

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

Débora Campos Ribeiro¹

Daniel de Santana Vasconcelos²

RESUMO

O presente artigo analisa, a partir da ótica das chamadas convenções de desenvolvimento, de Fábio Erber, a condução de política macroeconômica do governo Dilma Rousseff (2011-2016) e o surgimento da crise política e econômica no país, que resultou no retorno de uma convenção liberal ao poder, no sentido de Erber. O trabalho discute as definições de Erber sobre convenções de desenvolvimento, e aplica esse referencial para analisar o governo Rousseff como o fim de uma convenção de orientação desenvolvimentista e sua substituição por uma convenção liberal, surgida no rescaldo da crise econômica que marcou o fim do primeiro mandato e início do segundo mandato da presidente. A hipótese do trabalho é que o esgotamento da convenção desenvolvimentista engendrou a formação de uma nova convenção, que buscou mecanismos de antecipar sua chegada ao poder.

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

ABSTRACT

This article analyzes, from the perspective of the so-called development conventions, by Fábio Erber, the conduct of the macroeconomic policies of the Dilma Rousseff government (2011-2016) and the rise of the political and economic crisis in the country, which resulted in the return of a liberal convention to power, in the sense of Erber. This paper discusses Erber's definitions of development conventions, and applies this framework to analyze the Rousseff government as the end of a development-oriented convention and its replacement by a liberal convention, which emerged in the aftermath of the economic crisis that marked the end of the first and beginning of the second term of

¹ Departamento de Economia e Relações Internacionais da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Email: deboracamposr@hotmail.com

² Departamento de Economia e Relações Internacionais da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Email: daniel.s.vasconcelos@ufsc.br

office by President. The hypothesis of this work is that the exhaustion of the developmentalist convention led to the formation of a new convention, which sought mechanisms to anticipate its arrival in power.

Keywords: Dilma Rousseff. Fábio Erber. Development conventions. Political-economic crisis.

1 INTRODUÇÃO

O Governo Dilma Rousseff (2011-2016) representa um fato histórico relevante por si só, pois marca a primeira vez que uma mulher assumiu a Presidência do Brasil. Seu início de governo foi caracterizado pela continuidade da gestão do governo Lula (2003-2010), embora num período e contexto agora muito diferentes, marcado por um mundo pós-Crise Financeira Internacional de 2007-2008. Os acontecimentos ocorridos dentro e fora do Brasil, naqueles anos e como efeitos cumulativos de eventos de anos anteriores, levaram o governo a fazer modificações no rumo das políticas macroeconômicas, agravando uma crise econômica e política que acabou influenciando e resultando no impeachment da presidente. Esses processos permitiram o retorno de uma agenda econômica liberal ao centro da condução de política econômica do país, que permanece até os dias atuais.

A âncora teórica do presente trabalho não se restringe, mas é fortemente influenciada pela perspectiva analítica do economista Fabio Erber, que se debruçou sobre o processo de desenvolvimento brasileiro contemporâneo, sendo assim fundamental para esclarecer a trajetória do período deste estudo. Erber deixou um valioso legado à economia política e as questões do desenvolvimento, visto sua contribuição e engajamento acerca da questão industrial no Brasil. Erber atuou como economista no Banco Nacional do Desenvolvimento (BNDES) em 1964, ocupando duas vezes o cargo de diretor, participando em vários momentos de questões importantes ao órgão, bem como da formulação de políticas setoriais e tecnológicas.³ Suas ideias, portanto, não se restringem ao mundo acadêmico, e sim também nas formulações de políticas econômicas de longo prazo, em razão do desenvolvimento do país (OLIVEIRA, 2014).

Para Erber (2012), uma convenção de política econômica é uma representação social de conhecimento da sociedade, com objetivos de condução da própria realidade. Convenções de desenvolvimento implicam mudanças estruturais, tendo em seu conteúdo cognitivo a força para o direcionamento das ações e evolução. Além disto, possuem importante papel de formação de coalizões políticas, sustentando estratégias de desenvolvimento. Na visão esposada pelo autor,

³ Foi lançado, sob sua liderança, o Programa de Apoio ao Desenvolvimento da Cadeia Produtiva Farmacêutica (Profarma) do BNDES, em 2004, de forma a contribuir para a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE). A Política industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE) foi um programa lançado em 31 de março de 2004, com o objetivo de fortalecer e expandir a base industrial brasileira através de inovação das empresas. Atuava em três principais eixos: linhas de ação horizontais, setores estratégicos e atividades de futuro. (ABDI, 2019)

sociedades complexas são o locus da existência de muitos interesses conflitantes, de forma que nenhuma convenção de desenvolvimento por si só é capaz de acomodar a todos. Em face disso, diferentes convenções competem entre si, notadamente com a convenção dominante de cada período histórico. Em particular, situações de crise podem impedir o processo de evolução incremental de uma convenção de desenvolvimento, levando a um ataque frontal ao seu núcleo duro e, por fim, à sua substituição.

O início do primeiro mandato do governo Dilma Rousseff (2011-2014) foi marcado pela adoção de novos eixos de política econômica com viés marcadamente desenvolvimentista (Carvalho, 2018). As políticas eram orientadas, oficialmente, por incentivos ao setor privado, tanto em política fiscal, como monetária, com objetivo de elevar a competitividade na indústria brasileira. A mudança fundamental do primeiro governo Rousseff foi a chamada “Nova Matriz Econômica”, que pretendia substituir o tripé macroeconômico que havia sido implantado em 1999, após o fim da âncora cambial, por uma atuação mais ativa do governo como indutor do desenvolvimento, notadamente pelo uso de instrumentos de política fiscal e de redução de juros, no âmbito da política monetária. A nova matriz enfatizava menos o controle estrito dos níveis de preços do que a necessidade de acelerar o crescimento e expandir emprego e renda. Mas ao atingir uma das pedras de toque do tripé macro, justamente, o controle estrito do nível de preços, como expõem Oliveira Neto e Ferreira (2018), o governo Rousseff se tornou alvo de críticas por parte de setores expressivos e politicamente atuantes do empresariado e do setor financeiro nacional. Essa separação entre a visão do governo e a do empresariado foi se tornando cada vez mais forte, até o final do mandato, e acentuou-se nas eleições de 2014.

Uma análise das eleições presidenciais de 2014 mostra a fissura do governo com os blocos bancário-financeiro, além da perda de apoio de parcelas expressivas da elite econômica do país e de setores econômicos influentes. Para Singer (2015), as medidas de política econômica do governo Rousseff desfizeram a amizade construída nos anos Lula entre o governo de esquerda do Partido dos Trabalhadores e as elites econômicas. Portanto, o próprio desejo de acelerar a agenda desenvolvimentista, conforme ocorre nos anos do primeiro governo Rousseff, levou, de acordo com uma leitura segundo a perspectiva de Erber (2011; 2012), ao surgimento de um movimento contrário, o anti-desenvolvimentismo, que acabou por criar as condições para ascensão de uma nova convenção de desenvolvimento, de viés liberal, já no início do seu segundo mandato.⁴ Motivos políticos, além de econômicos, portanto, fortaleceram a narrativa para um impeachment, ápice da crise política do governo Dilma Rousseff.

⁴ . O segundo governo Rousseff incorreu na tentativa do que Bastos (2017) chama de agenda empresarial e conservadora. Porém não havia mais o amplo apoio empresarial do primeiro mandato. O governo reeleito, resolveu repetir a conciliação de opostos do início do ciclo “lulista”, com a indicação, para o Ministério da Fazenda, o economista de viés ortodoxo Joaquim Levy.

O presente trabalho analisa, sob a ótica das convenções de desenvolvimento de Fabio Erber, se e como a condução de política macroeconômica do Governo Dilma Rousseff (2011-2016) engendrou uma crise econômica e política que viria a resultar no impeachment da presidente, possibilitando assim o retorno do ideário liberal na condução da economia, primeiramente sob Michel Temer/Henrique Meirelles e, desde 2019, sob Jair Bolsonaro/Paulo Guedes. A hipótese central é a mesma de Erber: a de que em momentos de crise (políticas, ou econômicas, ou ambas), uma convenção de desenvolvimento tende a se fortalecer em detrimento da vigente, formulando uma nova “história” sobre passado, presente e futuro, capaz, assim, de orientar visões de mundo e redundar em mudanças na liderança do processo de condução político-econômica do país.

2 CONVENÇÕES DE POLÍTICA ECONÔMICA: A ABORDAGEM DE FABIO ERBER

O economista Fabio Stefano Erber⁵ influenciou fortemente o debate brasileiro sobre o tema Convenções de Desenvolvimento e Política Econômica. Para Oliveira (2014), Erber deixou um valioso legado à economia política e às questões do desenvolvimento, visto sua contribuição e engajamento acerca da questão industrial no Brasil. Foi um professor, intelectual e policy maker, atuante nos debates sobre questões do pensamento desenvolvimentista.

Como referencial erberiano deste trabalho, foram utilizados três artigos do autor, considerados seminais para o presente debate: a) “*Development projects and growth under finance domination - the case of Brazil during the Lula years (2003-2007)*”, de 2008; b) “*As convenções de desenvolvimento no governo Lula: um ensaio de economia política*”, de 2011; c) “*The evolution of development conventions*”,⁶ de 2012. As abordagens sobre o tema convenções de política econômica nesses artigos convergem e, portanto, são fundamentais para o transcorrer deste estudo, pois permitem estabelecer uma análise de como ocorreram as trajetórias de estratégia econômica das últimas décadas.

⁵ Fábio Erber, falecido de forma prematura, no auge de sua capacidade intelectual, em 2011, era graduado em Economia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (1965), Mestre em Economia do Desenvolvimento pela University of East Anglia (1971), e Doutor em Economia pela University of Sussex (1978), com pós-Doutorado na Universidade de Paris XIII (2007). Foi professor titular do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IE/UFRJ). Atuou principalmente nas áreas de teoria do desenvolvimento, política industrial e tecnológica e suas relações com as políticas macro. Foi diretor do BNDES, pesquisador do IPEA, Secretário-Geral Adjunto do MCT e criador do Grupo de Pesquisas da FINEP, consultor de diversas organizações internacionais e membro do Conselho de Administração de instituições de pesquisa tecnológica. Para uma biografia de Erber, ver Prado (2014).

⁶ Cabe destacar que tal artigo foi apresentado por Erber originalmente no XII Congresso da Sociedade Internacional J. A. Schumpeter, de 2008, e publicado postumamente em 2012, pela Revista de Economia Contemporânea, v. 16, n. 1, Rio de Janeiro.

2.1 A ABORDAGEM DAS CONVENÇÕES DE POLÍTICA ECONÔMICA

O tema convenções de desenvolvimento pertence ao domínio de economia política, na concepção de Erber (2011), uma vez que o princípio epistemológico das ciências econômicas é naturalmente político, e as teorias econômicas surgiram dos problemas práticos, desempenhando um papel na constituição dos sistemas de economia política como o liberalismo e o socialismo.

Uma convenção de política econômica é a representação social de conhecimento da sociedade, com os objetivos de condução do ideário, das ações, numa palavra: das formas de tratar a realidade. Existem muitas convenções que lidam com diferentes aspectos do comportamento econômico e social. Convenções de desenvolvimento implicam mudanças estruturais, tendo em seu conteúdo cognitivo a força para o direcionamento e a evolução. São histórias contadas sobre necessidades de mudança, das dificuldades e circunstâncias, e de como o futuro pode ser melhor que o presente se as regras prescritas forem seguidas. (ERBER, 2012)

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

Is a constitutional institution, shaped by epistemology and political economy elements, which serves as a device to reduce uncertainty and increase coordination of economic and political actors by establishing a hierarchy of problems and solutions. Development conventions are an emergent phenomenon, with strong self-organization features, which present an evolutionary path-dependent trajectory with incremental and cumulative changes introduced in its peripheral belt⁷ (p. 19)

Como o processo de desenvolvimento econômico implica em transformações estruturais na sociedade, se condicionam a aprovação pelo seu conteúdo e adaptação às expectativas de seus membros. Para Erber (2012), a percepção do desenvolvimento de uma determinada sociedade ocorre através de convenções, que oferecem uma visão sobre passado, presente e futuro, para a hierarquização e solução de problemas. A hegemonia das convenções depende das condições internacionais, e como a sociedade distribui seu poder político e econômico.

Se as expectativas dos atores econômicos forem atendidas, a convenção ganha legitimidade. Mas como é impossível, sociedades complexas, acomodar sob uma mesma convenção todos os múltiplos interesses conflitantes, formam-se diferentes convenções de desenvolvimento competindo com a convenção dominante. Situações de crise, em especial, impedem o processo de incremento de uma convenção de desenvolvimento, levando a um ataque ao seu núcleo duro. Nessas circunstâncias, segundo a perspectiva erberiana, a convenção de desenvolvimento hegemônica tende a mergulhar em

⁷ Uma "convenção de desenvolvimento" é uma instituição constitucional, moldada pela epistemologia e por elementos da economia política, que serve como um dispositivo para reduzir a incerteza e aumentar a coordenação dos atores econômicos e políticos, estabelecendo uma hierarquia de problemas e soluções. As convenções de desenvolvimento são um fenômeno emergente, com fortes características de auto-organização, que apresentam uma trajetória evolutiva dependente do caminho, com mudanças incrementais e cumulativas introduzidas em seu cinto periférico (ERBER, 2012, p. 19, tradução nossa)

crise e vir a ser substituída por uma nova convenção, com um novo conjunto de regras, contando uma nova história sobre o passado, presente e futuro da sociedade. Essas mudanças, todavia, não causam o desaparecimento da convenção que foi substituída, uma vez que alguns dos seus antigos seguidores continuam leais a ela, e essas se reformulam enquanto aguardam por novos ciclos (ERBER, 2012)

2.2 REVISÃO HISTÓRICA DAS CONVENÇÕES DE POLÍTICA ECONÔMICA NO BRASIL

Aplicando a perspectiva de Erber à história econômica recente do país, podemos verificar como se deu a sucessão de convenções de desenvolvimento no país, a exemplo do que esse mesmo autor realizou em seus estudos. A convenção de desenvolvimento que dominou desde o fim da Segunda Guerra Mundial até os anos 1970 baseava-se na mudança de estrutura produtiva através da industrialização, tendo o Estado como indutor. Porém, essa convenção de desenvolvimento nunca foi totalmente desenvolvida, segundo Erber (2012), pois mesmo com o “consenso keynesiano” em torno dela, seu núcleo duro não estava direcionado para as questões de transformação estrutural. O núcleo da convenção de desenvolvimento consistia em uma montagem de modelos de crescimento de tipo keynesiano/Harrod-Domar, e de análises históricas furtadianas/cepalinas. Economistas liberais, no outro espectro político-econômico, criticavam essa convenção pela intervenção excessiva do Estado, pela sua tendência à autarquia, privação da economia dos benefícios do comércio exterior, investimento direto externo e excesso de protecionismo, alegando que tais fatores levam a ineficiência e inflação.

Na crise dos anos 1980 o Estado desenvolvimentista brasileiro foi perdendo sua legitimidade e sustentação política, à medida que o crescimento diminuía e a inflação aumentava. Essa situação trouxe uma experiência traumática, resultado da estagnação econômica e dos fracassados planos de estabilização durante a segunda metade dos anos 1980 e início da década de 1990. Em 1994, entretanto, uma mudança significativa acontece, com a estabilização dos preços através do Plano Real. Com o Plano Real, ao Banco Central foi dado o status de “guardião da estabilidade” dos preços e, em certo grau, da própria economia do país. Portanto, desde a crise da dívida de 1980 o caminho para a hegemonia da convenção liberal foi traçado, tendo o Banco Central como um ator nesse processo, como aponta Erber (2008). Essa situação foi reforçada com um declínio do “consenso keynesiano” e a substituição dos princípios de condução da economia pelo lado da demanda pela visão de economia de mercado e lado da oferta, notadamente com a ascensão do neoliberalismo pós Reagan-Thatcher e o chamado Consenso de Washington.

A convenção neoliberal apresentava diferentes condições de contorno, se comparada em relação àquelas pelas quais a convenção de desenvolvimento passou. Havia um quadro analítico mais

estruturado, alimentado de outras versões da convenção, baseadas principalmente no ideário de política econômica resultantes da ascensão neoclássica no debate econômico pós- anos 1970. Com o desenvolvimento dessa convenção, o Estado passa a não ser “confiável”, por seu “viés inflacionário” e possibilidade de captura por grupos de interesse. Somente através de um comprometimento com a eficiência e crescimento econômicos, por meio de um Banco Central independente, é que se poderia, afinal, barrar decisões insustentáveis do Estado. Para além da academia, também instituições internacionais como o Banco Mundial e o FMI, além de uma variedade de instituições privadas, think tankers e consultores internacionais, formaram esse ideário, resumido de forma sucinta e didática pelo Consenso de Washington (Williamson, 1990). Essa nova ortodoxia na academia foi rapidamente transformada em manuais, tendo a mídia nacional e internacional aderido com entusiasmo à convenção liberal (ERBER, 2012)

Erber (2012) complementa que, conforme se verifica o sucesso inicial da nascente convenção neoliberal na redução da crônica inflação brasileira, o apoio popular a esse ideário passa a aumentar, fortalecendo a adesão do Estado e dos partidos políticos à convenção. A manutenção da estabilidade de preços por meio de taxas de câmbio apreciadas, juros altos e redução continuada do tamanho da máquina pública se tornou uma coalizão poderosa entre autoridades monetárias, importadores e principalmente os atores do sistema financeiro. A abertura das economias ao comércio, investimento e financiamento externos, e as privatizações de estatais, reforçaram ainda mais a coalizão. A tecnocracia ganha proeminência: após o Plano Real, o Banco Central desfrutava de um poder simbólico e operacional enorme no país.

2.3 A COEXISTÊNCIA DE AGENDAS DE CONVENÇÕES DE POLÍTICA ECONÔMICA NO PERÍODO RECENTE BRASILEIRO

Na perspectiva de Erber (2011), na sociedade civil brasileira estão presentes pelo menos duas convenções de desenvolvimento: uma convenção mais liberal, intitulada por Erber de “institucionalista restrita”, que se opõe à ampliação dos papéis do Estado, e outra convenção autodenominada “neodesenvolvimentista”, que propõe uma síntese entre elementos de origem keynesiana e do antigo desenvolvimentismo de viés estruturalista/cepalino, que leva a políticas macro distintas das atualmente em vigor. A convenção “restrita” se origina da união, de viés conservador, entre o Banco Central e interesses privados, que buscam a manutenção da estabilidade de preços e o *status quo* por meio do par “altos juros/câmbio valorizado”, somado ao estado mínimo, um tripé que se torna, nessa visão, elemento essencial para o desenvolvimento do Brasil. Esse grupo de interesses se opõe a mudanças estruturais que alterem distribuição de riqueza e renda, pois tais ações são vistas

como trazendo o risco de aumento da inflação. Possuem poderosos instrumentos – financeiros, midiáticos, políticos – para consolidar e difundir sua convenção de desenvolvimento.

Porém uma convenção “neodesenvolvimentista” coexistiu com a primeira no período contemporâneo, de forma subalterna (notadamente no primeiro governo Lula (2003-2006), tendo seu núcleo duro de inspiração keynesiana, i.e., com crescimento pelo lado da demanda, políticas fiscais ativas, investimentos em infraestrutura, papel indutor do Estado. Essa convenção foi reforçada a partir de 2006, pela mudança de equipe no Ministério da Fazenda e pela reeleição do presidente Lula. A convenção “neodesenvolvimentista” repousava sobre alguns pilares: investimento em infraestrutura; investimento residencial para suprir déficit habitacional; aumento do consumo das famílias e salário mínimo, além de investimentos em capital, incentivado pela desoneração fiscal e crédito nos bancos públicos; aumento em inovação através de créditos e subsídios; política externa independente, privilegiando relações com países em desenvolvimento, e buscando afirmar o papel do Brasil como protagonista do processo de mudanças na arquitetura institucional mundial. Por outro lado, os detentores de riqueza, principalmente o setor financeiro, foram fortemente beneficiados pelas políticas da convenção de estabilização, que fora mantida, tendo assim seus interesses atendidos (ERBER, 2011)

Apesar das incertezas internas e externas de começos, o governo Lula acabou beneficiado no âmbito econômico entre meados de 2003 e a crise de 2008, por uma enorme expansão do comércio internacional, focado em commodities primárias e produtos semielaborados. Tais benefícios permitiram ao governo Lula uma redistribuição de renda de forma mais equitativa, através de investimentos em educação, em políticas públicas como o Bolsa Família, focadas nos mais pobres. Além disto, a valorização do real e a liquidez do mercado internacional permitiram a forte acumulação de reservas cambiais e que o Tesouro eliminasse a sua dívida externa. Estas reservas foram um importante instrumento de defesa da economia durante a crise financeira global, ocorrida em 2008. Porém, cabe destacar que questões quanto reforma fiscal e da Previdência acabaram por terem seus debates minimizados e adiados, apontando uma preferência do governo de então pela administração do curto prazo, também em consequência das dificuldades encontradas pelo “presidencialismo de coalizão”, que “exige” união com forças de objetivos programáticos distintos no sistema político brasileiro (ABRANCHES, 1988). De modo geral, a estratégia política do governo acabou por reforçar a coalizão financeira. (ERBER, 2011)

3 REVISÃO HISTÓRICA DAS GESTÕES LULA E DILMA

Na presente seção, sem a presunção de sermos completos ou enciclopédicos, deseja-se realizar uma análise sucinta do percurso entre os governos Lula e Rousseff, apresentando um panorama dos

rumos de política econômica adotados, sob a ótica de convenções de desenvolvimento. A partir disto, será figurada a perspectiva dos fenômenos políticos que levaram a uma crise político e econômica na história atual do Brasil, bem como o ressurgimento predominante da convenção econômica liberal.

Carvalho (2018) é um entre inúmeros outros trabalhos que convergem em apontar que as altas taxas de crescimento da economia chinesa e o aumento de suas demandas pelas commodities, impactaram positivamente sobre a demanda nas economias latino-americanas na primeira década do século XXI. Com o setor externo favorável, houve melhora no desempenho dessas economias, influenciando a redução dos níveis de desigualdade. No caso brasileiro, as políticas de redistribuição e investimentos públicos em infraestrutura física e social também foram fundamentais nesse processo. A redução de desigualdade no Brasil durante esse período, portanto, explica-se pelas mudanças de enfoque em políticas voltadas para a base da pirâmide, principalmente através de transferência de renda e valorização do salário mínimo, repercutindo no padrão de consumo das famílias brasileiras. A economia de serviços foi positivamente afetada pela mudança na cesta de consumo das famílias mais pobres. Houve um forte incremento do setor de serviços no PIB, como o crescimento da construção civil, restaurantes e serviços de beleza, reduzindo o peso da indústria. A conjunção desses fatores permitiu uma série de anos com crescimento econômico mais vigoroso, entre 2004 e 2007.

Os anos de crescimento foram interrompidos pela chegada dos efeitos da Crise Financeira de 2007-2008 no Brasil, com efeitos similares que em outros países emergentes, como contração do crédito, queda no preço das commodities, saída de capitais estrangeiros, e contração de demanda doméstica. O governo passou a adotar uma série de medidas temporárias para garantir liquidez no sistema financeiro, tais como: redução do depósito compulsório; linhas de crédito de curto prazo e/ou com juros subsidiados por meio de bancos públicos ou estatais (VASCONCELOS et al, 2018), redução da taxa básica de juros pelo Bacen, e, no âmbito fiscal, por meio de políticas de desonerações tributárias e redução de tributos.⁸

Desde 2006 a economia brasileira adotara o crescimento pela demanda, tendo a distribuição de renda e o mercado interno incorporado uma ampla parcela da população antes excluída. Para Teixeira e Pinto (2012), o governo Lula optou pela manutenção da política macroeconômica de Fernando Henrique Cardoso, realinhando as elites hegemônicas ao bloco de poder. O sucesso econômico daqueles anos escanteou temporariamente as diferentes visões de mundo entre as convenções de desenvolvimento. No entanto, as divergências entre o sistema financeiro e o estado brasileiro sob o comando de um partido alinhado à esquerda ficaram mais claras no governo Rousseff,

⁸ A fragilidade do setor industrial se tornou mais nítida com a crise de 2008, sendo uma das explicações para tal a valorização do real no período, pois um dólar baixo, barateando produtos importados e desestimula exportações do país. A sobreapreciação do real dificultou mudanças mais profundas na estrutura produtiva do país, e assim atender à nova demanda criada (Bresser-Pereira, 2010; Beresser-Pereira e Marconi, 2010).

expressando uma ruptura com o segmento bancário-financeiro no bloco de poder, mesmo que esse segmento tenha obtido elevadas taxas de lucros durante o período.

3.1 PRIMEIRO GOVERNO DILMA ROUSSEFF (2011-2014)

Dilma Vana Rousseff foi eleita no final de 2010 no contexto de uma economia que se recuperava dos efeitos da crise financeira global de 2008. Deu continuidade a programática de Lula, embora no sentido político tenham ocorrido mudanças relevantes. Houve um ajuste fiscal no primeiro ano de governo Rousseff que foi um verdadeiro freio para a economia, tendo os investimentos públicos caído em 19,6% em 2011 (Carvalho, 2018). Outrossim, foram adotados eixos de política econômica para a estratégia de desenvolvimento, agora baseados nos incentivos ao setor privado, tanto em política fiscal, como monetária. Havia o objetivo de dar maior competitividade à indústria brasileira, com novas dinâmicas da indústria, e ênfase em exportações. Dilma era formada em economia em uma escola com tradição industrialista, adotando essa convenção como sua estratégia de governo. A agenda era fortemente apoiada por representantes do setor industrial e trabalhadores.⁹ Tais demandas foram atendidas pelo governo através da chamada “nova matriz econômica”.¹⁰

3.1.1 A “nova matriz econômica”

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

- a) Redução de juros: entre agosto de 2011 e abril de 2013, a taxa Selic alcançou o valor mais baixo desde sua criação, até à época. Para diminuir os custos de crédito, o poder Executivo pressionou os bancos privados a reduzirem seus spreads, e realizou alterações na remuneração

⁹ No início do governo, em conjunto líderes da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp), Central Única dos Trabalhadores (CUT), Força Sindical, realizaram um seminário com trabalhadores e empresários na busca de um projeto industrializante, expondo suas necessidades de estímulo ao mercado interno, através da valorização do salário mínimo, aumento de crédito e investimentos públicos.

¹⁰ Como ressaltam economistas como Bresser-Pereira (2010) e Bresser-Pereira e Marconi (2010), entre vários outros, sem atacar os problemas do lado do câmbio, todavia, o dinamismo da indústria, de fato não ocorreu. Dweck e Teixeira (2017) também argumentam que as políticas adotadas pelo governo, tinham como objetivo incentivar a indústria, que estava estagnada desde 2010, porém essas políticas não surtiram o efeito esperado. Bastos (2017) argumenta que as políticas de redução de juros, preços administrados, desonerações da folha salarial, não necessariamente elevaram os investimentos, uma vez que os insumos e equipamento importados ficaram mais caros com a depreciação cambial, somado a diminuição da demanda desse novo ciclo, resultando em uma queda na taxa de lucro na indústria de transformação entre 2011 e 2014.

da caderneta de poupança em maio de 2012, para que o Banco Central seguisse na redução da Selic.

b) Uso intensivo do BNDES: uso de robusta de linha de crédito subsidiado para o investimento das empresas, por meio dos repasses do Tesouro. Houve uma expansão dos subsídios de 100 bilhões de reais em 2009, para 400 bilhões de reais no primeiro mandato de Dilma;

c) Aposta na reindustrialização: através do Plano Brasil Maior, no ano de 2011, implementou-se políticas industriais que visavam o crescimento econômico, visualizados através de medidas como redução do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), ampliação do Microempreendedor Individual (MEI), e investimentos do BNDES na indústria;

d) Desonerações nas folhas de pagamento para setores com uso intenso de mão de obras, e redução do IPI e PIS/Cofins sobre bens de investimento.

e) Reforma do setor elétrico: a partir de setembro de 2012, através da Medida Provisória 579, com o objetivo de baratear em 20% o preço da eletricidade;¹¹

f) Desvalorização do real: o câmbio valorizado era o segundo principal objeto da nova matriz econômica. Para Mantega, o câmbio valorizado, agravava as dificuldades da indústria nacional;

g) Controle de Capitais: para impedir a entrada de dólares, contrabalanceando a valorização do real, medidas de controle de fluxos de capital estrangeiro aumentaram como alterações nas alíquotas do Imposto sobre Operações Financeiras (IOF) e controle sobre os empréstimos intercompanhias, além de regulação financeira prudencial por meio de recolhimento compulsório sobre as posições vendidas dos bancos no mercado de câmbio à vista, regulação das operações com derivativos cambiais, e imposição de 1% de IOF sobre posições líquidas vendidas em derivativos acima de 10 milhões de dólares.

A política econômica do primeiro governo Rousseff pretendia, assim, levantar várias das bandeiras defendidas pelos setores industriais e elevar o investimento público no país (Bastos, 2017). Para Carvalho (2018), a trajetória dos investimentos públicos a partir de 2011, deu uma nova guinada na estratégia governamental, com as apostas no setor privado, através das desonerações tributárias, créditos através do BNDES, subsídios do Programa Minha Casa Minha vida e concessões em infraestrutura e logística.¹² O governo adotou medidas ativas em defesa do mercado interno e do

¹¹ Vale observar que essa medida, isoladamente, foi, junto com a redução de juros, aquelas que geraram mais impopularidade da presidente junto ao setor financeiro e parte crescente do empresariado nacional, não obstante o fato de que reduções em custos de energia fosse uma pauta da indústria.

¹² Dentro deste contexto, surgiu o Programa de Investimento em Logística (PIL), em agosto de 2012, que consistia em um plano de leilões de rodovias e ferrovias, a ser estendido a portos e aeroportos. Tinha como objetivo o aumento da fatia do setor privado na área de infraestrutura, diminuição de tarifas e melhora da qualidade dos serviços de transporte. Foram

investimento, na visão de Lopreato (2014), com ênfase em maior presença de estatais. Para elevar o crescimento, o governo priorizou concessões ao setor privado, para garantir melhorias na infraestrutura, porém sem abrir mão da presença estatal, cabendo o papel do BNDES nos financiamentos de gastos. Carvalho (2018), também assinala que o governo passou a utilizar os chamados preços administrados como instrumento de política macroeconômica, no caso de produtos e serviços de empresas estatais, como Petrobras e Correios.

O governo, em geral, cedeu em muitos pontos a interesses diretos dos setores industriais do país. Todavia, medidas que tiveram forte caráter intervencionista, na visão do empresariado e principalmente do setor financeiro, como a fixação de preços para concessões de rodovias, as medidas para o setor elétrico e a política de redução de juros via bancos públicos permitiram a visão alternativa, segundo Singer (2015), de que em nome da ampliação do estado os setores privados tiveram seus interesses contrariados. Assim, as políticas monetárias e fiscais, somadas à crescente falta de confiança do empresariado, em face das medidas de política econômica do governo, bem como os efeitos retardados da crise internacional sobre o país, levaram a diminuição de investimento por parte dos empresários, declinando atividade econômica e arrecadação. Portanto, ao acelerar o passo do “lulismo”, através do ativismo estatal, o governo Rousseff passa a enfrentar a formação de uma frente anti-desenvolvimentista e a dissolução de uma coalizão produtivista, que passaram a reagir em favor do retorno do neoliberalismo econômico. Na hipótese de Lopreato (2014), o governo Rousseff manteve a estratégia econômica do governo Lula, mantendo a linha de atuação de incentivos ao mercado interno. Porém, uma ruptura acontece quando o governo passa a questionar o regime de altas taxas de juros, câmbio apreciado e estado mínimo, e adota explicitamente controle de preços administrados e a política industrial como o elemento central de expansão, ou seja, atingindo em cheio o núcleo da convenção liberal que andara adormecida durante o sucesso econômico dos anos Lula, mas ressurgiu com força após a perda de dinamismo da economia no pós-crise internacional e nos anos de governo Rousseff.

3.1.2 Uma nova guinada durante o primeiro governo Rousseff

As economias em desenvolvimento, em geral, foram fortemente impactadas pelas políticas de afrouxamento monetário adotadas pelos bancos centrais de países como EUA e Japão (e mais tarde, o Banco Central Europeu), com forte apreciação de suas moedas nacionais. Em seguida, a economia mundial ficou à mercê das expectativas do fim do afrouxamento monetário (Quantitative Easing) nos EUA, com o temor de que a elevação dos juros nos EUA mudasse abruptamente os fluxos financeiros

concedidos 5350 quilômetros em sete rodovias, mas como havia a combinação das três exigências, o modelo acabou sendo alterado por diversas vezes.

internacionais. Em maio de 2013 o FED inicia a eliminação da expansão monetária. Essa medida levou a uma rápida depreciação das moedas dos países emergentes, queda nos preços de ações e aumento da dívida pública. Como medida no Brasil, o governo reduz os controles de capital e, diante da aceleração da inflação, reversão dos fluxos de capital e depreciação do real, o Banco Central volta a elevar a Selic em abril de 2013 (CARVALHO, 2018)

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

Um fator que marca o primeiro governo Rousseff, mais precisamente em junho de 2013, são as manifestações contrárias a medidas do governo, por parte de várias camadas da sociedade. Singer (2015), destaca que a população reivindicava coisas difusas, desde o fim da ineficiência da saúde e educação ao combate à corrupção. Iniciada pela esquerda, a escalada de manifestações foi engrossada pelo centro e pela direita, tendo a esquerda perdido o comando dos protestos. O governo reagiu às manifestações propondo responsabilidade fiscal, através de cortes no Orçamento de 2013, e no começo de 2014. Nesse momento, uma reversão neoliberal passou a ganhar a adesão da burguesia nacional e da classe média.

Complementam Tatagiba e Galvão (2019) que mesmo que as políticas públicas implementadas pelos governos petistas tenham beneficiado diferentes classes sociais, essas políticas feriram direta ou indiretamente a percepção de uma pressuposta ideologia da meritocracia, tão cara no discurso mais ortodoxo. Nessa visão o sucesso se deve ao esforço individual. Programas cunhados pejorativamente de “assistencialistas”, como o Bolsa Família, Minha Casa Minha Vida, Mais Médicos, cotas para as Universidades, alimentaram um descontentamento na visão meritocrática e no antipetismo, tendo seu ápice nos protestos de junho de 2013. Esse evento marcou o início de uma crise política, expressa na insatisfação dos setores que queriam reformas liberalizantes e a restauração de seu *status quo*. Além disto, trouxe à tona um conjunto de forças oposicionistas em relação ao governo, e a polarização política e a ampla variedade de atores fortaleceram a estrutura do conflito. Os protestos fizeram parte de um processo histórico de mudanças, de deterioração do ambiente político e econômico. De um lado, existiram políticas públicas implementadas pelos governos petistas que beneficiaram o mercado de trabalho e afetaram em grau baixo, mas perceptível, distribuição de renda, mas por outro lado, os limites da conciliação de interesses de classes acabaram por não

satisfazer os movimentos sociais próximos ao PT, criando rupturas e disputas nas próprias esquerdas. As novas forças de direita passaram a comandar movimentos combinando valores conservadores e alimentando o sentimento antipetista e anti-esaquerdista em geral.

Os movimentos que surgiram dos protestos se diferenciavam: alguns preferiam a participação institucionais, outros preferiam ação direta. A questão da redução da taxa de juros e a “nova matriz econômica” e o ativismo estatal no primeiro governo, foram importantes para entender a retórica dos que contestavam com intentos neoliberais, como cortes de gastos públicos e elevação da taxa de juros para combater inflação. Mesmo antes da deterioração dos indicadores econômicos, havia então uma insatisfação política e econômica, sendo junho de 2013 o ápice desse descontentamento.¹³ Portanto, o surgimento dos protestos abriu espaço para uma piora política e econômica, e o período de tentativa de conciliação de classes foi substituído por uma frente anti-desenvolvimentista (TATAGIBA; GALVÃO, 2019)

Desta forma, leituras diferentes do cenário econômico pautaram boa parte do debate entre os candidatos do segundo turno das eleições presidenciais (CARVALHO, 2018). Aécio Neves (PSDB) apontava alta da inflação e piora da atividade econômica, defendendo uma política econômica contracionista, limitação de gastos públicos à taxa de crescimento do PIB, dentre outras questões políticas¹⁴. Dilma responsabilizava a crise internacional pelo baixo desempenho da economia, mas destacava as taxas de emprego elevadas. Singer (2015), aponta que dentro deste contexto, não obstante a eleição de 2014 ser vencida por Dilma Rousseff, o discurso da candidatura de Dilma era desenvolvimentista, porém Mantega, de viés desenvolvimentista é demitido durante a campanha, abrindo espaço para mudanças na orientação econômica num segundo governo. Sem contar com o apoio dos industriais e vendo a crescente força política do setor financeiro, o governo ficou na defensiva, até capitular no final de 2014, quando a presidente reeleita nomeia um ortodoxo, oriundo do setor financeiro, Joaquim Levy, para conduzir a política econômica do país, fazendo, no início do novo mandato, em 2015, o contrário do prometido em campanha: um choque recessivo. Esta ação representou, de um lado, uma espécie de “estelionato eleitoral”, frente a grupos apoiadores do governo, de outro, uma forte concessão ao ideário neoliberal, que retomava assim as rédeas da economia, e representou, por fim, o retrocesso das políticas econômicas “lulistas”.

¹³ Vale observar que, no plano econômico, foram duas ações do governo que mais acentuadamente elevaram o tom das críticas ao ativismo e intervencionismo voluntarista do governo: a política de redução de juros, pelo BC, utilizando ativamente os bancos públicos nessa iniciativa (Vasconcelos et al, 2018), e a política de antecipação de vencimento e negociação de contratos no setor elétrico, que visava, oficialmente, reduzir o custo da energia elétrica, mas afetou o comportamento de todo o setor elétrico no país, num momento em que, concomitantemente, havia uma seca prolongada com necessidades de fornecimento de energia por termelétricas, mas caras, de forma que os efeitos da política em termos de preços foram muito pouco expressivos, mas as empresas do setor elétrico foram fortemente afetadas pela política.

¹⁴ Fim da corrupção e dos interesses empresariais nas decisões de política econômica.

3.2 SEGUNDO GOVERNO DILMA ROUSSEFF (2015-2016)

O segundo governo Rousseff decidiu executar uma agenda econômica conservadora, tentando reconquistar o apoio empresarial, segundo Bastos (2017). Porém não havia mais o amplo apoio empresarial do primeiro mandato. O governo reeleito resolveu repetir a conciliação de opostos do início do ciclo “lulista”, com a indicação de Levy para o Ministério da Fazenda. Medidas de ajuste fiscal e monetário foram realizadas, atendendo aos grupos empresariais contrários à “nova matriz econômica”. Ainda em novembro de 2014 o novo ministro anunciou um ajuste fiscal rápido, que incluía redução no PAC, mudanças no seguro-desemprego, abono salarial e auxílio-doença, aumento das alíquotas de impostos sobre a folha de pagamentos, entre outras medidas impopulares. Tinham como alvo principal a redução dos investimentos públicos, que se tornaram a principal variável de ajuste em meio à consolidação fiscal. Além disso, os preços administrados, foram reajustados de forma brusca em 2015, crescendo 18,1% ao ano. Diante de tal situação, o Banco Central, elevou a taxa Selic, por cinco vezes consecutivas. As projeções do PIB de 2015 apontavam para uma recessão de 2% no ano, porém ela foi ainda maior, de 3,5%, o que promoveu uma grave redução da atividade econômica e forte queda da arrecadação federal (CARVALHO, 2018). A ideia de que o ministro ortodoxo e medidas liberais sozinhas seriam suficientes para restaurar a confiança e a retomada econômica revelou-se falaciosa.

Outro fenômeno trouxe uma parcela expressiva de impacto para o agravamento da crise econômica: os efeitos adversos, sobre setores empresariais, da Operação Lava-Jato. Carvalho (2018) argumenta que os efeitos da Operação Lava Jato, sobre setores importantes para a economia, como construção civil e petróleo, a forte desvalorização do real, e queda dos preços de commodities, contribuíram para uma piora dos dados econômicos brasileiros em 2015. Em meio a uma crise política, as bases do governo estavam tão frágeis que era difícil realizar quaisquer acordos para atender os setores econômicos afetados.

Para Bastos (2017), a virada de política econômica aprofundou a perda de lucratividade e o descontentamento empresarial, além da perda de apoio da própria base de apoio do PT. O governo incorreu em realizar políticas para agradar o setor empresarial, mesmo que prejudicassem seus aliados. Porém além de aprofundar a recessão, a mudança na política econômica foi acusada de “traição”, gerando um custo político muito alto para a governabilidade. Por outro lado, mesmo com a piora no balanço das empresas, os empresários apoiavam o ajuste fiscal de Levy. No entanto, o insucesso econômico de 2015 selou o destino do ministro. O pedido de demissão deste acaba por simbolizar também a completa frustração da visão do mercado financeiro quanto à viabilidade de um segundo governo Rousseff.

Diante do fracasso das estratégias econômicas, que prometiam um rápido ajuste e retomada de confiança, mas entregaram aumento de dívida pública, inflação e queda do PIB, Carvalho (2018) destaca que, Dilma anunciou a substituição Levy por Nelson Barbosa, que comandava a pasta do Planejamento. Este representava um maior “realismo fiscal”, através da adoção de metas mais realistas. O governo enviou ao Congresso a proposta de redução da meta de resultado primário em março de 2016, de forma a evitar que a economia desacelerasse cada vez mais, buscando então, estabilidade, crescimento de emprego e de renda. Havia também a intenção de limitar o crescimento dos gastos públicos em relação ao PIB, além de ajustes automáticos para o caso de descumprimento da regra. No entanto, essa redução da meta fiscal e a nova equipe econômica não foram apoiadas pela oposição, e ao mesmo tempo decepcionou as bases de apoio do governo, que pediam uma reforma tributária progressiva, entre outras medidas.

Araújo (2018) complementa que, o segundo governo Rousseff, começou com uma piora nos fatores econômicos. Portanto, havia uma necessidade de ajustar as contas públicas, através de cortes que atingiram programas de infraestrutura, saúde e educação. Mas essas medidas não obtiveram o resultado esperado, aprofundando a recessão, e desestimulando investimentos, emprego e renda. A imagem do governo foi se desgastando aos poucos, alimentando assim a oposição liderada pelos derrotados da eleição de 2014. Também no campo político, a base do governo iniciou um processo de desintegração, criando um ambiente favorável à condenação por crime de responsabilidade fiscal da presidente. O desgaste político ganhou força com a atuação de Eduardo Cunha, então Presidente da Câmara, que também trabalhou em favorecimento de medidas de elevação dos gastos públicos em tempos de recessão e forte queda da arrecadação, as chamadas “pautas-bomba”¹⁵, contrariando o ajuste fiscal do governo. Portanto, um meio político desfavorável, motivado por diversos fatores, e o aprofundamento da crise econômica abriram o caminho para o fim da convenção desenvolvimentista na condução da economia do país.

4 O SURGIMENTO CRISE POLÍTICO-ECONÔMICA

O debate acerca da desaceleração do crescimento, que culminou com a recessão de 2015, durante o governo Rousseff, relaciona-se com a condução de política fiscal. Ainda assim, até o ano de 2014, o nível de desemprego no Brasil chegou nos menores índices das séries históricas. No final de 2011, primeiro ano de governo Rousseff, as condições internacionais mudaram radicalmente, na junção entre crise da Zona do Euro, desaceleração da economia chinesa e recuperação lenta dos EUA. Em 2012, o conjunto de medidas denominado “nova matriz econômica” foi implementado,

¹⁵ Pautas-bomba, são as denominações de projetos que aumentam os gastos do Governo, através do Legislativo, e foram identificadas como uma espécie de retaliação por parte do Presidente da Câmara, quando este teve seus interesses contrariados pelos poder Executivo e Senado. (BENITES, 2015)

perdurando até 2014, sendo abandonado ao longo de 2015, frente a novos choques econômicos e desaceleração da economia. O governo passou a adotar medidas austeras em todas as áreas, realizando um forte ajuste fiscal. A economia brasileira passou, portanto, de desaceleração no primeiro mandato, para recessão no segundo mandato de Dilma. (DWECK, TEIXEIRA, 2017)

O enfrentamento ao setor bancário e financeiro, entre outros rompimentos no bloco de poder, através das políticas adotadas pelos governos Dilma, acabaram resultando em perda de apoio pela elite e setores econômicos poderosos, tendo início com a mudança na direção dos juros e batalha dos spreads em 2012. Ao acelerar o desenvolvimentismo, houve o surgimento do anti-desenvolvimentismo. Com as manifestações de junho de 2013, houve uma oposição principalmente na ortodoxia, acerca das políticas econômicas do governo Dilma, e também do governo Lula. Após o impeachment de Dilma, houve um alinhamento dessas forças, em uma agenda formada por empresários e mercado financeiro. Essas novas forças políticas, usaram o discurso da ganância, para mitigar as mudanças políticas que aumentavam o poder de negociação dos trabalhadores, e assim fortalecer suas teses de que o nível de emprego depende da confiança dos empresários. (DWECK; TEIXEIRA, 2017). Por fim, o discurso anticorrupção ganhou o reforço dos resultados da Operação Lava-Jato, que parecia incriminar altos integrantes das cúpulas do governo, empresarial e particularmente do partido do governo, acirrando os ânimos.

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

No período pré-impeachment, as bases do governo se mostravam frágeis, havendo a necessidade de fazer acordos para atender os setores com maior influência, e as políticas de bem-estar da população e crescimento econômico ficaram em segundo plano, acirrando ainda mais uma base de sustentação. Em dezembro de 2015, após os deputados do partido do governo anunciarem que

votariam pela continuação do processo de cassação de Eduardo Cunha no Conselho de Ética, este aceitou um dos vários pedidos de impeachment da presidente. A denúncia era baseada na questão de pedaladas fiscais, que ficou conhecido como o pagamento de beneficiários com o adiamento do pagamento aos bancos públicos, que pagavam os benefícios em dia. Esse foi o motivo mais conhecido do impeachment, mas o foco do pedido se deu sobre a denúncia de que em 2015, houve a assinatura de seis decretos para créditos suplementares, com valores incompatíveis com o cumprimento da meta fiscal. Bastos (2017), complementa que em um momento de contração fiscal, recessão, somado a eleição de Eduardo Cunha à Presidência da Câmara, e a Operação Lava Jato, quebrou com os arranjos políticos que contribuía para o “presidencialismo de coalizão” brasileiro. A busca pela governabilidade através de medidas econômicas de direita não funcionara. Nesse momento, o movimento pró-impeachment se popularizou, sob o pretexto das pedaladas fiscais.

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

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

A última seção discutiu, em linhas gerais, o processo histórico das guinadas de estratégia econômica desde o governo Lula até o governo Dilma, sendo o objeto deste estudo. É momento, portanto, de situar essa discussão à luz da discussão precedente, de convenções de desenvolvimento. Conforme já visto, para Erber (2012), uma convenção de desenvolvimento é formada por elementos de economia política, sustentando estratégias de desenvolvimento para enfrentar problemas e soluções para a sociedade. Quanto mais ganha a aderência nas instituições, mais se legitima, e suas incertezas diminuem. Isso se reflete por fim na adoção de políticas macroeconômicas com o fim de atingir o que pretende a convenção. Porém, se tratando de sociedade complexas, existem muitos interesses competindo entre si, e em momentos de crise a convenção hegemônica é atacada em seu núcleo duro, aumentando as incertezas de continuidade.

Durante o governo Lula, houve uma convivência entre agendas, e a convenção “neodesenvolvimentista” coexistiu com menor expressão dentro da convenção “institucionalista restrita”. A estratégia de política do governo reforçava a convenção financeira naquele momento, através de uma política de conciliação, visualizada principalmente na manutenção do tripé macroeconômico¹⁶, e no status ministerial dado ao Presidente do Banco Central, permitindo a autonomia nas tomadas de decisões quanto a economia monetária brasileira. (ERBER, 2011)

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

O governo Dilma deu continuidade à programática do governo Lula, mas ocorrem mudanças relevantes, como a diminuição dos investimentos públicos já em 2011, além das políticas denominadas de “nova matriz econômica”. Essas políticas se baseavam nos incentivos ao setor privado, com o objetivo de estimular a competitividade e dinâmicas na indústria, portanto, desenhando mudanças estruturais da economia. Dentre as principais propostas do modelo estão no centro as reduções das taxas de juros, desvalorização do real, desonerações da folha de pagamento, e utilização dos preços administrados, atendendo as demandas dos industrialistas, e reforçando a convenção neodesenvolvimentista. O que se esperava com essa estratégia seria a indução dos investimento e crescimento acelerado da economia. Mas cabe ressaltar que principalmente a política de redução da taxa de juros, traduziu-se num enfrentamento de interesses com o setor bancário-financeiro, tão influente na economia brasileira, principalmente após a década de 90. Representa uma postura diferente da conciliatória “lulista”.

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

¹⁶ Meta de inflação, meta fiscal e câmbio flutuante

contingent upon their results and, if the latter are according to the expectations.”¹⁷ (ERBER, 2012, p. 8)

Paralelamente, os protestos de 2013 reforçaram uma reversão neoliberal por uma camada da sociedade, criticando o intervencionismo estatal dos governos petistas. Essa retórica foi se formando e ganhando apoio de mais parcelas da sociedade, empresários antes beneficiados pelas políticas do governo, mídia, partidos políticos opositores, formando assim o início de uma crise da convenção neodesenvolvimentista, além da própria insatisfação política do momento. Essa descontinuidade pode ser explicada porque: “a convention may loose strength if its results are not according to the expectations of P, or if the power of P in that society diminishes, for economic or political reasons, generated locally or internationally.”¹⁸ (ERBER, 2012, p. 9)

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

As mudanças de política acabaram por aprofundar a crise econômica, o que gerou um custo político alto. Com o pedido de demissão por parte do Ministro da Fazenda, interpreta-se a ação também um pedido de demissão do mercado financeiro para com o governo. Somado a isso, as ações da Operação Lava-Jato minaram ainda mais um ambiente que já ia mal, além das próprias questões ligadas a supostas violações da Lei de Responsabilidade Fiscal, que deram abertura ao processo de impeachment. Logo ao assumir a Presidência da República, Michel Temer adere a uma agenda econômica conservadora, de cunho liberal, trazendo a convenção liberal de volta ao comando da economia do país.¹⁹

¹⁷ “A legitimidade das convenções depende de seus resultados e, se estas estiverem de acordo com as expectativas” (ERBER, 2012, p. 8, tradução nossa)

¹⁸ “[...] uma convenção pode perder força se seus resultados não estiverem de acordo com as expectativas de P ou se o poder de P naquela sociedade diminuir, por razões econômicas ou políticas, gerado local ou internacionalmente” (ERBER, 2012, p. 9, tradução nossa)

¹⁹ Vale observar que esse processo só se reafirmou e aprofundou, em 2018, quando da eleição de Jair Bolsonaro para a presidência do país, tendo como principal figura de governo um ministro da Economia reconhecidamente liberal e pró-mercado, Paulo Guedes. Esses eventos mais recentes, todavia, estão além do escopo do presente trabalho.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

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

Na exposição analisada ao longo deste estudo, verificou-se a complexidade em encontrar um único motivo para a crise política e econômica, e sim uma variedade de fatores. A crise financeira global de 2008 mudou o cenário econômico, enfraquecendo a conciliação de políticas contraditórias, e então uma expansão de políticas anticíclicas deu sustentabilidade a mudanças de estratégias econômicas pró-desenvolvimentistas. Mas ao mesmo tempo o mundo passava por uma ressaca econômica pós-crise, o que mexeu com as finanças internacionais e afetou a economia dos países. Portanto, de modo geral o ambiente econômico era diferente da década anterior, em que os ventos econômicos estavam favoráveis à economia brasileira.

Houve tentativas de se reanimar a indústria brasileira em particular no primeiro governo Rousseff, mas ao acelerar o passo para o desenvolvimentismo (através das estratégias de redução de juros, desvalorização do real e desonerações da folha de pagamento, tentativa de contenção da inflação via preços administrados, etc.), aprofundou-se a deterioração econômica, alimentando assim o descontentamento que resultou numa frente anti-desenvolvimentista, desenhada principalmente após os protestos de 2013. Voltava-se assim ao velho embate entre mais Estado versus menos Estado, mais mercado ou menos mercado. O cenário já não era mais o mesmo, visto que os próprios industriais e empresários do setor produtivo passaram a aderir às frentes de oposição ao governo, que, no entanto, atendera seus interesses, e, no entanto, os resultados econômicos não vieram na forma esperada, dado que o contexto econômico mundial e nacional já eram outros. Na tentativa de fazer uma política de reconciliação com o mercado financeiro e reconquistar a confiança perdida, o governo acabou tendo sua credibilidade ainda mais afetada, até mesmo junto a apoiadores, e não conseguiu lograr bons resultados econômicos, aprofundando a crise econômica, ao mesmo tempo em que desdobramentos da Operação Lava-Jato aprofundavam a crise política. O governo estava cada vez mais fragilizado, e a convenção desenvolvimentista era paulatinamente substituída por sua principal oponente, a convenção liberal.

Por fim, essa convenção, capitaneada pelo sistema financeiro, alinhado com setores da mídia, empresariado e grupos de direita, foi se fortalecendo no embate de ideias com a convenção vigente até então. Esta parecia se mostrar “fracassada”, ao passo que a sua oponente tinha um discurso

apropriado para apresentar-se como modernizadora e capaz de levar o país de volta ao crescimento econômico, estabilidade e modernização institucional. Ao longo do tempo essa situação alimentou o retorno da retórica liberal como estratégia econômica no Brasil, o que de fato ocorre, com o impeachment de Dilma Rousseff e a posse de Michel Temer na presidência, cercado de representantes da nova convenção liberal na sua estrutura de governo. Essa situação reforça as teses de Fabio Erber, de que em momentos de crise, uma convenção passa a ser substituída por outra, fomentando uma nova história sobre passado, presente e futuro do país.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, S. H. H. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Revista de Ciência Sociais*, v. 31, n. 1, p. 5-34, 1988. Disponível em:

https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4251415/mod_resource/content/1/AbranchesSergio%281988%29_PresidencialismodeCoalizao.pdf. Acesso em: 17 nov. 2019.

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

Disponível em:

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

BASTOS, P. P. Z. Ascensão e crise do governo Dilma Rousseff e o golpe de 2016: poder estrutural, contradição e ideologia. *Revista de Economia Contemporânea*, v. 21, n. 2, p. 1-63, dez. 2017.

Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rec/v21n2/1415-9848-rec-21-02-e172129.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2019

_____. A economia política do novo-desenvolvimentismo e do social desenvolvimentismo.

Revista Economia e Sociedade, v. 21, n. esp., p. 779-810, dez. 2012. Disponível em:

http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-06182012000400004&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 25 set. 2019

BENITES, A. Cunha manobra, obstrui sessão do Congresso e ameaça reforma de Dilma. *El País*, Brasília, 23 out. 2015. Disponível em:

https://brasil.elpais.com/brasil/2015/10/01/politica/1443657486_378478.html. Acesso em: 17 nov. 2019.

BIELSCHOWSKY, R. Estratégia de desenvolvimento e as três frentes de expansão no Brasil: um desenho conceitual. *Revista Economia e Sociedade*, v. 21, n. esp., p. 729-747, dez. 2012.

Disponível em: <http://www.eco.unicamp.br/docprod/downarq.php?id=3231&tp=a>. Acesso em: 01 out. 2019

BRESSER-PEREIRA, L. C.. Taxa de câmbio, doença holandesa e desindustrialização. *Cadernos FGV Projetos*, 5 (14) 2010: 68-73. Disponível em: http://www.bresserpereira.org.br/papers/2010/10.19.C%C3%A2mbio_doen%C3%A7a_holandesa-FGVProjetos-mudada.pdf. Acesso em jan/2020.

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

BRESSER-PEREIRA, L. C.; MARCONI, N. Existe doença holandesa no Brasil? In: Bresser-Pereira, L. C. *Doença holandesa e indústria*. São Paulo: FGV Editora, 2010. P. 207-230. Disponível em: http://www.bresserpereira.org.br/Papers/2010/2010.Existe_doenca_holandesa_no_Brasil.pdf. Acesso em jan/2020.

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

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

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

_____. Development projects and growth under finance domination - the case of Brazil during the Lula years (2003-2007). *Revue Tiers monde*, n. 195, p. 597-629, jul. 2008. Disponível em:

https://www.cairn.info/article.php?ID_ARTICLE=RTM_195_0597&contenu=article. Acesso em: 15 out. 2019.

_____. The evolution of development conventions. *Revista de Economia Contemporânea*, v. 16, n. 1, p. 5-26, abr. 2012. Disponível em:

http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1415-98482012000100001&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 16 out. 2019.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

WILLIAMSON, John (ed.). *Latin American adjustment: How much has happened?* Washington: Institute for International Economics, 1990.