



Número especial, novembro 2016

PONTO DE VISTA

Perspectivas sobre o desenvolvimento

Coalizão e política macroeconômica nos dois governos de Lula: do tripé rígido ao flexibilizado¹

PONTO DE VISTA, Número Especial, novembro 2016
ISSN 1983-733X.

Marcus Ianoni²

Resumo: O trabalho analisa a política macroeconômica dos governos Lula (2003-2010). Ele identifica dois momentos, o do tripé rígido e o do tripé flexibilizado e explora a hipótese de que essa flexibilização tem relação causal com a coalizão social-desenvolvimentista em torno dos interesses do setor produtivo (industriais, agronegócio e trabalhadores). Apesar das limitações da coalizão enquanto estrutura e agência, tanto na sociedade como nas instituições públicas, ela ajuda a explicar as políticas do Estado naquele período. Na política macroeconômica, área-chave, a coalizão encontrou sua principal dificuldade para mudar as políticas e instituições pró-interesses neoliberais. A flexibilização do tripé foi o máximo alcançado, o que foi significativo, mas insuficiente para o efetivo fortalecimento da indústria manufatureira diante da globalização.

¹ Trabalho apresentado no I Workshop GEIAD-ALACIP, em novembro/2016, na UERJ. Ele faz parte de uma pesquisa mais ampla, iniciada em 2014, quando, então, apresentei o primeiro resultado parcial no Congresso da ABCP, em Brasília. Retomei-a em meu estágio sênior na Universidade de Oxford, de 1/8/15 a 31/7/16. Não abordo aqui a teoria ampliada das coalizões (sociopolíticas e político-institucionais), que foi considerada em outro trabalho de minha autoria. Agradeço a Luiz Carlos Bresser-Pereira (FGC-SP) e Patrícia H. F. Cunha (UFABC) pelo apoio. Clemente Ganz Lúcio (Dieese), os empresários Fernando Bueno, Mario Bernardini e Roberto Giannetti da Fonseca e o ex-ministro Nelson Barbosa (FGV-SP) generosamente me concederam entrevista.

² Doutor em Ciências Sociais (PUC-SP) e Professor do Depto de Ciência Política (UFF). Contato: marcus.ianoni@gmail.com

A vitória de Lula, o principal líder do Partido dos Trabalhadores (PT), nas eleições de 2002 abriu um período histórico de mudanças sociopolíticas e institucionais, caracterizado pela alteração na relação de forças entre as classes e frações, que resultou em um menor desequilíbrio na balança de poder entre capital e trabalho e em certa convergência de interesses entre a burguesia produtiva (na indústria, agricultura e comércio) e os assalariados.³ Em linhas gerais, novas políticas nas áreas econômica e social passaram a ser implementadas pelo governo federal, procurando, em comparação com os mandatários anteriores, eleitos diretamente a partir de 1989, dar maior prioridade ao capital produtivo e ao combate à pobreza.⁴ Essa nova orientação aproximou as perspectivas e expectativas, em relação às decisões governamentais, da burguesia produtiva – mesmo que não plenamente, mas ao menos parcialmente – e dos assalariados.

Na década de 1990, a abertura do país à globalização comercial, financeira e produtiva, as transformações tecnológicas e nas estratégias de produção das empresas e os ajustes na economia haviam implicado em aumento do desemprego e em avanço da precarização do trabalho, perdas salariais e diminuição do poder de barganha dos sindicatos de trabalhadores (Araújo, Cartoni e Justo, 2001; Galvão, 2009; Krein, Santos e Nunes, 2012). Pelo lado do capital produtivo, a partir do final daquela década, emergiram insatisfações quanto aos resultados econômicos das políticas neoliberais, que favoreceram o setor financeiro e prejudicaram a indústria de transformação. Diniz e Boschi (2003 e 2007) identificam um dissenso do empresariado industrial em relação à perspectiva neoliberal.⁵ Ou seja, as classes do setor produtivo tinham motivos reais de insatisfação com as políticas de orientação para o mercado e de redução do papel Estado no estímulo à atividade econômica implementadas no Brasil nos anos 1990.

Importantes líderes da indústria estavam descontentes com o desempenho negativo das políticas neoliberais implementadas nos governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), que agravaram dois indicadores críticos, a desnacionalização e a desindustrialização (Sallum Jr., 1999;

³Krein, Santos e Nunes (2012) avaliam as medidas trabalhistas positivas e negativas nos governos de Lula; avaliam que houve um enfraquecimento ideológico da flexibilização, traduzido em crescimento do emprego, do salário e da formalização do mercado de trabalho.

⁴ “The two forms assumed by capital-value at the various stages of its circulation are those of *money-capital* and *commodity-capital*. The form pertaining to the state of production is that of *productive capital*” (Marx, 1885, p. 17, disponível em bit.ly/1NE3Ggv (visitado em 18/11/2015). Enquanto o capital produtivo cria valor e mais-valia, o capital dinheiro e o capital mercadoria (que é o capital comercial) modificam a forma do valor. Porém, não se ignora nesse trabalho que, na atual fase de financeirização da economia capitalista, torna-se difícil separar capital produtivo e capital especulativo na estratégia de acumulação das corporações. Krippner (2004, p. 14) define financeirização como “pattern of accumulation in which profit-making occurs increasingly through financial channels rather than through trade and commodity production”.

⁵ Consultar Diniz e Boschi (2007, pp. 54-65).

Santos, 2001; IEDI, 2001 e 2005; Diniz e Boschi, 2007).⁶ Essa dupla insatisfação, tanto de empresários como de trabalhadores, constitui uma base objetiva e estrutural da coalizão social-desenvolvimentista, que precisa ser levada em conta na análise das mudanças ocorridas nas ações do Estado brasileiro a partir de 2003, mesmo que os resultados em matéria de transformação da estrutura produtiva, sobretudo de fortalecimento da indústria, não tenham sido suficientes. Nesse sentido, o objetivo da análise é entender o que foi alcançado e os motivos pelos quais os resultados foram limitados. Ainda assim, pressupõe-se aqui que, para compreender o pouco que foi alcançado, importa observar o impacto estrutural da mudança da relação de forças entre as classes e frações, desde a formação do governo Lula, nas decisões do Estado. Esse impacto é a expressão tanto objetiva quanto subjetiva ou volitiva, de processos econômicos reais e contraditórios e de mediações institucionais formais e informais, da aliança sociopolítica que as novas elites governamentais passam a representar e, em alguma medida, a organizar, ao mesmo tempo em que não logram romper com uma estrutura macroeconômica hostil para o desenvolvimento industrial.

A primeira movimentação política de aproximação entre trabalho assalariado e capital ocorreu na campanha eleitoral de 2002. A escolha do bem-sucedido empresário José de Alencar como candidato a vice-presidente na chapa do PT foi uma explicitação do propósito de construir e implementar, em caso de vitória, um modelo econômico baseado na produção. Diniz e Boschi (2007, p. 68) avaliam que Lula foi eleito por uma ampla coalizão reunindo eleitores tradicionais da esquerda e uma gama de descontentes com as políticas neoliberais, inclusive setores empresariais e das classes médias. Singer (2012, pp. 155-168) avalia que o governo Lula aproximou industriais e trabalhadores em uma “coalizão produtivista”. Boito (2012) identifica uma “frente desenvolvimentista”.

Segundo Anderson (2007), o PT “foi o último partido dos trabalhadores de massa que surgiu no século XX – na verdade, o único realmente novo desde a Segunda Guerra Mundial”.⁷ Esse partido tem base eleitoral importante nos assalariados dos setores privado e público e outros estratos populares, como alguns contingentes de camponeses pobres, sem-terra e jovens universitários e secundaristas. Além de fundar o PT, Lula liderou a criação da CUT (Central Única dos Trabalhadores), a maior organização sindical da América Latina, de modo que o partido possui uma forte penetração nos sindicatos, especialmente no meio urbano. Ademais, o PT possui lideranças, militantes e apoio em várias outras organizações da sociedade civil, como o MST (Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra), a CONTAG (Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura) e a UNE (União

⁶ Para uma referência das insatisfações na Fiesp, em 2001, em relação à política econômica, consultar bit.ly/1Mn1zK (consultado em 26/10/2015).

⁷Essa observação de Anderson sobre o PT está mencionada em Singer (2010).

Nacional dos Estudantes), para citar apenas alguns exemplos.⁸ Desde o início dos governos encabeçados pelo PT, o Partido Comunista do Brasil (PCdoB), que tem penetração no movimento estudantil e em alguns sindicatos, apoiou a administração federal petista, enquanto o Partido Democrático Trabalhista (PDT), que também possui bases no sindicalismo, defendeu a candidatura de Lula no segundo turno das eleições de 2002 e esteve na coalizão de governo no início de 2003, da qual se afastou por divergência com a reforma da Previdência. Mas, desde o início do segundo mandato de Lula, em 2007, até o final do primeiro termo de Dilma, o PDT retomou sua presença na coalizão governista.⁹

A demanda básica da classe trabalhadora é emprego e salário.¹⁰ O seu atendimento depende de condições econômicas que viabilizem a atividade produtiva. Esta ocorre quando os empresários têm a expectativa de que seus investimentos gerarão lucros. Sem isso, prevalece a preferência pela liquidez, ou seja, a demanda por dinheiro, conforme argumentou Keynes (1936) em sua teoria geral. No plano de governo da candidatura de Lula e de seu candidato a vice-presidente, o grande empresário da indústria têxtil José Alencar, destacava-se a perspectiva de mudar a orientação da economia para um modelo voltado à produção e à geração de emprego e renda. Enfatizando o papel do Estado, o documento defendia a perspectiva de “políticas ativas de incentivo à produção e à inovação tecnológica” e propunha uma nova política industrial.¹¹

Assim, uma das principais alavancas sociopolíticas da ação estatal desenvolvimentista, que, com limites e virtudes, foi posta em prática pelos governos federais a partir de 2003, estava na representatividade orgânica do PT em diversos segmentos dos assalariados, nos setores privado e público, e entre camponeses pobres com algum tipo de vínculo com os movimentos sociais rurais. Essas forças sociais demandam, pelo menos, emprego e incentivo à pequena produção. Mas emprego requer um ambiente econômico propício à produção e ao lucro. A acumulação de capital nos setores produtivos da indústria e da agricultura, principalmente em um país de economia retardatária como o Brasil, ainda mais em contexto de globalização, não depende apenas das leis de mercado, mas também de regulação macroeconômica e microeconômica, planejamento e incentivos, variáveis que passam

⁸ De 1995 a 2009, a CONTAG foi filiada à CUT, da qual desfilou-se para ampliar sua base de relações, passando a trabalhar em conjunto também com a CTB, além de prosseguir seus vínculos de ação e organização com a central sindical controlada por dirigentes que formam o núcleo estruturante das bases petistas no sindicalismo. Consultar <http://bit.ly/2bTkiqR> (visitado em 3/9/16).

⁹ Para a ruptura do PDT com o governo Lula, entre 2003 e 2004, consultar bit.ly/1FVjOwv e bit.ly/1LghrR9. Para a volta do PDT ao governo Lula no início de 2007, ver bit.ly/1kbBr17. Consultados em 06/10/2015. bit.ly/1JD1Pun

¹⁰ O sítio da CUT (bit.ly/1JD1Pun) documenta a demanda dessa organização por emprego e salário. Para uma referência mais ampla, consultar o sítio da Organização Internacional do Trabalho (ILO), em bit.ly/1EtOyNG. A famosa frase de Keynes “in the long run, we are all dead” expressava um pessimismo em relação à capacidade da economia, comandada meramente pelas forças de mercado, restabelecer o pleno emprego a cada crise cíclica. Sobre isso, consultar Stiglitz et al. (op.cit., p. 38).

¹¹ Ver Programa de Governo 2002, pp. 8 e 35. Sobre a mudança na política econômica a partir do governo Lula 1, ver Barbosa e Souza (2010).

por políticas do Estado. A partir do fracasso do Plano Cruzado, o empresariado produtivo não teve força suficiente para induzir políticas governamentais mais favoráveis à retomada da atividade econômica. A indústria perdeu muito espaço político para o setor financeiro, que cresceu muito desde os anos 1970 (Paula, 1998).

No que diz respeito aos empresários industriais, sua aliança com os trabalhadores não é novidade. Autores como Ianni (1968), Weffort (1968) e Bresser-Pereira (1985) identificam no segundo governo Vargas um pacto industrializante populista e nacionalista envolvendo elites governamentais, empresários industriais e trabalhadores, que, de alguma forma, se expressou ao longo de todo o período 1930-1964 e foi sendo colocado em questão à medida que o desenvolvimento associado dependente ganhou força (Cardoso & Faletto, 1969; Evans, 1979). Boito (2012) aponta que os trabalhadores, tanto no período populista pré-1964, como na fase aberta em 2003, foram importantes impulsionadores do crescimento econômico. Nos anos 1990, a taxa média anual de crescimento do PIB havia sido baixa, 2,6%, embora maior que o 1,7% dos anos 1980.

A chegada de Lula ao governo trouxe à tona a esperança da retomada do desenvolvimento.¹² Nesse contexto, Lula nomeou o industrial Luiz Fernando Furlan para o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior e Roberto Rodrigues, líder empresarial do agronegócio, para chefiar o Ministério da Agricultura.¹³

Algumas questões ficam em aberto. Até que ponto a burguesia industrial brasileira pode apostar no avanço da industrialização sem constituir uma efetiva aliança com os trabalhadores? Será possível conciliar a ambiguidade nacional-dependente da burguesia produtiva, que a faz oscilar entre ora compor pactos desenvolvimentistas, ora liberais, com a difícil e internacionalmente concorrida rota de alcance de uma estrutura produtiva complexa e sofisticada?¹⁴ Por outro lado, será possível a um partido ou aliança de esquerda, com propósitos governistas, elevar a renda de suas bases eleitorais, por meio de políticas salariais e sociais, sem ser competente no impulso ao crescimento econômico? E conseguirá fazê-lo sem o concurso da burguesia produtiva, considerando que a sustentabilidade da distribuição, pela via do mercado e do Estado, depende da acumulação de capital nas relações de produção? Seria viável uma opção imediatamente socialista para uma esquerda governista?

O Plano Plurianual 2004-2007, intitulado, *Orientação estratégica de governo – Um Brasil para todos: crescimento sustentável, emprego e inclusão social*, ao abordar o projeto de desenvolvimento, além de explicitar que o Estado teria papel decisivo em sua condução, diz: “O PPA

¹² Consultar bit.ly/1V5bbly (visitado em 19/01/2016).

¹³ O trabalho não ignora, conforme se verá, que, apesar dessas indicações de nomes do setor produtiva para ocupar postos ministeriais, o governo Lula, sobretudo nos primeiros três anos, implementou uma política macroeconômica de forte caráter continuísta em relação ao que seu antecessor na Presidência da República havia feito entre 1999 e 2002.

¹⁴ Sobre o caráter nacional-dependente da burguesia brasileira, consultar Bresser-Pereira (2012).

2004-2007 terá como objetivo inaugurar a seguinte estratégia de longo prazo: inclusão social e desconcentração da renda com crescimento do produto e do emprego. Crescimento ambientalmente sustentável, redutor das disparidades regionais, dinamizado pelo mercado de consumo de massa, por investimentos e pela elevação da produtividade. E redução da vulnerabilidade externa através da expansão de atividades competitivas que viabilizem esse crescimento sustentado. As políticas e programas que darão substância a essa estratégia distribuem-se em cinco dimensões: social, econômica, regional, ambiental e democrática”.¹⁵ O conteúdo desse documento explicita o propósito social-desenvolvimentista da política do Estado a partir de 2003.

Assim que empossado, Lula criou o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), composto por lideranças da sociedade civil indicadas pelo presidente da República, entre as quais, vários empresários e sindicalistas. Esse organismo visou promover a concertação social-desenvolvimentista. Como já mencionado, no final dos anos 1990, o empresariado industrial, através, por exemplo, de posicionamentos do Instituto de Estudos do Desenvolvimento Industrial (IEDI) e da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP), expressava sua insatisfação com a agenda neoliberal. Referindo-se a esse descontentamento, Diniz e Boschi (2007, p. 54) identificam uma “importante fissura no apoio da classe às políticas governamentais”. Ao longo do segundo mandato de FHC ocorre “a ruptura do pacto governo-empresários” (Idem, p. 45).

Para avaliar a hipótese de que houve, em alguma medida, decisões estatais de conteúdo social-desenvolvimentista no governo Lula, este artigo analisa a política macroeconômica, área-chave para o desenvolvimento. Argumenta-se que houve mudanças nessa área de política e elas expressam o impacto da aproximação coalizada, operada tanto no plano objetivo como, em algum grau, na dimensão subjetiva e institucionalizada, entre capital produtivo e trabalho assalariado (que aparecem na cena política por meio de suas lideranças, organizações, inclusive partidárias, e ações).

A política macroeconômica é estratégica, ela impacta o sistema econômico, podendo facilitar ou dificultar projetos de desenvolvimento (Stiglitz et al., 2006; Nayar, 2011; Bresser-Pereira, Oreiro e Marconi, 2014, Oreiro, 2016). Além disso, seu conteúdo tende a variar de acordo com o perfil das forças políticas. Hibbs (1977), escrevendo no contexto das décadas de ouro do capitalismo e tomando como base empírica os países desenvolvidos, argumenta o seguinte: “macroeconomic policy has been the focus of intense controversy and conflict between key political actors and interest groups”. Em especial, ela tem forte correlação com a inflação e o desemprego, contribuindo para explicar a tendência de *trade off* entre esses fatores, observada tanto nos Trinta Gloriosos quanto na fase atual. No Segundo Pós-Guerra, a política macroeconômica foi uma variável ímpar para identificar, com

¹⁵O documento está disponível em <http://bit.ly/1hqEOQb>. Consultado em 10/07/2014. Consultar, também, Bielschowsky (2014), disponível em bit.ly/1Sa0Zay (visitado em 28/10/2015).

base nas decisões tomadas nessa área e nos vínculos entre partidos no governo e classes sociais, o espectro ideológico que caracteriza a esquerda e a direita, passando pelo centro: “the ‘revealed preference’ of leftist governments has been for relatively low unemployment at the expense of high rates of inflation, whereas, comparatively low inflation and high unemployment characterize political systems dominated by center and right-wing parties” (Hibbs, op. cit. p. 1468). Esse mesmo autor conclui que “the macroeconomic policies pursued by left- and right-wing governments are broadly in accordance with the objective economic interests and subjective preferences of their class-defined core political constituencies” (Ibidem). Seguirei essa perspectiva teórica, que vincula os partidos às classes sociais ou grupos de interesse, para avaliar a política macroeconômica dos três governos encabeçados pelo PT. Na Tabela 1, há uma estrutura de referência para se avaliar politicamente o conteúdo de diferentes arranjos e prioridades de política macroeconômica. Embora essa tabela não mencione a política fiscal, sabe-se que as três principais preferências da esquerda (pleno emprego, distribuição de renda e crescimento) harmonizam-se a uma percepção keynesiana, mais favorável ao déficit orçamentário sustentável para estimular a demanda agregada em contextos de crise.

Tabela 1- Preferências dos partidos políticos no Brasil sobre metas econômicas

	Socialista-Trabalhista (PT)	Centro (PMDB-PSDB de José Serra)	Conservadores (PSDB de Aécio Neves e FHC)
Im ↓ por tân ↓ cia de cres ↓ cen te ↓ de ↓ me tas ↓	Pleno emprego		Estabilidade de Preço
	Distribuição de renda		
		Crescimento	
	Crescimento		
		Equilíbrio do balanço de pagamentos	Crescimento
		Estabilidade de Preço	
		Pleno emprego	
	Estabilidade de Preço		Distribuição de renda
		Distribuição de renda	Pleno emprego
	Equilíbrio do balanço de pagamentos		Equilíbrio do balanço de pagamentos

Fonte: Hibbs (1977, p. 1977); modificada com a ajuda de José Luis Oreiro

Seguem três seções, as duas primeiras analisam, respectivamente, o tripé rígido e o tripé flexibilizado. A última faz uma avaliação sobre o desempenho da coalizão social-desenvolvimentista na política macroeconômica.

1. O tripé rígido (2003-2006)

Ações estatais desenvolvimentistas enfrentam limites impostos pelas políticas e interesses neoliberais, responsáveis pela promoção de reformas estruturais na economia política internacional,

especialmente a liberalização dos mercados financeiros e monetários, e pelas demandas de padronização institucional de políticas públicas fundamentais.¹⁶

No caso da política macroeconômica, a tendência à padronização vem impactando nos regimes monetário, fiscal e cambial (Stiglitz et al., 2006). No Brasil, ela foi responsável pela redefinição de sua estrutura, em 1999, que resultou no tripé constituído pelo sistema de metas de inflação (adotado em vários países), câmbio flutuante e metas de superávit primário. O sistema de metas de inflação e o câmbio flutuante vêm sendo implementado desde quando a âncora nominal no câmbio fixo, instituída em 1994, no bojo do Plano Real, foi colocada em cheque, durante o final de 1998 e o início do ano seguinte, por uma crise de confiança dos investidores, que provocou fuga de capitais, perda de reservas internacionais, socorro do FMI, mediante um acordo de metas, e a substituição da diretoria do BCB (Bogdanski, Tombini & Werlang, 2000).¹⁷

Segundo Oreiro (2016, 181), na sua forma ortodoxa ou rígida, o regime de política macroeconômica estruturado no tripé pressupõe que o crescimento não dependeria da política macroeconômica, e sim de “fatores do lado da oferta da economia”. Na perspectiva ortodoxa, a política macroeconômica serve apenas para administrar a demanda agregada, ao passo que, na visão desenvolvimentista ela é importante “para a geração de uma elevada taxa de crescimento da demanda agregada doméstica” (op. cit., p. 183).¹⁸

Na implementação do *inflation targeting*, a nova diretoria do BCB, tendo à frente Armínio Fraga, criou a Gerência Executiva de Relações com Investidores (Gerin), uma agência da autoridade monetária que o FMI, desde a crise do México, em 1994, vinha demandando que fosse instituída em vários países, para propiciar melhor qualidade e transparência nas informações, como as referentes às reservas internacionais. A Gerin (BCB), entre outras atividades inseridas no processo da política monetária, faz diariamente a Pesquisa de Expectativas de Mercado (PEM) e, com base nela, publica, semanalmente, o Focus – Relatório de Mercado, para o qual os departamentos de economia das instituições financeiras fornecem informação sobre a previsão que possuem a respeito de uma gama de indicadores econômicos. Mensalmente, a Gerin (BCB) publica o Top 5, no qual classifica as instituições com as previsões mais corretas, entre as participantes na PEM.

Por outro lado, em 2001 foi formalizada a criação da Gerência de Relacionamento Institucional do Tesouro Nacional – Gerin (STN). Entre suas atribuições regimentais, cabe a ela “manter e aperfeiçoar o relacionamento institucional com participantes dos mercados financeiros

¹⁶ A crítica à padronização da política macroeconômica pode ser vista em Stiglitz et al. (2006).

¹⁷ O Brasil adotou o sistema de metas de inflação (*inflation targeting*) em 1999, seguindo uma tendência internacional em curso naquela década. Sterne (2002, Tabela A8 do Apêndice) mostra que, em 1998, havia 54 países adotando algum regime de metas de inflação, ao passo que em 1990 só havia dois.

¹⁸ Para uma visão ortodoxa do objetivo da política macroeconômica, consultar bit.ly/2esxN0n (visitado em 19/10/2016).

nacional e internacional, formadores de opinião e órgãos de governo, visando promover transparência e um melhor nível de informação sobre a Dívida Pública Federal e a política de financiamento do Tesouro Nacional”.¹⁹

O Brasil é um dos raros países do mundo que possui duas agências públicas de *investor relations*. O *Institute of International Finance*, que se define como “the global association of the financial industry, with close to 500 members from 70 countries”, tem avaliado, há mais de dez anos, os programas de relações com investidores de 39 países emergentes mais avançados. Nessas avaliações, sistematicamente, o Brasil tem ocupado a primeira posição e, em algumas poucas vezes, a segunda.²⁰

Além disso, para dar outro exemplo importante das ligações institucionais entre Estado e interesse financeiro no Brasil, pode-se mencionar o *Brazil Excellence in Securities Transactions (Best)*. Lançado em dezembro de 2004, no segundo ano do primeiro mandato do então presidente Lula, o *Best* é uma associação conduzida conjuntamente por mercado e Estado. Foi criado por iniciativa do setor privado. Compõe-se, na sua face empresarial, pela ANBID (Associação Nacional dos Bancos de Investimento), BM&F (Bolsa de Mercadorias e Futuros), BOVESPA (Bolsa de Valores de São Paulo) e CBLC (Companhia Brasileira de Liquidação e Custódia); pelo setor público, participam o BCB, a STN e a CVM.²¹ Ele é bem mais que um empreendimento privado-público de relações com investidores. Seu objetivo é também promover, em bases regulares e periodicidade anual, a infraestrutura dos mercados financeiro e de capital brasileiros para a comunidade internacional de investidores da Europa, América do Norte e Ásia. Na denominação do IIF (2008), o *Best* pertence à categoria das *Investment Promotion Agencies (IPAs)*.²²

Lula tomou posse em um contexto de instabilidade macroeconômica, cujo auge havia ocorrido no segundo semestre de 2002, quando as principais variáveis se alteraram: “o câmbio disparou; a inflação saiu de controle; o risco-país ultrapassou a marca dos 2400 pontos; houve uma maciça fuga de recursos; e até as linhas de crédito internacionais para exportação minguaram” (Palocci, 2007, p. 37).²³ A piora do quadro macroeconômico se deu em um contexto de crise, explicável tanto pelas vulnerabilidades intrínsecas ao modelo em vigor como pela reação negativa dos agentes de mercado,

¹⁹ O trecho citado está no Art. 31º do Regimento Interno do Tesouro Nacional, disponível em bit.ly/1HnxLPf (visitado em 02/11/2015). Em Ianoni (2008) há uma descrição detalhada das atividades das agências de *investor relations* do BCB e da STN

²⁰ Consultar bit.ly/1JdELER (visitado em 01/11/2015). Ver também *Institute of International Finance* (2014).

²¹ Atualmente, os componentes do setor privado no *Best* são a ANBIMA (Associação Brasileira das Entidades dos Mercados Financeiro e de Capitais), a BM&FBOVESPA, BRAIN (Brazil Investments & Business), CETIP (Central de Custódia e de Liquidação Financeira de Títulos) e FEBRABAN (Federação Brasileira de Bancos).

²² O sítio do *Best* é bit.ly/1PcdEfJ. Detalhes sobre o *Best* podem ser obtidos em Ianoni (2008).

²³ Giambiagi (2014, p. 10) refere-se à “situação de emergência existente no começo de 2003, caracterizada pela vigência de uma inflação elevada, forte pressão do câmbio e risco-país altíssimo” .

manifestada na conjuntura eleitoral, diante da incerteza que a chance de vitória de Lula provocava. No final dos anos 1990, foi comum a vulnerabilidade econômica em períodos eleitorais e de posse de novos governos (IMF, 1999). Barbosa e Souza (2010, pp. 58-9) avaliam que o ataque especulativo ocorrido durante a campanha eleitoral pode ser explicado como uma “forma de limitar as opções disponíveis ao novo governo”, tornando necessária a implementação de um ajuste macroeconômico no início de 2003, quando Lula tomou posse. Mas antes disso, em resposta à reação de desconfiança dos agentes de mercado, o então candidato a presidente publicou a “Carta ao povo brasileiro”, na qual assumia o compromisso de que, em caso de vitória eleitoral, seu governo respeitaria os contratos e manteria o tripé de estruturação da política macroeconômica.²⁴

Barbosa e Souza (op. cit.) avaliam que havia duas principais visões de economia no governo Lula, a neoliberal e a desenvolvimentista. A primeira predominou nos três anos iniciais, de 2003 até março de 2006, quando Antonio Palocci comandava o Ministério da Fazenda e Henrique Meirelles, ex-presidente mundial do Bank Boston, chefiava o Banco Central do Brasil (BCB).²⁵ Nesses quatro anos, Palocci trouxe para a área econômica nomes que haviam composto a equipe técnica da Fazenda na gestão de Pedro Malan, seu antecessor no governo FHC, como Marcos Lisboa (Secretário de Política Econômica, depois presidente do Instituto de Resseguros do Brasil), Murilo Portugal (Secretaria Executiva) e Joaquim Levy (Secretaria do Tesouro Nacional).²⁶

Em consonância com a montagem da equipe técnica ortodoxa, há inúmeras outras evidências da presença da visão neoliberal nas decisões políticas nas áreas fiscal e monetária, desde antes do início formal do novo governo e durante todo o período, principalmente na gestão de Palocci. Em 2002, o então presidente Fernando Henrique Cardoso, na conjuntura de instabilidade econômica associada às eleições, “negociou com o apoio dos principais candidatos, uma extensão do programa com o FMI para 2003, com o compromisso de geração de um superávit primário consolidado de 3,75% do PIB no primeiro ano do futuro governo” (Giambiagi, 2004, p. 9). Porém, antes mesmo do novo

²⁴ A “Carta ao povo brasileiro” está em bit.ly/18na4fe e uma referência à crise financeira encontra-se em bit.ly/1MejRF0 (visitados em 15/1/2016). Sobre a formulação e o efeito da carta, consultar Palocci (op. cit., cap. 2, pp. 25-37). Consultar também Barbosa e Souza (op. cit.). Sobre a vulnerabilidade da política macroeconômica, consultar (Bresser-Pereira, 2007). Expressando a insatisfação do empresariado industrial em relação ao tripé macroeconômico, o industrial Fernando Bueno, entrevistado pelo autor, denominou criticamente a referida missiva de “Carta à Febraban”. O industrial Mario Bernardini, também entrevistado, referiu-se à escolha de Joaquim Levy como ministro da Fazenda de Dilma, no primeiro ano de seu segundo mandato, como um erro, significando a “Carta ao povo brasileiro” da mandatária petista.

²⁵ O autor Barbosa é Nelson Barbosa, economista desenvolvimentista que ocupou dois diferentes postos no ministério da Fazenda no segundo mandato de Lula – Secretário de Acompanhamento Econômico (2007-2008), Secretário de Política Econômica (2008-2010) – e, entre 2011 e 2013, foi Secretário Executivo da mesma pasta no primeiro mandato de Dilma. Foi Ministro da Fazenda no segundo mandato dessa presidenta, de dezembro de 2015 a maior de 2016. Ele generosamente concedeu uma entrevista para o autor desse trabalho.

²⁶ Sobre a formação da equipe econômica de Palocci, consultar, em primeiro lugar, o próprio ex-ministro (Palocci, 2007, cap. 4, pp. 51-68) e bit.ly/1SQgh4c e glo.bo/1SQh9Wy (visitados em 21/11/2015).

governo tomar posse, sua equipe de transição, chefiada por Antonio Palocci, anunciou um conjunto de medidas macroeconômicas, entre as quais a elevação da meta de superávit primário do setor público, em 2003, para 4,25% do PIB, visando sinalizar aos agentes financeiros “o grau de comprometimento do governo Lula com o equilíbrio fiscal e, portanto, dissipar as preocupações do mercado com um eventual aumento explosivo na dívida pública” (Barbosa e Sousa, op. cit., p. 60; Palocci, op. cit., p. 74). Ademais, em função da elevada inflação de 12,53% (IPCA), em 2002, o BCB estabeleceu metas ajustadas de 8,5% para 2003 e de 5,5% para 2004.²⁷

A meta de inflação mais estreita implicou em ações de aperto monetário ainda maior logo no início do governo. Quando Lula tomou posse, em janeiro de 2003, a taxa básica de juros estava em 25%. Já em janeiro, foi elevada para 25,5%. Em fevereiro, passou para 26,5%, tendo sido mantida nesse patamar elevado até maio. Ao final da recessão técnica do primeiro semestre daquele ano, o BCB reduziu a taxa Selic, de junho a dezembro, de 26,5% para 16,5%. Porém, em abril de 2004, preocupado com os efeitos da expansão da atividade econômica sobre a inflação, a autoridade monetária retomou a elevação da *prime rate*, que, no período mencionado, partiu de 16% e chegou a 19,75% em maio de 2005. A segunda rodada de aperto monetário provavelmente foi um dos fatores que impactou negativamente no crescimento. Assim, enquanto o PIB variou positivamente 5,71% em 2004, o crescimento em 2005 foi menor, 3,16%.²⁸ Além disso, apesar da clara tendência predominante de queda na taxa de desemprego no período 2003-2014, conforme mostra o Gráfico 1, esse indicador subiu entre 2003 e 2004, provavelmente em resposta à majoração dos juros, embora outras variáveis também possam explicar o comportamento negativo do mercado de trabalho nos dois primeiros anos da nova administração federal.

Como o objetivo aqui é mostrar as tentativas de mudança no sentido desenvolvimentista, assim como seus constrangimentos e limitações, cabe mencionar que, mesmo na fase em que predominou a visão neoliberal, o governo tomou decisões que mostraram, ao longo do tempo, que sua política econômica não era mera repetição dos oito anos de FHC, mesmo se admitindo que o novo não rompeu com o velho, apenas o amenizou ou flexibilizou, o que, no entanto, não deixa de ser relevante para a análise da coalizão – nesse caso apreendida através do impacto da mudança na relação de forças entre as classes e frações nas políticas do Estado. Em todo o período, destaca-se a ininterrupta e intensa disputa entre as duas principais coalizões no capitalismo, a liberal e a desenvolvimentista, sendo que esta última, em contexto democrático e de presença de um forte

²⁷ Em entrevista recente, Lula disse, ao comentar sobre o ajuste fiscal implementado por Dilma Roussef em 2015, que o aumento da meta de superávit primário, em 2003, gerou muito descontentamento em sua base de apoio (consultar bit.ly/1kykkqH). Consultar também Carta Aberta, de 21/1/2003, de Henrique Meirelles a Antonio Palocci, disponível em bit.ly/1MHH8it. Ambos os sítios foram visitados em 14/11/2015.

²⁸ Consultar Tabela 2.

partido dos trabalhadores no governo ou de organizações assalariadas influenciando as políticas do Estado, tende a ter também um perfil social, combinando, então, ações de inclusão das camadas populares de baixa renda pela via do mercado e da desmercantilização.²⁹ No entanto, as coalizões liberal e desenvolvimentista devem ser encaradas como tipos ideais que, na prática, podem se mesclar em diversos graus, conforme ocorreu nos governos de Lula.

Em setembro de 2003, o novo governo editou a medida provisória que instituía o crédito consignado para os trabalhadores do mercado de trabalho formal, ativos e aposentados. Três meses depois, ela foi convertida em lei. A implementação do crédito consignado resultou de uma iniciativa da CUT e de sua afiliada, a Confederação dos Trabalhadores do Ramo Financeiro (CONTRAF-CUT), visando ampliar o acesso dos trabalhadores aos empréstimos mediante juros mais baratos e, assim, induzir os bancos privados a uma maior participação no desenvolvimento. Ou seja, as direções sindicais da base de apoio do presidente Lula negociaram a proposta de crédito consignado com a Febraban (Federação Brasileira das Associações de Bancos) e o governo.³⁰ A partir de 2004, esse tipo de crédito foi introduzido também para os funcionários públicos. Já em 2006, o crédito para o consumo no Brasil crescia bem mais que o destinado livremente às empresas e o direcionado, através dos bancos públicos, para os investimentos das firmas, da agricultura e da habitação.³¹ Em 2013, o volume total de crédito consignado foi de R\$ 221,8 bilhões.³²

A relação crédito/PIB é um dos indicadores econômicos insuficientes do país e ela ajuda a entender a posição dos bancos brasileiros de campeões internacionais da ineficiência, sendo o sistema bancário brasileiro também altamente concentrado.³³ “Em dezembro de 2002, a relação crédito/PIB era de 23,8%, passando a 55,8% em fevereiro de 2014” (DIEESE, 2014). Os bancos públicos federais desempenharam um papel importante na oferta desse crédito pessoal, cujas amortizações são descontadas diretamente em folha de pagamento, o que implica em redução de risco de inadimplência e, conseqüentemente, dos juros contratuais.³⁴

Barbosa e Sousa (op. cit., p. 63) argumentam que, embora nessa primeira fase tenha predominado a visão neoliberal de política econômica, nela já foram implementadas, preliminarmente,

²⁹ Por outro lado, os economistas desenvolvimentistas estavam divididos em praticamente todo o período (ver nota 79).

³⁰ Para evidências das interações entre a CUT e outras centrais sindicais e a Febraban na implementação do crédito consignado, consultar bit.ly/1XKtgWz, bit.ly/1lrFm5f, bit.ly/1lbW1zL e bit.ly/1O5DMT1 (visitados em 03/12/2015).

³¹ Consultar www.bcb.gov.br/pec/appron/Apron/A%20Import%20ncia%20do%20Cr%E9dito%20ao%20Consumo.pdf (visitado em 03/12/15) e Lundberg, 2011).

³² Consultar bit.ly/2bMRSTu (visitado em 03/12/2015).

³³ Sobre a ineficiência dos bancos brasileiros, que, por outro lado, ocupam o terceiro posto no ranking internacional dos mais lucrativos, consultar bit.ly/1j4aiMO (visitado em 10/10/2015).

³⁴ Para uma referência sobre a diferença entre as taxas de juro normais do crédito pessoal e as do consignado, consultar bit.ly/1OphkKe. Com relação à importância da participação dos bancos públicos na oferta de crédito consignado, consultar bit.ly/1HrSLV3. As normas da implementação do crédito consignado são a MPv nº 130/2003 e a Lei nº 10.820/2003.

algumas das principais inovações que caracterizariam, segundo esses autores, a posterior inflexão de motivação desenvolvimentista do governo Lula, sobretudo a política de valorização do salário mínimo, o aumento dos gastos com política de transferência de renda mediante condicionalidades e a expansão da oferta de crédito. Essas políticas serviriam ao “modelo de consumo de massa” (Bielschowsky, 2014 e Kerstenetzky, 2016).

Em relação ao sistema financeiro brasileiro (SFN), que inclui o conjunto das instituições reguladoras e reguladas, uma decisão importante, tomada logo nos primeiros meses do então recém-empossado governo Lula, foi a aprovação, em maio de 2003, da Emenda Constitucional nº 40 (EC nº 40/2003).³⁵ O Art. 192 da Constituição Federal (CF) de 1988, em sua forma original, era composto por um *caput*, oito incisos e três parágrafos. Entre outras determinações, ele estabelecia que a regulamentação do SFN deveria ser feita por meio de uma lei complementar. O terceiro parágrafo do artigo continha um conteúdo polêmico: determinava que as taxas de juros reais (acima da inflação) não poderiam ser superiores a doze por cento ao ano. Isso contrastava com o que ocorria no Brasil. A taxa de juro real de 2002, por exemplo, havia sido de 14%, superior à de todos os emergentes.³⁶ Além disso, o inciso IV previa que a lei complementar deveria estabelecer normas sobre “a organização, o funcionamento e as atribuições do banco central e demais instituições financeiras públicas e privadas”. Enfim, o Art. 192 continha um conjunto de temas importantes de regulação do SFN a serem enfrentados pelo Congresso Nacional.

Após anos de iniciativas frustradas, tentadas isoladamente por parlamentares do Senado Federal e da Câmara dos Deputados – e não por uma vontade política centralizada das várias coalizões governistas até então existentes –, visando aprovar a lei complementar prevista no Art. 192 da CF, havia, no início de 2003, uma pressão, sobretudo proveniente dos interesses financeiros, para que o governo petista demonstrasse, na prática, que não colocaria em risco a autonomia do Banco Central, pelo contrário, eventualmente até apoiaria a sua formalização. Nesse contexto, a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 53/1999, de autoria do então senador José Serra (PSDB-SP), foi aprovada por ampla maioria de votantes, com a base governista quase toda unida e o apoio também da oposição. Essa matéria foi convertida na EC nº 40/2003, uma espécie de segunda “Carta ao povo brasileiro” conquistada do governo petista pelos interesses.³⁷ A emenda introduziu duas mudanças em relação ao Art. 192: suprimiu todos os incisos e parágrafos e modificou o *caput*, de modo que o SFN passaria

³⁵ A composição do sistema financeiro nacional pode ser visualizada em bit.ly/1Qgdgv3 (visitado em 05/11/2015). Consultar bit.ly/2ej8TFS (visitado em 18/12/15).

³⁶ Sobre os juros reais em 2002, consultar bit.ly/1RYfwWi. Sobre a comparação entre os juros no Brasil e em outros países emergentes, consultar bit.ly/1kcXULT e bit.ly/1WCFTCK (visitados em 05/11/2015).

³⁷ A tramitação da PEC nº 53/1999 está em bit.ly/1iXRe2N (acessado em 12/11/2015). No primeiro turno de votação, ele recebeu 442 votos favoráveis e 13 contrários. No segundo turno, 368 a favor e 13 contrários. O PDT se absteve no primeiro turno e foi liberado pela base governista no segundo turno.

não mais a ser regulamentado por uma única lei complementar, mas por várias delas. A Febraban considera essas mudanças um marco, tanto por repartir a regulamentação das várias funções e mercados do SFN como pela exclusão do limite à taxa de juros. Desde então, a regulamentação do SFN retornou à gaveta, onde estava antes de 2003, mas outras normas importantes para as finanças foram aprovadas, como, por exemplo, a nova Lei de Falências, em 2004.³⁸

Outro fato importante para a análise da disputa das coalizões no que respeita à política macroeconômica foi a manutenção da estrutura institucional da autoridade monetária pelo governo Lula, apesar da demanda por mudança proveniente do leque de forças desenvolvimentistas. A demanda, por um lado, e o desfecho conservador de manter inalterada a composição do Conselho Monetário Nacional (CMN), por outro, reforçam a tese da força política dos interesses neoliberais ou do Consenso de Washington (Willianson, 2004); evidenciam que o grande capital, no Brasil, não é homogêneo; e, por fim, mostram tanto que o governo Lula preferiu prosseguir conciliando com financistas e rentistas, como que a coalizão social-desenvolvimentista não teve capacidade ou mesmo vontade política suficiente para levar à frente seus interesses com mais determinação.

Em março de 2005, a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP), a Confederação Nacional da Indústria (CNI) e a Central Única dos Trabalhadores (CUT) lançaram uma campanha pela ampliação do CMN, cuja composição, desde o Plano Real, em 1994, é altamente insulada, embora as instituições financeiras tenham canais de contato com o BCB no processo de implementação da política monetária, como se dá, para citar apenas um exemplo institucional formal, no caso da coleta de dados para a pesquisa Focus de expectativas de mercado. Em artigo publicado na imprensa, assinado conjuntamente pelos presidentes das três organizações de classe mencionadas – Armando Monteiro Neto, da CNI, Luiz Marinho, da CUT, e Paulo Skaf, da Fiesp – é feita uma crítica ao foco meramente anti-inflacionário da política monetária:

Assumir conjuntamente esta bandeira - trabalhadores e empresários, com apoio de intelectuais - tem um profundo significado para o nosso país. Ao longo dos dois últimos anos, na condição de representantes de diferentes interesses do mundo da produção, repetimos exaustivamente posições coincidentes sobre a necessidade de agregar às estratégias antiinflacionárias do CMN outras variáveis, como emprego e crescimento econômico.³⁹

A demanda do bloco desenvolvimentista para ampliar a autoridade monetária foi levada ao CDES em março daquele ano. A proposta era que o CMN passasse a ter nove membros. Ao invés de apenas três componentes, os ministros da Fazenda e Planejamento e presidente do BCB, como é até hoje, ele contaria com a presença dos ministros do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior e da Ciência e Tecnologia e com o presidente do BNDES, além de três representantes da sociedade

³⁸ Consultar Ianoni (2010).

³⁹ O artigo está em bit.ly/1PsLUNP. Outra posição empresarial-desenvolvimentista de apoio à ampliação do CMN está em bit.ly/1S4nP1b. As referências foram acessadas em 22/1/2016.

civil, indicados pelo empresariado, trabalhadores e setor acadêmico. Ou seja, a proposta era que a produção (capital produtivo e trabalho assalariado), através dos ministérios formalmente mais próximos a ela e de sua representação empresarial, sindicalista e intelectual (algum economista desenvolvimentista) passasse a ter assento formal no CMN.

Em 19 de maio de 2005, o CDES aprovou, por ampla maioria, a moção de apoio à ampliação da autoridade monetária. Segundo o jornal *Valor Econômico*, a votação, de caráter simbólico, resultou em 77 votos favoráveis e oito contrários dos 85 conselheiros presentes. Mas esse resultado, visto pela perspectiva meramente quantitativa, pode dar uma impressão errada do poder relativo das forças em divergência. O debate opôs, claramente, as duas coalizões, a social-desenvolvimentista e a neoliberal. De um lado, ficaram empresários desenvolvimentistas e sindicalistas e, de outro, banqueiros, mas alguns representantes do capital produtivo não apoiaram a proposta de mudança, caso do conselheiro Jorge Gerdau, vinculado a um grupo transnacional de capital brasileiro da indústria do aço. “Além de Gerdau, votaram contra Roberto Setúbal (Itaú), Fernando Xavier (Telefônica), Carlos Jereissati (Iguatemi), Fábio Barbosa (ABN), Horácio Lafer Piva (ex-presidente da FIESP), Gustavo Marin (Citibank) e Milú Vilela”.⁴⁰ Setúbal, Marin e Vilela são do setor financeiro, onde Barbosa também tem sólido histórico de atuação. Xavier e Jereissati investem no setor de serviços e Lafer Piva, no industrial, além de ser filho de ex-senador tucano Pedro Piva e primo de Celso Lafer, ex-ministro de FHC e também politicamente próximo do PSDB, agremiação que liderou, na esfera político-institucional, as reformas neoliberais implementadas no período 1994-2002 e que é reconhecida como organicamente comprometida com o interesse financeiro.⁴¹

A polêmica ocorreu no mês anterior ao da definição, pelo CMN, da meta de inflação de 2007 (a de 2006 já havia sido estabelecida em junho de 2004). Setúbal, Skaf e Monteiro divergiram sobre a proposta da coalizão social-desenvolvimentista.⁴² Enquanto o empresário do Grupo Itaú, um dos dois maiores conglomerados financeiros privados do país, criticou-a enfaticamente, os dois representantes do capital produtivo defenderam-na no mesmo tom. O banqueiro argumentou que a participação de representantes da sociedade no CMN havia ocorrido nos anos 1980, período marcado pela hiperinflação, e que a ampliação da composição da autoridade monetária colocaria em risco a estabilidade conquistada desde 1994. Monteiro, liderança do empresariado industrial, disse: "Os ministros integrantes do CMN são entes políticos por excelência. A ampliação, na verdade, vai despolitizar a decisão do conselho, uma vez que hoje são só ministros". Skaf também reforçou a tese

⁴⁰ Consultar bit.ly/11Dg9do (visitado em 22/01/16).

⁴¹ Sobre a proximidade tucana de Lafer Piva e Celso Lafer, consultar bit.ly/1KvdRDy (visitado em 22/01/16). O entrevistado Mario Bernardini associou o PSDB, a partir da gestão de Fernando Henrique Cardoso na Fazenda, em 1993, aos interesses financeiros.

⁴² Sobre o contexto da polêmica, consultar bit.ly/1K1HP72 (visitado em 22/01/16).

da representação societal: "O CMN como está já começa a discussão com o placar de 3 a 0". Por sua vez, Gerdau, em tese um desenvolvimentista, por ser do setor produtivo (mesmo não se ignorando que a clivagem entre produção e finanças é tênue), votou contra e esclareceu seu voto: "Não falta sensibilidade para os atuais integrantes do CMN. [...] Vamos respeitar a função técnica do CMN."⁴³ Mas note-se também que o grupo Gerdau é uma multinacional, a maior produtora de aços longos da América Latina, e a financeirização tem sido uma das estratégias de acumulação das grandes corporações não financeiras (Orhangazi, 2007; Serfati, 2011).

Aprovada a proposta, o CDES encaminhou-a ao presidente Lula, mas ela não prosperou. Arthur Henrique, então presidente da CUT e membro do Conselhão, assim se referiu à questão, em 2008: "A ampliação do Conselho Monetário Nacional teve grande aceitação no conselho e achamos que passaria com facilidade. Não vi no conselho ninguém contra a ideia. Mas o governo não encaminhou".⁴⁴

Aparentemente, esse seria um daqueles casos que levaram alguns críticos do método pluralista de investigação da influência dos grupos de interesse nas decisões políticas a se referirem à “dupla face do poder”, a explícita e a oculta (Bachrach and Baratz, 1962). O setor financeiro, cujo poder é tão grande que frequentemente não precisa expor-se publicamente para manifestar suas preferências, vetou a proposta de ampliação do CMN, motivo pelo qual ela teria sido abandonada pelo presidente Lula, que, a princípio, era favorável à mudança, tendo-a inclusive defendido perante empresários e sindicalistas. Mas se não há prova empírica desse veto, será o empiricismo sempre tão fundamental?⁴⁵ Afinal, já foram mencionadas várias evidências do poder econômico e político do setor financeiro em escala internacional e no Brasil, a começar pela estrutura do tripé envolvendo as políticas monetária, fiscal e cambial e pelas elevadas taxa de juros. Mas há outras também. Em todas as eleições presidenciais, de 1989 a 2014, passando pelos pleitos de 1994, 1998, 2002 e 2010, os bancos se destacaram entre os maiores doadores, inclusive para as candidaturas ao Congresso Nacional.⁴⁶ Segundo um membro do CDES, entrevistado pelo autor, o presidente Lula julgou que não era oportuno tomar a iniciativa de alteração na composição da autoridade monetária naquele momento.⁴⁷ Por outro lado, em 2005, o presidente do BCB era Henrique Meirelles, homem de confiança do setor financeiro, e Palocci, cuja gestão na Fazenda foi conservadora, ainda comandava essa pasta e

⁴³ Ver nota de rodapé 23.

⁴⁴ Consultar bit.ly/20m3yhz (visitado em 25/01/2016).

⁴⁵ Para uma crítica à “ilusão empírica” no estudo do Estado, consultar Vianna (1976, pp. 101-128).

⁴⁶ Para as eleições de 1989 e 1994, consultar bit.ly/2c8IK63; para 1998 (mas também 1994), ver bit.ly/2c7M2qD; para a intranquilidade dos bancos nacionais e estrangeiros com o candidato Lula, em 2002, ver glo.bo/2cGBxzP e para as suas contribuições eleitorais naquela e outras eleições, consultar Samuels (2002); para 2006, bit.ly/2caQqao; para 2010, bit.ly/2c7N1ai, bit.ly/2bTrZLV e bit.ly/2cBWmbB; para 2014, glo.bo/2bTsAwN e bit.ly/1DbmTEh.

⁴⁷ Trata-se de Clemente Ganz Lúcio.

discordava da proposta de ampliação do CMN. A “Carta ao povo brasileiro” era uma espada de Dâmocles sobre o governo petista, que submetia à tibieza o ímpeto desenvolvimentista de suas bases eleitorais e sociopolíticas e de membros do Executivo e do Legislativo.⁴⁸

1. O tripé flexibilizado

A saída de Antonio Palocci do Ministério da Fazenda, em março de 2006, e a entrada em seu lugar do então presidente do BNDES, Guido Mantega, é considerada por vários autores um marco na inflexão da política econômica do governo Lula no sentido da visão desenvolvimentista de economia, anteriormente referida (Bresser-Pereira e Diniz, 2009; Barbosa e Sousa, op. cit.; Morais e Saad-Filho).⁴⁹ O ajuste fiscal dos três primeiros anos de governo, embora visto como necessário até mesmo pelos desenvolvimentistas, foi implementado sob o comando dos decisores neoliberais da equipe econômica, privilegiando políticas orientadas pela matriz ortodoxa. Mas os resultados do ajuste mostravam limitações em termos de estimular o crescimento e melhorar a renda e o emprego, assim como as restrições orçamentárias comprometiam a capacidade de realizar política social. Nesse cenário, a concepção neoliberal de economia no governo Lula foi perdendo espaço para a perspectiva desenvolvimentista.⁵⁰ Não se ignora que uma coisa é o propósito desenvolvimentista, outra é a sua realização prática. Em todo o caso, a carta de demissão do ministro Palocci beneficiou os atores interessados na mudança da política econômica e, de alguma medida, ela aconteceu.⁵¹

O novo ministro substituiu, na secretaria de política econômica, Bernard Appy, economista mais próximo de Palocci e da diretoria do BCB, por Júlio Sérgio Gomes de Almeida, até então diretor-executivo do Iedi (Instituto de Estudos do Desenvolvimento Industrial), *think tank* do empresariado desenvolvimentista de São Paulo, e professor do Instituto de Economia da Unicamp. Além disso, houve mudança na Secretaria do Tesouro Nacional, saindo o conservador Joaquim Levy e entrando

⁴⁸ Consultar bit.ly/1oYhazf (visitado em 30/11/2015).

⁴⁹ Palocci pediu demissão do cargo após ter se envolvido na quebra do sigilo bancário de uma testemunha que havia deposto contra ele na Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) dos Bingos. Consultar bit.ly/1SblX8R e glo.bo/1SQh9Wy (visitados em 21/11/2015). Desde 2005, com o escândalo chamado de “mensalão”, tornou-se conhecido o envolvimento de membros do governo Lula, parlamentares governistas e do PT em esquemas de corrupção, fundamentalmente a troca ilícita, com grupos empresariais, de financiamento político privado por acesso a obras, compras, créditos e subsídios públicos e desconto ou perdão de dívidas tributárias. Esse problema agravou-se com a Operação Lava Jato, iniciada em março de 2014, envolvendo irregularidades na Petrobras, que prejudicou bastante a administração de Dilma Roussef, submetendo-a a ofensivas institucionais e sociopolíticas crescentes das forças de oposição, tendo à frente a grande mídia. Bresser-Pereira considera Mantega mais social-desenvolvimentista que novo desenvolvimentista (comunicação com o autor).

⁵⁰ Para uma referência às divergências entre visões neoliberais e desenvolvimentistas em 2005, no governo Lula, consultar bit.ly/1QG6Kgc (visitado em 03/02/2016).

⁵¹ Nessa parte, apoio-me bastante em Barbosa e Souza (op. cit.) e Barbosa (2010). Guido Mantega, que substituiu Palocci, é um economista desenvolvimentista; na ocasião, presidia o BNDES, de onde saiu para dirigir a Fazenda. A relação de todos os ministros nos dois governos de Lula está em bit.ly/2bLM46z (visitado em 4/9/16).

o social-desenvolvimentista Arno Augustin, que tomou posse em 2007, após duas breves gestões de Carlos Karwall e Tarcísio Godoy.⁵²

Uma política econômica mais expansionista foi posta em prática, propiciando o crescimento do produto e o aumento da receita tributária, que financiou a expansão do gasto primário, mas sem comprometer a meta de superávit. Enquanto o crescimento médio anual do PIB em 2003-2005 foi de 3,2%, subiu para 5,1% em 2006-2008, sem que a inflação escapasse ao controle, embora tenha sido de 6,4% em 2008, quando o teto era 6,5% (Tabela 3). Por outro lado, o superávit primário médio do primeiro triênio, em relação ao PIB, foi de 2,5%, tendo caído no segundo triênio apenas para 2,3%. Além disso, houve queda da dívida líquida.

Em termos gerais, a equipe da Fazenda, no período 2006-2010, buscou conduzir a política macroeconômica evitando escolher extremos, especialmente a conhecida opção neoclássica de maximizar o controle da inflação em prejuízo do nível de emprego. Embora tenha sido mantido o arranjo institucional do tripé, as decisões de política macroeconômica passaram a ser orientadas visando propiciar, o quanto possível, um ambiente favorável “ao combate à pobreza, à redução da desigualdade na distribuição de renda, e ao crescimento do emprego e dos salários nas decisões do governo” (Barbosa, 2010, p. 21).⁵³ Alguns resultados foram alcançados nas áreas monetária, fiscal e cambial.

A principal escolha governamental para compatibilizar inflação e crescimento foi perseguir o cumprimento da meta de inflação em um ritmo nem muito acelerado e nem muito lento. O exame mais minucioso da política macroeconômica desse período foi feito por Oreiro (2016). Segundo esse autor (Ibid., p. 182), a partir de 2006 passa a vigorar o *tripé flexibilizado* – sucedendo o *tripé rígido* –, que, na área monetária, “levou ao abandono da sistemática de ‘metas de inflação declinantes’”, abrindo “espaço para uma maior redução da taxa de juros (tanto em termos nominais como em termos reais)”. Pode-se considerar que as decisões do governo visaram avançar, o quanto possível, na perspectiva da *estabilidade macroeconômica*, e não meramente garantir a *estabilidade monetária* (Sicsù, Paulo e Michel, 2007; Morais e Saad-Filho, 2011). *Estabilidade macroeconômica* é uma formulação mais ampla, dos keynesianos da síntese neoclássica, que critica o foco na mera *estabilidade monetária* do modelo puramente neoclássico.⁵⁴ Mas não houve ruptura com aquilo que Bresser-Pereira (2007) chamou de macroeconomia da estagnação, e sim uma atenuação dela, através de decisões mais favoráveis à criação de um ambiente pró-crescimento, embora insuficientes para

⁵² Sobre a nova equipe da Fazenda, consultar bit.ly/1SY4e8k, o áudio disponível em bit.ly/1mdjOPg e bit.ly/1JYhG9y (visitados em 03/02/2016).

⁵³ A distinção entre arranjo institucional e direcionamento de política macroeconômica está em Barbosa (2010).

⁵⁴ Agradeço ao professor Fernando Cardim de Carvalho pela informação de que o conceito de estabilidade macroeconômica tem origem nos keynesianos da síntese neoclássica, Tobin, Solow e Okun.

alavancar o essencial, a competitividade e sofisticação produtiva da indústria de transformação.

A nova equipe econômica procurou aumentar o investimento público do governo federal. Para tanto, priorizou a área de infraestrutura.⁵⁵ Nesse sentido, um marco foi o lançamento, logo no início do segundo mandato de Lula, em janeiro de 2007, do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que promoveu investimento público e também estimulou o setor privado a fazer o mesmo. Na formulação inicial, a previsão de investimentos era de R\$ 503,9 bilhões, sendo que 76% desse total (R\$ 384 bilhões) viriam do setor público, através do Orçamento da União, empresas estatais e bancos oficiais.⁵⁶ A gerente do PAC foi a então ministra da Casa Civil, Dilma Rousseff, posteriormente escolhida por Lula para ser a candidata à sua sucessão.

Ao abordar a flexibilização do tripé, Oreiro (Id. Ibid.) avalia que ela visava ampliar o “espaço para um estímulo maior ao crescimento econômico pelo lado da demanda agregada”. Nesse sentido, na área fiscal, houve “a retirada dos investimentos realizados pela União do cálculo da meta de superávit primário, em particular os investimentos previstos no Programa de Aceleração de Crescimento a partir de julho de 2009”. Em março de 2010, último ano do segundo mandato do presidente Lula, Dilma, em nome do governo federal, anunciou o PAC 2, para ser executado entre 2011 e 2014. Segundo o Ministério do Planejamento, a previsão de investimentos do PAC 2 foi de R\$ 955 bilhões, sendo seu maior foco em “ações de infraestrutura social e urbana, para enfrentar os problemas das grandes cidades brasileiras”.⁵⁷

Barbosa e Sousa (op. cit.) consideraram que o PAC explicitou a baixa capacidade de formulação e implementação de investimento do Estado brasileiro. Segundo uma crítica da imprensa, “entre 2007 e 2010 foram executados apenas R\$ 256,9 bilhões, 40% do valor previsto”.⁵⁸ Ao se referir ao PAC 2 e ao programa de concessões de infraestrutura, ambos implementados no governo Dilma, Bastos (2015, p. 58) avalia ser “bastante provável que problemas de execução de projetos, inclusive resultantes de boas intenções como controle da corrupção e normas ambientais, tenham atrasado investimentos”. Esse problema das capacidades estatais é relevante. De 2007 a 2010, ou seja, em Lula 2, o PAC contribuiu para a aceleração do crescimento e para o aumento da taxa de investimento da economia nacional. Segundo a Casa Civil, a participação do investimento público do governo federal

⁵⁵ Sobre indicadores de dívida líquida e investimentos, consultar Tabela 1.

⁵⁶ Consultar em Folha de S. Paulo, 26/01/2007, a matéria da capa “Dilma afirma que PAC é ‘dinheiro público na veia’” e a reportagem “Governo banca 76% do PAC, diz Dilma”, assinada por Valdo Cruz e Pedro Dias Leite. Note-se que o anúncio do PAC foi feito logo após o BCB reduzir a taxa de juros em apenas 0,25%, o que contrariou expectativas de petistas desenvolvimentistas de que a redução fosse maior. José Dirceu, ex-ministro da Casa Civil e afastado do governo por envolvimento no escândalo conhecido como “mensalão”, chegou a pedir a demissão de Meirelles, conforme bit.ly/1QqVTIU (visitado em 16/11/2015).

⁵⁷ A parte citada e a informação sobre a previsão de investimentos do PAC 2 estão em bit.ly/1Q9Awul (visitado em 30/11/2015).

⁵⁸ A crítica está em editorial da Folha de S. Paulo, de 31/03/2010, disponível em bit.ly/1MNBxHB (visitado em 16/11/2015).

no PIB passou de 1,6% em 2006 para 2,9% em 2009, o que foi uma mudança significativa.⁵⁹ No entanto, em Dilma 1, ela decaiu, conforme mostra o Gráfico 2.

Desde 2007, além de promover o aumento do investimento público em Lula 2, “também incluiu uma série de desonerações tributárias para incentivar o investimento privado e o desenvolvimento do mercado de consumo de massa no Brasil. As desonerações do PAC foram ampliadas em 2008, por ocasião do lançamento da Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP)” (Barbosa e Sousa, op. cit., p. 77). Em dezembro de 2007, o governo Lula sofreu uma derrota no Senado Federal ao não conseguir aprovar a prorrogação da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF), tributo que, desde 1997, vinha financiando a área da saúde. Várias forças políticas investiram contra a renovação desse tributo, entre elas o *lobby* dos bancos.⁶⁰ Em um primeiro momento, essa perda de arrecadação impediu a extensão das desonerações também para a folha de pagamentos das empresas, visando torná-las mais competitivas. No entanto, a ampliação das desonerações foi retomada em 2011 e representou uma das fontes do déficit fiscal nominal de 2014, ao final do primeiro mandato de Dilma, que impactou negativamente na aliança social-desenvolvimentista e na política econômica do segundo mandato da sucessora de Lula, estruturada em torno da austeridade fiscal e monetária.⁶¹

Como dito, o objetivo do tripé flexibilizado seria conciliar a estabilidade macroeconômica com a estimulação do crescimento econômico pela demanda agregada. Um dos meios de encaminhar essa perspectiva foi a política de valorização do salário mínimo, que pode ser vista com um dos componentes de política de um regime de crescimento *wage-led*, resultante das medidas de macroeconomia colocadas em prática pelo governo Lula.⁶²

Em síntese, a flexibilização do tripé implicou nas seguintes alterações: a política monetária deixou de perseguir as metas declinantes de inflação, tendo sido substituída pela perspectiva de estabilidade da taxa de variação do índice de preços; o objetivo da política fiscal teria sido estabilizar a relação dívida/PIB no médio e longo prazo e aumentar o investimento público, implicando em redução da meta de superávit primário; por fim, a política cambial passaria a visar a estabilidade da taxa real de câmbio.⁶³

⁵⁹ Sobre o PAC 2, consultar bit.ly/1SUcDXG. Sobre resultados positivos do PAC, ver bit.ly/1QHEwTx e bit.ly/1HQqkWt. Sobre limitações do PAC, ver bit.ly/1QHFe3a. O referido documento oficial está em bit.ly/1HQufT3 (todos visitados em 16/11/2015).

⁶⁰ Sobre a derrota do governo no Senado Federal, consultar Roma e Ianoni (2007). Sobre a participação dos banqueiros na campanha contra a CPMF, consultar Bornhausen (2010). Sobre as queixas de várias classes e frações contra a carga tributária, consultar bit.ly/2dnfrBM. Para uma breve referência da história da CPMF, consultar bit.ly/1Xbe98e. Os sítios foram visitados em 19/11/2015.

⁶¹ Para uma referência oficial sobre as desonerações na folha de pagamento das empresas, consultar bit.ly/1iC9JJk. Sobre o déficit fiscal de 2014, consultar bit.ly/2eQ8B7O (visitados em 19/11/2015).

⁶² Para informações sobre a valorização do salário mínimo até 2006, consultar bit.ly/2eGtnrN (visitado em 19/10/2016).

⁶³ Consultar Oreiro (2016, pp. 185 e 188).

No primeiro mandato, na área monetária, houve queda consistente na taxa de inflação, totalizando uma redução de 11,45 p.p. no IPCA e a taxa de juro real caiu de 9% para 5% ao ano. Na área fiscal, a relação entre o superávit primário e o PIB foi de 3,89%, em 2002 e em 2006 ainda estava em alta, 4,34% do PIB, contribuindo, junto com o aumento da arrecadação, para que a dívida líquida do setor público caísse de 55,5% em 2002 para 49,5% em 2006.⁶⁴ Por fim, na área cambial, a forte depreciação existente em 2003 e o contexto externo de crescimento mundial foram amplamente favoráveis às exportações, seja pelo fator preço competitivo seja pelo fator demanda de mercado. Até 2006, houve superávit na conta corrente do balanço de pagamentos, crescimento das reservas internacionais e queda da dívida externa. “Entretanto, o forte desempenho do setor externo e a política de juros elevados do Banco Central vêm fazendo com que o Brasil apresente um forte fluxo de entrada de moeda estrangeira (dólar norte-americano), gerando com isso uma forte apreciação nominal e real da taxa de câmbio”, apontavam Oreiro e Dezordi (2006, p. 27). A valorização do real acabou por desfavorecer as exportações de manufaturados. A média de crescimento do PIB foi de 3,49%.⁶⁵ Em relação “à política cambial, a forte valorização observada na taxa nominal e real de câmbio após 2005 levou o Banco Central a adotar, no final de 2006 e início de 2007, uma política de compra em massa de reservas internacionais com o objetivo implícito de reduzir a velocidade de apreciação da taxa nominal de câmbio, tentando com isso preservar a competitividade da indústria brasileira nos mercados internacionais” (Oreiro, op. cit., p. 182).

Quanto ao segundo mandato, o crescimento se acelerou, sua média foi de 4,56%. Ademais, a estabilidade econômica se manteve. Nesses 4 anos finais, a média da inflação foi de 5,14%, quando havia sido 9,44% em FHC 1, 8,75% em FHC 2 e 6,41% em Lula 1.⁶⁶

Não obstante as restrições impostas pela estrutura institucional da política macroeconômica, mesmo após a sua flexibilização, a crise internacional de 2008 e 2009 abriu caminho para que novas decisões de conteúdo desenvolvimentista pudessem ser tomadas, desta vez tendo como argumento discursivo de legitimação a responsabilidade do governo enfrentar o tsunami e, quem sabe, lograr que, no país, houvesse apenas uma marolinha.⁶⁷

Em 15 de setembro de 2008, o então quarto maior banco de investimento dos EUA, Lehman Brothers, pediu concordata, fato que desencadeou a maior crise financeira internacional desde a Grande Depressão, que impactou rápida e negativamente na taxa de crescimento do produto interno

⁶⁴ Consultar bit.ly/2eSHOrE (visitado em 29/10/16). As principais informações dessa parte apóiam-se em Oreiro e Dezordi, 2006.

⁶⁵ As informações sobre a média de crescimento do PIB estão em glo.bo/1X8iSHY (visitado em 29/10/16).

⁶⁶ Consultar bit.ly/1dC4SPD (visitado em 29/10/16).

⁶⁷ Logo no início da crise internacional, o presidente Lula disse que ela era um tsunami nos EUA, mas, se chegasse ao Brasil, seria uma marolinha. Ver glo.bo/1VvYiUg (visitado em 21/3/2016).

bruto em todas as regiões do mundo.⁶⁸ As respostas anticíclicas do governo brasileiro vieram logo. Abrangeram as áreas fiscal, monetária, creditícia, cambial e os investimentos públicos. As medidas destinaram-se a incentivar a demanda nos seguintes setores, entre outros: construção civil, agricultura, automóveis, móveis e eletrodomésticos.⁶⁹ Elas foram eficientes. Após um PIB ligeiramente negativo em 2009, em 2010 o país cresceu 7,6%. Abordando a inflexão na política fiscal no segundo mandato de Lula, iniciada, na verdade, em março de 2006, que passa a ganhar uma característica anticíclica, Mattos e Jayme Jr. (2011, p. 37) afirmam: “Somente a partir de 2009 é que os gastos primários se elevam acima do PIB, obviamente decorrente da crise internacional em 2008 e estagnação em 2009. Neste caso o segundo governo Lula procedeu a uma política tipicamente keynesiana, a de utilizar o gasto público e o crédito via bancos públicos para amortecer os impactos da crise”.

3. O impacto da coalizão social-desenvolvimentista na política macroeconômica de Lula

Em síntese, a política macroeconômica dos governos Lula, estruturada no tripé ortodoxo, teve um primeiro período, de pouco mais de três anos, de gestão neoliberal, caracterizado por mais continuidade em relação ao que vinha ocorrendo até 2002, e um segundo momento mais desenvolvimentista, de quase cinco anos, quando prevaleceu o tripé flexibilizado. Mesmo no segundo período, no qual houve mudanças visando o crescimento, a maioria dos analistas considera que não ocorreu a ruptura com a perspectiva ortodoxa, mas uma atenuação desta pela sua combinação com a visão heterodoxa, que, contudo, não logrou ser um efetivo ou impactante arranjo macroeconômico alternativo ao tripé neoliberal. Em boa medida, a *macroeconomia da estagnação*, de juros altos e câmbio sobrevalorizado, prevaleceu.

Em todo o período, tanto os constrangimentos estruturais da globalização neoliberal sobre o Estado, como os interesses rentistas e financistas de seus agentes econômicos e de seus representantes associativos e institucionais se fizeram presentes. Mais um exemplo: O economista desenvolvimentista Delfim Netto, defensor da industrialização, mas também da disciplina fiscal, ao criticar em março de 2008 uma possível decisão de aumento dos juros na reunião do Conselho de Política Monetária (COPOM) do BCB, agendada para o mês seguinte, afirmou algo relevante, relacionado aos interesses da coalizão neoliberal, que pressionam as políticas monetária e fiscal:⁷⁰

⁶⁸ Consultar Pochmann (2015) em bit.ly/1QMT6W3 (visitado em 22/3/2016)

⁶⁹ Consultar bit.ly/2eY5msl (visitado em 30/03/2016). Uma descrição detalhada das medidas anticíclicas de 2008 e 2009 está em Moreira e Soares (2010).

⁷⁰ Disponível em bit.ly/1MyCthF. A 133ª reunião do Copom, ocorrida em 16/04/2008, manteve a taxa Selic em 11,25%, mas, na reunião seguinte, em 04/06/2008, ela foi elevada para 11,75%, conforme bit.ly/1sAMSRM. Uma referência sobre

"Veja que coisa fantástica, como é uma embricação (sic) extremamente delicada. Os informantes do Focus são do sistema bancário. Se você olhar todas as estimativas do Focus elas crescem milimetricamente. A estimativa de juros para o fim do ano, porém, teve uma função descontínua. Deu um pulo. Ou seja, o BC assusta o sistema bancário, este obedece ao BC e ajusta suas expectativas, mas antes o BC já havia obedecido ao sistema bancário que demandou juros mais elevados. É uma corrente da felicidade em que o 'presunto' é o Tesouro Nacional, que é onde tudo desaba e faz crescer a dívida interna."

As contradições de objetivos entre os interesses desenvolvimentistas e neoliberais e as debilidades dos primeiros diante dos recursos de poder dos segundos ajudam muito a explicar os seguintes eventos significativos, entre outros: a divulgação, em 2002, da “Carta ao povo brasileiro” pelo candidato petista ao pleito presidencial; a aprovação da Emenda Constitucional nº 40, em 2003, com o voto consensual da oposição e da situação; o não encaminhamento da demanda social-desenvolvimentista pela ampliação do CMN, aprovado no CDES em 2005, mas engavetado pelo governo Lula; a derrota no Senado, em 2007, da proposta governista de prorrogação da vigência da CPMF, na mesma sessão em que, por unanimidade, aprovava-se a manutenção da Desvinculação das Receitas da União (DRU), medida fiscal instituída desde o Plano Real, em 1994; e a aprovação de várias leis favoráveis aos interesses financeiros pelo Congresso Nacional, como a Nova Lei de Falências (Ianoni, 2010).⁷¹ As contradições e debilidades dos desenvolvimentistas ajudam muito também a explicar os resultados desfavoráveis para o desenvolvimento corporificados na alta taxa de juro e na valorização da taxa de câmbio do real em relação às principais moedas internacionais. O pequeno avanço que houve na política monetária, com a redução da taxa básica de juros, não foi suficiente para que o Brasil deixasse de ser o campeão mundial em elevação desse indicador macroeconômico, que ao final de 2010 era de 10,75% ao ano, e seu valor real, descontada a inflação, 4,8%.⁷² Mas, apesar dos pesares, também não se pode ignorar que seu valor real em 2003 era 11%.

Essas altas taxas de juros, limitando o acesso ao crédito e ao consumo e estimulando o rentismo do conjunto do empresariado, prejudicam a indústria. Apesar da implementação de uma política monetária um pouco menos apertada, principalmente a partir de 2004, conforme mostra a Tabela 1, os altos juros continuaram sendo um desestímulo de ordem macroeconômica para a produção. Os empresários industriais entrevistados para esse trabalho foram unânimes em considerar os produtos financeiros e, portanto, os bancos que os intermediavam, como um concorrente muito forte na alocação dos investimentos, talvez até mais impactantes, no mercado brasileiro, que as

a preocupação de Delfim Netto com o desajuste fiscal está em bit.ly/1XmIX68 . As referências foram visitadas em 23/11/2015.

⁷¹ Sobre a DRU, consultar bit.ly/1PitSf8 (visitado em 31/10/2016).

⁷² As informações sobre os juros ao final do governo Lula estão em bit.ly/2cmX8ZY

manufaturas chinesas. A consequência prática disso é que as indústrias que ainda não fecharam as portas estão inseridas na rentabilidade financeira, principalmente pela aquisição de títulos públicos, mas também em outros mercados, como o de derivativos (Bittencourt, 2009; Bruno et al, 2011; Dalla Costa e Souza-Santos, 2012).

Em um artigo criticando firmemente a hipertrofia dos bancos, os juros e spreads bancários no Brasil, o diretor de competitividade da ABIMAQ escreveu o seguinte: “Enquanto que o lucro sobre o patrimônio líquido das empresas, acumulado no período 2008/12, alcançava 47%, a aplicação em renda fixa chegou a 62%. Isso significa que no Brasil é muito melhor usar o capital em aplicações financeiras do que em atividades produtivas que geram empregos e renda. [...] A eliminação da anomalia de nossos “spreads” bancários, que levou nosso sistema financeiro a ter um peso no PIB muito acima dos países desenvolvidos, inclusive dos que são centros financeiros mundiais, passa por algumas medidas, de alçada de nossas autoridades monetárias (Bernardini, 2014).

Houve avanços na situação fiscal – devido à retomada da atividade produtiva e a diminuição da relação entre dívida pública e PIB. Vários indicadores tiveram uma trajetória condizente com a perspectiva desenvolvimentista: melhor desempenho no crescimento, no nível de emprego, na oferta de crédito, no investimento público, nas exportações, no volume de reservas internacionais, no salário mínimo real e no mercado consumidor, bem como diminuição na desigualdade de renda, tudo isso sem ocorrer descontrole inflacionário.⁷³ Por outro lado, a taxa de câmbio apreciou-se expressivamente ao longo do período, prejudicando a indústria.⁷⁴

A implementação da política macroeconômica neoliberal ao longo da década de 1990, que não mudou efetivamente nos anos seguintes com Lula, provocou o debate sobre se estaria ou não ocorrendo desindustrialização negativa, prematura ou relativa no país, evidenciadas pela diminuição da participação da indústria no PIB, ocorrida desde os anos 1980, ou pela especialização regressiva em produção industrial intensiva em recursos naturais, prejudicando a atividade produtiva de bens de maior valor agregado e índices de produtividade mais elevados.

Nassif (2008) descartava a existência de desindustrialização, mas apontava para o risco de ela ocorrer se a valorização cambial perdurasse. Também em 2008, Paulo Francini, diretor da Fiesp, preocupava-se com o problema que a valorização causava para a indústria em termos de sua capacidade de aproveitamento do crescimento da demanda interna. “A questão central não é se a capacidade produtiva interna tem ou não condições de atender à demanda. Na verdade, a valorização do câmbio retira artificialmente a competitividade do setor produtivo nacional”.⁷⁵ Por sua vez, o

⁷³Para um balanço dos dois governos Lula e de quase todo o primeiro mandato de Dilma, consultar Biancarelli (2014).

⁷⁴Sobre a relação entre taxa de câmbio real e crescimento econômico, consultar Rocha, Curado e Damiani (2011). Para uma referência ao binômio juros altos e câmbio valorizado nos governo Lula, consultar Erber (2011).

⁷⁵ Consultar bit.ly/23J1pMc (visitado em 03/02/2016).

empresário Jorge Gerdau Johannpeter, fundador do Movimento Brasil Competitivo (MBC), afirmou, em julho de 2011, pouco mais de seis meses após Lula deixar o cargo, que a desindustrialização já estava acontecendo. Essa percepção foi aumentando ao longo do período.⁷⁶

O governo teve que decidir entre usar o câmbio, por um lado, para controlar a inflação, preservar o poder de compra dos salários e o nível de consumo ou, por outro, para incentivar a atividade produtiva e a competitividade das exportações de produtos manufaturados.⁷⁷ Para economistas de orientação desenvolvimentista do governo Lula, bem como intelectuais heterodoxos, a política cambial liberal, de livre flutuação da moeda, sobretudo quando não administrada com controles que evitem excessos em volatilidade e valorização, prejudica o crescimento.⁷⁸

O principal formulador da abordagem teórica novo-desenvolvimentista, Luiz Carlos Bresser-Pereira, recorre ao conceito de populismo cambial, um dos tipos de populismo econômico. Populismo cambial é a política de valorização do câmbio para combater a inflação, que acarreta benefícios apenas de curto prazo, pois induz à desindustrialização (Gala, 2008, Bresser-Pereira, 2013b).⁷⁹ O outro tipo de populismo é o fiscal. Bresser-Pereira critica esses dois populismos, seja para fins econômicos, eleitorais ou para ambos, considerando-os prejudiciais ao desenvolvimentismo democrático, que depende de câmbio competitivo, de uma conta corrente equilibrada, cujo déficit, quando ocorrer, precisa ser sustentável, crescendo menos que o PIB, e de disciplina fiscal. Criticando a estratégia de crescer por meio de investimentos externos, que geram déficits em conta-corrente, esse economista diz: “Em vez de aumentar o investimento, o que a poupança externa faz quase sempre é apreciar a moeda local, aumentar o consumo e substituir a poupança interna pela externa” (Bresser-Pereira, 2010).

Por um lado, em todo o período observa-se uma assimetria de poder entre um cambaleante setor produtivo industrial e poderosas instituições financeiras. Mas, por outro lado, pode-se avaliar que faltou às lideranças dos interesses social-desenvolvimentistas – que, do ponto de vista objetivo, aproximaram-se naqueles anos –, a começar pelo chefe do Poder Executivo, o presidente, além de sua equipe ministerial, coordenar e organizar melhor os interesses do empresariado industrial e das organizações dos trabalhadores, assim como de outros atores da sociedade civil, no sentido da

⁷⁶ A referência ao empresário Jorge Gerdau está em bit.ly/1jValMa (visitada em 29/10/2015). A CGDC foi criada pelo Decreto nº 7.478, de 12 de maio de 2011, disponível em bit.ly/1P0ynlR (visitado em 29/10/2015). Sobre o MBC, consultar glo.bo/1cY06wO (visitado em 29/10/2015). Em relação ao abandono da GGDC, consultar bit.ly/1inhUJZ (visitado em 29/10/2015).

⁷⁷ Para uma referência, no jornalismo econômico, ao dilema do tipo de uso que se faz do câmbio, consultar bit.ly/1MwFWjV (visitado em 29/10/2015).

⁷⁸ Consultar referência a estudo da equipe econômica sobre o câmbio, feito em 2010, em bit.ly/1WlsS35 (visitado em 25/4/2016). Entre os intelectuais heterodoxos, consultar (Bresser-Pereira, 2009 e Rossi, 2015). O primeiro tem se destacado como um dos principais críticos desenvolvimentistas da apreciação cambial no Brasil.

⁷⁹ Uma crítica de Bresser-Pereira ao uso político do populismo cambial por FHC e Lula está em bit.ly/2315Oab (visitado em 25/4/2016).

aprovação de medidas e da criação de instituições mais favoráveis à produção manufatureira e à geração de empregos de melhor qualidade. Um exemplo disso foi a demanda pela ampliação do CMN, aprovada por esmagadora maioria no CDES, mas abandonada pelo governo Lula. Havia queixas das associações de classe dos industriais sobre os juros e o câmbio.

Considerando as quatro categorias de respostas políticas às propostas de reforma econômica distinguidas por Kingstone (1999), enquanto a coalizão neoliberal pontua plenamente em termos de oposição agressiva e oposição passiva às propostas de política macroeconômica desenvolvimentista, a aliança entre capital produtivo e trabalho não logrou plena aquiescência e, muito menos, apoio entusiástico às suas propostas, o que ficará ainda mais claro ao se analisar o governo Dilma Rouseff. Nesse sentido, em relação à política macroeconômica, a coalizão social-desenvolvimentista no governo Lula foi entre fraca e regular.

De qualquer modo, não se pode ignorar que a reflexão acadêmica sobre o novo desenvolvimentismo visa propiciar uma compreensão teórica e dar coerência ao conjunto das mudanças iniciadas desde Lula (Morais e Saad Filho, 2011). Como já dito, ao invés de conceber a política macroeconômica perseguindo a estabilidade monetária, o novo desenvolvimentismo trabalha com o conceito de *estabilidade macroeconômica* (Bresser-Pereira, 2004, 2006; Sicsù, Paulo e Michel, 2007). Essa perspectiva preocupa-se também com o balanço de pagamentos e o pleno emprego e tem similaridade com a visão defendida por Nelson Barbosa, acima comentada. Apesar do relativo descompasso entre o desenvolvimentismo colocado em prática pelo governo tanto em relação à teoria do novo-desenvolvimentismo como talvez em menor medida à elaboração social-desenvolvimentista, ambos formulados por intelectuais brasileiros no período pós-2003, as reflexões acadêmicas emergiram porque houve mudanças na realidade econômica nacional.⁸⁰ Nos anos 1990, não havia a teoria do novo-desenvolvimentismo e nem as propostas de políticas públicas do social-desenvolvimentismo.

Erber (2011) argumenta que, no governo Lula, duas convenções conviveram juntas, a “institucionalista restrita” e a “neodesenvolvimentista”, sob a hegemonia da primeira. Segundo Moraes e Saad-Filho (op. cit.) a inflexão desenvolvimentista, a partir de 2006, resultou em uma política econômica híbrida entre neoliberalismo e novo-desenvolvimentismo, cuja incompatibilidade intrínseca estava perdurando provisoriamente, “devido a uma complexa conjunção de fatores internos e externos”. Os autores antecipavam que o déficit nas transações correntes “e o ônus fiscal derivado

⁸⁰ Para uma avaliação de duas das principais correntes recentes da elaboração desenvolvimentista no Brasil, o novo desenvolvimentismo e o social desenvolvimentismo, consultar Bastos (2012). Para uma crítica do desenvolvimentismo no governo Lula, consultar Gonçalves (2012). Bresser-Pereira não considera o social-desenvolvimentismo uma teoria, mas apenas um conjunto de propostas que falham devido ao populismo nas áreas cambial e fiscal.

das intervenções para moderar a sobrevalorização do real [tendiam] a criar tensões insuportáveis com o ritmo de crescimento alcançado até 2010”.⁸¹

Diniz e Boschi (op. cit., p. 68) avaliam que os dois primeiros anos do mandato de Lula foram marcados “por uma forte tensão entre continuidade e mudança”. Mas esses autores discordam que o compromisso de Lula com a estabilidade “pudesse ser mantido nos mesmos moldes anteriores, como muito do debate público fazia crer, salientando apenas a continuidade da política” (idem, p. 97). A percepção de que o período governamental inaugurado em 2003 representa uma inflexão, ainda que limitada, por decorrer de uma síntese entre continuidade e mudança, está em vários autores (e.g. Diniz e Boschi, op. cit.; Bresser-Pereira e Diniz, 2009; Bastos, 2012; Fonseca, Cunha e Bichara, 2013; Montero, 2014). Dulci (2013, p.26), autor que também foi ministro-chefe da Secretaria-Geral da Presidência da República nos dois governos de Lula, afirmou que o ex-presidente evitou a dicotomia entre crescimento e estabilidade, tendo optado por uma síntese entre as duas perspectivas, à qual denomina “crescimento com estabilidade”.

Assim, a tensão entre mudar e continuar foi permanente, embora em graus variáveis, entre 2003 e 2010. Uma de suas principais causas está na dificuldade política de implementar ações de protagonismo estatal desenvolvimentista diante das fortes tendências estruturais liberalizantes, no contexto da globalização, sobre diversos mercados (financeiro, produtivo e de comercialização de bens em geral) e sobre a política macroeconômica, pressionada para ser orientada para o mercado, conforme visto na introdução.⁸² A presidência do Banco Central, nos dois mandatos de Lula, por Henrique Meirelles, homem de confiança do setor financeiro, é um exemplo significativo dessa tensão. A duplicidade do objetivo governamental embutia uma contradição difícil de ser resolvida: mudar o modelo econômico, mas também cumprir os compromissos da “Carta ao povo brasileiro”. O método de mudança econômica adotado em Lula 1 e 2 foi gradualista, enquanto que Dilma Roussef, em seu primeiro mandato, ao implementar a Nova Matriz Econômica, que, entre outras ações, acelerou, por um período, o passo na superação do aperto monetário ao mesmo tempo que promoveu estímulos fiscais e creditícios, acabou sendo forçada pelo bloco sociopolítico e institucional neoliberal a recuar dois passos em seu segundo governo, iniciado em janeiro de 2015, quando reeditou o tripé rígido.⁸³

⁸¹ As citações estão nas pp. 525-526.

⁸² Para uma crítica à política macroeconômica de 1999 a 2005, período que abrange quase todo o primeiro mandato de Lula, ver Cintra (2005). Para uma referência ao constrangimento permanente ao crescimento, de Lula a Dilma, provocado pela política macroeconômica, ver Bresser-Pereira (2013). Para uma compreensão da relação entre política macroeconômica e crescimento, tanto para países desenvolvidos como em desenvolvimento, e sobre o caráter político das escolhas nessa matéria, consultar (Stiglitz et al, 2006).

⁸³ De 2003 a 2005, Dilma Roussef foi ministra das Minas e Energia, quando, então, com a saída de José Dirceu da Casa Civil, passou a ocupar essa última pasta até 2010, da qual se desvinculou para disputar e vencer as eleições presidenciais realizadas naquele ano.

A conclusão é que a flexibilização do tripé visou responder, simultaneamente, às preferências da esquerda moderada, representada pelo governo Lula, especificadas na Tabela 1, que, em ordem decrescente, prioriza pleno emprego, distribuição de renda, crescimento, estabilidade de preço e equilíbrio do balanço de pagamentos, e às dos conservadores (estabilidade de preços, crescimento, distribuição de renda, pleno emprego e equilíbrio do balanço de pagamentos). Os governos Lula não desprezaram a inflação, mas, desde 2006, não perseguiram mais as metas declinantes e optaram por uma política monetária e fiscal ligeiramente mais expansionista, “para a geração de uma elevada taxa de crescimento da demanda agregada doméstica” (Oreiro, op. cit., p. 183).

Esquerda e direita têm em comum o fato de não priorizarem o equilíbrio do balanço de pagamentos. Nos anos 1990 e nos governos Lula essa tendência acabou se confirmando. Por outro lado, como a aliança institucional do governo era com o centro, que prioriza crescimento, elemento que ocupa a segunda prioridade dos conservadores, o melhor desempenho do PIB nos 8 anos de Lula serviu de fiador de uma tripla influência nas decisões do Estado, do setor financeiro, dos empresários produtivos e dos trabalhadores. Na verdade, a coalizão foi eclética, social-liberal-desenvolvimentista, sendo a flexibilização do tripé a síntese disso.

O tripé flexibilizado representa o impacto, na política macroeconômica do tripé rígido, da coalizão social-desenvolvimentista, na qual o governo tinha um pé, o esquerdo, estando o direito preso ao poder estrutural, institucional e ideológico das finanças. Tal impacto foi ao mesmo tempo construído por vontade política e favorecido pelo *boom* das commodities, que propiciou, em 2009 e 2010, uma margem fiscal para a implementação de ações anti-cíclicas em resposta à crise internacional aberta ao final de 2008. A flexibilização, no segundo mandato de Lula, transitou entre a coexistência pacífica e a guerra fria da parte de algumas forças neoliberais. Mas com Dilma e a Nova Matriz Econômica, o aprofundamento da flexibilização, com expansão fiscal em contexto de crescimento baixo e perda de receita pública, vai resultar na guerra quente, a ruptura de qualquer aquiescência ou aliança tácita.

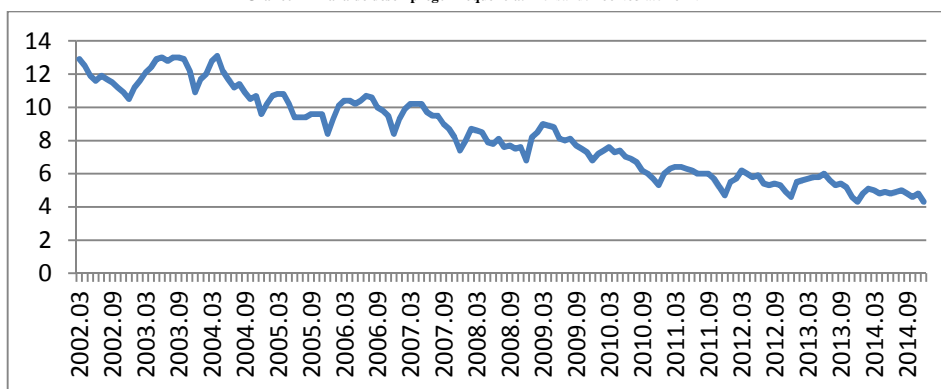
Tabela 2 - Desempenho macroeconômico 2002-2014

Ano	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
PIB	2,66	1,15	5,71	3,16	3,96	6,09	5,17	-0,33	7,53	2,73	1,03	2,49	0,1
IPCA (%a.a.)	12,5	9,3	7,6	5,69	3,14	4,46	5,9	4,31	5,91	6,5	5,84	5,91	6,41
Selic Média (%a.a.)	19,2	23,51	16,38	19,14	15,32	12,04	12,45	10,13	9,9	11,76	8,63	2,29	10,96
NFSP RPGF (%PIB)	2,14	2,30	2,54	2,45	2,06	2,17	2,36	1,22	2,09	2,26	2,01	1,59	-0,59
Juros	8,52*	8,41	6,56	7,28	6,72	5,98	5,33	5,14	5,03	5,41	4,54	4,83	5,64

NFSP RNSP (% PIB)	4,41	5,17	2,89	3,54	3,57	2,74	1,99	3,19	2,41	2,47	2,31	3,05	6,23
DLSPC (% PIB)	59,8	54,2	50,2	47,9	46,5	44,6	37,6	40,9	38,0	34,5	32,9	31,5	34,1
Saldo CC	-1,5	0,8	1,8	1,6	1,3	0,1	-1,7	-1,5	-2,2	-2,1	-2,4	-3,6	-4,2
RIs	-	49.254	52.937	53.800	85.839	180.334	206.806	239.054	288.575	352.012	378.613	375.794	374.051
Taxa Investiment o %	18	16,7	17,4	17,2	17,3	18,1	19,5	19,2	20,6	20,6	20,2	20,5	19,7

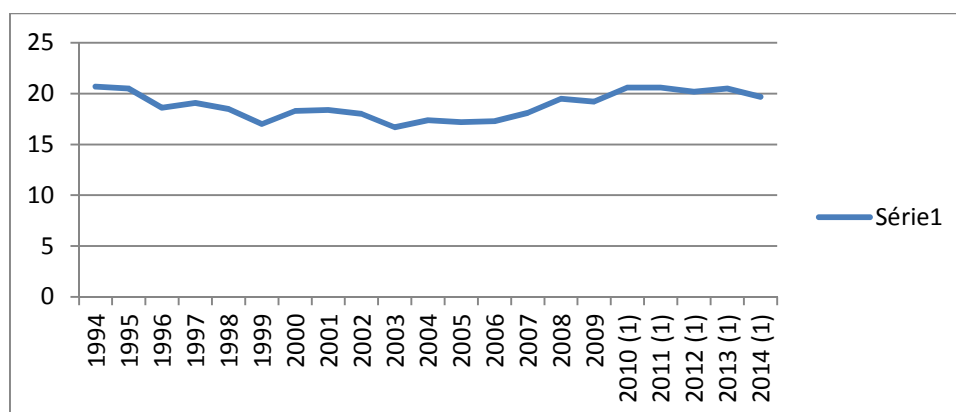
Fonte: Ipeadata e BCB⁸⁴ (* ver nota 17) NFSP = Necessidade de Financiamento do Setor Público; RPNF (Resultado Primário do Governo Federal); DLSPC = Dívida Líquida do Setor Público Consolidada; CC = Conta Corrente; RIs = Reservas Internacionais

Gráfico 1 – Taxa de desemprego Frequência: Mensal de 2002.03 até 2014.12



Fonte: IBGE/PME

Gráfico 2 – Taxa de Investimento (IBGE)



Bibliografia

⁸⁴ Dados sobre juros e déficit nominal em 2002 estão em bit.ly/1LYL4aX ; dados sobre contas externas de 2014 estão em bit.ly/1WjttCO (ambos consultados em 9/10/2015).

- ANDERSON, P. "Jottings on the conjuncture". *New Left Review*, nº 48, 2007, PP. 5-37, P. 23.
- ARAÚJO, Angela M., CARNEIRO, Daniela M. e JUSTO, Carolina R. D. M. (2001) "Reestruturação produtiva e negociação coletiva nos anos 90", *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 16, nº 45, São Paulo.
- BACHRACH, Peter e BARATZ, Morton S. "The Two Faces of Power", *American Political Science Review*, vol. 56, 947-952, dez.1962.
- BARBOSA, N. "Uma nova política macroeconômica e uma nova política social". In Pietá, E. (org.). *A nova política econômica. A sustentabilidade ambiental*. São Paulo: Ed. Fundação Perseu Abramo, 2010.
- BARBOSA, Nelson e SOUZA, José Antonio Pereira de (2010). "A inflexão do governo Lula: política econômica, crescimento e distribuição de renda". In Sader, E. & Garcia, M.A.: *Brasil entre o Passado e o Futuro*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo e Boitempo Editorial.
- BASTOS, Pedro Paulo Zahluth (2012) "A economia política do novo-desenvolvimentismo e do social desenvolvimentismo". *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 21, Número Especial, p. 779-810, dez. 2012.
- BASTOS, Pedro Paulo Zahluth (2015) "Austeridade para quem? A crise global do capitalismo neoliberal e as alternativas no Brasil". Instituto de Economia Unicamp, Texto para Discussão 257.
- BERNARDINI, Mario (2014) "**Uma doença brasileira**". **Associação Brasileira da Indústria de Máquina e Equipamentos (ABIMAQ)**. Disponível em bit.ly/2czIkr0, visitado em 7/9/16.
- BIANCARELLI, André M. (2014) "A Era Lula e sua questão econômica principal: crescimento, mercado interno e distribuição de renda". *Revista do Instituto de Estudos Brasileiros*, São Paulo, nº 59, p. 263-288, jun.
- BIELSCHOWSKY, Ricardo "O velho e o novo desenvolvimentismo", *Plataforma Social*, maio. 2014, disponível em bit.ly/1Sa0Zay (visitado em 28/10/2015).
- BIELSCHOWSKY, Ricardo (2014) "O modelo de desenvolvimento proposto por Lula e Dilma". *Brasil Debate*. Disponível em bit.ly/Zh0FR1 (visitado em 12/12/15).
- BITTENCOURT, Jeferson Luis (2009) "A base de investidores da Dívida Pública Federal no Brasil". In *Dívida Pública : a experiência brasileira*. Anderson Caputo Silva, Lena Oliveira de Carvalho, Otavio Ladeira de Medeiros (organizadores). Brasília : Secretaria do Tesouro Nacional : Banco Mundial.
- BOGDANSKI, J., TOMBINI, A. A. e WERLANG, S. R. da C. "Implementing Inflation Targeting in Brazil", *Working Papers Series, nº 1, Banco Central do Brasil*, 2000.
- BOITO, Armando Jr. (2012) "As bases políticas do neodesenvolvimentismo", *Fórum Econômico da FGV-SP*. Disponível em bit.ly/1ZK6WTg (visitado em 19/01/2016).
- BORNHAUSEN, Paulo R. B. *Xô CPMF – A História de uma Vitória da Sociedade*, Florianópolis: Edição do Autor, 2010.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Pactos políticos do populismo à redemocratização*. São Paulo, Brasiliense, 1985.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. "O novo desenvolvimentismo". *Folha de S. Paulo*, 19/09/2004.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. "O novo desenvolvimentismo e A ortodoxia convencional". *São Paulo em Perspectiva*, v. 20, n. 3, p. 5-24, jul./set. 2006.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. (2007) *Macroeconomia da Estagnação: crítica da ortodoxia convencional no Brasil pós- 1994*, de Luiz Carlos Bresser Pereira, Editora 34, São Paulo.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. (2009) "A tendência à sobreapreciação da taxa de câmbio". *Econômica*, Rio de Janeiro, v.11, nº 1, p. 7-30, junho.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. (2010) "Herança maldita". *Folha de S. Paulo*, 25/01/2010.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. "Brasil, sociedade nacional-dependente". *Novos Estudos – CEBRAP*, nº 93, São Paulo, Julho de 2012.

- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. “O governo Dilma frente ao "tripé macroeconômico" e à direita liberal e dependente”. Novos estudos – CEBRAP nº95, São Paulo, Mar. 2013.
- BRESSER-PEREIRA, L. C., 2013(b) “O ex-ministro Bresser-Pereira estima que o dólar estaria no ‘lugar certo’ a R\$ 3,00”. DCI – Diário do Comércio, Indústria & Serviços, 3,4 e 5 de agosto de 2013. Disponível em <http://bit.ly/1OdmicV> (visitado em 30/10/2015).
- BRESSER-PEREIRA, L. C., DINIZ, E. “Empresariado industrial, democracia e poder político”. Novos Estudos, CEBRAP, nº 84, São Paulo, 2009.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos e THEUER, Daniela (2012) “Um Estado novo-desenvolvimentista na América Latina?” Economia e Sociedade, Campinas, v. 21, Número Especial, p. 811-829.
- Bresser-Pereira, L. C., Oreiro, J. L e Marconi, N. (2016). Macroeconomia desenvolvimentista: teoria e política econômica do novo desenvolvimentismo. Rio de Janeiro: Campus.
- BRUNO, M., DIAWARA, H., ARAÚJO, E., REIS, A. C., RUBEN, M. (2011), “Finance-Led Growth Regime no Brasil: estatuto teórico, evidências empíricas e consequências macroeconômicas”, Revista de Economia Política, vol. 31, nº 5 (125), pp. 730-750.
- CAGNIN, Rafael Fagundes; Daniela Magalhães Prates; Maria Cristina P. de Freitas; Luís Fernando Novais (2013) “A gestão macroeconômica do governo Dilma (2011 e 2012)”. São Paulo, Novos estudos CEBRAP, nº 97, Nov.
- CANO, Wilson e Silva, Ana Lucia Gonçalves da. “Política industrial do governo Lula”. Texto para Discussão. IE/UNICAMP n. 181, julho 2010.
- CARDOSO, F. H. & FALETTO, Enzo. Dependencia y desarrollo en América Latina: ensaio de interpretación sociologica.
- CDES (2005) “Agenda Nacional de Desenvolvimento”. Brasília.
- CINTRA, M. A. M. “Suave Fracasso: a política macroeconômica brasileira entre 1999 e 2005”. São Paulo: Novos Estudos – Cebrap, nº 73, 2005.
- CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. “Agenda Nacional de Desenvolvimento – AND”. Brasília, 2007.
- D’ARAUJO, 2009
- Dalla Costa, Armando e Souza-Santos, Elson Rodrigo de “Financeirização e reestruturação produtiva: evidências pós-crise financeira de 2008”. Revista Economia & Tecnologia (RET) Volume 8, Número 1, p. 35-46, Jan/Mar 2012
- DAVIS, Leila Emami “The financialization of the nonfinancial corporation in the post-1970 U.S. economy”, University of Massachusetts - Doctoral Dissertations, 2014.
- DIEESE (2014). A evolução do crédito na economia brasileira 2008-2013 Número 135 - Maio de 2014. Disponível em <http://bit.ly/1PnuJx> (visitado em 04/11/2015).
- DINIZ, Eli e BOSCHI, Renato R. (2007) A Difícil Rota do Desenvolvimento: Empresários e Agenda Pós-neoliberal. **Editora:** UFMG.
- DINIZ, Eli e BOSCHI, Renato R. Empresariado e estratégias de desenvolvimento Revista Brasileira de Ciências Sociais, Vol. 18 nº 52 junho/2003.
- DOCTOR, Mahrukh (2007) “Lula’s Development Council Neo-Corporatism and Policy Reform in Brazil”. Latin American Perspectives, Issue 157, Vol. 34 No. 6, November 2007 131-148.
- DULCI, Luiz Um salto para o futuro: como o governo Lula colocou o Brasil na rota do desenvolvimento. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013.
- ERBER, Fabio S. “As convenções de desenvolvimento no governo Lula: um ensaio de economia política”. Rev. Econ. Polit. vol.31, nº1, São Paulo, Mar. 2011
- EVANS, Peter B. Dependent development: the alliance of multinational, state, and local capital in Brazil. Princeton, New Jersey. Princeton University Press, 1979.
- EVANS, Peter. *Embedded autonomy: States and industrial transformation*. Princeton Press, 1995.
- FIESP (2011). Avaliação da Política de Desenvolvimento Produtivo – PDP. Cadernos Política Industrial, n. 1, 07 jun.

- FIESP (2015). Perda de Participação da Indústria de Transformação no PIB. DEPECON Folha de S. Paulo. “Política industrial do governo Dilma terá quatro blocos”, 12/07/2011.
- Folha de S. Paulo. “Política industrial do governo Dilma terá quatro blocos”, 12/07/2011.
- FONSECA, Pedro Cezar Dutra; Cunha, André Moreira; Bichara, Julimar da Silva O Brasil na Era Lula: retorno ao desenvolvimentismo? Nova econ. vol.23 n° 2 Belo Horizonte May/Aug. 2013
- GALA, Paulo (2008) “Política cambial: América Latina e Ásia”. In BRESSER-PEREIRA, L. C. (org.)(2008) Nação, câmbio e desenvolvimento. Rio de Janeiro: Editora FGV.
- GALVÃO, Andréia (2009)
- GIAMBIAGI, Fábio A política fiscal do governo Lula em perspectiva histórica: qual é o limite para o aumento do gasto público? planejamento e políticas públicas | ppp | n. 27 | jun./dez. 2004
- GONÇALVES, Reinaldo. Governo Lula e o nacional-desenvolvimentismo às avessas. Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política, No. 31, p. 5-30, fevereiro 2012.
- GUTTMANN, R. Uma introdução ao capitalismo dirigido pelas finanças. Novos Estudos, São Paulo, Cebrap, n. 82, nov., 2008.
- Hibbs, Douglas A. Jr. “Political Parties and Macroeconomic Policy”. The American Political Science Review, Vol. 71, No. 4 (Dec., 1977), pp. 1467-1487.
- IANNI, Octávio. O colapso do populismo no Brasil. Rio de Janeiro, Editora Civilização Brasileira, 1968
- IANONI, Marcus. “[Finanças Públicas e Grupos de Interesse Financeiro: estudo exploratório de uma hipótese política para o desequilíbrio fiscal no Brasil](#)”. Brasília: ESAF, 2008. Monografia não premiada no XIII Prêmio Tesouro Nacional – 2008. Política Fiscal e Dívida Pública. Brasília (DF).
- IANONI, Marcus. “Políticas públicas e Estado: o Plano Real”. Lua Nova, v. 78, 2009.
- IANONI, Marcus. **Ciência Política e Sistema Financeiro no Brasil: o artigo 192 da Constituição Federal**. Política & Sociedade. Florianópolis. 2010.
- IANONI, Marcus. “Autonomia do Estado e Revolução Democrática”. Teoria e Debate, São Paulo, 2012.
- IANONI, Marcus. “Autonomy of the state and development in the democratic capitalism”. Revista de Economia Política, v. 33, 2013.
- IANONI, Marcus (2014) Teoria do Estado desenvolvimentista: uma revisão da literatura. Sinais Sociais, v. 24, p. 81-105.
- International Monetary Fund (IMF) (1999) “Political instability and economic vulnerability” Disponível em bit.ly/2gvDJr3 (visitado em 5/12/2016).
- Institute of International Finance (2014). SOVEREIGN INVESTOR RELATIONS: 2014 Evaluation on Investor Relations and Dissemination Practices by Key Emerging Market Borrowing Countries.
- Instituto de Estudos do Desenvolvimento Industrial Iedi 2005 bit.ly/2ejMYvD (visitado em 19/11/2015).
- Instituto de Estudos do Desenvolvimento Industrial. Iedi 12 anos (2001) bit.ly/2eY5msl (visitado em 19/11/2015).
- JOHNSON, Chalmers A. MITI and the Japanese Miracle. Stanford: Stanford University Press, 1982.
- JOHNSON, Chalmers A. MITI and the Japanese Miracle. Stanford: Stanford University Press, 1982.
- JOHNSON, Chalmers (1999) The developmental state: odyssey of a concept. In: WOO CUMMINGS, Meredith. *The developmental state*. [S.l.]: Cornell University Press, p. 32-60.
- KERSTENETZKY, Celia Lessa (2016) “Consumo social e crescimento redistributivo: Notas para se pensar um modelo de crescimento para o Brasil”. ZXDRRevista de Economia Política, vol. 36, n° 1 (142), pp. 29-45, janeiro-março/2016
- KINGSTONE, Peter R. (1999) Crafting coalitions for reform: business strategies, political institutions and neoliberalism in Brasil. Pennsylvania State University Press, University Park.

- KREIN, José Dari, SANTOS, Anselmo Luis dos e Nunes, Bartira Tardelli. “Trabalho no Governo Lula: avanços e contradições” Fev. 2012 Texto para Discussão – Instituto de Economia da Unicamp.
- KRIPPNER, Greta R. The financialization of the American economy. *Socio-Economic Review* (2005) 3, 173-208. Disponível em <http://bit.ly/1SZ4CAw> (visitado em 18/11/2015).
- Lasswell, Harold D. (1936) *Politics. Who gets what, when, how*. New York, London, Whittlesey House, McGraw-Hill Book Co.
- LEHMBRUCH, Gerhard “Concertation and structure of corporatist networks”. In John Goldthorpe, ed., *Order and conflict in contemporary capitalism*. Oxford, Clarendon Press, 1984, pp. 60-80. Disponível em bit.ly/1r3U5Kz (visitado em 17/9/16).
- LUNDBERG, Eduardo Luis (2011) “Bancos Oficiais e Crédito Direcionado – o que diferencia o mercado de crédito brasileiro?” Banco Central do Brasil, Trabalho para Discussão 258, disponível em bit.ly/2dxUBOQ (visitado em 03/12/15).
- MARCONI, Nelson (2016) “A estratégia de Dilma foi desenvolvimentista”, Revista Época, Edição 951, 5 de setembro de 2016.
- MATTOS, F. A. e JAYME Jr., F. G. (2011) “Ganhos sociais, inflexões na política econômica e restrição externa: novidades e continuidades no Governo Lula. *Economia & Tecnologia - Ano 07, Volume Especial*.
- MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E INVESTIMENTOS ESTRATÉGICOS MENSAGEM PRESIDENCIAL PLANO PLURIANUAL 2004-2007 Brasília 2003.
- MONTERO, Alfred P.(2014) *Brazil: reversal of fortune*. Cambridge, Polity Press.
- MORAIS, Lecio e SAAD-FILHO, Alfredo. “Da economia política à política econômica: o novo-desenvolvimentismo e o governo Lula”. *Revista de Economia Política*, vol.31, nº 4, São Paulo, Oct./Dec. 2011
- Moreira, Tito B. S. e Soares, Fernando Antônio R. (2010) “A Crise Financeira Internacional e as Políticas Anticíclicas no Brasil”. Tesouro Nacional, XV Prêmio Tesouro Nacional. Monografia aprovada em 1º lugar
- NASSIF, André. Há evidências de desindustrialização no Brasil? *Revista de Economia Política*, vol.28, nº 1, São Paulo, Jan./Mar., 2008.
- NAYYAR, Deepak Rethinking macroeconomic policies for development *Rev. Econ. Polit.* vol.31 no.3 São Paulo Sept. 2011
- OREIRO, José Luís (2016) *Macroeconomia do desenvolvimento: uma perspectiva keynesiana*
- OREIRO, José Luís e Dezordi, Lucas L. “Uma Avaliação da Política Macroeconômica do Governo Lula I” *Economia & Tecnologia - Ano 02, Vol. 07 – Out./Dez. de 2006*.
- ORHANGAZI, Özgür (2007) “Financialization and Capital Accumulation in the Non-Financial Corporate Sector: A Theoretical and Empirical Investigation of the U.S. Economy: 1973-2003” University of Massachusetts Amherst, Political Economy Research Institute, WORKINGPAPER SERIES Number 149.
- PALOCCI, A. *Sobre formigas e cigarras*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2007.
- PAULA, L. F. R.. *Tamanho, Dimensão e Concentração do Sistema Bancário no Contexto de Alta e Baixa Inflação No Brasil*. Nova Economia (UFMG), Belo Horizonte, v. 8, n.1, p. 87-116, 1998.
- PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. *Discurso do Presidente da República no Lançamento da Política de Desenvolvimento Produtivo*, Secretaria de Imprensa, Brasília, 2008.
- Programa de Governo 2002 Coligação Lula Presidente – Um Brasil para Todos. *Resoluções de Encontros e Congressos & Programas de Governo - Partido dos Trabalhadores/ Fundação Perseu Abramo*.
- PRZEWORSKI, A. *Capitalism and Social Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

- PRZEWORSKI, ADAM and WALLERSTEIN, MICHAEL (1982) The Structure of Class Conflict in Democratic Capitalist Societies. *The American Political Science Review* Vol. 76, No. 2 (Jun., 1982), pp. 215-238
- RIBEIRO, Daniela Mesquita de Franco (2015) "Interações estratégicas para o desenvolvimento e vantagens institucionais: o caso do CDES". Tese de doutorado, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.
- ROMA, C. R., IANONI, M. Lições da Votação da CPMF no Senado. *Jornal Valor Econômico*. São Paulo, 2007.
- ROSSI, Pedro (2015). "Política cambial no Brasil: um esquema analítico". *Revista de Economia Política*, vol. 35, nº 4 (141), pp. 708-727, outubro-dezembro.
- SALERNO, Mario Sergio e DAHER, Talita. Política industrial, tecnológica e de comércio exterior do Governo Federal (PITCE): Balanço e Perspectivas. Brasília, 23 de setembro de 2006.
- SALLUM JR, Brasílio O Brasil sob Cardoso neoliberalismo e desenvolvimentismo 3-47, out. 1999 (editado em fev. 2000). *D Tempo Social; Rev. Sociol. USP, S. Paulo*, 11(2): 23-47, out. 1999 (editado em fev. 2000).
- Santos, José Alcides Figueiredo. "Mudanças na estrutura de posições e segmentos de classe no Brasil Dados vol.44 no.1 Rio de Janeiro 2001
- SCHIER, Steven (2000) *By Invitation Only. The rise of exclusive politics in the United States*, Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- SCHMITTER, Philippe C. (1974) "Still a century of corporatism?", *Review of Politics* 36(1): 85-131.
- SCHMITTER, Philippe C. e GROTE, Jürgen R. (1997) "The Corporatist Sisyphus: Past, Present and Future", *EUI Working Paper SPS*, 97 (4).
- SCHNEIDER, Ben Ross and WOLFSON, Leandro. La organización de los intereses económicos y las coaliciones políticas en el proceso de las reformas de mercado en América Latina. *Desarrollo Económico*, Vol. 45, No. 179 (Oct. - Dec., 2005), pp. 349-372
- SECCO, Lincoln (2011). *História do PT*. Cotia: Ateliê, 2011.
- SERFATI, Claude (2011) "Transnational corporations as financial group" *Work Organisation, Labour & Globalisation* Vol. 5, No. 1 (Summer 2011), pp. 10-38.
- SICSÚ, João, PAULA, Luiz Fernando Rodrigues e MICHEL, Renaut. Por que novodesenvolvimentismo? *Revista de Economia Política*, vol. 27, nº 4 (108), pp. 507-524 outubro-dezembro/2007.
- SINGER, A. (2012) *Os sentidos do lulismo: reforma gradual e pacto conservador*. São Paulo: Cia. das Letras.
- SKOCPOL, Theda (1985) "Bringing the State Back In: Strategies for Analysis in Current Research". In Evans, Peter B., Rueschemeyer, Dietrich & Skocpol, Theda. *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press.
- STERNE, Gabriel. (2002), "Inflation Targets in a Global Context", in N. Loayza and R. Soto (eds.), *Inflation Targeting: Design, Performance, Challenges*, Central Bank of Chile: Chile. Disponível em <http://bit.ly/1Oenzk3> (visitado em 30/10/2015).
- Stiglitz, Joseph E., Ocampo, José Antonio, Spiegel, Shari, Ffrench-Davis, Ricardo and Nayyar, Deepak (2006) *Stability with Growth Macroeconomics, Liberalization and Development*. Oxford: Oxford University Press.
- Swenson, Peter A., 2002: *Capitalists against Markets: The Making of Labor Markets and Welfare States in the United States and Sweden*. Oxford: Oxford University Press.
- Teixeira, Rodrigo Alves e Pinto, Eduardo Costa "A economia política dos governos FHC, Lula e Dilma: dominância financeira, bloco no poder e desenvolvimento econômico". *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 21, Número Especial, p. 909-941, dez. 2012.
- TESTA, Darlene e CAMPOS, Anderson (org.) *Jornada pelo desenvolvimento com distribuição de renda e valorização do trabalho*. São Paulo: Central Única dos Trabalhadores, 2010.

Tribunal de Contas da União Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República Exercício de 2009 Ministro Raimundo Carreiro, Relator Brasília, 2010.

van der Zwan, N., 2014. Making sense of financialization. *Socio-Economic Review* 12, 99–129

WEFFORT, F. O populismo na política brasileira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1980.

WILLIAMSON, Peter J. (1989) *Corporatism in Perspective: An introductory guide to corporatist theory*. London: Sage Publications.

WILLIAMSON, John (2004) “The Washington Consensus as Policy Prescription for Development” Institute for International Economics. Disponível em bit.ly/2bYUePe, visitado em 7/9/16.