

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

CARLA SCARIOT ARGENTA

**AS CONVENÇÕES DE DESENVOLVIMENTO DOS GOVERNOS LULA E FHC:
SEMELHANÇAS, CONTINUIDADES E DESCONTINUIDADES**

Florianópolis, 2017

CARLA SCARIOT ARGENTA

**AS CONVENÇÕES DE DESENVOLVIMENTO DOS GOVERNOS LULA E FHC:
SEMELHANÇAS, CONTINUIDADES E DESCONTINUIDADES**

Monografia submetida ao curso de Ciências
Econômicas da Universidade Federal de Santa
Catarina, como requisito obrigatório para a
obtenção do grau de Bacharelado.

Orientador: Prof. Dr. Daniel Vasconcelos

Florianópolis, 2017

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CURSO DE GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS ECONÔMICAS

A Banca Examinadora resolveu atribuir a nota _8,5_ à aluna Carla Scariot Argenta na disciplina CNM 5420 – Monografia, pela apresentação deste trabalho.

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Daniel Vasconcelos (orientador)

Profa. Dra. Brena Paula Magno Fernandez

Prof. Dr. Fabio Padua dos Santos

AGRADECIMENTOS

Sou extremamente grata aos meus amigos, que ajudaram a tornar esta caminhada acadêmica mais leve, especialmente à Vanessa, minha companhia diária durante o último ano da graduação e por quem eu tenho um carinho enorme.

Agradeço àqueles que conheci no meio acadêmico e contribuíram para a minha formação profissional. Algumas destas pessoas guardam o dom da docência e despertaram em mim a vontade de estudar economia. Não à toa, escolhi uma delas para me orientar nesta jornada final. Daniel, você é um exemplo de profissional e ser humano. Obrigada pelos ensinamentos.

À Izabel, que foi essencial na construção deste trabalho e me ajudou a entender os atalhos de uma produção acadêmica. Muito, muito obrigada.

E claro, à minha família, composta por duas mulheres incríveis. Mãe, a tua força é admirável e o teu cuidado foi de uma sensibilidade ímpar. Você é o meu maior exemplo. Obrigada por todos os ensinamentos, por todo o apoio e por toda a compreensão. Te amo. Paula, minha irmã que é tão diferente e tão igual à mim, você é meu ponto de equilíbrio, a primeira pessoa para quem eu corro quando algo não anda bem. Obrigada por serem a minha família, obrigada por quererem ser a minha família.

Por último, agradeço ao meu pai, que me deu esta família incrível e infelizmente não está mais conosco há 22 anos. A tua falta é enorme, mas eu sinto que carrego um pouquinho de ti dentro de mim, talvez o amor pela economia seja uma herança.

“O desafio que se coloca à presente geração é duplo: o de reformar as estruturas anacrônicas que pesam sobre a sociedade e comprometem sua estabilidade, e o de resistir às forças que operam no sentido de desarticulação do nosso sistema econômico, ameaçando a unidade nacional.”
(Celso Furtado)

RESUMO

O presente estudo tem como objetivo analisar o processo de ascensão e declínio das convenções de desenvolvimento institucionalista restrita e neodesenvolvimentista, criadas pelo economista brasileiro Fábio Erber, bem como as semelhanças e diferenças que existem entre elas. Trata-se de uma pesquisa qualitativa, que analisa a história recente da economia brasileira. O período analisado compreende os governos FHC e Lula, e como as políticas de ambos os governos, fundamentadas em diferentes teorias econômicas, foram inseridas na jovem democracia brasileira. Para tanto, a pesquisa expõe a trajetória da vida pessoal e política de FHC e Lula e elege as variáveis relevantes para reforçar ou enfraquecer uma convenção genérica. A análise da economia real ocorre paralelamente à análise das convenções de desenvolvimento institucionalista restrita e neodesenvolvimentista.

Palavras-chave: Convenções de desenvolvimento, políticas econômicas, FHC, Lula,

ABSTRACT

The present study aims to analyze the process of ascension and decline of the restricted institutionalist conventions and the neo-developmentalism conventions, created by the Brazilian economist Fábio Erber, as well as the similarities and differences that exist between them. This work is a qualitative research that analyzes the recent history of the Brazilian economy. The period analyzed in this study includes the governments of FHC and Lula, and how the policies of both governments, based on different economic theories, were inserted in the young Brazilian democracy. Regarding this, the research exposes the trajectory of the personal and political life of FHC and Lula and selects the relevant variables to reinforce or weaken a generic convention. The analysis of the real economy is carried out in parallel to the analysis of the restricted institutionalist conventions and the neo-developmentalism conventions.

Keywords: Development conventions, economic policies, FHC, Lula.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Taxa de juros nominal e inflação acumulada em doze meses (1995-2010).....	53
Figura 2: Evolução do PIB e taxa básica de j́uros (1995-2010)	56
Figura 3: Taxa de ocupaç~o da economia brasileira (1991-2001).....	58
Figura 4: Taxa de ocupaç~o da economia brasileira (2002-2010).....	59

LISTA DE ABREVIATURAS

BACEN	Banco Central do Brasil
CIR	Convenção Institucionalista Restrita
CND	Convenção Neo-desenvolvimentista
FHC	Fernando Henrique Cardoso
IPCA	Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
NCM	Novo Consenso Macroeconômico
PIB	Produto Interno Bruto
PMO	Política Monetária Ótima
RMI	Regime de Metas para Inflação

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	11
1.1	TEMA E PROBLEMA DE PESQUISA	11
1.1	OBJETIVOS	12
1.2.1	Objetivo Geral	12
1.2.2	Objetivos Específicos	12
1.3	JUSTIFICATIVA	13
1.4	METODOLOGIA	13
2	REFERENCIAL TEÓRICO: CONVENÇÕES DE DESENVOLVIMENTO, CONSENSO DE WASHINGTON E O CONTEXTO BRASILEIRO	15
2.1	AS CONVENÇÕES DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E O CONSENSO DE WASHINGTON	15
2.2	O CONSENSO DE WASHIGTON	17
2.2.1	O Consenso de Washington – A Reunião	19
2.2.2	Disciplina Fiscal	21
2.2.3	Priorização dos Gastos Públicos	21
2.2.4	Reforma Tributária	22
2.2.5	Taxa de Juros	22
2.2.6	Taxa de Câmbio	23
2.2.7	Política Comercial	23
2.2.8	Investimento Externo Direto (IED)	24
2.2.9	Privatizações	25
2.2.10	Desregulamentação	25
2.2.11	Direitos de Propriedade	26
2.2.12	Síntese e Avaliação Crítica	26
2.3	POLÍTICA MONETÁRIA ÓTIMA	27
2.4	O SOCIAL DESENVOLVIMENTISMO COMO ALTERNATIVA AO CONSENSO DE WASHINGTON	30
3.	OS GOVERNOS FERNANDO HENRIQUE CARDOSO E LUÍS INÁCIO LULA DA SILVA: CONVENÇÕES DE DESENVOLVIMENTO DOS GOVERNOS FHC E LULA: SEMELHANÇAS, CONTINUIDADES E DESCONTINUIDADES	34
3.1	FERNANDO HENRIQUE CARDOSO (FHC).	34
3.1.1	O Regime de Metas para a Inflação (RMI)	36
3.1.2	A Política de Superávit Primário	38
3.1.3	O Cambio Flutuante	40

3.2	LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA (LULA).....	42
3.2.1	O Primeiro Mandato de Lula	45
3.2.2	O Segundo Mandato de Lula.....	48
3.3	ANÁLISES DO DESEMPENHO DA ECONOMIA DOS DOIS GOVERNOS E CONVENÇÕES DE DESENVOLVIMENTO: UMA AVALIAÇÃO DE INDICADORES SÍNTESE - INFLAÇÃO, EVOLUÇÃO DO PIB E DESEMPREGO.	51
4.	CONCLUSÃO.....	61
	REFERÊNCIAS	64

1 INTRODUÇÃO

1.1 TEMA E PROBLEMA DE PESQUISA

A teoria econômica, que alicerça as políticas dos governos, é bem polida e encontra respostas para todos os problemas na boca de seus mentores. Apesar disto, no mundo real, é comum vermos que de tempos em tempos, elas declinam, enquanto outro conjunto de políticas ascende. Geralmente, as novas políticas estão calcadas em uma teoria alternativa, que enxerga os mesmos problemas sob óticas distintas, e se impõe em detrimento do modelo anterior.

No Brasil, durante a década de 1990, houve a ascensão do liberalismo econômico, com a teoria neoclássica norteando as políticas de governo. Este fenômeno provocou a retirada do Estado de algumas esferas da economia e modificou suas atribuições. Por mais de dez anos, os sucessivos governos deram sequência a este projeto, cada um à sua maneira, mas o cerne teórico das políticas mantinha-se o mesmo. Foi assim durante o governo de Fernando Collor, Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso.

Todavia, em 2002, a sucessão de FHC por Lula rompeu com a sequência de presidentes que defendiam a manutenção das políticas liberais. A história política do ex-sindicalista destoava completamente das de seus antecessores e fazia de Lula o principal representante da oposição. Enquanto os presidentes da década de 90 advogavam o liberalismo econômico e a redução do Estado, a imagem de Lula era associada às políticas sociais e a um Estado assistencialista.

Os primeiros anos do governo Lula decepcionaram seus eleitores. Embora todos soubessem que o novo presidente discordava das ações de seus predecessores, as medidas em prol do mercado e baseadas na austeridade fiscal foram reforçadas. Foi apenas com a proximidade das eleições de 2006 que o ex-sindicalista conseguiu mudar o tom das políticas econômicas.

Esta série de acontecimentos no terreno político e econômico implicou, em certa medida, na ascensão de um projeto de sociedade baseado em princípios econômicos distintos daqueles que vigoravam até o momento. Assim, pudemos perceber o processo descrito no

primeiro parágrafo deste capítulo. Embora saibamos que houve uma reviravolta política e econômica, ainda é uma incógnita o modo como isto aconteceu.

Em 2011, Fábio Erber utilizou um instrumento incomum para descortinar este processo. Trata-se das Convenções de desenvolvimento. De acordo com a definição do autor, as convenções de desenvolvimento oferecem um conjunto de políticas cujo objetivo é provocar uma transformação estrutural na sociedade, com vista a resolver os problemas atuais, que tiveram suas raízes criadas no passado. (ERBER, 2011).

Tendo em vista a guinada no cenário político entre as décadas de 1990 e 2000, e as implicações econômicas que derivam dela, tem-se a problemática desta pesquisa: como o conjunto de políticas levados a cabo por FHC e Lula, criados sobre os pilares de teorias econômicas distintas, ascenderam e declinaram dentro da jovem democracia brasileira?

1.1 OBJETIVOS

1.2.1 Objetivo Geral

Este trabalho tem como objetivo geral apresentar a trajetória das políticas neoclássicas e social-desenvolvimentistas levadas a cabo por FHC e Lula, à luz da ótica das convenções de desenvolvimento. Utilizando este instrumento, tem-se o intuito de promover a compreensão do processo de substituição de um conjunto de políticas econômicas, que representam um ideal de sociedade.

1.2.2 Objetivos Específicos

- a) Apresentar a estrutura de uma convenção genérica e o modo como ela ganha e perde força dentro de uma sociedade democrática;
- b) Caracterizar as convenções Institucionalista Restrita (CIR) e Neo-desenvolvimentista (CND);
- c) Eleger as variáveis chaves para avaliar o sucesso e o fracasso de uma convenção de desenvolvimento.
- d) Identificar os motivos que permitem a CIR e a CND coexistirem.

1.3 JUSTIFICATIVA

A ascensão e declínio de um conjunto de políticas econômicas nas sociedades democráticas é resultado de experiências de conflitos sociais. Apesar dos teóricos e formuladores de políticas sempre julgarem ter as respostas certas para todos os problemas, a teoria hegemônica, que sustenta as políticas do governo, entra em descrédito e dá lugar a outra.

Neste sentido, é importante estudarmos como se dá este processo de transformação e os motivos que o levam a acontecer, porque uma mudança nas políticas econômicas transforma as instituições e muda as regras do jogo da sociedade. Este fenômeno tem impacto direto na vida das pessoas.

Esta pesquisa contribui para identificar o que aconteceu entre as décadas de 1990 e 2000 que possibilitou a ocorrência deste evento no Brasil. Além disto, oferece um instrumento alternativo para avaliar o sucesso e o fracasso de uma política econômica, que aborda as medidas do governo sob uma ótica que os economistas não costumam observar.

1.4 METODOLOGIA

Esta pesquisa discorre sobre a ascensão e o declínio das políticas econômicas levadas a cabo por FHC e Lula, compreendendo as décadas de 1990 e 2000. Trata-se, portanto, de uma abordagem histórica. Segundo Lakatos e Marconi, este tipo de pesquisa “preenche um vazio dos fatos e acontecimentos [...] que assegura a percepção da continuidade e do entrelaçamento dos fenômenos” (1991, p.106). Ainda que o período estudado seja o passado recente, a abordagem histórica é imprescindível para entender o que motivou a criação e implantação das políticas do modo como foi feito.

As informações serão coletadas a partir dos programas de governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) e Luiz Inácio Lula da Silva (Lula), da ampla bibliografia nacional e internacional, que aborda este período da história brasileira e a ascensão do liberalismo econômico no mundo ocidental. Também será utilizada a literatura econômica clássica e relatórios desenvolvidos por instituições nacionais, como o Banco Central do Brasil, Ipea, entre outros, e por organismos internacionais, como o Banco Mundial.

Recorrer-se-á a autores de diferentes escolas econômicas com o intuito de esclarecer os ideais teóricos por trás da formatação das políticas econômicas brasileiras em cada período. Contribuições de outras áreas do conhecimento, como sociologia e ciências políticas também serão consideradas sempre que se fizer necessário.

Metodologicamente, esta pesquisa é classificada como qualitativa, pois se concentra na descrição e análise do período estudado, com a finalidade de descortinar o processo de substituição de políticas econômicas.

A ciência econômica está inserida no amplo universo das ciências sociais. De acordo com Minayo, em pesquisas desta área, “a relação entre o pesquisador e o seu campo de estudo se estabelecem definitivamente. A visão de mundo está implicada em todo o processo de conhecimento, desde a concepção do objeto, aos resultados do trabalho e à sua aplicação” (2001, p. 14). Assim sendo, torna-se inviável a omissão da opinião do pesquisador na concepção dos resultados obtidos, uma vez que ele faz parte no universo estudado, e, é também, objeto de estudo.

Esta pesquisa está organizada em cinco capítulos. O primeiro aborda o tema de forma introdutória, para informar o leitor sobre o problema que motivou esta pesquisa, os objetivos que se pretende alcançar ao findar o estudo e a metodologia utilizada. O segundo capítulo trata da teoria econômica propriamente dita, das recomendações políticas internacionais para o Brasil, além da estrutura do instrumento que será utilizado para a análise posterior. O terceiro capítulo é destinado a descrever o perfil dos presidentes FHC e Lula, a expor as políticas levadas a cabo por cada governo e a analisar os mandatos de ambos os presidentes sob a ótica das convenções de desenvolvimento. O último capítulo destina-se a comentar brevemente as descobertas desta pesquisa.

2 REFERENCIAL TEÓRICO: CONVENÇÕES DE DESENVOLVIMENTO, CONSENSO DE WASHINGTON E O CONTEXTO BRASILEIRO

2.1 AS CONVENÇÕES DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E O CONSENSO DE WASHINGTON

A abordagem econômica sob a ótica das convenções compreende uma maneira alternativa de enxergar a economia. A partir dela, pode-se verificar como se dá o processo de ascensão e declínio de um projeto de desenvolvimento perante a sociedade em geral e perante os grupos que possuem interesses conflitantes em particular.

Fábio Erber, em seu trabalho publicado em 2011, intitulado “As convenções de desenvolvimento no governo Lula”, se apropriou desta abordagem para demonstrar como procederam as mudanças de convenções entre 2002 e 2010. Para tanto, parte do princípio de que a economia é “ontologicamente política”, e como tal “um de seus propósitos é contribuir para as discussões dos interesses econômicos que estão subjacentes às teorias sobre os objetivos e procedimentos recomendados para o desenvolvimento”. (ERBER, 2011, p. 32).

A definição padrão de convenção, segundo Orléan (2004), tem origem na obra do filósofo David Lewis, mas sofreu algumas modificações quando os economistas se apropriaram dela, e passaram a utilizá-la com vista a entender como se dá o processo de substituição de um modelo econômico-social por outro.

De acordo com Orléan (2004), se estabelece a existência de uma convenção quando, sendo P a população, e R o comportamento da mesma, as seguintes regras são obedecidas:

- 1) Todos os membros de P compartilham de R;
- 2) Cada membro de P acredita que os demais membros também agem conforme R;
- 3) os membros de P adotam R em razão dos pontos 1 e 2.

A definição de convenção descrita acima é genérica e reproduz o comportamento social de modo abrangente. Quando tratamos de problemas de desenvolvimento e econômico, é fundamental levarmos em conta esta contribuição. Todavia, cabe analisarmos mais de perto como elas ganham corpo e são formalmente e informalmente inseridas na sociedade.

Erber sintetiza as convenções de desenvolvimento da seguinte forma:

Uma convenção de desenvolvimento [...] trata das transformações estruturais que devem ser introduzidas na sociedade, estabelecendo o que há de “errado” no presente, fruto do passado, qual o futuro desejável, quais estruturas devem ser mudadas e as agendas de mudança, positiva e negativa. (ERBER, 2011, p. 33).

As agendas positivas e negativas definem quais são os entraves ao desenvolvimento e atribuem um peso a cada um deles, oferecem as soluções plausíveis, bem como o que não deve ser feito, designam as organizações responsáveis e prosseguem neste sentido, colocando em curso as transformações que julgam ser imprescindíveis.

A percepção do problema social por parte da população, que sustenta as agendas positivas e negativas, é de natureza informal. Schon (1988) se refere a estas regras como metáforas de conhecimento e aceitação geral. De acordo com as contribuições de Erber (2011), por outro lado, formalmente constituídas, temos as instituições¹, cujo papel é coordenar os indivíduos e prover a sociedade de meios que possibilitem vislumbrar o horizonte menos nebuloso, ou seja, estabelecendo as regras do jogo.

Quanto à estrutura de uma convenção de desenvolvimento, Erber adverte que é constituída por um núcleo duro e um cinturão protetor², compostos por conhecimentos tácitos e codificados³, e possui a capacidade de identificar problemas econômicos e apontar soluções. O núcleo duro é “de natureza axiomática, que organiza o conhecimento” (ERBER, 2011, p. 34), e, portanto, tem como características a rigidez e a imutabilidade. O cinturão protetor é maleável, capaz de se adaptar as condições locais sempre respeitando as determinações do núcleo duro. É ele quem operacionaliza o conhecimento.

¹ Douglass North notabilizou-se por tratar do papel das instituições no desempenho econômico, havendo inclusive recebido o Memorial Nobel por sua pesquisa nessa área. É autor de 8 livros e mais de 50 artigos que versam sobre economia. Sua pesquisa mais recente focaliza a formação de instituições políticas e econômicas e as consequências dessas instituições na performance econômica através dos tempos. Seus artigos podem ser encontrados em < <https://www.institutoliberal.org.br/biblioteca/galeria-de-autores/douglass-north/>> Acesso em 17 de abril de 2017. Também outros pesquisadores compõem o amplo espectro de pesquisadores em tonro da Economia institucionalista, cujo escopo vai de Thorstein Veblen a Geoffrey Hodgson. No Brasil, Bresser-Pereira tratou das reformas institucionais brasileiras de 1995. Foi Ministro da Fazenda do Brasil em (1987), Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado (1995-1998), Ministro da Ciência e Tecnologia (1999). Sua bibliografia completa pode ser acessada em seu site pessoal < <http://www.bresserpereira.org.br/index.asp>> Acesso em 17 de abril de 2017.

² A terminologia utilizada por Erber foi tomada de empréstimo de Imre Lakatos (1971), desenvolvida originalmente para distinguir as hipóteses positivas fundamentais das hipóteses acessórias.

³ O conhecimento tácito é adquirido por meio das experiências cotidianas. As crenças, os valores, os julgamentos pessoais fazem parte da construção deste conhecimento. O conhecimento codificado é adquirido por meio da educação formal.

Por fim, é através da reputação adquirida com as empreitadas anteriores que uma convenção ganha ou perde o apoio da população. “Assim, surgem problemas distintos daqueles que a convenção identificou como prioritários e que demandam soluções não compatíveis com o núcleo duro da convenção, esta entra em crise e tende a ser substituída por outra”. (ERBER, 2011, p. 35). Portanto, de um lado, a legitimidade de uma convenção está condicionada a fé que a população deposita em sua capacidade de apresentar resultados em consonância com as expectativas criadas, e, por outro, a sua força é determinada pelo tamanho da população que compartilha do mesmo comportamento e pelo poder político e econômico de seus membros.

Uma das principais contribuições do autor reside no sucesso em mostrar que por trás dos projetos que são “vendidos” à população como promotores do “bem comum” está, na verdade, “a distribuição de um poder econômico e político prevalecente na sociedade, num determinado período”. (ERBER, 2011, p. 36). A abordagem econômica sob a ótica das convenções torna impossível desassociar a política da economia. Por este motivo, Modenesi (2013, p.1)⁴, o caracteriza como um “teórico das ideias de desenvolvimento”, que se aproxima de um “cientista social”.

Com vista a analisar as políticas macroeconômicas a partir da perspectiva de Erber, as próximas páginas tratarão de abordar as recomendações de cada convenção de desenvolvimento que protagonizaram o período estudado em momentos distintos, bem como de esclarecer as concepções de sociedade que compõem o núcleo duro de cada convenção. Há alguns pontos em comum e grandes divergências entre elas. Para entender como a primeira convenção norteou as políticas de FHC é preciso voltar um pouco no tempo, fazendo referência primeiramente ao chamado “Consenso de Washington” em política econômica.

2.2 O CONSENSO DE WASHIGTON

Em 1989, reuniram-se em Washington membros do governo dos Estados Unidos e dos principais organismos financeiros internacionais com a intenção de avaliar as políticas

⁴ André de Melo Modenesi, professor do Instituto de Economia da UFRJ, foi colega e estudioso das contribuições de Erber acerca das convenções de desenvolvimento.

neoliberais que vinham sendo implantadas nos países da América Latina. Todavia, o plano de fundo deste encontro emblemático foi construído sobre acontecimentos históricos dos anos conturbados que o antecederam.

Com o fim do pacto de Bretton-Woods, na década de 1970, as políticas de cunho keynesiano⁵, que deram o contorno a reconstrução econômica mundial no pós-guerra, perderam espaço para as ideias liberais. Foi durante o governo ditatorial de Augusto Pinochet, no Chile, que o liberalismo econômico reapareceu, inspirado em recomendações de política econômica de Milton Friedman, mas a corrente ganhou força de fato com a adesão de Margaret Thatcher, na Inglaterra, e Ronald Reagan, nos Estados Unidos ao ideário de estado mínimo e mercados autorregulados.

O Brasil tardou a promover reformas com esse enfoque. Enquanto no mundo ocidental a ortodoxia ganhava nova formulação, baseada nos princípios liberais de Hayek e Friedman, o governo nacional promovia o II PND. Foi somente após cerca de uma década e meia que se começou a reestruturar a economia brasileira com base em preceitos neoclássicos.

No que diz respeito às relações entre o Brasil e os países de centro, a crise da dívida externa foi determinante para redefinir as políticas econômicas nacionais, que passariam a ser norteadas pelas ideias liberais. Os aportes monetários e as condições de renegociação da dívida estavam condicionados ao estabelecimento de certas “mudanças estruturais”, uma vez que os emprestadores creditavam ao modelo desenvolvimentista latino-americano a responsabilidade pela situação delicada dos países da região. De acordo com Bresser-Pereira:

A crise dos anos 1980 não foi apenas a crise do nacional-desenvolvimentismo, mas foi também a crise da política de crescimento com poupança externa e, portanto, com endividamento externo, mas foi entendida pela ortodoxia convencional como resultado exclusivo do caráter “intrinsecamente equivocado” do nacional desenvolvimentismo. (BRESSER-PEREIRA, 2007, p. 81).

No que concerne ao cenário doméstico da segunda metade da década de 80, dois conjuntos de acontecimentos históricos definiram a abertura de um novo capítulo na história do Brasil. O primeiro, o retorno dos governos civis ao poder, pondo fim a mais de duas décadas de ditadura militar, que possibilitou a promulgação de uma nova Constituição Federal, promulgada em 1988, de cunho social e que redefiniria as atribuições do Estado, de

⁵As políticas de cunho Keynesiano nortearam ou ajudaram a dar justificativa teórica ao New Deal norte americano e à expansão do Estado de bem-estar social (no contexto europeu, na América do Norte e Japão, principalmente). Em ambos os contextos, o Estado passava a assumir papel fundamental na recuperação econômica e promoção de bem estar social com políticas voltadas para a manutenção do pleno emprego.

modo a acomodar as demandas reprimidas durante o período ditatorial por um lado e a estabelecer limites mais rígidos, capazes de inviabilizar as manobras das autoridades econômicas por outro. O segundo, com implicações econômicas imediatas e significativas sobre a dinâmica da economia brasileira e forte impacto sobre o volume de divisas do país⁶, as sucessivas tentativas de combate à inflação, que contavam com a implantação de três planos de estabilização monetária: o Plano Cruzado, em 1986; o Plano Bresser, em 1987; e o Plano Verão, em 1989. A redemocratização do país não lograra sucesso econômico ainda na retomada do crescimento e no combate à inflação.

Foi neste contexto que as ideias liberais passaram a nortear as políticas macroeconômicas brasileiras. Por meio de forças externas, quando a enferma economia nacional carecia de ajuda, somente os países de centro e os organismos internacionais (sob sua influência) poderiam oferecer o devido apoio. Esta situação lhes conferiu poder sobre decisões internas e impôs limites à soberania do Estado⁷. Caminhando na direção contrária às recomendações internacionais propositoras do encolhimento da máquina pública estava o povo brasileiro, que havia tido seus direitos sufocados ao longo do período ditatorial e expressava seus anseios numa das constituições federais mais extensas e rígidas do globo⁸.

A situação incômoda que englobava o Brasil e os demais países da América Latina fez com que membros do governo dos EUA, acadêmicos e pesquisadores de “think tanks”, organismos internacionais e representantes de governos dos países em desenvolvimento promovessem um encontro com vistas a analisar o cenário econômico destas nações. Ao findar a reunião, os participantes sintetizaram as ideias num documento síntese do encontro. Deu-se o nome de Consenso de Washington às recomendações que ali foram debatidas e sintetizadas.

2.2.1 O Consenso de Washington – A Reunião

O encontro contou com a presença de representantes do FMI, Banco Mundial, BID e governo norte-americano. Também estavam presentes alguns representantes dos países latino-

⁶ Os três planos de estabilização monetária, implantados entre 1985 e 1989, possuíam uma característica em comum: o congelamento de preços e câmbio atrelado ao dólar. Esta medida implicava na perda de reservas, uma vez que o Estado precisava manter os preços nos níveis estabelecidos.

⁷ Fernando Cardim de Carvalho (2004) e Krugam (1999) tratam das atribuições do FMI e da evolução do Fundo desde a sua criação.

⁸ Bresser-Pereira (2007) trata das preocupações sociais levadas em conta na criação da Constituição Federal de 88.

americanos com a finalidade de relatar a situação das nações alvo do encontro, que vinham progredindo com as reformas de cunho liberal, prescritas pelos organismos internacionais. Segundo Batista (1994, p. 6), “Não se tratou, no Consenso de Washington, de formulações novas, mas simplesmente de registrar, com aprovação, o grau de efetivação das políticas já recomendadas, em diferentes momentos, por diferentes agências”.

Acreditava-se que as políticas sintetizadas naquele encontro, não à toa consenso entre os membros, trariam condições de estabilidade e crescimento sustentado as debilitadas economias latino-americanas. As políticas ortodoxas, e somente as políticas ortodoxas, dariam fim à situação que se arrastava impedindo a reestruturação destas nações. Foi neste contexto que o receituário ganhou forma. Segundo Batista (1994), as propostas convergem para dois objetivos básicos: redução do Estado e corrosão do conceito de nação, e ampla abertura comercial e de contas correntes, permitindo a importação de bens e serviços (fim de políticas de substituição de importações) e a entrada de capitais externos (investimento externo direto, mas, e principalmente, capitais de risco).

Williamson (2002), um dos principais porta-vozes acadêmicos daquele consenso, lembra que a motivação do encontro ia para além da preocupação com a saúde econômica dos países latinos. O zelo dos envolvidos trazia consigo o interesse em saber se os serviços da dívida seriam honrados, e, mais do que isto, havia pretensões estratégicas e comerciais por parte Estados Unidos, que dependiam da aceitação de uma conduta neoliberal dos países tomadores de empréstimos, a fim de impulsionar a economia norte-americana na medida em que os países emergentes ampliavam as dimensões de mercado:

Political [Consensus] of Washington is also, of course, concerned about the strategic and commercial interests of the United States, but the general belief is that these are best furthered by prosperity in the Latin countries. The most obvious possible exception to this perceived harmony of interests concerns the US national interest in continued receipt of debt service from Latin America. (WILLIAMSON, 2002 p. 2)

Ao findar as discussões, ficaram estabelecidos dez tópicos que deveriam ser respeitados para se ter uma economia saudável e com condições de crescimento. Williamson atenta para o fato de que as recomendações tratam de instrumentos de política e não de objetivos e resultados. Passemos e elas:

2.2.2 Disciplina Fiscal

Por trás da disciplina fiscal estaria implicitamente a negação do princípio da demanda efetiva. Existe a crença, entre os economistas neoclássicos, de que os déficits governamentais realizados com a intenção de impulsionar a economia não se contrapõem ao ciclo econômico.

Hermann (1999) explica quais seriam os três efeitos derivados dos gastos fiscais que, segundo a ortodoxia econômica, seriam suficientes para abandonar as políticas keynesianas. São eles: efeito *crowding out*, inflação e expectativas inflacionárias.

Efeito *crowding* é o nome que se dá ao aumento dos juros, provocado pelos déficits públicos, que expurga da economia os gastos privados em investimentos na medida em que concorre com eles. Este é considerado o principal responsável pela ineficácia dos déficits fiscais como instrumento de política anticíclica. Outra consequência maléfica é a inflação derivada do aumento de demanda. As expectativas inflacionárias são fruto da própria inflação. Acredita-se que os agentes são racionais⁹ e possuem a capacidade de assimilar e projetar a inflação passada para o momento subsequente.

Há, ainda, um ponto que deve ser salientado. Às vésperas de eleições o candidato de situação pode lançar mão de gastos abusivos para ganhar a aprovação dos eleitores. É preciso desenvolver mecanismos que evitem ações neste sentido. O controle de déficits fiscais iria ao encontro desta iniciativa.

2.2.3 Priorização dos Gastos Públicos

Os gastos públicos são normais no funcionamento de qualquer governo. A existência do Estado e do conjunto de instituições que o representam, por si só, impõe algum nível de ônus sobre a população. O mais liberal dos governos, por mais que promova reformas pró-mercado, gera algum tipo de gasto público. A ênfase, portanto, não é na anulação de quaisquer gastos públicos, mas em sua minimização.

⁹ A principal contribuição dos novo-clássicos diz respeito ao modo como os indivíduos formam suas expectativas. Nela, os agentes levam em conta três critérios que evitam que os erros cometidos no passado se repitam: os indivíduos maximizam toda a informação disponível para formar as expectativas, reformulam as expectativas evitando erros sistemáticos, e, todo e qualquer agente possui a capacidade de compreender a verdadeira forma de operação da economia.

Segundo Williamson (2002), o Consenso de Washington estabeleceria uma ordem de prioridades para estes gastos. A saúde e a educação possuem características que justificam os aportes públicos na medida em que tendem a ajudar os desfavorecidos e representam investimento em capital humano. Por outro lado, aqueles que respondem por subsídios devem ser suprimidos. Muitas vezes, gastos com esta característica demonstram a força de grupos de interesses, poderosos a ponto de corromper os legisladores públicos e receber regalias em forma de subsídios, enquanto a população arca com o ônus desnecessário.

2.2.4 Reforma Tributária

Sob a ótica neoliberal, a elevação da carga tributária deve ser a última alternativa de um governo. Sempre que for necessário realizar algum tipo de ajuste sobre a receita disponível é preferível que se faça o corte de gastos. Sobre a estrutura básica da arrecadação tributária, Williamson descreve *“The principle is that the tax base should be broad and marginal tax rates should be moderate”* (2002, p. 4)

A curva de Laffer, popularizada na década de 70, é uma contribuição simples e significativa para a teoria da tributação, que está por trás da aversão ao aumento da alíquota de impostos expressa no Consenso de Washington. Giambiagi e Além (2001) sintetizam a construção teórica sob dois pontos: 1) com a alíquota tributária nula, obviamente a receita é nula; 2) com a alíquota de 100%, a receita também é nula, pois não há motivação para trabalhar se o governo se apropria de toda a renda. Dessa forma, há um nível de alíquota que maximiza a receita. Caso a taxa ultrapasse este nível, verifica-se o desestímulo as atividades formais e perda de arrecadação.

2.2.5 Taxa de Juros

Segundo Williamson (2002), foi consenso em Washington que a taxa de juros deve obedecer a dois critérios gerais. O primeiro, a sua determinação deve se dar via mercado, de modo a evitar o racionamento de crédito por parte dos burocratas e a consequente má alocação de recursos definida por critérios arbitrários. O segundo, as taxas de juros devem ser positivas. Este mecanismo evita a fuga de capitais e gera poupança.

O montante de poupança interna é insuficiente para promover investimentos nos níveis desejados em países periféricos. A taxa de juros positiva se torna um chamariz para a poupança externa e evita que a poupança nacional migre para outros lugares. Todavia, não é apenas com base na taxa de juros que a poupança externa procura os países periféricos. A taxa de câmbio também é considerada para a tomada de decisão. Isto nos leva ao próximo tópico.

2.2.6 Taxa de Câmbio

Para a taxa de câmbio vale a mesma orientação que para a taxa de juros: ela deve ser definida pelo mercado. Todavia, fez-se uma consideração importante em virtude da relevância que a taxa de câmbio possui sobre o mercado de bens.

A regra a ser seguida é possuir uma taxa de câmbio competitiva. Para tanto, a determinação pode ser em consonância com objetivos macroeconômicos, embora seja preferível que sua determinação se dê via mercado. Nas palavras de Williamson, para os economistas presentes no encontro de 1989, *“the dominant view is that achieving a ‘competitive’ exchange rate is more important than how the rate is determined”* (2002 p. 5). Neste contexto, a liberalização do fluxo de capitais deve ser o objetivo principal das economias latino-americanas, uma vez que o nível de poupança interna é baixo e a carência de capital significativa, situação que por vezes inviabiliza o investimento doméstico.

2.2.7 Política Comercial

A política comercial é fundamentada no princípio do livre comércio, com a concorrência orientando a produção. Isto significa que a política deve ser voltada para os mercados mundiais, de modo a inserir os países latinos no comércio internacional. É indispensável promover a abertura em detrimento das políticas de substituição de importações, pois esta é a via de acesso a insumos com preços competitivos, que torna viável ao país produzir para exportar.

Segundo Williamson (2002), o Consenso de Washington fez algumas considerações sobre a indústria nascente em virtude do papel importante que ela desempenha na diversificação produtiva de uma nação. Quanto à indústria nascente, é permitido certo grau de

proteção, mas deve ser por meio de tarifas moderadas, de modo a minimizar as distorções e evitar a corrupção, e por tempo limitado.

De acordo com o pensamento liberal, a intervenção estatal por meio do planejamento central, que busca promover a indústria e interferir nas relações comerciais, causa distorções nos mercados e coloca em xeque a liberdade individual. Hayek menciona que conciliar o planejamento com a concorrência provoca “uma espécie de organização sindicalista e ‘corporativista, na qual a concorrência é mais ou menos suprimida, mas o planejamento fica nas mãos de monopólios independentes, controlados por cada setor da economia”. (2010 p. 61) E prossegue “embora a concorrência consiga suportar certo grau de controle governamental, ela não pode ser harmonizada em qualquer escala com o planejamento central sem que deixe de operar como guia eficaz da produção”. (2010 p. 62). Essa perspectiva anti-planejamento é parte dos fundamentos da visão do Consenso sobre concorrência.

2.2.8 Investimento Externo Direto (IED)

O investimento externo direto (IED) responde pelo fluxo de capitais internacionais que se estabelecem em um país quando ocorre, por exemplo, a instalação de uma filial de uma empresa de origem estrangeira. Para Krugman “A característica distintiva do investimento estrangeiro direto é que ele não envolve só uma transferência dos recursos, mas também a aquisição do controle. Isto é, a filial não tem apenas obrigação financeira com a empresa matriz; ela é parte da mesma estrutura organizacional”. (1999, p. 172).

A principal motivação para criar restrições a esta categoria de investimentos é o nacionalismo econômico. O Consenso de Washington, com base teórica neoliberal, advogava a promoção da abertura dos mercados de produtos e serviços, e atração do IED.

O IED pode ser fonte de capital, contribuir para as exportações, criar habilidades e produzir muitos outros benefícios para o país receptor. Por outro lado, a empresa estrangeira dos países de centro encontra condições de produção mais favoráveis nos países emergentes, seja pelo acesso facilitado às matérias-primas, pela mão-de-obra barata ou pela extensão do mercado. Sob esta ótica, não haveria motivos plausíveis para impor restrições a projetos com estas características.

2.2.9 Privatizações

As empresas públicas devem perder este caráter e passar a ser controladas pela iniciativa privada por dois motivos. O primeiro, que tem implicação direta sobre as contas do governo, é a entrada de capital originada pela venda dessas empresas, que pode aliviar a pressão sobre o orçamento público. A segunda, e mais importante, diz respeito ao que deve ser atribuído ao Estado e ao que deve ser atribuído à iniciativa privada. Friedman (1984) defendia claramente que empresas estatais tenderiam à ineficiência:

O governo não poderá jamais imitar a variedade e a diversidade da ação humana. A qualquer momento, por meio da imposição de padrões uniformes de habitação, nutrição ou vestuário, o governo poderá sem dúvida alguma melhorar o nível de vida de muitos indivíduos[...] Mas, durante o processo, o governo substituirá progresso por estagnação e colocará a mediocridade uniforme em lugar da variedade essencial para a experimentação que pode trazer os atrasos de amanhã por cima da média de hoje. (FRIEDMAN, 1984, p. 13)

As empresas privadas são orientadas pelo lucro e tomam decisões baseadas em princípios microeconômicos. Isto faz com que sejam mais eficientes e consigam, por vias próprias, se manter no mercado. As empresas públicas podem ser utilizadas para fins macroeconômicos, e ter sua gestão financeira debilitada, além de prejudicar as empresas eficientes que estão no mercado ou que sejam possíveis entrantes.

2.2.10 Desregulamentação

A regulamentação dos países latino-americanos, na década de 1980 em geral, e no Brasil em particular, impunha restrições a praticamente todos os setores da economia e engessava a iniciativa privada, prejudicando as liberdades individuais e criando terreno fértil para a corrupção.

Críticas a regulamentação podem ser encontradas mesmo num autor do século XIX, como Marshall, que já na introdução da obra atentava para os perigos da regulamentação:

Em muitos casos, “regular a concorrência” é um termo enganoso, que disfarça a formação de uma classe privilegiada de produtores que frequentemente usa de sua combinação de forças para frustrar os esforços de um homem capaz de subir de uma classe mais baixa do que a deles. Sob o pretexto de reprimir a concorrência anti-social, eles o privam da liberdade de abrir para si uma nova carreira, na qual os serviços prestados aos consumidores seriam maiores do que os danos que inflige ao grupo relativamente pequeno que se opõe a que se lhes façam concorrência. . (MARSHALL, 1996, p.83)

É verdade que a sociedade em que Marshall viveu difere da que encontramos hoje, mas a história nos conta que a regulamentação excessiva continua provocando os mesmos problemas, embora os mecanismos que o Estado lance mão sejam, por vezes, mais sofisticados. Na economia contemporânea, esta prática assume a forma de barreiras à saída de remessas de lucro, controle de preços, alocação de crédito discriminada, controle sobre novos investimentos, entre outras.

O Consenso de Washington defende a institucionalização da concorrência em detrimento das políticas protecionistas, que fortalecem os monopólios sustentados artificialmente pelo Estado e impedem que o mercado desempenhe seu papel, visto como autocorretor. Neste sentido, a regulamentação via mercado se tornaria mais eficiente na medida em que permite aos agentes realizarem a destinação ótima dos recursos enquanto o próprio mercado se encarregaria de corrigir os desajustes do sistema.

2.2.11 Direitos de Propriedade

O receio e a desconfiança sobre o respeito com que os países latinos lidavam com os contratos, sempre foi motivo de dúvida, em especial após as moratórias mexicana e brasileira de suas dívidas externas. Naquele momento o Brasil ainda caminhava em direção à completa redemocratização (as primeiras eleições diretas para presidente da república, após o regime militar, só ocorreram em 1989), o que tornava o horizonte ainda mais nebuloso e o medo de que os contratos não fossem honrados ameaçava, sob a ótica dos credores internacionais, as iniciativas que fariam o país progredir.

2.2.12 Síntese e Avaliação Crítica

Os dez tópicos tratados em Washington, em 1989, e sinteticamente explanados aqui, foram resumidos por Bresser-Pereira da seguinte maneira:

Observe-se que as cinco primeiras reformas poderiam ser resumidas em uma: promover a estabilização da economia através do ajuste fiscal e da adoção de políticas econômicas ortodoxas em que o mercado desempenhe o papel fundamental. As cinco restantes são formas diferentes de afirmar que o Estado deveria ser fortemente reduzido. Esta lista de reformas é, portanto, perfeitamente coerente com o diagnóstico de que a crise latino-americana origina-se na indisciplina fiscal (populismo econômico) e no estatismo (protecionismo nacionalista). (BRESSER-PEREIRA, 1991, p. 6).

Uma vez que se identifica nas políticas econômicas, claramente intervencionistas, os desequilíbrios originários da suposta falência do Estado, a solução pode ser dada somente pela retirada deste agente da economia. Assim o Consenso de Washington procede nas suas recomendações, que Bresser, conforme citado anteriormente, sintetiza em apenas dois pontos: a redução do Estado e a ascensão da concorrência.

As recomendações do Consenso foram, em certa medida, atendidas pelo Brasil. A preocupação com a manutenção da estabilidade econômica dos países latino-americanos era uma das principais preocupações que motivaram o encontro. As decisões de política monetária têm implicações diretas sobre esta questão. A seguir, trataremos delas.

2.3 POLÍTICA MONETÁRIA ÓTIMA

A política monetária tem papel fundamental na promoção da estabilidade econômica e desenvolvimento de um país. Uma política monetária mal conduzida pode causar prejuízos imensuráveis à sociedade e arrastar a recuperação econômica de uma nação por anos. O Brasil ainda carrega na memória lembranças de um tempo em que a moeda nacional perdia suas funções a olhos nus.

Com o amadurecimento da macroeconomia, em meados da década de 1980, surgiu o Novo Consenso Macroeconômico (NCM), que sintetiza as principais contribuições teóricas neoclássicas. Esta linha do pensamento econômico é quem dá origem a Política Monetária Ótima (PMO). Assim, o NCM abrange um conjunto de regras de política monetária com viés neokeynesiano.¹⁰

A PMO, para Froyen, “deve ser conduzida de uma maneira que promova um crescimento estável da demanda agregada”. (FROYEN. 2013, p. 414). Assim é possível evitar que a demanda excessiva implique em inflação elevada, ou, que a contração exagerada da demanda provoque desemprego e estagnação. O cenário em que as decisões de políticas monetárias são tomadas é repleto de riscos e incertezas. Keynes, no início do século passado,

¹⁰ Os neokeynesianos assim se auto-identificam por juntarem um modelo de análise de microfundamentação da macroeconomia com base em equilíbrio geral, mercados eficientes e expectativas racionais, porém identificando rigidez no ajuste dos preços (Froyen, 2013). A referência a Keynes, no nome da escola, não é considerada apropriada por pensadores mais fidedignos à análise de Keynes (Skidelsky, 2010), que pressupunha economias funcionando normalmente fora de um equilíbrio estável de pleno emprego (Keynes, 1992).

alertava os homens que compunham o governo sobre esta característica inerente à economia (KEYNES, 1992).

Tendo em vista a promoção de uma política monetária assertiva em um cenário com este perfil, a autoridade monetária pode percorrer dois caminhos distintos. São eles: metas para agregados monetários e metas para a taxa de juros. A primeira deriva da visão monetarista de Friedman, onde o BACEN manipula a quantidade de moeda. A segunda reflete os princípios neokeynesianos, em especial, a Regra de Taylor, onde a autoridade monetária trabalha visando a taxa de juros.

As metas para agregados monetários finais buscam interferir nas variáveis macroeconômicas, como o crescimento da renda e a taxa de desemprego, manipulando as metas para variáveis intermediárias. As metas intermediárias não são importantes por si só, mas acredita-se que por meio do controle dessas variáveis é possível influenciar as metas finais. (FROYEN, 2013). Nos Estados Unidos, este processo acontecia da seguinte maneira:

“No início de cada trimestre, o FOMC escolhe a meta de taxa de crescimento monetário que considera consistente com suas metas de política econômica finais para o ano seguinte [...] a política monetária durante o trimestre prossegue como se a meta de crescimento monetário escolhida fosse a meta final da política monetária. Ações de política dentro do trimestre são voltadas a alcançar essa meta de crescimento monetário.” (FROYEN, 2013, p. 416).

As metas para agregados monetários são uma opção de política monetária porque se acredita que, *ceteris paribus*, um aumento da oferta de moeda, aumenta a inflação e reduz o desemprego no curto prazo. O mecanismo inverso também é válido: mantendo-se inalteradas todas as demais variáveis, taxas mais lentas de crescimento monetário implicam em inflação menor e aumento do desemprego no curto prazo. Ou seja, a moeda pode provocar alterações nas variáveis reais no curto prazo.

Quanto às metas de oferta monetária e sua capacidade de conter a inflação, Froyen comenta que:

Uma vantagem adicional de uma meta de oferta de moeda é que um forte compromisso de manter a oferta de moeda crescendo dentro de uma faixa definida assegura o controle da inflação para períodos de médio prazo (por exemplo, 3 a 5 anos). Praticamente todos os economistas acreditam que uma inflação alta persistente requer uma acomodação do crescimento da oferta de moeda. Metas rígidas de oferta de moeda limitam seriamente a acomodação monetária. (FOYEN, 2013, p. 425).

As metas para taxa de juros, alternativa às metas de agregados monetários, são a estratégia usada nas maiores economias do mundo. Este método surgiu nos anos 1980, com a gradual adoção da regra de Taylor por vários bancos centrais de países avançados, e implica na definição de uma taxa alvo para os fundos federais por parte da autoridade monetária, que conduz operações no mercado aberto com vista a sustentá-la. (FROYEN, 2013).

É importante salientar que alcançar a meta para a taxa de juros não oferece blindagem alguma contra a inflação. Em resposta a uma variação positiva na demanda por moeda, o BACEN, pode ser levado a aumentar a oferta monetária para manter a taxa de juros inalterada, e, conseqüentemente, alimentar a inflação. (FROYEN, 2013).

A taxa de juros, todavia, pode ser manipulada para conter a inflação. Uma taxa de juros elevada, sob a perspectiva teórica que sustenta essa política, desestimula as ações de consumo e investimento produtivo. Este mecanismo é largamente utilizado quando o governo pretende defender o poder de compra da moeda. Por outro lado, taxas de juros mais baixas se tornam um incentivo ao consumo e ao investimento.

Acredita-se, embora não haja unanimidade entre os economistas, que tanto o mecanismo de metas monetárias como o mecanismo de taxa de juros pode atingir variáveis reais da economia no curto prazo e resguardar as funções da moeda. Assim, cabe à autoridade monetária definir a melhor estratégia para levar a cabo uma política monetária assertiva.

No Brasil, a estratégia de política monetária é alicerçada no mecanismo de metas para taxa de juros. O regime de metas de inflação (RMI), que está sob a responsabilidade do BACEN e responde por ela, foi implantado em 1999 e compõe uma das três colunas de sustentação do chamado tripé macroeconômico da macroeconomia brasileira a partir de 1999 (disciplina fiscal via Lei de Responsabilidade Fiscal, câmbio flexível e metas de inflação, tendo como instrumento a taxa de juros SELIC). As diretrizes do RMI serão abordadas no decorrer deste trabalho.

2.4 O SOCIAL DESENVOLVIMENTISMO COMO ALTERNATIVA AO CONSENSO DE WASHINGTON

Como o próprio nome diz, o social desenvolvimentismo responde por uma fração da diversificada escola do pensamento desenvolvimentista. A principal característica das propostas políticas que emanam desta escola é a ênfase dada à esfera social, principalmente a superação da pobreza.

Este conjunto de políticas já foi rotulado de diversas formas (neocorporativista, grãoburguesa, social liberal), mas foi Guido Mantega quem a definiu pelo nome que a conhecemos: social-desenvolvimentista. Nesta pesquisa, abordaremos o pensamento econômico sob a ótica das convenções de desenvolvimento. Para tanto, sempre que se fizer referência ao social-desenvolvimentismo, utilizar-se-á o termo “convenção de desenvolvimento neo-desenvolvimentista”.

A convenção neo-desenvolvimentista é uma alternativa ao modelo liberal representado pela convenção institucionalista restrita. Esta proposta sustenta uma visão de sociedade cooperativa, sendo o núcleo duro da convenção uma abordagem teórica e de orientação política de inspiração Keynesiana (ERBER, 2011). Os principais representantes da convenção neo-desenvolvimentista são Guido Mantega, Luciano Coutinho e Dilma Rousseff.¹¹

O modelo dá ênfase ao mercado interno e ao papel do Estado, que passa a ser líder do processo de desenvolvimento, influenciando diretamente a alocação dos recursos destinados aos investimentos. Para Bastos (2012), as características mencionadas acima aproximam esta corrente do desenvolvimentismo clássico tradicional.

Há, de fato, alguns pontos convergentes entre a convenção neo-desenvolvimentista e o desenvolvimentismo clássico, que podem ser notados através da definição de Bielschowsky (1988). Para o autor, o desenvolvimentismo é uma ideologia promotora da transformação estrutural da sociedade, sendo a industrialização a via de superação da pobreza, com o Estado como protagonista, ora investindo diretamente, ora direcionando e orientado os recursos, pois não se acredita que os mercados sozinhos sejam capazes de promover o desenvolvimento.

¹¹ Os três principais expoentes da convenção neo-desenvolvimentista compuseram o governo Lula entre 2003 e 2010. Luciano Coutinho esteve a frente do BNDES a partir de maio de 2007. Guido Mantega foi Ministro da Fazenda e antecessor de Luciano Coutinho no BNDES. Dilma Rousseff ocupou os cargos de Ministra da Casa Civil e Ministra de Minas e Energia entre 2003 e 2010.

Erber chama atenção para a consciência de coletivismo implícita na convenção, que é fundamental para o estabelecimento do “pacto social”. Não à toa, ela é lembrada de diversas formas pelos líderes políticos. Nas suas palavras, a convenção neo-desenvolvimentista “tem uma visão de sociedade essencialmente cooperativa, expressas através do conceito de pacto social e das metáforas usadas pelo Presidente da República [Lula], que assemelham a sociedade a uma família.” (ERBER, p. 45, 2011) As palavras de Erber ratificam a observação de Bastos expressa anteriormente.

Quanto às determinações econômicas do núcleo duro, pode-se dizer que são de inspiração keynesiana. Assim, os defensores partem do princípio da demanda efetiva (PDE) como arcabouço que orienta as políticas. O princípio da demanda efetiva (PDE) é central na teoria desenvolvida por Keynes (1937; 1992), e, como tal, é quem dá o tom as recomendações da referida convenção. Passemos a ele e as suas implicações.

O PDE é em uma hipótese teórica que se opõe a lei de Say,¹² e coloca a demanda no centro do processo determinístico da dinâmica das economias. O PDE enfatiza o comportamento de trabalhadores e empresas em termos de decisões de consumir (os primeiros) e produzir (os últimos), levando em conta fatores que afetam suas decisões, num contexto de economias sujeitas a incerteza de natureza estrutural. Um ponto crucial na análise de Keynes é que as decisões de investimento e emprego são baseadas na expectativa dos investidores. Portanto, trata-se de uma decisão tomada no presente, baseada nas expectativas formadas que dizem respeito ao futuro, sobre o qual nada sabemos, podendo ou não confirmá-las. A segunda observação é relativa ao investidor, colocado no centro da teoria. É ele quem decide empregar e produzir, fazendo a economia girar com base nas suas decisões.

A formação de expectativas, de acordo com Keynes, baseia-se em três suposições, a saber: (i) o presente é um guia para o futuro melhor do que o passado; (ii) a opinião, expressa nos preços, é embasada na estimativa correta das perspectivas; (iii) procuramos manter nossa opinião em conformidade com a média, gerando certa “opinião convencional”. Os fundamentos nos quais baseamos nossas decisões são tão frágeis que podem mudar

¹² A Lei de Say foi desenvolvida pelo francês Jean-Baptiste Say e consiste em uma contribuição teórica adotada pela ortodoxia econômica. Ela implica em uma identidade entre a oferta e a demanda. Isto significa que tudo o que é produzido também é consumido, uma vez que a demanda de um bem é determinada pela oferta de outros bens, logo, a demanda agregada é sempre igual a oferta agregada. A lei de Say é conhecida pela expressão “a oferta cria sua própria demanda”.

repentinamente e fazer as bases que até então sustentavam as expectativas entrar em colapso. (KEYNES, 1937).

Como as expectativas estão alicerçadas em bases extremamente frágeis, a transição de uma fase de prosperidade para uma fase de descontentamento é violenta, causando a queda repentina da eficiência marginal do capital e empurrando velozmente a economia para uma situação na qual os agentes se encontram em uma situação pior. Skidelsky resume a situação da seguinte forma:

O colapso das expectativas otimistas conduz ao colapso da economia; uma vez instaladas, as expectativas pessimistas levam a que o desemprego se mantenha. Este é o famoso equilíbrio de subemprego de Keynes. (SKIDELSKY, 2010, p. 140).

Para a perspectiva keynesiana, o problema do capitalismo reside no mecanismo descrito acima, que demonstra a sua incapacidade de gerar e manter o pleno emprego dos fatores de produção, e implica no equilíbrio do sistema com desemprego da força de trabalho. Essa dinâmica do sistema promove ainda crescente nível de desigualdade e a concentração de renda.

O modo sugerido por Keynes para lidar com o problema capitalista consiste em uma série de cuidados que estão em consonância com a redução da incerteza e com a atenuação das crises econômicas por meio da intervenção do Estado:

“Para contrabalancear as flutuações da procura de investimento privada, o dinheiro deveria ser mantido permanentemente barato e o orçamento de capital do Estado, constituído por todos os programas de investimentos públicos ou influenciados por capitais públicos, deveria ser usado para manter a despesa total num nível elevado.” (SKIDELSKY, p. 143, 2010).

A “inspiração keynesiana”, que compõe o núcleo duro da convenção neo-desenvolvimentista, diz respeito ao encadeamento econômico motivado pelo aumento do emprego e da renda, e aos déficits públicos como instrumento de política. De modo algum, a referida convenção promove uma revolução keynesiana econômica ou política. Ela apenas compartilha a visão de que o capitalismo é um sistema falho, que leva a instabilidade se for conduzido pelos próprios mercados, e se apropria de alguns conceitos propostos por esta escola e seus instrumentos.

Erber sintetiza o mecanismo utilizado pela convenção da seguinte maneira:

o crescimento é impulsionado pelo aumento autônomo da renda familiar dos grupos mais “pobres”, via salário mínimo e transferências fiscais, e de investimentos em infraestrutura e construção residencial, regidos pelo Estado.” (ERBER, 2011, p. 45).

A proposta neo-desenvolvimentista é uma alternativa ao modelo de sociedade liberal. Existem várias divergências entre estas convenções, mas existem também alguns pontos em comum entre elas. Nas palavras de Erber “Existem “pontes” entre as duas convenções, que reduzem os conflitos entre elas e, ao mesmo tempo, consolidam a hegemonia da convenção de estabilidade”. (2011. p. 51). Estas pontes dizem respeito a coisas exógenas às convenções, ou seja, que não compõem o núcleo duro da convenção, todavia, algumas são condições fundamentais para que ambas possam alcançar o que propõem, como é o caso da inflação sob controle.

3. OS GOVERNOS FERNANDO HENRIQUE CARDOSO E LUÍS INÁCIO LULA DA SILVA: CONVENÇÕES DE DESENVOLVIMENTO DOS GOVERNOS FHC E LULA: SEMELHANÇAS, CONTINUIDADES E DESCONTINUIDADES

Neste capítulo abordaremos como as questões sobre convenções de desenvolvimento, maior ou menor obediência às recomendações de política econômica do Consenso de Washington ou da proposta social-desenvolvimentista foram seguidas pelos governos Fernando Henrique Cardoso e Lula. Esses dois governos assumiram o poder no imediato período de estabilização monetária da economia brasileira, e conduziram políticas com algumas continuidades e descontinuidades, de acordo com a análise de convenções de desenvolvimento.

3.1 FERNANDO HENRIQUE CARDOSO (FHC).

Fernando Henrique Cardoso (FHC)¹³ ocupou a presidência da república entre 1995 e 2002. Sociólogo renomado, escritor e um dos fundadores do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), FHC notabilizou-se como um intelectual brasileiro que conhece profundamente a realidade dos países da América Latina, especialmente do Brasil.

Sendo uma das vítimas diretas do golpe de 1964, assim como muitos intelectuais brasileiros, FHC exilou-se no Chile em virtude das ameaças que sofria do governo antidemocrático. Durante o exílio, redigiu, juntamente com Enzo Faletto, sua obra de maior sucesso, o livro “Dependência e Desenvolvimento na América Latina”.

Cardoso ingressou na política em 1978, mas sua projeção mais significativa se dá nos anos 1990. No início da década de 1990, foi ministro das relações exteriores e ministro da Fazenda. O último cargo lhe permitiu chefiar a equipe responsável pela elaboração do Plano Real, que obteve êxito em controlar a inflação brasileira e foi crucial para sua eleição em 1994. Foi o sucesso do plano que o credenciou, junto ao eleitorado, para exercer a presidência

¹³ Fluminense, nascido em 1931, em uma família tradicional de militares e políticos, mudou-se para São Paulo ainda jovem. Estudou em colégios particulares, ingressou no curso de Ciências Sociais da Universidade de São Paulo (USP), instituição onde também cursou o doutorado e ministrou aulas. FHC recebeu vários títulos de doutor honoris causa de universidades brasileiras e estrangeiras. Em 2012 recebeu o prêmio John W. Kluge, concedido pelo Congresso Americano, por ser considerado o maior intelectual em ciência política da América Latina. Em 2013 tornou-se membro da Academia Brasileira de Letras.

Durante sua formação acadêmica, FHC aproximou-se de Florestan Fernandes, seu professor, e, por influência do docente, participou de grupos de estudos marxistas e auxiliou na edição da revista “Fundamentos”, do Partido Comunista Brasileiro, o PCB, embora nunca tenha sido filiado a ele. Em 2014, quando prestigiava um evento no Museu de Arte do Rio, o ex-presidente afirmou: “Hoje, se disser que sou de esquerda, as pessoas não vão acreditar. Embora seja verdade. É verdade!”. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/poder/2014/04/1438019-sou-de-esquerda-mas-ninguem-acredita-diz-fhc.shtml>

da república, de onde pode executar parte de sua visão crítica da teoria da dependência, que consistia em aprofundamento da dependência com vistas a aproveitar disso como oportunidade para o desenvolvimento dos países latino-americanos. O primeiro mandato de FHC foi marcado pelos esforços de estabilização monetária, e pelas respostas às crises externas que assolaram o seu governo (Crise Mexicana em 1995, Crise Asiática em 1997, Crise Russa em 1998 e o fim da âncora cambial brasileira em 1999).

Estes eventos afetavam o Brasil por “efeito contágio”. O regime cambial semelhante ao dos países geradores da crise fazia os investidores fugirem do Brasil a cada vez que o fenômeno acontecia. Com os sucessivos ataques especulativos, os juros elevados tornaram-se incapazes de atrair a quantidade necessária de divisas para manter o sistema e, em janeiro de 1999, após a ocorrência de mais uma fuga de capitais, o câmbio passou a flutuar. (GIAMBIAGI, 2011). Quanto às políticas levadas a cabo durante o segundo mandato do ex-presidente, período que abrange esta pesquisa, vale ressaltar alguns pontos. Conforme lembra Ferrari Filho (2003), o contexto em que essas políticas foram arquitetadas é de um mundo globalizado, caracterizado pela abertura comercial, desregulamentação dos mercados financeiros (mobilidade de capitais), aceitação da lógica do mercado, inovações tecnológicas e limitações das políticas macroeconômicas keynesianas.

Naquele momento, o Brasil havia superado o problema inflacionário por meio de um mecanismo que utilizava a taxa de câmbio como âncora, de modo que a paridade entre o dólar e a moeda nacional era responsável por manter a inflação em níveis aceitáveis. Como bem lembra Giambiagi, este mecanismo gerou dois problemas: o desequilíbrio externo, causado pelo aumento das importações acompanhado pelo fraco desempenho das exportações, e, uma crise fiscal causada por uma dívida pública crescente. (GIAMBIAGI, 2011).

Foram três fatores que fizeram a política de paridade cambial se arrastar por um longo tempo, gerando o ônus mencionado acima: 1) O medo da retomada inflacionária; 2) No congresso, discutia-se a Emenda Constitucional número 16, de 1997, que permitiria a reeleição do Presidente da República; e 3) As eleições presidenciais estavam se aproximando. (GIAMBIAGI, 2011).

Ao longo do primeiro mandato de FHC (1995-1998), o regime de bandas cambiais foi ameaçado diversas vezes por conta dos ataques especulativos que sofria. O fato é que,

passadas as eleições, não havia condições de se manter a política monetária dos anos anteriores, e em janeiro de 1999, o Banco Central abandonou o regime de bandas cambiais.

Uma vez assimilada a nova realidade e absorvidos os choques causados por ela, estabeleceu-se, em junho do mesmo ano, as diretrizes da nova política econômica. O Regime de Metas para Inflação, que substituiu o câmbio pelo juro como mecanismo de controle do nível de preços, juntamente com as metas de superávit primário e o câmbio flutuante, formariam a nova política macroeconômica brasileira, o chamado “tripé macroeconômico”.

Sobre a nova ordem de políticas, Nassif comenta:

Embora não haja um arcabouço teórico articulado para justificá-lo, é lícito sugerir que ele está amparado no chamado consenso macroeconômico que preponderou até a crise global de 2008. Por este consenso, as autoridades governamentais deveriam guiar suas políticas econômicas com base no princípio de que, para cada objetivo a ser almejado, deveria ser implementado apenas **um único** instrumento de política. (NASSIF, 2015, p. 426).

Passemos a descrição destas políticas, a começar pelo regime de metas para inflação.

3.1.1 O Regime de Metas para a Inflação (RMI)

O sucesso de FHC em conter a inflação, fez com que o presidente fosse reeleito nas eleições seguintes ainda no primeiro turno. Todavia, a política bem sucedida estava alicerçada na paridade cambial entre o dólar e o real, e o Brasil não tinha mais condições de mantê-la. A partir de 1999, tornava-se necessário estabelecer as diretrizes pelas quais a política monetária passaria a vigorar daquele momento em diante. Neste contexto, ficou estabelecido que o RMI¹⁴ nortearia as decisões do Banco Central.

Conforme definido pelo próprio BACEN:

“O regime de metas para a inflação é um regime monetário no qual o banco central se compromete a atuar de forma a garantir que a inflação efetiva esteja em linha com uma meta pré-estabelecida, anunciada publicamente”. (BACEN, 2016, p. 5).

¹⁴ Em entrevista concedida por FHC ao programa diálogos, da Globo News, em 2015, o ex presidente caracteriza o tripé macroeconômico implantado ao longo de seu governo, e que seguiu vigorando durante boa parte do período que abrange esta pesquisa, como medidas de bom senso, que não obedecem simplesmente a uma ideologia neoliberal, mas que permitem que as contas públicas fiquem mais ou menos organizadas. (CARDOSO, 2015).

De acordo com o decreto nº 3.088, de 21 de junho de 1999, o RMI¹⁵ funciona da seguinte maneira: O Conselho Monetário Nacional (CNM)¹⁶ estabelece um nível de inflação para cada ano, chamado de centro da meta, e fixa um piso e um teto - uma variação percentual aceitável tanto para cima quanto para baixo, que compõe o intervalo de tolerância. A função principal do BACEN é trabalhar para atingir o centro da meta, mas os resultados são aceitáveis se estiverem entre o piso e o teto estipulado. Para mensurar a inflação, é utilizado o Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA).

O BACEN utiliza a taxa de juros de curto prazo para manter a inflação sob controle:

O regime brasileiro de metas para a inflação utiliza a taxa Selic como instrumento primário de política monetária [...] O Comitê de Política Monetária (Copom)¹⁷ estabelece a meta para a taxa Selic, e cabe à mesa de operações de mercado aberto do BCB manter a taxa Selic diária próxima à meta. (BACEN, 2016, p. 11).

Caso o nível de inflação extrapole as margens da meta, o presidente do Banco Central deve enviar uma carta ao Ministro da Fazenda explicando os motivos do não cumprimento e expondo as medidas a serem adotadas para garantir o retorno da inflação aos níveis tolerados.

A política monetária adotada pelo BACEN não atribui a ele meta alguma além do controle da inflação. Este modo de comandar a política monetária obedece a PMO, onde se utiliza apenas um único instrumento (a taxa de juros), visando atingir uma única meta (a taxa de inflação). Assim, cabe a autoridade monetária apenas zelar pela manutenção da reserva de valor da moeda:

No regime de metas para a inflação, a ação do banco central se baseia no controle de apenas um instrumento, a taxa de juros de curto-prazo. Portanto, não se pode atribuir à política monetária meta adicional para o câmbio ou o crescimento econômico. Entretanto, essas e outras variáveis econômicas são levadas em consideração na construção do cenário prospectivo para a inflação. (BACEN, 2016, p. 6).

¹⁵ Mais informações em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3088.htm> Acesso em 17 de abril de 2017.

¹⁶ CMN: é o órgão superior do sistema monetário nacional. Ele é composto pelo ministro da Fazenda, Ministro do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, e pelo Presidente do Banco Central do Brasil. Disponível em <<https://www.bcb.gov.br/Pre/CMN/Entenda%20o%20CMN.asp>>. Acesso em 17 de abril de 2017.

¹⁷ Copom: é o órgão decisório das políticas do Banco Central, que tem como principal objetivo definir a taxa básica de juros (Selic). Nele, o presidente do Banco Central tem cadeira cativa e poder de voto decisório em caso de empate na decisão da política monetária. Disponível em < <http://www.bcb.gov.br/htms/copom/a-hist.asp>>. Acesso em 17 de abril de 2017.

Apesar de FHC e sua equipe terem estabelecido outro tipo de política monetária, foi respeitado o receituário neoclássico que norteava as políticas econômicas no mundo ocidental durante aquele período.

O Sistema está alicerçado na reputação da autoridade monetária e na credibilidade de suas políticas. Sicsú (2002), credita a reputação ao comportamento progressivo das autoridades monetárias, e a credibilidade à crença do mercado acerca da possibilidade da meta ser alcançada, evidenciando que a última é alimentada pela primeira.

Neste sentido, a credibilidade está associada a bandas estreitas, pois elas informam aos agentes que a autoridade monetária está mais comprometida com as metas. Todavia, existe um perigo em manter margens pequenas:

Bandas muito estreitas reduzem consideravelmente a habilidade de a autoridade monetária responder a choques exógenos inesperados. Mais ainda, o estrago a imagem do banco central derivado da perda do cumprimento de uma banda de meta é consideravelmente maior do que aquele derivado da perda de uma meta pontual. (ROCHA, OREIRO, 2008, p. 274).

O cuidado com a transparência e a preocupação com o compromisso de entregar os resultados prometidos não são meros preciosismos do BACEN. Por trás disto, existe a crença de que o controle da inflação se deve a confiança que os agentes depositam na autoridade monetária. Quanto mais clara, objetiva e passível de ser alcançada for a mensagem que o Banco Central passar aos agentes, maior será a confiança que a comunidade depositará nela.

3.1.2 A Política de Superávit Primário

Quando FHC foi Ministro da Fazenda, durante o governo de Itamar Franco, a política fiscal arquitetada por ele e pela sua equipe tinha como objetivo promover o ajuste fiscal para a implantação do Plano Real. Neste sentido, o ex-presidente tomou algumas medidas que ambicionavam reduzir a fragilidade financeira e resolver o problema do desequilíbrio orçamentário do Estado.

A ideia por trás da política de superávit primário, esta implantada durante o seu segundo mandato como Presidente da República, possui o mesmo objetivo que aquelas implantadas pelo próprio outrora: melhorar a saúde financeira do Estado e manter a dívida pública controlada.

O superávit primário responde por um dos pés do chamado tripé macroeconômico e com ele se pretende manter o orçamento do país equilibrado, de modo que o governo não gaste mais do que arrecada e torne o Estado insolvente. Não raro, os economistas que defendem a política vem a público explicar este mecanismo utilizando a analogia do orçamento familiar. Assim, o chefe de família é comparado ao governo e o salário é comparado ao orçamento da União. Caso a família (governo) incorra em gastos superiores aos salários (arrecadação do governo), será necessário fazer empréstimos (emitir títulos) no montante dos gastos que extrapolaram o orçamento.

O resultado primário compreende as receitas do governo central subtraídas das despesas, exceto os gastos com pagamento de juros. Quando o saldo desta conta é positivo, o governo central apresenta superávit primário, quando o saldo é negativo, déficit primário.¹⁸

Além do conceito primário, existem outras duas maneiras de olhar para os resultados do governo. São elas: conceito nominal, que leva em conta os juros nominais pagos, e, o conceito operacional, que considera os juros reais. A escolha brasileira pelo conceito primário se deve a tentativa de medir o impacto das ações fiscais do Governo, bem como seu esforço para fazer o ajuste fiscal (TESOURO NACIONAL¹⁹). Para além das atribuições citadas acima, a política de superávit primário ambiciona reduzir o estoque da dívida pública, de modo que, se obtiver êxito e o superávit for confirmado, *ceteris paribus*, o estoque da dívida diminui para níveis mais baixos e estáveis ao longo do tempo. (NASSIF, 2015).

Neste sentido, a lei de responsabilidade fiscal (LRF), aprovada em 2000, também constitui um instrumento importante para o controle dos déficits governamentais. Ela estabelece um teto para despesas com pessoal no nível municipal, estadual e central, além de limitar o endividamento público. São dezenas de artigos que compõem a referida lei, todos objetivam fazer com que os governos se tornem mais austeros e responsáveis em seus gastos, a fim de eliminar a “socialização do prejuízo” ocorrida tantas vezes no Brasil. (GIAMBIAGI e ALÉM, 2001).

¹⁸ O Tesouro Nacional é responsável pela consolidação e divulgação das estatísticas do Governo Central. O principal veículo de comunicação dessas estatísticas é o relatório intitulado Resultado do Tesouro Nacional, que apresenta o resultado primário do Governo Central, composto pelo Tesouro Nacional, pela Previdência Social e pelo Banco Central.

¹⁹http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/Premio_TN/XIPremio/divida/MHafdpXIPTN/MH_premio_afdp.pdf. O documento, publicado pelo Tesouro Nacional, não é datado e não faz referência ao autor.

A perspectiva neoclássica, cuja teoria fundamenta a política de superávit primário, possui um enfoque no estoque da dívida. Como bem lembra Nassif, ela “não pode crescer indefinidamente. Caso o estoque da dívida pública em relação ao PIB ultrapasse determinado nível, pode aumentar a desconfiança no mercado quanto à capacidade de solvência da dívida do Tesouro.” (NASSIF, 2015, p. 428). O governo deve se esforçar, sob essa ótica, para que isto não ocorra. A lei de responsabilidade fiscal vai ao encontro desta iniciativa. Caso o estoque da dívida supere os níveis que o mercado julga ser aceitável, cabe ao governo promover ajustes mais severos para que o superávit primário cumpra o seu papel e faça com que a dívida regreda para níveis aceitáveis.

3.1.3 O Câmbio Flutuante

O regime de câmbio flutuante é a alternativa ao regime de câmbio fixo, que vigorou no Brasil durante o primeiro mandato de FHC, e constitui uma das recomendações do Consenso de Washington mencionadas no início deste trabalho. O país que optar por esta política, observará o câmbio variar de acordo com a oferta e demanda do mercado cambial. Quando a moeda nacional é valorizada em relação à moeda estrangeira, diz-se que há apreciação cambial. Quando se observa o mecanismo inverso, diz-se que há depreciação cambial.

No Brasil, o Banco Central utiliza apenas um instrumento para desempenhar a política monetária, a manipulação da taxa básica de juros (Selic), de modo que o câmbio é livre, e flutua ao sabor do mercado. Assim, não há uma política cambial específica, como também não há restrições ao movimento de capitais.²⁰

A política de câmbio flutuante, para o liberalismo econômico, não implica em crises no balanço de pagamentos. Sob este regime, não há obrigação de se manter reservas internacionais com o objetivo de preservar a paridade entre a moeda nacional e a moeda estrangeira. Assim, caso haja fuga de capitais desta economia e o câmbio se deprecie, por consequência, o preço dos produtos importados aumenta, desestimulando a demanda por bens com esta característica, e, pelo mesmo motivo, os produtos nacionais tornam-se mais baratos no mercado internacional, aumentando as exportações e estimulando os investimentos em portfólio nacional para estrangeiros, de modo que o capital externo regresse ao país. (HANK, 2015).

²⁰ Apesar de o câmbio ser livre, o que ocorre de fato é a flutuação suja. Assim, o câmbio flutua dentro do intervalo estabelecido, e não divulgado, pelo BACEN. Quando o câmbio extrapola estas margens, a autoridade monetária intervém no mercado.

A este mecanismo, desempenhado pelo câmbio flutuante, Nassif²¹ classifica como um amortecedor de choques e promotor do ajuste automático do balanço de pagamentos. Todavia, o autor lembra que a livre mobilidade de capitais da economia brasileira tende a uma apreciação cíclica da moeda nacional. (NASSIF, 2015).

Para Bresser-Pereira, a taxa de câmbio é um dos preços estratégicos da uma economia, posto que suas oscilações extrapolam os limites da estabilidade macroeconômica doméstica, afetando, também, o investimento, a poupança, e o desenvolvimento econômico.

Na perspectiva de Bresser-Pereira, a tendência a apreciação cíclica da moeda nacional se deve a seis razões, a saber: 1) a doença holandesa; 2) as taxas de lucros e juros, mais altas se comparadas as dos países desenvolvidos; 3) a política de juros brasileira; 4) a estratégia de crescimento com poupança externa; 5) a utilização da taxa de câmbio para controle da inflação; e 6) a atratividade que o câmbio apreciado apresenta no curto prazo. (BRESSER PEREIRA, 2007).

As políticas levadas a cabo por FHC estão calçadas sobre as recomendações neoclássicas e representam a Convenção Institucionalista Restrita (CIR). O esforço do Presidente para reduzir o tamanho do Estado e zelar pela estabilidade monetária estão perfeitamente alinhados com o Consenso de Washington. Se olharmos com um pouco mais de atenção, estas mudanças se tornam esclarecedoras.

O fim das barreiras protecionistas e a desregulamentação dos mercados são condições que favorecem uma sociedade cooperativa e meritocrática, onde o próprio mercado regula a economia e garante sua eficiência. Para a CIR, o crescimento que se dá neste contexto é real, diferente do crescimento artificial amparado pelo Estado.

Neste sentido, as medidas priorizam a estabilidade. O RMI e a política de superávit primário foram criados para disciplinar o governo e a sociedade, agentes que provocam o desequilíbrio do sistema. Esta é uma condição necessária para o crescimento sustentável.

A livre mobilidade de capitais permite que sejam feitos investimentos no Brasil. Criar embargos, neste caso, estancaria o fluxo de divisas colocaria um freio no processo de crescimento. A CIR não promove a distinção entre capital nacional e capital estrangeiro porque simplesmente não considera relevante a origem do capital.

²¹ Nassif e Bresser-Pereira compartilham da mesma postura crítica no que concerne a política cambial brasileira.

Com base nesta breve análise, podemos dizer que FHC promoveu as recomendações do Consenso de Washington e institucionalizou as reformas neoclássicas, com o Estado priorizando a estabilidade e deixando de atuar nas esferas da economia que não devem ser reguladas por ele. Esta série de reformas vai ao encontro das determinações do núcleo duro da CIR e representa o cumprimento das agendas positivas e negativas por parte do governo.

3.2 LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA (LULA)

Luiz Inácio Lula da Silva (Lula) foi o sucessor de FHC na presidência da república, mantendo-se no cargo por oito anos, em dois mandatos consecutivos (2003-2006 e 2007-2010). Apesar de Lula e FHC terem ocupado o mesmo cargo pelo mesmo período de tempo, as características, as histórias de vida, propostas de governo e visão de sociedade dos dois ex-presidentes são completamente diferentes.

Lula²² nasceu em uma família humilde. Seus pais eram lavradores analfabetos de uma das regiões mais pobres de Pernambuco, no nordeste brasileiro. Por causa das dificuldades enfrentadas na terra natal, mudou-se para São Paulo junto de sua família quando ainda criança. Para ajudar nas despesas de casa, Lula começou a trabalhar com oito anos, no cais de Santos, também foi ambulante, engraxate e ajudante de tinturaria. Com quatorze anos, conseguiu emprego em uma metalúrgica e foi admitido no curso de torneiro mecânico do Senai. Lula foi operário e líder sindical numa das áreas mais industrializadas do país, o chamado ABC paulista. Ainda com pouco mais de 20 anos de idade se tornou líder dos sindicatos dos metalúrgicos do ABC, chegando a presidir o sindicato a partir de 1975, em meio à repressão do regime militar. Lula foi preso durante o regime militar, e dada sua projeção junto aos trabalhadores da indústria paulista e seu papel no comando de greves, foi uma das figuras principais na reconfiguração das forças políticas brasileiras para a redemocratização.

Em 1980, quando o Brasil já caminhava para a redemocratização, surgiu o Partido dos Trabalhadores, o PT, sendo Lula um de seus mentores. O partido reunia uma gama heterogênea da sociedade (sindicalistas, intelectuais, estudantes, militantes da luta armada e simpatizantes da esquerda em geral). O ex-presidente também participou ativamente da campanha pelas eleições diretas, em 1984-85 (chamada *Diretas Já*), foi um grande

²² As informações sobre a vida pessoal do ex-presidente estão disponíveis na página do instituto Lula: <http://www.institutolula.org/biografia>

incentivador da Central Única dos Trabalhadores (CUT), e foi deputado Constituinte, na promulgação da carta de 1989.

Lula possuía uma empatia incomum aos políticos brasileiros e se tornou um líder crescentemente conhecido no país. Foi o deputado federal mais votado em São Paulo, em 1986, mas quando se candidatou a presidência da república, sofreu três derrotas consecutivas, sendo a primeira delas para Fernando Collor²³ e as duas seguintes para FHC.

Até pouco tempo antes das eleições que levaram o ex-sindicalista ao cargo mais alto do poder executivo, o PT continuou defendendo as bandeiras que levantou ao longo da sua história, como a auditoria da dívida pública, por exemplo. Maria da Conceição Tavares²⁴, uma das economistas de grande influência sobre o partido, publicara um artigo na Folha de São Paulo, em 2000, em que creditava a trajetória explosiva da dívida aos acordos firmados com o FMI, caracterizados por ela como “obtido precariamente, em condições draconianas impostas pelo Fed e pelo Tesouro norte-americano”.

Outro exemplo da postura imutável do partido, este muito mais enfático, foi a publicação de um documento intitulado “Um outro Brasil é Possível”, publicado em 2001, elaborado pelos principais intelectuais do PT, entre eles, Guido Mantega, que posteriormente seria nomeado Ministro da Fazenda do governo Lula, Ricardo Carneiro, professor titular da Universidade Estadual de Campinas e pesquisador nas áreas desenvolvimento econômico e política econômica, e nomes mais conhecidos, já atuantes na esfera política, como Maria da Conceição Tavares, Eduardo Suplicy e Aloizio Mercadante, entre outros.

O conteúdo do documento trazia uma proposta de política econômica alternativa, que rompia com o modelo vigente nos anos FHC, ou seja, um rompimento com o Consenso de Washington, ou, nos termos de Erber, com a convenção pela estabilidade monetária. A proposta estava estruturada em três eixos: 1) os aspectos sociais (educação, habitação, saúde, cultura, saneamento básico e combate a fome) como vetores de crescimento; 2) a redução da dependência externa, que, sob a ótica dos autores, havia sido aprofundada nos últimos doze anos, tornando a economia brasileira cada vez mais subordinada ao capital estrangeiro; e 3) a

²³ Mais de uma década depois, a imprensa brasileira admitiu que houve manipulação em um debate transmitido ao vivo pela Rede Globo, com a intenção de prejudicar a imagem do ex-sindicalista. Nas eleições de 1989, Lula chegou ao segundo turno com chances reais de vencer a eleição.

²⁴ Maria da Conceição Tavares foi deputada federal pelo PT, professora-titular (depois Emérita) da UFRJ e professora-emérita da UNICAMP. As personalidades que mais a influenciaram são Caio Prado Júnior, Celso Furtado e Ignácio Rangel. A economista, segundo seu ex-orientando, Fábio Giambiagi, era, também, conselheira de Lula (GIAMBIAGI, 2011).

“desprivatização” do Estado, que objetivava devolver ao Estado as atribuições que a teoria neoclássica designa ao mercado, recuperando sua autonomia e fortalecendo suas bases.

Nas palavras de Tavares e Mercadante:

A proposta de diretrizes político-econômicas representa uma ruptura versão das prioridades da política econômica, que passa a ter como referência fundamental as necessidades básicas da maioria da população e o crescimento sustentado da economia e do emprego; na mudança do padrão de crescimento, cujo núcleo dinâmico se desloca para a ampliação do mercado interno em base à expansão do consumo de massas, [...] na reorientação do modelo de financiamento da economia, com o fortalecimento dos mecanismos internos [...] na modificação do padrão de intervenção do Estado na economia, reconstruindo, dentro de uma visão inovadora, seu papel de regulação e apoio a ações estratégicas para o desenvolvimento nacional. (MERCADANTE; TAVARES, 2001, p. 1).

O discurso do partido prometia um rompimento com o modelo capitalista que os antecessores haviam instaurado no Brasil, seja com a publicação do documento citado acima, seja com as inúmeras declarações favoráveis a auditoria da dívida proferida pela alta cúpula petista. Esta postura despertava um temor muito grande na comunidade nacional e internacional acerca dos rumos que o Brasil tomaria caso Lula realmente vencesse as eleições. Tudo indicava que sob seu governo uma das condições fundamentais da estabilidade das condições de funcionamento da economia brasileira (dentro ainda do capitalismo financeiro internacional) seria colocada em xeque: a manutenção dos contratos (em particular, aqueles referentes ao financiamento e rolagem das dívidas do país com o exterior e até a dívida interna).

O clima de incerteza em torno de seu nome fez com que Lula e parte das lideranças petistas percebessem que, caso não promovessem algumas concessões a uma postura mais amistosa aos mercados, mantendo boa parte das políticas criadas pelo seu antecessor, assistiriam à sua quarta derrota consecutiva nas eleições majoritárias do ano seguinte, 2002. A mudança de postura de Lula e da cúpula do PT, como bem lembra Giambiagi (2011), caracterizou uma “ruptura com a ruptura”.

Ao longo de 2002, ano eleitoral, ficou claro que o PT iniciou uma caminhada rumo ao centro quando um dos principais quadros petistas, Antonio Palocci²⁵ ganhou notoriedade dentro do partido e passou a manter diálogo com economistas de grupos distintos, bem como

²⁵ Antônio Palocci foi Ministro da Fazenda do governo Lula de 2003 até 2006. Sua postura demonstrava que o PT havia amadurecido e entendido a importância de dialogar com os diferentes grupos políticos.

com a classe política tradicional. Naquele ano, foram lançados nada menos que três documentos retificando a nova postura petista. São eles: “Nota sobre o acordo com o FMI”, que basicamente afirmava que os acordos efetivados anteriormente seriam mantidos e rompia com a ideia de moratória da dívida; o programa de governo, que apresentava um discurso bem mais contido que os anteriores; e a “Carta ao Povo Brasileiro”, que confirmava a manutenção do tripé macroeconômico, ou seja, das políticas de superávit primário, manutenção dos contratos e das políticas de controle da inflação. (GIAMBIAGI, 2011).

A repaginação recente do PT, juntamente com o desgaste do segundo governo FHC, garantiu a vitória das eleições presidenciais daquele ano, e, em 27 de outubro de 2002, Lula superou José Serra, do PSDB, tornando-se Presidente da República. Nas eleições seguintes, o concorrente do então presidente foi Geraldo Alckmin, também do PSDB, e também derrotado por ele. Quanto as políticas levadas a cabo durante o primeiro e o segundo mandato, cabe descrevê-las separadamente para que melhor possamos compreender a evolução do governo petista. Passemos a descrição das políticas efetivadas ao longo do primeiro mandato.

3.2.1 O Primeiro Mandato de Lula

Pode-se dizer que os primeiros anos de Lula como presidente da república foram marcados pelo aprofundamento do tripé-macroeconômico peessedebista, descrito anteriormente, e pela emissão de sinais ao mercado de que as conquistas do governo anterior seriam mantidas.

Giambiagi (2011) elenca seis decisões tomadas pelo petista com a intenção de reduzir a incerteza que cercava sua posse. São elas: A nomeação de Henrique Meirelles²⁶ para a presidência do Banco Central; as metas rígidas de inflação fixadas para os dois anos seguintes; a política monetária restritiva que implicou na elevação da taxa básica de juros (Selic); o corte dos gastos públicos; e a meta de superávit primário de 4,25% do PIB para 2004, 2005 e 2006.

Como lembra Souza (2008), esta postura não representava a verdadeira vontade do ex-sindicalista e provocou grandes discussões dentro do próprio PT, mas a herança recebida pelo novo governo não permitia que fossem promovidas de imediato as mudanças que o partido

²⁶ Meirelles é um economista que fez carreira no setor bancário internacional. Trabalhou por 28 anos no Bank Boston, chegando até a presidência mundial da instituição. cursou o Advanced Management Program (AMP) pela [Harvard Business School](#), um curso que prepara executivos de grandes corporações. Gozava de bastante prestígio junto ao mercado financeiro. A carreira política do economista teve início após sua aposentadoria do setor privado, em 2002. É filiado ao PSDB, partido do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso.

ambicionava até um ano antes do período eleitoral. (SOUZA, 2008). O tom assumido na Carta ao Povo Brasileiro deixava claro, na visão desse analista, que o recuo foi uma condição necessária para a chegada ao poder, e, apesar das promessas de concessões relacionadas à política macroeconômica, cumpridas rigorosamente ao longo do período que esta sessão aborda, havia a convicção de que o modelo em vigor estava esgotado.

O fato de as políticas macroeconômicas terem sido mantidas não implicaria no abandono das promessas petistas. Nos campos em que houve espaço para mudança, o governo não tardou em promovê-las. Podemos observá-las em três áreas distintas: a questão social, as políticas industriais e a política externa. Essas áreas constituem o núcleo da mudança de uma convenção em torno da estabilidade para uma nova convenção em torno do crescimento com inclusão social, mais tarde chamada de neo-desenvolvimentismo. Começamos pela política social.

O discurso de posse do novo presidente colocou a erradicação da pobreza no centro da agenda nacional, deixando claro que as políticas sociais seriam prioritárias em seu governo:

Milhões de brasileiros, no campo e na cidade, nas zonas rurais mais desamparadas e nas periferias urbanas, estão, neste momento, sem ter o que comer. Sobrevivem milagrosamente abaixo da linha da pobreza, quando não morrem de miséria, mendigando um pedaço de pão [...] se, ao final do meu mandato, todos os brasileiros tiverem a possibilidade de tomar café da manhã, almoçar e jantar, terei cumprido a missão da minha vida. (LULA, 2003, p. 3).

O Fome Zero²⁷ foi o primeiro programa de cunho social implantado pelo petista. Como o próprio nome diz, pretendia-se combater a fome e seus desdobramentos. A ambição da proposta era fazer com que todas as pessoas tivessem acesso à alimentação básica para poderem viver com dignidade. O público alvo compreendia pessoas que, segundo a classificação do Banco Mundial, estão abaixo da linha da pobreza, recebendo menos de um dólar por dia. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA AGRICULTURA E ALIMENTAÇÃO, 2010).

²⁷ O Projeto Fome Zero foi coordenado pelos professores José Graziano da Silva, Walter Belik e Maya Takagi, do Núcleo de Economia Agrícola da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), e apresentado à sociedade em outubro de 2001. Documento disponível em: http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user_arquivos_64/pageflip-4204234-487363-It_Fome_Zero__A_experinc-1750637.pdf.

O Bolsa Família²⁸ teve início em janeiro de 2004, com a aprovação da lei nº 10.836, que trata das diretrizes do programa. A partir da sua implantação, criou-se um cadastro único para todos os programas sociais oferecidos pelo governo, incluindo o Fome Zero e aqueles criados por outros governos e mantidos por Lula. Para a população ter acesso ao programa, são exigidas a atualização das vacinas e contrapartidas de desempenho escolar positivo das crianças. Com esta iniciativa, pretendia-se, no curto prazo, atenuar os problemas causados pela pobreza, e, no longo prazo, criar condições para que as pessoas possam sair da situação em que se encontram, de modo que o ciclo de pobreza seja interrompido e a herança de uma vida miserável não seja passada para as próximas gerações. (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL).

No primeiro governo Lula, no que concerne à questão da promoção do desenvolvimento da indústria nacional, que sempre foi cara ao ideário petista, em termos de política industrial não foram arquitetadas grandes ações, . Houve todavia um rompimento com relação à postura do governo anterior, que pode ser caracterizada como o cancelamento do embargo à política industrial.

Esta mudança de atitude pode ser observada através de quatro pontos: 1) a diminuição drástica no ritmo de privatizações, que não deixaram de existir, mas passaram a obedecer a novos critérios; 2) o papel do BNDES, que passou a financiar as empresas nacionais e deixou de financiar a aquisição internacional de empresas públicas; 3) o setor energético, que voltou a responder ao Ministério de Minas e Energia em prejuízo das agências reguladoras criadas nos anos FHC; e 4) a Petrobrás passou a receber investimentos vultosos, com a intenção de estimular a produção endógena e diminuir a dependência das importações. (SOUZA, 2008).

O principal instrumento de política industrial do primeiro governo Lula foi criado em 2004, a “Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior” (PITCE). De acordo com a Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial, “a PITCE teve como pilar central a inovação e a agregação de valor aos processos, produtos e serviços da indústria nacional.” (ABDI, 2017)²⁹

²⁸ O Bolsa Família é um programa do governo federal que concede mensalmente benefícios em dinheiro para famílias mais necessitadas. O programa foi inspirado no Bolsa Escola, proposto por Cristovam Buarque, ex-governador do Distrito Federal, em 1986, e que fora adotado pelo governo federal nos anos finais do segundo governo FHC por iniciativa da primeira-dama, a antropóloga Ruth Cardoso. Ampliado nos anos Lula, o Bolsa Família é considerado um dos maiores programas de transferência de renda do mundo.

²⁹ Disponível em: http://www.abdi.com.br/Paginas/politica_industrial.aspx. (2017).

Quanto à política externa, em seu discurso de posse, Lula afirmara que a priorizaria as relações entre os países que compõem o MERCOSUL. “A grande prioridade da política externa durante o meu governo será a construção de uma América do Sul politicamente estável, próspera e unida, com base em ideais democráticos e de justiça social.” (LULA, 2003). O presidente também pretendia aprofundar as relações com os demais países que compõem o grupo dos BRICS³⁰, e manter “uma parceria madura, com base no interesse recíproco e no respeito mútuo” (LULA, 2003), com os Estados Unidos da América, União Europeia e Japão.

O embaixador de carreira Celso Amorim, nomeado Ministro das Relações Exteriores de 2003 até 2010, interpretava a política externa brasileira, que ganhava corpo no início daquele período, da seguinte forma:

A diplomacia brasileira vive momento de grande dinamismo, que reflete as prioridades do governo do Presidente Lula nas áreas interna e externa: combater a fome e a pobreza, contribuir para a criação de uma nova geografia comercial, e adotar uma postura firme e ativa nas negociações multilaterais, inclusive regionais, com vistas a assegurar um espaço regulatório multilateral justo e equilibrado. (AMORIM, 2004).

Assim como aconteceu com a política industrial e com as políticas sociais, a política externa também foi repaginada para ir ao encontro das pretensões do presidente. Estas foram as principais mudanças em relação ao governo anterior.

3.2.2 O Segundo Mandato de Lula

Lula foi eleito para o segundo mandato em uma disputa decidida apenas no segundo turno, obtendo mais de 60% dos votos. Um percentual muito próximo ao alcançado em 2002 (pouco mais de 61% dos votos). Seu principal oponente foi Geraldo Alckmin, do PSDB.

O presidente reeleito, no discurso de posse, falou sobre a experiência adquirida ao longo dos quatro anos anteriores e do seu amadurecimento político:

É igual e diferente o Brasil; é igual e diferente o mundo; e, eu, sou também igual e diferente. Sou igual naquilo que mais prezo: no profundo compromisso com o povo e com meu país. Sou diferente na consciência madura do que posso e do que não posso, no pleno conhecimento dos limites. Sou igual no ímpeto e na coragem de fazer.

³⁰ O termo foi criado em 2001, pelo economista-chefe da Goldman Sachs, para se referir ao Brasil, Rússia, Índia e China. Em 2011 a África do Sul foi integrada ao grupo, que passou a ser chamado pela nomenclatura que conhecemos hoje: BRICS.

Sou diferente na experiência acumulada na difícil arte de governar. (LULA, 2007).

Lula também frisou a importância de continuar mantendo as políticas sociais para erradicar a fome, diminuir a desigualdade e promover a justiça social. Até aqui, nenhuma novidade nas palavras do ex-sindicalista. Havia, porém, algo diferente na sequência do seu discurso, sinalizando que o tom das políticas econômicas mudaria a partir daquele momento.

Ouçoo as vozes das cidades, das ruas e dos campos e escuto, muito perto, a voz da minha consciência. Ela me diz que não fui reeleito para ouvir a velha e conformista ladainha segundo a qual tudo é muito difícil, quase impossível, que só pode ser conquistado numa lentidão secular. Quatro anos atrás eu disse que o verbo mudar iria reger o nosso governo. E o Brasil mudou. Hoje, digo que os verbos acelerar, crescer e incluir vão reger o Brasil nestes próximos quatro anos. (LULA, 2007).

A verdade é que os verbos citados pelo presidente ganharam força dentro de seu governo ainda em 2006, quando Antônio Palocci, Ministro da Fazenda até março daquele ano, foi mencionado no esquema de corrupção do mensalão e deixou o cargo, sendo substituído por Guido Mantega³¹. Todavia, o aprofundamento das novas políticas ocorreu a partir de 2007.

O novo modelo estava alicerçado sobre cinco pilares: investimento em infraestrutura, investimento residencial, investimento em inovação, círculo virtuoso entre aumento do consumo das famílias e aumento de investimentos, e política externa independente. (ERBER, 2011). Passemos a cada um deles:

O primeiro item, investimento em infraestrutura, foi abarcado pelo Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)³², implantado em janeiro de 2007. Por meio dele, o governo ambicionava promover o planejamento e a execução de grandes obras de infraestrutura em três áreas distintas: logística, energética e social e urbana. A maior parte das obras foi efetivada por empresas privadas e estatais, com o financiamento do BNDES.

³¹ Guido Mantega é um economista formado pela Universidade de São Paulo (USP). Foi Ministro do Planejamento de 2003 até 2006. Também presidiu o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). O economista é um dos principais expoentes do social-desenvolvimentismo.

³² As diretrizes do PAC estão disponíveis no site <http://www.pac.gov.br/sobre-o-pac>, organizado pelo Ministério do Planejamento. O decreto nº 6025, que deu origem ao programa, pode ser acessado através do endereço eletrônico http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6025.htm.

Algumas delas também foram promovidas diretamente pelo Estado, mas em menor grau. (ERBER, 2011).

O segundo item, investimento residencial, contou com um programa de crédito público e privado facilitado, principalmente por meio da Caixa Econômica Federal, que historicamente possui papel importante no financiamento de habitação³³. Em 2009, foi criado o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), que subsidia a aquisição de moradias para famílias de diversas faixas de renda. Com esta política, também havia a intenção de amenizar os efeitos causados pela “dívida social” que o Brasil mantém com a população.

O terceiro item, investimento em inovação, engloba uma série de programas cujos objetivos eram melhorar a capacidade de inovação das empresas brasileiras por meio de subsídios e incentivos fiscais. Entre estes programas, estão a PITCE, que teve início no primeiro mandato de Lula, sua substituta, a Política de desenvolvimento produtivo (PDP), o Plano de ação em ciência, tecnologia e inovação (PACTI) e o próprio PAC.

O quarto item, círculo virtuoso entre aumento do consumo das famílias e aumento de investimentos, está alicerçado sobre dois pilares. O primeiro diz respeito ao efeito causado pelos programas de incentivo ao investimento citados anteriormente. O segundo concerne à ampliação dos mercados a nível nacional, viabilizada por meio dos programas sociais do governo, do crédito facilitado e do aumento real do salário mínimo.

O quinto item, política externa independente, já havia sido iniciado ao longo do primeiro mandato de Lula e teve sequência durante o segundo mandato. As relações entre os países do MERCOSUL foram estreitadas e o bloco fortalecido. Além disto, durante o segundo mandato de Lula, foi dado os primeiros passos para que os países que compõe os BRICS comessem trabalhar coletivamente.

Os cinco pontos mencionados acima repaginaram o discurso proferido em Brasília e distanciaram o governo das políticas herdadas de FHC. Giambiagi resumiu a nova ordem mostrando como se deu este afastamento. Segundo o autor, as metas de superávit primário tornaram-se mais brandas, os estudos que vinham sendo desenvolvidos para conter as despesas públicas foram deixados de lado, os gastos do governo sofreram um aumento real, O

³³ A Caixa Econômica Federal tornou-se a instituição. Em 1986, a Caixa incorporou o Banco Nacional de Habitação (BNH) e assumiu definitivamente a condição de maior agente nacional de financiamento da casa própria e de importante financiadora do desenvolvimento urbano, especialmente do saneamento básico.

BNDES passou a ter uma importância econômica maior e o presidente do BACEN passou a discordar do Ministro da Fazenda sobre os rumos das políticas econômicas. (GIAMBIAGI, 2011).

Apesar de Lula ter traçado um caminho diferente ao longo do seu segundo mandato, que o distanciava cada vez mais de FHC e suavizava o rigor das políticas de superávit primário, metas para inflação e câmbio flutuante, a matriz macroeconômica implantada em 1999 não deixou de existir. A sucessão de novas medidas não substituiu o tripé-macroeconômico, apenas passou a vigorar paralelamente a ele.

O desenrolar dos acontecimentos exposto acima mostra que a CND tornou-se forte o suficiente para ditar o ritmo das políticas de governo apenas no segundo mandato de Lula. Sob as diretrizes desta convenção, o Estado assume responsabilidades que não eram creditadas a ele de acordo com a CIR.

A importância que o BNDES passou a ter nesta fase nos revela que as políticas industriais voltaram a aparecer, embora tímidas em relação ao período desenvolvimentista. Outro indício de que a postura do Estado havia mudado estava no discurso do presidente e de seus representantes, onde a expressão “motores do desenvolvimento” começava a aparecer com frequência, e a ideia de sociedade cooperativa ganhava espaço em detrimento da sociedade competitiva.

Outra medida que aproxima Lula da CND é a eleição dos “cinco pilares”, que inserem novamente o Estado na economia, liderando o processo de desenvolvimento. Esta política está alicerçada sobre o princípio da demanda efetiva keynesiano e responde por uma determinação do núcleo duro que contrasta com a lei de Say da CIR.

3.3 ANÁLISES DO DESEMPENHO DA ECONOMIA DOS DOIS GOVERNOS E CONVENÇÕES DE DESENVOLVIMENTO: UMA AVALIAÇÃO DE INDICADORES SÍNTESE - INFLAÇÃO, EVOLUÇÃO DO PIB E DESEMPREGO.

Antes de passarmos para a análise propriamente dita, é importante lembrarmos o que foi dito sobre as convenções de desenvolvimento no início desta pesquisa, uma vez que a proposta do trabalho é abordar os governos Lula e FHC sob esta ótica.

Uma convenção de desenvolvimento é um instrumento teórico que nos permitem observar o processo de ascensão e decadência de um conjunto de políticas econômicas dentro de uma determinada sociedade. Para configurar uma convenção de desenvolvimento, três critérios precisam ser observados simultaneamente. São eles: força, legitimidade e conteúdo cognitivo.

A força de uma convenção, como ressalta Erber, depende do tamanho da população que dela compartilha e do poder político e econômico dos indivíduos que a compõe. A legitimidade, por sua vez, depende da crença que os membros depositam nela e da capacidade de apresentar resultados em conformidade com as expectativas criadas. Por último, o conteúdo cognitivo. Este diz respeito aos conhecimentos codificados e tácitos que formam a convenção. Eles estão organizados em um núcleo duro, de natureza axiomática, e em cinturão protetor, que operacionaliza o conhecimento. (ERBER, 2011).

Uma convenção de desenvolvimento, representada pelo arcabouço teórico mencionado acima resumidamente, contém uma proposta de mudança estrutural para a sociedade. Ela elege os problemas a serem resolvidos e propõe soluções (as agendas positivas e negativas).

Aos olhos da população, o fracasso e o sucesso de uma convenção (ou do governo que responde por ela) são medidos por meio do o comportamento dos preços, da situação do mercado de trabalho e do nível de atividade da economia. (GIAMBIAGI, 2011) Com vista a analisarmos o comportamento das convenções entre 1999 e 2010, nos serviremos de indicadores que expressam a evolução da economia nestas três esferas, a começar pelo comportamento de preços.

Em 1994, sob a tutela de FHC, foi lançado o Plano Real. Naquele período, a inflação fora de controle era considerada o principal problema da economia. Este fato fez do então Ministro da Fazenda o homem mais importante do governo e principal candidato a suceder Itamar Franco. Como hoje sabemos, a política atingiu seu objetivo e a inflação, que nos seis primeiros meses de 1994 foi superior a 700%, caiu para 18% no segundo semestre³⁴.

Para os formuladores do plano, a inflação brasileira decorria dos desequilíbrios nas contas públicas e de uma economia completamente indexada, que gerava a inércia

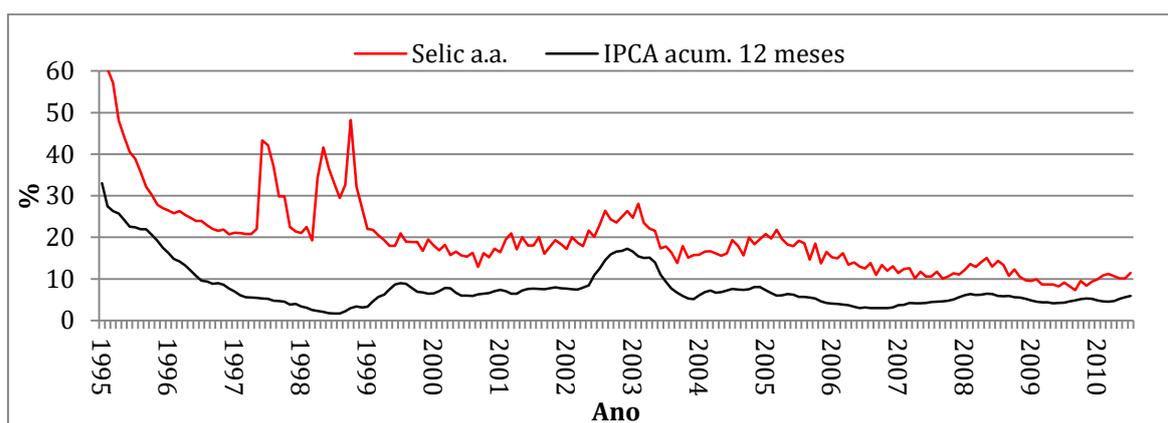
³⁴O Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), calculado pelo IBGE, é utilizado para mensurar a inflação brasileira. A série histórica do IPCA, a partir de janeiro de 1994, está disponível em: http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/precos/inpc_ipca/defaultseriesHist.shtm

inflacionária e continuava alimentando o sistema rodada após rodada. (FILHO, 2003). Em outras palavras, os desequilíbrios no nível de preços foram uma herança do período desenvolvimentista.

O Plano Real foi dividido em duas fases. A primeira teve início em 1993, período em que Itamar Franco presidia a República, e, entre tantas medidas, ficou marcada pela política de âncora cambial e juros elevados durante o primeiro mandato de FHC. A segunda fase teve início em junho de 1999, quando o governo reformulou as políticas fiscais e monetárias e o RMI foi introduzido na economia. (NAKATANI, OLIVEIRA, 2010).

O gráfico abaixo nos mostra a evolução do índice de preços e da taxa de juros brasileira, medidos pelo IPCA e Selic respectivamente.

Figura 1 – Taxa de juros nominal e inflação acumulada em doze meses (1995-2010)



Fonte: Elaborado pela autora a partir dos dados do IBGE e Ipeadata.

Durante a primeira fase, a manutenção do nível de preços estava ancorada no câmbio, de modo que não era permitido ao real ultrapassar o limite máximo de depreciação fixado em R\$1,00/US\$1,00. Neste período, a taxa de juros desempenhava a função de atrair capital externo e arrefecer a demanda. (NAKATANI, OLIVEIRA, 2010).

Os três primeiros episódios de disparada súbita da Selic, ocorridos até 1998, representam a reação do governo aos ataques especulativos. A crise do México, de 94-95, a Crise asiática, de 97, e a crise Russa, de 98, implicaram no desarranjo de políticas monetárias baseadas em paridade cambial. A semelhança com o Brasil provocou a fuga de capitais, motivada pelo medo de que o mesmo evento acontecesse com o Real. Com o intuito de atrair divisas novamente, o BACEN elevava a taxa de juros. Este mecanismo funcionou até o ataque

especulativo de 1999, quando as reservas foram insuficientes para sustentar a política e o câmbio passou a flutuar.

A grande inquietude do momento era o medo de que o fim da política de paridade cambial trouxesse de volta a inflação. Para garantir que isto não acontecesse, foi criado o Regime de Metas para Inflação (RMI) em junho do mesmo ano, onde a taxa de juros substituiria o câmbio, configurando uma troca de âncora. (GIAMBIAGI, 2011).

O RMI é estruturado com base em premissas novo-clássicas (mas de viés neokeynesiano em termos de implementação), que pressupõe a racionalidade dos agentes e o equilíbrio dos mercados. A política em si requer um BACEN independente. Assim, a manutenção da inflação dentro de limites aceitáveis se torna o principal objetivo da autoridade monetária, deixando outros objetivos, como o crescimento econômico, em segundo plano. (MODENESI, FILHO, 2005).

A busca incessante pela estabilidade monetária no passado recente, não à toa, tornou os brasileiros completamente intolerantes à inflação. Este fato contribuiu para que o BACEN pudesse trabalhar com apenas um único objetivo. Neste sentido, o RMI, proposto pelo governo do homem que acabou com a hiperinflação, ganhou legitimidade e o apoio da população, apesar de todo o receio que envolvia esta mudança de políticas.

Sob a ótica das convenções, a opção pelo RMI por parte dos formuladores de política econômica representa um aprofundamento da CIR. Com o novo regime, o câmbio passa a ser determinado pelo mercado e a política monetária, em teoria, deixa de ser um instrumento utilizado pelo governo para manipular variáveis reais da economia.

Neste contexto, os motores do crescimento estão nas mãos do mercado e as decisões que alimentam a economia passam a ser tomadas com base em princípios microeconômicos. Ao Estado, cabe assegurar as liberdades individuais e a manutenção dos contratos, de modo que os indivíduos, dotados de racionalidade, possam tomar suas decisões de consumo e investimento e fazer girar a roda da economia.

Quanto a avaliação da política propriamente dita ao longo dos quatro primeiros anos, podemos dizer que o RMI obteve resultados ambíguos. De acordo com os dados do BACEN, a inflação se manteve dentro dos limites estabelecidos pelas bandas cambiais nos dois primeiros anos, sendo que em 2000 foi atingido o centro da meta (6%). Nos dois anos

seguintes, o IPCA extrapolou a banda superior, alcançando 7,67% em 2001 e 12,53% em 2002, um número quase três vezes maior que a meta de inflação para aquele ano (3,5%).

Em carta aberta, o Presidente do BACEN atribuiu os resultados insatisfatórios de 2001 aos choques internos e externos. O choque interno resultou da crise de energia elétrica, que fez os preços deste setor subirem acima dos demais preços da economia. Os choques externos resultaram da crise da Argentina e dos ataques terroristas aos Estados Unidos, e atingiram o Brasil por contágio. A fuga de capitais motivada pelos choques externos depreciou a moeda nacional e tornou os produtos importados mais caros, gerando impacto direto sobre o nível de preços. (FRAGA, 2002).

Quanto ao péssimo resultado de 2002, Fraga encontrou outra explicação: as eleições presidenciais. A incerteza que a rondava a figura do principal candidato a presidir a República nos próximos quatro anos expurgou volumosas somas de divisas do Brasil. Novamente, o cambio foi depreciado e a economia sentiu o peso desse fenômeno no processo inflacionário. Somado a este fator, a economia internacional passava por um momento de aversão ao risco, que estancou o fluxo de capital internacional para os países da América-Latina como um todo. (FRAGA, 2003).

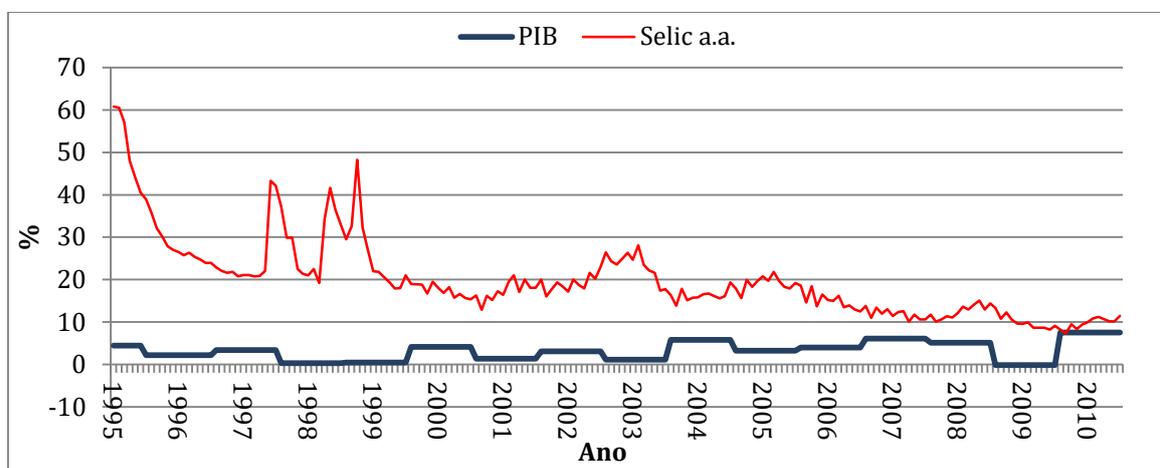
Nos anos seguintes, política foi mantida e o IPCA regressou para o intervalo de tolerância delimitado pelas bandas superiores e inferiores. Lula não passou por grandes dificuldades inflacionárias e o RMI deu conta do recado.

Um evento que contribuiu significativamente para manter as taxas de inflação em níveis aceitáveis foi o boom das commodities. O forte crescimento Chinês gerou o aumento da demanda por produtos que respondem por boa parte da pauta de exportações brasileiras. Este fenômeno provocou a entrada de divisas no País e contribuiu para manter o real apreciado e a inflação dentro dos limites estabelecidos. (GIAMBIAGI, 2011).

Na agenda de transformações, a estabilização monetária era prioritária. Neste sentido, o sucesso do Plano Real e do RMI é incontestável, apesar dos resultados ruins dos alcançados em 2001 e 2002. Todavia, o controle da inflação tem sentido somente na medida em que permite aos agentes continuarem confiando na moeda para fazerem trocas e estabelecerem relações via contrato, de modo que a atividade econômica prossiga e gere crescimento. (FERRARI FILHO, 2003).

Isto nos leva a outro indicador, o desempenho do PIB. O gráfico abaixo nos mostra a evolução do produto interno bruto entre os anos de 1995 e 2010.

Figura 2 – Evolução do PIB e taxa básica de juros (1995-2010)



Fonte: Elaborado pela autora a partir dos dados do Banco Mundial e Ipeadata.

Entre 1995 e 1999, período em que vigorou a política de bandas cambiais, a economia brasileira cresceu de maneira descontinuada. Se por um lado a estabilidade do nível de preços animava a economia interna, por outro, a taxa de juros exorbitante desestimulava os investimentos e o consumo. Os anos de 1998 e 1999 apresentaram taxas de crescimento píffias em decorrência deste fenômeno.

Apesar de o crescimento acumulado nos últimos dois anos do governo FHC ser inferior a 1%, o presidente foi reeleito ainda durante o primeiro turno nas eleições de 1998. Este fenômeno deixa clara a importância que a população dava ao processo de estabilização monetária e mostra a força da CIR no período.

O ano de 1999 foi um ano de ajuste. O acordo efetivado com o FMI em 1998 incluía a manutenção da âncora cambial, mas os ataques especulativos de janeiro de 1999 inviabilizaram o cumprimento desta cláusula. Além disto, o RMI foi estabelecido somente em junho daquele ano. Outras reformas importantes, concernentes à questão fiscal, não foram aprovadas pelo Congresso. Apesar da turbulência causada pela mudança na matriz macroeconômica, o desempenho do PIB começou melhorar no último trimestre daquele ano. (GIAMBIAGI, 2011).

Já em 2000, com as novas políticas plenamente estabelecidas, o PIB seguiu a trajetória ascendente iniciada no final do ano anterior e acumulou um crescimento de mais de 4%, puxado pelo setor terciário. Foi o melhor desempenho do segundo governo FHC e criou uma expectativa otimista para o ano seguinte, que não foi confirmada.

O desempenho pífio de 2001 decorreu dos choques internos e externos causados pela crise de energia, crise argentina e ataques terroristas sofridos pelos Estados Unidos. Os dois últimos eventos geraram desconfiança e arrefecimento do comércio mundial. Quanto ao primeiro evento, pelo fato de o Brasil ter sido o epicentro, a população sentiu seus efeitos de forma mais acentuada e as consequências extrapolaram a esfera econômica, afetando diretamente o bem estar das pessoas.

Werneck definiu muito bem os custos que a crise energética trouxe para FHC. “Foi o marco inicial de um longo processo de desestabilização, alimentado pela incerteza acerca do desfecho da eleição presidencial, que se tornaria o grande desafio da condução da política econômica nos dois anos finais do segundo mandato de FHC.” (WERNECK, 2002, p. 2).

O fato é que a sucessão de acontecimentos desagradáveis aumentou a impopularidade de FHC, e, nas eleições de 2002, a oposição levou a melhor.

A partir de 2003, ano que Lula assumiu a presidência da República, a economia mundial passou a voar em um céu de brigadeiro. O Brasil não ficou imune a bonança mundial, e, sem promover nenhuma mudança na matriz macroeconômica nos primeiros anos do novo governo, cresceu a uma taxa média superior a de FHC. (NAKATANI, OLIVEIRA, 2010).

É importante ressaltar que, além do bom desempenho da economia mundial, as “políticas paralelas”, levadas a cabo pelo então presidente, inseriram no capitalismo nacional uma parcela da população que vivia as margens do sistema. Este mecanismo, somado ao bom desempenho ao período de expansão da economia externa, permitiu o alargamento das fronteiras invisíveis do mercado interno, melhorando a qualidade de vida da base da pirâmide social sem causar a deterioração das contas públicas.

Sob a ótica das convenções, o conjunto de eventos descrito acima contribuiu para o fortalecimento da CND, mas a ascensão propriamente dita esbarrava nos limites institucionais. Todavia, em 2005, o escândalo de corrupção que fez Antonio Palocci deixar a

Fazenda criou brechas para que este embargo institucional fosse reduzido. Lula aproveitou a oportunidade e nomeou Guido Mantega para o ministério, um homem cujas ideias se assemelhavam as suas. (GIAMBIAGI, 2011).

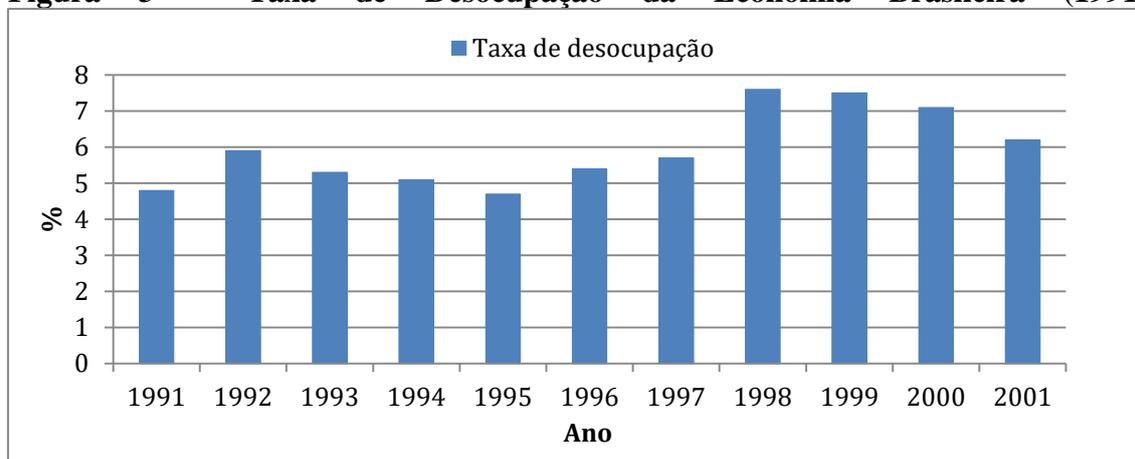
A partir da nomeação do ex-presidente do BNDES, as políticas social-desenvolvimentistas ganharam espaço e, em virtude dos bons ventos que sopravam interna e externamente, a evolução do PIB continuou satisfatória. Esta sucessão de acontecimentos paulatinamente foi legitimando a CND.

Até que, em setembro de 2008, a quebra do Lehman Brothers abalou fortemente a economia mundial. No Brasil, os efeitos da crise expressos em evolução do PIB foram sentidos apenas em 2009, único ano que a economia nacional apresentou crescimento negativo. Imediatamente o governo lançou mão de políticas anticíclicas e conseguiu contornar a situação.

Em 2010, o país alcançou o maior crescimento de todo o governo Lula. O Brasil foi uma das primeiras nações do mundo a se recuperar da Crise de 2008. O fato de o Brasil ter condições de levar a cabo uma política anticíclica mostrou que a condução da economia na última década tornou o Estado mais forte e diminuiu a sua vulnerabilidade.

A taxa de desocupação, último indicador a ser analisado, nos mostra a dimensão do que aconteceu no mercado de trabalho. Em virtude da mudança da metodologia de cálculo ocorrida em 2002, não há a possibilidade de observarmos todo o período de maneira contínua. O primeiro gráfico nos revela a evolução da taxa de desocupação entre 1991 e 2002. Na sequência observaremos a evolução do mercado de trabalho entre 2002 e 2010.

Figura 3 – Taxa de Desocupação da Economia Brasileira (1991-2001)



Fonte: elaborado pela autora através dos dados do Ipea.

No início da série, o desemprego foi crescente em decorrência do processo de abertura da economia. Nos anos seguintes verificou-se a trajetória contrária em resposta à estabilização monetária. Como mencionado anteriormente, este processo gerou o aquecimento momentâneo dos mercados, e conseqüentemente, aumentou o número de pessoas empregadas.

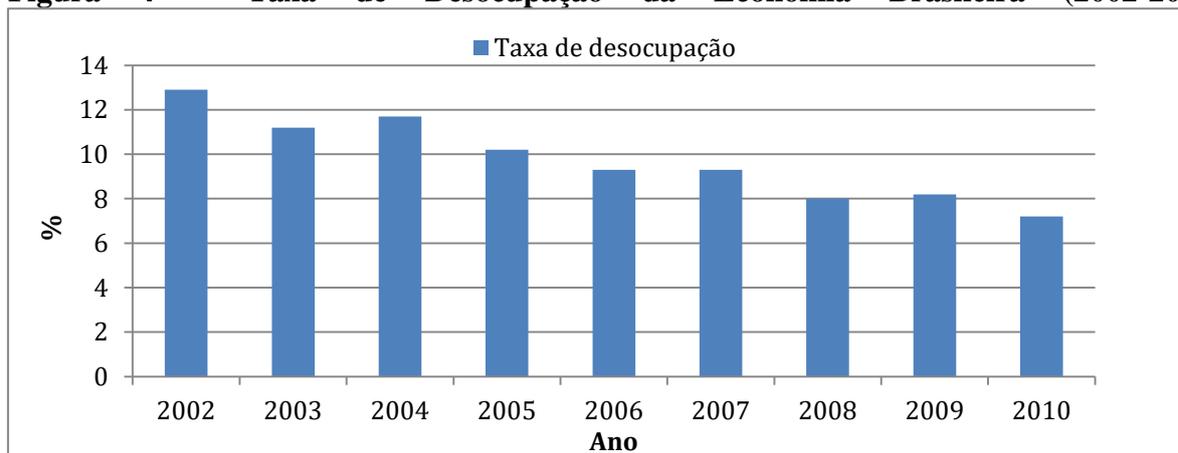
Nos anos seguintes, a manipulação da Selic com vista a atrair o capital externo e a estancar o crédito, arrefeceu o mercado de trabalho. Este fenômeno ficou evidente no final da década de 90, quando os ataques especulativos passaram a acontecer com mais frequência.

A partir da desvalorização cambial de 1999, o panorama começou mudar. O efeito imediato da depreciação cambial é o ganho de competitividade. O reflexo deste evento foi o aumento da demanda por mão de obra.

Apesar do recuo da taxa de desocupação no final do período, o desemprego gerado ao longo do governo FHC foi um dos maiores da história do Brasil. Além disto, alguns fatores que não são abarcados pelo índice contribuíram significativamente para a avaliação negativa do governo por parte dos trabalhadores. Os rendimentos decrescentes ao longo do período³⁵ podem ser citados como exemplo.

A nova metodologia foi implantada no primeiro ano do governo Lula. O gráfico abaixo nos mostra a evolução da taxa de desocupação entre 2002 e 2010.

Figura 4 – Taxa de Desocupação da Economia Brasileira (2002-2010)



Fonte: elaborado pela autora através dos dados do Ipea.

³⁵ Os jornais da época noticiavam o desempenho insatisfatório do mercado de trabalho diariamente. Notícias como que faziam referência ao desemprego da “era real” eram corriqueiras. <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc1110200304.htm>

Assim como os índices de inflação e o desempenho do PIB verificados sob a égide de Lula, a taxa de desocupação registrada entre 2003 e 2010 também apresentou uma evolução favorável para o governo. Apenas em 2004 e 2009 foram registrados picos mais altos do que os dos anos imediatamente anteriores, mas isto não alterou a trajetória declinante do indicador.

Não foi apenas o percentual de pessoas empregadas que cresceu neste período. O salário mínimo também sofreu um aumento real. No início do primeiro mandato, quando Lula aprofundou as políticas que emanam da CIR, o engessamento orçamentário e a conjuntura política permitiram apenas uma variação positiva modesta, mas a medida que o presidente ganhava a confiança dos agentes e a economia crescia, as políticas defendidas por ele encontravam menos dificuldade para serem aprovadas no congresso.

A partir de 2005, os aumentos reais tornaram-se mais expressivos, e, em 2007, período em que CND estava em plena ascensão, a política de valorização do salário mínimo foi institucionalizada. Os critérios para o reajuste abarcavam a inflação do período e o crescimento do PIB.

O bom desempenho da economia fez Lula deixar a presidência com a aprovação de 83,4% dos brasileiros. O ex-sindicalista também foi o grande responsável pela eleição de Dilma Rousseff, que, em última instância, significava a manutenção das políticas levadas a cabo por ele.

4. CONCLUSÃO

Este trabalho procurou apresentar a trajetória das CIR e CND, que representam as políticas neoclássicas e social-desenvolvimentistas respectivamente, em face dos acontecimentos econômicos vivenciados pelo Brasil entre as décadas 1990 e 2000, e da substituição na presidência da república de um estudioso renomado por um ex-sindicalista. Com isto, tivemos o intuito de esclarecer como acontece a ascensão de um modelo de sociedade, baseado em certos princípios econômicos, em detrimento de outro.

Para tanto, buscamos, no capítulo inicial, mostrar que as convenções de desenvolvimento apresentam propostas de mudanças estruturais para modificar uma realidade que não é desejada. Também apresentamos sua estrutura, que, segundo Erber, é composta por um núcleo duro, responsável por organizar o conhecimento, e um cinturão protetor, que operacionaliza o conhecimento. Além disto, redigimos sobre sua força, que, em primeira instância, é proporcional ao poder econômico e político dos membros e ao tamanho da população que dela compartilha, e, em segunda instância, depende da capacidade de apresentar resultados em conformidade com as expectativas criadas.

Na sequência do capítulo inicial, foram apresentadas as duas convenções de desenvolvimento que protagonizaram o período estudado. A CIR, cujo núcleo é composto pela teoria neoclássica e segue as determinações do Consenso de Washington, foi hegemônica durante a década de 90, e, com base na teoria econômica que a sustenta, institucionalizou uma série de reformas pró-mercado. A CND, que está alicerçada sobre pilares keynesianos e possui uma visão de sociedade cooperativa, passou por um processo de ascensão quando Guido Mantega foi nomeado Ministro da Fazenda, apenas durante o governo Lula. Assim esclarecemos o que é uma convenção de desenvolvimento, como ela é estruturada, e quais as características e os princípios que norteiam as CIR e CND.

O terceiro capítulo direcionou-se a expor o perfil de FHC e Lula, líderes políticos que, aos olhos da população, representavam a CIR e a CND respectivamente. Posteriormente, elegemos as variáveis econômicas responsáveis por mensurar os acontecimentos da economia real que impactam diretamente a força das convenções de desenvolvimento. Percebemos que, para a população em geral, os fenômenos mais impactantes são a inflação e o desemprego, que afetam a vida das pessoas diretamente, e o crescimento da economia, que é amplamente divulgado pela mídia e atinge a população de maneira indireta, por meio das implicações que o processo de crescimento gera.

Com estas informações, pudemos verificar que os motivos que levaram a CIR a se tornar hegemônica durante a década de 90, estiveram, por um lado, intimamente ligados ao processo histórico pelo qual o mundo ocidental atravessava, com as políticas neoclássicas em plena ascensão e, por outro lado, à conjuntura econômica interna, com a inflação fora de controle e a saúde financeira do país fragilizada. Também verificamos que os problemas internos foram creditados às políticas equivocadas de um Estado intervencionista e demasiado gastador.

Seguindo este raciocínio, podemos dizer que, no início do processo, as mudanças estruturais sob a égide da CIR foram uma exigência dos organismos internacionais. A vulnerabilidade interna que fez o Brasil recorrer aos empréstimos do FMI deixou o país subordinado aos ditames do Fundo. Todavia, apesar do início do processo ter se dado de fora para dentro, não significa que a ideia de sociedade liberal e meritocrática, não encontrou seus pares brasileiros.

Neste sentido, pode-se dizer que até 1994, a força da CIR residia principalmente no poder político dos seus membros, e, em menor grau, no tamanho da população que dela compartilhava. A agenda de transformações proposta pelo novo modelo gerava opiniões controversas em praticamente todos os campos da economia.

A partir da estabilização monetária, em 1994, a CIR ganhou força e legitimidade em virtude do aumento da população que passou a acreditar nela e da adequação dos resultados alcançados às expectativas criadas. Neste contexto, FHC, que personificava a transformação bem sucedida aos olhos da sociedade e dos organismos internacionais, foi reeleito, em 1998, ainda no primeiro turno das eleições presidenciais.

Apesar de a CIR manter-se forte ao longo do segundo mandato de FHC, o presidente sofreu um golpe duro com a crise energética de 2001, que afetou o bem estar das pessoas e provocou a sua rejeição. Estes acontecimentos levaram Lula até presidência, mas, para isto, o ex-sinicalista precisou curvar-se a CIR e assegurar a manutenção do tripé macroeconômico.

O fato de Lula ter surfado em uma maré do crescimento mundial lhe rendeu bons resultados e credibilidade nos primeiros anos. Assim, o Presidente conseguiu implantar políticas paralelas que estivessem mais alinhadas com o seu pensamento e preparou o terreno institucional e político para promover outras reformas assim que fosse possível. Este momento chegou com a queda de Palocci e representou a ascensão da CND.

A nova fase da economia brasileira seguiu próspera, fortalecendo a CND. O principal advento do período foi a superação da crise de 2008, que fortaleceu ainda mais a CND e enfraqueceu a CIR, embora não tivesse a suplantado.

A ascensão da CND só foi possível porque existem alguns pontos em comum entre ela e a CIR. Estas semelhanças diminuem o conflito e permitem que ambas coexistam. Entre elas, estão a interpretação de ambas as convenções de que o nível de investimentos no Brasil é baixo, a crença de que a inflação penaliza de forma mais acentuada a base da pirâmide social, a leitura de que a crise de 2008 se deu exclusivamente por fatores exógenos e o consentimento de que as políticas de inclusão a um custo irrisório, levadas a cabo entre 2002 e 2010, configuraram um instrumento de ratificação política que substitui as taxas de crescimento exorbitantes da economia praticadas durante o período desenvolvimentista.

Com base no conjunto de análise, acredita-se ter argumentado, a partir da estrutura das convenções, como aconteceu o processo de ascensão das políticas neoclássicas e social-desenvolvimentistas, representadas pelas CIR e CND, durante os governos de Lula e FHC, e esclarecido que as convenções de desenvolvimento são um instrumento que nos possibilitam analisar a maneira como um conjunto de políticas econômicas, que representam um ideal de sociedade, ganha ou perde força dentro de uma democracia.

REFERÊNCIAS

AGENCIA BRASILEIRA DE DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL. **Política Industrial**. Disponível em: <http://www.abdi.com.br/Paginas/politica_industrial.aspx > Acesso em: 15/05/2017.

AMORIM, C. **Palestra do Ministro Celso Amorim no Seminário "A Atualidade de San Tiago Dantas"**. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/ficha-pais/163-discursos-artigos-e-entrevistas/7660-palestra-do-ministro-celso-amorim-no-seminario-a-atualidade-de-san-tiago-dantas> > Acesso em: 15/05/2017.

BASTOS, P. Z. B. **A economia política do novo-desenvolvimentismo e do social desenvolvimentismo**. Economia e Sociedade, Campinas, v. 21, dez. 2012.

BATISTA, P. N. **O consenso de Washington**. 2 ed. São Paulo: Paz e Terra, 1994.

BIELSCHOWSKY, R. **Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo**. Rio de Janeiro: Editora Ipea, 1988.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Macroeconomia da estagnação**. São Paulo: Editora 34, 2007.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **A crise da América Latina: Consenso de Washington ou crise fiscal?** Publicado em: Revista Pesquisa e Planejamento Econômico 21 (1), abril 1991: 3-23. Disponível em: < <http://www.bresserpereira.org.br/view.asp?cod=240>>. Acesso em 1 abr. 2017.

CARDOSO. F. H. **Pensadores que inventaram o Brasil**. São Paulo. Ed. Schwarcz S. A. 2013.

CONGRESSO NACIONAL. **Lei Nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004**. Disponível em: ftp://ftp.datasus.gov.br/ftpbolsa/download/Lei_Bolsa_Familia_10_836_09_01_2004.pdf Acesso em: 15/05/2017.

CARDOSO, F. H. **Entrevista Fernando Henrique Cardoso**. São Paulo, Globo News, 19/03/2015. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=M1gvc81HnfY>> Acesso em: 04/05/2017.

ERBER, F. S. **As convenções de desenvolvimento no Brasil Contemporâneo: um ensaio de economia política**. Brasília, DF: CEPAL. Escritório no Brasil/IPEA, 2010. (Textos para Discussão CEPAL-IPEA, 13). 46p. Disponível em < http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1531.pdf>. Acesso em 11 abr. 2017.

ERBER, F. S. **As convenções de desenvolvimento no governo Lula: um ensaio de economia política**. Revista de Economia Política, vol. 31, nº 1 (121), p. 31-55, janeiro-março/2011.

ERBER F. S. **The Brazilian development in the nineties – myths, circles, and structures** Disponível em: <<http://revistas.face.ufmg.br/index.php/novaeconomia/article/view/392/398>>. Acesso em 1 abr. 2017.

FERRARI FILHO, F. **Política Monetária no Brasil Pós Real. (1995-2008): um breve retrospecto.** Disponível em: <<http://revistas.ufpr.br/ret/article/viewFile/26987/17996>>. Acesso em: 30/05/2017.

FERRARI FILHO, F. **Uma agenda econômica pós-keynesiana para a economia brasileira: da tríade mobilidade de capital, flexibilidade cambial e metas de inflação à proposição de uma estratégia econômica alternativa.** In: BENECKE, Dieter W.; NASCIMENTO, Renata. (Orgs). **Opções de política econômica para o Brasil.** Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer, 2003. p.113-140.

FRAGA, A. **Carta Aberta do Presidente do BC para o Ministro da Fazenda.** Disponível em: <<https://www.bcb.gov.br/htms/relinf/carta.pdf>>. Acesso em: 30/05/2017.

FRAGA, A. **Carta Aberta do Presidente do BC para o Ministro da Fazenda.** Disponível em: <<https://www.bcb.gov.br/htms/relinf/carta2003.pdf>>. Acesso em: 30/05/2017.

FRANCO, B. M. **‘Sou de esquerda, mas ninguém acredita’, diz FHC.** Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2014/04/1438019-sou-de-esquerda-mas-ninguem-acredita-diz-fhc.shtml>>. Acesso em: 04/05/2017.

FRIEDMAN, M. **Capitalismo e Liberdade.** São Paulo: Editora Abril Cultural, 1984.

FROYEN; R. T. **Macroeconomia.** 2 ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2013.

GIAMBIAGI, F; CARVALHO, C. J. **As Metas de Inflação: Sugestões Para Um Regime Permanente.** Textos para discussão n 86. Rio de Janeiro. Mar. 2001.

GIAMBIAGI, F; ALÉM, A. C. **Finanças Públicas.** 2 ed. Rio de Janeiro: Editora Campus, 2001.

GIAMBIAGI, F; VILLELA, A; CASTRO, L. B; HERMANN, J. **Economia Brasileira Contemporânea.** 2 ed. Rio de Janeiro: Elsevier Editora Ltda, 2011.

GLOBO NEWS. **Dossiê da Globo News.** Disponível em: 28/11/2011. <<https://www.youtube.com/watch?v=VrpurEkmJkU>> Acesso em 11/05/2017.

HANK, S. **Os três tipos de regimes cambiais existentes - e qual seria o mais adequado para o Brasil.** Disponível em: <<http://www.mises.org.br/Article.aspx?id=2196>>. Acesso em: 03/05/2017

HAYEK, F. A. **O caminho da servidão.** 6 ed. São Paulo: Instituto Ludwig von Mises Brasil, 2010.

HERMANN, J. **Ascensão e queda da política fiscal: de Keynes ao “autismo fiscal” dos anos 1990-2000.** Disponível em: <<http://econpapers.repec.org/paper/anpen2006/152.htm>>. Acesso em: 3 abr. 2017.

INSTITUTO LULA. **Biografia.** Disponível em: <<http://www.institutolula.org/biografia>>. Acesso em 11/05/2017.

INSTITUTO LULA. **Projeto Fome Zero.** Disponível em: <<http://www.institutolula.org/projeto-fome-zero-2000-2001/>> acesso em: 14/05/2017.

IPEA. **Um retrato de duas décadas do mercado de trabalho brasileiro utilizando o Pnad.** Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3318/1/Comunicados_n160_Retrato.pdf> Acesso em: 02/06/2017.

KEYNES, J. M. **A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda.** São Paulo: Editora Atlas, 1992.

KEYNES, John Maynard. **The general theory of employment.** *The Quarterly Journal of Economics*, Vol 51, n. 2, Feb. 1937.

KRUGMAN, P.R; OBSTEFELD; M. **Economia Internacional – Teoria e Política.** São Paulo: Editora MAKRON Books, 1999.

LAKATOS. I. **Falsificação e Metodologia dos Programas de Investigação Científica.** São Paulo: Edições 70, 1999.

LAMUCCI, S. **Clinton elogia Fernando Henrique em evento em Nova York.** Disponível em: <<http://www.valor.com.br/politica/4047614/clinton-elogia-fernando-henrique-em-evento-em-nova-york>> Acesso em: 04/05/2017.

MARSHALL, A. **Princípios de Economia.** São Paulo: Editora Nova Cultura Ltda, 1996.

MERCADANTE, A. TAVARES, M. C. **Debate um outro Brasil é possível – Eixos de um novo modelo.** Disponível em: <<http://www.teoriaedebate.org.br/index.php?q=materias/nacional/debate-um-outro-brasil-e-possivel-0&page=0,3>>. Acesso em: 12/05/2017.

MODENESI, A. M. **Convenções do Desenvolvimento: a contribuição de Fabio Erber.** Disponível em: <www.ie.ufrj.br/images/pesquisa/pesquisa/textos_sem_peq/texto0907.pdf>. Acesso em 11 abr. 2017.

MODENESI A. M. **Política Monetária no Brasil pós Plano Real (1995-2008): um breve retrospecto.** Disponível em < <http://revistas.ufpr.br/ret/article/viewFile/26987/17996> >. Acesso em: 30/05/2017.

MODENESI, A. M. **Regimes monetários: teoria e experiência do Real.** Rio de Janeiro: Manole, 2005.

NAKATANI, P.; OLIVEIRA, F. A. **Política econômica brasileira de Collor a Lula: 1990-2007.** In: MARQUES, R. M.; FERREIRA, M. R. J. (Org.). *O Brasil sob uma nova ordem: a economia brasileira contemporânea - uma análise dos governos Collor a Lula.* São Paulo: Saraiva, 2010.

NASSIF, A. **A armadilha do tripé da política macroeconômica brasileira.** Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rep/v35n3/1809-4538-rep-35-03-00426.pdf>. Acesso em: 04/05/2017.

NORTH, D. C. **Economic performance through time.** Disponível em <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:0yMkK1jn4zYJ:bibliotecadigital.fgv>

.br/ojs/index.php/rda/article/download/8428/7177+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>.
Acesso em 10 abr. 2017

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A AGRICULTURA E ALIMENTAÇÃO. **Fome Zero: a experiência brasileira.** Disponível em: < http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user_arquivos_64/pageflip-4204234-487363-lt_Fome_Zero__A_experinc-1750637.pdf >. Acesso em: 20/05/2017.

ORLEAN, A. **L'économie des conventions: definitions et resultats**, in A. Orlean (ed.) *Analyse économique des conventions*, Paris: Presses Universitaires de France. 2004.

ROCHA, M.; OREIRO, L. J. **A Experiência Internacional do Regime de Metas Para Inflação: Uma Análise com Painel Dinâmico.** Nova Economia. Belo Horizonte. Maio-Agosto. 2008.

SCHON D. **Generative metaphor: a perspective on problem-setting in social policy.** Disponível em: <https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:P3JFo5NHU3sJ:https://cluster10-files.instructure.com/files/23455909/download%3Fdownload_frd%3D1%26verifier%3DJfTbvcy37vYEG3CgRZ7rKOUtIuDIAdCq5OyY8O61+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br> Acesso em 14 abr. 2017.

SICSU, J. **Expectativas Inflacionárias no Regime de Metas de Inflação: uma análise preliminar do caso brasileiro.** Economia Aplicada. V. 6. N. 4. 2002.

SILVA, L. I. L. **Carta ao povo brasileiro.** Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u33908.shtml> > Acesso em: 13/05/2017.

SILVA, L. I. L. **Discurso de Posse de Lula no Congresso Nacional.** Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u44275.shtml>> Acesso em: 15/05/2017.

SKIDELSKY, Robert. **Keynes: the return of the master.** (Reprint ed. 2010). New York: Public Affairs, 2010.

SOUZA, N. A. **Economia brasileira contemporânea: de Getúlio a Lula.** 2 ed. São Paulo, Atlas, 2008.

TAVARES, M. C. **Por que é preciso um plebiscito sobre a dívida externa.** Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi0207200023.htm>>. Acesso em: 12/05/2017.

WERNECK, R. **Vai chegando ao fim uma notável parceria de mais de uma década.** Disponível em: < <http://www.economia.puc-rio.br/rwerneck/pdf/vf2002-1220.pdf> >. Acesso em: 06/06/2017.

WILLIAMSON, John. **What Washington Means by Policy Reform.** Disponível em: <<https://www.wcl.american.edu/hracademy/documents/Williamson1990WhatWashingtonMeansbyPolicyReform.pdf> >. Acesso em: 24 mar. 2017.

ZAPATERO, R. L. J. **El hombre que asombra al mundo.** Disponível em: <http://internacional.elpais.com/internacional/2009/12/11/actualidad/1260486001_850215.html > Acesso em 11/05/2017.

