimento da construção civil, restaurantes e serviços de beleza, reduzindo o peso da indústria.

A renda dos brasileiros aumentou através da elevação de salários, mas também pelo significativo processo de inclusão financeira, para Carvalho (2018): “o acesso maior ao crédito, combinado à redução de desigualdades e crescimento do emprego, reforçou o dinamismo do consumo das famílias e do mercado interno durante o período do Milagrinho” (p.27). Chama de “Milagrinho” o período que o Brasil experimentou no início dos anos 2000 até a recessão em 2015. O investimento público desse período passou por uma grande expansão, tornando-se o principal motor do crescimento do nosso mercado interno. Grande parte se deu através do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)⁹, de janeiro de 2007, após a reeleição de Lula. O programa priorizava a área da energia, depois infraestrutura social e urbana, o que inclui habitação e saneamento, e ainda a

⁹ O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) foi criado em janeiro de 2007, através do decreto 6.025, e representa um modelo de articulação de investimentos públicos, para o incremento das infraestruturas públicas e privadas, e assim acelerar o ritmo de crescimento da economia. Alguns objetivos do PAC são as melhorias na infraestrutura, ambiente de negócios, estímulo de crédito, e assim elevar a qualidade de vida e inclusão social da população, através da geração de empregos e renda para as famílias.

infraestrutura logística, como rodovias, aeroportos, ferrovias, hidrovias e portos. Esse tipo de investimento tende a induzir outros investimentos, o que leva a geração de renda, consumo das famílias. Assim sendo, a combinação alta dos preços das commodities, distribuição de renda, expansão de crédito e investimentos públicos, proporcionaram uma melhora na economia brasileira no início dos anos 2000.

Similarmente Bielschowsky (2012), aponta que durante o período de governo Lula, os condutores de um projeto nacional de cunho desenvolvimentista foram: crescimento com distribuição de renda pelo consumo de massa, investimentos em infraestrutura através do PAC, programa de inovações como o PITCE e Plano Brasil Maior (PBM)¹⁰. Ocorreu no país uma forte expansão do mercado de consumo, pelo rápido aumento da massa salarial, elevação de rendimentos do trabalho, transferências de renda a população mais pobre, através do impacto do aumento do salário mínimo e o Bolsa Família, ampliação de crédito e acesso a população de baixa renda ao mesmo. Esse modelo apresentou um potencial de rendimentos de escala pelas dimensões do mercado interno, e através do aumento de produtividade. Trouxe um ciclo virtuoso a economia, partindo do entendimento que o aumento do consumo levou a expansão dos investimentos, ampliando ainda mais o consumo popular, multiplicando os investimentos.

O Ministério da Fazenda, em 2003, afirmava que era necessária a inclusão social. Os gastos sociais do Estado já eram altos, mas que as transferências eram ineficientes em atender os mais pobres. Os objetivos sociais seriam alcançados através de um ciclo de demanda das famílias, por bens de consumo e investimento, aumentando a produtividade. Para isto, exigia um aumento real do salário. Ainda assim o controle da inflação era essencial para estabilidade de preços. Os regulamentos fiscais e previdenciários foram alterados, a fim de incentivar os investimentos privados e reduzir as despesas com aposentadoria e pensões. (ERBER, 2008)

Em 2004, o governo anunciou suas diretrizes para a política indústria, adotando a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE), consistida em um plano de ação do governo, baseado em inovação e redução de déficit comerciais. Portanto, deu ênfase na inovação, sendo um ponto em comum entre vários economistas. Houve uma seleção setorial para os incentivos: os intensivos em tecnologia e que possuíam grandes déficits comerciais, como software, componentes eletrônicos, bens de capital,

¹⁰ Anunciado em 02 de agosto de 2011, o Plano Brasil Maior (PBM), política industrial, tecnológica e de comércio exterior do governo federal, que reunia um conjunto articulado de medidas de apoio à competitividade do setor produtivo brasileiro.

nanotecnologia e biotecnologia, foram os escolhidos. As alocações orçamentárias e incentivos de crédito para inovação foram aumentados. Porém, de maneira geral, a política comercial brasileira voltou-se mais para a expansão dos produtos já exportados, em vez de aumentar o leque de opções. Por fim, o papel do PITCE, como impulsionador da mudança estrutural foi reduzido. (ERBER, 2008)

De maneira geral, os resultados macroeconômicos, como setor interno, nível de atividade e emprego, dos dois governos Lula, apresentaram resultados melhores do que os do seu antecessor, como colocam Teixeira e Pinto (2012)

Os resultados macroeconômicos (setor externo, nível de atividade, inflação, emprego e renda e finanças públicas) dos dois governos Lula foram melhores do que os de seu antecessor. Entre 2003 e 2010, o Brasil atravessou o maior ciclo de crescimento das últimas três décadas. O PIB cresceu 4,1% ao ano, quase o dobro do observado entre 1980 e 2002 (2,4% ao ano). (p. 923)

Conforme apontam a Tabela 1 e o Gráfico 1:

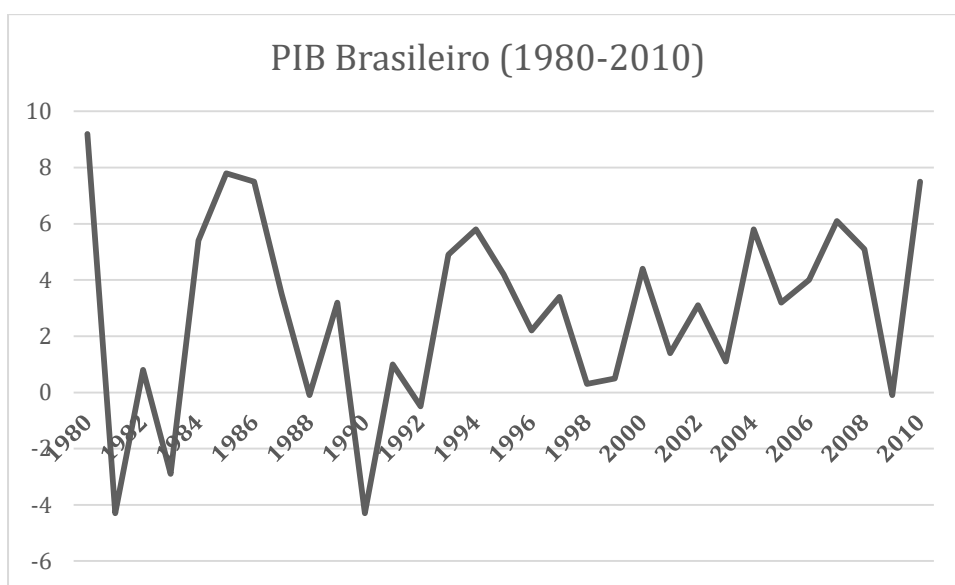
Tabela 1 - PIB variação em volume (1980-2010)

Ano	PIB (variação em volume)
1980	9,2
1981	-4,3
1982	0,8
1983	-2,9
1984	5,4
1985	7,8
1986	7,5
1987	3,5
1988	-0,1
1989	3,2
1990	-4,3
1991	1,0
1992	-0,5
1993	4,9
1994	5,8
1995	4,2
1996	2,2
1997	3,4
1998	0,3
1999	0,5
2000	4,4
2001	1,4
2002	3,1
2003	1,1
2004	5,8

2005	3,2
2006	4,0
2007	6,1
2008	5,1
2009	-0,1
2010	7,5

Fonte: Fundação Getúlio Vargas. Elaboração própria.

Gráfico 1 - PIB variação em volume (1980-2010)



Fonte: Fundação Getúlio Vargas. Elaboração própria.

Sobre as contas externas:

da economia brasileira no governo Lula apresentaram resultados muito positivos expressos nos superávits do balanço de pagamentos entre 2003 e 2010 (US\$231,8 bilhões no acumulado). Isso permitiu ao governo saldar os empréstimos com o FMI, diminuir o endividamento público externo e acumular reservas (CINTRA; ACIOLY, 2012 apud TEIXEIRA; PINTO, 2012, p. 923)

A crise de 2008-2009 chegou ao Brasil com efeitos similares que em outros países emergentes, como contração do crédito, queda no preço das commodities, saída de capitais estrangeiros, o que acarretou em contração de demanda doméstica. O governo passou a adotar uma série medidas temporárias para garantir liquidez no sistema financeiro, tais como: redução do depósito compulsório; linhas de crédito de curto prazo pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES); linhas de crédito com juros

subsidiados pela Caixa Econômica Federal e Banco do Brasil; redução da taxa básica de juros (Selic). No âmbito fiscal, foram feitas políticas de desonerações tributárias, como a redução do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) para automóveis em 2008 e em 2009 para bens de consumo duráveis. Além disso, as transferências do governo federal para estados e municípios foram mantidas no mesmo nível durante o período da crise, para assim garantir investimentos estaduais e municipais, mesmo com a queda da arrecadação federal. (CARVALHO, 2018)

O pós-crise de 2008 proporcionou duas medidas de caráter estrutural, como aponta Carvalho (2018). A primeira foi a criação de duas novas faixas de tributação no Imposto de Renda de Pessoa Física (IRPF), com alíquotas menores para a “classe média baixa”. A segunda foi o Programa Minha Casa Minha Vida, em 2009, para o financiamento na construção de moradias populares, com subsídios a entrada, e taxas de juros mais baixos, para a população com renda mais baixa. Todas essas medidas só foram possíveis graças ao modelo de crescimento que estava em vigor, com forte mercado interno, grande ciclo de investimentos privados, e uma situação externa mais robusta com o ciclo das commodities anteriores. Porém, a fragilidade do setor industrial se tornou mais nítida com a crise, tendo a produção industrial crescido lentamente após o período. Já o setor do comércio cresceu, tendo suas produções derivadas de outros lugares:

De fato, o total de importações do país cresceu 103,4% no acumulado entre o fim de 2005 e o fim de 2010, em termos reais. Ou seja, aquela dinâmica de crescimento do consumo e do investimento estava, em boa parte, vazando para fora do país. A demanda maior no mercado interno por produtos industriais estava sendo atendida, em grande medida, por produtos vindos de fora. (CARVALHO, 2018, p.43)

Uma das explicações para tal fenômeno, seria a valorização do real no período, pois um dólar baixo, barateia produtos importados e desestimula exportações do país. Essa valorização também prejudica o setor industrial, atrapalhando a trajetória de crescimento da economia no longo prazo. A sobreapreciação do real, portanto, dificultou mudanças mais profundas na estrutura produtiva do país, e assim atender à nova demanda criada. Carvalho (2018) aponta que uma lição a ser tirada dessa situação, é de que o crescimento do mercado interno necessita de uma política industrial baseada na diversificação de oferta, para assim fortalecer balança comercial. Ainda assim, a apreciação do real ajudou a manter controlado os preços da economia, a inflação, pela manutenção dos insumos importados mais baratos, e inibiu o reajuste de preços nos setores que sofrem mais a concorrência internacional.

Desde 2006, portanto, a economia brasileira adotou o crescimento pela demanda, tendo a distribuição de renda e o mercado interno incorporado uma ampla parcela da população antes excluída, que passou a apoiar o governo Lula. Ainda assim, para Teixeira e Pinto (2012), o governo Lula optou pela manutenção da política macroeconômica de FHC, que realinhava das elites hegemônicas do bloco de poder. Porém as mudanças entre o sistema financeiro e o Estado brasileiro, ficaram mais claras no governo Dilma Rousseff, expressando uma ruptura com o segmento bancário-financeiro no bloco de poder, mesmo que esse segmento tenha atingido elevadas taxas de lucros durante o período.

A complexidade do desenvolvimento global, questões de energia, pobreza e migração, aumentaram a tendência para uma agenda mais restrita e conservadora. Porém dúvidas também surgiram nessa “fortaleza”. A crise de 2008, de certa maneira abalou pensamentos predominantes e questões de distribuição de poder econômico e político. Além disto, trouxe uma perda de fé na capacidade de auto regulação dos mercados, e mostrou como a integração financeira internacional pode carregar desvantagem para países em desenvolvimento. Isso não prevê uma nova convenção de desenvolvimento, no entanto abala estruturas. ERBER (2012)

3.2 PRIMEIRO GOVERNO DILMA ROUSSEFF (2011-2014)

Dilma Vana Rousseff foi eleita no final de 2010 no contexto de uma economia que se recuperava dos efeitos da crise financeira global de 2008. Dilma deu continuidade a programática de Lula, porém no sentido político ocorreram mudanças relevantes. Segundo Carvalho (2018), houve um ajuste fiscal no primeiro ano de governo Dilma, o que foi um verdadeiro freio para a economia, tendo os investimentos públicos caído em 19,6% em 2011. Outrossim, foram adotados eixos de política econômica para a estratégia de desenvolvimento, agora baseados nos incentivos ao setor privado, tanto em política fiscal, como monetária. Havia o objetivo de uma maior competitividade na indústria brasileira, com novas dinâmicas da indústria, e ênfase em exportações. Mattoso (2013), concorda que um novo processo desenvolvimentista foi desenhado com o governo Dilma, com a valorização do mercado interno e das políticas sociais, porém insistiu em mudanças estruturais da economia, como redução de juros, entre outras medidas.

Alguns caminhos a serem seguidos então, foram a quebra do real extremamente valorizado e redução da taxa de juros. Essa dinâmica da redução dos juros já tinha a intenção de conduzir a uma desvalorização do real, uma vez que os juros mais baixos

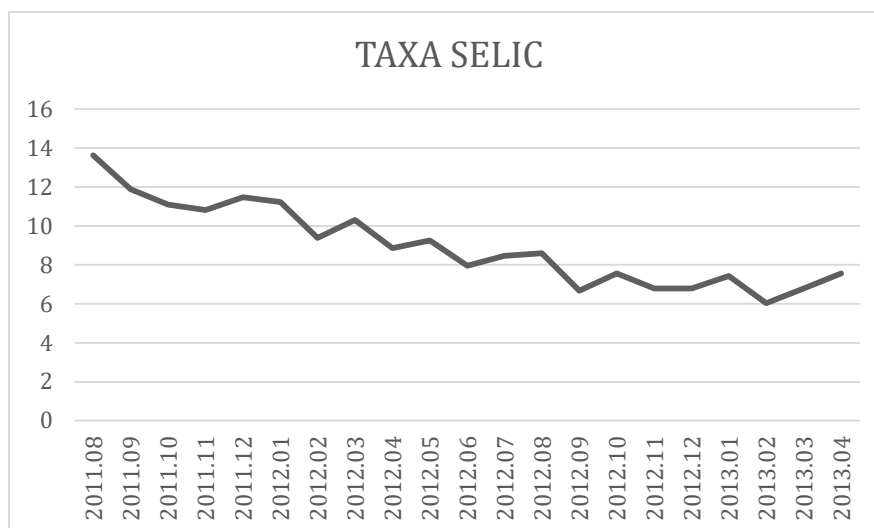
levariam a uma fuga de capitais especulativos de fora. A agenda era fortemente apoiada pelos representantes do setor industrial. Além de que, Dilma era formada em economia em uma escola com tradição industrialista, adotando essa convenção como sua estratégia de governo. No início do governo, em conjunto líderes da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp), Central Única dos Trabalhadores (CUT), Força Sindical, realizaram um seminário com trabalhadores e empresários na busca de um projeto industrializante, expondo suas necessidades de estímulo ao mercado interno, através da valorização do salário mínimo, aumento de crédito e investimentos públicos. Haviam as intenções de redução de juros, desoneração da folha de pagamentos, dentre outras medidas para garantir competitividade na indústria, devido às perdas do período anterior com o real sobrevalorizado. Essas demandas foram atendidas pelo governo, através do projeto “nova matriz econômica”, porém o dinamismo da indústria, de fato não ocorreu. (CARVALHO, 2018)

3.2.1 A “nova matriz econômica”

Singer (2015) denomina o primeiro mandato de Dilma, de “ensaio desenvolvimentista”, visualizado na adoção de políticas econômicas anticíclicas. Já o Ministro da Fazenda, Guido Mantega, economista já presente no segundo mandato de Lula, e de viés desenvolvimentista, denominou a política econômica do primeiro governo de Dilma de “nova matriz econômica”, dentre as quais destacaram as seguintes ações, apontadas sucintamente por Singer (2015):

a) Redução de juros: entre agosto de 2011 e abril de 2013, a taxa Selic alcançou o valor mais baixo desde sua criação. Para diminuir os custos de crédito, o poder Executivo pressionou os bancos privados a reduzirem seus spreads. Bem como, a alteração na remuneração da caderneta de poupança em maio de 2012, para que o Banco Central seguisse na redução da Selic. A evolução da Selic de 2011 a 2013 pode ser visualizado no Gráfico 2, logo abaixo:

Gráfico 2 - Taxa Selic (ago.2011 - abr. 2013)



Fonte: IPEA. Elaboração própria

- b) Uso intensivo do BNDES: uso de robusta de linha de crédito subsidiado para o investimento das empresas, por meio dos repasses do Tesouro. Houve uma expansão dos subsídios de 100 bilhões de reais em 2009, para 400 bilhões de reais no primeiro mandato de Dilma;
- c) Aposta na reindustrialização: através do Plano Brasil Maior, no ano de 2011, implementou-se políticas industriais que visavam o crescimento econômico, visualizados através de medidas como redução do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), ampliação do Microempreendedor Individual (MEI), e investimentos do BNDES na indústria;
- d) Desonerações nas folhas de pagamento: para setores com uso intenso de mão de obras, poupando a “carga fiscal elevada” dos empresários. Além disso, redução do IPI e PIS/Cofins sobre bens de investimento.
- e) Reforma do setor elétrico: a partir de setembro de 2012, através da Medida Provisória 579, com o objetivo de baratear em 20% o preço da eletricidade, diminuindo os custos das indústrias, e beneficiar também o consumidor em geral;
- f) Desvalorização do real: o câmbio valorizado era o segundo principal objeto da nova matriz econômica. Para Mantega, o câmbio valorizado, agravava as dificuldades da indústria nacional;
- g) Controle de Capitais: para impedir a entrada de dólares, contrabalanceando a valorização do real, medidas de controle de fluxos de capital estrangeiro aumentaram. Alterações foram feitas nas alíquotas do Imposto sobre Operações Financeiras (IOF), desde janeiro de 2011, além do controle sobre os empréstimos

intercompanhias. Além destas, houve também a regulação financeira prudencial: recolhimento compulsório sobre as posições vendidas dos bancos no mercado de câmbio à vista, regulação das operações com derivativos cambiais, e imposição de 1% de IOF sobre posições líquidas vendidas em derivativos acima de 10 milhões de dólares.

A política econômica do primeiro governo Dilma, pretendia levantar as várias bandeiras defendidas pelos industriais. Através da “nova matriz econômica”:

O governo propunha mudar a relação entre orçamento público e patrimônio privado, reduzindo transferências financeiras para portadores da dívida pública, mas aumentando transferências em subsídios (diretos e indiretos) para apoiar investimentos em formação de capital fixo. Com isso, o uso do espaço fiscal para subsídios aumentaria vis-à-vis o investimento público. (BASTOS, 2017, p. 18)

Para Carvalho (2018), a trajetória dos investimentos públicos a partir de 2011, deu uma nova guinada na estratégia governamental, com as apostas no setor privado, através das desonerações tributárias, créditos através do BNDES, subsídios do Programa Minha Casa Minha vida e concessões em infraestrutura. Dentro deste contexto, surgiu o Programa de Investimento em Logística (PIL), em agosto de 2012, que consistia em um plano de leilões de rodovias e ferrovias, a ser estendido a portos e aeroportos. Tinha como objetivo o aumento da fatia do setor privado na área de infraestrutura, diminuição de tarifas e melhora da qualidade dos serviços de transporte. Foram concedidos 5350 quilômetros em sete rodovias, mas como havia a combinação das três exigências, o modelo acabou sendo alterado por diversas vezes.

O governo adotou medidas ativas em defesa do mercado interno e do investimento, na visão de Lopreato (2014), com ênfase em maior presença de estatais. Para elevar o crescimento, o governo priorizou concessões ao setor privado, para garantir melhorias na infraestrutura, mas sem abrir mão da presença estatal, cabendo o papel do BNDES nos financiamentos de gastos.

Ou seja, o Estado assume o risco de insuficiência de demanda tentando estimular o investimento privado e solucionar o gargalo do setor. Os programas de privatizações das outras áreas (portos, aeroportos, hidrovias, trem-bala) seguem modelo análogo e o setor público ocupa lugar central, buscando minimizar o risco privado e recuperar os investimentos nas respectivas áreas (LOPREATO, 2014, p. 243)

Além disto, as expansões do crédito aos bancos privados faziam parte desse processo de elevação de investimentos. De modo geral, os incentivos a infraestrutura em busca da competitividade industrial faziam parte de um plano de longo prazo por parte do governo. (LOPREATO, 2014)

Carvalho (2018), também assinala que o governo passou a utilizar os chamados preços administrados como instrumento de política macroeconômica, no caso de produtos e serviços de empresas estatais, como Petrobras e Correios, e também concessões para empresas privadas para transporte urbano e municipal. Aponta que essa política gerou efeito sobre alguns desses setores. Em junho de 2012, a Petrobras anunciou um reajuste de 7,83% no preço da gasolina na refinaria, e para não repassar esse efeito inflacionário ao consumidor, o governo zerou a alíquota da Contribuição da Intervenção no Domínio Econômico (Cide)¹¹, com o objetivo de defasar o preço da gasolina em relação ao preço internacional de petróleo, para controlar a inflação. Porém, essa atitude gerou um custo microeconômico de desonerações, estimulando o consumo da gasolina e reduzindo investimentos em etanol, o que gerou crises no setor. E em setembro de 2012, houve uma queda súbita do preço da energia elétrica, com a Medida Provisória 579 (transformada em lei em janeiro de 2013). Essa Medida aprovava renovação de contratos para concessões de geração de energia hidrelétrica, sem necessidade de nova licitação, com o contraponto de aceitarem reduzir tarifas de energia para consumidores, indústrias e comércio.

Outra medida do governo foram as desonerações das cestas básicas:

A política, introduzida em março de 2013, buscou estimular o consumo das famílias de baixa renda pela redução de alíquotas do PIS/Pasep, Cofins e do IPI de alguns alimentos e produtos de higiene pessoal. O caso da política de desoneração da folha salarial é ainda mais emblemático. (CARVALHO, 2018, p. 69)

Mas a política que mais marcou o período foram as desonerações das folhas de salário:

A medida, introduzida em 2011, substituiu a base de cálculo da Contribuição Previdenciária Patronal de 20% sobre a folha de salários para entre 1% e 2% sobre o faturamento da pessoa jurídica. O objetivo da política era, supostamente, manter empregos e elevar a competitividade nos setores da indústria mais intensivos em trabalho por meio da redução dos custos com a mão de obra. Inicialmente, ela vigoraria até dezembro de 2014, mas foi tornada permanente em julho de 2014. Além disso, a quantidade de setores beneficiados, que era de apenas quatro, de acordo com a Secretaria de Políticas Econômicas, aumentou para 56 até 2014. (CARVALHO, 2018, p. 70)

¹¹ Imposto sobre a comercialização de gasolina e diesel.

O aumento da quantidade de setores beneficiados com as desonerações, passou a dificultar a visualização de uma política de caráter industrial, visto que setores como transporte e construção em fevereiro de 2014, estavam com mais trabalhadores no regime desonerado do que em setores da indústria de transformação, gerando grande perda de arrecadação pelo governo federal. (CARVALHO, 2018)

O governo, em geral, cedeu em muitos pontos a burguesia industrial, e estes diante de um projeto de maior ação do Estado, através da fixação de preços e estatização de setores estratégicos, segundo Singer (2015) tiveram seus interesses contrariados. As políticas monetárias e fiscais, somadas a falta de confiança da burguesia, levaram a diminuição de investimento por parte dos empresários, declinando atividade econômica e arrecadação. Portanto, ao acelerar o passo do “lulismo”, através do ativismo estatal, o governo Dilma enfrentou a formação de uma frente anti-desenvolvimentista, e a dissolução de uma coalizão produtivista, que passaram a reagir em favor do retorno do neoliberalismo econômico. Carvalho (2018) concorda que o modelo de política econômica do primeiro governo Dilma, denominado por “nova matriz macroeconômica”, foi apoiado por associações patronais, mas posteriormente houve uma guinada contrária, e o empresariado não se parecia mais tão progressista assim. Havia razões econômicas para os empresários não realizassem seus investimentos, mesmo com todo o aparato concedido, havia o problema do ciclo de endividamento anterior.

Complementam Dweck e Teixeira (2017) que as políticas adotadas pelo governo, tinham como objetivo incentivar a indústria, que estava estagnada desde 2010, porém essas políticas não surtiram o efeito esperado. Bastos (2017) explica essa afirmação ao sugerir que as políticas de redução de juros, preços administrados, desonerações da folha salarial, não necessariamente elevaram os investimentos, uma vez que os insumos e equipamento importados ficaram mais caros com a depreciação cambial, somado a diminuição da demanda desse novo ciclo, resultando em uma queda na taxa de lucro na indústria de transformação entre 2011 e 2014.

3.2.2 Comparando as gestões Lula e o primeiro governo Dilma

Nos anos dos governos Lula e Dilma, até 2015, a política fiscal atuou em direção a geração de emprego. Houveram quedas significativas na taxa de desemprego, e as políticas de salário foram fortalecidas, com os acordos coletivos concedendo ganhos reais aos

trabalhadores, conforme colocam Dweck e Teixeira (2017). Durante o governo Lula, uma política fiscal denominada como social desenvolvimentista pôde ser observada. Os investimentos públicos e as políticas distributivas tinham papel central no crescimento econômico. No primeiro governo Dilma, a política de redução do desemprego enfrentou o setor bancário-financeiro, e a política monetária também passou a ser pró-desenvolvimentista. Comparam as semelhanças e diferenças no governo Dilma através dos elementos:

- a) Proteção social: do ponto de vista das transferências de renda às famílias, não houve uma grande inflexão, e alguns benefícios foram ampliados, como no caso do Bolsa Família;
- b) Políticas de salário mínimo: foram mantidas as regras de reajuste do salário mínimo, garantindo um aumento real médio de 3% ao ano, um pouco abaixo do período de 2007 a 2010, que foi 4,1% ao ano;
- c) Investimentos públicos em infraestrutura: os níveis dos investimentos durante o governo Dilma permaneceram elevados. Os espaços fiscais para os investimentos foram mantidos a partir das regras que permitiam abater investimentos do PAC da meta de resultado primário, portanto, sob o aspecto fiscal foi mantido o espaço para investimentos. Uma desaceleração da economia pode ser explicada pelas dificuldades de execução de investimento, que beneficiava os investimentos privados, onde havia ainda a recuperação após o período da crise de 2008-2009;
- d) Gastos com saúde e educação: houve uma pequena desaceleração na taxa de crescimento real do gasto com relação ao governo Lula, visto que o período de 2001-2011 o Brasil foi um dos países que mais elevou gastos em educação no mundo. Em relação a saúde, a taxa de crescimento foi um pouco inferior à do governo Lula (5,3% para 5,9%). Ao longo do primeiro governo Dilma, assim com o governo Lula, alguns setores foram protegidos de contingenciamentos, até 2015. O PAC, saúde e educação, desenvolvimento social, ciência e tecnologia, apresentaram tratamento diferenciado no espaço fiscal;
- e) Reequilíbrio de estrutura tributária: mesmo no governo Lula, não houve mudanças na estrutura tributária, visto que, a carga tributária permaneceu sobre impostos de consumo e não sobre a renda ou patrimônio. Já no governo Dilma, a política de desonerações que objetivava estimular o setor industrial, acabou por concentrar ainda mais a renda para a burguesia industrial, gerando dúvidas sobre

essa política, em relação a emprego e investimentos. A questão fiscal não alavancou um modelo de crescimento liderado pela demanda, pelo seu caráter concentrador de renda do pagamento de juros. O impacto do aumento do dólar em 2015 elevou o pagamento de juros relativos aos swaps cambiais de 2013.

Quanto ao crescimento dos gastos fundamentais, não houve grande mudanças no governo Dilma, em relação ao governo Lula, mesmo com a crise internacional e desaceleração do crescimento. Porém houve mudança na composição dos gastos, com as medidas da nova matriz econômica, o que explica em parte, a desaceleração da economia, uma vez que nem todas as medidas estimularam os investimentos privados desejados. Portanto, uma tese de que o governo Dilma expandiu aceleradamente os gastos não se sustenta, pois: a) a redução do resultado primário, se deu pela redução de receitas e não pelo aumento de gastos; b) a taxa média de crescimento dos gastos no governo Dilma foi mesmo menor que em governos anteriores; c) a evolução da dívida pública/PIB está associada ao comportamento das despesas com juros, incluindo swaps cambiais, além da desaceleração do crescimento do PIB. (DWECK; TEIXEIRA, 2017)

Na hipótese de Lopreato (2014), o governo Dilma manteve a estratégia econômica do governo Lula, mantendo a linha de atuação de incentivo ao mercado interno:

O uso de incentivos e subsídios fiscais, o privilégio nas compras públicas, a defesa dos índices de nacionalização, o fortalecimento da atuação dos bancos e das empresas públicas sustentaram características semelhantes à fase anterior, indicando se tratar de um governo de continuidade. (LOPREATO, 2014, p. 240)

Porém, a ruptura acontece quando:

O governo comprometeu-se a dar passos significativos: enfrentar nós que se arrastam há anos e defender um regime de crescimento acelerado. O fato de a proposta oficial questionar o regime de altas taxas de juros, a gestão da dívida pública, o atraso da infraestrutura e colocar a política industrial como elemento nuclear do desenho da estratégia de expansão, além de manter o foco na questão social, revela a crença de que o governo teria graus de liberdade de atuação maiores que os existentes na era Lula e condições de avançar em questões marcadas pelo pouco consenso na sociedade brasileira. (LOPREATO, 2014, p. 240)

3.2.3 Uma nova guinada durante o primeiro governo Dilma

No contexto internacional, o Federal Reserve (FED) em maio de 2013, implementou medidas de eliminação da expansão monetária¹², pois havia as perspectivas de retomada da economia norte-americana. Após três fases de Quantitative Easing¹³ (QE), a economia dos países emergentes receberam enorme entrada de capitais especulativos, afetando o câmbio e as expectativas dos investidores, por causa da espera de reversão da política, com a elevação da taxa de juros nos Estados Unidos. Essa nova perspectiva, levou a rápida desvalorização das moedas dos países emergentes, queda nos preços de ações e aumento da dívida pública. Como medida no Brasil, o Ministério da Fazenda retirou os 1% do IOF sobre derivativos de câmbio, colocado em 2011, mas negava o aumento dos juros. Porém, diante da aceleração da inflação, reversão dos fluxos de capital e desvalorização do real, o Banco Central passou a elevar a Selic em abril de 2013. (CARVALHO, 2018)

Conforme Singer (2015) aponta, os desenvolvimentistas mudaram os rumos das decisões monetárias, entre 2011 e 2012. Porém, quando a “batalha” parecia ganha, o Banco Central voltou a elevar a Selic, devolvendo ao mercado financeiro, portanto, a tônica política econômica dali em diante. Essa decisão mudou a perspectiva do desenvolvimentismo, e o governo passou a fazer medidas de estímulo industrial que não dependiam da alta da Selic. Porém, o Banco Central, ao elevar a Selic, apostando na contração frente a uma inflação esperada mais elevada, acabou por beneficiar os rentistas. O então presidente do Banco Central, Alexandre Tombini, começava a sinalizar a mudança de política monetária.

Um fator que marca o primeiro governo Dilma, mais precisamente em junho de 2013, são as manifestações contrárias a medidas do governo, por parte várias camadas da sociedade. Singer (2015), destaca que a população reivindicava coisas difusas, desde a ineficiência da saúde e educação, e à corrupção. Iniciada pela esquerda, foi engrossada pelo centro e pela direita, tendo a esquerda perdido o comando dos protestos. O governo reagiu às manifestações, propondo responsabilidade fiscal, através de cortes no Orçamento de

¹² Chamada de Quantitative Easing (QE).

¹³ Segundo Modenesi, Saraiva e Paula (2017), o Quantitative Easing (QE) foi um conjunto de medidas não convencionais na economia norte-americana, que promoveu a compra de títulos públicos, objetivando uma redução das taxas de juros mais longas, para recuperar produto e emprego. Na primeira fase do QE, foram realizadas compras de títulos do Tesouro, de agências públicas, a segunda fase promoveu a compra de títulos do Tesouro com vencimentos mais longos (períodos de 6 a 30 anos), detidos pelo mercado, em troca de títulos públicos com vencimento mais curto. Na terceira fase já havia melhora nas condições financeiras, e o FED anunciou redução na compra de ativos e reversão das políticas de quase débito.

2013, e no começo de 2014. Nesse momento, uma reversão neoliberal passar a ganhar a adesão da burguesia nacional e da classe média.

Complementam Tatagiba e Galvão (2019) que mesmo que as políticas públicas implementadas pelos governos petistas tenham beneficiados diferentes classes sociais, essas políticas feriram direta ou indiretamente a ideologia da meritocracia, tão cara no discurso mais ortodoxo. Nessa visão o sucesso se deve ao esforço individual. Programas como o Bolsa Família, Minha Casa Minha Vida, Mais Médicos, cotas para as Universidades, alimentaram um descontentamento na visão meritocrática e no antipetismo, tendo seu ápice nos protestos de junho de 2013. Esse evento marcou o início de uma crise política, expressa na insatisfação dos setores que queriam reformas e a restauração de seu *status quo*. Além disto, trouxe um conjunto de forças oposicionistas em relação ao governo, e a polarização política e variedade de atores fortaleceram a estrutura do conflito. Os protestos fizeram parte de um processo histórico de mudanças, de deterioração do ambiente político e econômico.

A “intensificação dos protestos está relacionada tanto ao impacto da crise do capitalismo em sociedades periféricas, como a brasileira, quanto ao legado contraditório dos governos do PT” (TATAGIBA; GALVÃO, 2019, p. 70). Pois de um lado tiveram as políticas públicas implementadas pelos governos que beneficiaram mercado de trabalho e distribuição de renda, mas por outro lado, os limites sobre a conciliação de classes acabaram por não satisfazer os movimentos sociais próximos ao PT, criando rupturas e disputas na esquerda.

A temática da corrupção ganhou força, sendo relacionada ao atributo moral dos políticos, especificamente, os do PT. As novas direitas passam a disputar as ruas, envolvendo grupos que combinam princípios e valores conservadores de modo distinto, mas que têm no antipetismo seu traço comum. (TATAGIBA; GALVÃO; 2019, p.78)

Os movimentos que surgiram dos protestos se diferenciavam: alguns preferiam a participação institucionais, outros preferiam ação direta. A questão da redução da taxa de juros e a “nova matriz econômica” e seu ativismo estatal no primeiro governo, foram importantes para entender a retórica dos que contestavam, com intentos neoliberais (corte de gastos públicos e elevação da taxa de juros para combater inflação), gerando oposições ideológicas. Mesmo antes da deterioração dos indicadores econômicos, havia então uma

insatisfação política e econômica, sendo junho de 2013 o ápice desse descontentamento.¹⁴ Portanto, o surgimento dos protestos abriu espaço para uma piora política e econômica, e para uma correlação de forças, expressando as contradições dos governos petistas. (TATAGIBA; GALVÃO, 2019)

Os protestos precedem a eclosão da crise econômica, que se torna manifesta em 2015. As classes populares, organizadas em diversos movimentos sociais, manifestaram em várias ocasiões seu descontentamento com alguns aspectos da política governamental. Setores da burguesia e das classes médias, por sua vez, passaram a expressar sua insatisfação diante das políticas sociais e da intervenção do Estado na economia, de modo que, já em meados do primeiro mandato de Rousseff, a conciliação de classes deu lugar a uma “frente única burguesa anti-desenvolvimentista” (p. 65)

Para Carvalho (2018), leituras diferentes do cenário econômico pautaram boa parte do debate entre os candidatos do segundo turno das eleições presidenciais. Aécio Neves (PSDB) apontava alta da inflação e piora da atividade econômica, defendendo uma política econômica contracionista, limitação de gastos públicos à taxa de crescimento do PIB, dentre outras questões políticas¹⁵. Dilma responsabilizava a crise internacional pelo baixo desempenho da economia, mas destacava as taxas de emprego elevadas. Singer (2015), aponta que dentro deste contexto, a eleição de 2014 é vencida por Dilma, mesmo que com pouca diferença do adversário Aécio Neves (PSDB). O discurso da candidatura de Dilma era desenvolvimentista, porém Mantega, de viés desenvolvimentista é demitido durante a campanha. Sem contar com o apoio dos industriais e vendo a crescente atratividade do bloco rentista, o governo ficou na defensiva, até que assinou a rendição completa no final de 2014. Quando eleita, Dilma nomeia o ortodoxo Joaquim Levy, e faz o contrário do prometido: um choque recessivo. Esta ação representou, por fim, o retrocesso das políticas econômicas “lulistas”. Para reverter tal situação, era necessária a mobilização dos trabalhadores e das forças sociais, o que de fato não foi feito.

Complementam Tatagiba e Galvão (2019) que:

¹⁴ Vale observar que, no plano econômico, foram duas ações do governo que mais acentuadamente elevaram o tom das críticas ao ativismo e intervencionismo voluntarista do governo: a política de redução de juros, pelo BC, utilizando ativamente os bancos públicos nessa iniciativa (Vasconcelos et al, 2018), e a política de antecipação de vencimento e negociação de contratos no setor elétrico, que visava, oficialmente, reduzir o custo da energia elétrica, mas afetou o comportamento de todo o setor elétrico no país, num momento em que, concomitantemente, havia uma seca prolongada com necessidades de fornecimento de energia por termelétricas, mas caras, de forma que os efeitos da política em termos de preços foram muito pouco expressivos, mas as empresas do setor elétrico foram fortemente afetadas pela política.

¹⁵ Fim da corrupção e dos interesses empresariais nas decisões de política econômica.

a insatisfação dos setores médios e dominantes, que já aparece nas mobilizações de junho de 2013, ganha direção unificada na campanha eleitoral de 2014 e se fortalece com a operação Lava Jato, desencadeada pela Polícia Federal e pelo Judiciário. O neoliberalismo ressurgiu com força nesse período e, com ele, a defesa do mercado em detrimento do Estado. (p. 78)

3.3 SEGUNDO GOVERNO DILMA ROUSSEFF (2015-2016)

O segundo governo Dilma decidiu executar uma agenda empresarial e conservadora, segundo Bastos (2017). Porém não havia mais o amplo apoio empresarial do primeiro mandato. O governo reeleito, resolveu repetir a conciliação de opostos do início do ciclo “lulista”, com a indicação, para o Ministério da Fazenda, o economista de viés ortodoxo Joaquim Levy. Medidas de ajuste fiscal e monetário foram feitas, atendendo aos grupos empresariais que estavam contra a chamada “nova matriz econômica”.

Após vencer as eleições com acirrados 51,6% dos votos, Carvalho (2018) aponta que Dilma surpreendeu o país ao nomear Joaquim Levy para o Ministério da Fazenda. E após o aceite, em novembro de 2014, o ministro anunciou um ajuste fiscal rápido, que incluía:

redução de 58 bilhões de reais nos gastos com o PAC; uma economia de 18 bilhões pela alteração das regras para recebimento de seguro-desemprego, abono salarial e auxílio-doença; uma receita adicional de 12,2 bilhões pelo aumento das alíquotas de PIS/Cofins e da Cide sobre combustíveis; uma arrecadação extra de 5,3 bilhões pela redução da desoneração da folha (aumento da alíquota de 1-2% para 2,5-4,5%) e de 5 bilhões pela volta do IPI para veículos, entre outras iniciativas de menor impacto arrecadatório. (CARVALHO, 2018, p.97)

As medidas de ajuste entre o fim de 2014 e início de 2015, tinham como alvos principais os investimentos públicos, tornando-se a principal variável de ajuste em meio à consolidação fiscal. Além disso, os preços administrados, foram reajustados de forma brusca em 2015, crescendo 18,1% ao ano. Só a tarifa de energia elétrica subiu 51%, o bujão de gás em 22,6% e a gasolina 20,1%. O reajuste dos preços administrados, veio como resposta aos inúmeros ataques que esse represamento de preços passou pelos analistas econômicos desde 2013. O reajuste rápido respondeu em 39,54% da inflação do ano. (CARVALHO, 2018)

Houve, portanto, um aumento da inflação, conforme tabela abaixo:

Tabela 2 – IPCA (dez. 2014 – jul. 2015)

Mês/ Ano	IPCA
-----------------	-------------

dez/14	0,78
jan/15	1,24
mar/15	1,32
abr/15	0,71
jun/15	0,79
jul/15	0,62

Fonte: Ipea. Elaboração própria

Diante de tal situação, o Banco Central, elevou a taxa Selic, por cinco reuniões consecutivas, passando a Selic em termos nominais, de 11,75% em dezembro de 2014 para 14,25% em julho de 2015:

Tabela 3 – Taxa Selic (dez.2014 – jul. 2015)

Mês/ Ano	Taxa Selic
dez/14	11,75
jan/15	12,25
mar/15	12,75
abr/15	13,25
jun/15	13,75
jul/15	14,25

Fonte: BCB. Elaboração própria

Já a taxa de juros real (descontada a inflação) se comportou da seguinte forma:

Tabela 4 – Taxa de juros real (dez.2014 – jul. 2015)

Mês/ Ano	Taxa juros real
dez/14	10,89
jan/15	10,88
mar/15	11,28
abr/15	12,45
jun/15	12,86
jul/15	13,55

Fonte: Elaboração própria

As despesas primárias do governo federal em 2015, caíram 2,9% em termos reais. Os investimentos públicos caíram cerca de 37%. As medidas recessivas e o baixo crescimento só contribuíram para abalar a confiança dos investidores, e os investimentos

privados responderam como uma queda de 13,9% no acumulado do ano. Como resultado, o mercado de trabalho apontou o aumento do desemprego de 6,2% ao final de 2014, para 9% ao final de 2015. (CARVALHO, 2018)

Com o desemprego maior, e o poder de barganha menor pelos trabalhadores houve uma queda de 2,7% no salário real médio. Isso fez com que as famílias reduzissem seus consumos para pagar compromissos financeiros. Somado a isso, o ministro Levy também anunciou novo corte no Orçamento, tornando o ano de 2015 o ano com maior volume de recursos contingenciados desde a criação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), em 2000. As projeções do PIB apontavam para uma recessão de 2% no ano, porém ela foi maior, de 3,5%, o que promoveu uma grave redução da atividade econômica, e arrecadação federal. (CARVALHO, 2018)

Haviam os que acreditavam que somente a reputação do ministro da Fazenda seria capaz de trazer de volta o otimismo, a confiança dos agentes econômicos, mas isso não aconteceu. Para estes que acreditavam no ministro, colocavam a culpa na própria presidência e no Congresso. Porém, como Carvalho (2018) assinala, as políticas fiscais e monetárias não foram os únicos fatores para a desaceleração econômica, e uma das maiores crises da história brasileira. Ademais, os efeitos da Operação Lava Jato, sobre setores importantes para a economia, como construção civil e petróleo, a forte desvalorização do real, e queda dos preços de commodities, contribuíram para uma piora dos dados econômicos brasileiros em 2015. Em meio a uma crise política, as bases do governo estavam tão frágeis, que era dificultoso acordos para atender os setores econômicos.

Para Bastos (2017), a virada de política econômica aprofundou a perda de lucratividade e o descontentamento empresarial, além da perda de apoio da própria base de apoio do PT. O governo incorreu em realizar políticas para agradar o setor empresarial, mesmo que prejudicassem seus aliados. Porém além de aprofundar a recessão, a mudança na política econômica foi acusada de “traição”, gerando um custo político muito alto a governabilidade, que sem essa não havia como salvar o governo de ataques. Mesmo com a piora no balanço das empresas, os empresários apoiavam o ajuste fiscal de Levy. O pedido de demissão deste simbolizava também a visão do mercado financeiro quanto ao governo.

Diante do fracasso das estratégias econômicas, que prometiam um rápido ajuste e retomada de confiança, mas entregaram aumento de dívida pública, inflação de 10,67%, queda de 3,5% do PIB, e perda de investimentos, como Carvalho (2018) destaca, Dilma anunciou a substituição Levy por Nelson Barbosa, que comandava a pasta do Planejamento.

Barbosa representava um maior “realismo fiscal”, através da adoção de metas mais realistas. O governo enviou ao Congresso a proposta de redução da meta de resultado primário em março de 2016, de forma a evitar que a economia desacelerasse cada vez mais, buscando então, estabilidade, crescimento de emprego e de renda. Havia também a intenção de buscar uma reforma da Previdência, de forma a limitar o crescimento dos gastos públicos em relação ao PIB, além de ajustes automáticos para o caso de descumprimento da regra. Não seriam concedidas novas desonerações, seriam interrompidos os aumentos reais de despesas, como salários de servidores, ou novos concursos. Caso tais medidas não fossem o suficiente, haveria uma nova rodada de congelamentos de despesas em termos nominais, suspensão do aumento real do salário mínimo. Essa redução da meta fiscal e a nova equipe econômica não foram apoiadas pela oposição, e decepcionou as bases do governo, que pediam uma reforma tributária progressiva, entre outras medidas.

Houve em 2016, uma agenda de retomada com alguns empresários, banqueiros e representantes da sociedade civil, no chamado “Conselhão” (Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social), onde apontavam os caminhos a se seguir, através do estímulo ao crédito para consumo e investimento, via bancos públicos. Esse era o momento que o Estado deveria voltar a investir, para gerar emprego e renda. Expandir o crédito parecia, naquele contexto, a única agenda de crescimento possível. Porém, essas medidas poderiam gerar resultado em alguns setores específicos, mas não necessariamente alavancariam o consumo e investimento da economia como um todo. Posto que, o fator incerteza sobre futuro afeta as expectativas dos agentes privados. Porém, uma parte da equipe econômica insistia no consenso liberal conservador, onde não haveria espaço fiscal para a retomada de investimentos públicos. (CARVALHO, 2018)

Araújo (2018) complementa que, o segundo governo Dilma, começou com uma piora nos fatores econômicos. Portanto, havia uma necessidade de ajustar as contas públicas, através de cortes que atingiram programas de infraestrutura, saúde e educação. Mas essas medidas não obtiveram o resultado esperado, aprofundando a recessão, e desestimulando investimentos, emprego e renda. A imagem do governo foi se desgastando aos poucos, somando a oposição liderada pelos derrotados da eleição de 2014, que passaram a questionar os resultados das eleições, com a má demonstração por parte da imprensa acerca do governo Dilma. Também no campo político, a base do governo iniciou um processo de desintegração, criando um ambiente favorável à condenação por crime de responsabilidade fiscal por parte da Presidente, juntamente com a atuação de Eduardo

Cunha, então Presidente da Câmara. Este também trabalhou em favorecimento a medidas de elevação dos gastos públicos, as chamadas “pautas-bomba”¹⁶, contrariando o ajuste fiscal do governo. Portanto, um meio político desfavorável, motivado por diversos fatores, criou o ambiente para um caminho ao impeachment da Presidente.

Somado a todos esses fatores, a opinião pública em relação ao governo também não estava indo bem, como mostra o Gráfico 3:

Gráfico 3 - Avaliação do Governo (2011-2016)



Fonte: Ipea. Elaboração própria.

¹⁶ Pautas-bomba, são as denominações de projetos que aumentam os gastos do Governo, através do Legislativo. Foram uma espécie de retaliação por parte do Presidente da Câmara, quando este teve seus interesses contrariados pelos poder Executivo e Senado. (BENITES, 2015)

Através do Gráfico 3, pode-se visualizar que em relação a opinião pública a imagem do governo estava desgastada, apresentando índices grande de rejeição, o que de certa forma fortaleceu ainda mais o processo de impeachment.

4 O SURGIMENTO CRISE POLÍTICO-ECONÔMICA

O debate acerca da desaceleração do crescimento, que culminou com a recessão de 2015, durante o governo Dilma, relaciona-se com a condução de política fiscal. Ainda assim, até o ano de 2014, o nível de desemprego no Brasil chegou nos menores índices das séries históricas. No final de 2011, primeiro ano de governo Dilma, as condições internacionais mudaram radicalmente, na junção entre crise da Zona do Euro, desaceleração da economia chinesa e recuperação lenta dos EUA. Em 2012, o conjunto de medidas denominado “nova matriz econômica” foi implementado, perdurando até 2014, sendo abandonado ao longo de 2015, frente a novos choques econômicos e desaceleração da economia. O governo passou a adotar medidas austeras em todas as áreas, realizando um forte ajuste fiscal. A economia brasileira passou, portanto, de desaceleração no primeiro mandato, para recessão no segundo mandato de Dilma. (DWECK, TEIXEIRA, 2017)

Carvalho (2018), questiona como em sete anos um cenário de crescimento, alta geração de empregos formais, evoluiu para uma das maiores crises de sua história. Segundo ela, alguns defendem que foi só ilusão, pois a economia brasileira só cresceu mais aceleradamente pela alta dos preços das commodities no mercado internacional. Para outros houve sucessão de erros, pela promoção do Estado como provedor do crescimento econômico, criando um colapso. Ainda há a opinião de que a crise seria essencialmente política, através da contrariedade com o Congresso Nacional, pela negação por parte do empresariado, somados a uma mídia distorcida. Nessa visão, os governos Lula e Dilma não seriam os responsáveis pela crise, mas seus acertos incomodaram as elites econômicas e financeiras do país.

Não é possível compreender o desfecho do mandato de Dilma, nem a recessão de 2015-2016 apenas por meio de análise econômica. O crescimento econômico e a distribuição de renda, sem o rompimento com as elites do governo anterior, acabou desequilibrando com a recessão econômica. Os rompimentos no bloco de poder, facilitam a compreensão da sustentação política do governo e o processo de impeachment. Os problemas de condução de política macroeconômica, principalmente em um momento de recessão, devem ser levados em consideração na análise. As regras fiscais baseadas em resultado primário, levaram a conflitos de orçamento, e após a crise de 2008, o Brasil passou a ter problemas entre metas fiscais rígidas de curto prazo, estas podendo ser alteradas somente pelo poder Legislativo. Havia o comprometimento da meta de resultado primário, porém houve à postergação de pagamentos através da contabilidade criativa. Portanto, o debate sobre a política fiscal no governo Dilma, acabou polarizando o debate teórico, e também o debate político e criminal, focado no cumprimento de regras fiscais. (DWECK; TEIXEIRA, 2017)

4.1 INFLUÊNCIA DA POLÍTICA FISCAL E DO PAPEL DO ESTADO NA CRISE ECONÔMICA

O debate sobre o papel do Estado na política fiscal pode ser visto através de duas posições diferentes dentro das Ciências Econômicas. Dweck e Teixeira (2017), assinalam que os adeptos da Nova Síntese Neoclássica defendem papel restrito do Estado, e uso da política fiscal com o objetivo de garantir a sustentabilidade da dívida pública, evitando instabilidades de variáveis macroeconômicas como juros e inflação, produzindo

expectativas positivas aos agentes econômicos, para garantir investimento e crescimento econômico. De outro lado, os pensadores de vertente keynesiana defendem que os gastos públicos influenciam num ambiente favorável aos investimentos privados, garantindo expectativas dos agentes econômicos, através do multiplicador keynesiano, no qual ao expandir gastos públicos, há o aumento da atividade econômica, estimulando assim os investimentos privados. Em um momento de crise, defendem ainda mais a intervenção estatal para reverter a recessão, uma vez que a demanda reprimida leva a queda de produção, aumento de desemprego, acarretando diminuição de renda, consumo e investimento.

A outro modo de ver, ao longo dos dois mandatos de Lula, haviam duas coalizões sociais contrapostas, a “rentista” e a “produtivista”. Para Singer (2015), a rentista unia capital financeiro e classe média tradicional, já a produtivista era composta de empresários industriais e classe trabalhadora. Ao longo do tempo, ambas articularam diversas camadas sociais, polarizando entre si em muitas ocasiões. A partir do governo Dilma, houve o colapso dessa coalizão, afastando os produtivistas do governo Dilma e ligando-se ao bloco rentista de oposição, pois acreditavam que o intervencionismo alto, praticado pelo governo, não passava confiança, mesmo que fosse para atender os próprios interesses dos industriais.¹⁷ Sem o apoio destes, o encanto com o desenvolvimentismo quebrou, tendo assim Dilma recuado para recuperar o apoio perdido, confiando o Ministério da Fazenda ao ortodoxo Joaquim Levy.

Complementando o pensamento de Singer, acerca do debate nacional de políticas econômicas, para Dweck e Teixeira (2017), existem duas posições antagônicas. A primeira defendia que o descontrole fiscal influenciou diretamente na desaceleração e a crise, sendo que o gasto público teria sido elemento que levou ao aumento da dívida pública e crise fiscal, levando a uma crise econômica, através da retração de crescimento. Essa versão foi defendida pelos economistas Barbosa Filho, Mesquita e Pessoa, que acreditavam que a adoção da “nova matriz econômica” levou um excesso de intervenção estatal, e a um progressivo desmonte do tripé macroeconômico. Defendem que a guinada na política macroeconômica de 2015, pelo ajuste fiscal de Joaquim Levy, foi fundamental para recuperar a confiança dos agentes econômicos. Ainda dentro dessa vertente, os novos

¹⁷ Vale lembrar, novamente, que as duas intervenções de mercado que mais furor causaram, nos anos Dilma Rousseff, foram justamente: i) a intervenção nos juros (que afetava diretamente os rentistas); ii) a intervenção no setor elétrico, que afetou indiretamente os produtivistas. Além disso, a política de desonerações e as políticas de campeões nacionais também acabaram se voltando contra o governo, ao serem interpretadas como políticas de benefício a aliados dos partidos no poder e grupos de interesse.

desenvolvimentistas, como Bresser-Pereira, Oreiro e Marconi, compartilham que a política fiscal expansionista contribuiu para a crise de 2015, esgotando o momento de crescimento social desenvolvimentista. Porém, defendem que a desaceleração do crescimento no governo Dilma, se deu através de um problema estrutural, através de uma desindustrialização e volta da primarização da pauta de exportações. Essa situação seria a consequência da combinação taxa de juros elevada e apreciação da taxa real de câmbio, por muito tempo.

Já uma segunda vertente defende que decisões equivocadas de condução de política fiscal, de influência ortodoxa dentro do governo, levaram a redução de gastos e investimento público, assim sendo, não impulsionando o crescimento econômico através da demanda, que era uma característica principal ainda no governo Lula. Ou seja, a raiz do problema, seria a guinada ortodoxa da política fiscal. Nesta linha de argumentação, a desaceleração da economia brasileira, se deu pela mudança de política macroeconômica, através de medidas de contração fiscal e monetária já no primeiro mandato, e no segundo, o ajuste fiscal sob o comando do ministro Levy, além da elevação da taxa de juros pelo banco central. Ao se deparar com a desaceleração do crescimento, o governo Dilma fez diversas medidas de estímulo ao investimento privado, nos quais não produziram efeito significativo para retomar o crescimento. Além disto, a mudança na composição do gasto público, com as desonerações tributárias e aumento dos subsídios, não tiveram efeito multiplicador quanto gastos sociais e investimentos. Então, para essa segunda vertente de interpretação acerca da política fiscal, a recessão de 2015 foi consequência das políticas fiscais e monetária contracionistas, políticas equivocadas, em um momento de economia debilitada. O resultado fiscal não é a causa da crise, e sim, resposta a diminuição da atividade, através da queda de receita. (DWECK, TEIXEIRA, 2017)

4.2 O ABANDONO DO BARCO

Durante o governo Lula, o alinhamento com os mais pobres ajuda a explicar o resultado eleitoral, e as alianças feitas após as eleições ajudaram a garantir governabilidade. O enfrentamento ao setor bancário e financeiro, entre outros rompimentos no bloco de poder, através das políticas adotadas pelos governos Dilma, acabaram resultando em perda de apoio pela elite e setores econômicos poderosos. As medidas de política econômica do governo Dilma criaram inimigos entre as elites econômicas, tendo início com a mudança na direção dos juros e batalha dos spreads em 2012. Ao acelerar o desenvolvimentismo, houve

o surgimento do anti-desenvolvimentismo. Com as manifestações de junho de 2013, houve uma oposição principalmente na ortodoxia, acerca das políticas econômicas do governo Dilma, e também do governo Lula. Após o impeachment de Dilma, houve um alinhamento dessas forças, em uma agenda formada por empresários e mercado financeiro. Essas novas forças políticas, usaram o discurso da ganância, para mitigar as mudanças políticas que aumentavam o poder de negociação dos trabalhadores, e assim fortalecer suas teses de que o nível de emprego depende da confiança dos empresários. (DWECK; TEIXEIRA, 2017)

Por que os industriais abandonaram a coalizão produtivista, mesmo quando estava sendo atendida pelo governo? Algumas hipóteses podem responder essa pergunta, aponta Singer (2015), sintetizando, a seu modo de ver, outras interpretações: uma das interpretações analisa as características da burguesia industrial hoje, e como a financeirização do capitalismo, levou a mistura entre o capital da indústria e das finanças. Após décadas de taxas de juros altos, o empresariado brasileiro, produtivo ou financeiro, infiltrou-se em atividades rentistas. Uma outra linha raciocínio aposta na luta de classes, uma vez o emprego e poder da classe trabalhadora aumenta, leva ao afastamento dos empresários, frente ao sentimento de perda de poder. Outra interpretação, segundo dá ênfase a críticas de incompetência, arbítrio, corrupção por parte do governo, levando a formulação de críticas ao ensaio desenvolvimentista, unindo liberais e empresários, mesmo que seus interesses fossem conflitantes. Por fim, há ainda o raciocínio de que Dilma teria abertos diversas frentes de luta simultaneamente, como o caso da energia elétrica, ferindo os interesses privados, e cada setor que se sentia prejudicado, se juntava a frente anti-desenvolvimentista. Todas essas interpretações são complementares, e Dilma, na expressão popular brasileira: “cutucou as onças com varas curtas”.

A estratégia voltada para o setor privado não necessitava de diminuição dos investimentos públicos. O custo fiscal das políticas industriais, somado com uma arrecadação federal menor, por conta da desaceleração da economia, dificultou o cumprimento das metas de superávit primário, recorrendo ao uso da contabilidade criativa para o cumprimento da meta fiscal, através do adiamento dos pagamentos. Ao atender as demandas do setor industrial, através da redução de juros, desvalorização cambial, desonerações fiscais, preços administrados, acabaram por influenciar negativamente as contas do governo, agravando a dívida pública. Por fim, o tipo de desenvolvimentismo adotado desde 2011, acabou por trazer à tona a austeridade fiscal. (CARVALHO, 2018)

As razões para as falhas dessas estratégias podem ser várias, conforme Carvalho (2018): a demanda já não era mais a mesma; as decisões de investimentos privados passaram a ser movidas pela lucratividade, visto as dívidas contraídas no ciclo de investimento anterior; o processo de financeirização do setor produtivo da economia, que é um fenômeno global, uma vez que os investimentos em títulos públicos são de menor risco, e geram um alto rendimento com juros. É verdade que os anos 2000 foram marcados pelo boom das commodities, que ajudou na arrecadação do governo e que as despesas com benefícios sociais cresceram acima do PIB nas últimas décadas. Porém, o que condenou a economia brasileira entre 2011 e 2016 foi a própria austeridade. A desaceleração da economia brasileira trouxe de volta os conflitos entre a distribuição de renda e o Orçamento Público, e na tentativa de se resolver esses conflitos, as desonerações fiscais e subsídios atenderam as exigências do setor empresarial e financeiro. Essas políticas não foram capazes de elevar o investimento privado, mas sim transferência de renda para os mais ricos, deteriorando as contas públicas.

No período pré-impeachment, as bases do governo se mostravam frágeis, havendo a necessidade de fazer acordos para atender os setores com maior influência, e as políticas de bem-estar da população e crescimento econômico ficaram em segundo plano, acirrando ainda mais uma base de sustentação. Em dezembro de 2015, após os deputados do partido do governo anunciarem que votariam pela continuação do processo de cassação de Eduardo Cunha no Conselho de Ética, este aceitou o pedido de impeachment da Presidente, conforme aponta Carvalho (2018). A denúncia era baseada na questão de pedaladas fiscais, que ficou conhecido como o pagamento de beneficiários com o adiamento do pagamento aos bancos públicos, que pagavam os benefícios em dia. De acordo com a LRF, é considerado crime um banco público realizar operações de crédito para o próprio governo. Esse foi o motivo mais conhecido do impeachment, mas o foco do pedido se deu sobre a denúncia de que em 2015, houve a assinatura de seis decretos para créditos suplementares, com valores incompatíveis com o cumprimento da meta fiscal:

Como o Orçamento é elaborado meio ano antes da execução, e caso uma ação orçamentária tenha recebido autorização inferior ao necessário, os poderes podem solicitar a abertura de créditos suplementares, com as devidas aprovações do Orçamento no Congresso. Os decretos de 2015 totalizaram 95 bilhões de reais, cerca de 70% destinavam-se ao Ministério da Educação, para itens como Ciência Sem Fronteiras, universidades de federais e hospitais de ensino. Esses decretos possibilitaram a realocação interna de recursos. (CARVALHO, 2018, p. 107)

Os discursos políticos ignoravam o ajuste de 2015, e outros culpavam a Presidente pela falta de confiança dos investidores. A Fiesp passou a apoiar o impeachment, com o lema “Não vou pagar o pato”, que se tornou o símbolo do impeachment na Avenida Paulista. Ao mesmo tempo, representavam um dos setores mais beneficiados pelo expansionismo fiscal no primeiro governo Dilma. Já havia um consenso entre alguns setores do empresariado, mercado financeiro e Congresso de que a queda da Presidente seria o melhor caminho a percorrer, e com Michel Temer na presidência, a estabilidade poderia voltar. Tudo parecia caminhar para a saída de Dilma, e nas vésperas da votação em abril de 2016 na Câmara dos Deputados, a apreciação do real e do índice Bovespa, apresentava as expectativas do mercado financeiro, que uma derrubada da Presidente seria capaz de mudar as decisões de investimento e consumo. (CARVALHO, 2018)

Porém, deve ser levado em consideração:

Ainda que tais notícias possam suscitar reações de manada ao longo do dia, as tendências de valorização ou desvalorização do real e do Ibovespa dependem muito dos preços de commodities no mercado internacional. A elevação desses preços nas semanas que antecederam ao editorial em questão levou à valorização das principais moedas emergentes, entre as quais a brasileira. Pior do que a atribuição exagerada de fatores internos – sobretudo políticos – a esses movimentos em meio a um contexto de liberalização financeira global é a associação direta entre otimismo dos mercados e retomada da economia. (CARVALHO, 2018, p. 111)

Bastos (2017), complementa que em um momento de contração fiscal, recessão, somado a eleição de Eduardo Cunha à Presidência da Câmara, e a Operação Lava Jato, quebrou com os arranjos políticos que contribuía para o “presidencialismo de coalizão” brasileiro. A busca pela governabilidade através de medidas econômicas de direita, não tiveram volta. Nesse momento, o movimento pró-impeachment se popularizou, sob o pretexto das pedaladas fiscais.

4.3 O RETORNO DA PREDOMINÂNCIA LIBERAL

A adoção de políticas social desenvolvimentistas, e o desconhecimento dos modelos do novo desenvolvimentismo segundo Bresser-Pereira (2016) são os principais motivos das políticas heterodoxas em países em desenvolvimento. O governo Lula se beneficiou do boom das commodities, elevando salário mínimo e diminuindo desigualdades. Porém permitiu uma taxa de câmbio sobrevalorizada, e, portanto, o aumento do mercado interno foi capturado por importações, e afetando assim o setor industrial brasileiro, acelerando a desindustrialização. Dilma não tinha condições de levar novamente os empresários a se tornarem competitivos, mesmo que no começo de governo reduziu a taxa de juros, levando

a desvalorização real, mas ainda insuficiente para o equilíbrio industrial no Brasil naquele momento. A desvalorização cambial não levou as empresas a investirem, porque foi insuficiente e trouxe o aumento da inflação. Em seguida faz uma política industrial, que se tornou custosa.

Para Curado (2017), as políticas econômicas do governo Dilma se concentraram no campo social, já as reformas para fortalecimento do Estado e para uma adequada regulação dos mercados não avançou no período. Não houve uma estratégia nacional de desenvolvimento, que deveria ter sido elaborado em conjunto por Estado e mercado. Na visão dos novos desenvolvimentistas, essa trajetória seria ideal para o crescimento

O governo Dilma perdeu confiança no mercado interno e externo, e acabou por recuar sua política monetária, aumentando a taxa de juros e depois da reeleição, transferiu o Ministério da Fazenda por um economista ortodoxo. O Brasil é um país em que a teoria heterodoxa aparece relativamente forte, e em algumas vezes dominante em políticas econômicas. Devido aos erros, os desenvolvimentistas perderam posto durante o segundo governo Dilma. Ao manter o câmbio sobrevalorizado, cedeu aos interesses dos países ricos e rentistas locais. (BRESSER-PEREIRA, 2016)

O governo pós-impeachment de Dilma, posiciona o capitalismo brasileiro na dinâmica de acumulação, realinhando o Brasil com o centro dinâmico global e privilegiando parcela da população já enriquecida, conforme aponta Pochmann (2017). Os acontecimentos políticos de 2016 descortinaram uma submissão externa, principalmente aos interesses norte-americanos, emergindo uma defesa de acordos de livre comércio, que enfraquece a pauta de exportações do setor industrial. Impulsiona a privatização do parque produtivo nacional, e a ideia de recursos naturais disponíveis e exportação dos produtos primários, além de sustentar o ciclo de financeirização da economia.

A política neoliberal que se organizou em torno do problema de superinflação na década de 1990, e que implantou o Plano Real, inviabilizou a retomada do crescimento econômico com a inclusão social no Brasil. A condução de política econômica e social neoliberal possibilitaram os fluxos financeiros pela alta de juros interno, valorizando a taxa de câmbio, e face a isso a valorização da taxa de câmbio, aumentando importações e enfraquecendo exportações de produtos com maior valor agregado. Com a ascensão de Temer, o receituário neoliberal ganhou força através das reformas neoliberais que não haviam sido realizadas nos anos 1990. (POCHMANN, 2017)

5 MUDANÇA DE ESTRATÉGIA ECONÔMICA DURANTE O GOVERNO DILMA, SOB A ÓTICA DAS CONVENÇÕES DE DESENVOLVIMENTO

Nos últimos capítulos foram expostos o processo histórico das guinadas de estratégia econômica desde o governo Lula (fundamental entender o passado para se construir a história presente) até o governo Dilma, sendo o objeto deste estudo. Para tal, é importante recorrer as obras de Erber para buscar as bases do que se investiga nesse trabalho. Para Erber (2012), uma convenção de desenvolvimento é formada por elementos de economia política, sustentando estratégias de desenvolvimento para enfrentar problemas e soluções da sociedade. Quanto mais ganha a aderência nas instituições, mais se legitima,

e suas incertezas diminuem. Isso reflete em políticas macroeconômicas com os fins de atingir o que pretende a convenção. Porém, se tratando de sociedade complexas, existem muitos interesses competindo entre si, e em momentos de crise a convenção hegemônica é atacada em seu núcleo duro, aumentando as incertezas de continuidade.

Durante o governo Lula, houve uma convivência entre agendas, a convenção “neodesenvolvimentista” coexistiu com menor expressão dentro da convenção “institucionalista restrita”. A estratégia de política do governo reforçava a convenção financeira naquele momento, através de uma política de conciliação, visualizada principalmente na manutenção do tripé macroeconômico, e no status ministerial dado ao Presidente do Banco Central, permitindo a autonomia nas tomadas de decisões quanto a economia monetária brasileira. (ERBER, 2011)

Porém, com a entrada de divisas estrangeiras advindas do boom das commodities, o cenário para fazer políticas de distribuição de renda ficou mais favorável. Além do fato que essas políticas não feriam os interesses da convenção institucionalista restrita naquele momento, pois todos se beneficiavam com o aumento de renda e o consumo de massas. Mas o cenário muda com a crise global de 2008-2009, e o governo Lula ao adotar políticas anticíclicas para conter a crise no Brasil, reforçou também uma ascensão da coalizão neodesenvolvimentista, visto a tendência de crise da convenção predominante. Essa ideia corrobora a hipótese de Erber (2012), de que em momentos de crise, a convenção dominante tem seu núcleo duro atacado, formando ciclos de ascensão e crise das convenções.

O governo Dilma deu continuidade à programática do governo Lula, mas ocorrem mudanças relevantes, como a diminuição dos investimentos públicos já em 2011, além das políticas denominadas de “nova matriz econômica”. Essas políticas se baseavam nos incentivos ao setor privado, com o objetivo de estimular a competitividade e dinâmicas na indústria, portanto, desenhando mudanças estruturais da economia. Dentre as principais propostas do modelo estão no centro as reduções das taxas de juros, desvalorização do real, desonerações da folha de pagamento, e utilização dos preços administrados, atendendo as demandas dos industrialistas, e reforçando a convenção neodesenvolvimentista. O que se esperava com essa estratégia seria a indução dos investimento e crescimento acelerado da economia. Mas cabe ressaltar que principalmente a política de redução da taxa de juros, traduziu-se num enfrentamento de interesses com o setor bancário-financeiro, tão influente

na economia brasileira, principalmente após a década de 90. Representa uma postura diferente da conciliatória “lulista”.

Mas com a mudança de alta no direcionamento dos juros por parte do Banco Central, devido aos fatores externos, com o intuito de conter a inflação devido a reversão dos fluxos internacionais, foi devolvido ao mercado financeiro os rumos de política monetária, mudando as perspectivas do desenvolvimento e beneficiando novamente a coalizão financeira. Essa reversão corrobora com a ideia de Erber (2012), que a hegemonia das convenções depende das condições internacionais, e como a sociedade distribui seu poder político e econômico. Além disso: “The legitimacy of conventions is contingent upon their results and, if the latter are according to the expectations.”¹⁸ (ERBER, 2012, p. 8)

Paralelamente, os Protestos de 2013 reforçaram uma reversão neoliberal por uma camada da sociedade, criticando o intervencionismo estatal dos governos petistas. Essa retórica foi se formando e ganhando apoio de mais parcelas da sociedade, empresários antes beneficiados pelas políticas do governo, mídia, partidos políticos opositores, formando assim o início de uma crise da convenção neodesenvolvimentista, além da própria insatisfação política do momento. Essa descontinuidade pode ser explicada porque: “a convention may lose strength if its results are not according to the expectations of P, or if the power of P in that society diminishes, for economic or political reasons, generated locally or internationally.”¹⁹ (ERBER, 2012, p. 9)

Depois de conquistada a apertada reeleição em 2014, Dilma surpreende a todos ao nomear para o Ministério da Fazenda um economista de viés ortodoxo. Sinaliza uma mensagem de reconciliação com o mercado financeiro, e assim a tentativa de diminuir as incertezas por parte dos atores econômicos em relação ao governo. Dentro da perspectiva ortodoxa, a avaliação era de que o governo precisava de medidas de ajustes fiscal e monetária, e assim passando a atender aos que estavam contra a “nova matriz econômica”. Essa reversão simboliza um verdadeiro freio as medidas desenvolvimentistas, e entregando novamente a convenção formada pelo sistema financeiro, os rumos da economia. Confirmando mais uma vez a hipótese de Erber (2012) de que em momentos de crise, a convenção dominante tem seu núcleo duro atacado, perdendo posição para a convenção antagônica. Ou seja, a história se repete em diversos momentos.

¹⁸ “A legitimidade das convenções depende de seus resultados e, se estas estiverem de acordo com as expectativas” (ERBER, 2012, p. 8, tradução nossa)

¹⁹ “uma convenção pode perder força se seus resultados não estiverem de acordo com as expectativas de P ou se o poder de P naquela sociedade diminuir, por razões econômicas ou políticas, gerado local ou internacionalmente” (ERBER, 2012, p. 9, tradução nossa)

As mudanças de política acabaram por aprofundar a crise econômica, o que gerou um custo político alto. Com o pedido de demissão por parte do Ministro da Fazenda, interpreta-se também um pedido de demissão do mercado financeiro no governo. Somado a isso, as operações da Lava Jato minaram ainda mais um ambiente que já ia mal, além das próprias questões da LRF que deram abertura ao processo de impeachment. Logo ao assumir a Presidência da República, Michel Temer adere a uma agenda econômica conservadora, de cunho liberal.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo analisou a economia brasileira nos dois mandatos de Dilma Rousseff (2011-2016), com a intenção de compreender, através da ótica das convenções de desenvolvimento de Fabio Erber, o surgimento da crise política e econômica, e o fortalecimento de um retorno liberal na economia. Foi descrita a trajetória do período desde o governo Lula até o pós-impeachment, como ocorreram as conduções de política econômica, bem como os principais fatores cruciais para recessão e o impeachment.

O que deu errado? Na exposição analisada ao longo deste estudo, verificou-se a complexidade em encontrar um único motivo para a crise política e econômica, e sim uma

variedade de fatores. Cabe ressaltar que as interpretações presentes neste trabalho, buscaram seguir uma trajetória de raciocínio, porém existem várias linhas de interpretação para explicar o conjunto das crises. De acordo com as narrativas presentes nesse estudo pode-se considerar algumas ponderações.

A crise financeira global de 2008 mudou o cenário econômico, enfraquecendo a conciliação de políticas contraditórias, e então uma expansão de políticas anticíclicas deu sustentabilidade a mudanças de estratégias econômicas pró-desenvolvimentistas. Mas ao mesmo tempo o mundo passava por uma ressaca econômica pós-crise, o que mexeu com várias estruturas financeiras. Portanto, de modo geral o ambiente econômico era diferente da última década, em que os ventos econômicos estavam favoráveis à economia brasileira.

Houveram as tentativas em reanimar a indústria brasileira nas melhores intenções, mas ao acelerar o passo para o desenvolvimentismo (através das estratégias de redução de juros, desvalorização do real e desonerações da folha de pagamento, administração de preços), acabou se formando uma frente antidesenvolvimentista, desenhada principalmente após os Protestos de 2013. Voltava assim naquele velho embate entre mais Estado x menos Estado. O cenário já não era mais o mesmo, visto que os próprios produtivistas passaram a aderir uma frente de oposição ao governo que atendeu seus próprios interesses no momento anterior. Os motivos podem ser os mais diversos, mas uma das interpretações é que após décadas de juros altos, as atividades rentistas passaram a serem mais lucrativas para o setor empresarial brasileiro, no processo atual de financeirização da economia.

Na tentativa de fazer uma política de reconciliação com o mercado financeiro, e reconquistar a confiança perdida, através da nomeação de um economista ortodoxo, o barco passou a afundar mais, pois os números prometidos não foram os atendidos, agravando mais a situação econômica. Somado a isso, o desgaste político estava em níveis muito altos, e as operações da Lava Jato balançaram mais as estruturas do governo. As denúncias do uso da contabilidade criativa para os pagamentos do governo reforçaram o pedido de impeachment em um momento em que as próprias bases do governo se mostravam fragilizadas. Além disso a opinião pública não ia bem.

Por fim, a convenção representada pelo sistema financeiro, alinhada com setores da mídia, empresariado e mercado financeiro, foi se fortalecendo em uma situação limitante da convenção vigente do período. Ao longo do tempo essa situação alimentou o retorno da retórica liberal como estratégia econômica no Brasil, e que pode ser percebida no momento atual brasileiro, com uma série de reformas não aprofundadas desde a década de 90. Essa

situação reforça a ideia inicial do economista Fabio Erber de que em momentos de crise, uma convenção passa a ser substituída por outra, fomentando uma nova história sobre passado, presente e futuro.

REFERÊNCIAS

ABDI. **Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial**, 2019. Disponível em: https://old.abdi.com.br/Paginas/politica_industrial.aspx. Acesso em: 08 nov. 2019

ABRANCHES, S. H. H. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Revista de Ciência Sociais**, v. 31, n. 1, p. 5-34, 1988. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4251415/mod_resource/content/1/AbranchesSergio%281988%29_PresidencialismodeCoalizao.pdf. Acesso em: 17 nov. 2019.

ARAÚJO, E. V. **O impeachment de Dilma Rousseff e o padrão Pérez-Liñán de instabilidade política na américa latina**. 2018. 98 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Curso de Programa de Pós-graduação em Ciência Política, Universidade Federal do Piauí, Teresina, 2018. Disponível em:

https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id_trabalho=7201894. Acesso em: 01 abr. 2019.

AREND, M.; MOREIRA, A. G. Que estratégia de desenvolvimento seguir? O Debate Desenvolvimentista Brasileiro no Século XXI. **Revista Análise Econômica**, v. 34, n. 65, p. 205-239, mar. 2016. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/AnaliseEconomica/article/view/47299/36643>. Acesso em: 08 abr. 2019.

BARBOSA, N. As diferentes fases da política econômica do PT: revisionismo histórico e ideologia. **Blog do IBRE**, mai. 2018. Disponível em: <https://blogdoibre.fgv.br/posts/diferentes-fases-da-politica-economica-do-pt-revisionismo-historico-e-ideologia>. Acesso em: 01 out. 2019.

BASTOS, P. P. Z. Ascensão e crise do governo Dilma Rousseff e o golpe de 2016: poder estrutural, contradição e ideologia. **Revista de Economia Contemporânea**, v. 21, n. 2, p. 1-63, dez. 2017. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rec/v21n2/1415-9848-rec-21-02-e172129.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2019

_____. A economia política do novo-desenvolvimentismo e do social desenvolvimentismo. **Revista Economia e Sociedade**, v. 21, n. esp., p. 779-810, dez. 2012. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-06182012000400004&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 25 set. 2019

BELLUZZO, L. G. Os anos do povo. In: Emir Sader (org.). **Dez anos de governos pós-neoliberais no Brasil. p. 103-110, 2013**. São Paulo, SP: Boitempo; Rio de Janeiro: FLACSO Brasil 2013. Disponível em: http://flacso.redelivre.org.br/files/2015/03/10_ANOS_GOVERNOS.pdf. Acesso em: 12 out. 2019

BENITES, A. Cunha manobra, obstrui sessão do Congresso e ameaça reforma de Dilma. **El País**, Brasília, 23 out. 2015. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2015/10/01/politica/1443657486_378478.html. Acesso em: 17 nov. 2019.

BIELSCHOWSKY, R. Estratégia de desenvolvimento e as três frentes de expansão no Brasil: um desenho conceitual. **Revista Economia e Sociedade**, v. 21, n. esp., p. 729-747, dez. 2012. Disponível em: <http://www.eco.unicamp.br/docprod/downarq.php?id=3231&tp=a>. Acesso em: 01 out. 2019

BRASIL. **Plano Brasil Maior**, 2011. Disponível em: <http://www.protec.org.br/uploads/paginas/file/Plano%20Brasil%20Maior%20-%20Balan%C3%A7o%20Executivo%20-%202%20anos.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2019.

BRASIL. **Programa de Aceleração do Crescimento**, 2007. Disponível em: <http://www.pac.gov.br/>. Acesso em: 30 jul. 2019

BRESSER-PEREIRA, L. C. O governo Dilma frente ao "tripé macroeconômico" e à direita liberal e dependente. **Revista Novos estudos CEBRAP**, n. 95, mar. 2013. Disponível em:

http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002013000100001. Acesso em: 01 out. 2019

_____. Reflexões sobre o Novo Desenvolvimentismo e o Desenvolvimentismo Clássico. **Revista de Economia Política**, v. 36, n. 2 (143), p. 237-265, abr. 2016. Disponível em: <http://www.rep.org.br/PDF/143-1.PDF>. Acesso em: 05 out. 2019

BRESSER-PEREIRA, L.C.; GALA, P. Macroeconomia estruturalista do desenvolvimento **Revista de Economia Política**, v. 30, n. 4 (120), p. 663-686, out. 2010. Disponível em: http://www.bresserpereira.org.br/papers/2010/10.02.Macroeconomia_estruturalista_Gala.R EP.pdf. Acesso em: 02 out.

CARVALHO, L. **Valsa Brasileira: do boom ao caos econômico**. São Paulo: Todavia, 2018.

CURADO, M. Por que o governo Dilma não pode ser classificado como novo-desenvolvimentista? **Revista de Economia Política**, v. 37, n. 1(146), p. 130-146, mar.2017. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rep/v37n1/1809-4538-rep-37-01-00130.pdf>. Acesso em: 08 nov. 2019.

DWECK, E.; TEIXEIRA, R. A. A política fiscal do governo Dilma e a crise econômica. **Texto para Discussão**, Unicamp. IE, Campinas, n. 303, jun. 2017. Disponível em: <http://www.eco.unicamp.br/docprod/downarq.php?id=3532&tp=a>. Acesso em: 8 mar. 2019.

ERBER, F. S. As convenções de desenvolvimento no governo Lula: um ensaio de economia política. **Revista de Economia Política**, v. 31, n. 1 (121), p. 31-55, mar. 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rep/v31n1/a02v31n1.pdf>. Acesso em: 14 mar. 2019

_____. Development projects and growth under finance domination - the case of Brazil during the Lula years (2003-2007). **Revue Tiers monde**, n. 195, p. 597-629, jul. 2008. Disponível em: https://www.cairn.info/article.php?ID_ARTICLE=RTM_195_0597&contenu=article. Acesso em: 15 out. 2019.

_____. The evolution of development conventions. **Revista de Economia Contemporânea**, v. 16, n. 1, p. 5-26, abr. 2012. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1415-98482012000100001&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 16 out. 2019.

FGV. **Fundação Getúlio Vargas**. Disponível em: https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/media/com_mediaibge/arquivos/7531a821326941965f1483c85caca11f.xls. Acesso em: 15 nov. 2019.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

IPEA. **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**. Disponível em: <http://www.ipeadata.gov.br/Default.aspx>. Acesso em: 15 nov. 2019.

LOPREATO, F. L. C.. Aspectos da atuação estatal de FHC a Dilma). **Presente e Futuro do desenvolvimento brasileiro**. In: CALIXTRE, A.B.; BIANCARELLI, A.M.; CINTRA, M. A. M. (org.) Brasília: IPEA, 2014, v. 1, p. 227-260.

MATTOSO, J. Os anos do povo. In: SADER, E. (org.). **Dez anos de governos pós-neoliberais no Brasil**. p. 103-110, 2013. São Paulo, SP: Boitempo; Rio de Janeiro: FLACSO Brasil 2013. Disponível em: http://flacso.redelivre.org.br/files/2015/03/10_ANOS_GOVERNOS.pdf. Acesso em: 12 out. 2019

MICHAELIS. **Dicionário Brasileiro da Língua Portuguesa Online**. Disponível em: <http://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/>. Acesso em: 17 out. 2019

MODENESI, A. M; PAULA, L.F.; SARAIVA, P. J. Crise financeira americana e as políticas monetárias não-convencionais, **Revista Economia e sociedade.**, v. 26, n. 1, p. 1-44, abr. 2017.
Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-06182017000100001&lang=pt. Acesso em: 05 set. 2019

MONTEIRO FILHA, D. Fabio Erber e sua pesquisa de novos modelos de desenvolvimento, **Biblioteca digital BNDES**, p.57 - 76, ago. 2014. Disponível em: <http://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/2003>. Acesso em: 15 set. 2019

OLIVEIRA NETO, C. R.; FERREIRA, K. M. S.C. Análise da política fiscal do Governo Dilma Rousseff (2011 A 2015), **Revista Observatorio de la Economía Latinoamericana**, v. 1, p. 1-12, ago. 2018. Disponível em: <https://www.eumed.net/rev/oel/2018/08/politica-fiscal-dilmarousseff.html>. Acesso em: 10 mar. 2019

OLIVEIRA, W. B. Um economista do desenvolvimento. **Estratégias de desenvolvimento, política industrial e inovação: ensaios em memória de Fabio Erber**. In: MONTEIRO FILHA, D.; PRADO, L. C. D.; LASTRES, H. M. M. (org.). Rio de Janeiro: BNDES, 2014. 464 p.

PRADO, L. C. D. Fabio Erber: o economista e suas circunstâncias. In: MONTEIRO FILHA, D.; PRADO, L. C. D.; LASTRES, H. M. M. (org.). **Estratégias de desenvolvimento, política industrial e inovação: ensaios em memória de Fabio Erber**. Rio de Janeiro: BNDES, 2014, 464 p.

POCHMANN, M. Estado e capitalismo no Brasil: a inflexão atual no padrão das políticas públicas do ciclo político da nova república. **Revista Educação & Sociedade**, v. 38, n.139, abr. 2017. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302017000200309&lng=en&nrm=iso&tlng=pt. Acesso em: 10 out. 2019.

PRODANOV, C. C; FREITAS, E. C. **Metodologia do trabalho científico: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico**. 2. ed. Novo Hamburgo: Universidade Feevale, 2013.

ROSSI, P. Regime macroeconômico e o projeto social-desenvolvimentista. In: CALIXTRE, A. B.; BIANCARELLI, A. M.; CINTRA, M. A. M (org.). **Presente e Futuro do desenvolvimento brasileiro**. p. 197-227, 2014. Brasília: IPEA. Disponível em:

http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/150605_livro_presente_futuro.pdf. Acesso em: 11 out. 2019

SILVA, A. M. Os ciclos do presidencialismo de coalizão e seus determinantes político-econômicos. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 24, p. 49-80, set. 2017. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbcpol/n24/2178-4884-rbcpol-24-49.pdf>. Acesso em: 01 jun. 2019.

SINGER, A. Cutucando onças com varas curtas. **Revista Novos Estudos CEBRAP**, v. 34, n. 2 (102), p. 43-71, jun. 2015. Disponível em: http://www.adcefetrj.org.br/arquivos/13_10_15_01.pdf. Acesso em: 31 mar. 2019.

TATAGIBA, L.; GALVÃO, A. Os protestos no Brasil em tempos de crise (2011-2016). **Revista Opinião Pública**, v. 25, n. 1, p. 63-96, abr. 2019. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762019000100063&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 09 nov. 2019.

TEIXEIRA, R. A.; PINTO, E. C. A economia política dos governos FHC, Lula e Dilma: dominância financeira, bloco no poder e desenvolvimento econômico. **Revista Economia e Sociedade**, v. 21, n. 4, p. 909-941, dez. 2012. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/ecos/article/view/8642267>. Acesso em: 15 set. 2019.

VASCONCELOS, D. S. KLAUMAN, A. P. IPIRANGA, A. H. Bancos públicos e política anticíclica: uma análise exploratória com indicadores de alavancagem e liquidez da Caixa, Banco do Brasil e BNDES, no período de 2005 a 2014. **Revista Textos de Economia**, v. 21, n. 2, p 1-25, out. 2018. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/economia/article/view/2175-8085.2018v21n2p26/37745>. Acesso em: 19 nov. 2019