



Universidade de Brasília – Departamento de Economia

**Performance Macroeconômica e Aprovação Presidencial: uma estimação da
função popularidade para o Brasil**

Natália Rodrigues Corado

Brasília,
Janeiro de 2020

Natália Rodrigues Corado

Performance Macroeconômica e Aprovação Presidencial: uma
estimação da função popularidade para o Brasil

Monografia apresentada ao Departamento
de Economia da Universidade de Brasília
(UnB) como requisito parcial à obtenção do
grau de Bacharel em Ciências Econômicas.

Orientadora: Geovana Lorena Bertussi

Coorientador: Luis Guilherme Alho Batista

Banca Examinadora:

Geovana Lorena Bertussi

Luis Guilherme Alho Batista

Marina Delmondes de Carvalho Rossi

Agradecimentos

À minha orientadora, professora Geovana Lorena Bertussi, por ter atuado como fonte de inspiração desde o meu primeiro semestre na graduação. Agradeço-lhe pelos conselhos valorosos, pela orientação dedicada e pela empatia singular. Se hoje tenho certeza de meus objetivos na Economia, devo isso à devoção e à potência com as quais a professora transmite seus conhecimentos.

Aos professores do Departamento de Economia, agradeço as palavras amigas e encorajadoras. Em especial, agradeço aos professores Roberto Ellery e Adriana Amado pela motivação e auxílio fornecidos durante os quatro anos de graduação.

Não poderia deixar também de agradecer enormemente aos meus pais por sempre enfatizarem a importância fundamental da educação e por darem todo o tipo de suporte para que eu pudesse concentrar-me nos meus estudos. Agradeço-lhes por sempre me darem a oportunidade de vivenciar conquistas e alegrias.

Agradeço também à minha irmã e ao meu namorado por oferecerem suporte emocional em momentos espinhosos e por compartilharem da minha felicidade em momentos de leveza. Por fim, agradeço aos meus amigos João Vítor Barreto, Júlia Queiroz e Tatiana Frossard por tornarem a minha graduação prazerosa e espirituosa.

Resumo

Esse trabalho teve como intento investigar como variáveis econômicas são capazes de afetar as percepções dos cidadãos acerca da performance de um chefe de estado. Para tanto, duas abordagens foram adotadas. A primeira consistiu na exposição de uma narrativa destinada a expor uma visão geral do mandato de cada presidente (de FHC a Bolsonaro) através do relato de seus principais eventos e de como estes poderiam estar vinculados a flutuações de popularidade. A segunda abordagem assumiu a forma de um modelo econométrico elaborado para servir como uma função popularidade para o Brasil, cobrindo o período que se estende de 1995 a 2019. Os resultados desta análise empírica substanciam que a aprovação de um governo pela população é sensível a variações da taxa de desemprego, mas não a variações da taxa de inflação. O presente trabalho contribuiu para a literatura em razão de ter compreendido o período mais longo já analisado em trabalhos do gênero para o Brasil. Ademais, foi também a primeira vez em que o impeachment da ex-presidente Dilma Rousseff foi incluído na estimação da função popularidade para o Brasil. Os resultados obtidos a partir do modelo revelaram que o evento exerceu impacto significativo na taxa de aprovação de Dilma entre os cidadãos brasileiros.

Palavras-chave: função popularidade, popularidade presidencial, performance macroeconômica.

Abstract

This work intended to investigate how economic variables are able to affect citizens' perceptions of a chief of state's performance. In order to do so, two approaches were adopted. The first one consisted in the exposition of a narrative which aimed to convey a general overview of each president's mandate (from FHC to Bolsonaro) through an account of its main events and how they could possibly be linked to popularity fluctuations. The second approach assumed the form of an econometric model designed to serve as a popularity function for Brazil covering the period extending from 1995 to 2019. The results of this empirical analysis substantiate that people's approval of a government are sensitive to variations of the unemployment rate but not to variations of the inflation rate. This work provided contribution to the literature by virtue of comprising the longest period ever analyzed in works of this kind for Brazil. Moreover, it was also the first time that the impeachment of ex-president Dilma Rousseff was included in an estimation of a popularity function for Brazil. The results obtained revealed that the event exerted a significant impact on Dilma's rate of approval among Brazilian citizens.

Keywords: popularity function, presidential popularity, macroeconomic performance.

Sumário

1.	Introdução	8
2.	Revisão da Literatura	9
2.1.	A influência de fatores econômicos sobre o voto para presidente.....	9
2.2.	A influência de fatores econômicos sobre a taxa de aprovação presidencial	10
2.3.	A Teoria dos Ciclos Políticos e o eleitorado míope.....	14
3.	Panorama geral dos governos FHC a Bolsonaro	15
3.1.	Primeiro mandato de FHC : a bem-sucedida consolidação da estabilização.....	16
3.2.	Segundo mandato de FHC: o abandono das âncoras.....	19
3.3.	Primeiro mandato de Lula: quebra de expectativa.....	23
3.4.	Segundo mandato de Lula: perseguição do crescimento econômico.....	27
3.5.	Primeiro Mandato de Dilma: a priorização da indústria.....	32
3.6.	Segundo mandato de Dilma: Palácio do Planalto paralisado.....	37
3.7.	Mandato de Temer: um presidente sem respaldo popular	40
3.8.	Bolsonaro: aprovação da inadiável reforma da Previdência.....	44
4.	Métodos e Procedimentos	47
4.1.	Obtenção dos dados e definição das variáveis.....	47
4.2.	Modelo estimado	50
5.	Resultados	51
6.	Conclusão.....	52

Lista de Gráficos

1. Gráfico 1 - Evolução da Taxa de Aprovação Presidencial (1995 a 2019).....	14
2. Gráfico 2 – Taxa de Aprovação no Primeiro Mandato de FHC.....	18
3. Gráfico 3 – Taxa de Aprovação no Segundo Mandato de FHC.....	22
4. Gráfico 4 – Taxa de Aprovação no Primeiro Mandato de Lula.....	26
5. Gráfico 5 – Taxa de Aprovação no Segundo Mandato de Lula.....	31
6. Gráfico 6 – Taxa de Aprovação no Primeiro Mandato de Dilma.....	37
7. Gráfico 7 – Taxa de Aprovação no Segundo Mandato de Dilma.....	40
8. Gráfico 8 – Taxa de Aprovação no Governo Temer.....	44
9. Gráfico 9 – Taxa de Aprovação no Governo Bolsonaro.....	46

1. Introdução

O cidadão individual não detém grandes incentivos para se informar de modo pleno acerca da complexidade subjacente à evolução das principais variáveis econômicas de um país (FREY; SCHNEIDER, 1978). Como consequência, ele assume que o governo tem a incubência e a capacidade de controlar os desdobramentos da economia e, assim, responsabiliza o presidente pela conjuntura econômica (NANNSTED; PALDAM, 1994). Essa noção é conhecida pelo nome de hipótese da responsabilização e constitui-se como a ideia de que os eleitores punem ou recompensam os presidentes pela performance econômica de um país, tanto em termos de votos como de popularidade (EVANS; PICKUP, 2010). O presente trabalho busca, pois, verificar se a hipótese da responsabilização encontra adequação para o caso brasileiro quando analisa-se como variável dependente a taxa de aprovação desfrutada pelo presidente da República.

Para o Brasil, a literatura é especialmente focada em resultados eleitorais, mas há pouquíssimos trabalhos que se propuseram a modelar uma função popularidade para o país. Logo, este trabalho almeja estimar o impacto de importantes variáveis macroeconômicas sobre a aprovação de um governo por parte da população. O trabalho pode contribuir para elucidar como os brasileiros, na média, punem governantes por variações em indicadores macroeconômicos, uma vez que abarca o maior número de mandatos presidenciais – devido à vantagem natural de ser um teste mais recente – e usa mão de dados provenientes de três institutos de pesquisas diferentes. O modelo estimado para os governos FHC, Lula, Dilma, Temer e Bolsonaro beneficiou-se ainda da inclusão de variáveis de controle para: características intrínsecas ao governante, escândalos políticos e o chamado "efeito *honeymoon*".

Além da introdução, o trabalho divide-se em quatro capítulos. O capítulo II traz uma revisão da literatura que trata de como condições econômicas influenciam voto e, principalmente, aprovação popular. Por sua vez, o capítulo III traça um panorama geral dos governos escolhidos para análise e busca elucidar fatores que, possivelmente, colaboraram para as oscilações de popularidade enfrentadas pelos chefes do Executivo entre 1995 e 2019. O capítulo IV estrutura-se em torno dos métodos e procedimentos utilizados para a estimação empírica e, por fim, o capítulo V apresenta a exposição dos resultados obtidos.

2. Revisão da Literatura

2.1. A influência de fatores econômicos sobre o voto para presidente

É enraizada, no senso comum, a percepção de que as condições econômicas correntes observadas pelos eleitores influenciam suas preferências políticas. Essa simples hipótese de que o contexto macroeconômico influencia comportamento de votos - além de parecer integrar a função de reação dos políticos - foi testada à luz de inúmeras especificações distintas. Mas, apesar de diversa, a literatura que modela a escolha eleitoral com base na performance econômica entra em consonância ao defender que o eleitor, quando decide pela continuidade do incumbente ou por um de seus adversários, se debruça sobre o desempenho econômico recente do país para formar suas expectativas em relação aos diferentes candidatos. Estes eleitores são interessados primariamente em si mesmos e relativamente bem informados (FAIR, 1978) e, segundo Evans e Pickup (2010), a visão convencional prega que, por meio de um desejo por responsabilização, estes punem ou recompensam os incumbentes pela performance econômica.

Essa teoria do comportamento eleitoral encontra sua mais proeminente ressonância no artigo pioneiro de Kramer (1971), o qual - a partir de uma análise multivariada de série temporal para os Estados Unidos - concluiu que quedas no produto real implicam redução de votos para o partido do presidente em exercício, ao passo que crescimento da renda impulsiona crescimento do número de votos. Seu modelo parte da noção de que o voto representa uma decisão racional entre alternativas baseada em informações cuja aquisição é relativamente custosa, mas possível. Logo, o comportamento do eleitor é, ao menos em parte, resultado de desdobramentos econômicos objetivos ocorridos sob a gestão do partido em exercício e não só o produto de lealdades, retórica de campanha ou *marketing*.

Apesar de esbarrar na dificuldade apresentada pelo número reduzido de observações, parte da literatura encontra resultados significantes para a relação causal entre percepções econômicas - notadamente, crescimento do produto - e comportamento de votos e, Lewis-Beck e Stegmaier (2007) catalogaram mais de 400 estudos que compartilham desta concepção.¹ Stigler (1973) é uma das poucas vozes dissonantes e conclui que renda real não influencia a escolha dos votantes, ainda que inflação crescente se relacione negativamente com a parcela de votos angariada pelo presidente em exercício. Entretanto, Bloom e Price (1975) defendem que

¹ McRae(1977), Kiewit (1981), Peltzman (1990), Fox e Phillips (2003) são alguns dos que corroboram essa causalidade.

o resultado contraditório encontrado por Stigler pode ser explicado por problemas em sua metodologia. O autor considera apenas condições econômicas correntes (ou com lag muito pequeno) como base para avaliação.

Apesar do relativo consenso, Bloom e Price (1975) concluem que é necessário distinguir o efeito de recessões daquele de retomadas econômicas. Indicadores macroeconômicos representariam papel menor para a distribuição de votos em ciclos de prosperidade. Nesses períodos, o impacto do contexto macroeconômico seria dominado por questões mais eminentemente políticas, em especial, identificação partidária. Além disso, os autores defendem que ciclos recessivos não são defrontados com o mesmo nível de crítica uniformemente. Isto é, políticas econômicas mal sucedidas são mais decisivas para eleitores independentes ou com fraca identificação partidária.

Por fim, apesar de os Estados Unidos constituírem o cenário precípua para este tipo de teste, Lewis-Beck-Stegmaier (2008) examinaram a literatura para voto econômico no Leste Europeu, na América Latina, na Ásia e na África. A minuciosa revisão de literatura conduzida pelos autores permite concluir que indicadores econômicos afetam as decisões dos eleitores, apesar do caráter recente da democracia em muitos dos países destas regiões. Cerda e Vergara (2007) derivaram, para o Chile, evidência de que há relação entre aumento do desemprego e queda da parcela de votos para o candidato disputante de reeleição. Essa relação também foi testada para o Peru (Weyland, 2000; Echegaray, 2005), Polônia (Bell, 1997) e Rússia (Kim e Sidorenko-Stephenson, 1999). Pácek e Radcliff (1995) adotaram ainda uma abordagem *cross-national* para investigar se assuntos econômicos impactam resultados eleitorais em oito países: Botswana, Costa Rica, Índia, Jamaica, Sri Lanka, Trinidad e Tobago, Uruguai e Venezuela. Os autores encontram, para esse grupo de países, que o efeito do desempenho da economia é mais relevante em ciclos positivos.

2.2. A influência de fatores econômicos sobre a taxa de aprovação presidencial

Para os Estados Unidos, Fox e Phillips (2003) analisam catorze eleições presidenciais e concluem que a correlação entre popularidade nos meses anteriores à eleição e votos direcionados ao incumbente é de 0.79. Ainda mais, o impacto da popularidade sobre votos ao presidente vigente é diretamente significativa a 1%. De fato, a literatura tradicionalmente aproxima os conceitos de voto e popularidade sob a égide da Hipótese da Responsabilização, segundo a qual os eleitores tomam o governo como responsável pela conjuntura econômica e, conseqüentemente, premiam - em termos de popularidade e votos - a gestão que responde às suas preferências (NANNSTAD; PALDAM, 1994).

Contudo, apesar da similaridade conceitual, Chappel (1990) define uma tendência ao afirmar que se deve ter cuidado ao tratar a função popularidade e a função voto como sinônimos. Apesar da correlação, o autor conclui que as respostas destas em relação a alguns indicadores macroeconômicos diferem significativamente: enquanto o PIB real constitui-se como principal variável a afetar votos, popularidade é primariamente influenciada pela taxa de inflação. Além da variação do nível de preços, outra variável com alto poder explicativo para variações de popularidade é o desemprego (FOX, 1997) (SMYTH et al; 1991) (GARMAN; RICHARD, 1989) (GOODHART; BHANSALI, 1970). Por trás dessa diferença empírica, reside a ideia de que análises de popularidade normalmente ancoram-se na teoria de ciclos de negócios políticos e, logo, enfatizam o *trade-off* de curto prazo entre desemprego e inflação (FOX; PHILLIPS, 2003).

Nannestad e Paldam (1994), ao revisarem a literatura especializada, pontuam que as funções popularidade apresentam melhor adequação aos dados (na forma de R^2) que as funções voto. De fato, as medidas de popularidades podem ser consideradas mais espontâneas, uma vez que não refletem uma escolha entre alternativas e sim uma avaliação em determinado ponto no tempo. Além disso, os autores argumentam que é muito menos arriscado enviar sinais através de pesquisas do que via votos, o que pode também elucidar o caráter mais míope e volátil das pesquisas de opinião. Entretanto, é preciso levar em consideração que o número de observações consideravelmente superior contribui para explicar o melhor ajuste das medidas de popularidade ao comportamento político dos indivíduos.

A vertente que analisa popularidade, por usar mão de dados de opinião pública auferidos mensal ou trimestralmente, permite uma análise mais profunda e dinâmica da aprovação experimentada por chefes executivos. Mueller (1970), através da análise de 292 pesquisas mensais de avaliação presidencial para os Estados Unidos, introduz a função popularidade. Por meio de uma regressão múltipla que abrange 24 anos de dados, estabelece variáveis que se tornariam ferramentas difundidas para controlar fatores políticos em pesquisas centradas nos efeitos de variáveis macroeconômicas sobre aprovação presidencial. Entre elas, destaca-se o que ele chama de "coalizão das minorias": espera-se que a popularidade de um presidente apresente uma tendência decrescente à medida que ele é forçado a agir em assuntos sensíveis. A partir do trabalho de Mueller (1970), tornou-se usual que os *papers* do gênero controlem também para períodos de guerra, escândalos políticos de ampla repercussão e carisma pessoal do governante.

Quase simultaneamente, Goodhart e Bhansali (1970) formulam uma função popularidade para o cargo de primeiro ministro do Reino Unido. Seus testes empíricos

concluem que, no país, um partido político que objetiva maximizar sua aprovação nas pesquisas deve buscar posicionar a economia em um ponto na Curva de Phillips que combine uma taxa de desemprego razoavelmente baixa e uma taxa de inflação relativamente alta. Contudo, uma vez que a sociedade percebesse a crescente inflação, a Curva de Phillips tenderia a se deslocar. Assim como Mueller (1970), os autores criam *dummies* para cada presidente com o objetivo de testar se o carisma pessoal de um líder afeta a popularidade de seu partido e encontram efeitos pequenos, mas significantes.

Os dois artigos supracitados abriram o caminho para uma vasta e diversa literatura acerca dos efeitos de variáveis econômicas sobre aprovação do governo. Hibbs (1982) inova do ponto de vista técnico ao formular - usando métodos de estimação probit e logit - um modelo de ajustamento de capital aplicável à Alemanha, aos Estados Unidos e ao Reino Unido. Neste, a popularidade do governo consiste em estoque de capital que se deprecia ao longo do tempo, sob a influência de eventos políticos e econômicos. Hibbs, seguindo o consenso da área de pesquisa, encontra inflação e desemprego como variáveis particularmente importantes para explicar variações de popularidade.

Efeitos macroeconômicos sobre aprovação presidencial foram testados para ampla variedade de países e atingem significância estatística para grande parte das democracias estabelecidas. Anderson (1995) analisa cinco democracias da Europa Ocidental - França, Reino Unido, Dinamarca, Holanda e Alemanha - e atesta que os dados mensais de popularidade desses países são sensíveis à conjuntura macroeconômica. Foram também conduzidos estudos para Itália (Santagata, 1985; Bellucci, 1991), Espanha (Amor Bravo, 1985). Mais recentemente, Chappel e Veiga (2000) analisaram ainda treze países desenvolvidos, entre eles: Finlândia, Bélgica, Áustria e Dinamarca.

A literatura produziu número considerável de artigos que permite concluir que democracias recentes também responsabilizam seus chefes executivos pelo desempenho macroeconômico. Entre os países sujeitos a esse tipo de análise, estão: Rússia (Hesli and Bashkirova, 2001), Argentina (Canton e Jorrat, 2002), Peru (Arce, 2003), México (Buendía, 1996) e Hungria (Fidrmuc, 2000). Tucker (2001) testa ainda o efeito de condições econômicas sobre aprovação para países ex-repúblicas socialistas: Rússia, Polônia, Hungria, Eslováquia e República Tcheca. Para o caso brasileiro, Ferreira e Sakurai (2013) conduziram estudo empírico e constataram que nas gestões FHC e Lula, o desemprego teve influência significativa sobre oscilações da taxa de aprovação presidencial.

Não se observa apenas variedade de países testados, mas também é amplo o espectro de variáveis incluídas nas funções-popularidade. Estas, contudo, apresentaram capacidade explicativa inferior a desemprego, inflação e até produto. McAvoy (2006) introduz política externa como variável independente e conclui que esta possui maior impacto em alguns períodos do que em outros, ao passo que, indicadores econômicos consistentemente afetam as pesquisas de opinião pública. Geys e Vermeir (2008) estimam o efeito da carga tributária e de mudanças na estrutura fiscal, e auferem que política fiscal parece ter influenciado as avaliações nos Estados Unidos. Foram testadas ainda: consumo (Frey e Schneider, 1978), saldo da balança comercial (Burden e Mughan, 2003) e mercado de ações (Shah e Watts, 2012; Fauvelle-Aymar e Stegmaier 2003). Contudo, a adição de variáveis que apenas recentemente começaram a ser medidas de forma sistemática pode contribuir para aumentar a instabilidade da função popularidade (BELLUCCI; LEWIS-BECK, 2011).

Outro resultado interessante compartilhado por muitos é a assimetria da opinião pública. Mueller (1970) afirma que os indivíduos tendem a punir os chefes de Estado por decisões de política econômica ruins, mas não se observa equivalente tendência a premiá-los por decisões acertadas. A ideia de que performance econômica negativa impacta mais do que a positiva encontrou apoio em pesquisas subsequentes. Lau (1985) fornece uma possível explicação: as pessoas são mais fortemente motivadas a evitar custos do que a perseguirem ganhos. Além disso, notícias negativas detêm mais apelo junto ao público. Soroka (2006) investiga, por meio de um modelo do tipo *autoregressive distributed lag* (ADL), que a mídia de massa responde assimetricamente a informações de cunho econômico e, conseqüentemente, também o público.

Ademais, eleitores não respondem de forma homogênea à conjuntura macroeconômica. As respostas dos indivíduos - ao contrário - tendem a variar significativamente, em razão de suas filiações partidárias, as quais refletem distintas percepções e interpretações dos eventos econômicos relevantes (HIBBS, 1982). Fox e Phillips (2003) derivam que, nos Estados Unidos, desemprego parece influenciar de forma mais contundente o comportamento dos eleitores em administrações democratas. Já sob gestão de republicanos, os eleitores apresentam comportamento relativamente mais avesso à inflação. Ademais, Kirchgassner (1991) suporta com evidência empírica a ideia de que indivíduos que votaram pelo presidente em exercício tendem a apresentar - *ceteris paribus* - uma percepção mais positiva do arranjo econômico do que indivíduos que votaram em candidatos de oposição.

2.3. A Teoria dos Ciclos Políticos e o eleitorado míope

Uma vez que o cidadão individual não possui grandes incentivos de se informar completamente acerca das condições econômicas subjacentes que se encontram além do controle do governante, ele responsabiliza o governo pelos desdobramentos e assume que este tem capacidade de controlar as variáveis macroeconômicas. As opiniões dos eleitores traduzem-se em votos nas urnas - se estão satisfeitos com suas performances - e, desta forma, o governo reage a mudanças nas medidas de popularidade, dado que estas representam indicadores de potenciais resultados eleitorais futuros (FREY; SCHNEIDER, 1978). A popularidade é ainda de grande relevância para um presidente, uma vez que sua avaliação perante o público é estrategicamente importante para a manutenção de seu poder (NEUSTADT, 1960). Edwards (1980) reforça, de forma quantitativa, essa noção ao indicar que, nos Estados Unidos, variações no apoio do Congresso a um presidente são sistematicamente influenciadas pelas pesquisas de popularidade.

Dado que a opinião pública importa para o governante, eles a levam em consideração ao elaborar políticas econômicas. De acordo com Frey e Schneider (1978), quando o presidente teme o resultado nas urnas, ele tende a se esforçar para exercer influência sobre a economia no período pré-eleitoral de modo a maximizar suas chances de reeleição. Essa ideia encontra origem na Teoria dos Ciclos Políticos estabelecida por Nordhaus (1975), a qual ancora-se sobre a Curva de Phillips. O governo estimula a demanda agregada no período anterior às eleições para explorar a redução de desemprego às custas de pequena elevação da inflação. Contudo, após o período eleitoral, as expectativas de inflação se solidificam e o governante precisa usar mão de políticas contracionistas para coibir a alta dos preços.

MacRae (1977) demonstra que - assegurado que o governo apresenta comportamento minimizador de perda de votos quando em face de um *trade-off* dinâmico entre inflação e desemprego - há potencial para um ciclo de negócios politicamente motivado em uma sociedade democrática. Contudo, o autor enfatiza que esse ciclo de negócios se sustenta somente se o eleitorado for dito míope. Um eleitorado míope é aquele que forma suas avaliações a respeito do desempenho de um governo apenas baseado em desdobramentos recentes. Este não seria capaz de apresentar visão prospectiva, isto é, de perceber as consequências de políticas econômicas correntes (CHAPPELL, 1983).

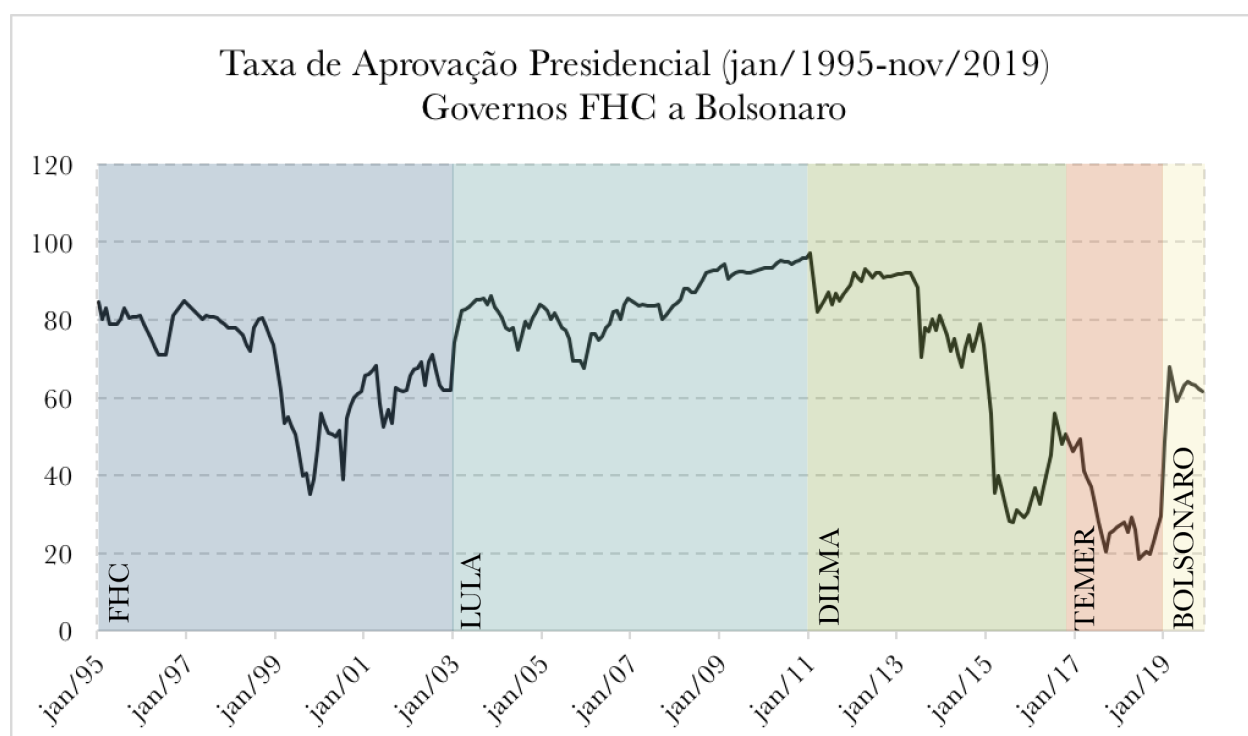
Artigos já testaram a hipótese de que, na verdade, os eleitores são *forward-looking*, isto é, levam em consideração inflação e desempregos esperados (SMYTH et al, 1994) (CHAPPELL, 1983). Rogoff e Sibert (1988) avançam ao incorporarem a hipótese de expectativas racionais e ao não analisarem apenas desemprego e inflação como variáveis norteadoras dos ciclos

políticos. Lewis-Beck e Stegmaier (2013), contudo, ao revisarem mais de 400 artigos da literatura de voto econômico e popularidade concluem que a maioria apresenta os eleitores como míopes, com típica memória de um ano. A prevalência de artigos que modelam eleitores ingênuos, contudo, não permite rejeitar de forma definitiva a hipótese de um eleitor sofisticado.

3. Panorama geral dos governos FHC a Bolsonaro

O capítulo III tem como intuito a exposição de uma análise primordialmente qualitativa dos governos escolhidos como objeto de estudo deste trabalho: FHC, Lula, Dilma, Temer e Bolsonaro. Sendo assim, dedica-se à apresentação de um panorama geral da trajetória econômica e dos principais definidores políticos de cada mandato. Além de situar historicamente cada mandato, espera-se alcançar o objetivo paralelo de elucidar determinados fatores que poderiam contribuir para clarificar oscilações de popularidade enfrentadas pelos chefes do Executivo. Abaixo, é exposto um gráfico que permite a comparação visual da taxa de aprovação desfrutada por cada presidente da República, que foi elaborado a partir de dados interpolados coletados por três institutos de pesquisa: Datafolha, Ibope e Sensus. Em seguida, as subseções deste capítulo detalham os principais acontecimentos de cada mandato e expõem gráficos individualizados da evolução da taxa de aprovação presidencial.

Gráfico 1 – Evolução da Taxa de Aprovação Presidencial (1995 a 2019)



Dados: Datafolha, Ibope e Sensus. Elaboração própria

3.1. Primeiro mandato de FHC : a bem-sucedida consolidação da estabilização

Após o Brasil ter experimentado cinco planos heterodoxos frustrados, Fernando Henrique Cardoso, em 1995, assumiu o país com uma agenda clara: a estabilização. O presidente - que conquistou popularidade em razão do papel que assumiu à frente do Ministério da Fazenda que elaborou o engenhoso Plano Real - venceu as eleições em primeiro turno e foi alçado à presidência com aprovação de 80% da população. Contudo, rapidamente, o recém-eleito presidente começou a sentir as pressões do cargo: estava em curso a crise do México. Este país - assim como o Brasil - havia adotado estratégia de estabilização baseada na âncora cambial e foi o primeiro a sentir os limites associados a essa opção. O México, que sofria desequilíbrios internos de cunho político e econômico, viu-se assombrado por um ataque especulativo contra sua moeda (GIAMBIAGI et al, 2004). A crise mexicana ameaçou perturbar o Plano Real, mas a fim de evitar maiores pressões especulativas sobre a nova moeda, o governo exibiu reação célere: desvalorizou o real - de março a julho - e subiu a taxa de juros mensal de 1,8% para 3,5% (BAER, 2007).

Quanto ao fantasma da inflação, as taxas mensais de variação de preços vinham oscilando conforme a ocorrência de choques, mas mantendo tendência de baixa. Em 1994, a inflação passara de uma taxa mensal de 50,7% em junho para a ordem 0,96% em setembro do mesmo ano (BAER, 2007). O governo FHC seria bem sucedido em dar continuidade à duradoura queda da inflação e o mandato se iniciou com inflação mensal de 1,4% em janeiro e 1,2% em fevereiro (IBGE, 2019). Contudo, pairava sobre Fernando Henrique a possibilidade de que, a exemplo dos planos anteriores, a inflação retomasse força após alguns meses de placidez. Defrontados com uma nova realidade, os brasileiros começaram a usufruir do seu recém adquirido poder de compra e o ano de 1995 se inicia sob um processo de superaquecimento (GIAMBIAGI et al, 2004). Para tentar coibir a demanda, FHC impôs restrições ao crédito e promoveu sucessivas elevações da taxa de juros nominal. Esta última forma de controle, que ganhou o nome de âncora monetária, tinha ainda como efeito manter o país atrativo ao capital estrangeiro (VASCONCELLOS et al, 2006).

Além da âncora monetária, a equipe responsável pelo Plano Real utilizou a chamada "âncora cambial" como mecanismo para travar os preços internos e romper a propagação de possíveis choques (VASCONCELLOS et al, 2006). Esta estratégia consistia na manutenção de um câmbio artificialmente valorizado e cobraria seu preço mais à frente no governo FHC. Além de atuar como um mecanismo de combate à inflação de demanda, a âncora cambial servia ainda ao propósito de fazer com que o resto do mundo continuasse a financiar o Brasil até que a agenda de privatizações defendida por FHC pudesse ser implementada (GIAMBIAGI et al,

2004). A elevada taxa de câmbio contribuiu para o aumento da popularidade do presidente ao permitir uma conjuntura de importados mais baratos e viagens ao exterior para parte dos brasileiros (VIZEU, 2019). De fato, FHC era mais popular entre as classes mais abastadas e detinha aprovação maior entre os empresários (45%), profissionais liberais (41%), brasileiros com renda familiar mensal superior a dez salários mínimos e entre aqueles que possuíam ensino superior (33% em cada segmento).²

Apesar de ter iniciado o primeiro mandato ostentando elevados índices de aprovação, a popularidade de Fernando Henrique sofreu arrefecimento passageiro em abril de 1995, como pode-se observar no gráfico 1. A ligeira queda na aprovação do presidente não parecia ser reflexo de insatisfação em relação às mudanças econômicas impostas pelo Real. De fato, segundo a Folha de São Paulo, não havia desapontamento com o real e, neste ano, 75% dos entrevistados responderam que a nova moeda era boa para o país³. No entanto, no primeiro semestre, a mídia noticiou que o veto do presidente ao aumento do salário mínimo aprovado no Congresso gerou grande descontentamento⁴. Associado a isso, o presidente sancionou, no mesmo período, a anistia ao senador Humberto Lucena (PMDB-PB), condenado por uso eleitoral irregular da gráfica do Senado⁵.

Um notável definidor do primeiro mandato de FHC foi a agenda das reformas constitucionais. O presidente conseguiu, desde antes de tomar posse, costurar uma coesa base de apoio no Congresso, formada, é claro, pelo PSDB e pelos partidos PP, PMDB e PFL.⁶ Segundo Couto e Abrucio (2003), amparado por uma ampla base aliada, o governo foi bem sucedido em aprovar uma série de emendas constitucionais referentes à desregulamentação dos mercados e à abertura econômica ainda no período de "lua de mel", dentre as quais, a mais controversa era a que encerrava o monopólio estatal na exploração do petróleo. Ao contrário dos governos Collor e Itamar Franco, os quais viram sua capacidade de executar um processo de privatização extenso ser limitada pelas altas taxas de inflação, FHC teve a possibilidade de priorizar a agenda. Em 1996, foram privatizadas as duas maiores distribuidoras de energia elétrica no Rio de Janeiro (Light e a Cerj), o que representou grande avanço no setor. Em 1997, foi arrematada a Vale do Rio Doce e iniciou-se o processo de privatização do setor de

² “FHC encerra mandato com reprovação maior do que aprovação”, *Datafolha*, 15 de dezembro de 2002.

³ “Popularidade de FHC cai; eleitor ainda acredita no real”, *Folha de São Paulo*, 1 de fevereiro de 1995.

⁴ “Prestígio do Real cai, mas é maior do que a popularidade do presidente”, *Folha de São Paulo*, 2 de julho de 1995.

⁵ “Entenda o caso da anistia”, *Folha de São Paulo*, 21 de janeiro de 1995.

⁶ “FHC consolida base de apoio no Congresso”, *Folha de São Paulo*, 27 de novembro de 1994.

telecomunicações, que culminou na venda, em 1998, das 12 *holdings* criadas a partir da cisão da Telebrás (LACERDA, 2006).

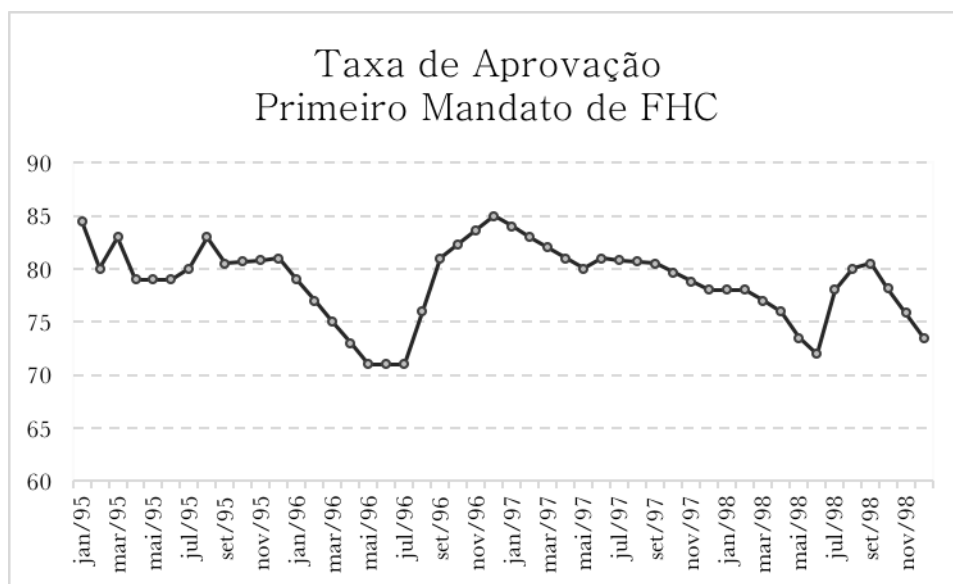
A agenda de privatizações - apesar de funcional à política econômica e essencial à promoção da maior eficiência em setores-chave de infraestrutura - rendeu ao governo extensas batalhas judiciais e considerável gasto de seu capital político. Associado a isso, a aprovação da emenda constitucional da reeleição contribuiu para fazer de 1997 um ano de tendência declinante da popularidade do presidente (vide gráfico 1). Em maio, a Folha de São Paulo denunciou esquema de compra de votos para a aprovação da referida emenda constitucional, que envolvia políticos da base e o então ministro Sérgio Motta.⁷ Às dificuldades do período, somou-se a Crise da Ásia que, assim como a perturbação advinda do México anos antes, exigiu que o Brasil dobrasse a taxa de juros no período para diminuir o "efeito contágio" de redução de capital aos países emergentes e impedir queda ainda maior das reservas (GIAMBIAGI et al, 2004). Essa dinâmica da taxa de juros, combinada com o crescente volume da dívida, infligiu séria pressão fiscal. Em setembro de 1998, o receituário foi mais uma vez aplicado quando da eclosão da Crise da Rússia, gerando desconfiança quanto à capacidade de pagamento do governo (VASCONCELLOS et al, 2006). Contudo, segundo Giambiagi et al (2004), nesse terceiro episódio crítico, a alta da taxa de juros não parecia mais suficiente para mitigar os efeitos do ataque especulativo.

A manutenção das âncoras monetária e cambial, ainda que importantes mecanismos para a promoção da estabilização, vinha provocando crescentes desequilíbrios na economia brasileira. A âncora monetária, que tinha como objetivo controlar a inflação de demanda e atrair capital estrangeiro, vinha contribuindo para a deterioração do quadro fiscal no primeiro mandato. (VASCONCELLOS et al, 2006). Por sua vez, a âncora cambial, colaborava para o expressivo aumento das importações combinado ao fraco desempenho das exportações que se verificou a partir de 1995. Segundo Giambiagi et al (2004), para além da piora da conta corrente, o financiamento do próprio déficit em conta corrente teve como consequência uma espécie de retroalimentação dos desequilíbrios. Apesar da deterioração de importantes indicadores, as âncoras não foram abandonadas no primeiro mandato de Fernando Henrique. Uma das principais razões que explicam essa decisão é de cunho essencialmente político: 1997 e 1998 foram dois anos politicamente cruciais para o presidente. O primeiro, principalmente, em razão da aprovação da emenda da reeleição; e o segundo, em decorrência da campanha eleitoral.

⁷"Popularidade de FHC continua em queda", *Folha de São Paulo*, 27 de junho de 1997.

Como pode-se ver no gráfico 1, FHC encerra o ano eleitoral de 1998 sustentando índice médio de popularidade mais elevado do que o exibido em 1997. Contudo, a aprovação do presidente estava distante daquela observada no início do mandato. De fato, o governo sofreu o efeito de três crises externas e, a partir da crise do México, rompeu-se o processo de crescimento logrado no governo de Itamar Franco. No período 1995-1998, o Brasil exibiu taxa média de crescimento de 2,6% a.a., com tendência de queda (VASCONCELLOS et al, 2006). Pode-se dizer que o primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso foi marcado por uma dinâmica de crescimento do tipo *stop and go*, em que o ritmo da economia era definido pelo fluxo de capitais. No que tange ao desemprego, este apresentou tendência de aumento ao longo do período, assumindo patamar mais alto no último ano de mandato: 7,6% (VASCONCELLOS et al, 2006). Por outro lado, o balanço do governo pode ser considerado positivo, uma vez que deu continuidade com êxito ao processo de queda duradoura da taxa de inflação e promoveu fim dos monopólios estatais nos setores de petróleo e telecomunicações.

Gráfico 1 – Taxa de Aprovação no Primeiro Mandato de FHC



Dados: Datafolha, Ibope e Sensus. Elaboração própria

3.2. Segundo mandato de FHC: o abandono das âncoras

Fernando Henrique Cardoso tomou posse de seu segundo mandato em 1º de janeiro de 1999 e fez um discurso que, segundo o principal jornal da época, foi ainda menos empolgante do que o de quatro anos antes e se revelou incapaz de tirar o plenário da Câmara do torpor⁸.

⁸ "Discurso empolga menos que o de 95", *Folha de São Paulo*, 2 de janeiro de 1999.

De fato, FHC iniciou seu governo na esteira da crise russa. Após o mecanismo habitual, isto é, a elevação da taxa de juros, ter se revelado insuficiente para coibir o ataque especulativo, o governo viu suas contradições alçadas a um ponto crítico. Como relata Baer (2007), entre o final de 1998 e o início de 1999, houve extraordinária queda de reservas e, pela primeira vez em décadas, os fluxos de investimentos líquidos em carteiras apresentaram resultado negativo.

Semanas antes das eleições, o governo havia dado início à negociação de um acordo com o Fundo Monetário Internacional (FMI) que lhe permitisse condições de enfrentar um cenário em que os credores já não estavam mais dispostos a financiar os crescentes déficits em conta corrente do Brasil. Contudo, a iniciativa foi recebida com ceticismo pelo mercado, que leu o acordo como um sinalizador de que o governo já estava disposto a desvalorizar o real (GIAMBIAGI et al, 2004). Além disso, Fernando Henrique enfrentou um obstáculo interno: a rejeição, pelo Congresso, de uma das mais importantes condições de austeridade impostas pelo FMI: a contribuição previdenciária de servidores inativos (GIAMBIAGI et al, 2004). Diante dessa adversidade, o governo assistiu ao aceleração das saídas de capital e esgotamento das reservas. Para completar o quadro de crise, os estados de Minas Gerais, Rio Grande do Sul e Rio de Janeiro decretaram moratória (BAER, 2007).

Abandonar o regime de bandas cambiais representava uma fonte de apreensão para o governo. Temia-se que, a exemplo do ocorrido no México, a desvalorização trouxesse de volta o quase indelével problema inflacionário brasileiro. De acordo com Vasconcellos et al (2006), caso isso ocorresse, a inflação poderia anular os ganhos da desvalorização e o abandono da âncora teria apenas módico impacto sobre a taxa de câmbio real. No entanto, como apontado por Giambiagi et al (2004), a mudança cambial já se constituía como uma imposição das circunstâncias e, em janeiro de 1999, o governo deixou o câmbio flutuar.

Com efeito, no Brasil, a desvalorização não implicou os efeitos inflacionários que receavam alguns economistas do governo, temor este que tinha voz mais expressiva em Gustavo Franco. Na verdade, o impacto exercido sobre a taxa de inflação foi moderado e, apesar de ter sofrido leve salto nos dois meses posteriores ao abandono da âncora cambial, a inflação permaneceu baixa durante o ano de 1999 (BAER, 2007). Essa relativa estabilidade do índice não ocorreu sem esforço do governo: para evitar que a pressão cambial se traduzisse em alta inflacionária, o então presidente do Banco Central, Armínio Fraga, optou por uma política monetária restritiva e iniciou estudos para a adoção do bem sucedido mundo afora sistema de Metas de Inflação (GIAMBIAGI et al, 2004).

Contudo, segundo Baer (2007), a elevada capacidade ociosa, o baixo crescimento e as altas taxas de desemprego exibidas pelo Brasil entre o final do primeiro mandato e início do

segundo também contribuíram para que vários setores não repassassem para os preços os aumentos de custos decorrentes do encarecimento das importações. Neste contexto de juros altos e economia desaquecida, irrompe, em agosto de 1999, o maior protesto em quase cinco de anos de governo: a Marcha dos 100 mil. A manifestação reuniu, em Brasília, uma amálgama de movimentos ruralistas e partidos da oposição, os quais reivindicavam aumento do salário mínimo, fim das privatizações, reforma agrária e até o impeachment do presidente.⁹ Fernando Henrique, inicialmente, reagiu classificando os manifestantes como "sem-rumo e golpistas", mas depois, alterou seu discurso e afirmou que havia motivos para se reclamar.¹⁰ À época, segundo reportagem da Folha de São Paulo: "a estratégia do governo é evitar que FHC, já abalado por altos índices de impopularidade, se isole da sociedade. A idéia no Planalto é investir mais na comunicação do governo". De fato, no período, o presidente registrou o pior índice de aprovação do seu governo até então.

Apesar de as pesquisas terem expressado que 44% dos brasileiros recomendavam que o país "esquecesse as exigências do FMI"¹¹, as severas medidas para redução de gastos traduziram-se em uma profunda reversão do quadro fiscal do governo que, a partir de 1999, conseguiu atingir superávit primário de 3,8% do PIB. Este era, inclusive, superior à meta para primário estabelecida pelo FMI: de 3,1% do PIB (BAER, 2007). Segundo Vasconcellos et al (2006), neste novo contexto de câmbio flexível, a existência de superávits primários seria essencial para liberar a taxa de juros para ser usada a serviço da política monetária e para permitir a absorção de choques na economia. A desvalorização, como esperado, promoveu também um ajuste no desempenho do setor externo em 1999. O déficit em transações correntes apresentou redução de cerca de 27%, passando de US\$ 33 bilhões para US\$ 24 bilhões (VASCONCELLOS et al, 2006).

O ano de 1999 foi um ano de ajuste para que 2000 exibisse recuperação do crescimento. E foi o que aconteceu: a reversão do quadro fiscal permitiu redução dos juros e consequente expansão do investimento e do consumo em 2000. O país apresentou crescimento superior a 4% e a inflação passou de 9% a.a. em 1999 para 6% em 2000 (GIAMBIAGI et al, 2004). A retomada do crescimento econômico expressou-se também nas taxas de aprovação do governo, que apresentaram tendência crescente ao longo de quase todo o ano (vide gráfico 2). Em agosto,

⁹ "Oposição reúne 76 mil e promete greve nacional", *Folha de São Paulo*, 27 de agosto de 1999.

¹⁰ "Oposição reúne 76 mil e promete greve nacional", *Folha de São Paulo*, 27 de agosto de 1999.

¹¹ "Fernando Henrique Cardoso registra pior índice em pesquisas desde 87", *Folha de São Paulo*, 14 de setembro de 1999.

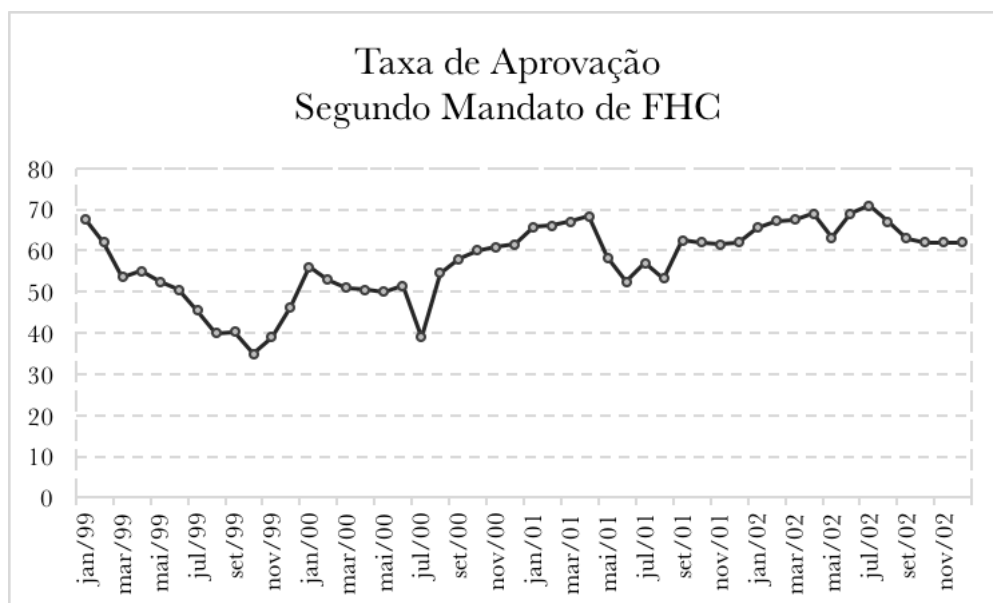
Aloysio Nunes, secretário geral da Presidência, afirmou: "a pesquisa retrata a retomada do desenvolvimento econômico, são os primeiros sinais de uma virada".¹²

Contudo, a trajetória de crescimento econômico foi abortada em 2001 por uma combinação de reveses. O primeiro deles foi uma forte crise de fornecimento da energia, que acarretou pressões de custos, retração do consumo e queda do PIB por três meses consecutivos (GIAMBIAGI et al, 2004). Ainda segundo o autor, a crise foi reflexo da não ampliação de investimentos por parte do governo, uma vez que este planejava privatizar as usinas hidrelétricas nacionais. O governo confrontou-se ainda com a crise da Argentina, que promoveu saída de capitais e, logo, desvalorização cambial. Por fim, o atentado terrorista contra as Torres Gêmeas e o Pentágono abateu os mercados internacionais e, por consequência, reduziu-se a entrada de capitais e o volume de investimentos estrangeiros. O ano turbulento fez-se sentir na aprovação do governo, a qual sofreu queda principalmente nos meses de abril a agosto (vide gráfico 2).

Em resposta à Crise da Argentina, FHC caminhou para o ano de disputa eleitoral em um contexto de desvalorização cambial e consequente pressão inflacionária. Como resultado, o Banco Central viu-se obrigado a elevar a taxa de juros, o que teve impacto direto sobre o crescimento: apenas 0,7% no 1º e 2º trimestres de 2002 (IBGE, 2019). Segundo Ilan Goldfajn (2018), o contexto desfavorável agravou-se em razão das dúvidas sobre as intenções do governo vitorioso nas urnas, e uma grave crise de confiança provocou saída de capitais e *overshooting* do câmbio. O risco-país sofreu fortes elevações, dado que Lula - histórico crítico do ajuste fiscal promovido pelo governo - delineava-se como vitorioso (VASCONCELLOS et al, 2006). Apesar da apreensão generalizada dos mercados em torno de Lula, em 1º janeiro de 2003, um presidente eleito pelo voto direto passa - pela primeira vez desde os anos 60 - a faixa para outro também assim eleito desde os anos 1960.

¹² "Popularidade de FHC melhora, aponta pesquisa", *Folha de São Paulo*, 09 de agosto de 2000.

Gráfico 2 – Taxa de Aprovação no Segundo Mandato de FHC



Dados: Datafolha, Ibope e Sensus. Elaboração própria

3.3. Primeiro mandato de Lula: quebra de expectativa

Em 2002, os mercados foram arrebataados por uma séria crise de desconfiança quando ficou claro que Lula detinha considerável chance de eleger-se presidente. Segundo Volpon (2019), especialmente em países emergentes, a interseção entre aqueles que financiam a dívida do governo e a classe política engendra um cenário em que a estabilidade política está intimamente ligada à financeira. Dado o temor em relação a um partido que, pouco antes carregava um discurso de "ruptura radical" e que havia chegado a conduzir um plebiscito para o pagamento da dívida externa, o pânico generalizou-se (VOLPON, 2018). Giambiagi et al (2004) relatam que três indicadores interdependentes sintetizaram o auge da incerteza: o risco país passou de 700 pontos-base, em março de 2002, para 2000 pontos em outubro do mesmo ano; a taxa de câmbio sofreu aumento de 68% em seis meses; e, por fim, a expectativa de inflação para 2003 - que era de 4% em janeiro - chegou a 11% em novembro. A inflação corria o risco de ressurgir e o novo governo era um importante teste de maturidade para a estabilização: teria sido a estabilização uma experiência efêmera ou um projeto de país? (LEITÃO, 2011).

Em resposta a esse tipo de insegurança, Lula lançou - em junho do ano eleitoral - a "Carta ao Povo Brasileiro". O documento representava o máximo de concessão que se tinha extraído do partido até então e trazia uma declaração de intenções, dentre as quais destacaram-se as promessas de: preservação do superávit primário para impedir o aumento da dívida interna e respeito aos contratos e obrigações do país (VOLPON, 2019) (WERNECK, 2014). Dois

meses depois, o PT enfrentou fortes resistências internas no partido, mas reforçou o compromisso com a responsabilidade fiscal ao lançar a "Nota sobre o Acordo com o FMI", na qual prometeu respeitar o acordo negociado durante o governo FHC (GIAMBIAGI et al, 2004). Contudo, a recente moderação do PT configurava-se como uma mudança muito repentina e profunda para atingir o efeito desejado de acalmar os mercados (WERNECK, 2014).

De todo modo, após três derrotas nas urnas e notável flexibilização do seu critério de alianças, Lula vence a disputa de 2002. O presidente aproveitou a janela de oportunidade usual aos primeiros meses de mandato e deu as primeiras mostras de que, de fato, pretendia "romper com a ruptura". O recém-eleito Lula anunciou Antônio Palocci para o Ministério da Fazenda, que tinha bom trânsito entre os empresários. Outra surpresa foi a escolha de um ex-executivo do BankBoston para o Banco Central: Henrique Meirelles, que decidiu montar uma equipe com nomes herdados da gestão de Armínio Fraga (LEITÃO, 2011).

Para além da composição da equipe econômica, ao longo dos primeiros meses de 2003, muitas das inseguranças em relação ao compromisso de Lula com a moderação iriam desaparecer diante da adoção de medidas concretas. O Banco Central tomou decisões de cunho contracionista: já nas primeiras reuniões do Copom, elevou a Selic e anunciou metas de inflação para 2003 e 2004, de 8,5% e 5,5% (GIAMBIAGI et al, 2004). Além disso, o presidente Lula ordenou corte de gastos e promoveu elevação de meta de superávit primário para 2003 - de 3,75% para 4,25% do PIB. Esta última decisão foi vista com particular espanto, uma vez que não havia sido exigida pelo FMI (WERNECK, 2014). Tony Volpon (2019) argumenta que o aperto da política econômica teve como resultado a transformação da desvalorização nominal do câmbio em uma desvalorização real, com repercussões benéficas para a competitividade externa da economia brasileira. Naturalmente, os quadros do PT expressaram descontentamento com a metamorfose pela qual o partido estava passando e, em fevereiro de 2003, Lula discursou a seus correligionários: "Se a virada não for feita aos poucos, [o Brasil] pode afundar. E nós não temos vocação para Titanic".¹³

Ainda em 2003, Lula encaminhou ao Congresso, em paralelo, duas reformas politicamente desgastantes: a da previdência e a tributária. A primeira tinha como principal alvo o regime dos servidores públicos através de itens como: a taxaço dos servidores inativos com a mesma alíquota dos ativos e a implementação de um redutor para novas pensões acima de um certo piso (GIAMBIAGI et al, 2004). Como relatam Giambiagi et al (2004) e Brami-Celentano (2007), a reforma tributária, por sua vez, focava na renovação da Contribuição Provisória sobre

¹³ "Sem mudança lenta, país pode afundar como o Titanic, diz Lula", *Folha de São Paulo*, 12 de fevereiro de 2003.

Movimentações Financeiras (CPMF), na uniformização da legislação do ICMS e na transformação da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins) em uma tributação sobre valor adicionado. Com o apoio de partidos como o PFL e o PSDB - antes adversários históricos do PT - o governo conseguiu os votos favoráveis para a aprovação das reformas (VIZEU, 2019). Contudo, essas não foram promulgadas sem resistência de setores da população. Em junho, 30 mil manifestantes - a maioria, ligada ao funcionalismo público - receberam Lula no Congresso com protestos e arremessos de "bolinhas de papel".¹⁴ Na verdade, o segundo semestre, seria marcado por uma tendência de queda da popularidade do presidente Lula, o que pode ser observado no gráfico 3.

As reformas e a políticas contracionistas cobraram seu custo em termos de redução do consumo total das famílias que, em 2003 registrou taxa de crescimento negativa: -0,8% (IBGE, 2019). Consequentemente, o crescimento apresentou também fraco desempenho: de apenas 1,1% (IBGE, 2019). No entanto, o ajuste e as reformas foram bem recebidas pelo mercado, uma vez que apontavam na direção do reforço do ajuste fiscal e do combate das desigualdades impostas pelo corporativismo do funcionalismo público (WERNECK, 2014). Segundo os Boletins de Conjuntura do IPEA publicados no segundo semestre de 2003, o diagnóstico recorrente era o de que o país começava a reunir as condições necessárias para retomar o crescimento econômico de forma sustentada (IPEA, 2015). Logo, apesar das surpresas e medidas impopulares, o balanço do primeiro ano de governo revelou-se positivo, o que foi reforçado pela criação de dois programas sociais: Bolsa Família e Fome Zero.

Em 2004, passado o período de ajuste, uma combinação de fatores ensejou um ano de retomada do crescimento econômico: de 5,8% (IBGE, 2019). Deram tom ao cenário interno: a estabilização da inflação herdada do governo anterior, a depreciação cambial e uma sucessão de medidas ortodoxas permitiram a conquista da confiança e o ajuste das contas. No que tange ao cenário externo, o Brasil desfrutou do chamado *boom das commodities*, período em que houve forte aumento dos preços de produtos primários, que reverteu-se quase integralmente em elevação do lucro bruto (VOLPON, 2019). De fato, Carvalho (2018) defende que o crescimento mais alto do PIB em 2004 teve como maior propulsor a expansão de 14,5% nas exportações do país, que não poderia ser exclusivamente atribuída a boas decisões de política econômica interna.

A redução da incerteza decorrente do bom desempenho da economia expressou-se para a população brasileira a partir de 2004, na expansão do mercado de crédito, o qual depende de

¹⁴ "Protestos tumultuam a chegada de Lula", *Folha de São Paulo*, 01 de maio de 2003.

um marco legal confiável (VOLPON, 2019). O autor pontua que o crédito imobiliário converteu-se em um produto disputado pelos bancos, o que teve como efeito a movimentação do setor de construção civil, conhecido por ser setor intensivo em mão de obra. Carvalho (2018) acrescenta ainda que o crescimento registrado no *boom* lulista foi acompanhado também pela redução da desigualdade e expansão do nível de emprego formal.

O ano de 2005 desenrolou-se em um cenário de contas externas cada vez mais sólidas, controle da inflação e continuidade da trajetória de crescimento observada no ano anterior (WERNECK, 2014). O arranjo geral apontava para um fim de mandato sem muitos tumultos não fosse uma entrevista-bomba concedida à imprensa por Roberto Jefferson, então presidente do PTB - partido da base do governo.¹⁵ Em seu relato, o deputado descortinava a existência do Mensalão: um vultoso esquema de corrupção que envolvia pagamentos regulares, por parte do governo, a parlamentares. Os relatos ensejaram uma crise sem precedentes que chegou a envolver grandes lideranças da cúpula do PT, como o ministro-chefe da Casa Civil, José Dirceu e o presidente do partido, José Genoíno. O caso se repetia incessantemente nos noticiários e, no auge da crise, partidos da oposição chegaram a aludir a um processo de impeachment (VIZEU, 2019). O presidente foi punido pela população com excepcional queda da aprovação do governo, que atingiu os piores níveis do mandato entre setembro e dezembro de 2005.¹⁶

A emergência da mais grave crise política do governo Lula marcou um ponto de inflexão no que tange à condução da política econômica. A transmutação pode ser explicada primariamente por dois fatores: mudança na correlação de forças dentro do partido e persecução de objetivos diferentes por parte do governo. Primeiro, é importante destacar que Palocci - então ministro da Fazenda - foi alvo de uma sucessão de acusações amplamente veiculadas pela mídia (GIAMBIAGI et al, 2004). Políticos influentes do PT aproveitaram o momento para recrudescerem suas críticas em relação ao ministro e, principalmente, à mudança do discurso econômico por ele liderada desde 2002. Soma-se a isso o segundo motivo: Lula carregava agora as prioridades de frear o desgaste político e pleitear a reeleição. E, segundo avaliação de Rogério Werneck (2014): "nesse quadro, seria certamente importante tirar o melhor proveito possível do bom desempenho que vinha tendo a política econômica".

Em 2006, o presidente optou então pela substituição de Antonio Palocci pelo desenvolvimentista Guido Mantega, de tendências menos austeras. Mantega, apoiado pelo bom desempenho da arrecadação nos últimos anos, decidiu pelo abandono de um projeto de ajuste

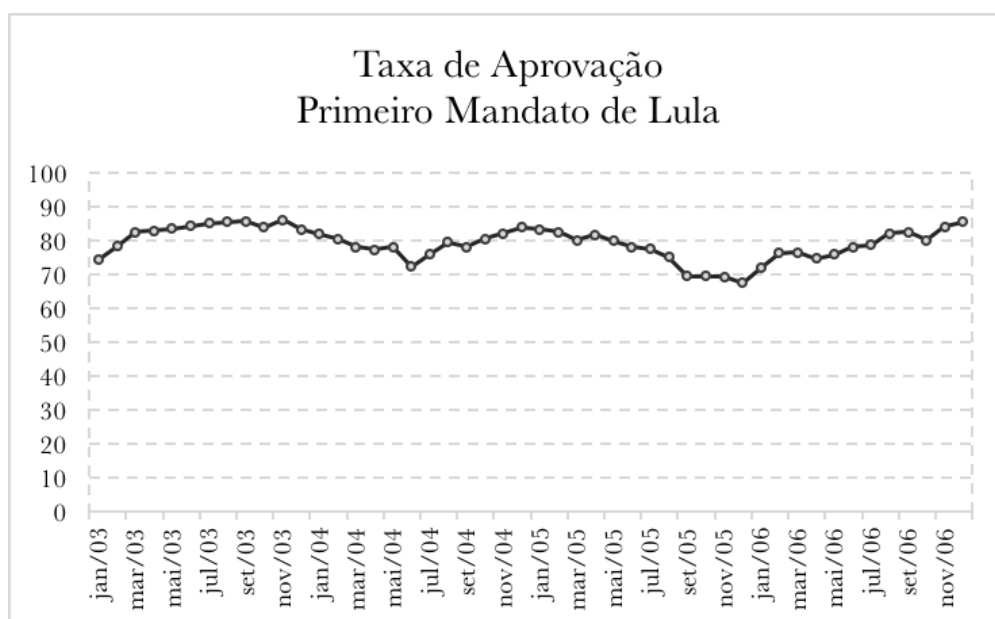
¹⁵ "Contei a Lula do 'mensalão', diz deputado", *Folha de São Paulo*, 06 de junho de 2005.

¹⁶ Para informações desagregadas, ver: "Reprovação de Lula é a pior de seu mandato", *Datafolha*, 27 de julho de 2005.

fiscal de longo prazo que vinha sendo proposto por Palocci (WERNECK, 2014). Era o prelúdio de um processo de acirramento dos gastos que se estabeleceria neste final de mandato e se manteria no subsequente. A posse de Mantega assinalou notável mudança na condução da Fazenda, a qual se revelaria de forma mais significativa no segundo mandato.

Apesar de a política moderada da maior parte do primeiro governo Lula ter se convertido em foco de contenda na Fazenda, os seus frutos revelaram-se profícuos em 2006. Neste ano eleitoral, o Brasil registrou crescimento do PIB de 4%¹⁷ - acima do esperado pelo BC¹⁸ e superior ao de 2005. Segundo o IPEA (2015), o crescimento do produto deveu-se principalmente ao aumento do consumo doméstico e dos investimentos. No que tange aos preços, percebeu-se alto grau de eficiência da política monetária: o ano de 2006 se encerrou com inflação de 3,14%, abaixo da meta de 4,5%¹⁹.

Gráfico 3 – Taxa de Aprovação no Primeiro Mandato de Lula



Dados: Datafolha, Ibope e Sensus. Elaboração própria.

3.4. Segundo mandato de Lula: perseguição do crescimento econômico

Desde o primeiro mandato de Lula, o Brasil vinha se beneficiando de uma conjuntura externa extraordinariamente favorável - marcada pelo *boom das commodities*, pela crescente importância da China na economia mundial e por um cenário de alta liquidez internacional. A

¹⁷ "Estatísticas do Século XX", IBGE.

¹⁸ "BC baixa de 4% para 3,5% projeção de crescimento do PIB", *GI*, 28 de setembro de 2006.

¹⁹ "Estatísticas do Século XX", IBGE

ascensão da China ensejou melhoria dos termos de troca e permitiu ao Brasil acumular um superávit em transações correntes de US\$44,9 bilhões entre 2003 e 2007 (FRAGELLI, 2013). Amparado no satisfatório desempenho da economia e em uma aprovação entre a população que beirava os 85%, Lula investiu em um discurso de ampla defesa do expansionismo fiscal. O governo optou então pela flexibilização da meta de superávit primário para o setor público consolidado, que de 4,25% do PIB seria reduzida para 3,75%. Essa decisão justificava-se no projeto de aumentar o investimento público, o que seria imperativo para que o país pudesse registrar taxas de crescimento ainda mais elevadas do que as do mandato anterior (IPEA, 2015).

Com vistas a elevar ainda mais o ritmo da economia, ainda em janeiro de 2007, o governo lançou o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). A iniciativa arranjava-se como um conjunto de providências com o propósito de expandir e dinamizar os investimentos público e privado em infraestrutura (IPEA, 2015). Segundo o Boletim de Conjuntura nº 76 do IPEA (2007): "o sucesso do PAC estava diretamente associado ao compromisso futuro do governo em assegurar espaço nas contas públicas para elevar o investimento público federal sem comprometer o equilíbrio fiscal de médio e longo prazo". No momento de lançamento, anunciou-se que o PAC previa projetos de investimentos que somavam quase R\$ 505 bilhões até 2010, a serem monitorados pela Casa Civil, que tinha como ministra-chefe Dilma Rousseff (MALAN, 2018). Segundo Werneck (2014), o programa representava a desarticulação do Ministério da Fazenda e a transferência da condução da política econômica para a Casa Civil.

O ano de 2007 se revelaria um ano assinalado por singular tendência crescente da popularidade do presidente, como é possível inferir do gráfico 4. Com efeito, as razões podem ser buscadas nos expressivos resultados da economia brasileira. No primeiro ano do segundo mandato de Lula, a franca expansão do consumo das famílias e do investimento associada ao fortalecimento da demanda interna oportunizaram a maior taxa de crescimento do PIB nos vinte anos anteriores a 2007: 6,1% (IPEA, 2015). A trajetória da inflação também foi estável durante 2007, à exceção dos últimos dois meses do ano quando, pressionado pelo choque da oferta de alimentos, o Banco Central optou por elevar a taxa de juros. O ano foi ainda marcado por dinamização do mercado de trabalho brasileiro, o qual apresentou elevação de 7,4% do nível de ocupação. Adicionalmente, houve melhora nas condições de trabalho dos brasileiros: aumento da formalização (carteira assinada) em 5,2% e dos rendimentos reais auferidos em 3,2% (IPEA, 2015). Em outra seara, mas não desprovida de impacto sobre a popularidade do governo, o Brasil foi confirmado pela Fifa como sede da Copa do Mundo de 2014²⁰.

²⁰ "Fifa confirma Brasil como sede da Copa do Mundo de 2014", *BBC Brasil*, 30 de outubro de 2007.

Em 2008, o mundo foi pego de assalto quando, para evitar disseminação de risco moral, o governo norte-americano permitiu a falência do gigante banco de investimentos Lehman Brothers. O episódio descortinou, de forma explícita, a explosão da bolha imobiliária nos Estados Unidos e levou ao repentino desabamento dos indicadores de confiança e à paralisia da concessão de crédito ao mercado privado no país. Lula, poucos dias depois, desdenhou da crise: "lá [nos EUA], ela é um tsunami; aqui, se ela chegar, vai chegar uma marolinha".²¹ Entretanto, o Brasil sofreu efeitos similares aos que afligiram outros países emergentes: contração do crédito, queda no preço das *commodities* e desvalorização da moeda (CARVALHO, 2019). A resposta do PIB à crise dificilmente poderia enquadrar-se como "marolinha": de acordo com o IPEA (2015), a economia sofreu forte arrefecimento e o PIB registrou queda de 3,9% no último trimestre de 2008, configurando-se como o pior resultado desde 1996.

Contudo, é possível argumentar que a vertiginosa deterioração do quadro externo entre 2008 e 2009 foi enfrentada com relativo sucesso pelo Brasil. Giambiagi et al (2004) defendem essa tese, baseando-se em algumas evidências: (1) em oposição a outras crises internacionais ocorridas no passado, não houve alta expressiva da inflação ou crise séria de balanço de pagamentos; (2) não foram verificadas reduções dos níveis de emprego e consumo como observadas em outras economias industrializadas e; (3) em razão das regras prudenciais desenvolvidas pelo Banco Central brasileiro nos anos anteriores, o sistema financeiro atravessou a crise ileso. Rogério Werneck (2014) vai além e pontua que o elemento mais responsável pela passagem relativamente incólume do país pela crise foi a percepção de que o Brasil havia consolidado um arcabouço de regras e instituições que pautavam a política econômica do país, especialmente depois de tal arcabouço ter sobrevivido à conturbada eleição de 2002.

Seguindo a onda mundial de afrouxamento fiscal como resposta à crise de 2008, o governo brasileiro optou por dar continuidade à expansão de gastos já verificada no período pré-crise, racionalizando a escolha como uma política contracíclica (WERNECK, 2014). E, já no segundo trimestre de 2009, a economia brasileira logrou uma recuperação, com o PIB voltando a crescer 2,3% e mantendo média superior à dos países da OCDE até 2011 (CARVALHO, 2019). A popularidade do presidente Lula não só não sofreu quedas significativas no pós-crise como passou a crescer mais e de forma sustentada durante 2009, atingindo recorde em dezembro (72%). Além da rápida recuperação do PIB, isso pode ser

²¹ "Lula: crise é tsunami nos EUA e, se chegar ao Brasil, será 'marolinha'", *O Globo*, 04 de outubro de 2008.

explicado pelo lançamento do programa de habitação Minha Casa Minha Vida²², pela medida provisória que concedia reajuste do salário mínimo²³ e pela escolha do Rio de Janeiro como cidade-sede dos Jogos Olímpicos de 2016²⁴.

Em 2009, uma montagem do Cristo Redentor decolando chegou a estampar a capa da revista *The Economist*²⁵ e Barack Obama brincou que Lula era "o político mais popular da Terra".²⁶ No entanto, há quem argumente, como o faz Rogério Werneck (2014), que o fortalecimento do reconhecimento internacional do Brasil escondia um comportamento cada vez mais preocupante do governo em relação às contas públicas. O governo promoveu nova redução da meta de resultado primário, de 3,5% do PIB em 2008 para 2% do PIB em 2009. Ademais, mantiveram-se as transferências da União para estados e municípios em 2009 ao mesmo nível de 2008, apesar de ter sido verificada queda na arrecadação. No entanto, para Carvalho (2019), restrições mais rígidas aos gastos no auge da crise teriam sido responsáveis pelo agravamento do cenário.

Defrontado com o desafio de eleger Dilma Rousseff, uma sucessora sem nenhuma experiência eleitoral, Lula se empenhou para fazer de 2010 um ano consagrador para o PT. Impulsionado por crescentes transferências do Tesouro ao BNDES e por ampliação dos gastos públicos, o PIB cresceu à extraordinária taxa de 7,5% (WERNECK, 2014). O desemprego - passando de 8,1% em 2009 para 6,7% em 2010 - apresentou baixa e a inflação fechou ligeiramente superior à de 2009 (4,3%). A taxa apresentava sinais de aceleração, mas ainda era tida como controlada (FRAGELLI, 2013). O presidente Lula, firme na aposta de uma intensa diplomacia e poderosa propaganda, ganhou aura de "ícone pop" e promoveu a imagem do Brasil mundo afora. Giambiagi et al (2004) pontua que, no final do segundo mandato, os indicadores de confiança no futuro do país melhoraram e o Brasil começou a captar um interesse maior da comunidade estrangeira.

O governo Lula foi bem sucedido em consolidar a estabilização iniciada ainda no governo Itamar Franco, o que refletiu em grande estabilidade macroeconômica de uma forma geral. De fato, o país foi recompensado com o grau de investimento das agências de *rating* e tornou-se credor líquido em termos financeiros (GIAMBIAGI et al, 2004). Ademais, verificou-se expressiva redução da desigualdade de renda: entre 2002 e 2010, o número de indivíduos vivendo em condições de pobreza extrema reduziu em 50,60% e o coeficiente de Gini passou

²² "Governo gastará R\$ 34 bilhões com plano de habitação", *GI*, 25 de fevereiro de 2009.

²³ "Lula assina medida provisória que aumenta salário mínimo para R\$ 510", *GI*, 23 de dezembro de 2009.

²⁴ "Rio é escolhido como cidade-sede da Olimpíada de 2016", *Estadão*, 02 de outubro de 2009.

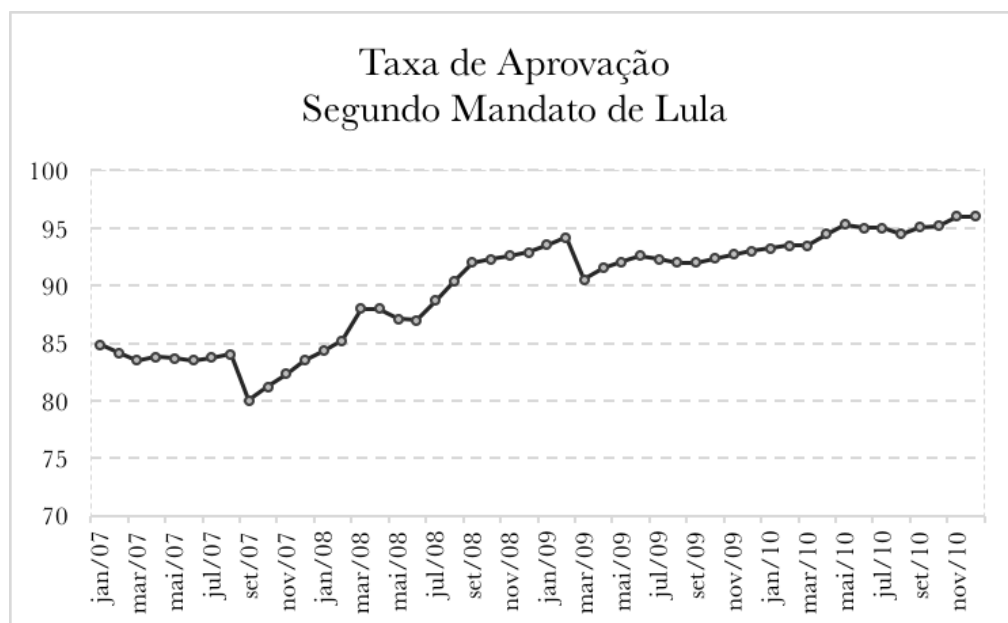
²⁵ "Brazil takes off", *The Economist*, 14 de novembro de 2009.

²⁶ "Obama diz que Lula é 'o político mais popular da Terra'", *BBC Brasil*, 02 de abril de 2009.

de 0,563 para 0,530. Segundo estudo conduzido por Marcelo Neri (2010), 29 milhões de brasileiros teriam ingressado na classe C, o que ele chama de "nova classe média", responsável por, ao final do governo, concentrar quase 46,2% do poder de compra dos brasileiros.

Entretanto, faz-se necessário apontar o principal equívoco de política do governo Lula: na contramão do esforço de redução da desigualdade de renda, Lula concedeu, através do BNDES, vultosos empréstimos subsidiados a grandes empresas, de nítido caráter distorcivo (WERNECK, 2014). Além disso, o governo empreendeu uma política de seleção de "campeões nacionais", que consistia no estímulo de empresas estatais através de fusões incentivadas por fundos de pensão estatais ou pelo BNDES (CANÊDO-PINHEIRO, 2013). Segundo avaliação de Canêdo-Pinheiro (2013), essas iniciativas teriam impulsionado setores que, em razão da proteção excessiva, se desenvolveram com base no emprego de tecnologia defasada e, portanto, falharam em estabelecer competitividade frente ao mercado externo. A estratégia do governo, de fato, viria a cobrar seu custo a partir do segundo trimestre de 2010, quando a produção industrial começa a perder fôlego e permanece estagnada durante toda a segunda metade do ano (IPEA, 2015). Entretanto, a maior parte dos efeitos deletérios de política equivocadas ainda não emergiram de forma nítida no segundo mandato. Então Lula, ostentando popularidade da ordem de 90% - recorde entre todos os presidentes desde que começou-se a medir o índice - conseguiu eleger sua sucessora Dilma Rousseff com 55,43% dos votos válidos.²⁷

Gráfico 4 – Taxa de Aprovação no Segundo Mandato de Lula



Dados: Datafolha, Ibope e Sensus. Elaboração própria.

²⁷ “Dilma Rousseff é a primeira mulher eleita presidente do Brasil”, *GI*, 31 de outubro de 2010.

3.5. Primeiro Mandato de Dilma: a priorização da indústria

Dilma Rousseff - propelida pelo prodigioso crescimento da economia em 2010 e pela popularidade desfrutada por seu antecessor - iniciou seu mandato com a mais elevada taxa de popularidade do período pós-redemocratização.²⁸ A presidente optou pela manutenção de Guido Mantega - mais longo nome à frente da Fazenda - e pela substituição de Meirelles por Alexandre Tombini como presidente do Banco Central. Dilma completou sua equipe ainda com Palocci, estabelecida figura do PT e símbolo da ortodoxia do primeiro governo Lula (VIZEU, 2019). Sustentada por essa equipe, a presidente esboçou uma tentativa de ajuste fiscal com vistas a fazer frente à inflação que se acelerava (em 2010, fechara em 5,9%). O governo anunciou então bloqueio de 50 bilhões de reais no orçamento federal (MALAN, 2018). Tombini aliou à estratégia fiscal uma política monetária contracionista para promoção da convergência da inflação e elevou a taxa básica de juros sucessivas vezes até julho, quando atingiu 12,5% a.a. (SAFATLE; BORGES; OLIVEIRA, 2016).

O primeiro governo Dilma iniciou-se diante do pano de fundo do pós-crise mundial, período em que os capitais fluíram sobremaneira para os países emergentes. Esse significativo influxo de capitais especulativos, ao promover apreciação cambial, deteriorava a competitividade das exportações brasileiras (CARVALHO, 2018). Mantega, então, adotou o discurso de que o Brasil encontrava-se vítima de uma "guerra cambial"²⁹ e impôs as chamadas "medidas macroprudenciais" para coibir a valorização do real. Segundo Monica de Bolle (2016), eram medidas de "vestuário novo" que reeditavam velhas distorções: introdução do Imposto sobre Operações Financeiras (IOF), aumento do requerimento de capital para certos tipos de empréstimo bancário e limite mais elevado aos depósitos compulsórios dos bancos privados. No entanto, as iniciativas não se mostraram eficazes para a promoção de uma desvalorização capaz de fortalecer a indústria e o setor exportador brasileiros (CARVALHO, 2019).

Ao contrário do que se observara no governo Lula, o primeiro ano de Dilma desenvolvia-se sob o signo de um cenário externo altamente desfavorável. A crise dos países periféricos da Europa atingiu a zona do Euro e economias como França, Itália e Espanha viram sua estabilidade fortemente ameaçada. De acordo com avaliação de Laura Carvalho (2019): "voltar-se para o mercado externo em meio a esse contexto revelou-se uma escolha ruim". De fato, as exportações cresceriam, em termos reais, apenas 4,8% em 2011 - ante crescimento de

²⁸ "Presidente tem a melhor avaliação no início do governo em relação a antecessores", *Datafolha*, 21 de março de 2011.

²⁹ "Guerra cambial de Mantega é destaque na mídia internacional", *Exame*, 28 de setembro de 2010.

11,7% em 2010 (CARVALHO, 2019). À turbulência na Europa, somou-se a primeira perturbação política do governo: o ministro-chefe da Casa Civil, Antonio Palocci, após envolvimento no Mensalão, foi acusado de - ao longo de quatro anos - ter aumentado seu patrimônio em 20 vezes³⁰. Como resultado, Palocci deixou o cargo, mas a saída não parece ter gerado efeito relevante sobre a popularidade da governante de acordo com o DataFolha³¹. Entretanto, o episódio coincidiu com um momento de "virada" na política econômica do governo (MESQUITA, 2014).

Em agosto de 2011, em meio à aceleração da inflação, o Banco Central interrompeu o ciclo de alta da Selic e promoveu súbita redução da taxa em 0,5 ponto percentual (SAFATLE; BORGES; OLIVEIRA, 2016). Tal iniciativa foi acompanhada do anúncio de nova contenção dos gastos federais no valor de 10 bilhões de reais com vistas à elevação da previsão de superávit primário³². O Copom, em ata, amparou-se neste bloqueio para justificar a imprevista redução da taxa de juros básica: "na avaliação do Comitê, a recente revisão do cenário para a política fiscal torna o balanço de riscos para a inflação mais favorável"³³. A execução da política monetária justificada no quadro fiscal foi controversa e lida como preocupante sinal de falta de autonomia do Banco Central (CARVALHO, 2019). A redução da Selic para patamares próximos aos internacionais constituía-se em promessa de campanha de Dilma e, segundo Mário Mesquita (2015), gestou-se a visão de que taxa de juros poderia estar deixando de ser instrumento e se convertendo em objetivo. A decisão representava um recuo no compromisso do governo com o tripé macroeconômico, essencial para induzir previsibilidade na economia. No lugar da taxa básica de juros, o governo faria a escolha de usar mão de instrumentos microeconômicos para controlar a escalada da inflação (FURQUIM; SERIGATI, 2015).

Em 2011, outro revés começou a assombrar a economia brasileira: a perda de fôlego do desempenho industrial. A Carta de Conjuntura nº 15 do IPEA (2011) chamou atenção para o problema: "com exceção dos primeiros três meses de 2011, quando acumulou um crescimento de 3,4%, o desempenho da produção industrial tem sido marcado por uma trajetória de estagnação". A Carta de Conjuntura nº 18 do IPEA (2013) tentou elucidar quais questões teriam acometido a indústria brasileira no início do mandato de Dilma e pontuou como preponderantes fatores do lado da oferta: mau desempenho da formação bruta de capital fixo, fatores estruturais

³⁰ "De aprovação recorde ao impeachment: relembre os principais momentos do governo Dilma", *BBC Brasil*, 29 de agosto de 2016.

³¹ "Popularidade do governo Dilma fica estável", *Datafolha*, 13 de junho de 2011.

³² "Governo aumentará superávit em R\$ 10 bilhões em 2011", *Veja*, 29 de agosto de 2011.

³³ "Política fiscal ajuda no controle da inflação, diz BC", *Época Negócios*, 2011.

reunidos no "Custo Brasil" e elevação do custo unitário do trabalho como consequência da queda de produtividade e aumento dos salários.

Como resposta, Safatle, Borges e Oliveira (2016) relatam que a presidente Dilma começou a realizar uma série de reuniões com um grupo de trinta empresários para coletar recomendações do que poderia ser feito para promover o crescimento da indústria. Segundo os autores, os empresários convidados por Dilma queixaram-se de fatores como: elevado custo da energia elétrica, juros e *spreads* excessivamente altos, elevada carga tributária e câmbio apreciado. Laura Carvalho (2019) defende que, a partir do segundo semestre, o governo começou a rezar segundo a cartilha do que ela denomina "agenda Fiesp"³⁴.

A estratégia do governo para o crescimento do setor começou por desonerações tributárias, subsídios e crédito através da criação, ainda em agosto de 2011, do Plano Brasil Maior, responsável pela introdução da nova política industrial do governo (IPEA, 2015). O amplo plano do governo abrangia uma miríade de medidas: concessão de créditos tributários para exportadores, desoneração da folha de pagamentos e redução do IPI sobre máquinas e equipamentos, materiais de construção e veículos (CARVALHO, 2019). À época, o pacote de medidas foi alvo de críticas, uma vez que contemplava poucos setores e, sem definição clara de priorização, apresentava grande potencial para onerar empresas, as quais teriam de pagar mais caro por insumos nacionais (DE BOLLE, 2015).

No entanto, os desequilíbrios econômicos tardariam a ser sentidos pela população e o desemprego recuou de 5,3% em 2010 para 4,7% no fechamento de 2011 (IBGE, 2019). O crescimento, por sua vez, sofreu notável desaceleração, mas o país - mesmo com a retração do impulso chinês - logrou crescimento de 4% (IBGE, 2019). Em relação aos preços, o governo conseguiu fechar a inflação cravada no teto da meta, em 6,5%. No entanto, a despeito dos sinais de que os desequilíbrios tendiam a trazer consequências nos anos seguintes, o ano de 2011 foi marcado por alta e estável popularidade de Dilma Rousseff (vide gráfico 5). Sua aprovação foi a mais alta do primeiro ano de um presidente desde a redemocratização³⁵, alcançando estratosféricos 89%. Tal desempenho foi propiciado, segundo CNI/Ibope, pelo que se chamou de "faxina ética": demissão de sete ministros envolvidos direta ou indiretamente em denúncias de corrupção³⁶.

O ano de 2012 configurou-se como de estabelecimento definitivo do que Márcio Holland, secretário de Política Econômica do governo, batizou de "Nova Matriz Econômica".

³⁴ Fiesp é sigla para Federação das Indústrias de São Paulo.

³⁵ "Primeiro ano de Dilma tem a maior aprovação desde redemocratização", *Datafolha*, 20 de janeiro de 2012.

³⁶ "Faxina ministerial melhorou avaliação, diz CNI", *UOL Notícias*, 30 de setembro de 2011.

O útil tripé macroeconômico deixava de ser o principal arcabouço da política econômica do governo, a qual agora abarcava conceitos como: câmbio competitivo, juros baixos, consolidação fiscal com vistas ao estímulo do investimento e desoneração das folhas de pagamento das empresas (CARVALHO, 2019). Dilma, preocupada com a desaceleração observada em 2011, decidiu privilegiar as demandas dos empresários e a tarefa de reerguer a indústria tomou o topo das prioridades do governo (DE BOLLE, 2016). Para tanto, em abril, o governo lançou uma extensão do Plano Brasil Maior que incluiu medidas difusas: redução dos juros do PSI, definição de novas renúncias fiscais e redução de impostos para móveis, produtos de linha branca, materiais de construção e bens de capital (SAFATLE; BORGES; OLIVEIRA). Esse conjunto de políticas traziam consigo perda de arrecadação e contribuiriam para a deterioração das contas públicas. O governo acabaria precisando usar de recursos escusos da chamada “contabilidade criativa” para cumprir a meta de superávit primário em 2012 (SAFATLE; BORGES; OLIVEIRA).

Quanto à redução dos elevados juros brasileiros - outra demanda do empresariado e promessa de campanha da presidente - o governo empenhou-se para reduzir o *spread* e fazer com que as consecutivas reduções da Selic fossem sentidas no mercado de crédito. Dilma Rousseff agiu através da redução dos juros e da ampliação dos limites para inúmeras linhas de financiamento nos bancos públicos (Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal) para forçar as instituições privadas a tomarem medidas semelhantes (CARVALHO, 2019). Também tendo em vista o objetivo de redução dos juros, o governo, em maio, mudou as regras da poupança para atrelar a remuneração aos juros básicos (MALAN, 2018). Essas medidas, ainda que recebidas com animosidade pelo mercado, foram celebradas pela população e podem, em parte, explicar a alta e estável popularidade de Dilma ao longo de 2012 exposta no gráfico 5 e destacada pelo instituto Datafolha.³⁷

Em 2012, a Selic - após cortes consecutivos - atingiu sua mínima histórica: 7,25%, e 2013 se iniciou com inflação de 5,8%, consideravelmente acima do centro da meta. Ainda que, segundo a mídia, Mantega negasse a necessidade de elevar a Selic e se mostrasse menos preocupado com a inflação do que Tombini³⁸, o BC decidiu aumentar - pela primeira vez desde 2011 os juros em abril de 2013 dando início ao que seria uma trajetória de elevações³⁹. Segundo Laura Carvalho (2019), a tentativa de reduzir a Selic permanentemente não foi bem sucedida

³⁷ "Avaliação de Dilma fica estável", *Datafolha*, 10 de agosto de 2012.

³⁸ "Mantega mostra-se menos preocupado com a inflação que Tombini", *UOL Economia*, 08 de fevereiro de 2013.

³⁹ "Inflação faz Copom elevar Selic a 7,5%, primeira alta desde 2011", *GI Economia*, 17 de abril de 2013.

em razão de a virada da taxa em 2011 ter sido excessivamente brusca, em um momento em que as expectativas não haviam ainda convergido para um patamar mais baixo.

Em junho de 2013, o aumento das passagens de ônibus e metrô em São Paulo e outras cidades serviu de centelha para que uma série de manifestações tomassem as ruas do país. O contexto caracterizava-se pelo descontentamento com os serviços públicos, dentre os quais destacava-se a insatisfação com a mobilidade urbana. Segundo pesquisa do IPEA, em cidades com mais de 100 mil habitantes, 41% avaliavam o transporte público como "muito ruim" (SIPS, 2012). Os atos desencadeados pelo país apresentaram pautas difusas - como combate à corrupção e melhoria dos serviços públicos - e os confrontos com a polícia delinearam-se como uma constante (MALAN, 2018). A popularidade de Dilma sofreu queda brutal: a taxa de avaliação do governo como "ótimo/bom" caiu em 24 pontos percentuais.⁴⁰ A taxa de aprovação se recuperaria no período eleitoral, mas nunca seriam atingidos os níveis observados antes de junho (VIZEU, 2019).

Em outubro de 2013, o escândalo do "mensalão" desembocou na condenação de 25 réus, entre eles figuras-chaves do partido no governo, como: José Genoíno, ex-deputado federal e ex-presidente do PT e José Dirceu, ex-ministro-chefe da Casa Civil⁴¹. Pouco tempo depois, em março de 2014, foi deflagrada a Operação-Lava Jato com o intuito de desmontar o esquema de lavagem de dinheiro e evasão de divisas orquestrado na Petrobras⁴². Em meio a esse cenário e como subproduto dos protestos de junho, crescia um movimento antipetista entre parte da população (VIZEU, 2019).

Em 2014, Dilma Rousseff concentrou-se no desemprego ainda baixo para pautar sua campanha eleitoral⁴³, dado que no último ano de governo, o desemprego se manteve estável na ordem de 8%-9% (IBGE, 2019). Nos debates televisivos, a candidata repousava a deterioração dos indicadores fiscais e o arrefecimento do crescimento no colo da crise mundial, enquanto Aécio Neves (PSDB) censurava o avanço da inflação (CARVALHO, 2019). Fato é que Dilma logrou reeleger-se, mas no que foi a disputa com margem mais apertada desde 1989: 51,64% a 48,36%⁴⁴.

Ainda que tenha conseguido recuperar sua popularidade no afã da campanha eleitoral (vide gráfico 5), os indicadores econômicos não permitiam otimismo em relação ao segundo mandato. Em 2014, o crescimento foi de mero 0,1% e o país entrara em "recessão técnica", com

⁴⁰ "Aprovação do governo Dilma cai de 55% para 31%, aponta Ibope", *GI Política*, 25 de junho de 2013.

⁴¹ "Relator condena ex-ministro José Dirceu e mais 7 por corrupção ativa", *GI*, 02 de outubro de 2012.

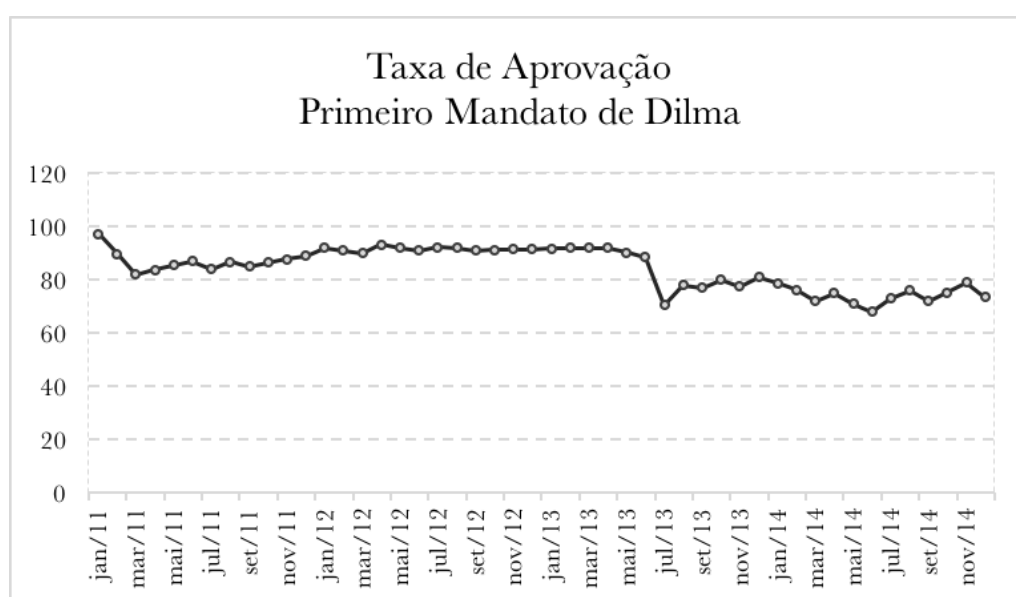
⁴² "Entenda a Operação Lava Jato", *GI Política*, 14 de abril de 2014.

⁴³ "Dilma afirma que desemprego no Brasil é 'bem baixo'", *O Globo*, 18 de setembro de 2014.

⁴⁴ "Dilma derrota Aécio na eleição mais disputada dos últimos 25 anos", *El País*, 26 de outubro de 2014.

inflação fechada no teto da meta em 6,4% (IBGE, 2019). Pela primeira vez em anos, o Brasil exibiu déficit primário - em 0,6% do PIB (PIRES, 2017) e a dívida pública bruta começou também a subir de forma contínua, após vir apresentando trajetória de queda desde 2004 (CARVALHO, 2019). Em segunda fase da Lava-Jato, em outubro, foram presas mais de 20 pessoas, a maioria constituída de executivos de empreiteiras que possuíam contratos com a Petrobras. No mesmo mês, manifestantes ocuparam as ruas para reivindicar o impeachment da presidente (MALAN, 2018).

Gráfico 5 – Taxa de Aprovação no Primeiro Mandato de Dilma



Dados: Datafolha, Ibope e Sensus. Elaboração própria.

3.6. Segundo mandato de Dilma: Palácio do Planalto paralisado

Dilma iniciou seu segundo mandato sob atmosfera turbulenta. No campo político, era manifesto o desentendimento da presidente petista com sua base de sustentação no Congresso e a latente eleição de Eduardo Cunha (PMDB-RJ) configurava-se como motivo de preocupação para o partido, que temia que o político pudesse dar prosseguimento a um eventual pedido de impeachment que emergisse na Câmara (SAFATLE; BORGES; OLIVEIRA, 2016). Na alçada econômica, o contexto era igualmente desfavorável: a economia entrara em recessão, a inflação avançava e os juros haviam alcançado a ordem de 14,25% ao ano. O modelo de crescimento baseado na expansão do consumo - sustentáculo do crescimento nos anos Lula e início do governo Dilma - parecia ter definitivamente se esgotado. De acordo com a Carta de Conjuntura nº 25 (IPEA, 2014), a trajetória de queda da demanda em 2014 deveu-se ao arrefecimento do consumo das famílias, que recuou 0,3% entre o segundo e o terceiro trimestres, acumulando

crescimento anual de discretos 1,2%. Fato é que o aumento do nível de endividamento das famílias já vinha se configurando como um sinal vermelho desde 2011 e, em 2015, este chegou ao maior nível em 10 anos (46,3%), de acordo com dados do Banco Central.⁴⁵

Com vistas a fazer frente ao preocupante quadro fiscal e sinalizar uma nova preferência pela ortodoxia na condução da política econômica, Dilma surpreendeu ao substituir, na Fazenda, Guido Mantega pelo economista do Banco Bradesco, Joaquim Levy (CARVALHO, 2018). A escolha fez com que opositoristas acusassem a presidente de estelionato eleitoral⁴⁶, mas desfrutou de repercussão positiva no mercado⁴⁷. Segundo Bernardo Guimarães (2015): "a mensagem era clara: o governo buscava recuperar as contas públicas e o controle da inflação, apertando as políticas monetária e fiscal". Após o descontrole das contas públicas observado no primeiro mandato, Levy anunciou que implementaria um rápido ajuste fiscal para que o déficit primário de 0,6% do PIB fosse levado à ambiciosa meta de um superávit de 1,2% em 2015. Para tanto, estabeleceu-se bloqueio de R\$ 69,9 bilhões em gastos no orçamento para 2015.⁴⁸ O ano seria marcado pela tentativa de promover ajuste das contas e também por revisões da meta de superávit⁴⁹.

O ministro da Fazenda, Joaquim Levy, anunciou que reveria as despesas em uma série de programas e transferências do governo, como Fies, Pronatec, seguro-desemprego, Ciências sem Fronteiras e Minha Casa Minha Vida (SAFATLE; BORGES; OLIVEIRA, 2016). As medidas do ministro popularizaram-se na imprensa com a alcunha de "o pacote de maldades"⁵⁰. No início do ano, a Operação Lava-Jato completou um ano e lista divulgada pelo procurador-geral da República, Rodrigo Janot, incluiu 14 nomes do PT⁵¹. Novos protestos pedindo o *impeachment* da presidente irromperam pelo país, reunindo quase 1 milhão de pessoas⁵² e a taxa de reprovação da presidente entre a população disparou⁵³. A partir do gráfico 6, é possível constatar a acentuada queda da popularidade da presidente Dilma no primeiro ano de seu segundo mandato.

⁴⁵ "Endividamento das famílias chega a 46,3%, o maior em 10 anos, mostra BC", *GI Economia*, 15 de junho de 2015.

⁴⁶ "Aliados defendem Levy e oposição critica 'estelionato eleitoral'", *Congresso em Foco*, 27 de novembro de 2014.

⁴⁷ "Anúncio de nova equipe repercute positivamente no mercado financeiro", *GI*, 28 de novembro de 2014.

⁴⁸ "Entenda o ajuste fiscal do governo e como ele afeta sua vida", *GI Economia*, 07 de maio de 2015.

⁴⁹ "Profunda recessão e busca por ajuste fiscal marcaram o 'ano Levy'", *Agência Brasil (EBC)*, 30 de dezembro de 2015.

⁵⁰ "De aprovação recorde ao impeachment: relembre os principais momentos do governo Dilma", *BBC Brasil*, 29 de agosto de 2016.

⁵¹ "Operação Lava Jato: os nomes na lista de Janot enviada ao STF", *Época*, 06 de março de 2015.

⁵² "Protestos contra o governo reúnem quase 1 milhão pelo país", *Folha de São Paulo*, 15 de março de 2015.

⁵³ "Aprovação a governo Dilma Rousseff cai, e reprovação a petista dispara", *Datafolha*, 09 de fevereiro de 2015.

Entre os meses de abril e maio, a arrecadação de impostos e contribuições sofreu queda assombrosa e a crise política se fortalecia: começou-se a especular que Dilma possivelmente não terminaria seu mandato (SAFATLE; BORGES; OLIVEIRA, 2016). Rodrigo Vizeu (2019) relata que: "no Congresso, o PT resistia a embarcar nas medidas de ajuste fiscal de Dilma, deixando a oposição à vontade para dizer que não se queimaria apoiando propostas impopulares". Em junho de 2014, o Tribunal de Contas da União (TCU), em decisão nunca antes vista, concedeu a Dilma 30 dias para que ela explicasse as contas públicas de 2014 (MALAN, 2018). As medidas fiscais recessivas e a desorganização política somaram-se e contribuíram enormemente para que a confiança dos investidores despencasse - o Índice de Confiança da Indústria (IBRE-FGV, 2015), atingiu, em setembro, seu menor índice em nove anos. No mesmo mês, foi anunciado que a economia havia recuado 1,7% no terceiro trimestre (MALAN, 2018) e a reprovação do governo Dilma alcançou 71%, patamar superior ao pior momento do impopular Collor.⁵⁴

No último mês de 2015, Eduardo Cunha (PMDB-RJ) decidiu acatar denúncia contra Dilma por crime de responsabilidade e iniciou-se o processo de *impeachment* no Congresso (MALAN, 2018). Ainda em 2015, a presidente substituiu Levy por Nelson Barbosa no ministério da Fazenda⁵⁵, mas os números daquele ano já estavam definidos. O setor público fechou 2015 com déficit primário de 1,88% do PIB⁵⁶ - bastante distante da irreal meta de superávit na casa de 1,2%. Segundo Manoel Pires (2016), a incapacidade do governo de cumprimento das metas fiscais deve-se a fatores como: a crise hídrica, a redução dos investimentos da Petrobras, a depreciação da taxa de câmbio e a queda dos termos de troca em razão da menor demanda por produtos brasileiros no mercado internacional. O PIB de 2015 fechou com forte queda (3,8%) e representou o pior resultado em 30 anos.⁵⁷

Nelson Barbosa, defensor de um maior "realismo fiscal", enviou proposta de redução da meta de resultado primário ao Congresso em março de 2016. O governo firmava o compromisso de interromper a concessão de novas desonerações e frear elevações reais de despesas, como salários de servidores e novos concursos. A proposta ia além e estabeleceu que, caso as primeiras medidas se revelassem insuficientes, seria engatilhada uma segunda etapa de congelamento de despesas em termos nominais (CARVALHO, 2018). No entanto, Laura Carvalho (2018) expõe que a crise política já era a tônica do cenário brasileiro desde 2015 e até

⁵⁴ "Recorde, reprovação a Dilma supera pior momento de Collor", *Datafolha*, 06 de agosto de 2015.

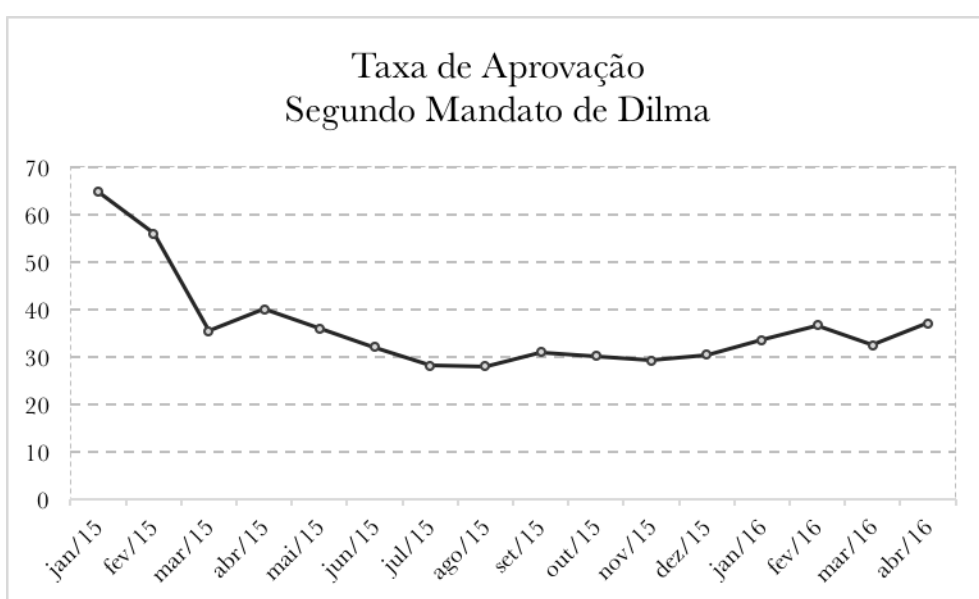
⁵⁵ "Nelson Barbosa será o novo ministro da Fazenda", *Valor Econômico*, 18 de dezembro de 2015.

⁵⁶ "Setor público fecha 2015 com déficit primário de R\$ 111,2 bilhões", *Valor Econômico*, 29 de janeiro de 2016.

⁵⁷ "PIB do Brasil cai 3,8% em 2015 e tem pior resultado em 25 anos", *GI*, 03 de fevereiro de 2016.

mesmo a base aliada se posicionou contra novas tentativas de ajuste fiscal. Em março, a divulgação de "grampo" em que Dilma diz a Lula que lhe encaminhará um "termo de posse" - a ser usado "em caso de necessidade" - levantou suspeitas de que a nomeação de Lula como ministro-chefe da Casa Civil fosse justificativa para conceder ao ex-presidente foro privilegiado⁵⁸. Uma Câmara dos Deputados inflamada aprovou então, em abril de 2016, com 367 votos a favor, o *impeachment* de Dilma Rousseff. O processo seguiu para o Senado e Michel Temer assumiu como presidente em exercício (MALAN, 2018).

Gráfico 6 – Taxa de Aprovação no Segundo Mandato de Dilma



Dados: Datafolha, Ibope e Sensus. Elaboração própria

3.7. Mandato de Temer: um presidente sem respaldo popular

A aprovação do *impeachment* na Câmara teve o poder simbólico de gerar melhoria nas expectativas em relação ao desempenho da economia: o Índice de Confiança do Consumidor (FGV)⁵⁹ subiu 3,4 pontos já no mês seguinte, assim como o Índice de Confiança dos Empresários (CNI), que atingiu seu patamar mais elevado desde 2010⁶⁰. O presidente interino Michel Temer anunciou o que seria popularizado entre os economistas mais ortodoxos como o *dream team* da economia: na Fazenda, Henrique Meirelles - ex-presidente do BC e ex-economista chefe do BankBoston - e, para presidir o Banco Central, o ex-economista chefe do

⁵⁸ "De obstrução da Justiça ao 'desespero': os grampos de Lula", *Veja*, 17 de março de 2016.

⁵⁹ "Impeachment melhora expectativa e impulsiona confiança do consumidor", *Estadão*, 27 de junho de 2016.

⁶⁰ "Alta da confiança do empresário em maio foi a maior desde 2010, diz CNI", *GI Economia*, 16 de maio de 2016.

Itaú, Ilan Goldfajn.⁶¹ Temer se basearia no programa "Ponte para o Futuro", que, ainda na condição de vice, lançara para empresários paulistas, o qual privilegiava a retomada da confiança a partir de reformas estruturais e mencionava propósitos como: fim das vinculações constitucionais estabelecidas em áreas como saúde e educação, fim das indexações para salários e benefícios previdenciários, viabilização da participação mais efetiva e predominante do setor privado na construção e operação de infra-estrutura⁶².

Este objetivo foi o primeiro a ser endereçado pelo presidente interino. Em maio, a primeira Medida Provisória (MP) assinada por Michel Temer foi responsável pela criação do Programa de Parcerias de Investimento (PPI), que estabelecia diretrizes para o fortalecimento de parcerias público-privadas para realização de investimento. Através do programa, meses depois, seriam lançados editais de concessões para aeroportos e ferrovias⁶³. No entanto, também em seu primeiro mês como chefe do Executivo, o governo interino foi acometido por um escândalo: foram divulgadas conversas de Romero Jucá, então ministro do planejamento, sobre um suposto "acordo nacional" para a queda de Dilma Rousseff e obstrução das investigações da Lava-Jato. (CARVALHO, 2018). A procuradoria-geral da República (PGR) pede prisão de Romero Jucá, Eduardo Cunha, José Sarney e Renan Calheiros - aliados do presidente sob acusação de obstrução de investigações⁶⁴.

Em junho, Temer implementou relevantes mudanças econômicas. Na esteira do escândalo da Petrobras, o presidente interino sancionou a Lei de Responsabilidade das Estatais, que - de acordo com a Folha de São - estabelecia normas de governança corporativa e regras para licitações e compras de empresas e sociedades de economia mista. Ao estabelecer a exigência de experiência profissional e dez de anos de atuação no setor, a lei estabelecia diretrizes mais rígidas para a distribuição de cargos nas empresas estatais.⁶⁵ Michel Temer também encerrou a política de controle dos preços da Petrobras conduzida no governo Dilma, a qual havia gerado grandes prejuízos para o empresa. O novo presidente da Petrobras empossado por Temer, Pedro Parente, anunciou que a petrolífera teria autonomia para guiar sua política de preços⁶⁶.

⁶¹ "Meirelles montou "time dos sonhos", diz economista", *Exame*, 17 de maio de 2016.

⁶² "Como estão as principais propostas do programa 'Uma Ponte para o Futuro'", *O Globo*, 10 de abril de 2017.

⁶³ "Temer lança editais de concessão de aeroportos, ferrovias e portos", *Agência Brasil (EBC)*, 29 de novembro de 2018.

⁶⁴ "Relembre os principais momentos do governo Michel Temer", *Folha de São Paulo*, 22 de dezembro de 2018.

⁶⁵ "Temer sanciona lei das estatais e mantém pontos principais", *Folha de São Paulo*, 30 de junho de 2016.

⁶⁶ "A cronologia da crise do diesel, do controle de preços de Dilma à greve dos caminhoneiros", *BBC Brasil*, 24 de maio de 2018.

No entanto, o fato de o governo de Temer ter sido fruto de um processo de *impeachment*, a eclosão da crise econômica e os escândalos de corrupção envolvendo figuras próximas ao presidente não permitiram que o dirigente alcançasse respaldo orgânico da população. Em agosto, Temer foi alvo de vaias enquanto fazia discurso na abertura para os Jogos Olímpicos no Estádio do Maracanã. Para evitar maiores desgastes políticos, a Folha de São Paulo conta que o presidente interino optou por não comparecer à cerimônia de encerramento⁶⁷. A essa altura, somente 14% da população consideravam seu governo "bom"⁶⁸. Mas, no mesmo mês, o Senado Federal - por 61 votos a favor e 20 contra - aprovou o afastamento definitivo de Dilma Rousseff e Michel Temer foi empossado presidente da República (MALAN, 2018).

Entre suas primeiras medidas como presidente *de facto*, destaca-se o novo marco regulatório do pré-sal, que - na tentativa de conceder maior autonomia à Petrobras, desobrigava a empresa de participar em blocos de exploração da camada pré-sal⁶⁹. Em outubro, o Banco Central presidido por Ilan Goldfajn promoveu redução da Selic pela primeira vez em quatro anos, que foi fixada em 14%. O país estava em recessão e a inflação apresentava trajetória decrescente, o que foi usado como justificativa pelo BC para baixar a taxa básica de juros.⁷⁰

Em dezembro, o Senado aprovou o que seria uma das mais relevantes heranças do governo Temer: a PEC do Teto de Gastos, a qual limitava o aumento dos gastos federais por até 20 anos. Com vistas ao estabelecimento de um regime fiscal mais rígido, a PEC se constituía como um dos objetivos prioritários para o governo desde a apresentação do documento "Ponte para o Futuro" e logrou maioria nas duas casas.⁷¹ Em artigo para o FMI, Schaechter et al. (2012), analisam regras fiscais implementadas em diferentes contextos no mundo e concluem que regras fiscais focadas no gasto podem ser diretamente associadas a maior sustentabilidade da dívida pública e estabilização macroeconômica, ao prevenirem gastos pro-cíclicos e serem de fácil monitoração. No entanto, a PEC obteve resposta extremamente negativa de segmentos da população, principalmente dos estudantes, os quais organizaram protestos e ocupações em pelo menos 17 cidades brasileiras.⁷² Nas pesquisas de opinião, a reprovação de Temer também subiu vertiginosamente, atingindo a ordem de 51%⁷³.

⁶⁷ "Relembre os principais momentos do governo Michel Temer", *Folha de São Paulo*, 22 de dezembro de 2018.

⁶⁸ "Governo Temer é aprovado por 14%", *Datafolha*, 18 de julho de 2016.

⁶⁹ "Novo marco do Pré-Sal reativa setor e vai gerar empregos", *PPI Governo Federal*, 30 de novembro de 2016

⁷⁰ "BC reduz juros pela primeira vez em quatro anos, para 14%", *O Globo*, 19 de outubro de 2016.

⁷¹ "PEC que restringe gastos públicos é aprovada e vai a promulgação", *Agência Senado*, 13 de dezembro de 2016.

⁷² "Manifestantes fazem protestos no país contra a PEC dos gastos", *GI*, 13 de dezembro de 2016.

⁷³ "Reprovação a Temer sobe para 51%", *Datafolha*, 12 de dezembro de 2016.

A popularidade de Temer não melhoraria no ano seguinte. Com a aprovação de uma reforma Trabalhista encabeçada pelo governo que trazia novas definições em pontos caros à sociedade, como férias e jornada de trabalho, a reprovação ao governo Temer atingiu recorde: 73% dos brasileiros o avaliaram como ruim ou péssimo.⁷⁴ Às turbulências do ano, somaram-se denúncias da PGR de que o presidente havia se engajado em corrupção passiva. Foi a primeira vez que um presidente sofria denúncias durante o exercício de seu mandato.⁷⁵ A denúncia foi derrubada pela Câmara e o processo não foi reaberto no Supremo Tribunal Federal.⁷⁶ Tony Volpon (2019) comenta que a relativa complacência com que as denúncias contra o presidente Temer foram recebidas pelo mercado justifica-se no excelente ano para os países emergentes em 2017, com a aceleração da demanda chinesa. O autor pontua: "ao contrário dos eventos de 2015, quando fatores globais ampliaram os efeitos da crise doméstica, nesse caso fatores globais quase que totalmente anularam seus efeitos negativos".

Em dezembro de 2017, o governo Temer começou a engajar-se em campanha publicitária pela reforma da Previdência.⁷⁷ Contudo, a reforma não seria aprovada em seu mandato, ao que Temer, posteriormente, atribuiu à "trama de detratores"⁷⁸. O ano de 2018, por ser ano eleitoral, iniciou-se sob atmosfera de indefinição e o Indicador de Incerteza da Economia, medido pela FGV, subiu 2,2 pontos em janeiro (MALAN, 2018). No entanto, em abril, Lula - condenado no caso do triplex - se entregou à Polícia Federal em São Bernardo do Campo (SP)⁷⁹ e a sua prisão suscitou grande otimismo nos mercados, que enxergavam o momento como garantia da eleição de um candidato "reformista" (VOLPON, 2019).⁸⁰

Em 2018, o Brasil saiu da recessão técnica e cresceu 1,1% (IBGE, 2019). No entanto, esse resultado foi prejudicado pela insatisfação generalizada de caminhoneiros com a mudança da política de preços da Petrobras implementada por Temer. O fim dos subsídios e os constantes reajustes no preço do óleo diesel desembocaram na greve dos caminhoneiros, que paralisou as estradas e a distribuição de produtos no país por dez dias.⁸¹ Por fim, Temer não só não foi candidato às eleições de 2018 como segundo, Rodrigo Vizeu (2019), se tornou "tóxico" na campanha de Henrique Meirelles, presidenciável que concorreu pelo PMDB. Por fim,

⁷⁴ "Temer atinge índice mais alto de reprovação desde redemocratização", *Datafolha*, 02 de outubro de 2017.

⁷⁵ "Janot apresenta ao Supremo denúncia contra Temer por corrupção passiva", *GI*, 26 de junho de 2017.

⁷⁶ "Relembre os principais momentos do governo Michel Temer", *Folha de São Paulo*, 22 de dezembro de 2018.

⁷⁷ "Temer lança campanha de R\$ 20 mi para defender reforma na TV", *Valor Econômico*, 16 de novembro de 2017.

⁷⁸ "Só não fizemos a reforma da Previdência porque houve 'trama', diz Temer", *Estadão*, 19 de dezembro de 2018.

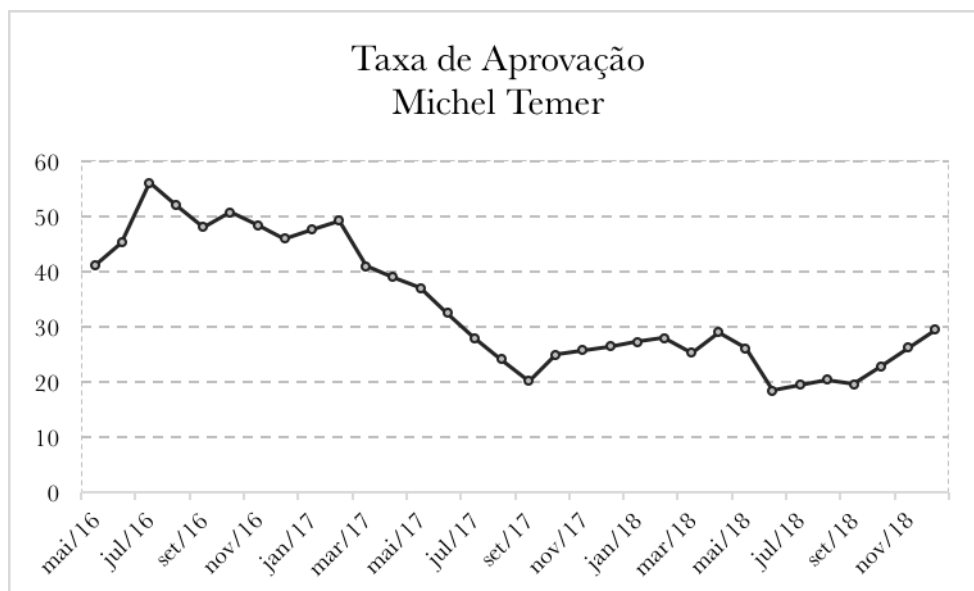
⁷⁹ "Lula se entrega e é levado preso a Curitiba pela Polícia Federal", *Exame*, 08 de abril de 2018.

⁸⁰ "Banco Central corta Selic para 4,5% ao ano e renova mínima histórica", *InfoMoney*, 11 de dezembro de 2019.

⁸¹ "A cronologia da crise do diesel, do controle de preços de Dilma à greve dos caminhoneiros", *BBC Brasil*, 24 de maio de 2018.

amparado por pauta social conservadora e propagador de um discurso de priorização da segurança pública e reformas estruturais, Jair Bolsonaro se elegeu presidente com 55,13% dos votos⁸².

Gráfico 7 – Taxa de Aprovação no Governo Temer



Dados: Datafolha, Ibope e Sensus. Elaboração própria.

3.8. Bolsonaro: aprovação da inadiável reforma da Previdência

O discurso de posse de Jair Bolsonaro (PSL) foi marcado pela defesa do livre mercado, por duras críticas à corrupção e pela exaltação de valores tradicionais familiares⁸³. Autoproclamado um liberal recém-convertido⁸⁴, o recém-empossado presidente escolheu um nome de orientação ortodoxa para o ministério da Fazenda: Paulo Guedes, co-fundador do banco BTG Pactual. Em relação à, já tradicional na política brasileira, concessão de cargos a diferentes partidos para viabilizar uma base aliada coesa, Rodrigo Vizeu (2019) relata: "eleito, Bolsonaro formou um ministério que passou ao largo da tradicional partilha de poder com os partidos políticos e suas principais lideranças." O primeiro ano de mandato do presidente seria marcado por crescentes conflitos com o Congresso e com seu próprio partido.

⁸² "Com 100% das urnas apuradas, Bolsonaro obteve 57,7 milhões de votos", *Agência Brasil (EBC)*, 28 de outubro de 2018.

⁸³ "Leia a íntegra do discurso de Bolsonaro na cerimônia de posse no Congresso", *Folha de São Paulo*, 01 de janeiro de 2019.

⁸⁴ "Estatizante, Bolsonaro se diz convertido ao liberalismo", *Folha de São Paulo*, 07 de outubro de 2018.

Bolsonaro herdou do governo Temer a estabilização da inflação e a queda dos juros. Segundo a Carta de Conjuntura nº 42 (IPEA, 2019): "o cenário de inflação para 2019 não só se mantém favorável como também começa a sinalizar que a trajetória dos preços esperada para o ano pode ser ainda mais benigna que a prevista anteriormente". No início do ano, Bolsonaro aproveitou o "período de lua-de-mel", momento em que a população encara o incumbente com maior boa vontade, para lançar a campanha publicitária da inadiável reforma da Previdência.⁸⁵ No entanto, o governo optou por não seguir com o mesmo texto proposto por Temer e enviou ao Congresso uma proposta que previa a criação de um sistema de capitalização no Brasil. Este ponto provocou diversas incertezas e dificultou a aprovação da versão enviada pelo governo.⁸⁶ Eventualmente, a Câmara retirou do textos muitos pontos que prejudicavam categorias organizadas do setor público e excluiu a polêmica questão da capitalização.⁸⁷ A partir do segundo semestre, o presidente da Câmara, Rodrigo Maia (DEM-RJ), tomou frente da tramitação e articulação da reforma, a qual foi finalmente aprovada em outubro.⁸⁸ A vitória foi comemorada pelo governo, mas muito do texto original havia sido desidratado, o que foi objeto de críticas do ministro Paulo Guedes: "cedemos ao lobby dos servidores públicos".⁸⁹

Entre as principais mudanças introduzidas pela reforma, estão: tempo mínimo de contribuição, fixação de idade mínima e cálculo do valor da aposentadoria do setor privado e de servidores com base na média de todo o histórico de contribuições do trabalhador. A reforma estabeleceu ainda regras de transição para o trabalhador ativo⁹⁰. Segundo o governo, a previsão de economia com a reforma é de R\$ 855 bilhões em 10 anos.⁹¹ De acordo com Pedro Fernando Nery, consultor legislativo do Senado e vocal defensor da reforma da Previdência: a reforma será contundente com os mais ricos, uma vez que os servidores públicos são mais privilegiados e passarão a contribuir mais.⁹²

Em setembro, o presidente Jair Bolsonaro seguiu seu discurso de campanha e deu um passo em direção à maior liberalização das negociações no Brasil ao sancionar a Medida Provisória (MP) da Liberdade Econômica, que se converteu na lei de nº 13.874. O texto foi

⁸⁵ "Governo lança campanha publicitária pela reforma da Previdência", *Agência Brasil (EBC)*, 20 de maio de 2019.

⁸⁶ "Capitalização prevista na reforma da Previdência provoca incertezas", *Agência Senado*, 14 de maio de 2019.

⁸⁷ "Bolsonaro minimiza retirada da capitalização da reforma da Previdência", *Folha de São Paulo*, 18 de junho de 2019.

⁸⁸ "Senado aprova texto principal da reforma da Previdência em 2º turno", *UOL*, 22 de outubro de 2019.

⁸⁹ "Guedes critica novo texto da Previdência: 'cedemos ao lobby dos servidores'", *Gazeta do Povo*, 14 de junho de 2019.

⁹⁰ "Saiba o que muda com a reforma da Previdência", *GI*, 12 de novembro de 2019.

⁹¹ "Reforma da Previdência: governo revisa previsão de economia de R\$ 800 bi para R\$ 855 bi em dez anos", *GI*, 09 de dezembro de 2019.

⁹² "Reforma da Previdência é contundente com mais ricos, mas mudança para miseráveis é abrupta", *El País*, 20 de fevereiro de 2019.

encaminhado pelo governo ao Congresso como uma tentativa de desburocratizar a abertura de empresas no país, especialmente as de micro e pequeno porte. Além disso, de acordo com a Agência Brasil - veículo de comunicação do governo federal - a lei estabelece: a distinção do patrimônio dos sócios de empresas de uma pessoa jurídica e a flexibilização de leis trabalhistas, como dispensa de registro de ponto para empresas com até 20 empregados⁹³.

No segundo semestre, em meio a notícias de queimadas na Amazônia, Bolsonaro colocou-se no meio de uma crise política ao declarar que ONGs poderiam estar por trás de queimada no Brasil. Bolsonaro foi repudiado pela França e pela Alemanha por ter rejeitado ajuda financeira do G7 para combate aos incêndios na floresta⁹⁴. No mesmo período, o presidente foi também criticado por especialistas em razão da demora do governo em agir para conter o derramamento de óleo que vem atingindo praias brasileiras.⁹⁵ Apesar de o aparente descaso de Bolsonaro com os problemas ambientais nacionais ter ganhado ampla repercussão na mídia internacional⁹⁶, a popularidade do presidente se manteve estável durante todo o segundo semestre. Segundo a Folha de São Paulo, a lenta recuperação da economia - manifesta na queda do desemprego de 11,8% no segundo trimestre para 11,6% no terceiro trimestre⁹⁷ - teria freado a perda de popularidade de Bolsonaro a despeito da problemática ambiental. De acordo com a Carta de Conjuntura nº 45 (IPEA, 2019), a projeção é que 2019 feche com inflação de 3,53% e crescimento do PIB de 0,9%.

⁹³ "MP da liberdade econômica é sancionada; veja os principais pontos", *Agência Brasil (EBC)*, 20 de setembro de 2019.

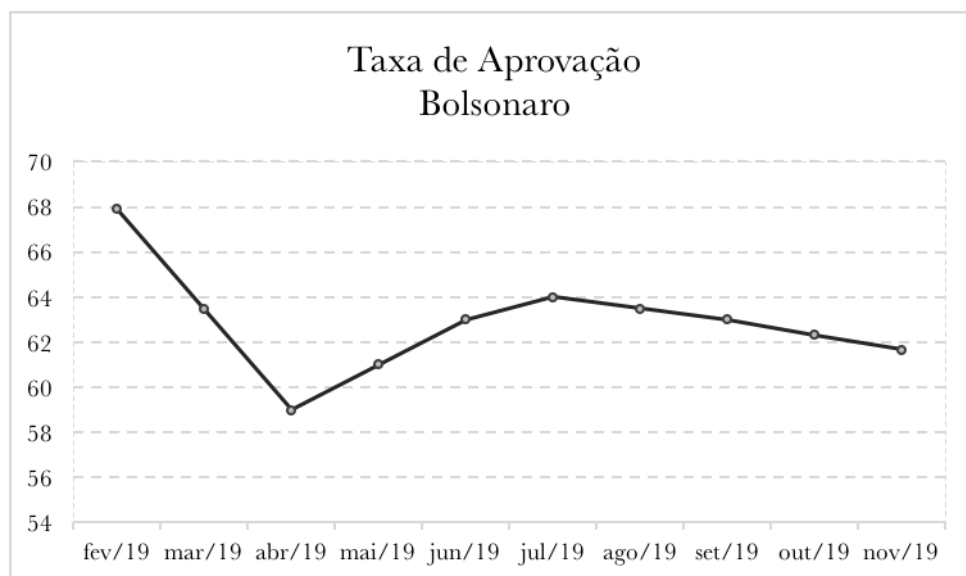
⁹⁴ "Governo brasileiro decide rejeitar ajuda de US\$ 20 milhões do G7 para a Amazônia", *O Globo*, 26 de agosto de 2019.

⁹⁵ "Especialistas criticam demora do governo em agir para conter derramamento de óleo no Nordeste", *Câmara dos Deputados*, 5 de dezembro de 2019.

⁹⁶ "Declarações de Bolsonaro ganham repercussão internacional", *R7*, 22 de agosto de 2019.

⁹⁷ Dados da Pnad Contínua.

Gráfico 8 – Taxa de Aprovação no Governo Bolsonaro



Dados: Datafolha, Ibope, Sensus. Elaboração própria.

4. Métodos e Procedimentos

4.1. Obtenção dos dados e definição das variáveis

O presente trabalho busca estimar uma função popularidade para o Brasil para o período que se estende de 1995 a 2019. Para tanto, estabelece a taxa de aprovação presidencial como variável dependente e, como variáveis explicativas, são adotadas: desemprego, inflação, “efeito honeymoon”, “escândalo do mensalão”, “impeachment da presidente Dilma Rousseff” e *dummies* para cada mandato. Os dados acerca da taxa de aprovação do presidente foram coletados de três institutos: Datafolha, Ibope e Sensus. Os três institutos solicitam aos respondentes que avaliem o desempenho do Presidente da República como: i) ótimo/bom, ii) regular ou iii) ruim/péssimo. Assim como fizeram Ferreira, Oliveira e Sakurai (2011), a aprovação foi definida a partir da soma dos conceitos ótimo/bom e regular.

Apesar da utilização de três fontes diferentes, esse tipo de trabalho para o Brasil esbarra na escassez de observações. Apenas um desses institutos - Ibope - realiza suas pesquisas com periodicidade regular. Logo, em cada mês, foram calculadas as médias das taxas de aprovação auferidas pelos três institutos e, para os meses em que nenhum

realizou pesquisas, foi feita interpolação linear⁹⁸ para preenchimento dos valores ausentes.

Lewis-Beck e Stegmaier (2013), após revisarem cerca de 25 anos da profícua literatura de função voto e função popularidade, afirmam que as variáveis econômicas mais relevantes para este tipo de modelo são desemprego e inflação, as quais os autores chamam de “as duas grandes”. Dessa forma, optou-se pela adoção de desemprego e inflação (medida pelo IPCA) como as variáveis econômicas explicativas do modelo. As séries históricas da taxa de desemprego (IBGE, 2019) e do IPCA (IBGE, 2019) apresentam periodicidade mensal e se estendem de dezembro de 1994 a outubro de 2019, totalizando 299 observações. Como visto no capítulo II, a maior parte dos trabalhos do gênero modela o eleitorado como míope: este forma suas avaliações a respeito do desempenho de um governo apenas baseado em desdobramentos recentes. O trabalho seguirá o consenso da literatura especializada e adotará esta hipótese. Essa decisão é tomada também em razão da inexistência de dados expectacionais para a taxa de desemprego no Brasil. Logo, as variáveis de caráter econômico foram incluídas no modelo com defasagem de um mês.

O “efeito *honeymoon*” (efeito lua-de-mel) é entendido como o período inicial do mandato em que o presidente, teoricamente, desfrutaria de maior boa vontade por parte do eleitorado e, portanto, teria suas decisões recebidas com melhor aceitação (GEYS; VERMEIR, 2007). Assim como definida por Carrión (1998), Fox e Phillips (2003) e Enkelmann (2012), a variável *honeymoon* é 12 para o primeiro mês do ano inicial do mandato e decresce até 1 para o décimo segundo mês; para todos os outros meses, ela assume valor 0.

O artigo seminal de Mueller (1970) estabeleceu diretrizes para estimação de funções popularidade. Dentre as mais difundidas⁹⁹, é possível apontar a utilização de *dummies* para controle de características idiossincráticas de cada governante, ao que o autor chama de “carisma pessoal”. Para o caso brasileiro, Ferreira e Sakurai (2013), utilizaram *dummies* para o governo FHC e o governo Lula em seu modelo. Seguindo

⁹⁸ A interpolação linear foi realizada no software R com o uso da função `na.approx()`. Este tipo de interpolação é descrita como:

$$y = y_1 + k(x - x_1), \text{ em que } k = (y_2 - y_1) / (x_2 - x_1); x_1 < x < x_2 \text{ e } y_1 < y < y_2.$$

Na fórmula, y é o valor interpolado e x é o ponto no tempo do valor interpolado. Por sua vez, y_1 e x_1 são as coordenadas do ponto de início do gap e y_2 e x_2 são as coordenadas do ponto de final do gap (Junninen et al, 2004).

⁹⁹ Fox e Phillips (2002), Geys e Vermeir (2008) e Chappel (1990) são outros trabalhos que utilizaram variáveis deste tipo na especificação de seus modelos.

esta tendência já estabelecida na literatura especializada, também foram, no presente trabalho, inseridas *dummies* para cada chefe do Executivo.

Por fim, optou-se também por controlar para fatores primariamente políticos de ampla repercussão e com possível impacto sobre a taxa de aprovação presidencial: o escândalo do Mensalão e o impeachment de Dilma Rousseff. Essa decisão foi influenciada pelos trabalhos de Hibbs (1982) e Chappel (1990) para os Estados Unidos, os quais incluíram em suas estimações variáveis de controle para a guerra do Vietnã e o escândalo Watergate. A variável para representar o Mensalão foi definida como uma *dummy* que assume o valor 1 para os meses de maio a dezembro de 2005 e o valor 0 para todos os outros meses. Segundo Luís Felipe Miguel (2007), foram nestes oito meses que Mensalão recebeu maior cobertura da mídia brasileira. A partir de 2006, a crise política deixou de dominar os editoriais e a atenção da mídia para o escândalo arrefeceu-se. Para definição da variável representativa do impeachment de Dilma Rousseff, foi incluída uma *dummy* de valor 1 para os meses de dezembro de 2015 a abril de 2016. O último mês de dezembro de 2015 representou o início do processo da Câmara dos Deputados¹⁰⁰ e abril de 2016 constituiu-se como o último mês completo da ex-presidente a frente do Executivo brasileiro¹⁰¹.

Estes dois episódios políticos foram selecionados em razão da sua ampla repercussão e importância para a história recente do Brasil. O Mensalão foi o maior escândalo de corrupção a atingir o governo de Lula e foi deflagrado por denúncias de Roberto Jefferson (PTB) de que o PT vinha fazendo pagamentos de mesadas de cerca de R\$30 mil para que parlamentares se alinhassem ao governo federal na Câmara. Ainda no epicentro da crise, Lula fez pronunciamento em rede nacional para tentar distanciar-se do escândalo: "fui traído por práticas inaceitáveis das quais nunca tive conhecimento"¹⁰². O caso foi julgado pelo STF em 2012 e redundou na condenação de 25 réus a penas de prisão e pagamento de multas. Já o impeachment de Dilma Rousseff teve como justificativa oficial no Congresso o descumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal na forma de mecanismos de contabilidade criativa para obscurecer a deterioração das contas públicas. Entretanto, fatores mais difusos como o crescente sentimento antipetista manifesto em grandes protestos nas ruas e o vazamento de grampo que sugeria articulação de Dilma para garantir a Lula foro privilegiado contribuíram para viabilizar o impeachment (VIZEU, 2019).

¹⁰⁰ "Eduardo Cunha autoriza abrir processo de impeachment de Dilma", *GI*, 02 de dezembro de 2015.

¹⁰¹ "Michel Temer assume interinamente a presidência após afastamento", *GI*, 13 de maio de 2016.

¹⁰² "Cronologia do Mensalão", *Estadão*, 18 de setembro de 2013.

4.2. Modelo estimado

Estimou-se o seguinte modelo:

$$ap_t = \beta_0 + \beta_1 \text{desemp}_{t-1} + \beta_2 \text{IPCA}_{t-1} + \beta_3 \text{dummy_FHC} + \beta_4 \text{dummy_LULA} + \beta_5 \text{dummy_DILMA} + \beta_6 \text{dummy_TEMER} + \beta_7 \text{honeymoon} + \beta_8 \text{mensalao} + \beta_9 \text{impeachment} + u_t$$

A variável dependente é a taxa de aprovação do presidente capturada mensalmente, representada por ap_t . Desemprego e inflação (IPCA) são variáveis defasadas para suportar a hipótese do eleitorado míope e são representadas por desemp_{t-1} e IPCA_{t-1} . A variável “honeymoon” é definida como 12 para o primeiro mês do ano inicial do mandato e decresce até 1 para o décimo segundo mês; para todos os outros meses, ela assume valor zero. Foram também criadas *dummies* para os mandatos, de modo a controlar para características idiossincráticas de cada governante. A variável para o governo Bolsonaro foi omitida, em razão de ter sido definida como *dummy* de referência. Por fim, optou-se por controlar para fatores primariamente políticos de ampla repercussão e com possível impacto sobre a popularidade: o escândalo do Mensalão e o impeachment de Dilma Rousseff.

5. Resultados

Tabela 1 – Estimativa do Modelo

Variável Dependente: Taxa de Aprovação		
Variável Explicativa	Coefficiente Estimado	Erro Padrão
Inflação	-1,2	1,5
Desemprego	-4,9***	0,4
Dummy_FHC	-17,3***	4,2
Dummy_Lula	7,2*	3,9
Dummy_Dilma	-15,2***	4,4
Dummy_Temer	-26,8***	3,8
Honeymoon	-0,01	0,2
Mensalão	-4,5	4,0
Impeachment	-23,2***	5,3
Constante	121,1***	6,2
Observações	299	
R ²	0,7	
R ² Ajustado	0,7	

*Nota: *p<0,1; **p<0,05; ***p<0,01*

Fonte: Elaboração própria mediante estimativa

As variáveis econômicas apresentaram os sinais esperados de acordo com a literatura examinada no capítulo II. Lewis-Beck e Stegmaier (2013) examinaram cerca de 400 artigos que tratam da literatura de voto econômico e popularidade e concluíram que a maioria apresenta os coeficientes de desemprego e inflação negativos e estatisticamente significantes. No presente trabalho, ainda que tenham-se verificado os sinais esperados para as variáveis econômicas, apenas desemprego atingiu significância estatística, ao passo que taxa de inflação não é significativa nem mesmo ao nível de 10%. Ainda que este último resultado não seja o mais comumente encontrado, Kenski (1977), MacKuen et al. (1992), Ostrom e Smith (1992) e Wood (2000) também não encontraram significância estatística para inflação em estimações usando Mínimos Quadrados Ordinários (MQO). Os coeficientes encontrados neste trabalho alinham-se ainda à estimação da função popularidade para o Brasil conduzida por Ferreira e Sakurai (2013) a partir do uso de Mínimos Quadrados em Dois Estágios (MQ2E). Os autores encontraram coeficiente não

significante para inflação, mas significativo para desemprego.

A variável “honeymoon” não apresentou significância estatística, conclusão também obtida por Smyth e Taylor (2003) em estimação para os Estados Unidos e por Arce (2003) em trabalho para o Peru. Todas as *dummies* inseridas no modelo com o objetivo de controlar para características pessoais e idiossincráticas de cada governante revelaram-se significativas. No entanto, apenas o presidente Lula desfrutou de aumento de aprovação por características próprias de seus mandatos. Esse resultado encontra ressonância na narrativa apresenta no capítulo II, que expõe que o ex-presidente desfrutou de enorme popularidade no Brasil e no mundo. Para todos os outros presidentes analisados, a taxa de aprovação se reduziu em razão de características próprias do governo em relação à gestão Bolsonaro.¹⁰³

A variável mensalão falhou em revelar significância estatística, o que coincide com a percepção do instituto Datafolha de que o escândalo não prejudicou de forma relevante a popularidade do ex-presidente Lula.¹⁰⁴ Pedro Mundim (2014) atribui a sobrevivência política de Lula frente ao escândalo do Mensalão ao bom desempenho da economia e aos programas de transferência de renda, os quais exerceram papel de “escudo” contra a cobertura da mídia. Já o processo de impeachment enfrentado por Dilma Rousseff parece ter exercido efeito deletério sobre a popularidade da ex-presidente, uma vez que o coeficiente para este processo apresentou sinal negativo e revelou-se significativo a 1%. Esta é a primeira inclusão deste acontecimento político na estimação de uma função de popularidade para o Brasil e o fato de o coeficiente ter alcançado significância estatística corrobora a importância deste processo para a história política recente.

6. Conclusão

A taxa de aprovação de um governo representa um indicador de potenciais resultados eleitorais futuros e, dessa forma, pode contribuir para guiar as decisões de um governante. Além disso, a popularidade usufruída por um presidente é estrategicamente decisiva para sua capacidade de articulação e liberdade de ação. Desta forma, a tentativa de elucidar como os cidadãos respondem, em termos de aprovação, aos desdobramentos de um mandato configura-se como uma questão relevante. No presente trabalho, buscou-se analisar - tanto quantitativa

¹⁰³ A variável *Dummy_Bolsonaro* foi definida como *dummy* de referência.

¹⁰⁴ "Escândalo do mensalão não afeta popularidade de Lula", *Datafolha*, 17 de junho de 2005.

como qualitativamente - a evolução da popularidade presidencial em amplo período: 1995 a 2019. Através da elaboração de um panorama geral, intentou-se revelar como desdobramentos políticos e econômicos se sobrepuseram a oscilações da taxa de aprovação de diferentes chefes do Executivo.

De modo a complementar a narrativa tecida ao longo do capítulo II, os capítulos III e IV estruturam-se em torno da estimação de uma função popularidade para o Brasil. A partir dos resultados obtidos, foi possível concluir que elevações da taxa de desemprego tendem a afetar negativamente a taxa de aprovação presidencial. No entanto, a taxa de inflação não parece ter sido - ao menos desde 1995 - uma variável de relevância para que os cidadãos formulem suas percepções em relação ao desempenho do governo. Quando controla-se para características próprias de cada governante, apenas o presidente Lula parece ter sido beneficiado por incremento da taxa de aprovação em razão de características intrínsecas ao seu governo. Por fim, o impeachment da presidente Dilma Rousseff aparenta ter tido grande impacto negativo sobre sua popularidade, ao passo que o Mensalão não conseguiu arrancar a aprovação popular de Lula de maneira grave.

Referências

- AMOR BRAVO, Elias. El ciclo político de los negocios y su referencia al caso español (1976-1985). *Información comercial española. Boletín semanal*, n. 2015, 1985.
- ANDERSON, Christopher. Blaming the government: citizens and the economy in five European democracies. *Comparative Politics Series*, 1995.
- ARCE, Moisés. Political violence and presidential approval in Peru. *The Journal of Politics*, v. 65, n. 2, 2003.
- AZEVEDO, Paulo; SERIGATI, Felipe. Preços administrados e discricionariedade do Executivo. *Brazilian Journal of Political Economy*, v. 35, n. 3, 2015.
- BAER, Werner. *A economia brasileira*, Ed. Nobel, 2007.
- BLOOM, Howard; PRICE, Douglas. Voter response to short-run economic conditions: The asymmetric effect of prosperity and recession. *American Political Science Review*, v. 69, n. 4, 1975.
- BELL, Janice. Unemployment matters: voting patterns during the economic transition in Poland, 1990–1995. *Europe-Asia Studies*, v. 49, n. 7, 1997.
- BELLUCCI, Paolo. Italian economic voting: a deviant case or making a case for a better theory. *Economics and politics: the calculus of support*, 1991.
- BELLUCCI, Paolo; LEWIS-BECK, Michael. A stable popularity function? Cross-national analysis. *European Journal of Political Research*, v. 50, n. 2, 2011.
- BRAMI-CELENTANO, Alexandrine; DE CARVALHO, Carlos Eduardo. A reforma tributária do governo Lula: continuísmo e injustiça fiscal. *Revista Katálysis*, v. 10, n. 1, 2007.
- BUENDÍA, Jorge. Economic reform, public opinion, and presidential approval in Mexico, 1988–1993. *Comparative Political Studies*, v. 29, 1996.
- BURDEN, B.; MUGHAN, A. The international economy and presidential approval. *Public Opinion Quarterly*, v. 67, n. 4, 2003
- CANÊDO-PINHEIRO, Mauricio. Experiências comparadas de política industrial no pós-guerra: lições para o Brasil. *Desenvolvimento econômico: uma perspectiva brasileira*. Rio de Janeiro: Elsevier, p. 381-404, 2013.
- CANTON, D.; JORRAT, J. Economic evaluations, partisanship, and social bases of presidential voting in Argentina, 1995 and 1999. *International Journal of Public Opinion Research*, v. 14, n. 4, 2002.
- CARRIÓN, Julio. *Partisan Decline and Presidential Popularity: The Politics & Economics of Representation in Peru, 1980-1993*. 1998.
- CARVALHO, Laura. *Valsa Brasileira: do boom ao caos econômico*. Editora Todavia SA, 2018.

CERDA, R.; VERGARA, R. Business cycle and political election outcomes: Evidence from the Chilean democracy. *Public Choice*, v. 132, n. 1-2, 2007.

CHAPPELL, Henry. Presidential popularity and macroeconomic performance: are voters really so naive?. *The Review of Economics and Statistics*, 1983.

CHAPPELL, H.; VEIGA, L. Economics and elections in Western Europe: 1960–1997. *Electoral Studies*, v. 19, n. 2, 2000.

COUTO, Cláudio G.; ABRUCIO, Fernando. O segundo governo FHC: coalizões, agendas e instituições. *Tempo social*, v. 15, n. 2, 2003.

DE BOLLE, Monica Baumgarten. Como matar a borboleta-azul: uma crônica da era Dilma. Editora Intrínseca, 2016.

ECHEGARAY, Fabián. Economic crises and electoral responses in Latin America. *Economic Crises and Electoral Responses in Latin America*, University Press of America, 2005.

EDWARDS, George. Presidential influence in Congress. San Francisco: W.H. Freeman, 1980.

EVANS, G.; PICKUP, M. Reversing the causal arrow: The political conditioning of economic perceptions in the 2000–2004 US presidential election cycle. *The Journal of Politics*, v. 72, n. 4, 2010.

FAIR, Ray. The effect of economic events on votes for president. *The Review of Economics and Statistics*, 1978.

FAUVELLE-AYMAR, C.; STEGMAIER, M. The stock market and US presidential approval. *Electoral Studies*, v. 32, n. 3, 2013.

FERREIRA, Alex; SAKURAI, Sérgio. Personal charisma or the economy?: Macroeconomic indicators of presidential approval ratings in Brazil. *Economia*, v. 14, n. 3-4, p. 214-232, 2013.

FERREIRA, Alex; SAKURAI, Sergio; OLIVEIRA, Rodolfo. Oito anos construindo popularidade. *Revista Economia & Tecnologia*, v. 7, 2011.

FIDRMUC, Jan. Economics of voting in post-communist countries. *Electoral Studies*, v. 19, n. 2-3, 2000.

FOX, G.; PHILLIPS, E. Interrelationship between presidential approval, presidential votes and macroeconomic performance, 1948–2000. *Journal of Macroeconomics*, v. 25, n. 3, 2003.

FRAGELLI, Renato. Política econômica, reformas institucionais e crescimento: a experiência brasileira (1945-2010). *Desenvolvimento Econômico: uma Perspectiva Brasileira*. 1ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier, p. 166-2010, 2013.

FREY, B.; SCHNEIDER, F. Economic and personality determinants of presidential popularity. *Empirical Economics*, v. 3, n. 2, 1978

FREY, B.; SCHNEIDER, F. An empirical study of politico-economic interaction in the United States. *The Review of Economics and Statistics*, 1978.

GEYS, B.; VERMEIR, J. Taxation and presidential approval: separate effects from tax burden and tax structure turbulence?. *Public Choice*, v. 135, n. 3-4, 2008.

GIAMBIAGI, Fábio, et al. *Economia brasileira contemporânea*. Rio de Janeiro: Campus, 2004.

GOLDFAJN, Ilan, et al. *Economia Brasileira: Notas Breves sobre as Décadas de 1960 a 1920*. Casa das Garças, 2018.

GOODHART, C.; BHANSALI, R. Political economy. *Political Studies*, vol. 18, n. 1, 1970.

GUIMARÃES, Bernardo. *A riqueza da nação no século XXI*. BEI, 2015.

HESLI, L.; BASHKIROVA, E. The impact of time and economic circumstances on popular evaluations of Russia's president. *International Political Science Review*, v. 22, n. 4, 2001.

HIBBS, Douglas. On the demand for economic outcomes: Macroeconomic performance and mass political support in the United States, Great Britain, and Germany. *The Journal of Politics*, v. 44, n. 2, 1982.

IPEA. *Carta de Conjuntura*. Brasília: IPEA, n. 15, dez. 2011.

IPEA. *Carta de Conjuntura*. Brasília: IPEA, n. 18, mar. 2013.

IPEA. *Carta de Conjuntura*. Brasília: IPEA, n. 25, dez. 2014.

IPEA. *Carta de Conjuntura*. Brasília: IPEA, n. 44, dez. 2019.

IPEA. *Economia brasileira no período 1987-2013: relatos e interpretações da análise de conjuntura no Ipea*. 2015.

JUNNINEN, Heikki et al. Methods for imputation of missing values in air quality data sets. *Atmospheric Environment*, 2004.

KENSKI, Henry. The Impact of Economic Conditions on Presidential Popularity. *The Journal of Politics*, 1977.

KIM, B.; SIDORENKO-STEPHENSON, S. Economic experience and market commitment in the 1996 Russian presidential election. *Europe-Asia Studies*, v. 51, n. 3, 1999.

KIRCHGÄSSNER, Gebhard. On the relation between voting intention and the perception of the general economic situation: an empirical analysis for the Federal Republic of Germany, 1972–1986. *European Journal of Political Economy*, v. 7, n. 4, 1991.

KRAMER, Gerald. Short-term fluctuations in US voting behavior, 1896–1964. *American political science review*, v. 65, n. 1, 1971.

LACERDA, Antonio Corrêa de; RÊGO, José Márcio; MARQUES, Rosa Maria. *Economia brasileira*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

LAU, Richard. Two explanations for negativity effects in political behavior. *American Journal of Political Science*, 1985.

LEITÃO, Miriam. *Saga brasileira*. Rio de Janeiro: Record, 2011.

LEWIS-BECK, M.; STEGMAIER, M. Economic Models of the Vote. *The Oxford Handbook of Political Behavior*, 2007

MACRAE, D. A political model of the business cycle. *Journal of political economy*, v. 85, n. 2, 1977.

MALAN, Pedro. *Uma certa ideia de Brasil: Entre passado e futuro*. Editora Intrinseca, 2018.

MCAVOY, Gregory. Stability and change: The time varying impact of economic and foreign policy evaluations on presidential approval. *Political Research Quarterly*, v. 59, n. 1, 2006.

MESQUITA, Mário et al. *A política econômica do governo Dilma: a volta do experimentalismo. Sob a luz do sol: uma agenda para o Brasil*, 2014.

MIGUEL, Luis Felipe; COUTINHO, Aline de Almeida. A crise e suas fronteiras: oito meses de " mensalão " nos editoriais dos jornais. *Opinião pública*, v. 13, n. 1, p. 97-123, 2007.

MUELLER, J. Presidential Popularity from Truman to Johnson 1. *American Political Science Review*, v. 64, n. 1, 1970.

MUNDIM, Pedro. Cobertura da Imprensa e Eleições Presidenciais de 2005: efeitos realmente limitados? *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 29, n. 86, p. 91-107, 2014.

NANNESTAD, P.; PALDAM, M. The VP-function: A survey of the literature on vote and popularity functions after 25 years. *Public Choice*, v. 79, n. 3-4, 1994.

NEUSTADT, Richard. *Presidential power*. New York: Wiley, 1960.

NORDHAUS, William. The political business cycle. *The review of economic studies*, v. 42, n. 2, 1975.

OSTROM, Charles; SMITH, Renee. Error correction, attitude persistence, and executive rewards and punishments: A behavioral theory of presidential approval. *Political Analysis*, v. 4, p. 127-183, 1992.

PACEK, A.; RADCLIFF, B. The political economy of competitive elections in the developing world. *American Journal of Political Science*, 1995.

PIRES, Manoel. *Política Fiscal e Ciclos Econômicos: teoria e a experiência recente*, Editora Elsevier, FGV IBRE, 2017.

SAFATLE, Claudia; BORGES, João; OLIVEIRA, Ribamar. *Anatomia de um Desastre*. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2016.

SANTAGATA, Walter. The Demand Side of Politico-Economic Models and Politicians' Beliefs: the Italian Case. *European Journal of Political Research*, v. 13, n. 2, 1985.

SCHAECHTER, Andrea et al. Fiscal rules in response to the crisis-toward the 'next-generation' rules: A new dataset. World Bank, 2012.

SHAH, Dhavan. News framing and cueing of issue regimes: Explaining Clinton's public approval in spite of scandal. *Public Opinion Quarterly*, v. 66, n. 3, 2002.

SOROKA, Stuart. Good news and bad news: Asymmetric responses to economic information. *The Journal of Politics*, v. 68, n. 2, 2006.

STIGLER, George. General economic conditions and national elections. *The American Economic Review*, v. 63, n. 2, 1973.

TUCKER, Joshua. Economic conditions and the vote for incumbent parties in Russia, Poland, Hungary, Slovakia, and the Czech Republic from 1990 to 1996. *Post-Soviet Affairs*, v. 17, n. 4, 2001.

VASCONCELLOS, Marco Antonio; GREMAUD, Amaury; TONETO JR., Rudinei. *Economia Brasileira Contemporânea*. 6ª. Edição, São Paulo: Atlas, 2006.

VIZEU, Rodrigo. *Os Presidentes: a história dos que mandaram e desmandaram no Brasil, de Deodoro a Bolsonaro*. Editora Harper Collins, 2019.

VOLPON, TONY. *Pragmatismo Sob Coação: Petismo e economia em um mundo de crises*. Alta Books, 2019.

WERNECK, Rogério. *Alternância política, redistribuição e crescimento, 2003-2010. A ordem do progresso: dois séculos de política econômica no Brasil*, v. 2, 2014.

WEYLAND, Kurt. A paradox of success? Determinants of political support for President Fujimori. *International Studies Quarterly*, v. 44, 2000.

WOOD, Dan. Weak theories and parameter instability: Using flexible least squares to take time varying relationships seriously. *American Journal of Political Science*, p. 603-618, 2000.