

## ENTRE A ORTODOXIA E A HETERODOXIA: DISPUTA SIMBÓLICA NOS GOVERNOS PETISTAS (LULA E DILMA) PARA A IMPOSIÇÃO DA DOXA ECONÔMICA

Between orthodoxy and heterodoxy: symbolic dispute in PT's governments (Lula and Dilma) for the imposing of economic *doxa*<sup>1</sup>

Maria Chaves Jardim<sup>2</sup>

Paulo José de Carvalho Moura<sup>3</sup>

### Resumo:

Trata-se de um artigo que estuda as tomadas de posição de ministros ligados à área econômica dos governos Lula da Silva e Dilma Rousseff (2003-2016), em contexto de disputas para a imposição da *doxa* econômica. Para dar conta dessa tarefa, mapeamos os principais discursos proferidos na grande imprensa por agentes dos postos de comando do ministério da Fazenda, do Planejamento, da Casa Civil e do Banco Central. Realizamos o tratamento deste material por meio da sociologia praxiológica de Pierre Bourdieu e sua proposta de construção de um conhecimento relacional. Ao final, os resultados apontam um hibridismo na orientação econômica dos governos Lula e Dilma, que implantaram tanto uma política econômica ortodoxa, quanto heterodoxa. Demonstramos, por meio das tomadas de posição dos ministros que esse hibridismo pode ser explicado pela oscilação do pêndulo na disputa para imposição da *doxa* econômica, que ora pendeu para a política de ajuste fiscal e ora para a política expansionista.

**Palavras-chave:** Governos Petistas; Lula da Silva; Dilma Rousseff; Ministros; Ortodoxia e Heterodoxia.

### Abstract:

This article studies the positions taken by ministers linked to the economic area of the Lula da Silva and Dilma Rousseff's administrations (2003-2016), in the context of disputes over the imposition of economic *doxa*. To tackle this task, we mapped the main speeches delivered in mainstream press by agents from the command posts of the Ministry of Finance, Planning, the Civil House and the Central Bank. We carried out the treatment of this material through Pierre Bourdieu's praxiological sociology and his proposal for the construction of relational knowledge. In synthesis, the results point to a hybridism in the economic orientation of the Lula and Rousseff's administrations, which implemented both orthodox and heterodox

---

<sup>1</sup> Esse artigo foi escrito a partir de pesquisas financiadas pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (Fapesp), Processo nº: 2019/24480-8 e 2014/11804-6. Agradecemos o apoio e suporte indispensável as nossas atividades científicas.

<sup>2</sup> Professora Livre Docente em Sociologia Econômica do Departamento de Ciências Sociais da UNESP de Araraquara e do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da FCLAr. Líder do NESPOM. E-mail: [maria.jardim@unesp.br](mailto:maria.jardim@unesp.br)

<sup>3</sup> Mestrando no Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da UNESP de Araraquara. Pesquisador do Núcleo de Estudos e Pesquisa sobre Emoções, Sociedade, Poder, Organização e Mercado (NESPOM). E-mail: [paulo.moura@unesp.br](mailto:paulo.moura@unesp.br)

economic policies. We demonstrate, through the positions taken by the ministers, that this hybridism can be explained by the pendulum swing in the dispute for the imposition of the economic *doxa*, which shifted from fiscal adjustment policy to expansionist policy.

**Keywords:** PT Governments; Lula da Silva; Dilma Rousseff; Ministers; Orthodoxy and Heterodoxy.

## I. Introdução

Os governos petistas Lula e Dilma são considerados na literatura como pontos de inflexão no que se refere à orientação econômica, em alguns momentos híbrida e, em outros, ortodoxa. Por conta da complexidade do período, esses governos foram classificados de diferentes formas pela literatura, de neoliberal (BOITO JUNIOR, 2003; ANTUNES, 2004), neodesenvolvimentista (BRESSER-PEREIRA, 2007) ou novo desenvolvimentista (BOSCHI E GAITÁN, 2008; JARDIM, 2007) a populista (MARQUES E MENDES, 2006). Nosso argumento é que o hibridismo na orientação econômica dos governos foi resultado de uma disputa pela imposição da *doxa* econômica, em que os principais agentes do período estiveram envolvidos.

Portanto, o objetivo do artigo é entender, relacionalmente, as tomadas de posição dos principais agentes envolvidos com a política econômica dos governos Lula e Dilma, considerando que essas tomadas de posição fazem parte de uma disputa pela imposição da *doxa* econômica do período. Para tanto, inicialmente identificamos os principais agentes envolvidos nessa disputa, por meio dos discursos proferidos e dos cargos ocupados, tendo como recorte empírico o ministério da Fazenda, do Planejamento, da Casa Civil e do Banco Central.

Nossa pesquisa se enquadra em uma tradição de estudos que buscam relacionar tomadas de posições políticas e econômicas. Nesse debate, são centrais os achados de Loureiro (1997), Sochazcewski (2002) e Lebaron (2012).

Em seminal tese sobre a relação entre economia e política, Loureiro (1997) mostra as clivagens que passam a existir no campo dos economistas nos anos 1980 e 1990 no Brasil, destacando as seguintes correntes teóricas/ideológicas: visão monetarista ortodoxa (EPGE/FGV), corrente inercialista (PUC-RJ) e corrente pós-keynesiana (UFRJ e Unicamp). As duas

primeiras orientações seriam mais privatistas e próximas dos bancos; a última abarcaria o desenvolvimentismo e suas clivagens. Tomamos a classificação de Loureiro (1997) para nos ajudar a entender o perfil social dos ministros analisados na disputa pela imposição da *doxa* econômica nos anos Lula e Dilma.

Em diálogo com Loureiro (1997), Sochazcewski (2002) defende que o campo dos economistas no Brasil possui duas grandes correntes ideológicas compostas por economistas que “[...] defendem, em variados graus e velocidades, a liberalização da economia como única política fundamental de crescimento [...]”, o que se convencionou chamar de monetaristas (SOCHAZCEWSKI, 2002, p. 36). Por sua vez, os monetaristas se dividem entre os que repudiam toda e qualquer intervenção estatal e aqueles que admitem a intervenção do Estado, mas com redução ao mínimo. Do outro lado, por sua vez, estão os economistas “[...] que defendem – em variadas combinações entre mercado e políticas – a participação estatal para dar suporte e sustentabilidade ao crescimento”, os quais serão chamados aqui de heterodoxos ou desenvolvimentistas (SOCHAZCEWSKI, 2002, p. 36). Entre os heterodoxos, as distinções devem-se sobretudo às diferentes visões sobre os momentos que o Estado deve intervir e sobre a necessidade da construção de um “projeto nacional” (SOCHAZCEWSKI, 2002). Dentre os desenvolvimentistas, temos, ainda, aqueles que defendem o desenvolvimentismo do setor privado, que seria uma forma de uso do Estado para fortalecer apenas o mercado. Essas classificações nos ajudam a entender os anos Lula e Dilma.

No que se refere à contribuição de Lebaron (2012), em estudo sobre presidentes de Banco Centrais, o autor afirma que a partir de 1980 o paradigma neoliberal encontrou eco nas escolas de economia dos Estados Unidos e tem formado os diretores e os presidentes dos Bancos Centrais ao redor do mundo. Para Lebaron e Dogan (2016), analisar as tomadas de posição de agentes políticos e econômicos, em especial lideranças, é um procedimento de grande relevância para a análise científica e nos ajuda a entender conjunturas políticas e econômicas, priorizando as ideias dos agentes tomadores de decisão, portanto, para além de análises puramente

institucionais. Para complementar, citamos Dezalay e Garth (2000), que afirmam que o estudo das elites econômicas nos ajuda a entender o Estado, pois para os autores, as transformações no modo de condução da política econômica e, de forma mais ampla, do próprio Estado, são decorrentes das mudanças nas preferências das elites dirigentes.

Soma-se a esse quadro teórico acima, a sociologia relacional de Bourdieu, sobretudo a ideia de *doxa*, entendida por Bourdieu (1996) como uma crença oficial, uma “fé prática”, que leva à aceitação do mundo social como verdade absoluta. Para Bourdieu, a disputa pela imposição da *doxa* é a grande motivação de luta em todo campo social. Defendemos que no espaço social da política econômica, a maior disputa é pela imposição da *doxa* econômica e utilizamos o espaço empírico dos anos Lula e Dilma para a demonstração desse argumento.

No que se refere à metodologia, nosso protocolo de pesquisa foi: revisão bibliográfica sobre os períodos estudados, identificação dos principais agentes do período ligados à área econômica, mapeamento de seus principais discursos na grande mídia e pesquisa da biografia desses agentes no Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC) da Fundação Getúlio Vargas (FGV).

Além dessa introdução e da conclusão, o artigo está dividido da seguinte forma: nas próximas duas primeiras seções apresentamos uma síntese dos governos petistas estudados e na terceira seção analisamos em detalhes as tomadas de posições dos ministros da área econômica, indicando as disputas simbólicas em torno da política econômica ao longo do período.

## **2. Governo Lula: do ajuste fiscal às políticas anticíclicas**

Segundo Jardim e Rosa (2021), o Governo Lula tem sido um dos períodos mais estudados no Brasil contemporâneo. Para fins didáticos, podemos dividir as análises do Governo Lula em dois blocos: no primeiro, o grupo de pesquisadores e análises que possuem como consenso que o governo deu sequência aos pressupostos neoliberais do Governo de Fernando Henrique Cardoso; no segundo bloco, temos um conjunto de análise que considera os projetos de inclusão social do governo, o forte papel do Estado

na condução da economia, além da oscilação na política econômica, ora mais monetarista, ora mais heterodoxa.

Para o primeiro bloco, damos destaque para os autores que defendem que no Governo Lula o Estado esteve submisso às finanças e que este governo deu continuidade à política econômica aplicada nos anos de Fernando Henrique Cardoso. Ainda neste bloco, temos um conjunto de análises que aponta que o Governo Lula criou empregos temporários e flexíveis; que não houve de fato um rompimento com a crença neoliberal, do período anterior. Nessa linha, Sallum e Goulart (2016) afirmam que o neoliberalismo se manteve e que este governo apenas buscou compatibilizar a herança do período Cardoso com o conteúdo programático do Partido dos Trabalhadores (PT). O mesmo argumento é compartilhado por Boito Junior (2003), Antunes (2004), Pinassi (2012) e Braga (2012).

Se considerarmos que o receituário neoliberal apregoa o enxugamento das contas públicas por meio da privatização das empresas estatais e dos serviços públicos, além de corte nos gastos sociais; e se consideramos que o Governo Lula deu papel central às empresas e aos serviços públicos, assim como aumentou os gastos com programas sociais, esse primeiro bloco de análise comete um equívoco: confunde a consolidação do mercado financeiro, orquestrada e comandada pelo Estado, com sua sobreposição ao Estado. É o que abordaremos na revisão bibliográfica a seguir.

No segundo bloco de análise o destaque é para Boschi e Gaitán (2008), autores que afirmam que no Governo Lula houve um novo tipo de intervencionismo estatal, o qual ganhou especificidades em relação ao do passado, pois teríamos uma orientação econômica híbrida, mais do que o retorno do Estado produtivo. Os autores falam em “novo desenvolvimentismo”, pois o Estado passou a ser o regulador do social e da economia. Para eles, “novo desenvolvimentismo” seria um modelo ainda em formação que postularia a construção de um espaço de coordenação entre as esferas públicas e privadas, com o objetivo de aumentar a renda nacional e os parâmetros de bem-estar social. Nessa crença estatal, o funcionamento dos mercados seria submetido à lógica política.

De sua parte, Bresser-Pereira (2007) afirma que o “neodesenvolvimentismo” presente no Governo Lula diferiu do “nacional-desenvolvimentismo” que vigorou na década de 1970 e do neoliberalismo vigente no Governo Cardoso. Acrescenta, ainda, que a crença neoliberal ficou nos anos Cardoso, pois os anos Lula colocaram em destaque o controle do mercado.

O modelo de desenvolvimento implantado durante os dois Governos Lula foi definido por Grün (2005) como resultado de uma “convergência de elites”, oriundas de distintos espaços sociais, sejam das finanças mais tradicionais, como os gestores de *private equities* e gestores de *hedge funds*, sejam empresários do setor de produção, membros do movimento sindical e das Organizações Não-Governamentais (ONGs). Jardim e Silva (2015) apontam que o Governo Lula passou a se apoiar nas poupanças dos fundos de pensão para o investimento nos projetos de infraestrutura do país, sobretudo no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), inclusive para a aquisição de ações de empresas, estratégia heterodoxa que gerou emprego e renda.

Mundo Neto (2012) afirma que no Governo Lula o Estado atuou de forma direta no mercado de capitais e comprou recursos de terceiros. Tal fenômeno teria acontecido através da BNDES Participações S.A. (BNDESPar), que é uma *holding* estatal gestora de capital de risco, subsidiada pelo Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDES). Nos anos 2000, durante o Governo Lula, sob a presidência de Guido Mantega, houve uma mudança no modelo de atuação da BNDESPar, que foi redirecionada para participação no mercado financeiro.

A literatura oscila entre uma leitura neoliberal e híbrida dos governos petistas. Mas existe um certo consenso entre os autores de que as linhas mestras da política macroeconômica do Governo Cardoso, ou seja, o sistema de metas de inflação, *superávits* primários e câmbio flutuante, foram mantidas pelo primeiro Governo Lula (SALLUM e GOULART, 2016; BOITO, 2003; ANTUNES, 2004; BOSCHI e GAITÁN, 2008; BRESSER-PEREIRA, 2007; PINASSI, 2012; JARDIM, 2007; GRÜN; 2005).

Destaca-se do primeiro Governo Lula a realização de um programa de ajuste fiscal implementado entre 2003-2005, sob as lideranças de Antonio Palocci e do economista Henrique Meirelles do Banco Central do Brasil. Na ocasião, Palocci popularizou o jargão que relacionava a disciplina fiscal a um “compromisso de ouro”, com o objetivo de “conquistar a confiança de agentes econômicos” e reduzindo a taxa de câmbio e do prêmio de risco do Brasil.

É possível, todavia, identificar no segundo mandato de Lula certa flexibilização na gestão da política econômica até então vigente. Grün (2018) afirma que após o escândalo do mensalão, o Governo Lula deu uma guinada desenvolvimentista na política macroeconômica. Jardim (2007) acrescenta que essa guinada aconteceria após a troca de Palocci por Mantega, no Ministério da Fazenda e de José Dirceu por Dilma, na Casa Civil.

Ainda segundo Jardim e Silva (2015), a política fiscal adotada pelo Governo Lula a partir de 2008, sob a gestão de Mantega, teve como fio condutor o mercado interno, com forte estímulo ao consumo das famílias, o que foi possível com a política de microcrédito (conhecida como “bancarização dos pobres”), aumento do salário-mínimo e a ampliação dos beneficiários do Bolsa Família. Portanto, houve o aumento dos gastos com proteção social, que produziu certo “crescimento através da distribuição” e que permitiu a monetarização de áreas pobres e a melhora de regiões atrasadas (SALLUM e GOULART, 2016).

Além disso, o Governo Lula trouxe proteção às empresas de capital nacional, especialmente via BNDES e melhor distribuição de renda e proteção aos trabalhadores mais pobres, por meio de estratégias de ampliação do acesso à educação superior, graças a programas como o Programa Universidade para Todos (PROUNI), o Programa de Financiamento Estudantil (FIES), o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni) e a política de cotas para pessoas negras, pobres e indígenas.

No seu conjunto, as estratégias heterodoxas do segundo Governo Lula agradaram o mercado, já que o governo manteve a estabilidade da economia, tal qual prometido na *Carta ao Povo Brasileiro*. Essas medidas teriam distanciado o Governo Lula do modelo econômico neoliberal aproximando-o

de um Estado regulador, ainda que com forte presença das finanças (JARDIM, 2007).

Durante a crise de 2008, tentando proteger o Brasil dos impactos externos, o Governo Lula aumentou os incentivos de duas maneiras: desoneração de impostos e concessão de financiamento subsidiado às empresas, assim, o governo adotou a chamada política expansionista para estimular a economia e o consumo dos brasileiros.

Especialmente durante o segundo mandato, Lula defendeu a atuação do Estado como articulador e indutor de políticas públicas. Por ocasião da crise de 2008, Lula declarou: “Costuma-se dizer que o Estado só atrapalha e, quando aconteceu a crise [de 2008], aqueles que pareciam deuses da economia procuram o Estado, que não sabia nada, para salvá-los” (O GLOBO, 26.3.2009).

A partir do que foi escrito, podemos inferir que no período Lula, as relações íntimas entre Estado e Mercado foram uma constante, relações estas que propiciaram a entrada no mercado de classes historicamente afastadas do consumo. No conjunto, essas medidas distanciaram o Governo Lula do modelo econômico dito neoliberal.

### **3. Governo Dilma: da ousadia heterodoxa ao “dever de casa” monetarista**

Com a vitória de Dilma Rousseff para a presidência da República nas eleições de 2010, ocorreu um processo de continuidade da orientação econômica do segundo Governo Lula, dando prioridades à ampliação do investimento em obras de infraestrutura, energia, saúde, habitação, capacitação técnico profissionalizante. Contudo, assim como Lula em 2003, Dilma iniciou seu primeiro mandato adotando uma linha mais ortodoxa para a economia.

Concretamente, em fevereiro de 2011, o governo federal anunciou a execução de uma política de ajuste fiscal com o corte de 50 bilhões de reais no orçamento, confirmando que faria o “dever de casa” no controle da inflação e das contas públicas. Enquanto isso, o Banco Central realizou um “aperto” na política monetária ao elevar a taxa de juros de 10,75% para 11,25% ao ano em sua primeira reunião.



De outro lado, o governo teve como marca a tentativa de moralização não apenas das finanças, mas também da política. No que se refere à moralização das finanças, Dilma inaugurou seu mandato nomeando um funcionário de carreira para a presidência do Banco Central, Alexandre Tombini, ao invés de um agente com trajetória no mercado financeiro, como Lula, que recrutou Meireles. No que se refere à moralização da política, Dilma compôs um ministério com “técnicos” e não com atores “políticos”.

Do lado das finanças, durante o primeiro Governo Dilma, houve três grandes disputas em torno das ações econômicas. Essas disputas foram denominadas na grande mídia como as “Três Guerras de Dilma” (SAFATLE et al., 2016): a primeira teria sido o enfrentamento com os bancos para a redução das taxas de juros em 2012; a segunda, o desconto nas tarifas de energia elétrica; e a terceira girou em torno da Taxa Interna de Retorno (TIR), que limitava a margem de lucro das empresas em quase todos os processos de concessão ou Parcerias Público-Privadas (PPPs) dos demais setores de infraestrutura e de serviços públicos.

O “ponta pé” inicial dessa disputa se deu com a declaração do presidente do Banco Central, Alexandre Tombini, em fevereiro de 2012, durante audiência pública na Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) do Senado Federal, de que a redução do *spread* bancário<sup>4</sup> era uma “prioridade do governo” e uma “determinação” da presidenta Dilma Rousseff (MARTELLO, 28.02.2012). O episódio submeteu o presidente da Federação Brasileira de Bancos (Febraban), Murilo Portugal, à necessidade de viajar para Brasília para reunião com autoridades do Ministério da Fazenda, com uma lista de 20 reivindicações para os bancos reduzirem os *spreads* e os impostos. Na ocasião, o presidente da entidade protestou contra as críticas ao *spread* bancário declarando que a maior parte deste não era composto pelo “lucro das instituições financeiras, mas sim representava os custos” da inadimplência, administrativos e impostos (AGÊNCIA BRASIL, 10.04.2012).

Após a reunião realizada, o ministro da Fazenda, Guido Mantega dirigiu-se aos veículos da grande mídia para criticar a Febraban, declarando

---

<sup>4</sup> *Spread* é a taxa resultante da captação do dinheiro pelos bancos no mercado e os juros cobrados pelos bancos nos empréstimos aos clientes.

que as instituições financeiras cobram cada vez “mais segurança e mais medidas” (como desonerações fiscais), além de buscarem “jogar a conta nas costas do governo”. Em seguida, o ministro protestou contra a usura “espúria” ao apontar que os bancos “ficaram entre os mais lucrativos do mundo” em 2011: “(...) os bancos podem ter lucros, mas a partir de crédito, a partir de atividade econômica de empréstimo e sem afligir o consumidor” (O TEMPO, 12.04.12). Ao final, o ministro aplicou uma lição de moral ao afirmar que os bancos deveriam apresentar soluções, como o aumento de crédito, ao invés de realizar cobranças frente às medidas do Governo.

O momento mais acirrado e significativo dessa disputa ocorreu durante o pronunciamento em comemoração ao Dia do Trabalho em cadeia nacional de rádio e televisão, no qual a presidenta Dilma declarou em “tom incisivo” que o governo tinha uma “posição firme” para a redução dos juros e dos *spreads* bancários e denunciou, classificando como “inadmissível”, que o Brasil com “um dos sistemas financeiros mais sólidos e lucrativos, continue com um dos juros mais altos do mundo” (G1, 30.04.2012). Para a presidenta, a economia brasileira só alcançaria condições plenas de competitividade quando “nossas taxas de juros, seja para o produtor seja para o consumidor, se igualarem às taxas praticadas no mercado internacional” (G1, 30.04.2012). Para Dilma, o setor financeiro operava em uma “lógica perversa” aos brasileiros.

Nesse interim, a “queda de braço” de Dilma seria realizada via instrumentalização dos bancos públicos (Caixa e Banco do Brasil), com o objetivo de forçar a redução das taxas de *spreads*. Além disso, em cooperação com o governo, o Banco Central (BC) iniciou uma redução sistemática da taxa básica de juros, denominada SELIC<sup>5</sup>: em janeiro de 2012, a taxa se encontrava em 10,50% e foi reduzida gradualmente até 7,5% em outubro do mesmo ano.

A partir do ano de 2012, diversos agentes do ministério da Fazenda, como Márcio Holland, secretário de Política Econômica e, em seguida, o Ministro da Fazenda, Guido Mantega, apontariam que esse conjunto de medidas indicava que o país praticava uma reestruturação dos instrumentos

---

<sup>5</sup> Sigla para Sistema Especial de Liquidação e de Custódia.

de condução da economia, a qual seria denominada “Nova Matriz Econômica”<sup>6</sup>. A nova plataforma econômica estava organizada em três eixos: redução da taxa de juros e dos *spreads* bancários, expansão fiscal (estímulos com expansão de crédito a juros subsidiados, desonerações fiscais e tributárias da folha de pagamento) e desvalorização cambial controlada (BRASIL, 2012). A nova plataforma evidenciava a crença no papel indispensável do Estado no planejamento do desenvolvimento (industrial, da competitividade, da produtividade) com vistas ao crescimento econômico.

Para Singer (2015), Dilma “cutucou muitas onças com varas curtas” ao realizar uma ofensiva na “batalha do *spread*” contra os bancos; ao realizar um “ensaio desenvolvimentista” com a implementação da chamada “Nova Matriz Econômica”, a política econômica posta em prática durante o primeiro mandato de Dilma, conforme batizada pelo então ministro Guido Mantega.

Silva (2017) aponta que essas estratégias implementadas foram tentativas do Governo Dilma de “ressignificar e contornar as convenções de equivalência dos dogmas macroeconômicos, monetários e financeiros, de maneira a permitir a capacidade de operar os dispositivos morais de seu modelo de desenvolvimento” (SILVA, 2017, p. 30).

O foco das ações governamentais se concentrou no investimento da economia produtiva (representado pela estratégia de formação de empresas campeãs nacionais), geração de emprego e renda via PAC e Programa de Investimento em Logística (PIL), políticas de transferência de renda (política de valorização do salário-mínimo, plano Brasil Sem Miséria, Bolsa Família), a expansão do Minha Casa Minha Vida (MCMV) e a criação do programa Minha Casa Melhor. No conjunto das estratégias para a inclusão social, destaque para aprovação de direitos trabalhistas aos trabalhadores domésticos no Brasil, através da Proposta de Emenda Constitucional nº 66 (popularmente conhecida como PEC das Domésticas).

Entretanto, conforme evidencia Grün (2018), a ocorrência de diversos eventos, tais como, a retomada do aumento da taxa de juros em meados de

---

<sup>6</sup> Em dezembro de 2012, o ministro da Fazenda, Guido Mantega, escreveu no jornal Valor Econômico um artigo intitulado “O primeiro ano da nova matriz econômica”, onde menciona “um momento de mudança estrutural” (MANTEGA, 19.12.2012).

2013, a operação Lava Jato, o aumento dos preços dos alimentos, simbolizados no aumento do tomate e os movimentos de junho de 2013, dentre outros, culminariam na erosão desse modelo e, por conseguinte, da legitimidade de Dilma no seu segundo mandato 2015-2016; sendo o momento da retomada da política de alta dos juros, o ponto de inflexão central que viria a definir a disputa em torno do fazer econômico nos próximos anos e colocar em contraposição duas perspectivas: o mercado (uma entidade coletiva sagrada), o “bom senso” da elite brasileira e, de outro lado, a presidenta Dilma, uma simples mulher. Em termos simbólicos, era o império da “lógica racional” contra a “vontade individual” (GRÜN, 2018).

Nesse contexto, a narrativa dominante encontrou pretexto necessário para amplificar o discurso pela elevação da taxa *Selic*, a partir de maio de 2013. O elemento pendular para sustentar a tese da dita “gravidade” da situação econômica foi a elevação de preços do tomate naquele momento (que havia tido uma alta de 122,13% nos últimos 12 meses). O fenômeno teria acendido a “luz vermelha da estabilidade econômica”, alertando políticos e empresários para o agravamento da situação, principalmente, a partir da expectativa de inflação projetada acima do teto da meta para o ano de 2014 pelo mercado. A gramática enunciada pelos meios de comunicação foi objetiva em assinalar o caos econômico, ajudando na construção de justificativas para o retorno à ortodoxia econômica: “Dilma pisou no tomate”, “O governo pisou no tomate”, “O tomate ameaça a reeleição de Dilma” (IG, 18.04.2013).

Moura (2021) destaca que a caracterização da condução econômica como uma “pisada no tomate” passou a ser uma espécie de “munição” nas mãos da oposição e de boa parte do mercado financeiro para atestar que a presidenta Dilma “não teria o controle necessário sobre a inflação” e que o resultado seria a falta do alimento na mesa da população. É nesse contexto que teria se instaurado o fortalecimento daquela que chamamos de “crítica ortodoxa *mainstream*”, após sua legitimidade ter sido minada pela crise de *subprimes* em 2008 e, subsequentemente, com a crise da dívida na Zona do Euro com a aplicação de políticas de austeridade a partir de 2011.

Neste sentido, a “pisada no tomate” de Dilma — a representação do suposto retorno do “dragão da inflação” e da incapacidade política em

controlar esse monstro — seria justificada via incorporação da crítica, sendo essa produzida pelos economistas *mainstream* e reproduzida por diversos atores políticos da oposição, atores econômicos e midiáticos — no centro decisório da política econômica do governo ainda no ano de 2013 (MOURA, 2021).

Em seguida ao episódio, em abril de 2013, o governo abdicaria da política de redução de juros iniciada em 2011 e o Banco Central do Brasil (BCB) elevaria a taxa *Selic* de 7,25% para 7,50% em uma trajetória que seria ascendente até o fim de seu mandato, que encerraria em 11,65%, com vistas a combater a alta inflacionária.

O ponto de virada é realizado com a nova composição do Ministério da Fazenda, sob o comando de Joaquim Levy, após a reeleição nas eleições presidenciais em 2014. Durante o primeiro Governo Lula, Levy chefiou a secretaria do Tesouro de 2003 a 2006 e foi opositor de Mantega por ser um “ardoroso defensor da frugalidade e da disciplina fiscal” (CUCOLO et al., 27.11.2014). Esse momento o teria rendido a alcunha de “mãos de tesoura”, em virtude de sua rigorosa política de conter os gastos públicos.

A escolha de Levy não teria sido a primeira opção de Dilma. Primeiro, Lula teria tentado indicar o nome de Henrique Meirelles, ex-presidente do Banco Central de 2003 a 2010. Entretanto, Dilma supostamente teria rejeitado a sugestão. O escolhido de Dilma para o Ministério era o presidente do Bradesco Luiz Carlos Trabuco Cappi, entretanto, este recusou o convite, indicando o nome de Joaquim Levy.

Tanto do lado da oposição e de alguns economistas ortodoxos, quanto da base aliada do Partido dos Trabalhadores e os movimentos sociais, Levy foi interpretado como “um estranho no ninho”. Contudo, para os primeiros a escolha era “acertada”; para os segundos era reconhecida como uma “traição” aos compromissos de campanha e a sua base social de apoio.

Para os setores das finanças, a recepção da indicação de Levy, tida como uma “grata surpresa”, pode ser ilustrada por uma afirmação realizada por um diretor de instituição financeira (de nome não divulgado) ao Jornal Valor Econômico: “Se soubesse que a Dilma escolheria o Levy para a Fazenda, teria votado nela e não no Aécio [Neves]” (ADACHI et al., 24.11.2014). Como

repercutido na grande mídia, Levy era o “homem que encanta o mercado”. Para o campo econômico mais tradicional, sua indicação para ministro da Fazenda significava “a volta do bom humor” com a economia.

Considerando essa conjuntura dos anos Lula e Dilma, no próximo item buscaremos objetivar a disputa discursiva pela imposição da *doxa* econômica do período e as tomadas de posição dos ministros estudados.

#### **4. Ministérios como espaço de lutas: disputa de ideias, disputa pela imposição da *doxa* econômica**

Para dar conta de nosso objetivo principal, mapear as tomadas de posição dos ministros no que se refere à política econômica, realizamos um mapeamento na grande imprensa sobre os principais discursos proferidos pelos ministérios ligados à área econômica do governo. No material ganhou destaque os discursos de Antonio Palocci, Guido Mantega, Dilma Rousseff, Alexandre Tombini, Joaquim Levy, Paulo Bernardo, Jacques Wagner e Nelson Barbosa. No momento em que apresentarmos a primeira tomada de posição de cada um desses ministros, iremos oferecer uma nota de rodapé com uma minibiografia. O objetivo é enraizar, mesmo que minimamente, o agente no mundo social.

No que se refere ao conteúdo discursivo mapeado na grande imprensa, o pêndulo oscilou entre duas direções: de um lado, os arautos da crença da “austeridade fiscal e monetária como compromisso de ouro”, e de outro, a militância em torno do “gasto como sinônimo de vida”. Entre essas duas posições opostas, encontramos posições mais moderadas, que aparecerão no conjunto dos discursos.

Sobre os ministérios em evidência, a análise da movimentação dos ministros aponta que as disputas pelo poder de nomear as decisões econômicas do período, foram estabelecidas principalmente em quatro ministérios: Planejamento, Casa Civil, Fazenda e Banco Central.

##### **4.1. Primeiro e segundo governo Lula**

No **primeiro Governo Lula**, a queda de braço na disputa para estabelecer a *doxa* econômica, teve uma forte polarização protagonizada por

Mantega (desenvolvimentista) e Dilma (desenvolvimentista) *versus* Palocci (monetarista), Paulo Bernardo (monetarista) e Henrique Meireles (monetarista), sendo que os argumentos de Palocci deram o tom desse período.

Nesse sentido, já em seu discurso de posse, Palocci<sup>7</sup> declarou que a meta era “o ajuste definitivo das contas públicas de modo a garantir à sociedade a confiança necessária na capacidade do governo em arcar com seus compromissos previamente assumidos” (PALOCCI, 2003), tendo os “pilares da responsabilidade e da estabilidade como base essencial de sustentação”. Segundo o ministro, conforme assumido na *Carta ao Povo Brasileiro* pelo presidente Lula, o governo iria “preservar a responsabilidade fiscal, o controle da inflação e o câmbio livre” (PALOCCI, 2003). A intenção não era “reinventar princípios básicos de política econômica”, mas, sim, “reinventar o Estado brasileiro e sua inserção na nossa sociedade”. Para dar maior legitimidade a sua visão, Palocci recorre a uma metáfora da biologia para explicar o funcionamento da economia:

Como médico interessado em economia, tenho atuado há 14 anos diante das questões fiscais e econômicas acumulando experiência em administração pública. Aprendi que o tecido econômico tem que ser observado de forma similar ao tecido humano. Existem as febres, os medicamentos e a reação do organismo. Saber acompanhar e ler os sinais vitais, ajustar as terapias, antes de tudo, prevenir sempre e remediar na justa medida do necessário. Isso requer, além de ciência, um pouco de arte. Vale para a medicina, vale também para a economia (PALOCCI FILHO, 02.01.2003).

Nesse contexto, um documento chamado “Política Econômica e Reformas Estruturais” foi publicado pelo seu ministério, no qual se descrevia o plano das “prioridades da agenda econômica” do Governo Lula, sendo enumerado como o “primeiro compromisso da política econômica a resolução dos graves problemas fiscais que caracterizam nossa história econômica, ou seja, a promoção de um ajuste definitivo das contas públicas” (MINISTÉRIO DA FAZENDA, 2003, p. 7).

Como divulgado à época pela grande imprensa, um assessor de Palocci classificou essa orientação econômica do governo como uma “ortodoxia do

---

<sup>7</sup> Graduado em Medicina no campus da Universidade de São Paulo em Ribeirão Preto. Foi cofundador do Partido dos Trabalhadores e presidente do PT de São Paulo. Atuou como Vereador, Deputado Estadual; Prefeito de Ribeirão Preto por dois mandatos. Ocupou cargo de ministro da Fazenda no governo Lula (2003-2006) e ministro da Casa Civil no governo Dilma (2011).

bem” (ESTADÃO, 20.04.2003), em clara tentativa discursiva de angariar apoio para a construção da *doxa* econômica defendida por este ministério.

Portanto, apesar de uma presença desenvolvimentista na maior parte dos ministérios (JARDIM, 2021), pelo menos naqueles ligados à área econômica, o monetarismo de Palocci e Meirelles ofuscou o desenvolvimentismo de Mantega e sua equipe. Nas disputas entre Palocci (Fazenda) e Mantega (Planejamento) para a definição das orientações econômicas, o pêndulo pendeu positivamente para o lado de Palocci, que teve o apoio do presidente do Banco Central, Henrique Meirelles<sup>8</sup> e do Ministro da Casa Civil, José Dirceu<sup>9</sup>. Esse último, apesar de criticar internamente (ou seja, dentro do Partido dos Trabalhadores e no Governo) os ajustes e as altas taxas de juros praticadas pelo Ministério da Fazenda e pelo Banco Central, descritas como medidas que "não realizam nesse momento os nossos objetivos", concordava que estas “davam um cavalo de pau na economia” (DUALIBI e BOMBIG, 24.05.2003). O apoio de Dirceu à política econômica de Palocci não deve ser ignorado na disputa para a imposição da *doxa* econômica, por tratar-se de um agente central no Governo Lula.

Não menos importante, devemos lembrar o papel de sua equipe econômica, que se posicionou publicamente reforçando as escolhas de Palocci, com destaque para agentes como o secretário de política econômica Marcos Lisboa (monetarista), que afirmou: "Não há muito a ser feito no curto prazo, só mesmo o ajuste fiscal"; e o secretário executivo, Murilo Portugal (monetarista), apelidado como “Doutor Não”<sup>10</sup>, que declarou: “estamos entrando em uma nova fase de olhar mais para o lado da despesa, da eficiência do gasto [...] É fazer mais e melhor com menos. Pode parecer contraditório,

---

<sup>8</sup> Graduado em engenharia da Escola Politécnica da Universidade de São Paulo. Especializou-se em engenharia de produção; tem MBA em administração pela Universidade Federal do Rio de Janeiro e cursou o *Advanced Management Program* da Harvard Business School. Ocupou cargos no *BankBoston* por 28 anos, atuando nacional e internacionalmente, sendo 12 deles como presidente da instituição. Ocupou a chefia do Banco Central do Brasil entre 2003-2010.

<sup>9</sup> É considerado por nós como uma das maiores lideranças do governo Lula. Graduado em Direito pela PUC-SP. Foi Membro cofundador do Partido dos Trabalhadores e presidente do PT por três vezes; atuou como Deputado Estadual / SP (1987- 1991), como Deputado Federal / SP por três mandatos (1991-2007). Esteve na Casa Civil entre 2003-2005.

<sup>10</sup> Em virtude de sua passagem durante o governo Cardoso, a qual teria sido marcada por sucessivos "não" aos pedidos de ministros por mais verbas (Folha de São Paulo, 29.04.2005).



mas é assim no setor privado e acho que temos que instalar essa cultura no governo” (ALVAREZ et al., 2005, p. 33).

A narrativa produzida por Palocci e sua equipe econômica na crise econômico-política de 2003 era a de que o Governo Cardoso havia deixado “heranças de uma economia fragilizada” (com destaque para elevada relação dívida/PIB com uma estrutura de dívida concentrada em títulos de curto prazo, empréstimos do FMI, desequilíbrios fiscais, etc.); para tanto, era necessário “desarmar essas armadilhas, o que significava “alcançar o equilíbrio permanente das contas públicas” (PALOCCI FILHO, 02.01.2003).

Como mostram os discursos selecionados, a equipe econômica de Palocci constituiu apoio fundamental na disputa travada por Palocci para imposição da *doxa* econômica centrada no ajuste fiscal. Trata-se de nomes oriundos de universidade reconhecidamente monetarista e sensíveis à posição do mercado, que representavam os arautos da austeridade e que se colocavam “contra a ganância da verba pública”, defendida por Mantega. Para Palocci e sua equipe econômica, a responsabilidade fiscal e o rigor fiscal representavam um “compromisso de ouro”; em última análise, o ministro praticava uma ortodoxia, só que “do bem”, conforme explicitado por um assessor do ministro Palocci em conversa com jornalistas (Estadão, 20.04.2003).

Com a saída de Mantega do ministério do Planejamento em 2005, quando foi para o BNDES, a pasta foi ocupada por Paulo Bernardo<sup>11</sup>, funcionário de carreira do Banco do Brasil, político e ex-sindicalista, o qual manteve posições que oscilavam ao longo do período do Governo Lula: no primeiro mandato, destaca-se suas posições em favor ao rigor fiscal de longo prazo, portanto, mais próximo da orientação de Palocci e Meirelles. Bernardo era defensor da tese de que o governo poderia compatibilizar uma política fiscal austera com maior execução orçamentária e um maior atendimento às demandas políticas.

---

<sup>11</sup> Ingressou em Geologia na Universidade de Brasília, contudo, não concluiu a graduação. Funcionário de carreira do Banco do Brasil. Atuou no movimento sindical de sua categoria, chegando a dirigir a Federação dos Bancários do Paraná e a integrar a Executiva Nacional dos Bancários. Filiou-se no PT em 1984 e foi deputado federal pelo Paraná em três legislaturas. Também exerceu os cargos de Secretário de Fazenda do Estado do Mato Grosso do Sul entre 1999-2000. Ocupou os seguintes cargos: ministro do Planejamento e Orçamento (2005-2010) e ministro das Comunicações (2011-2014).

Nesse momento, enquanto os Ministérios da Fazenda e do Planejamento eram liderados por agentes que defendiam o mantra da austeridade fiscal como “compromisso de ouro” (ESTADÃO, 28.11.2003), do outro lado, projetou-se a posição da Ministra da Casa Civil, Dilma Rousseff<sup>12</sup>, favorável à expansão dos gastos públicos para gerar crescimento econômico, crença que pode ser ilustrada na frase “Gasto público é vida!” explicitada por Dilma, em 2005, em um contencioso que nos oferece pistas para pensar as tomadas de posição acerca da definição da ação fiscal do Estado no interior da equipe econômica do primeiro governo Lula.

Sobre o contencioso, em meados de 2005, fora apresentada a proposta do programa “Déficit Nominal Zero” elaborado pelo economista Antônio Delfim Netto — naquele momento, deputado federal pelo Partido Progressista (PP), sendo apoiada enfaticamente pelos ministros da Fazenda, Antônio Palocci e do Planejamento, Paulo Bernardo. Apesar da adesão de agentes centrais da área econômica do Governo, de outro lado, a proposta foi rejeitada (com aval do presidente Lula) pela então ministra da Casa Civil, Dilma Rousseff, com o principal argumento de que o “gasto público é vida!” justificando que o plano de ajuste apresentado era “rudimentar”, já que “não se pode fazer uma projeção para dez anos pensando em planilha [...] fazer um exercício dentro do meu gabinete e achar que ele será compatível com o nosso país não é consistente” (ESTADÃO, 09.11.2005).

Para a ministra Dilma, o país deveria reduzir os juros “para sair do atoleiro”, pois, inclusive, as altas taxas de juros minimizariam os efeitos sobre a política de ajuste e seria como “enxugar gelo” (ESTADÃO, 09.11.2005); ao passo em que a dívida pública não teria redução considerável. A situação pediu a intervenção do presidente Lula para apaziguar a disputa, após ensaio de demissão por parte de Palocci da pasta (já fragilizado após denúncias de que teria recebido subornos quando era prefeito de Ribeirão Preto).

---

<sup>12</sup> Graduada em Economia pela UFRGS, com passagem pela pós-graduação em Economia da UNICAMP, porém não a concluiu. Atuou como secretária da Fazenda de Porto Alegre (RS); secretária estadual na área de Minas e Energia do Rio Grande do Sul por duas vezes. Ocupou o cargo de Ministra de Minas e Energia do governo Lula entre 2003-2005; foi ministra da Casa Civil entre 2005-2010 e foi presidenta da República (2011-2016).

Já para o ministro do Planejamento, Paulo Bernardo, favorável ao ajuste duro, era necessário “gastar com qualidade sem ser na base da ganância”, para isso era importante não ter estresse, pois essa era “a melhor forma de não conseguir fazer um gasto racional” (MONTEIRO, p. 5). Com relação às discordâncias com a ministra Dilma, Paulo Bernardo minimizou, na grande imprensa, a disputa pela imposição da *doxa*: “a gente briga muito, mas é briga de amor” (MONTEIRO, p. 5).

Ao final desse contencioso, após intervenção de Lula, a proposta viria a ser engavetada: Por ora, “Gasto público é vida” ganhara a disputa contra o argumento que “Austeridade (mesmo que do bem!) é compromisso de ouro”. Vejamos os próximos movimentos do pêndulo.

No ano de 2006, além das tensões relacionadas às escolhas feitas na política econômica, o desgaste de Palocci se ampliaria ao ser envolvido à uma denúncia de quebra ilegal de sigilo bancário do caseiro Francenildo dos Santos Costa, levando ao seu afastamento do cargo em 23 de março daquele ano, sendo indicado para ocupar seu lugar aquele que já havia despontado como o defensor de uma crença econômica que estava em oposição a de Palocci, Guido Mantega; que, por sua vez, voltou a medir forças com Meirelles, mas agora como Ministro da Fazenda.

Com a presença de Mantega no Ministério da Fazenda e de Dilma Rousseff na Casa Civil, o segundo Governo Lula teve, certamente, o pêndulo virado para a heterodoxia econômica, apesar da inegável força de Meirelles, no Banco Central. A mudança no fazer econômico pode ser ilustrada a partir de uma entrevista concedida por Mantega<sup>13</sup> após assumir o cargo, quando declarou que, em seu governo, a diferença no tratamento da questão fiscal seria: “nós vamos cumprir apenas aquilo que foi combinado” (ESTADÃO, 21.04.2006), em uma crítica à gestão feita por Palocci, que mirava entregar superávits maiores que o estabelecido pela meta fiscal prevista. Para o ministro, “talvez tenha havido um vício, um mau hábito, que acostumou mal

---

<sup>13</sup> Graduado em Economia pela Faculdade de Economia e Administração e, nesse mesmo ano, em Ciências Sociais pela Universidade de São Paulo. Ocupou diversos postos de comando importantes nos governos petistas: na gestão Lula, como ministro do Planejamento e Orçamento (2003-2004) e ministro da Fazenda (2006-2014), além de presidente do BNDES (2004 e 2006); e, por fim, como ministro da Fazenda do governo Dilma (2011-2014).

os analistas, de trabalhar com gordura” (ESTADÃO, 21.04.2006). A palavra gordura representaria aqui os excessos do resultado fiscal que atinavam a expectativa contínua de *superávits* acima da meta estabelecida.

Nesse momento, apesar dos escândalos envolvendo o Partido dos Trabalhadores e da crise de *subprime* de 2008, a economia se manteve em alta e os principais projetos dos governos petistas, como Minha Casa minha Vida e PAC, foram concretizados. Esse momento foi descrito por Jardim (2007) como “inclusão social via mercado”. Com a tomada de posição de que “nós só vamos entregar o combinado” em relação ao *superávit*, Mantega defendeu a criação de emprego e de renda, por meio do investimento no mercado interno e do protagonismo do setor industrial, sem dispensar, contudo, diálogo com o mercado financeiro, que por sua vez, fez parte das mesas de negociação no Palácio Central (GRÜN, 2018).

No Ministério do Planejamento, Paulo Bernardo teria uma sensível mudança no trato da questão econômica, posicionando-se na defesa dos gastos públicos no combate aos efeitos da crise internacional. Para o ministro, seria “muito tosco achar que só cortar gastos vai resolver os problemas de um país complexo como o nosso e, particularmente, numa conjuntura complicada, que exige respostas flexíveis” (GANDRA, 19.05.2009). De acordo com Bernardo, o país enfrentava a crise de “maneira diferenciada”, com a adoção de medidas que se sobressaíam “sem soluções estereis, como seria o caso de abrir e mandar tapar buracos no dia seguinte” ou, ainda, “sair por aí cortando gastos” (GANDRA, 19.05.2009); porque isso teria efeitos danosos sobre a economia brasileira, que se prolongariam por vários anos. O agente social teria saído da defesa de um ajuste duro para o discurso da ganância, mas com responsabilidade.

É importante destacar que, no segundo mandato do Governo Lula, o discurso crítico sobre os gastos crescentes ganharia força no campo político e no jornalismo econômico. Acerca das narrativas que apostavam na não realização das metas fiscais, o ministro Guido Mantega rebateria, durante seminário realizado pela Associação Brasileira da Infraestrutura e Indústrias de Base (Abdib), que o propalado descontrole da situação fiscal não passava de “mitos e ideias distorcidas” sobre os gastos do governo, pois tinha gente

que pensava “que torramos dinheiro e jogamos dinheiro pela janela” (G1, 23.08.2007). Segundo o ministro, na questão fiscal, “está tudo sob controle”, pois as variações dos níveis do superávit refletiam a política anticíclica para enfrentar a crise internacional. Desta feita, Mantega reafirmaria o compromisso com o rigor fiscal ao declarar que “em 2010, vamos retomar o patamar de superávit primário dos anos anteriores [...] Em ano eleitoral, o governo manterá a austeridade dos últimos anos”, destacando, contudo, que sem prejuízo dos programas sociais e dos investimentos públicos (NSC, 29.07.2009).

#### 4.2. Primeiro e segundo Governo Dilma

Com a posse de Dilma como presidenta em 2011, durante seu primeiro governo, ocorre a materialização de sua crença defendida como um mantra, “Gasto público é vida”, com o auxílio de seu ministro da Fazenda, Guido Mantega, que por sua vez teve apoio de Miriam Belchior<sup>14</sup>, no Ministério do Planejamento, e de Gleisi Hoffman<sup>15</sup>, na Casa Civil, para a implantação de medidas que aumentassem o crédito por meio da política de microcrédito, as desonerações e renúncias tributárias de setores produtivos, o consumo das famílias e a expansão de políticas públicas (como o PAC, Ciência Sem Fronteiras, Minha Casa Melhor, Pronatec) que visavam gerar emprego e renda. Lembramos que nesse momento, o contraponto monetarista está no Banco Central, liderado por Alexandre Tombini<sup>16</sup> com a crença de que “quanto mais esforço fiscal, melhor” (MARTELLO, 10.12.2013), o que tensionava com a crença “Gasto é vida!” e disputava espaço para imposição da melhor *doxa* econômica.

Mesmo assim, podemos afirmar que o período do primeiro mandato de Dilma apresenta um consenso maior das tomadas de decisão na política econômica, sendo essa marcada pela dominância do caráter expansionista (tanto no plano fiscal, quanto monetário) e a busca em regulamentar as

---

<sup>14</sup> Ocupou o cargo entre 2011-2014.

<sup>15</sup> Ocupou o cargo entre 2011-2014.

<sup>16</sup> Graduado em Economia pela UNB, Ph.D. em Economia pela Universidade de Illinois, funcionário de carreira do Banco Central desde 1998, teve papel destacado no planejamento e implantação da política de metas de inflação, teve passagem por delegações brasileiras no Fundo Monetário Internacional (FMI), em Washington, EUA, entre 2001-2005.

finanças, incutindo no debate político determinadas gramáticas morais e dispositivos, materializados através das medidas que visaram dar limite ao lucro de empresas na participação em concessões públicas, disciplinar as taxas de juros e *spreads* bancários relativos aos ganhos dos setores financeiros e desonerar as folhas de pagamento em favorecimento do setor produtivo.

Apesar da força simbólica da equipe econômica do primeiro governo Dilma, Grün (2018) informa que os eventos internacionais, como a crise financeira, mais os eventos internos, tais como, o aumento da taxa de juros, a operação Lava Jato, o aumento dos preços dos alimentos (simbolizados no aumento do tomate) e os movimentos de junho de 2013 promoveram fissuras na legitimidade do governo Dilma, que tomou, em novembro de 2014, uma decisão que estaria em desajuste cognitivo com a sua orientação econômica expressa até o momento, isto é, demite o então ministro Guido Mantega e empossa Joaquim Levy<sup>17</sup> para o cargo de Ministro da Fazenda. Levy tem uma orientação econômica monetarista, com forte lastro do mercado e com diversas passagens por instituições financeiras como o Fundo Monetário Internacional, o Banco Central Europeu e por áreas econômicas do governo federal durante os anos Cardoso e os anos Lula, quando foi secretário do Tesouro Nacional, período em que adquiriu a alcunha de “Mãos de Tesoura”, devido a defesa de ajustes e contenção de despesas. Portanto, Levy, defende uma crença econômica em contraponto à ideia defendida por Dilma até aquele momento.

Neste contexto, a presidenta reeleita efetivou uma mudança “radical” no discurso do governo, reconhecendo a necessidade de alterar a política econômica brasileira: não por considerar as políticas até então adotadas como erráticas, mas em decorrência da acentuada queda na arrecadação de impostos e dos efeitos prolongados da crise internacional. A partir de então, o governo assumiu o dever em “cortar na carne” os gastos públicos, defendendo

---

<sup>17</sup> Formado em Engenharia Naval pela Universidade Federal do Rio de Janeiro, tem mestrado em Economia pela FGV e doutorado em Economia pela Universidade de Chicago. Integrou os quadros do Fundo Monetário Internacional e do Banco Central Europeu nos anos 1990. No ano de 2000, foi nomeado secretário-adjunto de Política Econômica do Ministério da Fazenda, e, em 2001, economista-chefe do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. No governo Lula, foi Secretário do Tesouro Nacional (2003-2006). Em 2010, assumiu a diretoria da *Bradesco Asset Management*, onde permaneceu até 2014. Ocupou o ministério da Fazenda no ano de 2015.

a crença de que a partir da realização de um esforço fiscal, se alcançaria no curto prazo o reequilíbrio fiscal do país e, consecutivamente, o controle da inflação e a retomada do crescimento econômico.

Essa mudança significativa seria expressa no discurso de posse da presidenta no Congresso Nacional em janeiro de 2015, **durante o início de seu segundo governo**, ocasião em que Dilma declarou: “sempre orientei minhas ações pela convicção sobre o valor da estabilidade econômica, da centralidade do controle da inflação e do imperativo da disciplina fiscal, e a necessidade de conquistar e merecer a confiança dos trabalhadores e dos empresários” (ROUSSEFF, 01.01.2015). Em outro episódio ao longo daquele ano, Dilma equipararia a ação política de aprovar ajustes ao estado da arte (a arte da despesa pública) ao afirmar que “ajustar é dar vida” (ROUSSEFF, 20.03.2015) e justificando que “todo mundo faz isso”; ou seja, Dilma fez uso da mesma ideia, a de vida, para argumentar em dois caminhos opostos: o gasto e o ajuste. Se no primeiro momento defendeu que “Gastar é vida”, agora defende que “Ajustar é dar vida”. Com o uso da palavra vida, temos uma naturalização de ambos os discursos.

Nesse ínterim, o governo faria uma mudança na orientação econômica, ilustrada com a frase repetida enfaticamente pela presidenta Dilma Rousseff: “o ajuste fiscal é imprescindível para o Brasil voltar a crescer” (ROUSSEFF, 01.01.2015).

Nesse momento, temos a mesma disputa pela imposição da orientação econômica que assistimos entre os Ministérios da Fazenda e do Planejamento no primeiro governo Lula, mas agora reeditada por Levy (Fazenda) e Nelson Barbosa<sup>18</sup> (Planejamento), agente social que possui um perfil próximo ao de Mantega. Nessa disputa, Levy conta com o apoio de Alexandre Tombini, do Banco Central, que, em uma posição ambígua, considerando sua trajetória acadêmica e profissional (funcionário público de carreira), manteve os pressupostos do tripé macroeconômico ortodoxo: corte de gastos e

---

<sup>18</sup> Graduado em Economia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro, mestre em Economia da Indústria e da Tecnologia pela UFRJ, doutor em Economia pela *New School for Social Research* em Nova Iorque, nos Estados Unidos. Barbosa exerceu diversos cargos na administração Federal petista. Foi também Presidente do Conselho do Banco do Brasil. Professor Titular da Escola de Economia de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas. Ocupou cargos nos ministérios petistas nos seguintes momentos: Planejamento e Orçamento (01.2015-12.2015); Fazenda: (2015-2016).

racionalização da máquina, câmbio flutuante e aumento da taxa de juros para controle da inflação.

Ao longo do período à frente da pasta, Joaquim Levy defenderia a necessidade do equilíbrio fiscal como “indispensável para continuarmos no exitoso caminho de ampliar as oportunidades” (LEVY, 05.01.2015); “o equilíbrio fiscal seria uma chave para a confiança e para o desenvolvimento do crédito, que permite mais empreendedores levarem a frente seus projetos, e, com isso, contribuir para a geração de emprego, o bem estar geral e a riqueza da nação” (LEVY, 05.01.2015), com a finalidade de reduzir e reverter os excessos e a ineficiência das políticas anticíclicas (destaca-se as renúncias fiscais), cujo impacto teria se esgotado; o argumento de Levy é que o equilíbrio fiscal seria importante para evitar o risco de rebaixamento do mercado pelas agências de classificação, garantindo as condições para a retomada da economia via setor privado e, assim, gerar empregos.

Levy permaneceria no cargo por quase um ano, sendo demitido em 18 de dezembro de 2015, depois de uma semana conturbada no Congresso Nacional, para a votação da Lei de diretrizes orçamentárias, do Plano Plurianual e do orçamento para 2016. O ministro defendia uma meta fiscal de 0,7% do PIB, além de três medidas provisórias que aumentariam as receitas. Um dia antes da demissão, o Congresso havia aprovado a redução da meta de 0,7% para 0,5% do PIB, para evitar cortes no Bolsa Família.

No segundo mandato de Dilma, os contenciosos na equipe econômica foram os mais centrais e significativos. Conforme defende Moura (2021), as disputas de narrativas daquele momento apontam para o estabelecimento de uma sistemática oposição (de valores, virtudes e morais) na forma da representação dos ministros Joaquim Levy (Fazenda) e Nelson Barbosa (Planejamento), onde se produz como senso comum uma espécie de dualidade perigosa (ZELIZER, 2009): de um lado temos Joaquim Levy e sua equipe como representação do imperativo moral da disciplina fiscal, do bom senso econômico, do rigor e das políticas prudenciais (a boa política) e, do outro lado, Nelson Barbosa (e Dilma também) como representação do imperativo (i)moral da ganância, da farra fiscal, das políticas jurássicas, das práticas obsoletas e ineficientes (a má política) (MOURA, 2021).



Ao final de 2015, Levy foi demitido e substituído por Nelson Barbosa (desenvolvimentista). Conforme o discurso do jornalismo econômico, Barbosa e Dilma formavam uma “chapa puro-sangue” e, portanto, era um “risco permanente” (FURLAN e BRANCO, 16.02.2016). Para a grande imprensa, a dupla Barbosa-Dilma marcava “a vitória do ajuste fiscal “brando” ou “moderado” sobre um ajuste fiscal mais “duro” ou “linear”” (COSTAS e SCHREIBER, 18.12.2015). Em termos simbólicos, seria definitivamente representado o regresso do fantasma da “Nova Matriz Macroeconômica” do primeiro mandato, culpabilizado pela propalada ruína econômica do Brasil (MOURA, 2021).

Com as especulações de recuo nos ajustes da economia, o ministro da Casa Civil, Jacques Wagner<sup>19</sup>, afirmaria que a saída de Joaquim Levy do Ministério da Fazenda não significava o fim do ajuste fiscal, pois “quem banca a política econômica não é o ministro da Fazenda [...] quem banca a política econômica é a presidenta da República” (G1, 18.12.2015) e prometeu trabalhar como um “vigia rigoroso” no cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal (CORREIO BRAZILIENSE, 18.12.2015).

Ao longo de sua atuação à frente da pasta do Planejamento, Nelson Barbosa buscou (re)significar a sua imagem construída pela imprensa. Em episódio ocorrido em outubro de 2015, Barbosa reagiu em nota à grande imprensa com intuito de desfazer a avaliação de que seria um contraponto de oposição à política de ajuste do ministro Levy, afirmando que já tinha manifestado publicamente que defendia uma reforma da Previdência para garantir a sustentabilidade do atual regime de repartição, mesmo em um contexto de rápida mudança demográfica. Ao assumir a pasta do Planejamento, em janeiro de 2015, Barbosa afirmaria que eram “necessários alguns ajustes na política econômica; [...] ajustes, que, apesar de seus eventuais impactos restritivos no curto prazo, [seriam] necessários para

---

<sup>19</sup> cursou engenharia na Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro em 1969, porém não concluiu. Foi um dos fundadores e presidente (1987 e 1989) do Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias e Empresas Petroquímicas, Plásticos e Afins da Bahia (Sindiquímica). Iniciou a vida partidária filiando-se em 1980 ao Partido dos Trabalhadores (PT). Atuou como Deputado Federal / BA por três mandatos (1991-2003), Governador da Bahia por dois mandatos (2007-2014). Foi Ministro do Trabalho e Emprego e Ministro de Relações Institucionais no Governo Lula; Ministro da Defesa e Ministro da Casa Civil no Governo Dilma.

recuperar o crescimento nos próximos quatro anos”. Entretanto, para o ministro empossado, os “ajustes nunca são um fim em si mesmos”, mas, sim, “medidas necessárias para a recuperação do crescimento da economia, que por sua vez é condição indispensável para continuar nosso projeto de desenvolvimento econômico” (BARBOSA-FILHO, 2015, p. 2).

Quando empossado na pasta da Fazenda, Nelson Barbosa fez uma defesa enfática do ajuste fiscal em sua mensagem na divulgação do Plano Anual de Financiamento (PAF) para 2016, no qual reafirmou o compromisso com a solidez fiscal enquanto “caráter permanente no compromisso do governo com a sociedade brasileira” (MINISTÉRIO DA FAZENDA, 2016, p. 5). Na mensagem, defende que a retomada do crescimento econômico sustentável, guiada pelo retorno do investimento e da produtividade, só pode ser atingida através de “uma trajetória de endividamento público sustentável, por meio de resultados fiscais perenes, devolveremos aos agentes econômicos a previsibilidade e a confiança necessárias para o retorno dos investimentos privados”, classificados por ele como o “vetor principal de dinamização da economia brasileira” (MINISTÉRIO DA FAZENDA, 2016, p. 5). Para tanto, se comprometeria com reformas fiscais de longo prazo, além de pautas apontadas anteriormente, como a defesa da importância de aprovação da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF) e da Desvinculação de Receitas da União (DRU), destacadas ao longo da curta gestão que seria interrompida pelo afastamento da presidenta Dilma Rousseff do cargo, em maio de 2016.

## **Conclusão**

O fio condutor do artigo foi entender as tomadas de posição dos ministros da área econômica dos governos petistas (Lula e Dilma), considerando para análise o ministério da Fazenda, do Planejamento, o Banco Central e a Casa Civil e os discursos proferidos na grande imprensa pelos principais agentes desses ministérios, em disputa pela imposição da *doxa* econômica.

Considerando a classificação de Loureiro (1997), identificamos a presença de dois grupos que tensionam pela imposição da *doxa* econômica nos ministérios estudados: de um lado, estaria o polo monetarista, simbolizado por Meirelles/Palocci/Trombini/Levy e, de outro, o polo desenvolvimentista, representado por Mantega/ Dilma/Barbosa.

As tomadas de posições foram ilustradas no texto por meio de dois blocos de discursos proferidos na grande mídia pelos envolvidos: o primeiro bloco de discurso, proferido por Palocci e sua equipe, defende o corte dos gastos públicos como “compromisso de ouro” e “ortodoxia do bem”; o segundo, empregado por Dilma e por Mantega para defender a necessidade de investimento público, foi ilustrado com as frases “Gasto é vida!” e “Só vou entregar o combinado”, referindo-se ao superávit primário prometido. Pontuamos, ainda, as mudanças discursivas dos agentes. Caso ilustrativo é o uso que Dilma faz da palavra Vida, que foi usado para defender o gasto e também a austeridade: “Gasto é vida” e “Ajuste fiscal é vida”.

Os dados apontam para o hibridismo na orientação econômica dos governos Lula e Dilma, que implantaram tanto uma política econômica ortodoxa, quanto heterodoxa. Demonstramos, por meio das tomadas de posição dos ministros que esse hibridismo pode ser explicado pela oscilação do pêndulo na disputa para imposição da *doxa* econômica, que ora pendeu para a política de ajuste fiscal e ora para a política expansionista.

Diante do exposto, afirmamos que o modelo de desenvolvimento adotado por Lula-Dilma teve como marco distintivo ir além da indústria de base, já que realizaram a convergência de pautas, até então, inconciliáveis, a saber: finanças *versus* inclusão social, alta taxa de juros *versus* geração de empregos, produção *versus* mercado financeiro (JARDIM, 2007; SILVA, 2017). Essa complexidade pode passar despercebida para análises mais rápidas, que insistem que estes governos mantiveram apenas a crença neoliberal como princípio. Como demonstramos neste texto, houve constante deslocamento de discursos, de agentes sociais e dos projetos dos governos analisados; e o ritmo desse deslocamento foi dado pela disputa para a imposição da *doxa* econômica.

### Referências bibliográficas:

- ANTUNES, R. As mutações do mundo do trabalho na era da mundialização do capital [Online]. **Educação & Sociedade**, São Paulo, v. 25, n.87, 2004.
- BARBOSA-FILHO, N. H. Discurso de posse do ministro do Planejamento, Nelson Barbosa. Brasília / DF, 02.01.2015.
- BOITO JUNIOR, A. A hegemonia neoliberal no governo Lula. **Crítica Marxista**, Rio de Janeiro, v. 17, 2003.
- BOSCHI, R. R.; GAITAN, F. Intervencionismo Estatal e Políticas de Desenvolvimento na América Latina [Online]. **Caderno CRH**, v. 21, n.53, 2008.
- BOURDIEU, P. **Razões Práticas**. São Paulo: Papirus, 1996.
- BRAGA, R. **A Política do Precariado**. Do Populismo à Hegemonia Lulista. São Paulo: Boitempo, 2012.
- BRASIL. Ministério da Fazenda. **Estratégia de crescimento num cenário mundial adverso**. Seminário Econômico FIESP – LIDE. São Paulo, 2012. Disponível em: <https://bit.ly/2OLq2K2>. Acesso em 28. 05. 2019.
- BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Dívida Pública Federal**: Plano Anual de Financiamento. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, n.16, 2016.
- BRESSER-PEREIRA, L.C. **Macroeconomia da estagnação**: Crítica da ortodoxia convencional no Brasil pós-1994. São Paulo: Ed. 34, 2007.
- GRÜN, R. “Convergência das Elites e Inovações Financeiras: a GC no Brasil”. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol. 20, n. 58, 2005.
- GRÜN, R. Entre o PiG e o Mensalão Mitologia política e realidade contemporânea. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol. 29, n.86, 2014.
- GRÜN, Roberto. **Da Pizza Ao Impeachment**: Uma Sociologia Dos Escândalos No Brasil Contemporâneo. Editora Alameda Casa, 2018.
- JARDIM, M. A. C.; SILVA, M.R. **Programa de aceleração do crescimento (PAC)**: neodesenvolvimentismo?. São Paulo: Unesp, Selo Acadêmico, 2015.
- JARDIM, M. C. ROSA, T. B. Governo Cardoso (1995-2002) e Governo Lula (2003-2010): Homologia entre Trajetórias dos Ministros e Crenças Econômicas Estatais Vigentes. **TOMO**, n. 39, 2021.
- JARDIM, M., C. **Entre a solidariedade e o risco**: sindicatos e fundos de pensão em tempos de governo Lula. Tese de doutorado. Universidade Federal de São Carlos, 2007.
- LEVY, J. V. F. **Discurso de posse do Ministro da Fazenda, Joaquim Levy**. Brasília, 05.01.2015. Disponível em: <https://bit.ly/3lgSeT2>. Acesso em 24.11. 2021.
- LEBARON, F. A formação dos economistas e a ordem simbólica mercantil. **REDD – Revista Espaço de Diálogo e Desconexão**, Araraquara, v. 4, n. 2, 2012.
- LEBARON, F.; DOGAN, A. Do central banker’s biographies matter?. **Sociologica**, 2016.
- LOUREIRO, M. R. **Os Economistas no Governo**: Gestão econômica e democracia. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getúlio Vargas, 1997.
- MANTEGA, G. O primeiro ano da nova matriz econômica [Online]. **Valor**, 19.12.2012. Disponível em: <https://glo.bo/2Zgzgno>. Acesso em 28. 05. 2021.

MARQUES, R. M.; MENDES, A. Social no Governo Lula: a construção de um novo populismo em Tempos de aplicação de uma agenda neoliberal”. **Brazilian Journal of Political Economy**, vol. 26, n.1, 2006.

MOURA, P.J.C. “Entre a ousadia e o dever de casa: a política fiscal do Governo Dilma (2011-2014): discursos, agentes e instituições”. **Relatório Fapesp**, 2021.

MUNDO NETO, M. **Transformações na indústria sucroalcooleira brasileira no início do século XXI**: das famílias aos acionistas. Tese de doutorado. Universidade Federal de São Carlos, 2012.

PALOCCI FILHO, A. **Pronunciamento do Ministro da Fazenda, Antônio Palocci na cerimônia de transmissão do cargo**. Brasília, 02.01.2003. Acesso em: 23.11.2013.

PINASSI, M. O. **(Neo)Desenvolvimentismo ou luta de classes?** [Online]. Viomundo. 2012. Disponível em: <https://bit.ly/3cXL1CN>. Acesso em: 20 set. 2018.

ROUSSEFF, D. V. **Discurso durante cerimônia de inauguração da Unidade de Secagem e Armazenagem da Cooperativa Regional dos Assentados de Porto Alegre (COOTAP)**. Brasília, 20.03.2015. Disponível em: <https://bit.ly/3rjDCpC>. Acesso em 24.11. 2021.

ROUSSEFF, D. V. **Discurso durante Compromisso Constitucional perante o Congresso Nacional**. Brasília, 01.01.2015. Disponível em: <https://bit.ly/3rheOi9>. Acesso em 24.11. 2021.

SAFATLE, C.; BORGES, J.; OLIVEIRA, R. **Anatomia de um desastre**: Os bastidores da crise econômica que mergulhou o país na pior recessão de sua história. São Paulo: Portfolio, 2016.

SALLUM, B; GOULART, J. O. O Estado brasileiro contemporâneo: liberalização econômica, política e sociedade nos governos FHC e Lula. **Revista Sociologia Política**. v. 24, n. 60, 2016.

SINGER, A. Cutucando onças com varas curtas: O ensaio desenvolvimentista no primeiro mandato de Dilma Rousseff (2011-2014). **Novos Estudos CEBRAP**, v. 102, 2015.

SOCHAZCEWSKI, A. C. Políticas de crescimento e o futuro do Brasil. In: BIELSCHOWSKY, R. & MUSSI, C. **Políticas para a retomada do crescimento: reflexões de economistas brasileiros**. Brasília: Ipea/Cepal, 2002.

ZELIZER, V. A. “Dualidades perigosas”. **Mana**, Rio de Janeiro, v. 15, n. 1, abr., 2009, p. 237-256.