

# Trabalho de Conclusão de Curso

Ricardo Florêncio dos Passos

## **AS CONVENÇÕES DE DESENVOLVIMENTO DO GOVERNO DILMA**

Florianópolis

2019



Universidade Federal de Santa Catarina  
Centro Socioeconômico  
Ciências Econômicas

Ricardo Florêncio dos Passos

**AS CONVENÇÕES DE DESENVOLVIMENTO DO GOVERNO DILMA**

Trabalho de Conclusão de Curso da 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. Pablo Felipe Bittencourt

Florianópolis

2019

### Ficha de identificação da obra

Passos, Ricardo Florêncio dos

AS CONVENÇÕES DO DESENVOLVIMENTO DO GOVERNO DILMA / Ricardo Florêncio dos Passos ; orientador, Pablo Felipe Bittencourt, 2019.

p. 131

Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Sócio Econômico, Graduação em Ciências Econômicas, Florianópolis, 2019.

Inclui referências.

1. Ciências Econômicas. I. Bittencourt, Pablo Felipe. II. Universidade Federal de Santa Catarina. Graduação em Ciências Econômicas. III. Título.

Ricardo Florêncio dos Passos

## **AS CONVENÇÕES DE DESENVOLVIMENTO DO GOVERNO DILMA**

Este Trabalho de Conclusão de Curso foi julgado adequado para obtenção do Título de Bacharel em Ciência Econômica e aprovado em sua forma final pela coordenação do Curso de Ciências Econômicas.

Florianópolis, 28 de fevereiro de 2019.

---

Prof. Daniel de Santana Vasconcelos, Dr.  
Coordenador do Curso

### **Banca Examinadora:**

---

Prof. Pablo Felipe Bittencourt, Dr.  
Orientador  
Universidade Federal de Santa Catarina

---

Prof. Daniel de Santana Vasconcelos, Dr.  
Universidade Federal de Santa Catarina

---

Prof. Marcelo Arend, Dr.  
Universidade Federal de Santa Catarina

*À minha sensata mãe, Marilene, e à minha amável namorada,  
Angela, dedico este trabalho.*

## **AGRADECIMENTOS**

Em primeiro lugar, agradeço a Deus pela saúde, força e perseverança.

Agradeço também à minha mãe, Marilene, pelo apoio e incentivo nas horas difíceis de desânimo e cansaço.

À minha namorada, Angela, pelo companheirismo, carinho e paciência.

Ao meu orientador, Prof. Pablo, pelo apoio, orientação e empenho dedicado à elaboração deste trabalho.

A todos os professores do curso de Ciências Econômicas desta Universidade por me proporcionarem conhecimentos durante minha formação acadêmica.

Aos meus amigos, que fizeram parte da minha formação.

*A maior ambição da economia das convenções consiste em superar a oposição clássica entre holismo e individualismo metodológico.*  
François Dosse

*O problema que temos de examinar ao analisar o intervencionismo não consiste em procurar definir quais seriam as tarefas “naturais”, “justas” e “adequadas” do governo. A questão a examinar é a seguinte: como funciona um sistema intervencionista? Poderá esse sistema alcançar aqueles objetivos que o governo, ao adotá-lo, pretende atingir?*  
Ludwig von Mises

*A luta pelo desenvolvimento é também uma luta pela racionalidade na política, pois somente superando as mitologias ideológicas se pode evitar o domínio do povo por demagogos e aventureiros.*  
Celso Furtado

## RESUMO

Um governo alcança o êxito se convencer a sociedade que pode levá-la ao progresso e, principalmente, se usar o ferramental de política econômica adequado. As melhores convenções de desenvolvimento mostram-se consistentes à medida que cumprem sua missão histórica. Mas frustram seus adeptos e se enfraquecem ao não alcançarem as promessas e os objetivos acordados. Por causa da flexibilidade, poderia também ocorrer o oposto, isto é, ganharem força. Neste trabalho, procura-se compreender a mudança de comportamento dos agentes econômicos durante o governo Dilma Rousseff. A pesquisa qualitativa foi precedida de revisão bibliográfica. Percebeu-se que a ação individual e coletiva constrói, social e historicamente, a atividade econômica. Constatou-se uma estratégia de desenvolvimento no início do governo Dilma, que incorporou conhecimentos da vertente social e novo desenvolvimentista, até ceder espaço a medidas de crescimento econômico a todo custo. A partir de 2013, a incerteza envolveu a economia brasileira, pois o núcleo que coordenava as ações do governo se amainou e a desarmonia entre o Executivo e as demais instituições estatais cresceu. De modo interdisciplinar, sugerem-se indicadores políticos, econômicos e sociais que embasaram a análise pró e contra o governo.

**Palavras-chave:** Governo Dilma. Convenções de desenvolvimento. Economia brasileira. Economia das convenções.



## ABSTRACT

A government achieves success by convincing society that it can lead it to progress, and especially by using the right economic policy tool. The best development conventions are consistent as they fulfill their historic mission. But they frustrate their adherents and weaken themselves by failing to reach the agreed promises and goals. Because of flexibility, the opposite could also occur, that is, gain strength. In this work, we try to understand the behavioral change of the economic agents during the Dilma Rousseff government. Qualitative research was preceded by a bibliographical review. It was noticed that individual and collective action builds, socially and historically, economic activity. A development strategy was found at the beginning of the Dilma government, which incorporated knowledge from the social and new developmental perspective, until it gave way to measures of economic growth at all costs. From 2013, uncertainty involved the Brazilian economy, as the core that coordinated the government's actions subsided and the disharmony between the Executive and other state institutions grew. In an interdisciplinary way, political, economic and social indicators that support the analysis for and against the government are suggested.

**Key words:** Government Dilma. Development conventions. Brazilian economy. Economics of conventions.

## LISTA DE FIGURAS

<b>Figura 1</b> – A gerência da coalizão presidencial e a eficiência da governabilidade.....	45
<b>Figura 2</b> – Evolução dos termos de troca no Brasil (1995-2014).....	53
<b>Figura 3</b> – Trajetória da inflação em relação à meta (2002-2018).....	75
<b>Figura 4</b> – O núcleo da convenção desenvolvimentista, os dilemas nacionais combatidos e seu cinturão protetor no governo Dilma (2011-2012).....	91

## LISTA DE QUADROS

<b>Quadro 1</b> – Alegoria das dimensões indicadas ao analisar as convenções do desenvolvimento do governo FHC, Lula e Dilma.....	17
<b>Quadro 2</b> – Critérios sugeridos para formular uma análise interdisciplinar.....	19
<b>Quadro 3</b> – Características principais da convenção liberal e da convenção desenvolvimentista e as políticas do governo Dilma.....	20
<b>Quadro 4</b> – Dimensão analítica, critérios adotados e indicadores sugeridos para a análise das convenções do desenvolvimento.....	44
<b>Quadro 5</b> – Políticas recomendadas pelo Banco Mundial e seu impacto fiscal, com melhoras de eficiência e equidade.....	77
<b>Quadro 6</b> – Comparação entre as análises das estratégias de desenvolvimento do governo Dilma.....	87

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Aneel – Agência Nacional de Energia Elétrica  
Antaq – Agência Nacional de Transportes Aquaviários  
ANTT – Agência Nacional de Transportes Terrestres  
BB – Banco do Brasil  
BC – Banco Central do Brasil  
BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento  
BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social  
Caged – Cadastro Geral de Empregados e Desempregados  
CDE – Conta de Desenvolvimento Energético  
CEF – Caixa Econômica Federal  
CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina  
Cide – Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico  
Copom – Comitê de Política Monetária  
FBCF – Formação Bruta de Capital Fixo  
FED – Federal Reserve System, banco central dos Estados Unidos  
FHC – Fernando Henrique Cardoso  
FMI – Fundo Monetário Internacional  
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
IDE – Investimento Direto Estrangeiro  
IOF – Imposto sobre Operações Financeiras  
IPCA – Índice de Preço ao Consumidor Amplo  
IPI – Imposto sobre Produtos Industrializados  
LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal  
MP – Medida Provisória  
OMC – Organização Mundial de Comércio  
OPEP – Organização de Países Exportadores de Petróleo  
PAC – Programa de Aceleração do Crescimento  
PC do B – Partido Comunista do Brasil  
PDT – Partido Democrático Trabalhista  
PIB – Produto Interno Bruto  
PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro  
PML – Populismo Macroeconômico Latino-Americano

Pnad – Pesquisa Nacional de Amostragem de Domicílios

PP – Partido Progressista

PR – Partido da República

PRB – Partido Republicano Brasileiro

PROS – Partido Republicano da Ordem Social

PSB – Partido Socialista Brasileiro

PSC – Partido Social Cristão

PSD – Partido Social Democrático

PSDB - Partido da Social Democracia Brasileira

PSL – Partido Social Liberal

PT – Partido dos Trabalhadores

PTB – Partido Trabalhista Brasileiro

PTN – Partido Trabalhista Nacional

STF – Supremo Tribunal Federal

Taxa Selic – Sistema Especial de Liquidação e Custódia, taxa básica de juros da economia

TCU – Tribunal de Contas da União

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	16
1.1	DELIMITAÇÃO DO TEMA.....	16
1.2	JUSTIFICATIVA.....	17
1.3	OBJETIVOS.....	18
1.3.1	<b>Objetivo Geral</b> .....	18
1.3.2	<b>Objetivos Específicos</b> .....	18
1.4	METODOLOGIA.....	18
<b>2</b>	<b>O QUE SÃO AS CONVENÇÕES DE DESENVOLVIMENTO?</b> .....	24
2.1	CONCEITO DE CONVENÇÕES DO DESENVOLVIMENTO.....	24
2.2	ALCANÇE, FORÇA E CREDIBILIDADE DAS CONVENÇÕES.....	22
2.3	O PAPEL DAS INSTITUIÇÕES NA SOCIEDADE CONTEMPORÂNEA.....	23
2.4	INSTITUIÇÕES BRASILEIRAS QUE APOIAM A COMPREENSÃO DAS CONVENÇÕES.....	24
2.5	OS FUNDAMENTOS DA CONVENÇÃO DESENVOLVIMENTISTA.....	28
2.6	OS PRESSUPOSTOS DA CONVENÇÃO LIBERAL.....	32
2.7	NOÇÕES DE DESENVOLVIMENTO QUE EMBASAM AS CONVENÇÕES.....	37
<b>3</b>	<b>ELEMENTOS PARA ANALISAR A TRANSFORMAÇÃO DAS CONVENÇÕES</b> .....	40
3.1	A INTERDISCIPLINARIEDADE ENTRE A ECONOMIA E A POLÍTICA.....	40
3.2	RACIONALIDADE DE BAIXA INFORMAÇÃO.....	41
3.3	PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO.....	42
3.4	CRITÉRIOS PARA OS INDICADORES POLÍTICOS E SOCIOECONÔMICOS.....	44

4	<b>AS SEMELHANÇAS E DIFERENÇAS DAS CONVENÇÕES DO GOVERNO FHC E DO GOVERNO LULA.....</b>	48
4.1	A ESTABILIZAÇÃO DA ECONOMIA.....	48
4.2	EXPECTATIVAS DE DESENVOLVIMENTO EM DISPUTA NO GOVERNO LULA.....	53
5	<b>AUGE E DECLÍNIO DA ESTRATÉGIA DESENVOLVIMENTISTA NO GOVERNO DILMA.....</b>	58
5.1	O GOVERNO DILMA CONFORME A ABORDAGEM DESENVOLVIMENTISTA.....	58
5.2	AVALIAÇÃO DO GOVERNO DILMA SOB A PERSPECTIVA LIBERAL.....	68
5.3	A TRANSFORMAÇÃO DA CONVENÇÃO NO GOVERNO DILMA.....	77
6	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	100
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	101

## 1 INTRODUÇÃO

Nas empresas, a noção de qualidade, as formas de organização e os novos padrões são três aspectos centrais, conforme Allaire e Boyer (1998). O aprendizado coletivo manifesta-se em decisões cotidianas e com resultados incertos, como a escolha de um funcionário para um cargo ou a negociação de um contrato (EYMARD-DUVERNAY, 1999).

A ação de uma pessoa pode transformar-se em conhecimento comum. Isso porque os comportamentos individuais ajustam-se entre si nas organizações a partir de declarações – conhecidas como *benchmarking* – e sugestões implícitas – como o comportamento das outras pessoas, objetos, espaço, tempo (BOYER & ORLEÁN, 1994). Portanto, constrói-se uma ponte entre o micro e o macrocosmo organizacional na forma de uma convenção.

Na política, as convenções também servem como um catalisador da interação entre os indivíduos. O governo alcança êxito se souber persuadir a sociedade em torno de uma noção de progresso e se usar os instrumentos técnicos adequados em prol do desenvolvimento (ERBER, 2007, 2011). Neste trabalho, examinam-se as convenções do governo Dilma de acordo com a condução da política econômica e a popularidade das medidas adotadas.

### 1.1 DELIMITAÇÃO DO TEMA

O professor Fábio Erber criou o termo convenções para descrever o “comportamento coletivo que produzia (ou que era compatível com) a mobilização da sociedade voltada para o desenvolvimento” (PRADO, 2011, p. 26). E isso significava não restringir o debate de política econômica a uma questão técnica. Para convencer a população, os governos precisariam coordenar os instrumentos estatais de modo eficaz e demonstrar à sociedade que o desenvolvimento é possível.

Para tornar a compreensão mais palatável, emprega-se a metáfora de uma estrada às convenções porque elas refletem as expectativas da sociedade em seguir um caminho compartilhado com os demais. Os partidos políticos são os motoristas, uma vez que lideram os anseios sociais para prevalecer uma direção. Já os eleitores correspondem aos passageiros. Eles escolhem que rumo tomar e que veículo os levará da melhor maneira. Como temem por sua segurança, procuram o motorista e o percurso menos piores entre as opções disponíveis, isto é, esses eleitores torcem para acertar na escolha dos parlamentares da nova legislatura.



Finalmente, as políticas e as instituições simbolizam o carro, que equivale aos instrumentos usados para alcançar o desenvolvimento econômico.

**Quadro 1** – Alegoria das dimensões indicadas ao analisar as convenções do desenvolvimento do governo FHC, Lula e Dilma

Convenções de desenvolvimento: alegoria das dimensões indicadas por Fábio Erber			
Convenção	Político/Partido político	Eleitor	Políticas empregadas e instituições
Estrada	Motorista	Passageiro	Carro

Fonte: quadro elaborado com base no modelo teórico-conceitual desenvolvido no texto.

As melhores convenções de desenvolvimento mostram-se consistentes, cumprem sua missão histórica, a ponto de ganhar força, amplitude e credibilidade. As piores, perdem o eixo. Erber (2007, 2011) realizou um esforço intelectual para mostrar que, sem um núcleo coordenador qualificado, a incerteza predominaria na economia brasileira. Governos que não sabem que rumo tomar agem por impulso e aderem a interesses parciais. Como consequência, danificam o capital político que os permitiria lidar com a opinião pública e com o Congresso.

O debate entre as políticas econômicas liberais ou desenvolvimentistas recrudesceram ainda no governo Lula. Na gestão de Dilma Rousseff, houve uma convivência e concorrência entre duas visões de como levar o Brasil ao progresso. Reacenderam-se dúvidas se a economia brasileira já estaria madura o suficiente para obter um crescimento econômico contínuo, com a superação dos dilemas nacionais, e se poderia relativizar o aprendizado dos anos 1990 e 2000 sobre o câmbio, a inflação e as contas públicas.

Então, questiona-se: o que levou à mudança de percepção dos agentes econômicos sobre o rumo que o país deveria seguir para alcançar o desenvolvimento no governo Dilma?

## 1.2 JUSTIFICATIVA

Após o falecimento de Erber, em 2011, as convenções de desenvolvimento refletem uma escassa agenda de pesquisa (CARVALHO, 2014; SEABRA & DEQUECH, 2013). O autor foi um dos primeiros pesquisadores a estudar no exterior com apoio do governo brasileiro. Ele atuou também como professor, diretor do BNDES e secretário executivo adjunto do Ministério da Ciência e Tecnologia.

O tema desta monografia foi proposto pelo orientador, Prof. Pablo Felipe Bittencout, e desenvolvido pelo autor com o objetivo de aprofundar o debate sobre política econômica. Apesar da complexidade e abrangência temática, procurou-se revelar o essencial do governo Dilma.

### 1.3 OBJETIVOS

A interdisciplinariedade, presente nos objetivos, busca uma compreensão panorâmica da gestão presidencial de Dilma Rousseff.

#### 1.3.1 Objetivo Geral

Compreender as mudanças das convenções de desenvolvimento, sob influência das matrizes liberal ou desenvolvimentista, no governo Dilma (2011-2016).

#### 1.3.2 Objetivos Específicos

Analisar a literatura que revela como a ação individual e coletiva constrói, socialmente e historicamente, a atividade econômica.

Sugerir elementos políticos, econômicos e sociais que captem as transformações da percepção subjetiva da sociedade sobre a direção do desenvolvimento.

Entender o processo de construção e declínio da convenção de desenvolvimento do governo Dilma.

### 1.4 METODOLOGIA

Essa pesquisa qualitativa procura compreender a mudança de comportamento dos agentes econômicos no governo Dilma Rousseff. Constrói-se uma análise interdisciplinar, com uma revisão bibliográfica e sugestão de indicadores políticos, econômicos e sociais.

As convenções refletem uma maneira analítica de entender a trajetória da sociedade durante determinado governo. Por isso, estudou-se o comportamento dos políticos e

dos eleitores e as estratégias de desenvolvimento. A pesquisa debruçou-se sobre três parâmetros centrais: as instituições – que revelam como o passado influencia às decisões do presente –, o presidencialismo de coalizão – descrevendo a organização política –, e as características históricas do Brasil e suas tendências atuais.

Na tabela 1, sugerem-se parâmetros para sinalizar a mudança de uma convenção de desenvolvimento. O indicador interdisciplinar proposto envolve oito critérios: a governabilidade, as políticas de coalizão, o clientelismo, o patrimonialismo, a legitimidade social, a difusão nos meios de comunicação, as estratégias de desenvolvimento, o nível de renda e os fundamentos macroeconômicos.

### Quadro 2 – Critérios sugeridos para formular uma análise interdisciplinar

Dimensões para uma análise interdisciplinar que capte o comportamento dos agentes econômicos
Governabilidade
Clientelismo
Patrimonialismo
Legitimidade social
Difusão nos meios de comunicação
Estratégia de desenvolvimento
Fundamentos macroeconômicos
Nível de renda

Fonte: quadro elaborado com base no modelo teórico-conceitual desenvolvido no texto.

Inicialmente, o núcleo da convenção desenvolvimentista e da convenção liberal foi mapeado. Depois, procurou-se verificar a sua força, credibilidade e amplitude de 2011 a 2016. Delimitou-se o sentido das medidas adotadas e as instituições encarregadas de sua execução – estas equivalem à órbita protetora do núcleo axiomático da convenção (ERBER, 2007). As medidas implementadas pelo governo foram cotejadas às matrizes teóricas e raízes históricas para verificar qual foi a direção tomada.

A tabela 3 expõe, sinteticamente, os pressupostos de cada uma das convenções. E ela mostra, ainda, as principais políticas econômicas adotadas que, ao fim da pesquisa, foram analisadas do ponto de vista liberal e desenvolvimentista. No núcleo teórico desenvolvimentista, destacam-se quatro aspectos centrais: o governo direciona a política econômica para alcançar os fins que deseja; o setor industrial lidera o desenvolvimento; incorporam-se as massas ao mercado de bens e serviços; dinamiza-se o mercado nacional – este tópico possui divergências para a corrente que defende uma inserção externa competitiva.

Já do ponto de vista liberal, enumeram-se outras quatro características: o mercado aloca melhor os recursos do que o Estado; o poder estatal deve garantir o direito individual e a estabilidade econômica; as instituições eficazes levam a uma estrutura produtiva desenvolvida; ao abrir a sua economia ao resto do mundo, o país usufrui dos benefícios da globalização. Percebem-se, assim, as duas dinâmicas que influenciaram o comportamento dos agentes econômicos no período e suas características.

**Quadro 3** – Características principais da convenção liberal e da convenção desenvolvimentista e as políticas do governo Dilma

Núcleo do desenvolvimentismo	Núcleo do liberalismo	Políticas do governo Dilma
a) Intervencionismo	a) Estabilidade econômica	Reversão da tendência de taxa de juros e pressão sobre os bancos privados para diminuir seu <i>spread</i>
b) Industrialização	b) Instituições eficientes	Crédito do BNDES para empréstimos de longo prazo
c) Incorporação das massas/populismo	c) Liberdade	Elevação das tarifas de importação
d) Protecionismo	d) Globalização	Desonerações tributárias
		Depreciação da taxa de câmbio
		Planos e programas em prol do consumo e da indústria
		Gestão da política fiscal
		Diminuição da tarifa de energia elétrica
		Leilões e concessões de estradas, ferrovias e logística em geral
		Criação de estatais
		Nomeação para diretoria das Agências Reguladoras

Fonte: quadro elaborado com base no modelo teórico-conceitual desenvolvido no texto.

Esses indivíduos seguiram, por hipótese, o comportamento dos demais, seja por oportunismo ou pela convicção de que o governo seria capaz de levar o país ao progresso. Espera-se caracterizar as transformações das convenções de desenvolvimento do primeiro e segundo mandato do governo Dilma. Será possível, então, verificar se houve uma busca por desenvolvimento ou somente por crescimento econômico; e, caso se constate uma estratégia definida, qual foi o seu alicerce. Como resultado esperado, conforme sugere Erber (2007, 2011), alguma estratégia de desenvolvimento tornou-se dominante no período e ela adequou-se a um contexto específico para obter a confiança dos agentes econômicos.

## 2 O QUE SÃO AS CONVENÇÕES DE DESENVOLVIMENTO?

Quando há uma expectativa sobre os rumos que o país deve traçar – um denominador comum entre as ideias da população – surge uma convenção de desenvolvimento. Ela orienta os indivíduos em relação às medidas que a equipe econômica de um governo adotará para alcançar o desenvolvimento econômico.

As iniciativas dos políticos que aderem a uma convenção provêm da aquisição de experiências, conhecimentos, padrões culturais e estatísticas. Como há várias formas de representação coletiva, as convenções coexistem e disputam o domínio político para ditar os rumos que o país precisa percorrer.

### 2.1 O CONCEITO DE CONVENÇÕES DO DESENVOLVIMENTO

Para alcançar o poder, agremiações políticas propõem uma agenda de medidas destinadas a promover o bem-estar social. Quando as proposta mais proeminentes não se adequam à realidade, o formulador altera a convenção, que apresenta partes fixas e modificáveis: seu núcleo e cinturão protetor, respectivamente.

A definição de quais são os principais dilemas nacionais e como resolvê-los emergem dos debates sociais que, com o passar do tempo, vão dando forma a um caminho a ser percorrido, ou seja, definem as convenções do desenvolvimento. Alcançar e legitimar resultados entendidos como “desenvolvimento econômico” concede governabilidade ao grupo dominante e, ao mesmo tempo, impulsiona a atividade econômica nacional.

A convenção procede de duas fontes: do diagnóstico dos dilemas nacionais e da delegação de funções – específicas ou coordenadas – às instituições capazes de erradicar esses problemas. O diagnóstico dos gargalos estruturais e a determinação das ações para eliminá-los é um risco assumido pelo grupo dominante a partir do seu discernimento, da sua percepção e do seu conhecimento acumulado sobre o desenvolvimento. O risco de insucesso permanece durante todo o período em que esse grupo estiver com influência nas ações e projetos da equipe econômica. De acordo com o professor Fábio Erber (2011):

Formalmente, temos uma convenção se, dada uma população P, observamos um comportamento C que tem as seguintes características: (i) C é compartilhado por todos os membros de P; (ii) cada membro de P acredita que todos

os demais seguirão C e (iii) tal crença dá aos membros de P razões suficientes para adotar C.

(ERBER, 2011, p. 32)

Como a sociedade se organiza em grupos, o indivíduo adere ao comportamento dos demais por convicção ou por oportunismo. O governo lidera as transformações estruturais e busca responder a essas expectativas de desenvolvimento. Em última instância, a direção a ser percorrida depende do alcance, da força e da credibilidade obtida pela equipe econômica ao reafirmar uma visão de mundo específica.

## 2.2 ALCANCE, FORÇA E CREDIBILIDADE DAS CONVENÇÕES

Uma convenção de desenvolvimento precisa ser abrangente devido ao tamanho e complexidade da sociedade contemporânea. Ela sugere uma imagem de futuro próspero a partir de uma agenda de desenvolvimento. O governo conseguirá confiança e representatividade se mostrar aos agentes econômicos sua capacidade de identificar e propor soluções para os problemas históricos do Brasil. Exemplo: aeroportos, rodovias e portos sucateados requerem um maior investimento em infraestrutura. Ao alcançar cada objetivo proposto, a credibilidade do poder público sobre os problemas a serem sanados crescerá.

Mas, ao não conseguir manter o protagonismo, abre espaço para uma visão alternativa do desenvolvimento, que passará a ditar os rumos a serem traçados. Descumprir as promessas sobre o caminho a ser percorrido representa uma traição às expectativas difusas da sociedade. Nessa circunstância, as medidas do governo começam a alimentar a desconfiança dos empresários e dos consumidores e a convenção perde o seu ímpeto.

Para Fábio Erber (2011, p. 35), as recomendações de política econômica em prol do desenvolvimento, pouco a pouco, moldam as instituições – ministérios, maiorias no Legislativo, tribunais de justiça, universidades, entre outros – pela perspectiva de determinado grupo. Criam, assim, uma expectativa sobre o sentido da mudança.

Uma convenção de desenvolvimento não se limita a um dispositivo cognitivo – para ser eficaz ela tende a se espalhar em outras instituições/regras, como leis e regulamentos e a inserir-se em organizações, como as burocracias públicas e privadas e a academia. Por gerar outras organizações e regras, é uma instituição constitucional.(...) Em consequência, a convenção passa a ser vista como algo natural e externo aos seus aderentes.

(ERBER, 2011, p. 35)

O desenvolvimento envolve uma série de variáveis que incluem a dinâmica da sociedade, uma agenda econômica e o pragmatismo político. Como ensina Erber (2011),

Embora [as convenções de desenvolvimento] sejam sempre apresentadas como “projetos nacionais” que levam ao “bem comum”, refletem, na verdade a distribuição de poder econômico e político prevalecente na sociedade, num determinado período. Como o processo de desenvolvimento envolve mudanças estruturais, uma convenção eficaz deve oferecer escopo a grupos emergentes, que não pertencem ao bloco de poder, especialmente quando o regime político é democrático. No entanto, em sociedades complexas, em que existem diversos interesses conflitantes, nenhuma convenção de desenvolvimento consegue acomodar a todos. Assim, existem sempre diversas convenções de desenvolvimento que competem pela hegemonia.

(ERBER, 2011, p. 36)

Quando o conteúdo de uma convenção consolida-se, reforçada pela credibilidade e amplitude, os agentes políticos o divulgam em diversas mídias eletrônicas e impressas. Muitas são as formas de traduzir as versões mais formais, que alicerçam as convenções, em materiais compreensíveis pelo grande público, como a divulgação em jornais, relatórios, pareceres técnicos, discursos e palestras.

### 2.3 O PAPEL DAS INSTITUIÇÕES NA SOCIEDADE CONTEMPORÂNEA

“(…) as instituições repousam sobre as convenções mais legítimas” (EYMARD-DUVERNAY et al., 2006, p. 39). É dessa forma que o economista François Eymard-Duvernay analisa os regimentos da sociedade: existem regras formais – as instituições – e as regras informais – chamadas de convenções.

As instituições estimulam e ou inibem as ações dos indivíduos. Elas podem ser compreendidas como um sistema de regras que definem o tipo de interação social<sup>1</sup>, isto é, são consideradas as “regras do jogo” (COMMONS, 1934; NORTH, 1990).

A vida em sociedade gera instituições duradouras, como a divisão do trabalho, presença de um exército nacional, moeda corrente, propriedade privada, democracia, entre outros. A criação de uma instituição, em um país, depende da história da localidade e persistirá no tempo, ainda que não induza o crescimento econômico. Para explicar a diferença

<sup>1</sup> Conforme Acemoglu, Jhonson e Robinson (2005), há instituições políticas inclusivas – são àquelas que promovem a pluralidade de interesses e representam uma grande diversidade de atores políticos – e instituições políticas extrativistas – que protegem o interesse de uma elite privilegiada, restringindo a participação política a grupo de atores.

entre os países, Evans (2012) indica que se deve considerar principalmente o aspecto institucional, sem desconsiderar a riqueza e o potencial das localidades analisadas.

A (...) virada institucional enfatiza o papel crítico de expectativas normativas persistentes e compartilhadas, as “regras do jogo”, para se criar condições para a tomada de ações econômicas antecipativas. O conjunto de instituições sociais que favorece (ou deixa de favorecer) o investimento e a inovação “valem mais” do que tanto as dotações de recursos e o acúmulo de capital quando se trata de explicar as diferenças nacionais no crescimento da renda. (...) a questão central do crescimento passa a ser (...): que tipo de providências institucionais melhor capacitarão as sociedades para construir as organizações e redes necessárias para gestar as novas habilidades juntamente com novos conhecimentos e ideias, difundindo e tirando proveito desses ativos intangíveis?

(EVANS, 2012, p. 6)

Portanto, em sentido amplo, o termo “instituições” engloba normas, leis, comportamentos, organizações, firmas e o próprio mercado; embora as análises variem muito entre si. Para Conceição (2002, p. 80), “como as instituições são fundamentais à compreensão das trajetórias de crescimento econômico, sua incorporação analítica, em nível macro e microeconômico, implica utilizar uma teoria econômica com instituições”.

#### 2.4 INSTITUIÇÕES BRASILEIRAS QUE APOIAM A COMPREENSÃO DAS CONVENÇÕES DE DESENVOLVIMENTO

O Brasil originou-se da miscigenação entre índios campineiros e silvícolas, negros africanos e invasores portugueses. Desde o início de sua colonização, porém, diversos problemas tornam-se evidentes: patriarcalismo, cordialidade, personalismo, instituições e costumes negligentes (RIBEIRO, 2013; HOLANDA, 2016; LEAL, 1978).

Sérgio Buarque de Holanda (2014, p. 167) retratou um brasileiro guiado pelo seu estado emocional ou, dito de outra forma, pela ética dos afetos, da intimidade, do uso de diminutivos. O autor descreveu os processos sociais ao destacar a dicotomia emoção vs. razão. Toda pessoa necessita estimar ou se sentir estimado, mas também possui uma consciência submetida à racionalidade.

Mas, devido à sobreposição do elemento afetivo no Brasil, cedeu-se espaço ao convívio de fundo emotivo, gerando privilégios hereditários, desordem, irracionalidade e injustiça social. O espaço para negociação tornou-se escasso em momentos de defesa de ideias opostas. No caso do desafeto, o adversário ou inimigo passava a ser tratado com ódio,



ressentimento e raiva. Para que a sociedade se baseasse no diálogo, seria preciso que a razão predominasse, ampliando a capacidade de pensar sobre o outro.

A simples cordialidade não criou bons princípios, pois a política baseada nela reproduziu o triunfo de interesses pessoais sobre a coisa pública – o chamado personalismo. Como consequência, as instituições e costumes adquiriram elementos de indolência e frouxidão. Sem a organização de associações que implicassem solidariedade e ordenação e sem meios para atenuar os privilégios hereditários, não se produziu uma coesão social capaz de impulsionar uma força política no próprio país.

Em vez disso, predominou a atuação dominadora da metrópole sobre a colônia. Por reinar em uma sociedade com ínfima capacidade de associação, a Coroa Portuguesa unificou o país recorrendo ao arbítrio<sup>2</sup>. Ao povo em desenvolvimento, restava a obediência e a ausência de vínculos político-sociais<sup>3</sup>.

Holanda (2016, p. 83) enfatizou a formação socioeconômica e política como expressão da cultura. Com o declínio da velha lavoura, do Império até a República, a posição privilegiada dos senhores rurais apresentou sinais de esgotamento. O domínio econômico tornou-se, então, político. Outras ocupações destacaram-se: profissões liberais e classe dos burocratas – ambas comandadas inicialmente pelos donos de engenho e seus descendentes.

O predomínio da cordialidade era constante. A seleção para nomeação em cargos públicos, por exemplo, baseava-se no filtro da confiança pessoal. “A democracia foi sempre um lamentável mal-entendido no Brasil”, definiu o autor (2014, p. 192). Como o Estado serviu de leme a interesses parasitários, sacrificou-se o embrião democracia, que padeceu de representatividade até mesmo no período republicano.

A esfera política tornou-se palco do patriarcalismo – manda quem pode –, do personalismo – vitória dos interesses pessoais sobre os coletivos –, do particularismo – inversão entre o que é público e privado – e da invasão do Estado pela família aristocrática – para manter seu *status* na sociedade. Soma-se a isso o fato de os gestores públicos não serem

<sup>2</sup> Acemoglu, Jhonson e Robinson (2001) argumentam que o tipo de colonização influencia a trajetória dos países. Onde predominaram as instituições econômicas inclusivas, a riqueza disseminou-se pela sociedade; enquanto que, onde predominaram as instituições econômicas extrativas, a renda tornou-se concentrada em uma elite privilegiada.

<sup>3</sup> Dois costumes representam a exceção à incapacidade de associação: a construções de algumas igrejas e os mutirões. Por exemplo, a velha matriz de Nosso Senhor do Bom Jesus de Iguape foi construída, pedra a pedra, pela própria população local. Já nos mutirões, havia uma associação temporária para o lavrador socorrer outros lavradores, especialmente no período da colheita.

representativos do interesse da coletividade e se percebe, portanto, que não havia meios para que a população se habituasse à expressão política por meio de convicções e ações<sup>4</sup>.

Em 1891, a introdução dos princípios federalistas surtiu pouco efeito. A descentralização do poder, que deveria chegar aos municípios, limitou-se aos Estados. O Brasil da República Velha cedeu lugar a várias tentativas de moralizar e dar eficiência à administração municipal, como a Revolução de 1930. Mas as Constituições de 1934 e 1937 não representaram avanços permanentes e significativos. Os movimentos aparentemente reformadores partiam de cima para baixo, porque eram proveitosos à administração central. E vieram quase sempre de surpresa, com uma receptividade hostil e displicente do povo<sup>5</sup>.

Empregada como arma eleitoral, a compra de votos em troca de bens ou favores significava trabalhar a opinião pública de modo que esta, quando chamada a escolher os governantes, votasse conforme queriam os políticos influentes. Por conseguinte, a administração pública tornou-se vertical, a ponto de distanciar a participação popular para favorecer os gestores eleitos.

Essa prática raramente foi tão habilmente elaborada e usada como arma política na República Velha em prol de coronéis e governos estaduais. Ambas as classes se auxiliavam em tarefas sufragistas. Buscavam criar uma dependência dos votantes por benesses, seja no uso e leitura de cédulas eleitorais, seja no sustento material e amparo prometido como retribuição. Assim, como descreveu o jurista Leal (1978), a vida política no interior do Brasil foi demarcada pelo fenômeno do coronelismo.

Entre si, coronéis definiam as posições do pleito com antecedência. Era uma ética que abria espaço a concessão de favores pessoais aos aliados, como empregos públicos – essa prática sinalizava o paternalismo vigente. Há, ainda, uma categoria especial da prática: o

<sup>4</sup> É importante lembrar, diante destas características, que a administração municipal transformou-se ao longo do tempo. No período colonial, havia as câmaras municipais eletivas, onde os senhores rurais controlavam a vida das cidades. A Coroa Portuguesa reagiu ao avanço do poder privado e, no momento em que se começa a atividade mineradora, nomeiam-se juízes de fora – delegados da Coroa que substituiriam os juízes ordinários – ouvidores e governadores. A autoridade da metrópole tornou-se, dia após dia, mais presente. Em 1824, o país estabeleceu uma Constituição pela primeira vez. A centralização obtida pela “doutrina da tutela” assegurou a continuação da escravidão e abafou as pretensões de categorias inferiores da população (LEAL, 1979, p. 59). O resultado desse processo foi a progressiva redução da autonomia municipal, impedindo que as localidades se tornassem o centro de atividades políticas mais intensas e capazes de estimular os interesses de camadas inferiores da população.

<sup>5</sup> Um exemplo disso foi a baixa participação popular com a proclamação da República. O escritor Machado de Assis (1996, p. 115) usa da ironia para descrever o contexto. A cena é a da Padaria do Custódio. A população presencia a mudança de governo desinformada e bestializada, sem entender o que acontecia. Nesse enredo, o máximo de politização da sociedade, em novembro de 1889, era debater qual seria o nome da padaria: deveria ser “Confeitaria do Império” ou “Confeitaria da República”? Como precisava decidir, o padeiro Custódio optou por uma solução intermediária. Ironicamente, a padaria ganha o nome de “Confeitaria do Governo”. Mudam-se siglas e adereços, mas a política continua sem coragem para se transformar e ser representativa.

filhotismo, situação em que o cargo público é dado a filhos ou parentes de amigos, desorganizando a administração municipal. Perseguiam-se e juravam-se de morte os adversários políticos: “para os amigos pão, para os inimigos pau; aos amigos se faz justiça, aos inimigos aplica-se a lei” (LEAL, 1978, p. 39). Como regra, o compromisso assumido perante os coronéis deveria ser honrado. Romper um acordo firmado de homem para homem seria cabível de convencimento pelo uso da violência física.

Políticos estaduais e federais começavam a carreira no município, como coronéis, e ascendiam na hierarquia. E a situação tornava-se persistente, já que o governo estadual habilitava os coronéis a dirigirem os assuntos do município, inclusive colocando a polícia sob suas ordens e nomear funcionários estaduais na localidade. Os governos estaduais preferiam enviar recursos aos municípios que estivessem nas mãos de amigos. Retribuíam os votos com recursos do Tesouro, emprego, favor, força policial.

O roceiro via o chefe local como um homem rico por causa da propriedade rural, um sinônimo de abundância de recursos. Mas nem sempre o fazendeiro prosperava economicamente<sup>6</sup>. Como havia uma dependência de gente que trabalhava no campo, o voto de cabresto tornou-se dominante. Uma massa humana subsistia nas propriedades dos grandes fazendeiros em situação de ignorância, analfabetismo, pobreza. Gente simples, recrutada em situação de abandono, deslocadas para votar porque assim o sistema mandava. O sistema, dito representativo, apenas garantia a manutenção do poder dos caciques políticos nos três níveis da federação. Problema proveniente da instituição de um regime representativo em uma estrutura econômica e social inadequada (LEAL, 1978).

Historicamente, a doutrina da tutela colocou o município na rebarba da ordem administrativa. Por muito tempo, os interventores decidiam quem seriam os prefeitos. A penúria financeira atravessou a vida das cidades na Colônia, Império e República. O apequenamento das instituições tornava-se visível com o sacrifício da autonomia municipal<sup>7</sup>. Conforme Leal (1978), isso acontecia devido à penúria orçamentária, excesso de encargos, redução de competências e limitações ao princípio da eletividade, intervenção da polícia nos pleitos locais. Tudo era feito para que o poder público fosse ausente e, dessa forma, o poder privado se efetivasse. Somente com a Constituição de 1946 – as demais cartas constitucionais

<sup>6</sup> A decadência das fazendas acontecia por causa das crises econômicas e da agricultura depredadora (LEAL, 1979).

<sup>7</sup> Do período colonial até 1946, não havia possibilidade de representatividade a nível municipal. O coronelismo e a política dos governadores – verticalização ainda maior da estrutura administrativa, com a troca de apoio político entre o governo federal e o governo dos estados – ajuda os políticos a preservarem o poder, sendo hostis às áreas e classes empobrecidas do Brasil. Porém, conseguem disfarçar seus propósitos com a convocação de eleições em troca de benesses.

possuíam caráter antimunicipal – instituiu-se maior relevância aos municípios. Retornaram as eleições de prefeito e vereadores. O município adquiriu a competência de arrecadar e decretar tributos e organizar os serviços públicos locais.

Mesmo nesse contexto histórico, havia convenções de desenvolvimento. Os governantes e intelectuais definiam o caminho a ser traçado e as estratégias necessárias para gerar o desenvolvimento no Brasil, que ganhavam o respaldo de uma parcela da população. No coronelismo, predominava o interesse dos grandes latifundiários. Já na República, enfrentaram-se altos e baixos, mas o ideal desenvolvimentista predominou, favorecendo as demandas dos industriais. Atualmente, os interesses sociais representados nas convenções de desenvolvimento revelam-se mais difusos, mas ainda assim correlacionados a certos caminhos de mudança compreendidos pela sociedade.

## 2.5 OS FUNDAMENTOS DA CONVENÇÃO DESENVOLVIMENTISTA

A convenção desenvolvimentista reuniu diferentes autores que defenderam o projeto de industrialização do Brasil (ERBER, 2007, p. 47). O objetivo era transformar a base produtiva do país por meio do poder estatal – tornando a produção industrial dominante, e não a agrícola. De acordo com Bielschowsky (2000), a noção de desenvolvimentismo transformou-se em cada período histórico do Brasil moderno<sup>8</sup>.

O desenvolvimentismo surgiu como uma crítica à noção clássica do comércio internacional, a Teoria das Vantagens Comparativas (RICARDO, 1996)<sup>9</sup>. A partir dos anos 1960, a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) realizou estudos mostrando a importância do consumo, do investimento, dos gastos do governo e da diversificação da pauta exportadora para gerar riqueza em países subdesenvolvidos.

<sup>8</sup> As primeiras políticas industriais começaram no governo Getúlio Vargas, por volta de 1930, atingiram o auge no Governo de Juscelino Kubitschek e declinaram em 1964 com o Governo Castelo Branco.

<sup>9</sup> Prebisch (2000) argumentou que o ganho obtido da produtividade transformava-se, nesse período, em salários maiores nos países europeus, não em preços menores. Esse aspecto era explicado pelo poder de barganha dos sindicatos nos países ricos, que empregavam praticamente toda a sua população. Para a CEPAL, a produção de bens primários não trouxe os benefícios que postulava a Teoria das Vantagens Comparativas. Então, a solução seria impulsionar a demanda dos países subdesenvolvidos realizando investimentos maciços em parques industriais. Como lembra Bielschowsky (2000, p. 24): “A teorização cepalina iria cumprir esse papel na América Latina. Seria a versão regional da nova disciplina que se instalava com vigor no mundo acadêmico anglo-saxão na esteira “ideológica” da hegemonia heterodoxa keynesiana, ou seja, a versão regional da teoria do desenvolvimento”.

Nesse período, grande parte da industrialização brasileira baseava-se na política de substituição de importações: substituíam-se os produtos que o Brasil importava pela produção local. Inicialmente, a ausência das cadeias produtivas serviu como argumento para o Estado proteger a indústria nascente (PREBISCH, 2000).

Compreendia-se que um país era subdesenvolvido caso não possuísse reservas expressivas em dólares. Além disso, os países mais pobres apresentavam um desemprego alto e dependiam da agricultura – esse segundo aspecto foi rechaçado pelas economias da Dinamarca, Austrália, Nova Zelândia e de certos condados dos Estados Unidos, que mesmo sendo agrícolas destacaram-se pela alta renda nacional (GUDIN, 1954, p.21-22).

Conforme a CEPAL, o subdesenvolvimento correlacionava-se a fatores internos – concentração de terra, aumento da taxa de crescimento demográfico e mercado interno pequeno – e fatores externos – deterioração do índice de relação de troca e dependência comercial, financeira e tecnológica (BIELCHOWSKY, 2000)<sup>10</sup>. Paul Singer (1998) aperfeiçoou essa matriz teórica. Ele percebeu que o comércio de bens primários não deixava de ser importante, pois esses produtos básicos geravam divisas em períodos de preços internacionais favoráveis. Para progredirem, entretanto, os países periféricos precisavam diversificar seus sistemas produtivos ao priorizar setores estratégicos.

Os bens classificados como intensivos em escala e em capital seriam os com maior potencial de produtividade industrial e progresso técnico. Explicava-se a diferença entre os países mais desenvolvidos e os menos desenvolvidos pelas mercadorias fabricadas. No Brasil, de 1930 a 1955, a política de substituição de importações concentrou-se em bens de consumo popular. Mas, ainda na década de 1930, a produção industrial atingiu os setores não tradicionais, como os bens intermediários – cerâmica, vidro, metalurgia (ABREU, 2010).

Um dos principais objetivos dessa convenção é a incorporação dos mais pobres à economia, obtida por políticas de redistribuição de renda e políticas em prol do consumo<sup>11</sup>. O Estado assume papel importante na organização social com o objetivo de aumentar o padrão de vida das famílias e o montante do investimento, ambos incentivados pelo crédito público.

<sup>10</sup> Os empresários – ou o Estado, quando a iniciativa privada não atuasse – deveriam perceber a demanda potencial por certo bens industriais. Ao produzir bens mais sofisticados, gerariam-se rebutamentos em outros segmentos da indústria. Consequentemente, cadeias produtivas seriam formadas, a ponto de ampliar o fornecimento de insumos e a agregação de valor. O termo deterioração dos termos de troca serviu como leme para que diferentes governos programassem políticas públicas direcionadas à industrialização brasileira (PREBISCH, 2000).

<sup>11</sup> Conforme esses autores, o aumento da concentração de renda passou a ser explicado pela parcela da renda apropriada pelo capital, isto é, o capitalista não repassava seus ganhos ao salário do empregado porque a mão de obra era abundante.

O poder público investiu em infraestrutura – energia, logística e saneamento – e, principalmente, o crédito tornou-se uma forma de incentivar o investimento residencial e produtivo. Para Fonseca e Salomão (2017, p. 39), “o desenvolvimentismo brotou como consciência do atraso e como busca de uma estratégia nacional para superá-lo: fenômeno, portanto, peculiar da própria América Latina” . Os autores definem esse termo como:

(...) entende-se por desenvolvimentismo a política econômica formulada e/ou executada, de forma deliberada, por governos (nacionais ou subnacionais) para, através do crescimento da produção e da produtividade, sob a liderança do setor industrial, transformar a sociedade com vistas a alcançar fins desejáveis, destacadamente a superação de seus problemas econômicos e sociais, dentro dos marcos institucionais do sistema capitalista.

(FONSECA E SALOMÃO, 2017, p. 40)

Segundo os desenvolvimentistas, a industrialização gerou mais consumo para uma parcela restrita da população absorvida no mercado de trabalho. Furtado (1959) lembra que as famílias brasileiras consumiam de modo insuficiente e, desse modo, a indústria crescia de modo lento e com poucos aumentos de salários e de produtividade<sup>12</sup>. Não havia encadeamentos suficientes na estrutura industrial. Para o autor, quanto menor o consumo, menor a poupança e o financiamento.

A sociedade precisa incluir os mais pobres porque a heterogeneidade na produção gera disparidades disfuncionais. Furtado (1959) argumenta que os produtos mais sofisticados não podem se destinar exclusivamente à classe mais alta e os de produção menos complexa, à classe mais atrasada. Além disso, a classe mais pobre reproduz uma informalidade de trabalho expressiva no Brasil. Portanto, embora o capitalismo tenha se consolidado, manteve estruturas que impedem um crescimento inclusivo. Fonseca (2014) lembra que:

Mesmo com o risco da simplificação demasiada diante da tentativa de sumariar um complexo de ideias em poucas palavras, pode-se sintetizar que o nacional-desenvolvimentismo, de ideologia mais nacionalista, propunha maior papel ao Estado para alavancar recursos e realizar investimentos tidos como prioritários. A produção centrava-se nos bens de consumo populares, liderada pelo setor privado nacional. Como projeto, propunha avançar a industrialização para os bens de capital e intermediários; e politicamente, expressava-se como uma aliança entre este empresariado, segmentos das “classes médias” (nestes incluídos a burocracia) e trabalhadores urbanos, propondo a “incorporação das massas”, cuja expressão política seria o “populismo”.

(FONSECA, 2014, p. 61-62)

<sup>12</sup> Portanto, há retornos decrescentes de escala no segmento industrial – o aumento dos insumos da produção gera taxas de crescimento menores da quantidade produzida – ao mesmo tempo em que a demanda cai e há dificuldades de poupança para que o empresário se financie (FURTADO, 1959).

Com salários maiores, a população consome mais e alimenta a demanda em um conjunto de setores<sup>13</sup>. A produção eleva-se, assim como a demanda por trabalhadores. O salário acompanha esse aumento da produção. Quando a produtividade cresce no mesmo nível do aumento salarial, tem-se uma mudança estrutural (FURTADO, 1959)<sup>14</sup>.

A influência das ideias de Furtado (1958; 1974) e de Prebisch (2000) ganharam corpo na década de 1960. Nesse período, esperava-se que o país produzisse bens cada vez mais complexos – bens de consumo duráveis, bens intermediários e bens de capital. Assim, toda a cadeia produtiva seria internalizada, tornando possível a produção pelo fácil acesso ao maquinário. Sob essa ótica, seria preciso estimular o uso de recursos no processo de industrialização e redistribuir a renda em favor da classe mais baixa. O aumento da igualdade geraria, em um segundo momento, uma onda de investimentos nos setores internalizados.

Mas a substituição de importações era guiada por problemas de balanço de pagamentos (GUDIN, 1954; CAMPOS, 1963, 964). Simultaneamente, a emissão monetária gerou déficit crescente e a inflação surgia com a incapacidade brasileira de financiar um processo de desenvolvimento<sup>15</sup>.

Atualmente, a noção de desenvolvimentismo envolve outras pautas e instrumentos. Para Fonseca (2014),

De um lado, deve-se ponderar que os atributos do núcleo podem ser, pelo menos em parte, atualizados sem alterá-lo. Por exemplo: embora os instrumentos e a extensão do intervencionismo sejam, nos dias atuais, diferentes do que eram nas décadas de 1930 a 1980, o atributo “intervencionismo” continua presente, mesmo modificado. Pode também ser o caso do atributo “industrialização”, que possuía características muito próprias no período da substituição de importações, e que, por certo, deve ser atualizado em face das mudanças na economia internacional e no paradigma tecnológico das últimas décadas.

(FONSECA, 2014, p. 46)

Em seu trabalho, Erber (2011) menciona que um grupo de desenvolvimentistas critica atualmente a taxa de câmbio. Isso porque a política fiscal não alcança os resultados

<sup>13</sup> O aumento dos salários faria com que a população consumisse mais. Além disso, salários maiores estimulavam a demanda que, por sua vez, alimentava a produção e se transforma em poupança. Esse raciocínio mostra um ciclo virtuoso de crescimento: maior consumo alimenta a demanda por produtos industriais; assim, a indústria produz mais – rebatimento industrial em vários setores – e absorve a mão de obra que estava na informalidade (FURTADO, 1959).

<sup>14</sup> Os investimentos precisariam crescer acima da demanda para guiar a economia a um patamar de crescimento sustentável. A ideia consiste em transformar a oferta e a demanda para redistribuir a renda – semelhante ao que propunha o economista inglês Nicholas Kaldor.

<sup>15</sup> As críticas ao desenvolvimentismo revelam que as políticas seletivas não foram estratégicas e representaram enorme prejuízo ao erário. Historicamente, destacam-se equívocos substanciais gerados por esse tipo de prática, como a crise da dívida externa, a falta de competitividade da indústria após meio século de protecionismo, a transferência de renda dos setores com vantagens potenciais para setores ineficientes (FRANCO, 2004).

esperados, mesmo que alguns estímulos sejam concedidos à indústria. Segundo Bresser-Pereira (2016), uma solução para tornar o país mais competitivo seria modificar o câmbio brasileiro no período pós-real, tornando-o favorável às exportações.

Conforme a equipe econômica sustentasse a taxa cambial depreciada por um longo período, as exportações brasileiras aumentariam. Consequentemente, haveria superávits em conta corrente e crescimento econômico acelerado. O objetivo dessa taxa de câmbio desvalorizada seria transformar a matriz industrial brasileira, cujo impacto incidiria sobre a indústria de tecnologia avançada. Assim, com uma contenção simultânea de gastos e aumento da oferta de crédito, haveria crescimento e, gradualmente, formação de poupança interna (BRESSER-PEREIRA, 2016)<sup>16</sup>.

Nessa perspectiva, a industrialização induzida pela ação estatal seria a melhor maneira de superar a pobreza porque elevaria a renda e aceleraria o desenvolvimento tecnológico. A prioridade do modelo consiste em mudar a estrutura produtiva: o país deveria possuir a mesma qualidade de indústria dos países mais avançados. E, para isso, precisaria produzir melhor e diversificar sua produção. Portanto, o desenvolvimentismo subdivide-se em duas vertentes que configuram os axiomas básicos necessários à formação de uma convenção: uma defende o crescimento dos salários e do consumo e a outra, uma taxa de câmbio competitiva (BASTOS, 2012).

## 2.6 OS PRESSUPOSTOS DA CONVENÇÃO LIBERAL

De 1930 a 1960, as políticas desenvolvimentistas estiveram presentes na maioria dos governos: o Estado brasileiro atuava como o motor do capitalismo. O poder estatal fazia-se presente onde a iniciativa privada não atuava ou onde predominava o interesse coletivo segundo a interpretação dos gestores públicos<sup>17</sup>. Mas o cenário de crescimento baixo com inflação persistente colocou em xeque essas políticas.

Em meados dos anos 1960, a supremacia desenvolvimentista experimentaria tensões crescentes tendo-se em vista uma novidade perturbadora, a

<sup>16</sup> Pastore (2010) pondera que, se houver controle de capitais, não haverá poupança suficiente no Brasil para financiar os investimentos. Para o autor, o controle de capitais depreciará o câmbio, mas também dificultará o crescimento econômico.

<sup>17</sup> Lessa (1998) lembra que o Brasil priorizava os investimentos na indústria para que o parque industrial se diversificasse. Era uma forma de buscar o crescimento econômico, que gera emprego, renda e novos investimentos, embora tenha crescido a dívida das empresas estatais realizadas em bancos estrangeiros.



*estagflação*, que viria a trazer o desencanto com a eficácia das políticas para o desenvolvimento e a sensação de aparente esgotamento desse crescimento ensimesmado, baseado na substituição de importações, e num inflacionismo que se pensava sem consequências.

(FRANCO, 2004, p. 6)

O quadro agravou-se com a crise internacional na década de 1970. Em três meses, o preço do barril de petróleo foi de US\$ 2,90 para US\$ 11,65 (IPEA, 2010). Isso porque os países que integravam a Organização de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) formaram um cartel para determinar o valor de exportação do barril de petróleo<sup>18</sup>. O resultado foi um aumento da inflação em escala global.

Os anos 1980 significaram uma mudança de realidade para os países subdesenvolvidos, como o Brasil, por causa da deterioração das contas públicas e da aceleração inflacionária. A pressão sobre os preços comprometia a receita do governo<sup>19</sup> e penalizava os consumidores, já que eles perdiam progressivamente o poder de compra quando não havia reajuste de salários (FRANCO, 2004). O contexto nacional e internacional levou a economia brasileira a mergulhar na chamada “década perdida”.

Assim, nos anos 1990, os governos mudaram suas políticas. Do ponto de vista fiscal, diminuíram-se os gastos estatais para controlar a trajetória da dívida externa. Na política monetária, conteve-se a circulação de moeda para atenuar a escalada dos preços. Mas isso não significou uma melhora imediata na economia<sup>20</sup>. A inflação não cedia, mesmo com as políticas monetárias e fiscais adotadas (CARNEIRO & MODIANO, 1990). Finalmente, constatou-se que o problema era a sua inércia ou, dito com outras palavras, a indexação da economia<sup>21</sup> (BRESSER-PEREIRA, 2009). Após o insucesso de uma série de planos econômicos que geralmente se fundamentaram no congelamento de preços, o Plano Real conseguiu restabelecer a credibilidade da moeda em 1994.

<sup>18</sup> Com os dólares obtidos, os países da OPEP investiram no mercado de capitais da Europa. Nesse cenário, o Brasil conseguiu obter empréstimos nos bancos europeus, que negociavam a juro baixo. Entre 1974 e 1979, a dívida externa bruta do país praticamente triplicou – foi de US\$ 17.165 para US\$ 49.904 (GREMAUD, VASCONCELLOS & TONETO JR., 2014). A disparada no preço do barril de petróleo em 1979 refletiu um choque negativo, já que a inflação cresceu em todo o mundo. Dependia-se desse insumo para retroalimentar toda a cadeia produtiva. A taxa de juros internacional estava alta e vinha crescendo de modo inédito. Mesmo assim, o governo manteve a taxa de câmbio vigente no Brasil. O objetivo era incentivar os particulares a pegar o capital barato do resto do mundo para investir localmente.

<sup>19</sup> Denomina-se este fenômeno como efeito Oliveira Tanzi. Em períodos de inflação alta, há uma defasagem entre o fato gerador do tributo e o momento em que ele é efetivamente arrecadado pelo Estado (TANZI, 1969).

<sup>20</sup> Algumas das políticas implementadas até então continuaram vigentes: mantiveram-se os subsídios aos produtos agrícolas vendidos no exterior e continuou-se investindo nos projetos de metalurgia e de outros bens intermediários.

<sup>21</sup> Quando os preços são indexados, eles variam conjuntamente. Exemplos: o preço dos produtos exportados e importados variavam conforme a taxa de câmbio, já os preços internos baseavam-se na ORTN.

À medida que a economia do Brasil deteriorava-se e os resultados não eram obtidos, as ideias liberais ganharam aderência. No governo Collor, abandonou-se o “Anexo C”, que protegia a indústria local com barreiras tarifárias e não tarifárias, alçando a economia brasileira à globalização<sup>22</sup>. Percebe-se que os resultados das políticas da década de 1980 e o contexto internacional legitimavam a mudança da convenção de desenvolvimento.

Conforme a convenção liberal, a atuação estatal geraria inúmeros problemas econômicos se ultrapassasse sua função reguladora – como políticas públicas que priorizam certos grupos em detrimento de outros, carga excessiva de impostos, endividamento público, corrupção, dificuldade de se alcançar eficiência na gestão dos gastos e das empresas estatais<sup>23</sup>.

Hayek (1990) afirma que o individualismo possui como característica o respeito ao ser humano e as suas preferências. Valoriza-se mais a produção individual do que a intervenção do Estado por questões econômicas e cognitivas. A economia depende, em última instância, das decisões descentralizadas do mercado: os preços comunicam conhecimento e, assim, os indivíduos conseguem planejar suas atividades econômicas.

A convenção liberal apoia-se no pressuposto das expectativas racionais<sup>24</sup> e do equilíbrio entre os mercados<sup>25</sup>. Em síntese, seria preciso assegurar o direito de propriedade e a fluidez da atividade econômica para que houvesse crescimento e inovação. No âmbito da política, seu alicerce é a teoria da escolha pública, que explora o conceito de rendas improdutivas<sup>26</sup> na intervenção estatal.

<sup>22</sup> Em âmbito mundial, os blocos econômicos ganharam força. Com o Acordo de Maastrich, a Comunidade Europeia transformou-se em União Europeia – união política e econômica. O Mercosul, união intergovernamental, adotou tarifa zero entre os países membros e tarifa externa comum. A União Soviética dissolveu-se com a renúncia do presidente soviético Mikhail Gorbachev, a ponto de aderir ao capitalismo.

<sup>23</sup> Há estudos que mostram as distorções geradas pelo Estado desenvolvimentista no Brasil (GUNDIN, 1954; CAMPOS, 1963).

<sup>24</sup> Lisboa (1997, p. 15) lembra que “(...) a hipótese de racionalidade de forma alguma implica que o agente posteriormente não se arrepende do que escolheu, que em circunstâncias semelhantes, mas não idênticas, talvez no dia seguinte, ele escolha uma alternativa distinta, ou que a relação de preferência seja independente de fatores externos – pressão do grupo, propaganda ou qualquer outro fator desejado. O que esta hipótese apenas implica é que, em um dado momento, o agente é capaz de escolher uma alternativa (...)”.

<sup>25</sup> Para Lisboa (1997, p. 44): “(...) não há consenso entre os autores neoclássicos sobre a definição do conceito de equilíbrio (...). Alguns autores tratam equilíbrio simplesmente como a solução do modelo. (...) Outros economistas neoclássicos utilizam o termo equilíbrio para qualificar a solução de um modelo apenas quando, nesta solução, os agentes estão escolhendo. (...) o caso particular em que as expectativas dos agentes são sempre satisfeitas em todos os estados da natureza e oferta é igual a demanda em todos os mercados é denominado equilíbrio com expectativas racionais”.

<sup>26</sup> Essa teoria revela que votar e legislar são processos em que os indivíduos podem seguir seus próprios interesses. Portanto, não existe um objetivo comum a ser denominado como “interesse público”. Butler (2013, p. 13) elucida as motivações individuais por meio de um exemplo: “as pessoas frequentemente votam de forma tática nas eleições, ao invés de alinhadas com suas reais posições. Por exemplo, elas podem calcular que sua opção ou candidato preferencial tem pequena chance de vitória, e votar em algum que eles profundamente desprezam a fim de manter fora outro que elas realmente odeiam”.

O efeito da ação do governo anula-se já que os particulares criam a expectativa de que os impostos aumentarão no futuro para bancar os gastos estatais<sup>27</sup>. Nesse contexto, o agente tem previsibilidade sobre o futuro e sabe quando o governo faz a tributação por meio de jornais ou conversas no ambiente de trabalho. Percebe-se que cada um real gasto a mais pelo governo significa um real a menos para o setor privado no presente (SALVADOR, 2017).

Define-se a política fiscal como *second best* para estimular o crescimento econômico, isto é, ela não deve ser usada porque ela produz um efeito temporário. Um maior gasto do governo pressiona a demanda que, quando não é sustentada pela oferta, alimenta a inflação. Além disso, o investimento privado sai à medida que o investimento público aumenta: as expectativas do mercado são de que um maior gasto do governo vai ter que ser pago depois com aumento de impostos ou redução da poupança.

Boyer (1999) ressalta que, na década de 1980, os países subdesenvolvidos geralmente eram aqueles com excesso de dirigismo estatal. Mas o autor entende que ambas as posturas, adotadas por países com mercados excessivamente poderosos e concentrados ou por países com forte intervenção estatal, culminam em crises econômicas.

A análise comparativa do desenvolvimento e da teoria econômica moderna constitui bom antídoto frente aos dogmatismos e ideologias que opõem as concepções intervencionistas à visão liberal. Resulta que *nenhuma estratégia pura*, seja baseada no “só Estado”, seja no “só mercado” teve êxito (...). A solução é, então, *compensar as falhas do mercado* por meio de intervenções públicas adequadas e, vice-versa, *ultrapassar as limitações do Estado* graças a processos que mimetizem a concorrência do mercado.

(BOYER, 1999, p. 17)

A legislação de direito econômico e as agências reguladoras ganharam espaço para conter o abuso de poder econômico – que inibem a concorrência – e garantir a livre iniciativa. Essas organizações e normas jurídicas buscam o funcionamento da economia de livre-mercado para que os recursos sejam alocados da melhor forma. É evidente em várias abordagens liberais que intervenções do Estado para erradicar a miséria, incentivar as inovações e fomentar infraestrutura se tornam necessárias (MOUNTIAN, 2018; LAKS, 2016; VELLOSO, MATTOS, MENDES, FREITAS, 2012).

<sup>27</sup> Um dos postulados convenção liberal baseia-se no efeito *crowding out*: cada real a mais que o governo gasta na economia implica déficit e, como governo vai ter que pagar o déficit em algum momento, ele vai aumentar impostos no futuro para pagar o déficit contraído no presente. Para Franco (2006, p. 3), “não se trata aqui apenas de reafirmar a importância do fenômeno conhecido como *crowding out*, mas atentar para o fato de que a presença deste fenômeno durante um período bastante prolongado de tempo, e que ainda não se encerrou, distorceu muitas práticas ligadas à política monetária e também no terreno fiscal”. Indiretamente, aumentar o gasto por um período prolongado significa elevar impostos e distorcer os efeitos da política fiscal e monetária.

Para o economista Milton Friedman (1988, p. 154), as desigualdades perpetuam-se em diferentes tipos de organizações políticas, observando que as “sociedades não capitalistas tendem a ter desigualdades maiores do que as capitalistas”. O autor lembra também que o capitalismo propicia a mobilidade social, enquanto outros tipos agremiações caracterizam-se pela perpetuação das diferenças econômicas. Finalmente, conclui que a “desigualdade (...) deriva de imperfeições do mercado [das quais] muitas (...) foram criadas pela ação governamental ou podem ser removidas por esta” (FRIEDMAN, 1988, p. 157).

Já no comércio exterior, todos os países que assegurassem a liberdade econômica e política, via democracia representativa, melhorariam seu padrão de vida. Portanto, a instituição “mercado” deveria se desenvolver, diminuindo o intervencionismo estatal. Os países deveriam possuir uma economia aberta comercial e financeiramente (ERBER, 2011).

Como orienta a diretriz internacional do Consenso de Washington, os preços importam mais do que o emprego para a autoridade monetária. A inflação acelerada diminui o poder de compra dos consumidores e dificulta o planejamento econômico e financeiro das empresas<sup>28</sup>. Portanto, o Banco Central do Brasil adquiriu a competência de gerir exclusivamente a inflação, adequando-a a um teto máximo e perseguindo uma meta, determinada de antemão em conjunto com o Ministério da Fazenda.

Contrastando com o núcleo do desenvolvimentismo, a abertura internacional e seus efeitos contribuem de modo decisivo para o aumento da riqueza nacional. Ações do governo na direção de integração com os demais países fomentam a importação de tecnologias mais produtivas, estejam elas incorporadas em bens de capital ou insumos<sup>29</sup>.

<sup>28</sup> Antes dos anos 1970, aceitava-se inflação na gestão dos bancos centrais, mas não o desemprego. Isso mudou porque as instituições começaram a perseguir a política monetária ótima de Taylor: é uma meta e um instrumento. A meta é o controle da inflação e o instrumento é a taxa de juros. O novo consenso macroeconômico, dos anos 1980, visa uma política monetária ótima para fazer a gestão macroeconômica (PAULA & SARAIVA, 2015). O Banco Central não operaria sobre o agregado “M”, na forma emissão monetária, por causa do impacto inflacionário. Além disso, como os bancos emitem passivo constantemente, eles precisam ter reservas fracionárias, que é um percentual mínimo depositado no Banco Central. Didaticamente, é possível postular que, para controlar a inflação, às vezes é preciso aceitar o desemprego: há um “tradeoff”, expresso na Curva de Phillips, entre desemprego e expectativa de inflação. A partir de certo nível, um aumento no desemprego faz a expectativa de inflação diminuir – e a lógica contrária também é válida. Portanto, segundo essa perspectiva, o Banco Central deveria buscar uma taxa de desemprego que não acelerasse a inflação (BLANCHARD, 2011).

<sup>29</sup> O modelo de Heckscher-Ohlin-Samuelson, que aperfeiçoou a Teoria das Vantagens Comparativas, embasa esta noção (KRUGMAN & OBSTFELD, 2014). É essencial que cada país especialize-se na produção de bens que empregam o uso intensivo do fator de produção abundante em seu território. Considera-se como fatores de produção: capital, terra e trabalho. Como o Brasil tem vasta área agricultável e um bônus demográfico, por exemplo, torna-se vantajosa a especialização em bens que usem esses fatores de produção. Assim, a tendência é de que o país especialize-se em produtos agrícolas. Por outro lado, um país geograficamente pequeno e intensivo em capital deve especializar-se na produção de bens que usam esse fator – é o caso do Japão, que produz componentes de microeletrônica. Portanto, a teoria neoclássica argumenta que cada país deve concentrar-se na

As críticas à convenção liberal, conforme Erber (2007), argumentam que os resultados são pífios – ainda que se tenha feito pouco ou mal feito para se percorrer o caminho desejado pela convenção. Além disso, Ocampo (2005) postula a necessidade de uma convenção alternativa para superar a dualidade entre o liberalismo e o desenvolvimentismo. Já Paul Singer (1998) defende que alguns “governos *desejam* se submeter aos critérios dos detentores de capitais para merecer as suas preferências” (SINGER, 1998, p. 129).

O núcleo da convenção liberal fundamenta-se, portanto, na premissa de que os indivíduos procuram maximizar seus ganhos, e minimizar suas perdas, sem a necessidade de dirigismo estatal. Esse pensamento enfatiza o aspecto cognitivo do mercado: o sistema de preços carrega informações que auxiliam os indivíduos em seu planejamento e tomada de decisões. Também considera que a política – coalizões de governo ou burocracia – abriu espaço para apropriação do Estado por interesses particulares. Dessa forma, regras rígidas e transparentes deveriam ser implantadas conjuntamente às instituições eficientes.

## 2.7 AS NOÇÕES DE DESENVOLVIMENTO QUE EMBASAM AS CONVENÇÕES

Como não existe uma definição universalmente aceita para o desenvolvimento, Souza (2005) apresenta duas de suas principais vertentes: desenvolvimento como crescimento e desenvolvimento como mudança estrutural. Esses conceitos embasam, respectivamente, a convenção liberal e a convenção desenvolvimentista.

Ao interpretar o desenvolvimento como decorrência do crescimento econômico, economistas neoclássicos e de inspiração novo-keynesiana estudam os fatores de produção capazes de alavancar a renda nacional e os fatos do crescimento econômico (SOUZA, 2005; JONES, 2015). Constata-se, assim, que os países subdesenvolvidos crescem menos do que os países desenvolvidos, uma vez que aqueles apresentam recursos ociosos.

Para que essas economias subdesenvolvidas se expandam, elas precisam usar todo o potencial de seus recursos, em especial a terra e a mão de obra. Percebe-se que os países podem passar de ricos para pobres e vice-versa. Além disso, os países pobres têm renda média

---

produção de bens que usam os insumos abundantes em seu país, assim todas as nações vão se beneficiar com o aumento da oferta agregada e redução dos preços.

por pessoa inferior a 5% do mesmo indicador dos países mais ricos (JONES, 2015). Daí infere-se que o crescimento com distribuição de renda é maior nos países desenvolvidos<sup>30</sup>.

Como afirmam Nazareth e Gutierrez (1975),

(...) um grande esforço tem sido feito para se criarem modelos econômicos que tenham em conta, simultaneamente, os aspectos importantes do processo de desenvolvimento socioeconômico e as repercussões do crescimento demográfico sobre os diversos setores da economia. Algumas das influências e setores mais importantes são o crescimento da mão de obra, o efeito da produtividade sobre a agricultura, o nível das migrações das zonas rurais para as zonas urbanas, a procura de emprego por categorias socioprofissionais, a procura de serviços de educação, saúde e outros e a necessidade de fornecer a uma mão de obra cada vez mais numerosa os equipamentos necessários, de modo que a produtividade por trabalhador se mantenha constante ou aumente.

(NAZARETH & GUTTIEREZ, 1975, p. 336)

Portanto, define-se o desenvolvimento como a transformação da economia: de arcaica para moderna; de ineficiente para eficiente; tudo isso acompanhado da melhoria das condições de vida da população. Há também uma valorização da integração internacional, resultado das potencialidades de cada país.

Já a noção de mudança estrutural explicita as modificações nas estruturas econômicas, sociais e políticas, pois é preciso melhorar a produtividade e a renda média da população. A lógica do argumento estruturalista procura a tomada de consciência histórica e a superação do subdesenvolvimento (SOUZA, 2005).

Esse subdesenvolvimento não revelaria uma etapa anterior do capitalismo. Para essa vertente, o que acontece é uma relação dinâmica entre centro e periferia que acarreta desigualdade entre as nações. Logo, a política econômica deveria combater os motivos que levam ao atrofiamento dos países periféricos: problemas no balanço de pagamentos, inflação crônica, estruturas agrárias concentradas, rendas distribuídas desigualmente e efeito demonstração pelo consumo dual<sup>31</sup>. Conforme Rodríguez (2009),

(...) o possível e condizente é ver o desenvolvimento como uma totalidade em movimento, cujo movimento não é alheio a intencionalidade (...) (e) ação de certos agentes-chaves quanto pelo papel do Estado no impulso de políticas nos âmbitos mencionados (...). Ao inscrever-se na tradição do estruturalismo latino-

<sup>30</sup> Souza (2005) ressalta, porém, que o desenvolvimento econômico não pode ser confundido com o crescimento da atividade econômica, uma vez que nem sempre a riqueza é distribuída para o conjunto da população. Além desse aspecto, com a crescente robotização e informatização nas empresas, o desemprego pode se manter elevador mesmo com o crescimento da economia.

<sup>31</sup> Furtado (1979) manifesta seu ceticismo em relação ao crescimento como solução para o desenvolvimento, pois “o processo de acumulação tende a ampliar o fosso entre um centro, em crescente homogeneização, e uma constelação de economias periféricas [em que há] um distanciamento das formas de vida de uma minoria privilegiada com respeito à massa da população” (FURTADO, 1974, p. 68-69).

americano, a visão integral do processo de desenvolvimento (ou das estratégias de transformação estrutural, que a representam) parte do “contexto institucional” (...) da perspectiva de países de menor desenvolvimento, como os latino-americanos, nestes âmbitos se perfilam certos traços-chave (...) forte heterogeneidade que, ale, de possuir uma clara base econômica, se expressa nos perfis de uma estrutura social condicionada pela presença e reiteração de certa dicotomia básica: a que se dá entre inclusão e exclusão, isto é, entre atores, grupos e classes.

(RODRÍGUEZ, 2009, p. 626)

Percebe-se como a reunião dos elementos históricos permitiu a contestação da visão tradicional do capitalismo, oferecendo um quadro amplo sobre as políticas e instituições seguidas pelos países desenvolvidos. Em seus relatórios recentes, a CEPAL (2014) preconiza as características da mudança estrutural:

i) O desenvolvimento econômico exige a redistribuição de recursos para setores ou atividades intensivos em conhecimento e em inovação tecnológica (...). ii) (...) É fundamental que a mudança estrutural fortaleça setores dinâmicos do ponto de vista não apenas da tecnologia, mas também da demanda (...). iii) A eficiência keynesiana (ou de crescimento) deve permitir uma taxa elevada de crescimento sem chegar a gerar desequilíbrios insustentáveis no balanço de pagamentos. (...) iv) A eficiência keynesiana pressupõe, implicitamente, uma política fiscal e monetária que mantenha o crescimento do produto próximo ao nível sustentável, isto é, à taxa de equilíbrio de longo prazo. (...) v) Os dois tipos de eficiência dinâmica estão estreitamente relacionados; de modo geral, os setores cuja demanda cresce mais rápido são também os de maior dinamismo tecnológico e intensidade em conhecimentos. vi) (...) Essa mudança estrutural é a que assegura que os efeitos tecnológicos e a expansão da demanda impulsionem não apenas um grupo de grandes empresas do setor exportador, mas também a economia como um todo, por meio de encadeamentos para trás e para frente. (...) vii) A dinâmica do emprego é um elemento central em todo processo de mudança estrutural virtuosa. As economias em desenvolvimento se caracterizam por uma forte heterogeneidade e por uma parcela significativa da força de trabalho em condições de informalidade ou em atividades de subsistência. (...) viii) Uma mudança estrutural virtuosa exige tanto uma política macroeconômica comprometida com o desenvolvimento e a estabilização, como a aplicação de políticas industriais que gerem os incentivos necessários.

(CEPAL, 2014, p. 35-39)

Nessa ótica, constata-se que o desenvolvimento depende de taxas de crescimento superiores ao crescimento demográfico<sup>32</sup> e das mudanças de estruturas. Apesar da tendência contemporânea de diversificação das exportações e a concorrência externa, uma economia que caminha para o desenvolvimento consegue diminuir o número de pessoas abaixo da linha da pobreza, fortalecer sua estrutura interna, remunerar melhor o trabalhador, ampliar sua produtividade, desenvolver inovações tecnológicas e exportar mais.

<sup>32</sup> Souza (2005) lembra que, se o crescimento econômico for superior ao crescimento demográfico, então haverá um número maior de empregos e a arrecadação pública crescerá. Assim, o governo poderá realocar os recursos dos impostos para atender às pessoas mais carentes.

### 3 ELEMENTOS PARA ANALISAR A TRANSFORMAÇÃO DAS CONVENÇÕES

No Brasil, subexistem práticas como o patrimonialismo, o fisiologismo e as políticas de coalizão. Para dimensionar a transformação da convenção de desenvolvimento no governo Dilma Rousseff, sugerem-se indicadores políticos, econômicos e sociais neste capítulo. Também se consideram os interesses e as motivações dos políticos e dos eleitores, em um contexto em que as informações são pulverizadas nas redes sociais.

#### 3.1 A INTERDISCIPLINARIEDADE ENTRE A ECONOMIA E A POLÍTICA

Reivindicam-se as demandas da sociedade na arena política, espaço onde se representam os interesses sociais. Ao aderir à perspectiva interdisciplinar entre o campo da economia e da política, considera-se que a sociedade compõe-se de grupos que ganham ou perdem economicamente de acordo com as regras do jogo.

Para Erber (2011), os interesses econômicos e os conflitos de classe condicionam o modelo e a política econômica a serem adotados. “A Economia é ontologicamente Política. Um dos seus propósitos é contribuir para a discussão dos interesses econômicos que estão subjacentes às teorias sobre os objetivos e procedimentos recomendados para o desenvolvimento brasileiro”, afirma o autor (2011, p. 32). Portanto, ao se examinar as medidas adotadas, percebe-se que não há neutralidade na política econômica. Além dos argumentos técnicos, manifestam-se pressões de diferentes grupos de interesse.

Nessa perspectiva, os esforços intelectuais dos políticos e de parte da população seguidora promovem uma instituição informal em busca do desenvolvimento. Quando vota, a sociedade cria uma expectativa da atuação parlamentar de acordo com determinada convenção. Em seguida, a proposta ganha o âmbito das instituições formais, pelo fato dos políticos serem eleitos e dos programas serem protocolados.

Assim, o fator político culmina em um resultado econômico. Dito de outra forma, os governos agem de duas formas: (1) inspirados em uma ideologia, se possuem um núcleo coordenador claro para suas ações ou (2) condicionados por motivos pragmáticos se aderirem a interesses parciais ou almejem determinados resultados. Essa conduta determinará como vão se estruturar a plataforma política, a articulação de alianças no Legislativo e a elaboração de projetos de lei e medidas provisórias.



### 3.2 RACIONALIDADE DE BAIXA INFORMAÇÃO

Ao explicar o que os partidos e os eleitores almejam, colocou-se a análise da política partidária no eixo principal da ciência política a partir de 1990. De acordo com Downs (1999), é possível fazer uma analogia com a economia: assim como os empresários visam lucrar mais, os partidos políticos procuram obter mais votos; da mesma forma como os consumidores querem ampliar sua satisfação, os eleitores guiam-se pelo interesse pessoal.

Por hipótese, o agente político adota um comportamento calculado devido a sua racionalidade (DOWNS, 1999)<sup>33</sup>. A pessoa que se dedica à política (ou partido político) formula seu programa de governo para concretizar seus interesses pessoais, em busca da vitória nas eleições. Seu objetivo é angariar votos, pois o cargo proporcionará benefícios como renda, prestígio, realização pessoal, credibilidade e poder.

Caso se eleja, o político geralmente optará por seguir a agenda prevista, a fim de atender às expectativas de seu eleitor. Ele sabe que pode ser punido no pleito seguinte se descumprir as promessas de campanha. Mas, se o plano de ação for considerado equivocado, às vezes o estadista prefere alterar o programa para tentar agradar seus votantes.

Popkin (1994) apresentou uma proposta à teoria de Downs com base no conceito de racionalidade de baixa informação. O autor manteve as principais teses de Downs de que há pouco incentivo para o eleitor se informar por causa dos custos de informação política com rendimentos baixos para a maioria do eleitorado<sup>34</sup>; de que se busca informação mais barata<sup>35</sup>; e de que se confia em análises de outras pessoas, como analistas políticos.

O termo racionalidade de baixa informação descreve o pensamento prático sobre governo e política: “É um método de combinar, de forma econômica, aprendizado e informação de experiências passadas, da vida cotidiana, da mídia e das campanhas políticas” (POPKIN, 1994, p. 7). Ainda segundo o autor, “As pessoas usam ‘atalhos’ [...] que incorporam muita informação política; elas triangulam e validam suas opiniões em conversas

<sup>33</sup> Os ensinamentos de Downs (1999) indicam que o indivíduo age de maneira racional, obtendo o melhor resultado possível para si. Esse contexto equivale a não cooperar com os demais em determinadas situações. Mas o paradoxo de Olson (1971) considera circunstância em que todos os indivíduos agem de maneira racional, ou seja, ninguém coopera para “pegar carona”.

<sup>34</sup> Os custos de informação incluem a análise e a ponderação de um contingente de informação. Como o eleitor não tem certeza se terá benefícios com a eleição do seu candidato, não se motiva a obter o máximo de informações possíveis.

<sup>35</sup> As informações mais baratas geralmente são fornecidas por agentes interessados, como partidos, candidatos e governos.

com outras pessoas em quem confiam e de acordo com opiniões de figuras nacionais” (POPKIN, 1994, p. 7).

Nesse aspecto, percebe-se a semelhança entre o que propõe Downs (1999) – considerando a crítica de Popkin (1994) – e Erber (2011), quando este refere-se à força, credibilidade e repercussão das convenções. Enquanto Downs procura compreender a ação dos políticos, Erber mapeia as representações coletivas na busca pelo desenvolvimento econômico. O caminho pelo desenvolvimento mostra-se abrangente, pois inclui os anseios da população sincronizados às ações político-democráticas.

### 3.3 PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO

Em sua tese sobre o presidencialismo, o sociólogo Sérgio Abranches (1988) nomeou o arcabouço institucional brasileiro como “presidencialismo de coalizão”<sup>36</sup>. A peculiaridade dessa forma de governo era o alinhamento entre o Executivo e as grandes coalizões em um regime multipartidário e em uma sociedade com elevado grau de heterogeneidade. O autor concluiu que o país não apresentava condições para estabilizar a democracia porque a ingovernabilidade seria evidenciada ao longo prazo.

Para Abranches (1988), o Executivo deparava-se com dificuldades para disciplinar os partidos e formar coalizões em um sistema político presidencialista, federativo – que delega amplos poderes aos governadores – e com sistema eleitoral proporcional de lista aberta.

O raciocínio acima aponta para o nó górdio do presidencialismo de coalizão. É um sistema caracterizado pela instabilidade, de alto risco e cuja sustentação baseia-se, quase exclusivamente, no desempenho corrente do governo e na sua disposição de respeitar estritamente os pontos ideológicos ou programáticos considerados inegociáveis, os quais nem sempre são explícita e coerentemente fixados na fase de formação da coalizão.

(ABRANCHES, 1988, p. 27)

Houve forte reação à tese de que as coalizões seriam ineficientes e incapazes de apoiar as agendas do governo. De 1988 até 2018, os estudos em ciências sociais mostraram que o poder Executivo possui um arsenal de instrumentos que o permite governar e balizar o Legislativo. O cientista político Timothy Power (2015) apresenta um panorama da discussão,

<sup>36</sup> A base de sustentação ao presidente ultrapassava as coligações, que representam associações nas campanhas eleitorais. Mesmo que o presidente pertencesse ao partido majoritário, precisaria formar coalizões durante o governo para evitar crises sistemáticas.

retomando o diagnóstico inicial pessimista, da década de 90, e contrabalançando com uma perspectiva otimista da governabilidade. Apesar da pulverização de partidos, é possível costurar alianças políticas porque os partidos possuem disciplina nas votações em plenário.

As coalizões costumam formar blocos em favor do governo, denominados de gabinetes administrativos. Esses gabinetes “ visam garantir, de um lado, o devido apoio legislativo ao Executivo e, de outro, a adequada participação dos partidos na condução do governo” (AMORIN NETO, TAFNER, 2002, p. 19).

Os presidentes brasileiros controlam grande parte da agenda legislativa: mais de 85% de toda a legislação adotada desde 1985 se originou no Executivo. Na prática, o Legislativo apenas autoriza o orçamento, enquanto o Executivo efetivamente realiza o gasto público. Limongi (2006) identificou instituições corretivas na Constituição de 1988 e em emendas constitucionais posteriores que garantiram um sólido alicerce aos governos.

O Executivo dispõe de instrumentos como as medidas provisórias, mecanismos de controle do orçamento, aceleração da votação das matérias, definição da agenda de votação, capacidade de legislar por decreto sob certas condições e influência no Colégio de Líderes – que reúne os líderes dos maiores e menores blocos parlamentares junto ao presidente da Câmara e do Senado. Caso haja êxito nessas ações, obtém-se uma governabilidade eficiente.

A lógica da preponderância do Executivo se aplica também aos Estados e municípios: os postos executivos subnacionais – prefeitos e governadores – controlam orçamentos e têm poderes de contratação e demissão, além de receber a metade das receitas centrais. Entretanto, o design institucional da democracia brasileira estimula o clientelismo, caracterizado pela relação cliente-patrão, isto é, a concentração de poder no Executivo culmina em um número pequeno de patrões e um número de clientes potenciais grande. A nível nacional, o presidente troca o apoio legislativo por cargos. Já a nível subnacional, os políticos verticalizam o comando, dos prefeitos aos governos e destes à Presidência.

As primeiras coalizões de sucesso emergiram apenas depois da estabilização da economia. Até a metade da década de 1990, havia uma combinação de crescimento pífio, hiperinflação e governos sem capital político. A primeira coalizão de sucesso, após a redemocratização, foi a de Fernando Henrique Cardoso e a prática foi mantida pelos governos petistas. Gradualmente, as relações horizontais – Executivo/Legislativo – e verticais – presidente/governadores – foram coordenadas, reverberando ajustes estruturais, reforma administrativa e estabilização financeira.

Constata-se, assim, que o paradigma do presidencialismo de coalizão oferece um suporte descritivo para que se entenda como o poder político se estrutura no Brasil. Dessa forma, é possível analisar um dos pilares das convenções do desenvolvimento: a deliberação que, ao longo do tempo, reforma e cria novas políticas e instituições.

### 3.4 CRITÉRIOS PARA OS INDICADORES POLÍTICOS E SOCIOECONÔMICOS

Apresentam-se três dimensões de análise do governo: a política, a social e a econômica. Cada uma das categorias possui critérios de análise específicos. O quadro 4 correlaciona os critérios adotados com os indicadores sugeridos.

- Na esfera política, destaca-se a governabilidade, o clientelismo e o patrimonialismo.
- A dimensão social abrange a legitimidade com a sociedade e difusão de notícias nos meios de comunicação.
- A dimensão econômica inclui as estratégias de desenvolvimento, o nível de renda e os fundamentos macroeconômicos.

**Quadro 4** – Dimensão analítica, critérios adotados e indicadores sugeridos para a análise das convenções de desenvolvimento

	<b>Dimensão analítica</b>	<b>Critério adotado</b>	<b>Indicadores sugeridos</b>
<b>Convenções</b>	<b>Política</b>	Governabilidade	Composição partidária dos gabinetes, no início e fim dos mandatos; Número de deputados da base aliada; Taxa de participação do Executivo sobre os projetos tramitados; Taxa de sucesso das iniciativas do governo; Taxa de dominância sobre a produção legal.
		Patrimonialismo	Escândalos de corrupção deflagrados.
		Clientelismo	Concessão de emendas parlamentares*; Nomeação de funcionários em estatais e agências reguladoras por pressão política.
	<b>Social</b>	Legitimidade com a sociedade	Protestos de rua; Popularidade presidencial.
		Difusão nos meios de comunicação	Notícias positivas/negativas veiculadas pela imprensa.
	<b>Econômica</b>	Estratégia de desenvolvimento	Análise da política econômica para identificar a estratégia de desenvolvimento adotada.
		Fundamentos macroeconômicos	Taxa de câmbio; Balanço de Pagamentos; Contas Públicas; Competitividade e produtividade;

			Evolução do consumo e do investimento; Controle da inflação; Taxa de juros; Crédito público e privado; Salário.
		Nível de renda	PIB e PIB per capita; Índice de Gini; Desemprego.

Fonte: quadro elaborado com base em Erber (2011), Pereira (2017), Siedenberg (2003) e no modelo teórico-conceitual desenvolvido no texto.

\*: com a sanção da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2014 e promulgação da Emenda Constitucional nº 86 de 2015, a regra do orçamento impositivo prevê a execução da lei orçamentária em relação às programações incluídas por meio de emenda individual. Isso significou o fim de um importante instrumento de barganha do Executivo com o Parlamento.

O gabinete presidencial corrobora o apoio dos senadores e deputados por meio da aprovação de emendas parlamentares e da distribuição de ministérios e cargos no Executivo. A contrapartida é a aprovação das iniciativas presidenciais, apoio nominal e bloqueio de ações da oposição. Assim, o presidente possui amplos recursos para formar coalizões e, dessa forma, consegue sustentar seu governo com relativa estabilidade e poder de agenda (BERTHOLINI & PEREIRA, 2017). A figura 1 ilustra essa lógica:

**Figura 1** – A gerência da coalizão presidencial e a eficiência da governabilidade



Fonte: Bertholini e Pereira (2017).

Três taxas são pertinentes à análise política, conforme os estudos de Limongi (2006) e Pereira (2017):

- A taxa de participação refere-se ao percentual de projetos do Executivo sobre o total de projetos tramitados.
- A taxa de dominância abrange o percentual de projetos do Executivo aprovados em relação ao total de projetos aprovados.

- A taxa de sucesso baseia-se no percentual de projetos do Executivo aprovados em relação ao total de projetos de iniciativa do Executivo.

Via de regra, o que é submetido pelo Executivo ao Legislativo é aprovado<sup>37</sup>. Limongi (2006) lembra que as variações das taxas de sucesso e de dominância são pequenas entre diferentes governos e independem da composição da base de apoio. Além disso, a concentração de poder no Colégio de Líderes permitiu que a taxa de disciplina partidária crescesse no plenário mesmo em uma sociedade heterogênea em termos de representatividade. Qualquer efeito de pulverização partidária sob as condições de lista aberta e representação proporcional passou a ser atenuada pelo Regimento Interno.

Por sua vez, Santos e Capparelli (2005, p.3) argumentam que “assim como a corrupção, o clientelismo é apontado como uma das patologias do sistema democrático”. Caracteriza-se como clientelismo uma rede pré-existente de relações em que uma pessoa protege outra em troca de apoio político. Essa variável inclui as emendas individuais, ministérios e orçamento ministerial alocado a partidos.

Da cordialidade, proposta por Holanda (2014), deriva outra característica fundamental da formação histórica brasileira: a propensão em não se considerar a diferença entre o interesse privado e a dimensão na esfera coletiva. Essa prática é denominada patrimonialismo e adveio, historicamente, do descaso ético em assuntos públicos.

Os indicadores sociais e econômicos também servirão como norte para avaliar as convenções de desenvolvimento do governo Dilma. Entre os critérios para os indicadores econômicos, deve-se considerar a estratégia de desenvolvimento, os fundamentos macroeconômicos e o nível de renda. A estratégia de desenvolvimento mostra o sentido da política econômica: em direção a uma mudança estrutural ou a iniciativas de curto prazo. Já os fundamentos macroeconômicos incluem: taxa de câmbio, balanço de pagamentos, contas

<sup>37</sup> As leis e normas jurídicas de impacto econômico também precisam ser consideradas na análise do governo Dilma, como as desonerações da folha de pagamento a alguns setores da indústria (Lei n. 12.546 de 14 de dezembro de 2011)<sup>37</sup>. A Lei n. 12715 de 17 de setembro de 2011 incluiu no programa de desoneração mais setores da economia. A Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2014 e promulgação da Emenda Constitucional nº 86 de 2015 obrigaram o governo a liberar recursos do Orçamento para as emendas parlamentares. Outras medidas provisórias levaram o benefício a diversos segmentos da indústria: construção e obras de infraestrutura, aérea, naval, têxtil, serviços de tecnologia de informação, de confecções, couro e calçados, plástico, material elétrico, ônibus, defesa, autopeças, móveis, hotelaria, *call center*, transportes, comunicação social, serviços de manutenção e instalação de máquinas e equipamentos. O governo emitiu um decreto que zerava a alíquota do Importo sobre Operações Financeiras (IOF) para o financiamento de concessões. Outro decreto criou a Agência Brasileira Gestora de Fundos e Garantias, para apoiar as operações de risco em áreas de grande interesse socioeconômicos e administrar fundos garantidores. Também se prorrogou a redução do Imposto sobre Produtos Industrializados, desoneraram-se itens da cesta básica, reduziram-se as tarifas de energia – MP nº 579.

públicas, competitividade e produtividade brasileira, evolução do consumo e do investimento, controle da inflação, taxa de juros, salário, crédito público e privado. Por sua vez, o nível de renda inclui o PIB – valor agregado de todos os bens e serviços finais produzidos em um país –, o PIB per capita – PIB dividido pela quantidade de habitantes de um país –, o índice de Gini – que avalia a distribuição de riqueza –, os níveis de pobreza e de desemprego.

Os parâmetros sociais são a legitimidade com a sociedade e a difusão nos meios de comunicação. No primeiro caso, destacam-se as manifestações sociais e a popularidade presidencial. Já a difusão nos meios de comunicação inclui as notícias positivas/negativas veiculadas pela imprensa.

Portanto, como afirma Siedenberg (2003), as principais funções dos indicadores são diagnosticar as condições de desenvolvimento social ou setorial, propiciar informações sobre problemas sociais ou crises potenciais, subsidiar planos e decisões políticas e avaliar metas e estratégias globais/setoriais.

## 4 AS SEMELHANÇAS E DIFERENÇAS DAS CONVENÇÕES DO GOVERNO FHC E DO GOVERNO LULA

A teoria neoliberal do final dos anos 1980 uniu-se ao escopo de políticas públicas brasileiras durante o governo Collor e governo Fernando Henrique Cardoso. Nos anos 2000, período do boom das commodities, manteve-se a política anterior em prol da estabilização. Mas, com os resultados econômicos favoráveis, o ideário desenvolvimentista alcançou seu advento no governo Lula (ERBER, 2007, 2011).

### 4.1 A ESTABILIZAÇÃO DA ECONOMIA E A CONVENÇÃO DE DESENVOLVIMENTO DO GOVERNO FHC

Ao se eleger, Fernando Henrique Cardoso assumiu o compromisso de enterrar o legado dos governos autoritários<sup>38</sup>. FHC propôs, então, um novo projeto político<sup>39</sup>.

A conjuntura política era de crítica ao desenvolvimentismo brasileiro, que havia enfatizado o mercado interno e a industrialização. Sob essa ótica, o favorecimento à indústria resultou em tecnologia atrasada, protecionismo comercial, gastos públicos deficitários, perda da produtividade, economia excessivamente diversificada e incapacidade de distribuir o poder concentrado entre frações da burguesia<sup>40</sup>.

<sup>38</sup> Em relação à Ditadura Militar de 1964, havia inúmeros problemas como a estatização da dívida externa, escassas políticas sociais, necessidade de recorrer ao Fundo Monetário e aos credores externos e internos. Já em comparação com o intervencionismo do Estado Novo de 1945, os entraves eram a legislação trabalhista com direitos e salários outorgados, empresas estatais investindo em ramos que não eram eficientes, exceto se controlados por filiais estrangeiros, sistema de crédito público subordinado à expansão artificial da produção (BASTOS, 2012).

<sup>39</sup> Fernando Henrique Cardoso ganhou popularidade com o sucesso do Plano Real, no Governo Itamar Franco. Assim, conteve a inflação, estabilizou a economia e a população mais pobre conseguiu melhorar sua renda, embora a desigualdade e a pobreza persistissem (BARROS, HENRIQUES, MENDONÇA, 2001). Fernandes (1995) indica as atitudes e os projetos que permitem caracterizar o governo FHC como neoliberal: 1) estudos do Ministério do Trabalho que flexibilizam o regime de contratação de trabalhadores; 2) propostas de reforma administrativa, previdenciária e da área econômica para reduzir a ingerência do Estado sobre o mercado; 3) preponderância do Executivo, que legislou por meio das medidas provisórias ou de projetos enviados ao Congresso; 4) programa de privatizações; 5) taxa de juros alta e abertura ao capital financeiro internacional, atraindo capitais voláteis; 6) ausência de protecionismo e abertura comercial levando as empresas do país a concorrerem com as corporações mundiais.

<sup>40</sup> Diversos autores rechaçavam o preconceito contra determinados segmentos ou atividades produtivas. O economista Eugenio Gudín (1952; 1968) já havia perscrutado o desenvolvimento econômico brasileiro sem reduzir a produção agrícola a uma prática atrasada e empregadora de uma população de baixa qualificação. O autor destacou a relevância de o governo investir em pesquisa agrícola, em vez de meramente comemorar a importação de máquinas como se fosse uma vitória. Além disso, inferiu que a estratégia de industrialização não revelou aumento do produto real, embora houvesse uma transferência de renda – de consumidores e agricultores



De acordo com Cardoso (1980), os conflitos sociais internos determinam as relações do país com o exterior. Mas o pensamento do ex-presidente mudou durante sua trajetória: de uma postura a favor do mercado interno para defensor de que o desenvolvimento e a dependência externa caminhavam juntos. O autor posicionou-se a favor da inserção do Brasil no sistema internacional, desde que fossem estabelecidas regras que minimizassem os efeitos negativos da globalização para as economias em desenvolvimento.

Como consequência, o capital dos países centrais – na forma de lucro e juros – migraria para os demais países e o aumento da produtividade na indústria dos países em desenvolvimento levaria ao crescimento econômico e à melhora no padrão de vida global (BENTES, 2006). A dependência não representava mais um obstáculo, e sim parte do percurso para se chegar ao desenvolvimento: “(...) a linha predominante nas análises academicamente sólidas foi outra. Ela tende a mostrar que dependência e desenvolvimento capitalista podem marchar paralelos” (CARDOSO, 1980, p. 12). Portanto, o autor argumentou em prol do desenvolvimento nacional via inserção global, pois seria possível conciliar os interesses locais e dos grupos internacionais.

A política adotada pelo novo governo não era de dirigir a economia, e sim descentralizar as decisões para os empresários e consumidores. Assim, os exportadores conseguiriam se inserir no mercado global, as oportunidades de investimento seriam dadas pelo comércio interno e pelo mercado externo através da importação de bens de consumo e de produção mais baratos e eficientes do que os produzidos no Brasil. Além disso, seriam realizadas privatizações, contenção do gasto público, abertura ao financiamento externo.

O grande desafio histórico que temos que enfrentar e resolver é justamente esse: redefinir um projeto de desenvolvimento que possa abrir para o Brasil a perspectiva de um futuro melhor – de uma qualidade de vida decente para o conjunto da sociedade. Isto depende basicamente de três condições: a) refazer o esquema de financiamento do desenvolvimento; b) eleger a criação de empregos como a forma mais efetiva e duradoura de distribuição de renda; c) fortalecer o poder político decisório (inclusive sobre o próprio aparelho do Estado, que deve ser reformado) para realização eficiente de projetos sociais compensatórios e para a defesa dos interesses nacionais em plano internacional.

(CARDOSO, 1994, p. 2-3)

No segundo mandato, o governo FHC adotou o chamado “tripé macroeconômico” e realizou medidas para reduzir os níveis de pobreza<sup>41</sup>. O arranjo de política macroeconômica foi implementado com assinatura de um acordo com o FMI, que alterava os regimes fiscais, cambiais e monetários.

- Como o déficit primário crescia, foram propostos a Lei de Responsabilidade Fiscal e um ajuste fiscal para gerar superávits primários.
- Já no âmbito cambial, em vez do câmbio fixo – flexibilizado por bandas –, adotou-se a flutuação suja. Sob esse regime, o governo estabelece que o preço de uma moeda em relação à outra no mercado de câmbio variaria conforme a oferta e a procura por aquela moeda, atuando somente quando necessário por meio da emissão/compra de títulos públicos indexados ao câmbio.
- O sistema monetário deixou de ser atrelado às bandas cambiais para perseguir uma meta da inflação. O Comitê de Política Monetária – composto pelo presidente do Banco Central e membros da diretoria colegiada do banco – estipularia a meta da taxa de juros (Selic).

Durante o governo FHC, surgiram dois grupos que questionavam a eficácia das políticas adotadas. O “desenvolvimentismo exportador do setor privado”, formado por membros do PSDB, almejava mudanças estruturais que diversificassem a indústria e absorvessem os trabalhadores subempregados pelos ramos mais produtivos. Essa corrente, segundo Bastos (2012), influenciou-se fortemente pela crítica liberal ao desenvolvimentismo. Por causa da atuação do grupo após a crise cambial de 1999, o lema do governo mudou para “Exportar ou Morrer”, aliado às bandeiras históricas do partido: valorização do setor privado, reformas do Estado, apoio às privatizações, contenção do crescimento do gasto social<sup>42</sup>.

<sup>41</sup> Em 2001, lançou-se o programa Bolsa Escola, vinculado ao Ministério da Educação, com a transferência de recursos estatais para a manutenção das crianças nas escolas. Em 2002, o governo criou o Auxílio Gás, que destinava R\$ 15 reais mensais para subsidiar o custo do botijão de gás, e o Bolsa Alimentação, este liderada pelo Ministério da Saúde. O objetivo das medidas sociais era erradicar a desnutrição e a mortalidade infantil e garantir a escolaridade infantil.

<sup>42</sup> O grupo, porém, criticou a gestão macroeconômica no governo FHC, em especial a política cambial que manteve o real apreciado e a velocidade da abertura comercial. Várias empresas brasileiras faliram nesse período. Os principais expoentes dessa vertente eram José Serra e Bresser-Pereira. Para Serra (p.11. 2002), “O principal fator que tem limitado o crescimento da economia e das oportunidades de emprego é o elevado déficit em conta corrente do balanço de pagamentos (...). Esse déficit pressiona a taxa de juros doméstica para cima, freando os investimentos produtivos”. Ele propôs também a elevação do superávit comercial, atenuando o déficit em conta corrente. O governo deveria atuar com uma política de comércio exterior e industrial ativa, por meio de aportes na infraestrutura, incentivos fiscais e financiamentos públicos.

A oposição (BELLUZZO & BAPTISTA, 1994; MERCADANTE, 1995; COUTINHO, 1997) alegava que o real apreciado, apesar de contar a inflação, produzia déficits de transações correntes insustentáveis em conjunto com a especialização regressiva na indústria. A incerteza em relação à manutenção do câmbio levou a taxa juros às alturas. Conseqüentemente, o custo financeiro da política monetário sobre a dívida estatal levaria o governo a elevar impostos e/ou reduzir o gasto social.

Para esses autores, o resultado seria um aumento da concentração de renda, menor rentabilidade dos investimentos na indústria, aumento das importações, déficits em transações correntes até que a escassez dos financiamentos provocasse uma crise cambial<sup>43</sup>.

#### 4.2 EXPECTATIVAS DE DESENVOLVIMENTO EM DISPUTA NO GOVERNO LULA

Especialmente depois do Plano Real, as autoridades assumiram o discurso de mudança estrutural. Esperava-se que a estabilidade econômica e a austeridade fiscal tornassem-se um compromisso permanente do Estado, e não um projeto de apenas um partido. No entanto, havia dúvidas se esses compromissos seriam mantidos pelo governo seguinte, capitaneado por Luis Inácio Lula da Silva (GIAMBIAGI, 2016).

Quando o Partido dos Trabalhadores (PT) lançou o plano “Um outro Brasil é possível” em 2001, a desconfiança predominou entre os adeptos à convenção liberal. A ideia do partido era renegociar a dívida externa, realizar a reforma agrária e limitar os recursos para o pagamento do juro da dívida. Mas as posições ideológicas do partido e de seu candidato, Lula, arrefeceram-se. Abandonou-se, por exemplo, as pautas da moratória da dívida externa e da reforma agrária. Mesmo assim, alguns porta-vozes importantes do partido mantiveram uma postura crítica frente às políticas implementadas pelo governo FHC<sup>44</sup>.

<sup>43</sup> Até mesmo os críticos ao governo creditam a Fernando Henrique Cardoso o mérito de estabilizar a moeda e criar regras propícias ao sistema financeiro (LEITE, 2013). Porém, ressaltam que a popularidade do presidente decrescia. À época, houve uma denúncia de compra de votos para aprovar a reeleição para os cargos executivos. Na economia, o ataque especulativo levou a desvalorização do real em um contexto de câmbio fixo e juros elevados. No último ano do governo, comprometeu-se a distribuição de energia elétrica e levou o governo a cogitar o racionamento energético.

<sup>44</sup> Em sua coluna no jornal “Valor Econômico”, Guido Mantega criticou a meta fiscal para 2002-2004: “A meta de superávits primários de 3% do (do PIB) de 2001 a 2004, contida na última Lei de Diretrizes Orçamentárias, é exagerada e suicida para uma economia que precisa de investimentos” (10/05/2001). Lula, em artigo escrito ao Valor Econômico (02/05/2000), defendeu que o país precisava “em, primeiro lugar, readquirir o controle sobre nossa política fiscal e monetária, hoje comandada pelo FMI, a serviço da geração de superávits primários para pagar os credores” (GIAMBIAGI, 2016). Em sua trajetória até chegar ao governo, o PT acusava

Em 2002, antes das eleições presidenciais, o PT divulgou seu compromisso com a estabilidade econômica na “Carta ao Povo Brasileiro” e “Nota sobre Acordo com o FMI”<sup>45</sup>. Entre a corrente moderada, Antônio Palocci destacou-se ao defender o diálogo com diferentes grupos de economistas. Como lembra Giambiagi (p. 201, 2016), “A visão que ele transmitia aos seus interlocutores era de que o partido tinha mudado. Em outras palavras, (...) a mensagem que se tentava passar era que o PT tinha rompido com a ideia de ruptura”.

Para alívio do mercado, as medidas tomadas pelo governo petista possuíam caráter conservador. Foram iniciativas de austeridade que resolveram momentaneamente o problema da governabilidade – adotando a continuidade política do “tripé macroeconômico”. Com o relatório “Política Econômica e Reformas Estruturais”, após a eleição de Lula à presidência, o PT começou a defender uma focalização maior do gasto público e outras propostas até então combatidas pela agremiação (GIAMBIAGI, 2016).

De 2003 a 2011, um “choque positivo” impulsionou o crescimento econômico do Brasil, especialmente por causa da participação da China<sup>46</sup> no comércio exterior. A figura 2 mostra a evolução dos termos de troca no Brasil de 1995 a março de 2014. Os termos de troca são uma medida para verificar a evolução do preço das exportações em unidades de importações. Atenuou-se a razão entre os preços das exportações e o preço das importações durante o governo Lula. Conseqüentemente, quando um país melhora seus termos de troca, consegue importar mais bens com a mesma quantidade de exportações<sup>47</sup>.

---

FHC de estar obsecado pela estabilidade e questionava a noção de vulnerabilidade externa. O partido visava iniciar uma fase de crescimento da economia e de superação da crise externa ao obter o cargo máximo no Executivo. Mas havia uma crise de confiança associada à eleição de Lula em 2002, indicada pelo risco-país, pela desvalorização do real e pela inflação (ERBER, 2011; GIAMBIAGI, 2016).

<sup>45</sup> Em junho de 2002, o partido lançou a “Carta ao Povo Brasileiro” com a promessa de manter as metas fiscais. Já no documento publicado em agosto, intitulado “Nota sobre Acordo com o FMI”, a agremiação prometeu respeitar o acordo firmado com o FMI pelo governo FHC em 1999. Logo, o partido situou-se próximo à centro-esquerda no espectro político.

<sup>46</sup> Os pesquisadores do Ipea, Fernanda De Negri e Gustavo Varela Alvarenga (2010), afirmam que a participação dos produtos brasileiros no total das importações chinesas cresceu de 0,49% para 2% entre 2000 e 2009.

<sup>47</sup> Um maior bem-estar para o consumidor, em uma economia fechada para o resto do mundo, só poderia ser alcançado ao longo prazo com treinamento de mão de obra e uso de mais terras férteis. Porém, os resultados podem ser alcançados mais rapidamente ao aumentar o comércio internacional, que leva a economia além da sua curva de possibilidade de produção. Logo, com a globalização, o comércio mais rico melhora o bem-estar da população (KRUGMAN & OBSTFELD, 2014).

**Figura 2** – Evolução dos termos de troca no Brasil (1995-2014)



Fonte: Samuel Pessôa (2014), a partir dos dados do Ipeadata.

O rápido crescimento da demanda internacional – especialmente da China, no processo chamado de boom das commodities – levou o Brasil a uma especialização e, conseqüentemente, a um efeito redistributivo<sup>48</sup>. Quando a China começou a importar mais soja, por exemplo, a demanda brasileira por terras férteis subiu e o agronegócio ganhou renda. Portanto, o efeito Stolper Samuelson mostra que um aumento do preço de um produto gera maior demanda pelo fator de produção usado e, dessa maneira, os empresários responsáveis pelo produto ganham renda (KRUGMAN & OBSTFELD, 2014).

O discurso de posse de Lula no Congresso Nacional reiterou a necessidade da mudança política, em relação ao último governo.

Pode-se interpretar tal discurso como o reconhecimento da necessidade de uma nova “convenção de desenvolvimento”, ratificada pelo recuo da convenção neoliberal, tanto no plano internacional como no Brasil. O apelo a um “pacto social amplo” também era consistente com o “presidencialismo de coalizão” que caracteriza o sistema político brasileiro e que obriga o Presidente a realizar coalizões com forças que não sustentaram a sua candidatura e que têm objetivos programáticos (quando os têm) distintos. Na verdade, a necessidade de uma nova convenção, de natureza mais inclusiva do ponto de vista econômico e social, foi interpretada, no âmbito do Governo, de forma diferenciada, gerando duas convenções distintas (...).

(ERBER, 2011, p. 37).

<sup>48</sup> Quanto maior for a abertura comercial, mais os países se especializam. Isso porque atendem-se as novas demandas, que são as encomendas realizadas pelos outros países. Os EUA têm tecnologia avançada, terras férteis e logística e apresentam, por isso, competitividade na produção agrícola e na produção industrial. Conforme o modelo de Heckscher-Ohlin-Samuelson, a dotação inicial de recursos determina a competitividade dos países em determinados setores. Exemplo: a China cresce rapidamente e importa muitas commodities do Brasil. Portanto, a relação entre os países culminará na redistribuição de renda em favor do agronegócio em território brasileiro (KRUGMAN & OBSTFELD, 2014).

As duas convenções mencionadas por Erber (2011) são a liberal e a desenvolvimentista. Em seu primeiro mandato, o governo abraçou o ideário liberal: a ortodoxia fiscal e monetária combateu a inflação – ajudada pela valorização do real no início de 2003 –; renovou-se o acordo com o FMI até o final de 2004; nomeou-se Palocci para ministro da Fazenda; conservou-se a diretoria do BC herdada do governo anterior (GIAMBIAGI, 2016). Já no segundo mandato, o momento foi de impulso da convenção desenvolvimentista. Para Erber (2011), essas ideias não alcançaram o protagonismo, mas influenciaram a política econômica.

Após as eleições de 2002, houve cortes dos gastos públicos – superior ao contingenciamento do governo anterior –, uma contração monetária e a reafirmação do compromisso do novo governo com as reformas estruturais. Manifestaram-se aspectos de continuidade em relação ao governo FHC com o envio ao Legislativo da proposta de reforma tributária e o encaminhamento da proposta de reforma previdenciária (GIAMBIAGI, 2016)<sup>49</sup>.

Erber (2011) afirma que grupos perderam e outros ganharam quando a convenção liberal estruturou-se no início do governo Lula. Para ele, os perdedores foram: o Estado, parte do setor privado e os exportadores de produtos com maior valor agregado.

Entre os perdedores, os devedores encimam a lista. Entre estes, destaca-se o Estado, que pagou, em média, cerca de 6% do PIB ao ano à conta de juros no período 2003-2008 (...). Dado que a tributação no Brasil é notoriamente regressiva, resulta uma maciça transferência de renda dos pobres para os ricos. Há também perdedores no setor privado – todos os que necessitam utilizar mecanismos de crédito, dos consumidores que desejam adquirir ativos familiares a empresas que precisam financiar o seu capital de giro e investimentos.

(ERBER, 2011, p. 42)

Já os vencedores foram: o sistema financeiro, os investidores institucionais, as empresas com alta geração de caixa, as companhias de seguro e a população mais pobre<sup>50</sup>.

Do outro lado da lista, entre os ganhadores, desça-se (...) o sistema financeiro. O balanço consolidado dos bancos brasileiros mostra que o volume de lucros líquidos triplicou entre 2003 e 2007 e que sua taxa de lucro passou de 14,8%

<sup>49</sup> Ainda conforme Giambiagi (2016), a nomeação de Henrique Meirelles – filiado ao PSDB – à presidência do Banco Central, a meta de superávit primário de 4,25% do PIB (2004-2006) e a busca para alcançar um patamar não aceleracionista para a inflação, mesmo com a elevação da Selic, indicaram o comprometimento do governo com a estabilidade econômica.

<sup>50</sup> O governo lançou o programa Fome Zero para combater a extrema miséria – condição em que o indivíduo sobrevive com uma renda abaixo da linha da pobreza, estabelecida pelo Banco Mundial. Em 2004, com a aprovação da Lei nº 10.836, iniciou-se a política do Bolsa Família, programa de transferência de renda para pessoas em situação de pobreza com a contrapartida de manter as crianças na escola e a caderneta de vacinação atualizada.

em 2003 para 22,9% em 2007 (...). Investidores institucionais como fundos de pensão, companhias de seguro, empresas com alta geração de caixa (empresas industriais produtos de bens intermediários, produtores e vendedores de commodities agrícolas, atacadistas, cadeiras de lojas de bens de consumo) também se beneficiam (...).

(ERBER, 2011, p. 42-43)

Conforme o autor, o axioma central da convenção baseava-se na combinação de taxas de juros altos e moeda valorizada. O Banco Central revelou-se uma peça fundamental à convenção, pois atuava no mercado de câmbio e controlava a taxa de juros básica da economia (Selic) conforme a expectativa de inflação.

A economia brasileira entrou em uma nova fase de crescimento depois de 2004, como lembram as autoras Corrêa e Santos (2013). A partir desse momento, o peso dos salários na renda nacional cresceu. O governo incentivava a renda e o consumo dos mais pobres a um ritmo superior ao dos mais ricos. As autoras (2013, p. 33) afirmam que “o aumento dos gastos públicos com programas sociais e transferências públicas vinculadas ao salário-mínimo cumpriram papel central na redução da desigualdade de renda na última década”. Isso ocorreu por causa da distribuição de renda e dos efeitos multiplicadores na economia.

O consumo era estimulado de variadas formas: (1) houve expansão do crédito consignado, relacionado à folha de salário; e (2) a renda familiar média também apresentou resultados positivos, devido ao aumento dos empregos e dos salários médios formais. Em 2006, o consumismo guiava o crescimento da economia, acompanhado da redução da pobreza. Para Corrêa e Santos (2013, p. 41), “a interpretação é a de que, tendo em vista o papel dos gastos públicos, o avanço do modelo ocorreu, especialmente pós-2006, por uma decisão interna de efetuar uma política expansionista, sem comprometer as metas de superávit primário”. A arrecadação tributária crescia e financiava os gastos – sociais e com investimentos – sem aumentar o endividamento público.

A política fiscal expansionista manteve-se até 2010, momento em que os bancos públicos elevaram a sua participação no crédito doméstico ao investimento e ao consumo. Logo após a Crise Financeira de 2008, a economia brasileira retomou sua trajetória de crescimento alicerçada em quatro pilares: políticas creditícias e distributivas, aumento dos investimentos públicos, redução do superávit primário – já em 2005 –, e expansão dos salários (CORRÊA & SANTOS, 2013, p. 41).

A economia chinesa crescia e havia demanda pelos produtos que o Brasil tornou-se grande produtor. O etanol revelava potencialidades. Descobriu-se o pré-sal. Escolheu-se o Brasil para sediar a Copa do Mundo de 2014 e as Olimpíadas de 2016. A Crise Financeira de

2008, devastadora para a economia de vários países, em todo o mundo não gerou uma recessão interna. Todos esses fatores levaram ao surgimento de uma nova percepção do papel do Brasil no mundo no segundo mandato de Lula à presidência (GIABIAGI, 2016).

A substituição de Antonio Palocci por Guido Mantega no Ministério da Fazenda, ainda no primeiro mandato de Lula, representou um novo caminho para a política econômica<sup>51</sup>. Guido Mantega, Luciano Coutinho e Dilma Rousseff, economistas envolvidos com o PT, defendiam a importância do mercado interno e do Estado como agente distribuidor de renda e alocador dos investimentos (BASTOS, 2012). Como consequência, o consumo de massa aumentaria gerando emprego e novos investimentos<sup>52</sup>. Havia liquidez externa e, por isso, o governo Lula encontrou meios de financiar os projetos previstos no Plano Plurianual de Aplicações (2004-2007)<sup>53</sup>.

O ponto de partida é a Estratégia de Desenvolvimento de Longo Prazo: inclusão social e desconcentração de renda com vigoroso crescimento do produto e do emprego; crescimento ambientalmente sustentável, redutor das disparidades regionais, dinamizado pelo mercado de consumo de massa, por investimentos, e por elevação da produtividade; redução da vulnerabilidade externa por meio da expansão das atividades competitivas que viabilizam esse crescimento sustentado; e fortalecimento da cidadania e da democracia.

(BRASIL, 2004, p. 17)

A convenção desenvolvimentista alcançou maior protagonismo em 2006, logo após o escândalo do “Mensalão”<sup>54</sup>. O governo concentrou seus esforços por meio do Programa de Aceleração do Crescimento (2007-2010) e da Política de Desenvolvimento Produtivo. Uma estratégia como esta visava a atividade industrial, com incentivos para ocorrer maior encadeamento produtivo e geração de inovação.

<sup>51</sup> Giambiagi (2016) destaca sete aspectos que sinalizaram essa mudança: a variação real do gasto público cresceu em relação aos dois primeiros anos do governo Lula – com ênfase no funcionalismo no segundo mandato –, maior negligência com os superávits primários, o governo usou o desconto de parte do investimento da meta de superávit primário – o que criou uma banda de tolerância para a meta fiscal –, o Ministério da Fazenda passou a divergir do Banco Central sobre a política monetária, abandonaram-se estudos sobre a contenção do crescimento das despesas, tentativa de diferenciar a política do novo governo em relação ao governo anterior, aumento do papel do BNDES na economia. A convenção desenvolvimentista ganhou espaço nesse contexto.

<sup>52</sup> Bastos (2017) lembra que se favoreceu o crescimento em 2005 com a elevação do salário mínimo, o aumento do gasto social e a expansão do crédito consignado e microcrédito. No entanto, observaram que esses efeitos iniciais deveriam acompanhar, e não liderar o desenvolvimento econômico no longo prazo.

<sup>53</sup> Em 2004, a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE) já havia sido anunciada, com o objetivo de promover a inovação e as atividades econômicas mais complexas e sofisticadas da indústria.

<sup>54</sup> De acordo com Figueiredo (2013), a imprensa cunhou o termo “mensalão” para se referir à denúncia de corrupção política devido a compra de votos por parlamentares do Congresso Nacional em 2005 e 2006. José Dirceu, José Genuíno e Delúbio Soares, integrantes do Governo Lula, estavam entre os protagonistas do caso. Posteriormente, o Ministério Público moveu uma ação penal, nº 479, no Supremo Tribunal Federal. À época do julgamento, Joaquim Barbosa (2012) classificou as ações ilícitas como provenientes de uma sofisticada organização criminosa que praticava corrupção ativa e passiva, gestão fraudulenta, lavagem de dinheiro, peculato.



Sob as expectativas e conhecimentos acumulados dessa convenção, o Estado obteve meios de participar ativamente da economia, o sistema financeiro beneficiou-se<sup>55</sup>, da mesma forma que os trabalhadores. Porém, a indústria apresentava dificuldades em concorrer com o mercado externo com o real apreciado frente ao dólar. Erber (2011) lembra que a estratégia desenvolvimentista apresentou cinco aspectos centrais no período:

1. Investimento em infraestrutura (...), a ser feito majoritariamente por empresas estatais e privadas, com o financiamento do BNDES e, em menor grau, diretamente pelo Estado. (...) 2. Investimento residencial incentivado pelo crédito, público e privado, amparado por maiores garantias dos credores. Buscava-se aqui também reduzir o enorme déficit habitacional do país (...) e da baixa participação do crédito para este fim no PIB (...). 3. círculo virtuoso entre (...) o aumento de consumo das famílias – derivado dos aumentos do salário mínimo, das transferências do Bolsa Família, da expansão do emprego formal e do crédito – e (...) o aumento do investimento em capital fixo e inovação, incentivado pela desoneração fiscal e pelo crédito dos bancos públicos. 4. Investimento em inovação, amparado por incentivos fiscais, crédito subsidiado e subvenções. 5. Política externa independente, que privilegia as relações com outros países em desenvolvimento (seja da América Latina, seja do grupo BRIC) e busca afirmar o papel do Brasil como protagonista (...).

(ERBER, 2011, p. 46)

As convenções conviveram durante os dois mandatos de Lula e, com o passar do tempo, o ideário desenvolvimentista ganhou força. Entre os resultados positivos, destacam-se a queda da desigualdade, a diminuição da pobreza, o crescimento econômico maior do que o período anterior. Isso explica a convenção ter chegado com tanto ímpeto em 2011, quando começou o governo Dilma Rousseff.

<sup>55</sup> Erber (2011, p. 50) afirma que: “A redução da remuneração dos títulos do Tesouro e as medidas institucionais que reduziram o risco do crédito pessoal e habitacional, estimulam o sistema financeiro a ampliar sua oferta de crédito. Como a remuneração destas operações cai menos que a Selic, a expansão do crédito aumenta a rentabilidade do sistema financeiro” .

## **5 AUGE E DECLÍNIO DA ESTRATÉGIA DESENVOLVIMENTISTA DO GOVERNO DILMA**

No governo Lula, o aumento da receita tributária sustentava a política fiscal expansionista, direcionada aos gastos sociais e investimentos públicos. Singer (2010) afirma que os eleitores, beneficiados com a redução da desigualdade e a diminuição da pobreza, atribuíram ao lulismo o desenvolvimento econômico com inclusão social.

A população foi receptiva às convenções do desenvolvimento propostas por Lula. Assim, o ex-presidente conseguiu eleger sua sucessora, a economista Dilma Rousseff. Ela manteve a aderência à convenção desenvolvimentista, ampliando as medidas em prol do consumo e da indústria. Mas, como será evidenciado a seguir, os resultados pífios no triênio 2014-2016 abalaram a gestão presidencial de modo definitivo e culminaram em seu impedimento após duas votações históricas, na Câmara e no Senado.

### **4.1 O GOVERNO DILMA CONFORME A ABORDAGEM DESENVOLVIMENTISTA**

O discurso desenvolvimentista fortalecia-se à medida que se diferenciava das políticas do governo FHC. Nessa perspectiva, o BNDES deixou de apoiar consórcios privados e fundos de pensão em programas de privatização para priorizar projetos de investimentos geradores de nova capacidade produtiva. Buscava-se uma reação ao avanço do capital estrangeiro<sup>56</sup>, com a reativação do investimento estatal para os projetos capazes de promover o desenvolvimento. Lopreato (2015) considera que:

O marco geral parece não ter mudado em relação ao anterior. O Estado é visto como ator central da estratégia de crescimento e os instrumentos à disposição devem incentivar o capital privado e defender a expansão. O que há de novo no governo Dilma Rousseff é o foco em recuperar a competitividade do setor industrial e superar os entraves ao crescimento sustentável. O que implica enfrentar problemas crônicos da economia brasileira. Primeiro, a alta taxa de juros, a gestão da dívida pública e as condições de financiamento. Segundo, criar as condições institucionais necessárias para destravar os investimentos e elevar os gastos em infraestrutura, de modo a baixar os custos e eliminar os gargalos à expansão da indústria. Terceiro, os

<sup>56</sup> No capitalismo financeiro, um grupo de empresas-redes adquiriu relevância. As chamadas “holdings” dilataram o espaço entre as instâncias de produção e de decisão. Dessa forma, as teorias do investimento externo precisariam abranger variáveis de mercado – quantitativas – e de controle – vinculadas ao poder e à influência sobre os demais “players”. A financeirização representa uma profunda mudança organizacional e um aumento do ganho financeiro por parte dos grandes conglomerados econômicos – isto é, um aumento da riqueza financeira em detrimento da geração real de riqueza (CHESNAIS, 1996).

problemas do sistema tributário e, particularmente, os relacionados à guerra fiscal, que afetam a ação do setor privado e acirram o conflito federativo.  
(LOPREATO, 2015, p. 8-9)

Portanto, Dilma manteve a equipe econômica – comandada por Guido Mantega no Ministério da Fazenda – e a estratégia de desenvolvimento em voga no segundo governo Lula. O Estado continuou com ação empresarial, provendo incentivos ao mercado interno<sup>57</sup>. Foi um governo de continuidade, como classificou o autor. Mas o seu diferencial era propor soluções aos gargalos estruturais da economia que, conforme a convenção desenvolvimentista, contemplava combater as altas taxas de juros, a gestão da dívida pública, realizar uma política industrial ativa e solucionar o atraso da infraestrutura<sup>58</sup>.

No governo Dilma, os interlocutores da presidente advogavam pelo rompimento com o pacto conservador formado em 2003. Bastos (2017, p. 17) evidencia o objetivo principal da equipe econômica: “minimizar o rentismo com a dívida pública como meio sistemático de acumulação de capital. Isso significa questionar o poder estrutural do capital financeiro na determinação das taxas de juros e câmbio” . É sabido que, quando os juros são elevados, o comprometimento da renda com o pagamento da dívida é expressivo.

Logo, a mudança estrutural para a convenção desenvolvimentista visava diminuir os juros básicos da economia. Essa redução permitiria uma ênfase maior na política social, subsídios aos investimentos privados e realização do investimento público. Reduziria a rentabilidade das aplicações do setor privado, aumentando os investimentos produtivos e em infraestrutura. Sem o diferencial substancial entre o juro internacional e brasileiro, haveria

<sup>57</sup> Lopreato (2015, p. 25) menciona as ações empresariais do Estado brasileiro durante o Governo Dilma: “A Telebrás renasce com a tarefa de ampliar a presença na área de internet de banda larga e difundir a tecnologia digital no país. A Empresa de Planejamento de Logística (EBL) surge com a missão de articular toda a infraestrutura de transporte e pensar a logística de maneira integrada. A Agência Brasileira de Gestão de Fundos e Garantias (ABGF) tem a missão de assegurar os riscos em operações de comércio exterior e obras de infraestrutura de grande porte (Lei nº 12.712, de 30 de agosto de 2012). O governo criou ainda outras estatais de perfil semelhante: a Empresa Brasileira de Pesquisa e Inovação Industrial (Embrapii), com atuação nas áreas de inovação industrial; a Amazônia Azul Tecnologias de Defesa (Amazul), na gestão de projetos relacionados ao programa nuclear, à construção e manutenção de submarinos e ao fomento da indústria nuclear; o Centro Nacional de Tecnologia Eletrônica Avançada (CEITEC) do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI), voltado ao desenvolvimento da indústria de microeletrônica; e a Infraero Serviços, com a tarefa de adquirir conhecimentos e ofertar serviços de planejamento, administração e apoio à operação de terminais aeroportuários”.

<sup>58</sup> Esperava-se, assim, criar expectativas favoráveis de curto e de longo prazo. A expectativa de curto prazo revela um aspecto subjetivo que determina o nível de produto (arrefecendo/estimulando a oferta no curto prazo), do ponto de vista empresarial. É condicionada pelo comportamento cíclico da economia (fase ascendente ou descendente). A expectativa de longo prazo, por sua vez, é fruto de convenções – opiniões “na média” acerca do comportamento dos agentes – que podem levar às decisões de investimento, com impacto sobre a oferta futura agregada. Uma expectativa favorável de investimento gera renda, efeito multiplicador, uma poupança residual e, idealmente, um *fundings* se o sistema financeiro for hábil. A instabilidade do capitalismo advém justamente da cisão abrupta de expectativas de curto e de longo prazo (KEYNES, 1983; PAULA, 2013).

condições para uma desvalorização cambial –medida defendida pela indústria para aumentar sua competitividade e inserção externa.

O cerne do plano era, portanto, *mudar os preços relativos que induziam decisões de investimento privado*, colocando-o no *protagonismo da estratégia de desenvolvimento*. Nada menos do que modificar três décadas de rentismo curto-prazista e deslocar capitais em larga escala para investimento de longo prazo em infraestrutura e diversificação industrial. Com isso, assegurar o crescimento do emprego, a geração de receitas tributárias e a redução da vulnerabilidade externa.

(BASTOS, 2017, p. 18)

Ainda segundo o autor, o plano da equipe econômica envolvia três preços essenciais: taxa de câmbio, taxa de juros básica e taxa de lucro do investimento privado na indústria de transformação e na infraestrutura. Tudo isso para buscar o crescimento, pois “os discursos iniciais da presidente e de seus ministros deixaram evidentes os indícios de existência de uma meta de crescimento e de que as ações teriam como foco este objetivo” (LOPREATO, 2015, p. 23).

A queda nos juros reduziria a compra de títulos da dívida pública por empresas não financeiras. O governo também estipulou que os bancos públicos acompanhassem o Banco Central e reduzissem o *spread* e a taxa de juro final para os empréstimos de curto e longo prazo. Dilma tentou pressionar os bancos privados a seguir a mesma atitude, mas não obteve os resultados que esperava<sup>59</sup>.

A depreciação do real frente ao dólar visava estimular os produtores locais a exportarem para o resto do mundo, sobretudo na indústria de transformação. Já o aumento da taxa de lucro consistia em usar o “espaço fiscal liberado pela redução do custo financeiro da dívida pública para reduzir custos do investimento privado com oferta pública de subsídios creditícios, fiscais e trabalhistas, e redução de preços administrados de serviços e insumos essenciais, como tarifas<sup>60</sup>” (BASTOS, 2017, p. 18).

Conforme essa ótica, o problema não foi a Nova Matriz Econômica de Dilma. O obstáculo à prosperidade teria sido a austeridade fiscal de 2011 e 2015, que visava produzir superávit primário. Deprimiu-se a demanda futura, o que levou à desaceleração do ciclo

<sup>59</sup> Em seu discurso na TV, em 1º de maio, Dilma mostrou uma postura intervencionista ao atacar a “lógica perversa dos bancos privados” . Disse que: “É inadmissível que o Brasil, que tem um dos sistemas financeiros mais sólidos e lucrativos, continue com um dos juros mais altos do mundo. (...) Os bancos não podem continuar cobrando os mesmos juros para as empresas e para o consumidor enquanto a taxa básica Selic cai, a economia se mantém estável e a maioria esmagadora dos brasileiros honra com presteza e honestidade seus compromissos” (CORREIO BRAZILIENSE, 2014).

<sup>60</sup> O governo concentrou-se nas tarifas rodoviárias, aeroviárias e portuárias, energia elétrica e combustíveis.

econômico. Como consequência, Dilma precisou gerir crises e a desaceleração econômica, enquanto que Lula obteve somente crescimento econômico. Outro empecilho à atividade econômica foram as medidas macroprudenciais em um contexto de crise internacional.

Inicialmente, quando a taxa de juros subiu, houve uma apreciação do real frente ao dólar. Isso contribuiu para o controle da inflação, pois os preços dos produtos importados caíram. Mas a equipe econômica começou a regular os mercados futuros e a taxar a entrada de capitais considerados de curto prazo para reverter essa tendência. Depois, diminuiu a taxa Selic, de setembro de 2011 (12,5%) a outubro de 2012 (7,25%). O novo patamar foi mantido até abril de 2013. Como o diferencial menor entre o juro doméstico e internacional, as aplicações em títulos públicos no Brasil compensariam menos do que no período anterior.

O debate recente colocou em xeque a ideia de uma meta, um instrumento. O relaxamento do dogmatismo até então presente levou ao uso de medidas macroprudenciais e de outros instrumentos de controle da inflação. A nova prática contagiou os bancos centrais ao redor do mundo e teve reflexo na condução da política monetária adotada no país. Entretanto, a mudança não pode ser creditada só a este fator. O desejo de elevar o PIB colocou em primeiro plano a questão do nível da taxa de juros.

(LOPREATO, 2015, p. 23)

Em agosto de 2011, o governo começou a depreciar o real frente ao dólar. Essa realidade persistiu até maio de 2013, uma vez que havia rumores de mudança da política monetária estadunidense. A inflação estava em trajetória crescente. Logo, o Banco Central mudou a política monetária novamente, para evitar que a depreciação cambial gerasse uma inflação maior ainda. Em abril de 2013, os juros voltaram a subir. Em agosto de 2013, o BC começou a ofertar *swap* cambial, que equivalia à venda de dólares no mercado futuro.

Na era Lula, a indústria criticou fortemente a tendência real apreciado frente ao dólar, pois a prejudicaria frente aos mercados globais. Mas, já em 2011, a equipe econômica de Dilma interveio no mercado de derivativo e o câmbio começou a oscilar acima de R\$ 2,00. Uma política de flutuação suja, conforme Lopreato (2015).

O piso informal reconheceu a relevância do câmbio na defesa da competitividade industrial e do lugar privilegiado da indústria na estratégia de crescimento. Por conseguinte, o BCB perde um trunfo na luta contra a inflação ao colocar de lado a política de valorização cambial. A autoridade monetária buscou alternativas, via uso de medidas macroprudenciais, controle de crédito e interação com instrumentos de política tributária e de preços públicos. A proposta, mesmo sem abandonar a meta de inflação, ampliou a cooperação com o MF e se afastou do dogmatismo presente na era Meirelles.

(LOPREATO, 2015, p. 24)

Na área macroeconômica, a política fiscal e a política monetária ainda atuavam para controlar a demanda agregada. A política fiscal apoiava o crescimento, mas, ao mesmo tempo, comprometia-se com a estabilidade. Lopreato (2015, p. 25) critica essa atuação, uma vez que “o foco continuou preso ao curto prazo e pouca atenção se deu ao conselho de Keynes de usar os gastos públicos na sustentação da trajetória de longo prazo da economia” .

Para a corrente desenvolvimentista, a alta sistemática de preços era classificada como “inflação de custos”. Para tornar a indústria brasileira mais competitiva, decidiu-se, então, ofertar subsídios tributários e creditícios e reduzir os preços administrados. Tal embasamento justificava o Plano Brasil Maior, lançado em 2011 e ampliado em 2012. Assim, o governo atuou para manter o real depreciado frente ao dólar e para prover incentivos às atividades que obtiveram acesso ao crédito e à redução de tributos.

No entanto, essas atividades implicaram custos, evidenciados nas contas públicas. Esperava-se que as concessões estimulassem o investimento em infraestrutura e que as isenções tributárias e subsídios impulsionassem a produção de bens comercializáveis. Haveria, assim, investimentos privados, aportes do PAC 1 e 2 e crescimento das empresas estatais – principalmente da Petrobras. Lançou-se, como o corolário do plano, um programa de encomendas governamentais, barreiras comerciais e exigências de conteúdo nacional às empresas estrangeiras. Para Bastos (2017),

De fato, o conjunto de alterações de preços relativos era significativo: desonerações tributárias e previdenciárias, reduzindo o custo de bens de capital e de contratação de mão-de-obra; crédito subsidiado dos bancos públicos; redução da taxa SELIC; início da correção da taxa de câmbio; incentivos fiscais para o lançamento de debêntures de longo prazo; barateamento de preços administrados de insumos essenciais.

(BASTOS, 2017, p. 21)

O Estado assumiria o risco de estimular a demanda, pois forneceria crédito e oportunidades de investimento. Nos programas de privatização – de portos, aeroportos, hidrovias –, o setor público ocuparia o lugar central. Nas parcerias público-privadas, o governo ofereceria vantagens tributárias aos investimentos. Em relação ao financiamento, o BNDES supriria as solicitações de recursos<sup>61</sup>. Para isso, o Tesouro Nacional emprestaria recursos ao banco público que garantiria o *funding* de crédito<sup>62</sup>. O governo Dilma ampliou as

<sup>61</sup> A atuação seria necessária, para Lopreato (2015), porque o mercado nacional de títulos de longo prazo privado era escasso e porque não valeria a pena ampliar a dependência de recursos externos.

<sup>62</sup> Arienti (2010) e Paula (2013) afirmam que o ideal seria que as empresas provessessem o *funding*, substituindo as dívidas de curto prazo por de longo prazo, pagando juros como contrapartida. Para Paula (2013, p. 379), “o

vantagens dessa forma de financiamento ao reduzir a Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP) de 5,5% ao ano para aproximadamente 5% ao ano de 2012 ao início de 2015.

A depreciação cambial encareceu os passivos externos, os insumos e os equipamentos importados. Ao mesmo tempo, a demanda por produtos brasileiros desaquecia por dois motivos: preferência por produtos importados e coexistência de inflação e endividamento das famílias. O controle dos preços administrados, a desoneração da folha salarial e a queda dos juros foram as maneiras que o governo encontrou para estimular a indústria de transformação, mas não obteve sucesso: a taxa de lucro desse segmento caiu entre 2011 e 2014 (BASTOS, 2017).

Os segmentos da cadeia de petróleo e gás e da indústria automobilística respondiam melhor às iniciativas governamentais. “Como resultado do boom de investimento no maior ramo na indústria brasileira (setor automobilístico), o potencial produtivo foi o dobro da produção em 2014” (BASTOS, 2017, p. 23). Já a taxa de investimento em relação ao PIB manteve-se em aproximadamente 20% de 2010 a 2014. O investimento em construção civil e em infraestrutura aumento mais do que o PIB e compensou a queda na indústria.

Em 2014, a convenção desenvolvimentista constatou que o consumo e o investimento haviam desacelerado. Havia inadimplência, medo do desemprego voltar a crescer, demanda saturada por bens de consumo duráveis, automóveis, terrenos e residências. Além disso, a elevação dos juros teria comprometido o crescimento econômico, uma vez que encareceu o estoque de dívidas com imóveis e bens duráveis.

Do ponto de vista social, percebeu-se que os empregos gerados em 2013 e 2014 remuneravam abaixo de 1,5 salário mínimo por meio das estatísticas do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged). A Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (Pnad) indicou que o ramo que pagava os melhores salários, a indústria de transformação, empregava menos trabalhadores do que em 2008.

A convenção esfacelava-se, pois seu cinturão protetor não conseguia resguardar o núcleo teórico-empírico<sup>63</sup>. As medidas e instituições encarregadas em garantir essa premissa também não obtiveram êxito em suas diversas tentativas. Em 2014, as exportações –

---

problema fundamental de uma economia empresarial não é como gerar a poupança, mas como fazer com que a poupança esteja disponível para permitir a consolidação da dívida dos investidores”.

<sup>63</sup> Na abordagem pós-keynesiana, o futuro é incerto e depende das expectativas e da confiança nessas expectativas. Estão relacionadas à incerteza: a eficiência marginal do capital – que produzirá decisão de investimento somente se for maior do que a taxa de juros –, a taxa de juros – determinada pela demanda por moeda, e não pela poupança – e componentes da demanda efetiva atrelados à eficiência marginal do capital e juros – investimento – e consumo (KEYNES, 1983; ARIENTI, 2010; PAULA, 2013).

estimuladas com a concessão de crédito de longo prazo do BNDES e a depreciação do real – sofreram revés: caíram 7% em valor comercializado e 1,8% em quantidade exportada. Ainda assim, a economia cresceu 0,1% no ano.

Entre 2013 e 2014, os investimentos em construção civil, infraestrutural e na cadeia do petróleo também diminuíram. Na construção civil, o preço dos imóveis subiu e as famílias e empresas já estavam endividadas. Na infraestrutura, as obras em portos ficaram em suspenso até o novo marco regulatório da atividade e a realização da eleição presidencial. No setor de petróleo e gás, os desdobramentos da Operação Lava-Jato mostraram o vilipêndio à estatal, por interesses políticos, e também houve queda no preço internacional do petróleo.

A convenção desenvolvimentista sustentava-se com base em alguns indicadores sociais. Eles garantiram a reeleição de Dilma, mesmo que sob uma diferença mínima para o segundo colocado, Aécio Neves (PSDB). O desemprego baixo, em níveis históricos, e melhoras no índice de Gini levavam o governo a defender a bandeira da redução da desigualdade. Na educação, o Prouni, o Fies, a proliferação de instituições federais de ensino superior ampliou o acesso ao ensino superior – embora se enfatizasse mais a quantidade de vagas ofertadas do que a qualidade desse ensino.

Alegava-se que “a questão da corrupção foi manipulada para ajudar a derrubar um governo que contribuía para as investigações e colocar no poder um grupo político corrupto e interessado em barrar as investigações” (BASTOS, 2017, p. 35). Segundo essa perspectiva, havia uma conspiração para prejudicar o PT com apoio dos meios de comunicação. “Nesse sentido, é no mínimo ingênuo negar o uso político seletivo do combate à corrupção para finalidades particularistas, ou seja, destruir a reputação do PT e enfraquecer a popularidade da presidenta Dilma, criando condições para o golpe” , afirmou Bastos (2017, p. 36).

A nomeação de Joaquim Levy como ministro da Fazenda, conforme o autor, visava aproximar a burguesia bancária de Dilma. A relação entre os bancos privados e a presidente tornou-se conturbada e, por isso, empossar Levy no comando do Ministério da Fazenda representaria uma reconciliação. Porém, os integrantes do governo discordaram do diagnóstico de que o investimento não evoluiu porque as despesas do governo cresciam demais, requerendo uma carga tributária elevada do contribuinte. Os interlocutores de Dilma argumentavam que a elevação maior da taxa de juros e o corte de investimentos financiados pelo Tesouro agravariam ainda mais a crise econômica.

A ideia de realizar um ajuste das contas públicas no início do segundo mandato para, depois, haver bonança não obteve êxito porque o contexto internacional e nacional eram



diferentes do governo Lula (GIAMBIAGI, 2016). Embora ocorresse um contingenciamento expressivo em 2014, o corte de gastos não foi sistemático e o pacote de ajuste fiscal sofreu resistências dentro da equipe econômica. Havia desgaste com os aliados e divergências na condução de política econômica: “Como dizia Keynes, se há algum momento propício para a austeridade, esse é o boom e não a recessão. É melhor aumentar a relação dívida/PIB ao gastar para evitar uma recessão do que por causa da recessão” (BASTOS, 2017, p. 50).

A nova equipe econômica reavaliou o comportamento do câmbio e a elevação dos salários acima da produtividade. Considerou-se que o desemprego estava abaixo da taxa estrutural de desemprego: “a pressão de demanda excessiva por trabalhadores, em relação à oferta, aumentava salários sem aumentar mais o emprego, aumentando custos, gerando inflação e reduzindo poupanças disponíveis para o investimento empresarial” (BASTOS, 2017, p. 47). Desvalorizou-se ainda mais o real frente ao dólar para aumentar as exportações e os preços administrados voltaram a subir<sup>64</sup>.

Essa depreciação do câmbio foi motivo de dúvida em relação ao tipo de estratégia desenvolvimentista que embasava o governo Dilma: a diretriz era novo-desenvolvimentista ou social-desenvolvimentista? O novo-desenvolvimentismo ganhou espaço quando a principal vertente desenvolvimentista, de inspiração pós-keynesiana<sup>65</sup>, não entregou os resultados esperados durante os primeiros anos de governo.

De acordo com Bresser-Pereira (2016),

O social-desenvolvimentismo ignorou os modelos e as propostas políticas do Novo Desenvolvimentismo, mas não foi capaz de desenvolver novos modelos. Para ser uma alternativa ao Novo Desenvolvimentismo, o social-desenvolvimentismo também deveria ter um corpo de conhecimento teórico novo e relativamente sistemático, mas ficou prisioneiro de uma versão vulgar do keynesianismo ou de uma versão populista do Desenvolvimentismo Clássico, principalmente porque seus defensores foram incapazes de criticar o populismo cambial e o populismo fiscal que acabou por levar a experiência desenvolvimentista de 2003 a 2014 no Brasil a fracassar.

(BRESSER-PEREIRA, 2016, p. 246)

Bresser-Pereira, Marconi e Oreiro (2013) defendem uma “taxa de câmbio de equilíbrio industrial”<sup>66</sup>. Para esses autores, uma economia intensiva em recursos naturais –

<sup>64</sup> Essa mudança nos rumos da política econômica colidiu com a doutrina econômica que sustentava a convenção desenvolvimentista.

<sup>65</sup> Geralmente, denominada na literatura como “social-desenvolvimentista”. Seus principais expoentes foram Dilma Rousseff, Guido Mantega e Luciana Coutinho (BASTOS, 2012).

<sup>66</sup> Bresser-Pereira, Marconi e Oreiro (2013, p. 17-18) afirmam que: “O crescimento do mercado interno, por sua vez, depende dos próprios investimentos, depende do consumo que é função do crescimento dos salários. Quanto

como a economia brasileira – apresenta uma tendência de se inserir no comércio internacional com recursos naturais.

- No canal comercial, o setor agrícola-exportador destaca-se, levando à apreciação da taxa de câmbio. Já o setor industrial é predominantemente importador.
- No canal financeiro, há ondas de ingresso de capitais que também levam à valorização do câmbio nominal. Assim, a conta corrente torna-se sistematicamente deficitária e a conta capital e financeira, superavitária.

Os autores propõem uma estratégia de desenvolvimento baseada na elevação da cotação do dólar porque há uma tendência crônica do câmbio flexível em não incentivar a indústria<sup>67</sup>. Com a taxa de equilíbrio industrial, afirma-se que haveria crescimento sem déficit em conta corrente. Esse déficit ocorre porque os países subdesenvolvidos, como o Brasil, têm menor estoque de capital e produtividade. Para atrair investimentos, precisam remunerar melhor nos juros e dividendos.

Portanto, o real apresenta uma trajetória de apreciação frente ao dólar desde 1994 por causa da “doença holandesa” – os superávits comerciais, relacionados ao desempenho do setor agrícola, leva à valorização do real; assim, há uma substituição da produção industrial pela produção agrícola – e da entrada de capitais por causa das taxas de juros e de lucros. Aspectos como a elevação dos salários acima da produtividade também prejudicam a competitividade industrial (BRESSER-PEREIRA, 2010).

Para a economia, a consequência é a estagnação da produtividade, o processo de “desindustrialização”<sup>68</sup> e as crises de balanço de pagamentos. Há uma redução em um

aos investimentos voltados para o mercado externo, eles dependem da demanda externa, por sua vez, se expressa nas exportações que, como é bem sabido, dependem do crescimento da economia mundial e da elasticidade-renda das exportações do país. Entretanto, (...) há outra variável que é mais importante do que o crescimento da economia mundial na determinação dos investimentos voltados para a exportação: o deslocamento da taxa de câmbio da condição de sobreapreciação crônica. Ele é mais importante porque quando uma política macroeconômica desenvolvimentista coloca a taxa de câmbio no equilíbrio competitivo ou industrial, toda a demanda externa existente e não apenas seu crescimento se torna acessível às empresas que usem tecnologia no estado da arte mundial”.

<sup>67</sup> Pastore (2010) questiona se o controle do câmbio realmente seria capaz de produzir superávit nas contas correntes e crescimento acelerado. Para o autor, o país teria dois caminhos: (1) elevar a poupança doméstica ou (2) conviver com déficits elevados nas contas correntes. Se houver controle de capitais, não haverá a poupança necessária para financiar os investimentos. Em última instância, o controle de capitais deprecia o câmbio, mas freia o crescimento econômico.

<sup>68</sup> É importante lembrar do estudo de Santos, Cieplinski, Pimentel e Bhering, intitulado “Por que a elasticidade-câmbio das importações é baixa no Brasil? Evidências a partir das desagregações das importações por categorias de uso” (2015). Os pesquisadores constataram que a elasticidade-câmbio das importações é baixa, isto é, as importações não são substancialmente sensíveis ao câmbio. Isso porque aproximadamente 66% do que é

importante setor, a indústria de transformação, elo entre as cadeias produtivas. O percentual de participação da indústria de transformação no PIB foi de 21,8% em 1985 e, em 2016, caiu para 11,7%<sup>69</sup> (BRESSER-PEREIRA & GALA, 2010; OREIRO & FEIJÓ, 2010).

O social-desenvolvimentismo propunha uma estratégia baseada nos salários, enquanto no novo-desenvolvimentismo advogava uma estratégia baseada nas exportações. No social-desenvolvimentismo, o aumento de salários resolveria a escassez de demanda e reduziria a desigualdade. Para Bresser-Pereira (2016, p. 247), essa estratégia “é praticamente um modelo fechado, (...) (pois) uma estratégia baseada nos salários somente pode funcionar se o país proteger seu mercado interno com elevadas tarifas, ou, (...) adotar o modelo de industrialização por substituição de importações”. Já no novo-desenvolvimentismo, a taxa de câmbio torna-se competitiva, flutuando em torno do equilíbrio industrial.

Assim, avalia-se como a convenção estruturava-se e que estratégia de desenvolvimento foi empregada no período, sob influência das doutrinas social-desenvolvimentista e novo-desenvolvimentista. Porém, as ações e planos conviveram com a aceleração da inflação e com o esgotamento da demanda, em um contexto de fim de ciclo econômico. Depois da reeleição, Dilma reconfigurou sua política econômica.

O contexto era de paralisia empresarial, legislativa e social. As desavenças políticas manifestavam-se dentro da própria base aliada, que gradualmente rompeu com o governo. Portanto, nesse período, houve descumprimento das promessas de campanha, deterioração das contas públicas e profusão de denúncias de corrupção conforme avançavam as fases da Operação Lava-Jato.

No triênio 2014-2016, as análises liberais alinharam-se às expectativas de grande parcela da sociedade e culminaram, em 2016, na degradação da convenção. Caracteriza-se, assim, um movimento pendular entre o desenvolvimentismo e o liberalismo.

---

importado não pode ser suprido pela oferta nacional – combustíveis, bens intermediários, serviços de transporte, alugueis de equipamentos.

<sup>69</sup> No entanto, vários produtos importantes sequer foram efetivamente instalados no Brasil. Como lembram Santos, Cieplinski, Pimentel e Bhering (2015, p. 143): “Com efeito, os principais produtos deficitários na balança comercial brasileira são principalmente de alto conteúdo tecnológico e correspondem a cadeias produtivas que sequer foram efetivamente instaladas no âmbito nacional, como a química fina ou microchips e semicondutores, ou produtos inseridos nas cadeias globais de valor cujas importações e exportações dependem principalmente das estratégias de empresas transnacionais e da maneira como as empresas nacionais se inserem nestas cadeias”.

## 5.2 AVALIAÇÃO DO GOVERNO DILMA SOB A PERSPECTIVA LIBERAL

De 2010 a 2016, as repartições públicas atuaram de modo divergente na condução da política econômica e com prioridades variadas. Essa característica é importante à convenção liberal para avaliar o governo Dilma, porque as políticas dos governos anteriores – governo FHC e primeiro mandato do governo Lula – possuíam um caminho mais claro.

De acordo com Mesquita (2014),

Nos últimos anos pareceu prevalecer, assim como no segundo mandato do ex-Presidente Lula, uma heterogeneidade de visões sobre o funcionamento da economia e o escopo e possibilidades da política econômica. E, assim como no governo anterior, pode-se afirmar que uma visão mais convencional e circumspecta sobre a política econômica se concentrou no Banco Central (BC), ao passo que o Ministério da Fazenda (MF) e outras partes do setor público, como o BNDES, adotaram uma visão mais heterodoxa.

(MESQUITA, 2014, p. 3)

Não se seguiu apenas os objetivos e os instrumentos do tripé econômico básico, porque havia debates e críticas perenes sobre que direção o governo deveria percorrer. Na macroeconomia, por exemplo, a gestão econômica optou por alterar, sucessivamente, as regras para os fluxos de capitais estrangeiros e o regime tributário aos setores da economia.

Mesquita (2014, p. 3) ressalta que isso ocorreu “sem que as autoridades tenham exibido muita preocupação sobre os efeitos que tais mudanças poderiam ter sobre o grau de incerteza e o ambiente de negócios prevalecente na economia” . Houve também intervenções estatais em outras variáveis macroeconômicas, como a taxa de câmbio. Tais medidas revelavam o ceticismo governamental à atuação do mercado.

O primeiro ano do governo apresentou fraco desempenho (3,9%), se comparado ao ano anterior (7,5%), por causa das políticas *stop and go*<sup>70</sup> e da turbulência externa<sup>71</sup> – que levou à inflação ao teto da meta (6,5% em 2011) e prejudicou a atividade econômica. Para combater a guerra cambial, falava-se em medidas macroprudenciais, que seriam uma forma

<sup>70</sup> Em um momento, aumentavam-se os juros para conter a alta dos preços. Mas, em seguida, interrompia-se a elevação dos juros para não prejudicar o crescimento. Com a engrenagem *stop and go*, vacilava-se entre a priorização do combate inflacionário e a preservação do crescimento. A ideia era gerar crescimento com um modelo baseado em crédito e consumo. Se a inflação subia, o governo apertava o crédito com medidas macroprudenciais e segurava o gasto para não precisar elevar tanto os juros. Porém, como o crescimento engasgava, reduzia o juro, incentivando o crédito por meio dos bancos públicos e fornecia estímulos à indústria. O crescimento econômico era a prioridade (DE BOLLE, 2016).

<sup>71</sup> Dilma não chamou a crise de “marolinha” como fez Lula. A Conferência anual de Jackson Hole, organizada pelo FED, forneceu à presidente e sua equipe razões para repensar o discurso de ajuste fiscal, que marcou o início de seu governo, e para promover a queda dos juros no período seguinte.

de tornar os BCs mais atuantes e capazes de preservar a estabilidade financeira. Realizou-se o controle de capitais por meio de três medidas centrais e, como consequência, o real desvalorizou-se a partir de 2011<sup>72</sup>.

No mesmo período, algumas medidas começaram a ser afrouxadas para incentivar o crédito e, conseqüentemente, o consumo e o investimento<sup>73</sup>. Houve redução de IOF para estimular as transações e o relaxamento dos depósitos compulsórios captados pelo BC. As iniciativas potencializaram os efeitos da queda de juro sobre o crédito e a atividade. Resolveu-se diminuir também o IPI, imposto sobre geladeiras, máquinas de lavar, fogões e automóveis<sup>74</sup> (MESQUITA, 2014; DE BOLLE, 2016).

A partir de agosto de 2011, teve início aquilo que alguns comentaristas econômicos e políticos descreveriam como “a virada” do governo Dilma, com uma abrupta reversão de curso da política monetária, que passou a ser relaxada, com o amparo inicial de uma política fiscal ainda restritiva. A inflexão da política monetária foi uma das decisões mais controversas tomadas pelo Copom desde sua criação, tanto pelo caráter inédito (a primeira mudança de direção entre duas reuniões consecutivas), quanto pelas condições iniciais (inflação corrente e esperada bem distantes do centro da meta).

(MESQUITA, 2014, p. 4)

Em agosto de 2011, o governo fez o seu famoso “cavalo de pau”: diminuiu a Selic pela primeira vez desde a crise de 2008. O ciclo de queda dos juros se tornou um dos maiores erros da presidente no primeiro mandato, uma vez que a inflação estava acima do teto e se indicou um viés político na decisão do Banco Central<sup>75</sup>.

A equipe econômica possuía uma crença de que a economia mundial mergulharia em profunda recessão, reduzindo drasticamente a inflação brasileira – porém, essa expectativa mostrou-se equivocada<sup>76</sup>. Esperava-se que a recessão levasse o Brasil a uma contração do

<sup>72</sup> Primeiro, foi colocado um recolhimento compulsório de 60% sobre posições vendidas de câmbio por parte de bancos. Segundo, foi criado um IOF de 6% sobre o financiamento à exportação, taxando inicialmente operações com prazos de 720 dias, que foi aumentado para 1.080 dias. Terceiro, o governo taxou com IOF empréstimos em bônus de até 1800 dias (PASTORE, 2012). Para De Bolle (2016), essas medidas, quando usadas de forma exagerada, tornam mais custoso para os bancos emprestarem dinheiro, restringindo o crédito e afetando a economia em efeito cascata. A autora lembra ainda que as medidas criavam distorções, porque era difícil avaliar seu impacto. Assim, os juros perdiam o papel principal no combate à inflação.

<sup>73</sup> Mas a política cambial brasileira passava por incertezas regulatórias. De Bolle (2016) indicou que, em 2011, adotou-se uma espécie de imposto variável – sem qualquer esclarecimento adicional por parte do governo.

<sup>74</sup> Percebe-se, assim, o estímulo dado ao consumo, considerado importante vetor do crescimento desde o Governo Lula. Os bancos estavam concedendo financiamento leniente para compra de automóveis e eletrodomésticos. Os automóveis eram parcelados em prestações intermináveis.

<sup>75</sup> Usa-se o jargão “ingerência na autoridade monetária” para caracterizar esse tipo de ação. A aceleração da inflação foi a razão para que os analistas percebessem que a atitude do BC não seria sustentável no longo prazo.

<sup>76</sup> O comunicado da reunião do Copom afirmava que: “Reavaliando o cenário internacional, o Copom considera que houve substancial deterioração, consubstanciada, por exemplo, em reduções generalizadas e de grande

crescimento. Com o aumento do hiato do produto, a inflação iria convergir para a meta. O movimento de queda da inflação materializou-se a partir de 2011, por causa da política monetária contracionista aplicada anteriormente e da valorização do real. Entretanto, manteve-se apenas até junho de 2012 – piso de 4,92%, sem atingir a meta 4,5% –, momento em que a inflação voltou a subir, a ponto de terminar o ano em 5,84%.

Os adeptos da convenção liberal percebiam que os porta-vozes do governo criticavam o regime de metas de inflação sem jamais se conseguir alcançar os 3% de crescimento novamente até o fim dos dois mandatos de Dilma, em termos de variação anual do PIB. À medida que o governo prometia e não cumpria, a convenção rival ganhava força.

No início do governo, o objetivo era manter o consumo das famílias em alta. Os bancos concederam, então, financiamento leniente para compra de automóveis e eletrodomésticos. Mas as operações de crédito sem controle aumentaram o risco do sistema financeiro local. Como consequência do estímulo ao consumo, os preços se elevaram – a oferta da economia não aumenta ao curto prazo. Para frear o aumento generalizado dos preços, o Banco Central reagiu aumentando o juro básico da economia. O problema de fomentar o consumo era que as famílias brasileiras já estavam bastante endividadas. Em 2010, houve um surto de crédito que ajudou a eleger Dilma. O IBC-Br revelou uma queda no consumo no terceiro trimestre (-3%)<sup>77</sup>, a primeira desde o último trimestre de 2008.

O governo brasileiro resolvera priorizar o crescimento e a manutenção dos empregos – objetivos legítimos e louváveis –, porém o fez sem agenda clara para mostrar como poderiam ser mantidos. Entraves ao crescimento sustentável não faltavam: havia escassez de mão de obra qualificada, a infraestrutura se esfacelava, a carga tributária pesava de forma excessiva e ineficiente sobre a indústria. Com tantos problemas para resolver, a presidente deixou claro que sua prioridade era o estímulo ao consumo das famílias – que, na sua visão e na de seus assessores mais próximos do Ministério da Fazenda, entre eles Nelson Barbosa, inicialmente ministro do Planejamento em Dilma 2.0 e depois ministro da Fazenda por um punhado de meses antes de seu afastamento, era o elo de sustentação da economia.

(DE BOLLE, 2016, p. 47)

Integrantes do governo acreditavam que quatro fatores eram os gatilhos da inflação (DE BOLLE, 2016):

---

magnitude nas projeções de crescimento para os principais blocos econômicos (...) O Comitê entende que a complexidade que cerca o ambiente internacional contribuirá para intensificar e acelerar o processo em curso de moderação da atividade doméstica, que já se manifesta, por exemplo, no recuo das projeções para o crescimento da economia brasileira (...) Nesse contexto, o Copom entende que, ao tempestivamente mitigar os efeitos vindos de um ambiente global mais restritivo, um ajuste moderado no nível da taxa básica é consistente com o cenário de convergência da inflação para a meta em 2012” (31 de agosto de 2011).

<sup>77</sup> O consumo das famílias voltaria a cair somente no primeiro trimestre de 2014. Porém, a partir desse período, os recuos foram constantes até se caracterizar a situação brasileira como uma recessão técnica.

- Preço das matérias-primas;
- Heresia monetária dos países avançados;
- Choques inesperados na economia mundial – como a Primavera Árabe e as tragédias no Japão;
- Perda de governança em economias maduras.

No entanto, de acordo com De Bolle (2016), uma causa política também influenciou na inflação: as políticas adotadas para garantir a eleição de Dilma, com a expansão do crédito público e dos gastos do governo. O governo acreditava mais nos benefícios do que nos malefícios do crédito público. Há evidências empíricas que o investimento cresce por meio dessas políticas no curto prazo; porém, no longo prazo, a ineficiente alocação de recursos – resultado do crédito subsidiado, por exemplo – reduz a capacidade de oferta da economia. Com a capacidade de oferta constante e demanda em crescimento, os preços subiram. A situação agravou-se pelo fato do crédito subsidiado também reduzir a eficácia da política monetária.

Os excessos de demanda doméstica observados, especialmente quando vinculados a um crescimento descontrolado do gasto e do crédito público, geravam sobrevalorização cambial e resultavam em pressão inflacionária. Ao ignorar isso e tentar resolver o problema de outras formas, evitando o uso agressivo de receitas macroeconômicas básicas, arriscava-se, no mínimo, a materialização da anemia econômica associada a um peso excessivo do Estado, como se via nas economias maduras. Quando mais se tentava fazer política econômica de forma diferente da que fora feita no passado, pior ficava o resultado.

(DE BOLLE, 2016, p. 25)

Os economistas Marco Bonomo e Bruno Martins (INSPER, 2016) realizaram uma pesquisa especificamente sobre o juro subsidiado. Um aumento de 1% no juro básico feito pelo Banco Central para controlar a inflação faz o juro para as empresas no livre mercado aumentar 1,15% e para as empresas com crédito direcionado o aumento foi de 0,9%.

O trabalho, que analisou empréstimos e nível de emprego em 300 mil companhias entre 2006 e 2012, aponta que, quando o BC sobe a Selic, as empresas sem acesso ao crédito dirigido pagam juros maiores, pegam menos empréstimos e reduzem mais quantidade de empregados em relação às com acesso às linhas de financiamento subsidiadas dos bancos públicos. (...) mostrou(-se) que as empresas com acesso aos créditos dirigidos são grandes, o que faz com que os efeitos dos aumentos da Selic sejam sentidos apenas nas pequenas empresas. Na prática, o crédito para empresas pequenas fica tão caro que elas acabam fora do sistema bancário.

(INSPER, 2016)

A finalidade da política de subsídios e investimentos mudou: em vez de apoiar o pequeno e médio empresário, concentrou-se às empresas de grande porte – estas não necessariamente transformaram os subsídios em investimentos. O professor Márcio Garcia (2014) indicou que os repasses do BNDES contribuiu para aumentar a inflação – por causa da perda de eficácia da política monetária – e não se refletiu em aumento do investimento.

Mesquita (2014, p. 7) lembra que o gasto público primário cresceu durante a gestão de Dilma: saiu de 16% do PIB, em 2008, para 19%, em 2013. Paradoxalmente, os investimentos estatais estagnaram-se em aproximadamente 1,3% do PIB de 2011 a 2013. O governo lançou o Plano Brasil Maior em várias etapas. Criaram-se comitês de competitividade, grupos executivos governamentais e instâncias de coordenação setoriais e temáticas com o objetivo de aumentar a articulação institucional entre mercado, Estado, universidades e institutos de pesquisa. Realizaram-se ações de desoneração fiscal e regimes tributários e tarifários especiais.

Mesquita (2014) considerou o impacto das medidas nas finanças públicas.

Para agravar o problema dos gastos crescentes, o crescimento fraco e o ambicioso programa de desonerações têm minado a capacidade de arrecadação do governo. As desonerações totalizaram quase R\$ 80 bi em 2013 e devem ultrapassar R\$ 90 bi em 2014. Sendo assim, para alcançar metas já reduzidas de superávit primário, o governo optou por recorrer a receitas atípicas, além de operações contábeis.

(MESQUITA, 2014, p. 6)

Do ponto de vista do comércio exterior, as políticas tarifárias se destinaram a criar um protecionismo comercial. O governo esperava fomentar a produção local com o aumento das tarifas de importação, perspectiva vinculada à convenção desenvolvimentista – rotineiramente denominada como populismo macroeconômico latino-americano (PML).

O governo tem usado política de salário mínimo e controles de preços para redistribuir renda, mas inicialmente tentou depreciar o real para favorecer o setor industrial (mais recentemente, contudo, o governo adotou uma política de intervenção cambial típica do populismo macroeconômico latino-americano – PML – tradicional, visto que contribui para evitar depreciação da moeda). De fato, o governo Dilma, por sua presença constante no mercado cambial (...), demonstrou ter, em comum com o PML, resistências à ideia de que a taxa de câmbio deve ser determinada pelo mercado.

(MESQUITA, 2014, p. 8)



Os regimes tributários destinaram-se ao câmbio, para conter o fluxo de capitais advindos do exterior – supunha-se um possível efeito dos fluxos de capitais na inflação<sup>78</sup> –, e às políticas de incentivo ao consumo – que se esgotaram porque o Governo Lula havia promovido medidas semelhantes antes da eleição da presidente Dilma Rousseff. Por este motivo, as famílias já estavam endividadas e, simultaneamente, a inflação começou a subir.

A equipe econômica visava beneficiar a indústria, com intervenções no mercado de câmbio e substituição de impostos – trocando a contribuição patronal de 20% sobre a folha de pagamento das empresas pelo tributo sobre o faturamento com alíquota entre 1% e 2%. Já o programa de compras governamentais se debruçava em regras de conteúdo nacional para incentivar a produção doméstica de determinadas máquinas, peças e equipamentos. Porém, oneravam-se as empresas, que teriam que comprar insumos mais caros nos mercados locais. Outra crítica sob esta ótica era de que nem todos os setores foram contemplados com as políticas governamentais (DE BOLLE, 2016).

Os bancos públicos tornaram-se instrumentos de combate à crise de 2008 e 2010. Em 2011, o foco mudou, tendo em vista que o BNDES engajou-se na “política dos campeões nacionais”. Desenhava-se o papel do crédito público como fomentador do investimento de longo prazo. Como já mencionado, a valorização do câmbio prejudica a indústria e as exportações. Havia dois caminhos que poderiam ser tomados naquela conjuntura: aumentar os juros, atraindo investidores internacionais, ou controlar capitais – como fez o Brasil com as chamadas medidas macroprudenciais (DE BOLLE, 2016).

O Banco Central queria uma inflação baixa, mas a manteria alta se fosse preciso garantir o crescimento. Usava-se o discurso de “convergência não linear para a meta” para se referir à relativização do regime de metas para inflação. O BC reduziu o juro a 7,25% argumentando que o novo patamar seria sustentável. Em fevereiro, a inflação dos últimos doze meses alcançou 6,3%, mesmo com a redução das tarifas de energia elétrica instituídas pela Medida Provisória nº 579.

Para resolver esse problema, o BC aumentou sua atuação no mercado de câmbio, suprindo dólares quando a demanda pela moeda americana se tornava excessiva. Percebe-se, assim, como a “guerra cambial”, alardeada pelo governo, ficara para trás. Em um segundo momento, haveria repasses das desvalorizações cambiais para a inflação. O ciclo de altas dos

<sup>78</sup> Há também um debate econômico sobre o impacto dos recursos advindos do exterior sobre a inflação. De Bolle (2016) aponta que não há uma evidência forte entre os efeitos do fluxo de capitais e a inflação, como pressupunha o governo. Já Ferrari Filho (2002), alinhado à convenção desenvolvimentista, procura mostrar exatamente o oposto, que o ingresso de capitais gera um impacto inflacionário.

juros do BC começou em abril de 2013 – a Selic foi de 7,5% para 11% em um ano. Por causa da persistência da inflação, o governo permitiu que o BC fizesse um ajuste vigoroso dos juros.

Curiosamente, ao mesmo tempo em que, a partir da correção de rumo encetada desde abril de 2013, a política monetária vem retornando às práticas mais usuais do regime de metas para a inflação, com melhorias na comunicação e ganhos de credibilidade para o BC, a política fiscal tornou-se mais expansiva e a política cambial, mais intervencionista. De fato, após um período (entre meados de 2011 e igual período de 2013) de intervenções moderadas no mercado cambial – e apesar do compromisso retórico com o regime de câmbio flutuante – o BC anunciou em agosto de 2013 um programa contínuo de oferta de *hedge* cambial, por meio de intervenções diárias. O programa (...) veio a ser estendido até (pelo menos) o final de junho de 2014.

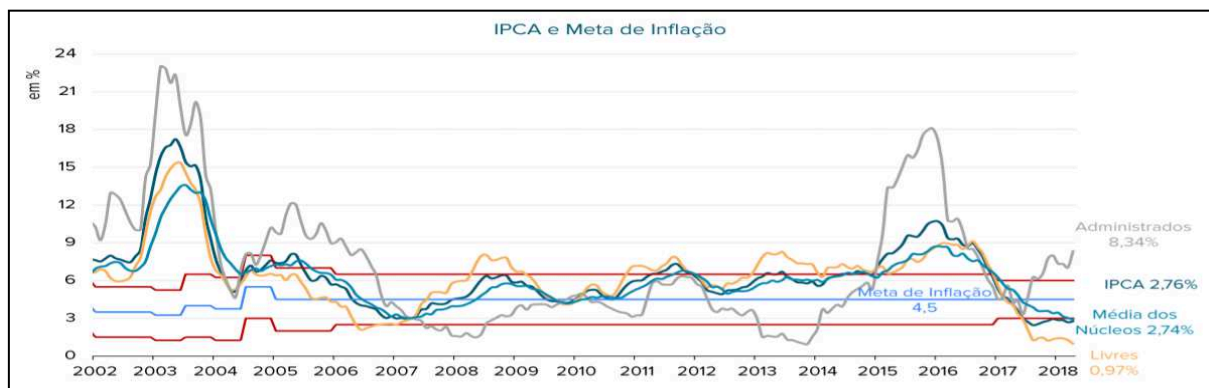
(MESQUITA, p. 6, 2014)

A manipulação das tarifas de energia e transporte e o controle dos preços dos combustíveis gerou um resultado artificial para a inflação. O governo maquiou as contas públicas – em manobras denominadas inicialmente de “contabilidade criativa” e, posteriormente, de “pedaladas fiscais” – e camuflava também a inflação em 2013.

No passado, os preços administrados seguiam regras predeterminadas e conhecidas de reajuste anual. Mas o governo Dilma, como se percebe na figura 3, não seguia a mesma conduta. Enquanto o IPCA subia em 2013, os preços administrados caíam de 3% para aproximadamente 1% no fim do ano. Em julho de 2013, a inflação acumulada em doze meses dos preços administrados estava em 1,3% – a média, desde 2005, era de aproximadamente 4%. A inflação dos preços livres estava quase em 8%.

Havia uma “inflação escondida” na faixa de 7,2%, isto é, uma alta de preços mesmo sem contar quatro fatores importantes: (1) o congelamento de preço de combustíveis – que abalou a Petrobras –, (2) o represamento das tarifas de energia elétrica – que comprometeu o investimento das empresas do setor –, (3) a manutenção da tarifa de transportes e (4) da política de desonerações tributárias – que enfraqueceram ainda mais as contas públicas (MESQUITA, 2014).

**Figura 3** – Trajetória da inflação em relação à meta (2002-2018)



Fonte: SOMMA Investimentos (2018), a partir de dados do Banco Central do Brasil.

O governo agiu rapidamente para não ultrapassar a banda de tolerância da meta de inflação e, ao mesmo tempo, conseguir manter um ambiente com taxa de juros atraentes. Para alcançar essa finalidade, lançou várias medidas que podem ser subdivididas em desonerações tarifárias e em controle artificial de preços.

No primeiro grupo, tivemos a redução de IPI e PIS/Cofins de alimentos da cesta básica e de higiene, a não recomposição completa do IPI de automóveis, linha branca e móveis, redução de PIS/Cofins de passagens de ônibus, a desoneração da folha de pagamento para setores intensivos em mão de obra, e a redução de encargos setoriais na conta de eletricidade – as dificuldades atuais do setor de energia, bem como a persistência dos patamares historicamente muito baixos de desemprego, sugerem que estas últimas iniciativas podem ter ocasionado sinais de preços relativos contraproducentes. No segundo grupo, tivemos o cancelamento do aumento das tarifas de transporte público (e redução para níveis pré-2013, em alguns casos), a elevação do subsídio às tarifas de eletricidade para que a elevação nos preços de energia não fossem repassados aos consumidores, e a manutenção dos preços dos combustíveis abaixo do nível internacional.

(MESQUITA, 2014, p. 10-11)

Após as eleições de 2014, o governo mudou de discurso e de ministro da Fazenda, nomeando Joaquim Levy para o cargo. A relativização das promessas de campanha refletiu uma divergência irreconciliável entre o governo e a base aliada. Dilma disse que as contas públicas estavam equilibradas, mas em seguida aprovou um pacote de ajuste fiscal. Falou também que não haveria aumento de impostos e do preço da gasolina, diesel e gás de cozinha, mas ocorreu justamente o contrário. A equipe econômica garantiu que não cortaria direitos trabalhistas e sociais, no entanto mudou o discurso depois do pleito. Até mesmo o montante investido em programas sociais foi revisto (PASSARINHO, 2015).

Levy encomendou um estudo do Banco Mundial sobre que parâmetros o Brasil deveria seguir para realizar o seu ajuste fiscal. A instituição teceu 22 considerações para

reequilibrar as contas públicas (BANCO MUNDIAL, 2017). Na quadro 5, apresenta-se uma síntese das principais políticas públicas recomendadas.

É importante ressaltar que as medidas propostas pelo Ministro da Fazenda não foram implementadas em sua plenitude por causa da articulação de integrantes do PT e do ministro do Planejamento, Nelson Barbosa, no Congresso (DE BOLLE, 2016). Nesse momento, ambas as convenções disputavam o protagonismo político. Barbosa viria a substituir Levy no final de 2015 como ministro da Fazenda, pouco antes da convenção se esfacelar com o processo de impedimento de Dilma.

Sob essa ótica, defende-se a coordenação entre as políticas econômicas, especialmente a política monetária<sup>79</sup>. Ainda segunda a vertente liberal, a abertura da economia – a chamada globalização –, e uma política econômica visando à estabilidade produziria avanço tecnológico. É sabido que tecnologias eficientes diminuem os custos das empresas. Como consequência de maquinários e processos melhores, a produtividade aumentaria e o país, pouco a pouco, exportaria em quantidade maior aquilo que tem potencial.

Portanto, a prioridade deveria ser a superação dos dilemas nacionais: infraestrutura atrasada, gasto público ineficiente, carga tributária elevada e regressiva, excesso de burocracia, instituições improdutivas, escassez de mão de obra qualificada e deficiências no fornecimento de energia (GIAMBIAGI, 2016).

<sup>79</sup> O resultado da política monetária é mais rápido e eficaz, com resposta em aproximadamente 12 meses (EVANGELISTA & ARAÚJO, 2018). Por outro lado, a política fiscal gera vazamentos, problemas no mercado de câmbio – se o câmbio for flutuante –, empecilhos no mercado de bens em transações com o exterior – pode potencializar o déficit – e apresenta lenta resposta. Para sair da crise, deve-se evitar o uso dessa política. Se não for implementada imediatamente após o seu desenho, o resultado demorará para ser obtido e a política fiscal poderá até mesmo ser inócua.

### Quadro 5 – Políticas recomendadas pelo Banco Mundial e seu impacto fiscal, com melhoras de eficiência e equidade

Setor	Medidas	Eficiência	Equidade	Economia potencial até 2026 (% do PIB)
<b>Previdência</b>	Reforma do sistema previdenciário (conforme negociada no Congresso em maio de 2017)	+	+	1,8%
<b>Massa salarial dos servidores públicos</b>	Diminuição pela metade do prêmio salarial dos servidores públicos federais em relação ao setor privado	+	+	0,9%
<b>Aquisições Públicas</b>	Otimização dos procedimentos para bens e serviços selecionados	+	Neutro	Até 0,2%
<b>Assistência Social</b>	Novo programa integrado de assistência social (fusão do BPC, da aposentadoria rural e do Salário-Família com o Bolsa Família).	+	+	Até 0,7%
<b>Mercados de Trabalho</b>	Reforma do Abono Salarial e do Salário-Família	+	Neutro	0,01%
	Reforma do FGTS e do Seguro-Desemprego	+	+	0,6%
<b>Saúde</b>	Melhoria da eficiência dos profissionais de saúde	+	Neutro	0,09%
	Expansão da cobertura da atenção primária à saúde (de 65% para 100%)	+	+	0,03%
	Melhoria da integração entre atenção básica e avançada	+	Neutro	0,12%
	Melhoria da eficiência hospitalar	+	Neutro	0,05%
	Remoção dos subsídios tributários federais para seguros privados de saúde	+	+	0,33%
<b>Educação</b>	Eliminação da ineficiência no ensino fundamental em nível municipal	+	Neutro	0,5%
	Eliminação da ineficiência no ensino fundamental em nível estadual	+	Neutro	0,3%
	Eliminação da ineficiência no ensino médio em nível estadual	+	Neutro	0,2%
	Ensino superior federal	+	+	0,5%
<b>Programas para o desenvolvimento do setor privado</b>	Reforma do SIMPLES (idealmente como parte de uma reforma tributária mais ampla)	+	Incerto	Até 1,2%
	Eliminação da Desoneração da Folha	+	Incerto	0,4%
	Reforma do Inovar-Auto	+	Incerto	0,03%
	Reforma da Zona Franca de Manaus (para uma alternativa menos distorciva e menos custosa)	+	Incerto	Até 0,4%
	<b>Economia total nas despesas subnacionais</b>			<b>1,29%</b>
	<b>Economia total nos gastos tributários federais</b>			<b>2,33%</b>
	<b>Economia total nas despesas federais</b>			<b>4,74%</b>
<b>Total</b>				<b>8,36%</b>

Fonte: Banco Mundial (2017).

### 5.3 A TRANSFORMAÇÃO DA CONVENÇÃO NO GOVERNO DILMA

É importante notar que as políticas adotadas não foram bem recebidas do ponto de vista liberal, enquanto que as avaliações desenvolvimentistas foram favoráveis. Isso mostra que o governo Dilma adotou uma estratégia desenvolvimentista até 2012, por meio de uma misselânia dos fundamentos social e novo-desenvolvimentista. Depois desse período, as medidas de curto-prazo ganharam força no governo, mas também eram respaldadas pela convenção desenvolvimentista. Destacam-se onze políticas do governo Dilma com base nas ideias desenvolvidas por Giambiagi (2016), De Bolle (2016), Mesquita (2014), Bastos (2012, 2017), Bresser-Pereira, Marconi e Oreiro (2013) e Lopreato (2015):

### **Reversão da tendência da Selic em 2011 e queda subsequente até meados de 2013**

No Brasil, vigora o regime de metas de inflação explícito, isto é, o Banco Central persegue uma única meta com um único instrumento. Usa-se o juro básico para conter a pressão inflacionária depois do anúncio da meta prevista. De 2011 a 2013, houve dois ciclos de altas da Selic e um de redução de juros – este não se sustentou porque a inflação subiu.

- Do ponto de vista desenvolvimentista, a decisão foi acertada. Diminuíam-se os ganhos rentistas, direcionando recursos ao setor produtivo em que também a demanda era impulsionada por salários. Os juros elevados – e conseqüentemente, real apreciado em relação ao dólar – incentivavam o investidor estrangeiro a comprar ativos no Brasil, valorizando a moeda e exacerbando os efeitos da guerra cambial. A intenção do governo era reduzir o juro, melhorando o resultado das contas públicas. Com as finanças públicas em melhor condição, abriria-se espaço para a redução da carga tributária. O resultado seria o ganho de competitividade da indústria brasileira. O país cresceria, com oferta adiante da demanda, contendo a inflação. Havia uma crença de que o Brasil já havia se tornado uma economia madura, capaz de manter um ritmo de expansão contínuo se fosse corretamente estimulado.
- Para os liberais, a atitude foi inadequada. Essa política intervencionista/populista causou o retorno do processo inflacionário em um segundo momento. Desde o início do governo, havia uma resistência em aumentar os juros para conter a inflação. Não se atuava de acordo com um regime de metas para inflação “puro”, isto é, convergente para a meta. Na prática, o juro caiu, mas a economia não deslanchou. Como os mercados acusavam ingerência na política monetária, o esforço do BC para combater a inflação precisava ser maior do que no passado. Em maio de 2012, o governo alterou o rendimento da caderneta de poupança para reduzir as taxas de juros. Também em maio, no pronunciamento oficial do dia do trabalhador, Dilma disse que a culpa do juro alto era o “spread” bancário. Era um discurso parcial, pois a explicação do juro alto inclui variáveis como o risco e a concorrência interbancária. Em 2014, a inflação estava no teto da meta (6,5%), e mesmo assim o Banco Central reduziu o juro. Houve pressão sobre os bancos privados para diminuir seu *spread*<sup>80</sup>.

<sup>80</sup> A partir de abril de 2012, a equipe econômica reduziu as taxas cobradas nos empréstimos do Banco do Brasil e pela Caixa Econômica Federal. Uma medida semelhante foi adotada entre 2009 e 2010, fazendo com que os bancos privados reagissem e reduzissem suas taxas de empréstimo. Entretanto, os bancos privados não reagiram da mesma forma na segunda intervenção estatal.

### **Crédito do BNDES**

- Medida correta e realizada por meio de subsídios diversos, incluindo infra estrutura (geradora de externalidades positivas muito necessária ao Brasil – portos, aeroportos – rodovias e energia), investimentos públicos – para impulsionar a FBCF, inclusive pelo rebatimento/complementaridade com outros investimentos privados – e a formação de Campeões Nacionais para que o Brasil passasse a ter *players* competidores no atual estágio da globalização.
- Os críticos a essa proposta a julgavam inadequada, pois retirou os recursos de quem mais necessitava, encarecendo o crédito no sistema bancário privado. Ao mesmo tempo, diminuiu-se a poupança disponível ao setor bancário particular e subsidiaram-se os “Amigos do Rei”, ou seja, os “Campeões Nacionais” com recursos estatais. Faltava transparência aos bancos públicos e isso abriu espaço à corrupção. As taxas subsidiadas do BNDES diminuía o impacto da alta de juros, promovida pelo Banco Central, na inflação. O intervencionismo do governo desalinava o preço do crédito e a taxa de juros de longo prazo. Em 2012, a classificação do BNDES e da CEF foi rebaixada pelas agências de risco. Havia uma simultânea redução da participação dos bancos privados, em percentual do PIB, e uma elevação da participação dos bancos públicos, também em percentual do PIB. Essa tendência se manteve, com algumas particularidades, como o aumento expressivo do uso de recursos do Tesouro Nacional para financiar o crédito subsidiado do BNDES. Apesar de oferecer empréstimos bilionários ao Grupo X, de Eike Batista, à época o BNDES disse não ter financiado um de seus principais braços, a OGX. Em outubro de 2013, a OGX pediu recuperação judicial.

### **Elevação das tarifas de importação**

Em tese, após a concessão de estímulos na direção certa, a indústria produziria um ciclo virtuoso de crescimento econômico com mudança estrutural. Então, o governo optou por elevar as tarifas de importação.

- A análise desenvolvimentista considerou a decisão acertada. Houve proteção de curto prazo, em um contexto de guerra cambial, criado pelo ambiente de crise após as medidas anunciadas pelos bancos centrais dos Estados Unidos, Japão e União Europeia. Esses bancos começaram a atuar como se fossem “canhões de moeda” após adotarem políticas monetárias expansionistas.

- Mas, do ponto de vista liberal, a medida foi equivocada. Melhoravam-se as condições de lucro para empresas e setores ineficientes, enquanto colocava na conta do consumidor o custo da política. À medida que o tempo passava, o consumidor precisava pagar mais caro por produtos brasileiros que poderiam ser substituídos via importação. Essa prática diminuiu o estímulo ao esforço tecnológico, à medida que atende a *lobbies* nacionais. A maneira de fortalecer o mercado local foi introduzir impostos diferenciados para os produtos domésticos e importados. Além disso, usaram-se medidas emergenciais como o aumento das compras governamentais para priorizar a aquisição de bens e serviços nacionais – ainda que isso onerasse os cofres públicos e alimentasse a inflação. O programa Inovar-Auto taxou demais os produtos importados, isentou o aumento do IPI ao México e ao Mercosul, e foi condenado na Organização Mundial de Comércio (OMC).

### **Depreciação da Taxa de câmbio**

Os países desenvolvidos emitiram moedas para socorrer suas economias como se fossem “canhões de moeda”. Esse cenário internacional levou países como o Brasil a controlar a conta de capitais. Em entrevista ao diário britânico “Financial Times”, o ministro da Fazenda Guido Mantega afirmou que a injeção de dólares no mundo alimentava a “guerra cambial”, termo criado pelo próprio ministro em 2010 após a segunda rodada de afrouxamento monetário do Federal Reserve. O termo era usado para criticar a entrada maciça de recursos de países do exterior. Em 2011, as moedas dos países emergentes valorizaram por causa das medidas dos principais bancos centrais para conter a crise internacional. O FED, por exemplo, reduziu o juro da economia a zero e passou a comprar os títulos públicos do governo – esta medida caracteriza o “quantitative easing”. Nas reuniões de primavera do FMI, estabeleceu-se a revisão dos princípios de política macroeconômica. O Brasil também as adotou, mesmo sem enfrentar as mesmas agruras internamente. Os recursos realocados para o Brasil auxiliaram no combate à inflação. Porém, a moeda forte prejudicou a competitividade das empresas nacionais no exterior e na concorrência com os produtos importados. Em 2013, a China diminuiu seu ritmo de crescimento. A zona do Euro apresentava instabilidade política, porém os mercados apresentavam sinais de recuperação. No fim de 2014, o FED deu início ao “tapering” – reversão da sua política após cinco anos. Com o fim da crise internacional, tornavam-se mais evidentes os problemas internos do Brasil.



- A depreciação foi uma política correta na perspectiva desenvolvimentista. Procurava melhorar as condições de competitividade à indústria – principal motor do desenvolvimento – frente à guerra cambial e comercial. A trajetória do câmbio, no período pós-real, comprometeu o desempenho da indústria no mercado mundial. Portanto, medidas que reajustassem o patamar cambial e incentivassem as compras no mercado doméstico seriam necessárias para que o setor voltasse a crescer.
- Na análise liberal, o descuido com os fundamentos ajuda a explicar o retorno do processo inflacionário. Os maiores prejudicados com a inflação são aqueles com maior propensão marginal a consumir, isto é, os trabalhadores. Não era a valorização do câmbio que prejudicava a indústria, e sim a falta de competitividade – elevados encargos tributários e péssima infraestrutura para escoar a produção. O diagnóstico equivocado acarretou pressão inflacionária por causa da variação cambial e das políticas de conteúdo nacional. É sabida a importância da transferência de tecnologia, que geralmente ocorre com mais intensidade quanto mais aberto for o país. O governo usava seus dois instrumentos para atenuar o ingresso de capitais: intervenções no mercado de câmbio – que são caras – e controle de capitais – para frear os fluxos de curto prazo, meramente especulativos; no entanto, há evidências empíricas que não se consegue bloquear a entrada de dinheiro porque os recursos entram camuflados, por exemplo, como Investimento Direto Externo (IED).

### **Desonerações tributárias**

A equipe econômica visava fomentar a indústria, pois isso manteria os empregos e a renda do país. A desoneração tributária aliada ao conteúdo dos pacotes "PAC Equipamentos", "Plano Inova Empresa" e "Plano Brasil Maior", buscava remover os custos sobre a indústria. Para proteger os produtos confeccionados no país, o governo divulgou uma lista de 100 produtos que ficariam sujeitos a impostos – tarifas de importação – mais elevados até o final de setembro. Havia pressão salarial, que aumentava os custos das empresas e estas deixavam de investir. Como os salários cresciam acima da produtividade, a margem de lucro da indústria diminuía. A fragilização da indústria afetou, conseqüentemente, o setor de serviços. Dilma e o ministro do Planejamento, Nelson Barbosa, articularam a Nova Matriz Econômica. O objetivo da estratégia era repensar o tripé de política econômica – superávit primário, câmbio flutuante e metas para inflação – e criar um novo equilíbrio: real desvalorizado e juros baixos, no lugar de câmbio apreciado e juros altos.

- Para os desenvolvimentistas, a questão desoneração era uma questão controversa. Para estimular o investimento, a equipe econômica reduziu a carga tributária. Isso gerou uma mudança nos preços relativos que, ao longo prazo, poderia impactar no crescimento econômico. O resultado seria maior competitividade com os encadeamentos industriais. Ao mesmo tempo, uma estrutura produtiva mais complexa geraria um crescimento sustentável. Se a estrutura de oferta se dinamizasse, ainda que houvesse custos no curto prazo para os bancos públicos e para o Tesouro, esses ônus seriam compensados com aumento da arrecadação futura, fruto do ganho de escala das indústrias. Mas o efeito colateral foi a queda de arrecadação, necessária para a manutenção das políticas implementadas pelo governo, sem uma melhora significativa na competitividade e inserção externa do setor.
- A política foi equivocada. A desoneração estimulou a demanda que, por sua vez, pressionou a inflação. Inicialmente, parece haver uma queda de preços generalizada. Porém, na prática, apenas o preço dos produtos desonerados caem enquanto os demais permanecem constantes. O estímulo à demanda, dado pelas desonerações, acontece porque sobra um pouco mais de dinheiro ao consumidor. A “sobra” é usada para se comprar mais, pressionando os demais preços da economia. O governo usava as desonerações em série e rapidamente para manter a ilusão de que havia queda da inflação – desonerou-se a gasolina, o diesel, a cesta básica, as empresas de transporte, se prorrogou a redução de IPI para automóveis. A redução de impostos e as desonerações, em ambiente inflacionário, provocaram mais inflação. A hiperinflação e os fracassos dos planos de estabilização eram os parâmetros usados para lembrar a dificuldade de reverter a inflação. As desonerações promovidas pelo governo ocorreram em setores da economia que trocaram a contribuição patronal sobre a folha de pagamentos por uma alíquota sobre o faturamento – essa medida encoraja a substituição de capital por mão de obra, que é barata, impactando no investimento

### **Planos e programas em prol do consumo e da indústria**

- Lançou-se o "Plano Brasil Maior" e o "PAC Equipamentos", mas a valorização do real, as regras de conteúdo nacional, a crise internacional e a mudança de estratégia na China comprometeram as exportações brasileiras no período. O Plano Brasil Maior 1 e 2 buscava, em síntese, a dinamização do mercado interno. Medidas pró-indústria: disponibilidade de crédito barato nos bancos públicos, desonerações das folhas de pagamento das empresas, medidas protecionistas como regras de conteúdo nacional e impostos sobre produtos industrializados diferenciados sobre importados e bens domésticos. Concedeu-se isenção

fiscal a segmentos da indústria como têxteis que, de acordo com o governo, sofriam por causa da concorrência desleal da China. Houve uma revisão do acordo automotivo de 2011 entre o Brasil e o México. Buscava-se reduzir as importações de veículos mexicanos depois do saldo comercial dessas transações ter registrado déficit pela primeira vez. O Plano Inova Empresa articulou o financiamento entre as agências de fomento e os ministérios setoriais. Fortaleceram-se os programas para complexos produtivos para o setor automobilístico. São exemplos: Sistema de Acompanhamento do Programa de Incentivo à inovação Tecnológica e o Inovar-Auto – este, condenado na OMC. A ideia era aumentar o investimento na indústria automotiva e de autopeças. Houve política de conteúdo local de petróleo e gás. A cadeia produtiva da química recebeu instrumentos financeiros, fiscais e tarifários. O complexo industrial da saúde também recebeu atenção especial. Portanto, o conteúdo dos pacotes, "PAC Equipamentos", "Plano Inova Empresa" e "Plano Brasil Maior", buscava remover os custos sobre a indústria. Já em relação ao consumo, prorrogaram-se as isenções de IPI, manteve-se a política creditícia e o governo lançou o programa “Minha Casa Melhor”, além de desonerar produtos da cesta básica. Conforme a abordagem desenvolvimentista, essa estratégia era necessária. O governo esperava que as variáveis consumo e investimento impulsionassem a renda da economia. A isenção do IPI para eletrodomésticos da linha branca e automóveis, desoneração da cesta básica, renúncia fiscal a vários segmentos da indústria, crédito subsidiado do BNDES, ampliação do “Minha Casa, Minha Vida” e do “Programa de Aceleração do Crescimento” foram outras medidas importantes.

- De acordo com a análise liberal, as medidas foram equivocadas porque o bem-estar vai além de geladeiras e TVs de tela plana. O crescimento da economia não vinha, ainda que as famílias continuassem comprando. Seria preciso que a indústria melhorasse, mas pesa sobre ela os problemas de oferta – como o custo Brasil, carga tributária complexa e regressiva, mão de obra com baixa qualificação e incerteza jurídica. O governo estava compenetrado na conjuntura econômica, a fim de obter um maior crescimento da economia. A busca pela dinamização do mercado interno incluía medidas protecionistas, intervencionistas e consumismo. Os brados de “guerra cambial” do ministro da Fazenda geravam incertezas sobre a evolução do real no médio prazo, necessária para que as empresas planejem seus investimentos. O mesmo acontecia quando a empresa precisava decidir se aumentaria sua capacidade produtiva, uma vez que o governo desestabilizava as curvas de juro – assim, quebrava-se a relação entre as taxas curtas e as longas, que são as que importam para as

decisões de investimento. A redução de juro com a inflação no teto da meta também gerava desconfiança quanto à evolução da inflação futura.

### **Gestão da política fiscal**

O resultado primário diminuía desde o primeiro ano do governo Dilma e continuou caindo até 2015. Em 2013, a meta de superávit primário estava comprometida pelas desonerações e pelo ônus de custear a redução das tarifas de transporte. Acusou-se o governo de alterar o superávit primário artificialmente, em manobra conhecida como "contabilidade criativa". Com a queda na arrecadação, parte das desonerações foram removidas da meta de superávit primário para apresentar resultados melhores. Em 2015, o Tribunal de Contas da União rejeitou as contas do governo Dilma ao entender que a postergação de pagamentos caracterizava empréstimo. Mas, como isso não poderia ser feito sem a aprovação do Congresso, houve constrangimentos jurídicos e legislativos para o governo.

- A análise desenvolvimentista lembra que houve um contingenciamento de 50 bilhões em 2011. A ação foi adequada para mostrar comprometimento com a meta fiscal frente ao mercado. Havia um esforço da equipe econômica em manter o crescimento da economia em patamares mais elevados. Inicialmente, o governo brasileiro sinalizava que a estratégia era realizar um contingenciamento de gastos para que o juro pudesse cair. Assim, o investimento em infraestrutura e em programas sociais do governo vieram, especialmente com o “Minha Casa, Minha Vida”. Os efeitos multiplicadores sobre a economia e os encadeamentos produtivos justificavam que o governo mantivesse uma política fiscal expansionista durante a maior parte do governo Dilma. Em 2015, a economia entrou em recessão porque a política fiscal contracionista na fase decrescente do ciclo econômico impediu a retomada do investimento e do consumo.
- Conforme a análise liberal, foi uma gestão inadequada, porque a redução do gasto deveria ser sistemática. Como isso não aconteceu, houve uma penúria fiscal com efeito sobre a inflação e as contas públicas. Os investimentos foram impulsionados com o dinheiro dos bancos públicos, que acumulariam dívida com o Tesouro Nacional. Aconselhava-se o governo a reduzir seus gastos. Assim, seria possível reduzir o juro e tornar o crédito mais barato, incentivando o investimento. Com dominância fiscal, a política monetária perdeu impacto no combate à inflação. Portanto, o aumento do gasto público combinado com a desvalorização do câmbio gerou o aumento contínuo dos preços. Na ata de julho de 2012, o BC afirmou que a

política fiscal era expansionista. Mas, em agosto, afirmou que a política fiscal estava neutra, isto é, não alimentava a inflação. Ao término do ano, o BC dizia que a política fiscal expansionista convergia para uma zona de neutralidade que deixaria de ser nociva às contas públicas. Porém, havia críticas dentro do próprio governo aos relatórios divulgados. Alexandre Tombini, presidente do BC, disse ao Senado que não havia Nova Matriz Econômica, defendeu uma gestão fiscal mais prudente e salientou que superávits primários mais altos eram recomendáveis para uma boa gestão monetária. Com a queda no setor de serviços e na indústria, no triênio 2014-2016, a arrecadação caiu. Alegava-se que a regra de ouro não era respeitada, pois as operações de crédito da União se tornaram maiores das que as despesas de capital. Dilma e sua equipe econômica contiveram o preço das tarifas elétricas até que isso fosse inevitável, no início do segundo mandato. Havia uma divergência do governo com os mercados e a formação dos preços – sintomas dessa situação eram percebidos por meio de preços das tarifas, crédito subsidiado, repasses ao BNDES, preços controlados, influência sobre as taxas de juros e o câmbio. Esse quadro foi revertido, em 2015, com os ajustes promovidos pelo ministro da Fazenda, Joaquim Levy. Ele considerou as desonerações responsáveis por um rombo na receita tributária e criticou os subsídios às operações do BNDES e as regras de conteúdo local.

### **Diminuição da tarifa de energia elétrica**

Em setembro de 2012, a presidente Dilma prometeu um pacote de redução de tarifas de energia elétrica para o ano seguinte. Mas, em seguida, o preço da energia subiu por causa dos fluxos de caixa fragilizados das empresas do setor. Grandes consumidores industriais consideravam a hipótese de racionamento branco. Maior racionamento de energia significa menor produção e isso influenciaria o crescimento da atividade econômica em 2013. De janeiro a junho de 2013, a CDE – fundo criado para ressarcir as empresas do setor e que estavam fora do orçamento para não impactar a dívida bruta do país – gastou 8 bilhões para manter a energia mais barata e segurar o impacto do custo das termelétricas nas tarifas. Isso equivale a 0,2% do PIB e são gastos não contabilizados no orçamento porque integram um fundo extraorçamentário.

- A medida foi acertada na análise desenvolvimentista. A eletricidade brasileira estava entre as mais caras do mundo e era composta de treze tributos e mais as contribuições ao “sistema

S”. Dados do Instituto Acende Brasil, mostravam que os encargos e tributos correspondiam aproximadamente à metade do valor da conta de luz.

- Para a perspectiva liberal, por outro lado, foi equivocada. A Medida Provisória 579 reduziu as tarifas de energia de forma unilateral, causando incerteza regulatória. Não se analisou o impacto sobre o caixa das distribuidoras de energia, que foram ressarcidas posteriormente pelos cofres públicos porque não teriam como sustentar o suprimento de energia do país. Os congelamentos de preços geraram custos expressivos aos cofres públicos. No caso da energia elétrica, os custos estavam escondidos na emissão de títulos do Tesouro para a CDE. Em junho e agosto de 2013, o Tesouro emitiu 1,3 bilhão para a CDE.

### **Leilões e concessões de estradas, ferrovias e logística em geral**

- A convenção desenvolvimentista considera as iniciativas corretas. O governo buscava vender ativos públicos e conceder serviços públicos à iniciativa privada por tempo determinado, com a contrapartida de geração de caixa. Assim, os serviços seriam mantidos com qualidade, ainda que se cobrasse tarifas dos usuários.
- Do ponto de vista liberal, o problema era a falta de aptidão do governo brasileiro em estabelecer regras claras e, principalmente, estáveis para os leilões e concessões. Não se abria mão de interferir diretamente nos retornos dos investidores e, assim, criava regras que afastavam os particulares. O leilão do pré-sal contou com apenas um participante, garantindo ao Tesouro os 15 bilhões de que necessitava para cumprir as metas fiscais.

### **Criação de estatais**

- Postura acertada conforme a análise desenvolvimentista. Impulsionava a FBCF inclusive pelos *linkages* industriais com o setor privado. Grandes investimentos, como os programados pela Petrobras no período, dificilmente ocorreriam se a empresa fosse totalmente administrada pelo capital privado, uma vez que envolvia alto risco. Incluía-se na estratégia da empresa a perfuração de áreas profundas para extrair o pré-sal e a instalação de novas plataformas petrolíferas. Os governos Lula e Dilma criaram 43 empresas de 2003 a 2015. As operações das 28 estatais não financeiras, de segmentos variados, complementarizam o mercado. A Petroquímica Suape e a PBio direcionavam-se à produção de etanol e biodiesel, fontes de energia baratas e renováveis.
- Na análise liberal, a postura de criação de estatais foi equivocada. Melhor seria privatizar, já que as atividades produtivas do setor público são menos eficientes do que seriam as do

setor privado. As empresas estatais ou gerenciadas pelo governo não estão focadas apenas em lucro e *market share*. Assim, a atuação de empresas como a Petrobras substitui o setor privado e não o complementa. Adicionalmente, tais atividades são campos férteis às práticas de corrupção. O Tesouro, abastecido pelos contribuintes, precisa ressarcir as estatais, que acumulam prejuízos e altos gastos com salários. A Oi anunciou sua falência, caloteando bancos estatais e fundos de pensão de empresas públicas. Uma das empresas estatais criadas foi a Empresa de Planejamento e Logística, destinada a executar o projeto da ligação de alta velocidade de Rio a São Paulo com um trem-bala para a Copa do Mundo de 2014.

### Nomeação para diretoria das agências reguladoras

- A atitude era correta do ponto de vista desenvolvimentista. O governo garantia, assim, a sua atuação nesses órgãos com a indicação de nomes que considerava pertinentes.
- Visão equivocada conforme a perspectiva liberal. ANTT, Antaq e Aneel funcionavam com diretores interinos, que não tinham independência na tomada de decisões. Isso comprometia a qualidade técnica das agências.

O quadro 6 procura resumir essas diferenças sob as perspectivas liberal e desenvolvimentista na avaliação de políticas do governo Dilma.

**Quadro 6** – Comparação entre as análises das estratégias de desenvolvimento do governo Dilma

Políticas do governo Dilma	Análise desenvolvimentista	Análise liberal
<b>Reversão da tendência da taxa de juros em 2011 e queda até 2013</b>	Acertada, pois diminuía os ganhos dos rentistas e melhorava o resultado das contas públicas.	Inadequada. Causou o retorno do processo inflacionário em um segundo momento. Houve também pressão do governo sobre os bancos privados para diminuir seu <i>spread</i> .
<b>Crédito do BNDES</b>	Acertada e realizada por meio de subsídios diversos para impulsionar a FBCF. Formação de “Campeões Nacionais” para que o Brasil passasse a ter <i>players</i> competitivos internacionalmente.	Inadequada, pois retira recursos de quem mais necessita, encarecendo o crédito no sistema bancário privado. Ao mesmo tempo, diminuiu-se a poupança disponível ao setor bancário particular e subsidiaram-se os “amigos do Rei”.
<b>Elevação das Tarifas de Importação</b>	Acertada. Houve proteção de curto prazo, em um contexto de guerra cambial.	Equivocada. Melhorava as condições de lucro para empresas ineficientes e colocava na conta do consumidor esse custo. Priorizaram-se compras governamentais, ainda que onerassem os cofres públicos e alimentassem a inflação.

<b>Depreciação da Taxa de câmbio</b>	Acertada. A trajetória do câmbio, no período pós-real, comprometeu o desempenho da indústria no mercado mundial. Portanto, medidas que reajustassem o patamar cambial e incentivassem as compras no mercado doméstico seriam necessárias para que o setor voltasse a crescer.	Não era a valorização do câmbio que prejudicava a indústria, e sim a falta de competitividade. O diagnóstico equivocado acarretou pressão inflacionária por causa da variação cambial e das políticas de conteúdo nacional. Ignorou-se a importância da transferência de tecnologia, que geralmente ocorre em país mais abertos.
<b>Desonerações tributárias</b>	Questão controversa. Se a estrutura de oferta se dinamizasse, ainda que houvesse custo no curto prazo para os bancos públicos e Tesouro, esse ônus seria compensado com o aumento da arrecadação futura, fruto do ganho de escala das indústrias. Mas o efeito colateral foi a queda de arrecadação sem melhora na competitividade e inserção externa. Caracteriza-se mais como uma medida de curto prazo.	Equívocada. A desoneração estimula a demanda que, por sua vez, pressiona a inflação. O governo usava as desonerações em série e rapidamente para manter a ilusão de que havia queda da inflação. A redução, em ambiente inflacionário, provocou mais inflação.
<b>Planos e programas em prol do consumo e da indústria</b>	Necessário. O governo esperava que as variáveis consumo e investimento impulsionassem a renda da economia.	Foram equivocadas, porque o bem-estar vai além de geladeiras e TVs de tela plana. Seria preciso que a indústria melhorasse, mas pesa sobre ela os problemas de oferta.
<b>Gestão da política fiscal</b>	Inicialmente, o governo brasileiro sinalizava que a estratégia era realizar um contingenciamento de gastos para que o juro pudesse cair. Assim, veio o investimento em infraestrutura e em programas sociais.	Inadequada, porque a redução do gasto deveria ser sistemática. Como isso não aconteceu, houve uma penúria fiscal com efeito sobre a inflação e as contas públicas.
<b>Diminuição da tarifa de energia elétrica</b>	Acertada. A eletricidade brasileira estava entre as mais caras do mundo e era composta de treze tributos e mais as contribuições ao “sistema S”.	Equívocada. A Medida Provisória 579 reduziu as tarifas de energia de forma unilateral, causando incerteza regulatória. Não se analisou o impacto sobre o caixa das distribuidoras de energia, ressarcidas posteriormente porque não teriam como sustentar o suprimento de energia do país.
<b>Leilões e concessões de estradas, ferrovias e logística em geral</b>	Acertada. O governo buscava vender ativos públicos e conceder serviços públicos à iniciativa privada por tempo determinado, com a contrapartida de geração de caixa.	O problema era a falta de aptidão do governo brasileiro em estabelecer regras estáveis para leilões e concessões. Não se abria mão de interferir nos retornos dos investidores e, assim, criavam-se regras que os afastavam.
<b>Criação de estatais</b>	Acertada. Impulsionava a FBCF inclusive pelos <i>linkages</i> industriais com o setor privado. Grandes Investimento como os programados pela Petrobras no período dificilmente ocorreriam se a empresa fosse totalmente gerida pelo capital privado, uma vez que envolvia alto risco.	Equívocada. Melhor seria privatizar, já que as atividades produtivas do setor público são menos eficientes do que seriam as do setor privado. As empresas estatais ou gerenciadas pelo governo não estão focadas apenas em lucro e <i>market share</i> . Tais atividades são campos férteis às práticas de corrupção.
<b>Nomeação de diretores nas agências reguladoras</b>	Correta. O governo garantia, assim, sua presença nesses órgãos.	ANTT, Antaq e Aneel funcionavam com diretores interinos, que não tinham independência na tomada de decisões.

Fonte: quadro elaborado com base na análise da convenção liberal e desenvolvimentista, apresentadas no texto.



No estudo “Mobilidade Social Ascendente e Voto: As Eleições Presidenciais de 2010 no Brasil”, Peixoto e Rennó (2011) evidenciaram que as mudanças econômicas durante o governo Lula levaram os eleitores a compensarem o partido e votarem em Dilma Rousseff à presidência. Ela contava com apenas 11% de intenções de voto no ano anterior ao pleito<sup>81</sup>.

Conforme os autores,

(...) não é a classe social que afeta favoravelmente o voto em Dilma, mas sim, a percepção de mobilidade social ascendente, como a própria candidata havia apontado ser um dos principais ganhos do governo de seu antecessor e mentor político, Lula da Silva.

(PEIXOTO & RENNÓ, 2011, p. 323)

Constata-se a presença da convenção desenvolvimentista no primeiro mandato da presidente, com elementos do social e novo desenvolvimentismo, por se fundamentarem nos axiomas propostos por Erber (2007, 2011):

- Intervencionismo;
- Protecionismo;
- Industrialização;
- Populismo/incorporação das massas.

No início, a estratégia de desenvolvimento adotada gerou projeções positivas sobre o crescimento da economia e a condução da política econômica. O governo esperava resolver os gargalos estruturais que se perduravam na história brasileira, especialmente em relação ao investimento, juros altos, infraestrutura atrasada e vulnerabilidade externa.

Para solucionar esses obstáculos, considera-se que o governo delegou um cinturão protetor a esse núcleo (ERBER, 2011):

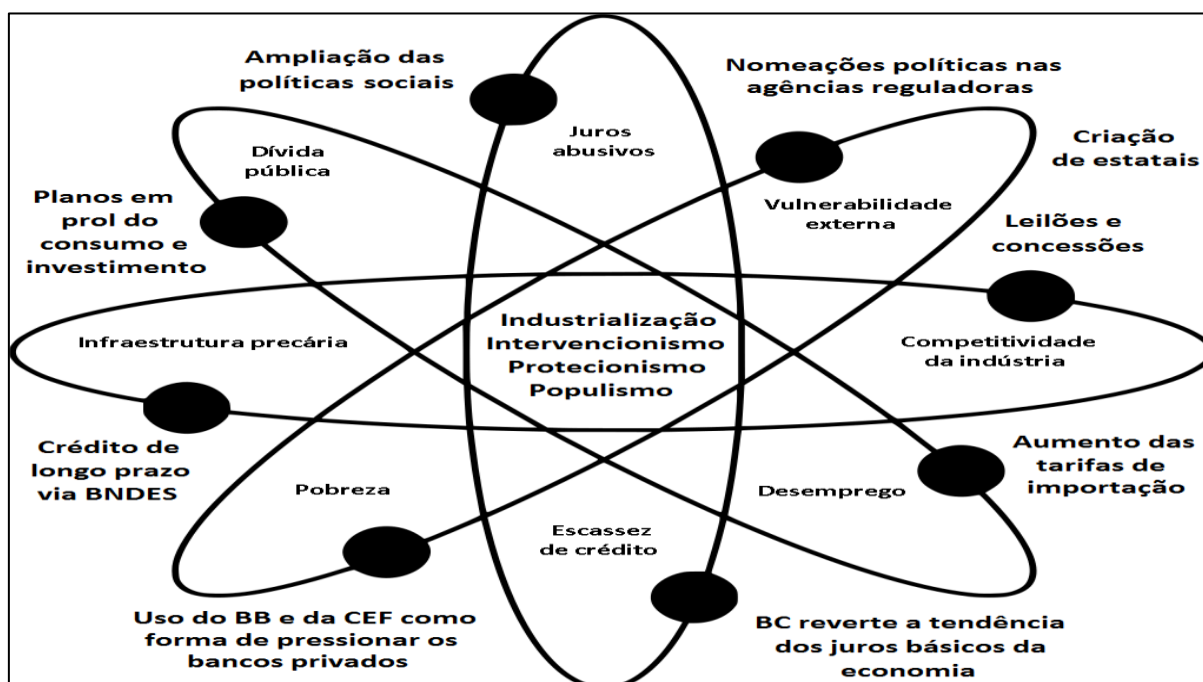
<sup>81</sup> A vitória de Dilma Rousseff representou a supremacia do discurso da continuidade (FERNANDES, 2012, p. 83). Preservava-se, assim, os pressupostos da convenção desenvolvimentista: incentivo ao consumo como um dos motores da economia – atrelado ao aumento dos salários e ao Bolsa Família –, investimento em infraestrutura e inovação conduzido principalmente pela ação estatal, investimento residencial fomentado pelo crédito público e privado, política externa atrelada aos países em desenvolvimento. Na imprensa, destacava-se o fato de Dilma ser a primeira mulher a assumir o posto na história política brasileira. Porém, ressaltava-se que ela nunca ocupara um cargo público por eleição direta e que possuía um estilo de governar oposto ao de Lula. A imagem da presidente também era relacionada à sua atuação na guerrilha e no combate à Ditadura Militar. Nesse contexto, Fernandes (2012, p. 83-84) afirma que os estereótipos criados “durante o período de campanha e logo após a sua eleição tornaram-se as principais conjecturas em torno da governabilidade e representou o primeiro desafio que Dilma precisou superar ao assumir a presidência do Brasil”.

- O Executivo ampliou as políticas sociais, nomeou políticos – e não técnicos – nas agências reguladoras, aumentou as tarifas de importação, criou estatais, realizou leilões e concessões relacionadas à infraestrutura, lançou planos em prol do consumo e da indústria;
- O Banco Central abaixou os juros básicos da economia, revertendo sua tendência;
- O Banco do Brasil e a Caixa Econômica Federal também diminuíram os juros com o objetivo de pressionar os bancos privados a fazer o mesmo;
- O BNDES ampliou a oferta de crédito de longo prazo e manteve a política de “campeões nacionais”. Os empréstimos do Tesouro ao BNDES foram de 15 bilhões em 2010 para 471 bilhões em 2014 (GIAMBIAGI, 2016).

Nesse contexto, o poder Executivo indicava o sentido das políticas com MPs, decretos e projetos de lei (JACOBSEN, 2016; PEREIRA, 2017). O BNDES, o BB, a CEF e até mesmo o BC e as demais instituições estatais o acompanhavam de uma maneira coordenada e com funções específicas. As compras governamentais, as tarifas alfandegárias voltadas à produção nacional, a obrigatoriedade de conteúdo local e de encomendas da Petrobras reforçavam o protecionismo e o intervencionismo. A redução do desemprego e o aumento da renda dos trabalhadores garantiam a incorporação das massas ao mercado consumidor. Já o real desvalorizado, a desoneração da folha de pagamentos e o controle de capitais visavam estimular o segmento industrial.

Os postulados desenvolvimentistas tornaram-se protagonistas na condução da política fiscal, monetária e cambial. Todas essas políticas se desalinham dos cânones do tripé econômico, receituário tradicional usado para estabilizar as contas públicas e a inflação desde os anos 1990. A figura 4 evidencia esse aspecto.

**Figura 4** – O núcleo da convenção desenvolvimentista, os dilemas nacionais combatidos e seu cinturão protetor no governo Dilma (2011-2012)



Fonte: figura elaborada com base no modelo teórico-conceitual desenvolvido no texto.

Do ponto de vista político, a presidente adotou uma postura de pouco diálogo com o Parlamento. Durante o primeiro mandato, recebeu apenas dois dos 513 deputados e 13 dos 81 senadores em seu gabinete (IGLESIAS, 2014). Os políticos da base aliada apresentaram, por esse motivo, dificuldade na tramitação de seus projetos.

Como o Executivo insistia em sobrepor sua agenda sobre o Legislativo, a taxa de sucesso ao aprovar as medidas governamentais foi menor do que nos governos anteriores (PEREIRA, 2017): Dilma obteve 76,9% no primeiro mandato e 69,4% no segundo, enquanto Lula obteve, respectivamente, 87,4% e 88,6%. A taxa de disciplina também caiu: no governo Dilma, foi de 71,9% e 62,3%, contra 87,9% e 84,7% no governo Lula. Finalmente, a taxa de participação foi de 70,97% e 85,57%, frente a 63,94% e 61,48% no governo anterior. Constata-se, assim, a participação elevada do governo em questões legislativas, aliada a uma postura de escasso diálogo, que culminou em menor taxa de sucesso e disciplina partidária.

(...) após o segundo mandato de Lula, as taxas de sucesso e de participação mudaram a direção do comportamento, invertendo as tendências que vinham tendo até então. A partir do primeiro governo Dilma, portanto, o Executivo aumentou sua participação no envio de propostas (taxa que vinha caindo) e reduziu o seu sucesso na aprovação (taxa que vinha aumentando). No final do segundo mandato de Dilma, esses valores foram especialmente significativos, o que parece indicar uma situação em que o governo teria aumentado a sobrecarga de projetos sobre o Parlamento, insistindo pela implementação de sua agenda, e o Congresso respondeu de maneira radical, travando cada vez mais a pauta do Executivo.

(PEREIRA, 2017, p. 50)

Conforme Pereira (2017), o número de deputados caiu substancialmente: 326 deputados formavam a base aliada em 2011 e, cinco anos depois, totalizavam 215.

- No primeiro mandato, Dilma contava com apoio de sete agremiações: PT, PMDB, PSB, PR, PP, PDT e PC do B. Ao fim de 2014, as seguintes siglas estavam com o governo: PT, PMDB, PSD, PR, PP, PDT, PC do B e PRB. Contabilizou-se 326 deputados a favor do governo no início do primeiro mandato e de 278, no final.
- Já no segundo mandato, compunham a base aliada o PMDB, PSD, PR, PP, PDT, PC do B, PRB, PTB, PROS. Em 2016, com o impedimento de Dilma, restou o apoio de seis partidos: PT, PP, PR, PDT, PC do B, PTB. No início do segundo mandato, 289 deputados apoiavam o governo e, ao final, o número foi de 215.

Limongi (2006) explica que o governo perde a consistência de sua bancada quando um dos partidos da base aliada não segue as orientações governamentais. Evidenciou-se o atrito da presidente com sua base de apoio e com os opositores com a votação da Medida Provisória 595/12, a “MP dos Portos”. As divergências entre o Executivo e o Legislativo coincidiram com as manifestações de rua nas capitais brasileiras em 2013, motivadas inicialmente pelo aumento das tarifas de ônibus. Ao mesmo tempo, o Brasil sediava a Copa das Confederações, evento teste para a Copa do Mundo. Com a vitória do Brasil no torneio, em pleno Maracanã, a tensão social arrefeceu-se até o começo de 2014.

É importante notar que se concedeu à Odebrecht as obras e a concessão da administração do Maracanã por 35 anos. A escolha do estádio para a final da competição representou, portanto, uma decisão realizada pela importância histórica do local e pelo *lobby* político (LIMA, 2017). Revelou-se, mais tarde, que a construtora ocupava o epicentro das acusações de corrupção, a ponto de escancarar o clientelismo e o patrimonialismo no governo.

No final de 2013, a economia apresentava sinais de esgotamento da fase de crescimento acelerado: o PIB cresceu 2,5% e a inflação aproximou-se de 6%. Acusava-se o governo de suspender o repasse de recursos, do Tesouro para os bancos públicos, a fim de quitar os programas sociais – este mecanismo caracterizaria uma forma de empréstimo, vetada pela Lei de Responsabilidade Fiscal, já que esses bancos não poderiam assumir as responsabilidades governamentais. As manobras contábeis receberam a alcunha de “pedaladas fiscais” nos meios de comunicação e enfraqueceram a credibilidade do governo.

Em 2014, a seara social manteve-se instável. Após os protestos de rua e as

denúncias de maquiagem na contabilidade pública, a Polícia Federal iniciou a Operação Lava-Jato com a promessa de “passar a limpo” os contratos e relações comerciais da Petrobras<sup>82</sup>. A entidade constatou que grandes empreiteiras montaram um cartel para superfaturar o valor dos contratos firmados com a estatal. Destinava-se uma parcela do dinheiro superfaturado aos diretores da petrolífera e aos políticos da base governista, como o PT, PMDB e PP. O escândalo revelou o descaso com as questões públicas ao se vilipendiar a principal empresa de extração e produção de petróleo e gás do país.

Como era ano de eleições, o governo alicerçava-se nos indicadores positivos que lhe restavam: a redução da desigualdade – expressa no índice de Gini e na melhora do PIB per capita –, a manutenção do emprego e a trajetória de elevação dos salários (BASTOS, 2017). Mas o índice de popularidade da presidente decrescia frente aos eleitores e parlamentares.

Com a abertura da Copa do Mundo, as manifestações de rua voltaram à tona em diversas cidades, como São Paulo, Belo Horizonte, Manaus, Brasília, Porto Alegre, Salvador e Fortaleza. Dentro do estádio, a presidente Dilma era novamente vaiada. Os protestos continuaram a transcorrer durante o torneio nas principais avenidas e nas redes sociais. Na final do torneio, entre Alemanha e Argentina, as arquibancadas revelavam indignação política e frustração com o desempenho da Seleção Brasileira (LIMA, 2017).

Após as convenções do partido, escolheu-se Dilma Rousseff como representante do PT à reeleição ao cargo de presidente. A coligação “Com a força do povo” possuía Dilma como cabeça de chapa e Michel Temer (PMDB) como candidato a vice-presidente. As eleições de 2014 tornaram-se as mais disputadas desde a redemocratização em 1988.

No segundo turno, Dilma venceu Aécio Neves (PSDB) por 51,65% a 48,37% dos votos válidos<sup>83</sup>. Mas as críticas ao governo alertavam para cinco problemas crescentes no final do primeiro mandato: a aceleração da inflação – camuflada pelo represamento artificial de preços administrados e isenções tarifárias –, o desequilíbrio das contas públicas, o desincentivo ao crédito de longo prazo às pequenas e médias empresas, o controle de capitais como expressão do protecionismo e o descasamento entre a política econômica e o cumprimento do tripé macroeconômico (MESQUITA, 2014).

<sup>82</sup> Abalou-se a confiança em Dilma com a investigação da compra da refinaria de Pasadena, nos Estados Unidos, por um valor considerado acima do preço de mercado, quando ela exercia o cargo de ministra da Casa Civil e presidente do Conselho de Administração da Petrobras em 2006.

<sup>83</sup> Para Brugnago e Chaia (2015, p. 89), “esse pico de polarização entre esquerda e direita se provou resistente e conseguiu se manter e se desenvolver até as eleições nacionais de 2014. A declarada esquerda se mobilizou contra o suposto projeto neoliberal do PSDB, e a direita conservadora desenvolveu sua ideologia em torno de um forte antipetismo (...)”.

Em seu segundo mandato, Dilma lutou para manter o apoio do Legislativo, mas as ações do PMDB frustraram suas tentativas de reconciliação. Então, a presidente concedeu moedas de troca para manter a base aliada – sob a forma de cargos e emendas parlamentares, que foram permitidas até a aprovação do orçamento impositivo em 2014. Na disputa para presidência da Casa, Eduardo Cunha (PMDB) desbancou Arlindo Chinaglia (PT). No ano seguinte, Cunha reuniu um grupo de parlamentares para forçar o governo a concessões políticas, interrompendo suas atividades centrais.

Percebe-se uma tendência de dissolução dos posicionamentos à esquerda ou à direita de deputados e senadores. Em vez disso, predominou a disputa entre a oposição e o governo – com ampla maioria até 2014, apesar dos atritos entre Dilma e seus aliados. A formação da coalizão revelava a cordialidade e a possibilidade de se negociar posicionamentos em troca de cargos, ministérios e emendas parlamentares. Essa cordialidade deriva de uma ética de fundo emotivo (HOLANDA, 2014) e sustentou, assim, a relação entre o Executivo e o Legislativo. Portanto, o Executivo, os senadores e os deputados, de 2011 a 2016, revelaram mais gosto por se manterem na elite política do que convições profundas.

Em 2015, os rumos da política governamental transformaram-se radicalmente ao não se cumprirem as promessas de campanha. Isso porque se debruçou mais sobre a conjuntura do que sobre os gargalos estruturais da economia brasileira. Exemplo: Dilma prometeu manter o preço da tarifa da energia elétrica baixo. Após ser eleita, imediatamente aumentou o preço cobrado pela energia. Também prometeu manter as políticas sociais, o que não ocorreu, pois houve cortes em sete programas. Logo após as eleições, a presidente nomeou Joaquim Levy como ministro da Fazenda para fazer um ajuste fiscal. Em campanha, Dilma disse que não havia problemas nas contas do setor público e que as medidas de austeridade – corte de gastos e investimentos estatais – não seriam peças-chave para o país sair da crise. "Reagimos garantindo elevação salarial. Reagimos garantindo investimentos em infraestrutura no país. No passado, quando havia crise, se cortava salário, cortava emprego, diminuí o ritmo de investimento", afirmou em setembro (PASSARINHO, 2015).

Mas, em dezembro de 2014, o governo anunciou um pacote de medida para reequilibrar as contas públicas. O objetivo era equalizar a possibilidade de um déficit de R\$ 110 bilhões no orçamento. Argumentava-se que naquele ano não foi possível prever a piora da economia por causa crise internacional, da queda no preço das commodities e da estiagem prolongada que obrigou o racionamento de água em várias localidades. No período, as chamadas “pedaladas fiscais” alcançaram 1% do PIB (AMARAL, 2016).

O governo atuou para conter orçamento deficitário em R\$ 30,5 bilhões ao lançar um pacote de ajuste fiscal<sup>84</sup>. Entre as medidas, recriava-se a CPMF, suspendiam-se concursos públicos, aumentavam-se impostos, reduzia-se o número de ministérios<sup>85</sup> e o montante investido em programas sociais e em infraestrutura, como o PAC<sup>86</sup>.

Houve também críticas sobre as tarifas públicas<sup>87</sup> e variáveis macroeconômicas<sup>88</sup>. O preço da energia elétrica subiu 51,5% em 2015; a Petrobras anunciou aumento de 6% no preço da gasolina e de 4%, do diesel; o preço do gás de cozinha também cresceu. A expectativa era que o Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) alcançasse 9,75%, o maior patamar desde 2002. Já o Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged) indicava que o número de demissões começou a superar o número de contratações, com os piores valores para a série em alguns meses<sup>89</sup>. O Legislativo também aprovou duas medidas provisórias da presidente referente aos direitos trabalhistas<sup>90</sup> (PASSARINHO, 2015).

As convenções de desenvolvimento produzem uma expectativa nos indivíduos de que o governo conduzirá um país para uma situação mais propícia. Ao ganhar adeptos, a convenção torna-se presente no inconsciente coletivo e serve como uma bússola para que o

<sup>84</sup> Na corrida eleitoral, a presidente também falou que: “Nós não acreditamos em choque fiscal. Isso é uma forma incorreta de tratar a questão fiscal no Brasil. Vai fazer choque fiscal, vai cortar o quê? Vai cortar programa social? Vai cortar Bolsa Família? Vai cortar subsídio do Minha Casa, Minha Vida como estão dizendo? Vão fazer o quê? Choque fiscal é o quê? É um baita ajuste que se corta para pagar juros para os bancos? Não é necessário” (PASSARINHO, 2015).

<sup>85</sup> O governo eliminou oito dos 39 ministérios, como a Secretaria da Micro e Pequena Empresa. Mas, em sua campanha presidencial, Dilma alegou que: “Eu discuto os ministérios do meu governo atual. Eles existem pelo seguinte motivo: se eu não tivesse a Secretaria da Micro e Pequena Empresa, não teria conseguido reforma com micro e pequena empresa como foi no caso dessa lei de simplificação do Simples Nacional. Qual é o ministério que querem acabar? Me digam qual é que eu discuto concretamente” (PASSARINHO, 2015).

<sup>86</sup> Em setembro, o governo anunciou cortes de R\$ 4,8 bilhões do Minha Casa, Minha Vida, R\$ 3,8 bilhões no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e de mais R\$ 3,8 bilhões em gastos na saúde.

<sup>87</sup> Em 2014, como lembra Passarinho (2015), Dilma disse que: “Há hoje, de forma deliberada, há um processo de criação de expectativas negativas extremamente nocivas para o país, como fizeram na Copa (...) Agora inventaram que vai ter tarifaço. Falam que vai ter um tarifaço porque as térmicas foram acionadas. Não vai ter, não. É outra coisa que não vai ter”.

<sup>88</sup> O governo prometeu que: “A meta (da inflação) é 4,5%, mas dois para cima e menos dois para baixo. O centro da meta é 4,5%. Eu, a minha preocupação é sempre mirar no centro da meta e caminhar para que cada vez mais prossigamos para colocar a inflação o mais baixo possível” (PASSARINHO, 2015).

<sup>89</sup> Dilma afirmou, durante a campanha eleitoral, que a oposição fazia uso das estatísticas ressaltando os dados negativos (PASSARINHO, 2015). Atribuiu as primeiras quedas na criação de emprego às flutuações da economia: “Claro que não vamos manter a mesma geração de emprego que nós tínhamos no início (do governo), de quando saímos do desemprego e passamos a crescer. Mas temos dados extremamente favoráveis. Nós somos o país com a menor taxa de desemprego. É óbvio que se tem uso eleitoral dos processos de flutuação. Agora uma coisa é interessante, quando é pra cima, ninguém anuncia muito não”.

<sup>90</sup> Tais medidas contrastavam, novamente, com as promessas de campanha (PASSARINHO, 2015): “Para reduzir gastos públicos, a presidente editou duas medidas provisórias que restringiram o acesso de trabalhadores a direitos trabalhistas e previdenciários, como seguro-desemprego, abono salarial e pensão por morte. Dilma também enviou ao Congresso MP que permite às empresas reduzir a jornada de trabalho dos funcionários, com a respectiva redução dos salários. As propostas foram aprovadas pelo Legislativo”.

político, empresas e indivíduos norteiem suas ações por convicção ou por oportunismo. Mas, quando acontece o oposto, a convenção se enfraquece.

Com base nesse raciocínio, observa-se como o eleitor reagiu contrário à mudança de estratégia e ao descumprimento das promessas políticas, especialmente no segundo mandato de Dilma Rousseff. Diante das informações que dispunham, os indivíduos constataram que o governo não respondia aos seus anseios e realizaram manifestações populares para externalizar o sentimento de revolta, catalisado pelas redes sociais.

Em março e abril, os protestos voltaram a acontecer em diversas localidades, com críticas às medidas econômicas e um forte apelo ao impedimento da presidente. Também ocorreram manifestações de apoio ao governo reeleito, organizadas por centrais sindicais. Simultaneamente, a Operação Lava Jato perscrutava as atividades da Petrobras, prendendo aliados do governo e o tesoureiro do PT, João Vaccari Neto, pelo recebimento de propina. Nas investigações, também Eduardo Cunha envolveu-se no recebimento de recursos ilegais. Os indicadores de popularidade traduziam o desgaste na avaliação social do governo: 71% da população o classificava como ruim/péssimo (MANFRINI, 2014).

Em novembro, Dilma convidou Joaquim Levy para o cargo de ministro da Fazenda, no lugar de Guido Mantega. Havia necessidade de realinhar os preços represados de energia elétrica, transportes e combustíveis (DE BOLLE, 2016). Foi proposto um ajuste fiscal rigoroso. Eliminou-se a redução do Imposto sobre Produtos Industrializados. Também fizeram parte do pacote fiscal: o contingenciamento orçamentário, a reversão das desonerações de 2012 e 2013, a volta da Cide – imposto sobre a gasolina –, o encarecimento do crédito por meio do aumento do Imposto sobre Operações Financeiras.

Como o PT anunciou que votaria pela cassação de Eduardo Cunha no Comitê de Ética, o próprio presidente da Câmara dos Deputados aceitou o pedido de impedimento de Dilma em dezembro. Protocolado pelos juristas Miguel Reale Jr, Janaína Paschoal e Hélio Bicudo, a denúncia apontava as manobras contábeis nas finanças públicas. Ao mesmo tempo, a imprensa publicou uma carta do vice-presidente Michel Temer, em que ele revelava-se indignado com a atuação da presidente Dilma (LIMA, 2017).

A crise brasileira ganhou contornos dramáticos na ótica econômica, política e social. O triênio 2014-2016 produziu elevado déficit no resultado do setor público, a inflação acelerou – não respondendo à política monetária imediatamente –, o desemprego voltou a assolar a população brasileira economicamente ativa (GIAMBIAGI, 2016).



Em março de 2016, vazou-se à imprensa a delação de Delcídio do Amaral na Operação Lava-Jato. O ex-senador disse que Lula e Dilma atuavam junto aos tribunais de justiça para barrar as ações da Polícia Federal. No dia seguinte, o ex-presidente Lula foi levado via condução coercitiva para prestar depoimento. Dilma tentou nomear Lula como ministro da Casa Civil, o que garantiria a ele o foro privilegiado. Mas quando o juiz Sérgio Moro tornou públicas gravações telefônicas entre Dilma e Lula evidenciou-se a tentativa de obstrução de justiça, referendada em decisão do ministro Gilmar Mendes no STF.

Diante do fracasso no episódio da nomeação de Lula, o PMDB rompeu com o governo ainda em março. Em abril, na votação do processo de impedimento, o governo obteve sua derradeira derrota: 367 deputados votaram a favor da cassação, 137 contrários e sete se abstiveram. O Senado determinou o afastamento temporário de Dilma, por 55 votos a favor e 22 contra. Michel Temer assumiu interinamente enquanto uma comissão especial do Senado avaliava se o mandato de Dilma seria cassado definitivamente ou não. Nesse período, a Lava Jato prendeu e suspendeu o mandato de Eduardo Cunha. Em agosto, realizou-se o impedimento de Dilma Rousseff do cargo de presidente da república (LIMA, 2017).

Na economia, os analistas debatiam várias crenças e interpretações:

- Defendia-se que os problemas eram de oferta – como o custo Brasil, que onerava as empresas (DE BOLLE, 2016);
- Outros pensavam que o problema era o real valorizado (BRESSER-PEREIRA, 2016); Atribuía-se o fracasso das medidas ao fato dos agentes econômicos não acreditarem em sua eficácia (CARDIM, 2014);
- Afirmava-se que problema era o ativismo do governo (MESQUITA, 2014; DE BOLLE, 2016);
- Pensava-se também que havia erros demais na política econômica – confusão na política monetária, alegações de abandono do regime de metas de inflação, dúvidas sobre o papel das medidas macroprudenciais (MESQUITA, 2014; DE BOLLE, 2016);
- Sugería-se que a "nova matriz econômica" não foi bem aceita porque rompia com a constelação de interesses que beneficiavam o setor financeiro (BASTOS 2012);
- Entendia-se, ainda, que a estratégia não foi desenvolvimentista, e sim em prol do crescimento econômico (FONSECA, AREND & GUERRERO, 2018).

Em comum, todas as correntes diagnosticavam os entraves estruturais ou conjunturais do Brasil, que explicavam o desempenho da economia. Indica-se, portanto, que houve uma estratégia desenvolvimentista de 2011 e 2012, como defendem Bastos (2017) e De Bolle (2016), que diminuiu sua importância a partir de 2013 à medida que o governo perseguia o crescimento econômico no curto prazo.

A equipe econômica preocupava-se em retomar o crescimento, de apenas 1,9% em 2012 e abaixo de 3% nos anos seguintes, e vencer as eleições de 2014. O governo usou de medidas não tradicionais – que culminaram na elevação da dívida bruta, déficit em conta corrente e aceleração da inflação (GIAMBIAGE, 2016) – e iniciativas que ampliaram o desgaste político-social. Mas os resultados aquém do esperado comprometeram a força e credibilidade da convenção. Entre as medidas, destacam-se:

- Aprofundamentos das desonerações tributárias;
- “Contabilidade criativa” / “pedaladas fiscais”;
- Ampliação do incentivo ao consumo e investimento;
- Negligência do BC com a inflação;
- Queda na conta de energia elétrica;
- Crédito público se sobrepôs ao privado;
- Divergência na condução da política monetária e fiscal;
- Corrupção em diferentes níveis.

Ao contrário do que o governo esperava, o ajuste não foi sucedido de bonança econômica. O fim do boom da demanda e das commodities – com piora nos termos de troca – revelavam ao governo que o ciclo econômico entrava em uma fase de agruras. As medidas de desvalorização do câmbio e diminuição dos juros levaram a inflação a ameaçar sua banda de tolerância, como lembra Giambiagi (2016). Mesmo a redução da luz elétrica – revertida em pouco tempo –, as desonerações tributárias e os preços administrados não contiveram a pressão sobre os preços. O consumo e os gastos do governo cresciam, mas o investimento em proporção ao PIB seguia à direção oposta. A promessa de aumentar sistematicamente o investimento em infraestrutura, por exemplo, não se concretizou.

A popularidade da presidente despencou após os protestos de 2013 e 2014, com forte mobilização nas redes sociais. Os atritos do Executivo com Eduardo Cunha (PMDB) e o Congresso Nacional intensificaram-se. O presidente do BC, Alexandre Tombini, questionou

publicamente a "nova matriz econômica" (DE BOLLE, 2016). A indicação de Joaquim Levy ao Ministério da Fazenda ampliou o desgaste com a equipe governamental. A aceleração da inflação corroía o ganho de poder de compra obtido no início do governo. As agências de classificação de risco rebaixaram o grau de investimento brasileiro, conquistado e comemorado no governo Lula. O desemprego voltou a crescer no triênio 2014-2016. A Operação Lava-Jato tornou público o vilipêndio na Petrobras, carro-chefe do programa de investimento em exploração e produção de petróleo e gás natural. Como consequência, os imbróglios jurídicos e legislativos, em um contexto de crise econômica, culminaram no impedimento da presidente Dilma em 2016, substituída pelo vice, Michel Temer (PMDB).<sup>91</sup>.

Essa análise reforça que uma estratégia de desenvolvimento tornou-se dominante no período, de matriz desenvolvimentista, e ela adequou-se a um contexto histórico específico para obter a confiança dos agentes econômicos (ERBER, 2007, 2011). Como não respondeu aos anseios mais proeminentes da sociedade, perdeu força, alcance e credibilidade.

Portanto, a estratégia desenvolvimentista no início do governo Dilma Rousseff incorporou conhecimentos do social e novo desenvolvimentista, mas cedeu espaço a medidas de crescimento econômico a todo custo porque a economia não deslanchou como se esperava.

<sup>91</sup> Pérez-Liñan e Polga-Hecimovic (2016) abordaram a dinâmica do processo de impedimento na América Latina e os mecanismos que dificultam as deposições. O impedimento torna-se mais provável para solucionar uma crise quando ao menos quatro condições estão presentes: crise econômica, um Legislativo hostil, escândalo de corrupção nos meios de comunicação e manifestações de rua. A recessão debilitou o apoio popular com a rejeição da opinião pública frente à corrupção. Assim, a ingovernabilidade instalou-se com a perda do escudo legislativo, que é o desmanche da coalizão no Congresso, e ocorreu a saída antecipada da presidente.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O ponto de partida da pesquisa consistiu em analisar a percepção subjetiva dos agentes econômicos durante o governo Dilma (2011-2016), baseada na noção de convenções. Uma convenção coerente pressupõe clareza, aderência dos agentes econômicos e o alinhamento entre os programas e as ações concretas. Quando se estabeleceu, a convenção dominante incluía elementos social e novo desenvolvimentista. À medida que não solucionou os dilemas nacionais, a confiança da sociedade foi abalada.

No início do governo Dilma, as propostas revelaram um núcleo coordenador com direção pré-estabelecida: o governo manteria a política de crescimento pela demanda, com inclusão social. A equipe econômica delegou às instituições a missão de colocar em prática os pressupostos que embasariam o caminho rumo ao progresso: o poder Executivo coordenou as ações de instituições como o BC, BNDES, BB, CEF, Tesouro Nacional e estatais. Porém, a participação elevada do governo Dilma em questões legislativas, somada a uma postura de escasso diálogo com o Congresso, comprometeu o capital político da presidente.

O governo se propunha a navegar no ambiente complexo da economia – a maioria das MPs foram sobre esse tema (JACOBSEN, 2016). Na perspectiva desenvolvimentista, era preciso melhorar as condições de infraestrutura, da competitividade industrial, da população mais pobre, do emprego, do crédito, dos juros cobrados e da solvência da dívida pública.

Como as eleições de 2014 se aproximavam e o crescimento patinava – 1,9% em 2012 e menos de 3% nos anos seguintes –, os interesses de curto prazo se manifestaram. As metas foram revistas, programas foram redesenhados e novas soluções incorporadas. As análises desenvolvimentistas continuaram a produzir efeitos sobre a equipe econômica, porém seus resultados aquém do esperado enfraqueceram a convenção. A crise de 2014 a 2016 revelou um governo atarantado, sem a capacidade de preservar o núcleo de seu programa e o cumprimento das promessas de campanha. Esperava-se que, após um ajuste econômico, haveria uma nova onda de bonança, que não se materializou (GIAMBIAGI, 2016).

Todo esse quadro indicou a transformação das expectativas dos agentes econômicos. Por causa do desejo de mudança, eles começaram a perceber que a convenção liberal responderia melhor aos seus anseios. Portanto, a análise evidenciou que a cordialidade, a verticalização do poder na esfera federal, o patrimonialismo e o clientelismo ainda restringem de alguma forma o desenvolvimento econômico brasileiro.

## REFERÊNCIAS

- ABRANCHES, Sergio. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro: IUPERJ, vol. 31, no 1, p. 3-55, 1988.
- ABREU, Marcelo de Paiva. **A economia brasileira 1930-1964**. Texto para discussão n. 585, Departamento de economia, Rio de Janeiro, PUC-Rio, 2010.
- ACEMOGLU, Daron; JOHNSON, Simon; ROBINSON, James A. The Rise of Europe: Atlantic Trade, Institutional Change and Economic Growth. **American Economic Review**, 95 (3), jun. 2005.
- ALLAIRE, Gille; BOYER, Robert. (édit.). **La grande transformation de l'agriculture: lectures conventionnalistes et régulationnistes**. Paris: INRA/Economica, 1995.
- ALVARENGA, G. V. et al. Políticas anticíclicas na indústria automobilística: uma análise de co-integração dos impactos da redução do IPI sobre as vendas de veículos. In: **ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA**, 38, 2010, Salvador, BA. Anais... Salvador: ANPEC, 2010.
- AMARAL, Ludmilla. O Banco Central mostra a gravidade das pedaladas. Istoé, 2016. Disponível em: <[https://istoe.com.br/450538\\_O+BANCO+CENTRAL+MOSTRA+A+GRAVIDADE+DAS+PEDALADAS/](https://istoe.com.br/450538_O+BANCO+CENTRAL+MOSTRA+A+GRAVIDADE+DAS+PEDALADAS/)>. Acesso em: 2 out. 2018.
- AMORIM NETO, Octavio; TAFNER, Paulo. Governos de coalizão e mecanismos de alarme de incêndio no controle legislativo das Medidas Provisórias. Dados. **Revista de Ciências Sociais**, v. 45, n. 1, p. 5-38, 2002.
- ANGELI, Eduardo. Uma análise sobre a abordagem institucional de Hayek e alguns de seus conceitos. **Estudos Econômicos**, São Paulo, vol.47, n.3, p. 559-586, jul.-set. 2017.
- ARGENTA, Carla Scariot. **As convenções de desenvolvimento dos governos Lula e FHC: semelhanças, continuidades e discontinuidades**. (Graduação em Ciências econômicas). Trabalho de conclusão de curso. Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2017.
- ARIENTI, Wagner Leal. **Teoria macroeconômica III**. Florianópolis: UFSC/CSE/Departamento de Ciências Econômicas, 2010.
- BANCO MUNDIAL. **Um ajuste justo: análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil**. Nov. 2017. (mimeo)
- BARROS, Ricardo Paes; HENRIQUES, Ricardo ; MENDONÇA, Rosane. Desigualdade e pobreza no Brasil: retrato de uma estabilidade inaceitável. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v.15, n. 42, p. 123-142, 2000.
- BASTOS, Pedro Paulo Zahluth. Ascensão e crise do governo Dilma Rousseff e o golpe de 2016: poder estrutural, contradição e ideologia. **Revista de Economia Contemporânea** [online]. 2017, vol.21, n.2, e172129. Epub Dez. 21, 2017.

\_\_\_\_\_. A economia política do novo-desenvolvimentismo e do social desenvolvimentismo. **Economia e Sociedade**, Revista do Instituto de Economia da Unicamp, 21, número especial, p. 779-810, 2012.

BELLUZZO, Luiz Gonzaga de Mello; BATISTA JR., Paulo Nogueira. **Riscos da valorização cambial**. Folha de São Paulo, 25 dez. 1994.

BENTES, Ana Paula da Rocha- Lima. **Da internacionalização do mercado ao globalismo: a trajetória de Fernando Herique Cardoso**. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais)- Instituto de filosofia e ciências humanas, Universidade Estadual de Campinas, São Paulo, 2006.

BERTHOLINI, Frederico; PEREIRA, Carlos. Pagando o preço de governar: custos de gerência de coalizão no presidencialismo brasileiro. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, vol. 51, n.4, p.528-550, jul-ago 2017.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. **Pensamento econômico brasileiro, o ciclo ideológico do desenvolvimento**. 4ª ed. Rio de Janeiro, Contraponto, 2000.

\_\_\_\_\_. Estratégia de desenvolvimento e as três frentes de expansão no Brasil: um desenho conceitual. **Economia e Sociedade**, v. 21, número especial, p. 729-747. Campinas: IE/Unicamp, dez. 2012.

BLANCHARD, Oliver. **Macroeconomia: teoria e política econômica**. Rio de Janeiro: Campus, 2011.

BRASIL. Constituição Federal de 1988. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Plano de Gestão do PPA 2004/2007**. Brasília: SPI, out. 2004.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Ação Penal 470**. Autor: Ministério Público Federal. Réus: José Dirceu de Oliveira e Silva, José Genoíno Neto, Delúbio Soares de Castro, Sílvio José Pereira, Marcos Valério Fernandes de Souza, Ramon Hollerbach Cardoso, Cristiano de Mello Paz, Rogério Lanza Tolentino, Simone Reis Lobo de Vasconcelos, Geiza Dias dos Santos, Kátia Rabello, José Roberto Salgado, Vinícius Samarane, Ayanna Tenório Tôrres de Jesus, João Paulo Cunha, Luiz Gushiken, Henrique Pizzolato, Pedro da Silva Corrêa de Oliveira Andrade Neto, José Mohamed Janene, Pedro Henry Neto, João Cláudio de Carvalho Genu, Enivaldo Quadrado, Breno Fischberg, Carlos Alberto Quaglia, Valdemar Costa Neto, Jacinto de Souza Lamas, Carlos Alberto Rodrigues Pinto, Roberto Jefferson Monteiro Francisco, Emerson Eloy Palmieri, Romeu Ferreira Queiroz, José Rodrigues Borba, Paulo Roberto Galvão da Rocha, Anita Leocádia Pereira da Costa, Luiz Carlos da Silva, João Magno de Moura, Anderson Adauto Pereira, José Luiz Alves, José Eduardo Cavalcanti de Mendonça, Zilmar Fernandes Silveira. Brasília, DF, 17 de dezembro de 2012. Relator: Ministro Joaquim Barbosa.

\_\_\_\_\_. **DECRETO Nº 10.836, DE 9 DE JANEIRO DE 2004**. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. Brasília, DF, jan. 2004. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/110.836.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.836.htm)>. Acesso em: 29 out. 2018.

\_\_\_\_\_. **DECRETO Nº 12.546, DE 14 DE DEZEMBRO DE 2011.** Brasília, DF, dez. 2011. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/112546.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112546.htm)>. Acesso em: 21 out. 2018.

\_\_\_\_\_. **DECRETO Nº 12.712, DE 30 DE AGOSTO DE 2012.** Brasília, DF, ago. 2001. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2012/Lei/L12712.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12712.htm)>. Acesso em: 10 out. 2018.

\_\_\_\_\_. **DECRETO Nº 12.715, DE 17 DE SETEMBRO DE 2012.** Brasília, DF, set. 2012. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2012/Lei/L12715.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12715.htm)>. Acesso em: 22 nov. 2018.

\_\_\_\_\_. **DECRETO Nº 12.766 DE 27 DE DEZEMBRO DE 2012.** Brasília, DF, dez. 2012. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2012/Lei/L12766.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12766.htm)>. Acesso em: 22 nov. 2018.

\_\_\_\_\_. **DECRETO Nº 12.783, DE 11 DE JANEIRO DE 2013.** Brasília, DF, jan. 2013. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2013/Lei/L12783.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12783.htm)>. Acesso em: 22 nov. 2018.

\_\_\_\_\_. **DECRETO Nº 12.815, DE 5 DE JUNHO DE 2013.** Brasília, DF, jun. 2013. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/Lei/L12815.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/Lei/L12815.htm)>. Acesso em: 5 out. 2018.

\_\_\_\_\_. **DECRETO Nº 12.919, DE 24 DE DEZEMBRO DE 2013.** Lei de diretrizes orçamentárias de 2014. Brasília, DF, dez. 2013. Disponível em: <[http://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/ldo/2014/tramitacao/redacao-final/copy2\\_of\\_redacao-final.html](http://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/ldo/2014/tramitacao/redacao-final/copy2_of_redacao-final.html)>. Acesso em: 5 out. 2018.

\_\_\_\_\_. **DECRETO Nº 13.134, DE 16 DE JUNHO DE 2015.** Brasília, DF, jun. 2015. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2015/Lei/L13134.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13134.htm)>. Acesso em: 10 nov. 2018.

\_\_\_\_\_. **EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 86 DE 17 DE MARÇO DE 2015.** Brasília, DF, jun. 2015. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc86.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc86.htm)>. Acesso em: 14 nov. 2018.

\_\_\_\_\_. **MEDIDA PROVISÓRIA Nº 575 DE 7 DE AGOSTO DE 2012.** Brasília, DF. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2012/Mpv/575.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Mpv/575.htm)>. Acesso em: 22 nov. 2018.

\_\_\_\_\_. **MEDIDA PROVISÓRIA Nº 579 DE 11 SETEMBRO DE 2012.** Brasília, DF. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2012/Mpv/579.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Mpv/579.htm)>. Acesso em: 10 nov. 2018.

\_\_\_\_\_. **MEDIDA PROVISÓRIA Nº 595 DE 6 DE DEZEMBRO DE 2012.** Brasília, DF. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/mpv/595.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/mpv/595.htm)>. Acesso em: 5 out. 2018.

\_\_\_\_\_. **MEDIDA PROVISÓRIA Nº 665 DE 30 DE DEZEMBRO DE 2014**. Brasília, DF. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2014/Mpv/mpv665.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Mpv/mpv665.htm)>. Acesso em: 10 nov. 2018.

BOYER, Robert. Estado, mercado e desenvolvimento: uma nova síntese para o século XXI?. **Economia e Sociedade**, [S.l.], v. 8, n. 1, p. 1-20, jun. 1999.

\_\_\_\_\_; ORLÉAN, André. Persistance et changement des conventions. In: **Analyse économique des conventions**, Paris: PUF, 1994.

BRAUDEL, Fernand. **A dinâmica do capitalismo**. Rio de Janeiro: Rocco, 1987.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **A descoberta da inflação inercial**. Texto de Discussão da EESP/FGV, n. 182, mar. 2009.

\_\_\_\_\_. Reflexões sobre o Novo Desenvolvimentismo e o Desenvolvimentismo Clássico. **Revista de Economia Política**, vol. 36, nº 2 (143), pp. 237-265, abril-junho, 2016.

\_\_\_\_\_. Taxa de câmbio, doença holandesa, e industrialização. **Cadernos FGV Projetos**, 5 (14), São Paulo, 2010.

\_\_\_\_\_; GALA, Paulo. S. Macroeconomia estruturalista do desenvolvimento. **Revista de Economia Política**, vol. 30, n. 4, 2010.

\_\_\_\_\_; OREIRO, José L.; MARCONI, Nelson. **Developmental Macroeconomics**. Londres: Routledge Ed., 2015.

BRUGNAGO, Fabrício; CHAIA, Vera. A nova polarização política nas eleições de 2014: radicalização ideológica da direita no mundo contemporâneo do Facebook. **Aurora: revista de arte, mídia e política**. São Paulo, v.7, n.21, p. 99-129, 2015.

BUTLER, Eamonn. **Escolha pública: um guia**. São Paulo: Bunker Editorial, 2015.

CAMPOS, Roberto de Oliveira. **Ensaio de história econômica e sociologia**. Rio de Janeiro: APEC, 1963.

\_\_\_\_\_. **A lanterna na popa: memórias**. Rio de Janeiro, Topbooks, 1994.

CARDOSO, Fernando Henrique. As idéias e seu lugar: ensaios sobre as teorias do desenvolvimento. **Caderno CEBRAP**, n.33. Rio de Janeiro: Editora Vozes; CEBRAP, 1980.

\_\_\_\_\_. **Mãos à obra Brasil: proposta de governo**. Brasília: SDE, 1994.

CARNEIRO, Dionísio Dias; MODIANO, Eduardo. Ajuste externo e desequilíbrio interno: 1980- 1984. In: ABREU, M. de P. (Org.). **A Ordem do Progresso: cem anos de política econômica republicana, 1889-1989**. Rio de Janeiro: Campus, 1990. p. 323-346.

CARVALHO, Fernando J. Cardim de. Expectativas, incerteza e convenções . In: MONTEIRO FILHA, Dulce Corrêa; PRADO, Luiz Carlos Delorme; LASTRES, Helena Maria Martins (Org.). **Estratégias de desenvolvimento, política industrial e inovação:**



ensaios em memória de Fabio Erber. Rio de Janeiro: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, 2014.

CASSIOLATO, José Eduardo; LASTRES, Helena Maria Martins. Sistemas de Inovação: políticas e perspectivas. **Parcerias Estratégicas**, n. 08, maio, p. 237-255, 2000.

CEPAL. Mudança estrutural para a igualdade: uma visão integrada do desenvolvimento. Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL). Nações Unidas. Santiago do Chile, abril de 2014.

CHASE, Richard B.; AQUILANO, Nicholas J. **Gestão da produção e das operações: perspectiva do ciclo de vida**. Lisboa: Monitor, 1995

CHESNAIS, François. **A mundialização do capital**. [S.l.]: Xamã, 1996.

COASE, Ronald H. 1991. Nobel lecture: the institucional structure of production. In: WILLIAMSON, Oliver E., WINTER, Sidney G. **The Nature of the firm: origins, evolution, and development**. New York, Oxford University, 1993. Original publicado em 1937.

COMMONS, John R. **Institucional Economics. Madison**. University of Wisconsin, 1934.

CONCEIÇÃO, Octavio Augusto C. A contribuição das abordagens institucionalistas para a constituição de uma teoria econômica das instituições. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 23, n.1, 2002.

CORREIO BRAZILIENSE. **Dilma perde a guerra contra juros altos contra o consumidor**. Correio Braziliense, 2014. Disponível em: <[https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/economia/2014/03/27/internas\\_economia,419729/dilma-perde-a-guerra-contra-juros-altos-contra-o-consumidor.shtml/](https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/economia/2014/03/27/internas_economia,419729/dilma-perde-a-guerra-contra-juros-altos-contra-o-consumidor.shtml/)>. Acesso em: 14 out. 2018.

COUTINHO Luciano. A especialização regressiva: um balanço do desempenho industrial pós-estabilização. In: VELLOSO, João Paulo dos Reis (Org.). **Brasil: desafios de um país em transformação**. Rio de Janeiro: José Olímpio, 1997.

CUNHA, André Moreira. Paradigma do Estado Desenvolvimentista e o “Retorno” da Política Industrial. **Pesquisa & Debate**, São Paulo, volume 23, número 2, 2012.

DE BOLLE, Monica Baumgarten. **Como matar a borboleta-azul. Uma crônica da era Dilma**. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2016.

DÉLOYE, Yves. **Sociologia histórica do político**. Tradução de Maria Dolores Prades. São Paulo: EDUSC, 1999.

DIAS, Marco Antônio. James Buchanan e a “política” da Escola Pública. **Revista Ponto e Vírgula**, 6, p. 201-217, 2009.

DOSSE, François. **O império dos sentidos**. Bauru: Edusc, 2003.

DOWNS, Anthony. **Uma teoria econômica da democracia**. São Paulo: Edusp, 1999.

DURKHEIM, Émile. **Sociologia e filosofia**. São Paulo: Ed. Forense, 1970.

ELIAS, Norbert. **A sociedade dos indivíduos**. Tradução de Vera Ribeiro. Rio de Janeiro : Jorge Zahar Ed., 1994.

ERBER, Fábio S. Desenvolvimento brasileiro nos anos 1990: mitos, círculos e estruturas. In: FERRAZ, J.C.; CROCCO, M.; ELIAS, L.A. (comp.) **Liberalização econômica e desenvolvimento**. São Paulo: Futura, 2002.

\_\_\_\_\_. (2007). Celso Furtado e as Convenções do Desenvolvimento. In: J. SABOIA e F. J. C. CARVALHO (Orgs), **Celso Furtado e o Século XXI**. Barueri: Manole.

\_\_\_\_\_. As convenções de desenvolvimento do governo Lula. **Revista de Economia Política**, vol. 31, n. 1 (121), p. 31-55, jan.-mar. 2011.

EVANS, Peter. Construção do Estado desenvolvimentista do século XXI: possibilidades e armadilhas. In: VIANA A. L., IBANEZ N. e BOUSQUAT, A. **Saúde, desenvolvimento, ciência, tecnologia e inovação**. São Paulo: Hucitec, 2012.

EVANGELISTA, Thamirys Figueredo; ARAÚJO, Eliane Cristina de. A eficácia do crédito como canal de transmissão da política monetária no Brasil: estratégia de identificação da oferta e demanda de crédito. **Revista de Economia Contemporânea** [online], vol. 22, n. 2, 2018.

EYMARD-DUVERNAY, François; FAVERAU, Olivier; ORLÉAN, André; SALAIS, Robert; THÉVENOT, Laurent. Des contrats incitatifs aux conventions légitimes: une alternative aux politiques néolibérales. In: STEINER, Philippe; VATIN, François (Dir.) **L'économie des conventions: méthodes et résultats**. Paris: La Découverte, T.II, p.17-42, 2006.

\_\_\_\_\_. Les compétences des acteurs dansesaux. In: C. Michel (ed.) **Réseau et coordination**, Paris: Economica, p. 153-78, 1999.

FERNANDES, Luis. 1995. Neoliberalismo e reestruturação capitalista. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (orgs.), **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

FERNANDES, Carla Montuori. As representações midiáticas de Dilma Rousseff no cenário político brasileiro. **Aurora: revista de arte, mídia e política**, São Paulo, v.5, n.14, p.69-85, jun.-set. 2012.

FERRARI FILHO, Fernando. Da tríade mobilidade de capital, flexibilidade cambial e metas de inflação à proposição de uma agenda econômica alternativa: uma estratégia de desenvolvimento para a economia brasileira à luz da teoria pós-keynesiana. In: **Opções de política econômica para o Brasil**, 1. ed, Rio de Janeiro, Fundação Konrad Adenauer, 2003.

FIGUEIREDO, Lucas. **O operador**: como (e a mando de quem) Marcos Valério irrigou os cofres do PSDB e do PT. Editora Record, 2013.

FIORI, José Luís. **Conjuntura e ciclo na dinâmica de um Estado Periférico**. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 1985.

FONSECA, Pedro Cezar Dutra. Desenvolvimentismo: a Construção do Conceito. In: CALIXTRE, André Bojikian; BIANCARELLI, André Martins; CINTRA, Marcos Antonio Macedo. (Org.). **Presente e Futuro do Desenvolvimento Brasileiro**. Brasília: IPEA, 2014.

\_\_\_\_\_; Cezar Dutra; AREND, Marcelo; GUERRERO, Glaison A. **Política econômica, instituições e classes sociais: os governos do partido dos trabalhadores no Brasil**. UFRGS/UFSC: 2018.

\_\_\_\_\_; SALOMÃO, Ivan Colangelo. Industrialização brasileira: notas sobre o debate historiográfico. **Tempo**, 23(1), 2017.

FORMIGA-XAVIER, Carlos Joel Carvalho de. **A corrupção política e o caixa 2 de campanha no Brasil**. 2010. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

FRANCO, Gustavo Henrique de Barroso. Auge e declínio do inflacionismo no Brasil. In: GIAMBIAGI, Fabio et al. (Ed.). **Economia brasileira contemporânea**. Rio de Janeiro: Elsevier; Editora Campus, 2005.

\_\_\_\_\_. Notas sobre crowding out, juros altos e LFTs. In: BACHA, E. L.; FILHO, L. C. D. **O Mercado de capitais e dívida pública: tributação, indexação, alongamento**. Rio de Janeiro: Contra Capa, p. 406, 2006.

\_\_\_\_\_. **O desafio brasileiro: ensaios sobre desenvolvimento, globalização e moeda**. São Paulo: Ed. 34, 1999.

FRIEDMAN, Milton. **Capitalismo e Liberdade**. São Paulo: Abril Cultural, 1988.

FURTADO, Celso. **Formação Econômica do Brasil**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1959.

\_\_\_\_\_. **A pré-revolução brasileira**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1962.

\_\_\_\_\_. **O mito do desenvolvimento econômico**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.

\_\_\_\_\_. **Perspectivas da Economia Brasileira**. Rio de Janeiro: MEC, 1958.

\_\_\_\_\_. **Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico**. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1979 (1967).

GARCIA, Márcio. **O desmanche do bolsa-empresário**. Valor econômico, 24 maio 2014. Disponível em: <<https://www.valor.com.br/opiniaio/3559042/o-desmame-da-bolsa-empresario>>. Acesso em: 11 nov 2018.

G1 – O Portal de Notícias da Globo. **Leia a íntegra do pronunciamento da presidente eleita Dilma Rousseff**. G1, 31 de nov. 2010. Disponível em:

<<http://g1.globo.com/especiais/eleicoes-2010/noticia/2010/10/leia-integra-do-pronunciamento-da-presidente-eleita-dilma-rousseff.html>>. Acesso em: 21 de nov. 2018.

GEREFFI, Gary; HUMPHREY, John; STURGEON, Timothy. The governance of global value chains. **Review of International Political Economy**, v. 12, n. 1, p. 78-104, 2005.

GIAMBIAGI, Fabio; VILLELA, André; CASTRO, Lavinia B.; HERMANN, Jennifer (org.). **Economia brasileira contemporânea (1945-2015)**. 3 ed. Rio de Janeiro: Editora Campus, 2016.

GREMAUD, Amaury Patrick, VASCONCELOS, Marco Antônio Sandoval de; TONETO JUNIOR, Rudinei. **Economia Brasileira Contemporânea**. 8.ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

GUDIN, Eugênio. O caso das nações subdesenvolvidas. **Revista Brasileira de Economia**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 3, p. 47-78, set. 1952.

\_\_\_\_\_. **Princípios de economia monetária**. Volume 2. 4. ed. Rio de Janeiro: Agir Editora, 1968.

\_\_\_\_\_. Produtividade. **Revista Brasileira de Economia**, Rio de Janeiro, Vol. 8, n. 3, p. 9-70, set. 1954.

HAYEK, Friedrich. (1990). **O caminho da servidão**. Rio de Janeiro: Instituto Liberal.

HOLANDA, André Fabrício da Cunha; SCANONI, Sabrina Ramires; SIQUEIRA, Vanessa Ferreira. A culpa é do Nordeste? As eleições de 2014 e a repercussão nas redes sociais. **Revista Latino-americana de Jornalismo**, João Pessoa, ano 3, vol.3, n.2, p. 228 a 243, jul.-dez. 2016.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.

IGLESIAS, Simone. **No primeiro mandato, Dilma recebeu somente 15 dos 594 parlamentares**. O GLOBO, 9 nov. 2014. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/brasil/no-primeiro-mandato-dilma-recebeu-somente-15-dos-594-parlamentares-14512018>>. Acesso em: 12 set. 2018.

INSPER. Centro de Finanças. Disponível em: <<https://www.insper.edu.br/pesquisa-e-conhecimento/centro-de-financas/>>. Acesso em: 12 set. 2018.

IPEA. **História – Petróleo**. Ano 7, Edição 59, 29 mar. 2010. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com\\_content&view=article&id=2321:catid=28&Itemid=23](http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=2321:catid=28&Itemid=23)>. Acesso em: 12 set. 2018.

JACOBSEN, Helen Letícia Grala. **Interação estratégica entre os poderes executivo e legislativo: as medidas provisórias editadas nos mandatos de Lula e Dilma (2003-2014)**. Dissertação (Mestrado) — Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Instituto de Filosofia, Sociologia e Política, Universidade Federal de Pelotas, 2016

JONES, Charles. **Introdução à teoria do crescimento econômico**. Tradução de Maria José Cyhlar Monteiro. Rio de Janeiro: Campus, 2015.

KEYNES, John Maynard. **A teoria geral do emprego, do juro e do dinheiro**. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

KRUGMAN, Paul R.; OBSTFELD, Maurice; MELITZ, Marc J. **Economia. Internacional**. 10ª edição. São Paulo: Pearson, 2015.

LAKS, Larissa Rodrigues. Extrafiscalidade e incentivos à inovação tecnológica. **Revista do Direito Público**, 11, (2), p. 230-259, 2016.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil**. 4. ed. São Paulo: Editora Alfa-Ômega, 1978.

LEITE, Paulo Moreira. **A outra história do mensalão**. Rio de Janeiro: Geração Editorial, 2013.

LESSA, Carlos Antônio. **A estratégia de desenvolvimento, 1974-1976: sonho e fracasso**. Campinas: IE/Unicamp, 1998.

LEVITT, Steven D.; DUBNER, Stephen J. **Freakonomics: O lado oculto e inesperado de tudo que nos afeta**. Rio de Janeiro: Elsevier Editora, 2005.

LIMA, Patrícia Cristina de. **Porta dos Fundos: Humor e política nas webséries brasileiras**. Dissertação (Mestrado) – Apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Comunicação da Universidade Paulista, São Paulo, 2017.

LIMONGI, Fernando. A democracia no Brasil: presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. **Novos estudos - CEBRAP**, São Paulo, n. 76, p. 17-41, nov. 2006.

LISBOA, Marcos. A miséria da crítica heterodoxa. In: **Revista de Economia Contemporânea**, UFRJ, n. 2, 1997.

LOPREATO, Francisco Luiz Caseiro. Aspectos da atuação estatal de FHC a Dilma. In: CALIXTRE, Bojikian; BIANCARELLI, André; CINTRA, Marcos A. M. (Org.). **Presente e futuro do desenvolvimento brasileiro**. Brasília: Ipea, 2014.

MACHADO DE ASSIS, Joaquim Maria. **Esau e Jacó**. São Paulo: Ática, 1996.

MANFRINI, Sandra. Dilma sanciona lei que limita acesso a direitos trabalhistas com dois vetos. Estadão, 15 jun. 2015. Disponível em: <<https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,dilma-sanciona-com-dois-vetos-mp-665--que-limita-acesso-ao-seguro-desemprego,1707938>>. Acesso em: 22 nov. 2018.

MELO, Juan. Dilma diz que Brasil não precisa de 'choque fiscal' para cumprir superávit. G1. Eleições 2014. Publicado em: 25 set. 2014. Disponível em: <<http://g1.globo.com/bahia/eleicoes/2014/noticia/2014/09/dilma-diz-que-brasil-nao-precisa-de-choque-fiscal-para-cumprir-superavit.html>>. Acesso em: 16 dez. 2018.

MERCADANTE, Aloizio. **México reencontra o subdesenvolvimento**. Folha de São Paulo, 22 jan. 1995.

MESQUITA, Mário. A política econômica do governo Dilma: a volta ao experimentalismo. In: CENTRO de Debates de Políticas Públicas. **Sob a luz do Sol, Uma agenda para o Brasil: A política econômica do governo Dilma: a volta do experimentalismo**. CDPP, p. 3-15, 2014.

MISES, Ludwig von. **Ação Humana**. São Paulo: Instituto Ludwig von Mises Brasil, 2010

MONTESQUIEU, Charles Louis de Secondat, Baron de la. **Do espírito das leis**. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

MOUNTIAN, André Gal. O Liberalismo Econômico e a Pobreza: raízes teóricas, estratégias de redução e limitações. In: **Encontro Nacional de Economia Política**, 23, 2018, Niterói. Anais. São Paulo, 2018.

NAZARETH, J. Manuel; GUTIEREZ, Carlos. Os modelos macroeconômicos de crescimento e o crescimento demográfico. **Análise Social**, Vol. XI 2.º, 3.º, n.º 42-43, p. 336-364, 1975.

NELSON, Richard R. Recent evolutionary theorizing about economic change. **Journal of Economic Literature**, v. 33, p. 48-90, mar. 1995.

NIEDERLE, Paulo André . Economia das Convenções: subsídios para uma sociologia das instituições econômicas. **Ensaio FEE** (Impresso), v. 34, p. 439-470, 2013.

NORTH, Douglas C. **Institutions, Institutional Change and Economic Performance**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

OCAMPO, José Antônio (org.). **Beyond reforms: structural dynamics and macroeconomic vulnerability**. Washington: Cepal/ Stanford University Press, 2005.

O GLOBO. **A trajetória de Lula: conheça história do ex-presidente, do início na vida pública como líder sindical à condenação no caso do triplex do Guarujá**. O GLOBO, 2017. Disponível em: <<https://infograficos.oglobo.globo.com/brasil/a-trajetoria-de-lula.html>>. Acesso em: 16 set. 2018.

O GLOBO. **Veja a íntegra do pronunciamento de Dilma Rousseff como presidente eleita**. O GLOBO, 2010. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/brasil/eleicoes-2010/veja-integra-do-pronunciamento-de-dilma-rousseff-como-presidente-eleita-4982545>>. Acesso em: 14 set. 2018.

ORLÉAN, André. Pour une approche cognitive des conventions économiques. **Révue Économique**, vol. 40 (2), 1989.

OREIRO, J.L; FEIJÓ, C. Desindustrialização: conceituação, causas, efeitos e o caso brasileiro. **Revista de Economia Política**, vol. 30, n. 2, 2010.

OLSON, Mancur. **The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups**. Cambridge, Mass.: Harvard University, 1971.

PASSARINHO, Nathalia. **Confirma exemplos da mudança de discurso de Dilma apontada por Lula**. G1 – O Portal de Notícias da Globo, 31 out. 2015. Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2015/10/lula-disse-que-dilma-fez-o-que-prometeu-nao-fazer-saiba-o-que-foi.html>>. Acesso em: 10 out. 2018.

PASTORE, Affonso Celso. **Déficits, câmbio e crescimento: uma tréplica**. O Estado de S. Paulo, 14 mar. 2010. Disponível em: <<https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,deficits-cambio-e-crescimento-uma-treplica,523933>>. Acesso em: 12/10/2018.

PASTORE, Affonso Celso. **Indústria, câmbio e política fiscal**. O Estado de S. Paulo, 6 maio 2012. Disponível em: <<https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,industria-cambio-e-politica-fiscal-imp-,869329>>. Acesso em: 12/10/2018.

PAULA, Luiz Fernando. Financiamento, crescimento econômico e funcionalidade do sistema financeiro: Uma abordagem pós-keynesiana. **Estudos Econômicos**, 43(2), 363-396, 2013.

\_\_\_\_\_; SARAIVA, Paula José. Novo consenso macroeconômico e regime de metas de inflação: algumas implicações para o Brasil. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, v. 36, p. 19-32, 2015.

PEIXOTO, Vítor; RENNÓ, Lúcio. Mobilidade social ascendente e voto: as eleições presidenciais de 2010 no Brasil. **Opinião Pública**, v. 17, n. 2, p. 304-332, 2011.

PEREIRA, Celina. 2017. **Medindo a governabilidade no Brasil: o presidencialismo de coalizão nos governos FHC, Lula e Dilma**. Dissertação (Mestrado) – Apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, da Universidade de Brasília, Brasília, 2017.

PÉREZ-LIÑAN, Aníbal; POLGA-HECIMOVIĆ, John. **Explaining Military Coups and Impeachments in Latin America**. Democratization, p. 1-20, 2016.

PESSALI; Huáscar; DALTO, Fabiano. **A mesoeconomia do desenvolvimento econômico: o papel das instituições**. Nova Economia, Belo Horizonte, v. 20, n. 1, p. 11-37, jan./abr. 2010.

PESSÔA, Samuel. **Determinantes do crescimento**. Folha de São Paulo, São Paulo, 18 maio 2014. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/colunas/samuelpessoa/2014/05/1456135-determinantes-do-crescimento.shtml>>. Acesso em: 18/10/2018.

PINDYCK, Robert S.; RUBINFELD, Daniel L. **Microeconomia**. 7ª ed. São Paulo: Pearson Education do Brasil, 2010.

POPKIN, Samuel. **The reasoning voter**. Chicago: Univ. Chicago Press, 1994.

POWER, Timothy. 2015. Presidencialismo de coalizão e o design institucional no Brasil: o que sabemos até agora. In: SAHTLER, A; BRAGA, R (org.), **Legislativo Pós-1988 Reflexões e Perspectivas**. Brasília: Edições Câmara, p. 15-45. 2015.

PRADO Jr., Caio. **História econômica do Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1998.

PRADO, Luiz Carlos Delorme. (2011). Fabio Erber: o economista e suas circunstâncias. **Revista de Economia Contemporânea**, vol. 15 (1), p. 198-215. PRADO, 2011.

PREBISCH, Raúl. O desenvolvimento econômico da América Latina e alguns de seus problemas principais (1949). In: BIELSCHOWSKY, R. (Org.). **Cinquenta anos de pensamento na Cepal**. Rio de Janeiro: Record; Cofecon; CEPAL, 2000.

RICARDO, David. **Princípios de Economia Política e Tributação**. São Paulo: Nova Cultural, 1996.

RODRIGUEZ, Octavio. **O Estruturalismo latino-americano**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009.

SALLUM Jr., Brasília. O Brasil sob Cardoso: neoliberalismo e desenvolvimentismo. **Tempo Social – Revista de Sociologia da USP**, v. 11 (2), 2000.

SALVADOR, Pedro Ivo Camacho Alves. O efeito crowding-out via BNDES no mercado brasileiro, no século XXI. **Revista Spacios**, vol. 38 (Nº 61), ano 2017.

SIMON, Herbert A. (1983) **Reason in Human Affairs**. Stanford: Stanford University Press.

RIBEIRO, Darcy. **O povo brasileiro: a formação e o sentido do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

SANTOS, Suzy dos; CAPPARELLI, Sérgio. Coronelismo, radiodifusão e voto: a nova face de um velho conceito. In: BRITTOS, Valério Cruz; BOLAÑO, César Ricardo Siqueira (Org.). **Rede Globo: 40 anos de poder e hegemonia**. São Paulo, v.1, p. 77-101, 2005.

SANTOS, Cláudio Hamilton Matos dos; CIEPLINSKI, André; PIMENTEL, Débora M.; BHERING, Gustavo. 2015. **Por que a elasticidade-câmbio das importações é baixa no Brasil?** Evidências a partir das desagregações das importações por categorias de uso. Texto para discussão 2046, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Rio de Janeiro, mar. 2015.

SEABRA, Luciana; DEQUECH, David. Convenções financeiras e a taxa básica de juros no Brasil: uma primeira aproximação. **Revista de Economia Política**, v. 33, n. 4, p. 599- 618, 2013.

SERRA, José. **Programa do governo José Serra: Trabalho e progresso para todos**. Ago. 2012 (PDF)

SCHUMPETER, Joseph Alois. **Teoria do desenvolvimento econômico: uma investigação sobre lucros, capital, crédito, juro e o ciclo econômico**. 3. ed. São Paulo: Nova Cultural, 1988.

SCHWARCZ, Lilia Moritz; STARLING, Heloisa Murgel. **Brasil: uma biografia**. São Paulo: Companhia das Letras, 2015.

SIEDENBERG, Dieter Rugar. Desenvolvimento: ambigüidades de um conceito difuso. In: **Desenvolvimento em questão - Revista do Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento, Gestão e Cidadania**. Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul. Ano 2, n.3(Jan/ Jun 2004). Ijuí: Editora Unijuí, 2004.



SINGER, André. **Os sentidos do Lulismo**: reforma gradual e pacto conservador. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

\_\_\_\_\_. Cutucando onças com varas curtas. O ensaio desenvolvimentista no primeiro mandato de Dilma Rousseff (2011-2014). **Novos Estudos**, v. 102, jul. 2015.

SINGER, Paul. **Uma utopia militante**: repensando o socialismo. Petrópolis: Vozes, 1998.

SOMMA Investimentos. Figura fornecida por Luiza Sampaio em palestra sobre “Política Monetária no Brasil” no Centro Socioeconômico da Universidade Federal de Santa Catarina em 21 de maio de 2018.

SOUZA, Nali de Jesus de. **Desenvolvimento econômico**. São Paulo: Atlas, 2005.

SUZIGAN, Wilson, 1986. **Indústria Brasileira**: Origem e Desenvolvimento. São Paulo: Brasiliense, 1986.

TANZI, Vito. Measuring the Sensitivity of the Federal Income Tax from Cross-Section Data. **Review of Economics and Statistics**, maio 1969.

TELES, Giovana. “**Ganhamos eleição com um discurso e tivemos que mudar**”, afirma **Lula**. G1 – O Portal de Notícias da Globo. Jornal da Globo, 29 out. 2015. Disponível em: <<http://g1.globo.com/jornal-da-globo/noticia/2015/10/ganhamos-eleicao-com-um-discurso-e-tivemos-que-mudar-afirma-lula.html>>. Acesso em: 21 nov. 2018.

VELLOSO, Raul; MATTOS, César Mattos; MENDES, Marcos; FREITAS, Paulo Springer. **Infraestrutura: os caminhos para sair do buraco**. Rio de Janeiro: INAE, 2012.

WILKINSON, John. A contribuição da teoria francesa das convenções. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 20, n. 2, p. 171-185, 1999.

WILLIAMSON, John. Democracy and the “Washington Consensus”. **World Development**, v. 21, no. 8, p. 1329-36, 1993.

WILLIAMSON, Oliver. Eaton. Comparative Economic Organization: The analysis of discrete structural alternatives. **Administrative Science Quarterly**, v. 36, p. 269-296, 1991.