

Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Socioeconômico.
DECON- Departamento de Economia da Universidade Federal do Maranhão.

**COALIZÃO RURALISTA E O GOVERNO BOLSONARO: Implicações para o cenário
do desenvolvimento brasileiro (2019-2022).**

Italo Beludi Fernandes Leite Silva

São Luís, MA
Abril - 2024

ITALO BELUDI FERNANDES LEITE SILVA

COALIZÃO RURALISTA E O GOVERNO BOLSONARO: Implicações para o cenário do desenvolvimento brasileiro (2019-2022).

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Socioeconômico da Universidade Federal do Maranhão como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Socioeconômico.

Orientador: Prof. Dr. Luiz Eduardo Simões de Souza

São Luís, MA

Abril – 2024

Ficha gerada por meio do SIGAA/Biblioteca com dados fornecidos pelo(a) autor(a). Diretoria Integrada de Bibliotecas/UFMA

Silva, Ítalo Beludi.

COALIZÃO RURALISTA E O GOVERNO BOLSONARO :
Implicações para o cenário do desenvolvimento brasileiro 2019-2022 /
Ítalo Beludi Silva. - 2024.
145 f.

Orientador(a): Luiz Eduardo Simões de Souza.
Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-graduação em
Desenvolvimento Socioeconômico/ccso, Universidade Federal do
Maranhão, São Luís, 2024.

1. Bolsonaro. 2. Coalizão ruralista. 3. Desenvolvimento econômico.
I. Souza, Luiz Eduardo. II. Título.

COALIZÃO RURALISTA E O GOVERNO BOLSONARO: Implicações para o cenário do desenvolvimento brasileiro (2019-2022).

Italo Beludi Fernandes Leite Silva

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Socioeconômico da Universidade Federal do Maranhão como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Socioeconômico.

Aprovada: ____/____/____

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Luiz Eduardo Simões de Souza
Orientador
Universidade Federal do Maranhão

Prof. Dr. Ricardo Zimbrão Affonso de Paula
Examinador interno
Universidade Federal do Maranhão

Prof. Dr. Agnaldo dos Santos
Examinador Externo

AGRADECIMENTOS

A Juliana, por todo carinho e afeto. Aos de casa, Luiz, Suzana e Iago, por todo apoio, hoje e sempre. A Luiz Eduardo, pela orientação e pelas lições que a partir de agora me acompanham. A Cris que, mesmo sem saber, é minha maior inspiração.

O primeiro que, tendo cercado um terreno, se lembrou de dizer: isto é meu, e encontrou pessoas bastantes simples para o acreditar, foi o verdadeiro fundador da sociedade civil. Quantos crimes, guerras, assassínios, misérias e horrores não teria poupado ao gênero humano aquele que, arrancando as estacas ou tapando os buracos, tivesse gritado aos seus semelhantes: "Livrai-vos de escutar esse impostor; estareis perdidos se esquecerdes que os frutos são de todos, e a terra de ninguém" (Rousseau, 1753).

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

DIAGRAMAS

Diagrama 1	Cronologia da expansão político-produtiva da coalizão ruralista	39
-------------------	---	-------	----

FIGURAS

Figura 1	Ranking de complexidade econômica, série histórica brasileira	58
-----------------	---	-------	----

GRÁFICOS

Gráfico 1	Matérias por áreas temáticas	.....	40
Gráfico 2	Participação da FPA nas Comissões Permanentes	.....	41
Gráfico 3	PIB do agronegócio brasileiro, entre 2011 e 2016	.....	42
Gráfico 4	Gastos da União em gestão ambiental, entre 2002 e 2018	.....	48
Gráfico 5	Previsão orçamentária PLOA para preservação e controle ambiental, entre 2010 e 2018	.....	49
Gráfico 6	Desmatamento da Amazônia legal, entre 2010 e 2018	.....	50
Gráfico 7	Desembolsos por ramo de atividades, entre 2011 e 2018	.....	54
Gráfico 8	Evolução dos desembolsos do BNDES em % dos gastos totais	.....	55
Gráfico 9	Aportes totais agropecuária e demais setore	.....	56
Gráfico 10	Taxas de juros, metas para a Selic, 2011 a 2016	.....	61
Gráfico 11	Evolução do câmbio, 2011 a 2018	.....	61
Gráfico 12	PIB a preços de mercado, entre 2011 e 2016	.....	62
Gráfico 13	Exportações, entre 2011 e 2018	.....	63
Gráfico 14	Crescimento médio anual da produtividade, entre 2020 e 2022	.....	66
Gráfico 15	Produção vegetal, animal e de caça, entre 2012 e	.....	69

2019

Gráfico 16	Índices de consumo, entre 2011 e 2019	69
Gráfico 17	Câmara dos Deputados, balanço votos totais para o <i>Teto de Gastos e Reforma Trabalhista</i>	71
Gráfico 18	Câmara dos deputados, votos internos FPA para o <i>Teto de Gastos e Reforma Trabalhista</i>	71
Gráfico 19	Câmara dos deputados, votos internos FPA no 'pacote da destruição'	78
Gráfico 20	Câmara dos deputados, votos internos FPA para projetos do executivo	82
Gráfico 21	Tribunal Superior Eleitoral, doações para a campanha de 2018, por faixa de valor	83
Gráfico 22	Desembolsos BNDES por setor na gestão Bolsonaro	98
Gráfico 23	Recursos financeiros setor agropecuário e desembolsos totais BNDES no governo Bolsonaro	99
Gráfico 24	Câmara dos Deputados, votos internos FPA na para a MP Lei de Liberdade Econômica	107
Gráfico 25	Captação líquida da poupança brasileira	109
Gráfico 26	Evolução do ICF médio, entre 2016 e 2022	110
Gráfico 27	Reserva internacional brasileira (jan/2019-dez/2022)	114
Gráfico 28	Taxa de investimento nominal durante o governo Bolsonaro	114
Gráfico 29	Gastos finais em consumo do governo	117
Gráfico 30	% dos Setores de produção agrícola e alimentos no valor total das exportações e no valor líquido da balança de pagamentos.	119

QUADROS

Quadro 1	Principais teses defendidas pela Cepal, entre 1950 e 2010	28
Quadro 2	Instituições, capital social e eficiência das economias	34
Quadro 3	Seleção de casos com cruzamento de índices	124

TABELAS

Tabela 1	Crescimento das exportações líquidas por setor	118
Tabela 2	Crescimento e estrutura econômica: PIB e Valor adicionado indústria	128
Tabela 3	Crescimento e estrutura econômica: Valor adicionado manufatura e Gasto final em consumo	129
Tabela 4	Renda e poupança: Renda interna bruta <i>per capita</i> (Atlas) e Renda interna bruta <i>per capita</i> , paridade poder de compra.	130
Tabela 5	Balança de pagamentos: Índices de valor de exportação e saldo em conta corrente.	130
Tabela 6	Preços e termos de troca: Índice de preço do consumidor e índice de termos de troca líquidos	131
Tabela 7	Emprego e produtividade: PIB por pessoa empregada e Desemprego total	132
Tabela 8	Comportamento geral dos casos comparados	132

LISTA DE SIGLAS

BCB	.....	Banco Central do Brasil
BM	.....	Banco Mundial
BNDES	.....	Banco nacional do Desenvolvimento Econômico e social
CAPADR	.....	Comissão de Agricultura
CCJ	.....	Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania
CEPAL	.....	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CMN	.....	Conselho Monetário Nacional
CMADS	.....	Comissão de Meio Ambientes
CNPJ	.....	Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica
CONAMA	.....	Conselho Nacional do Meio Ambiente
DIT	.....	Divisão Internacional do Trabalho
FMI	.....	Fundo Monetário Internacional
FPA	.....	Frente Parlamentar da Agropecuária
FUNAI	.....	Fundação Nacional do Índio
ICF	.....	Intenção de Consumo das Famílias
ICMBio	.....	Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade
INCRA	.....	Instituto Nacional pela Colonização e Reforma Agrária
IPA	.....	Instituto Pensar Agro

MAPA	.....	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MMA	.....	Ministério do Meio Ambiente
MP	.....	Medida Provisória
OMC	.....	Organização Mundial do Comércio
PECs	.....	Propostas de Emenda Constitucional
PIB	.....	Produto Interno Bruto
PL	.....	Projetos de Lei
PT	.....	Partido dos Trabalhadores
STF	.....	Supremo Tribunal Federal
TSE	.....	Tribunal Superior Eleitoral

RESUMO

O trabalho aqui posto se destina a discutir a relação entre o executivo brasileiro e a coalizão ruralista, frente ao desenvolvimento nacional, durante a gestão de Jair Bolsonaro (2019-2022). As implicações que tais relações determinam sobre o modelo do desenvolvimento brasileiro são justamente o objeto analisado no curso do estudo. Ao longo dos 4 (quatro) capítulos, se advoga em favor da tese de que a maior aproximação entre o executivo brasileiro e os ruralistas, notada durante o termo Bolsonaro, afasta o Brasil de um modelo de desenvolvimento adequado ao seu sistema socioeconômico. Os três primeiros capítulos se ocupam em apresentar as concepções teóricas, indicar a metodologia e as linhas investigativas, levantar os antecedentes e apurar a estrutura do *lobby* do agronegócio, bem como sua relação com Bolsonaro. Ao quarto e último capítulo, é construída a linha argumentativa final. A partir da metodologia quanti-qualitativa, e da metodologia comparativa localizada na última seção do trabalho, a argumentação da tese é substanciada na afirmação de que a relação entre Bolsonaro e a coalizão ruralista afasta o Brasil do seu potencial de desenvolvimento.

Palavras-chave: Bolsonaro; Coalizão ruralista; Desenvolvimento econômico.

ABSTRACT

The work presented here aims to discuss the relationship between the Brazilian executive and the ruralist coalition in the context of national development during Jair Bolsonaro's administration (2019-2022). The implications that such relationships have on the Brazilian development model are precisely the object of analysis throughout the study. Across the four chapters, the argument is made in favor of the thesis that the increased closeness between the Brazilian executive and the ruralists, observed during Bolsonaro's term, steers Brazil away from a development model suitable for its socio-economic system. The first three chapters focus on presenting theoretical concepts, outlining the methodology and research lines, examining precedents, and investigating the structure of agribusiness lobbying, as well as its relationship with Bolsonaro. In the fourth and final chapter, the final argumentative line is constructed. Using a quantitative-qualitative methodology and a comparative methodology located in the last section of the work, the thesis is substantiated by asserting that the relationship between Bolsonaro and the ruralist coalition diverts Brazil from its development potential.

Keywords: Bolsonaro; Ruralist coalition; Economic development

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	14
1. ESTADO, COALIZÕES E DESENVOLVIMENTO: CONCEPÇÕES TEÓRICAS	20
1.1 CONCEPÇÕES TEÓRICAS	20
1.1.1 Estado e desenvolvimento	20
1.1.2 Coalizões políticas e desenvolvimento	29
2. COALIZÃO RURALISTA: CONFIGURAÇÃO GERAL E CENÁRIO PRÉ BOLSONARO	36
2.1. ARRANJO POLÍTICO-INSTITUCIONAL EM PERSPECTIVA HISTÓRICA	36
2.2 EXECUTIVO BRASILEIRO E A COALIZÃO RURALISTA: ANTECEDENTES A BOLSONARO	43
2.2.1 Gestão institucional e a coalizão ruralista no pré Bolsonaro	45
2.2.2 Financiamento e crédito pré Bolsonaro	51
2.2.3 Diretrizes macroeconômicas pré Bolsonaro	58
3. COALIZÃO RURALISTA NO GOVERNO BOLSONARO	65
3.1. TRANSIÇÃO E MANUTENÇÃO DOS INTERESSES	65
3.2. BOLSONARO E O LOBBY DO AGRONEGÓCIO	73
3.2.1 Estrutura e ação do lobby durante a gestão Bolsonaro	73
3.2.2 Contrapartidas ao executivo	80
4. APROXIMAÇÃO EXECUTIVO-RURALISTAS: IMPLICAÇÕES PARA O DESENVOLVIMENTO NACIONAL	86
4.1. AGENDA RURALISTA NA GESTÃO BOLSONARO: PERSPECTIVAS SOB AS TEORIAS DO DESENVOLVIMENTO	86
4.1.1 A máquina pública na gestão Bolsonaro	87
4.1.2 Financiamento e crédito para os setores produtivos: Foco no agronegócio	94
4.1.3 Diretrizes macroeconômicas em Bolsonaro	102
4.1.3.1 Consumo das famílias	106
4.1.3.2 Investimentos e câmbio	111
4.1.3.3 Consumo do governo e exportações	116
4.2 INDICADORES DE DESENVOLVIMENTO NA GESTÃO BOLSONARO: MÉTODO COMPARATIVO	121
4.2.1 Considerações de método	121
4.2.2 Comparação dos casos: Indicadores de crescimento e desenvolvimento econômico	128
CONSIDERAÇÕES FINAIS	134
REFERÊNCIAS	138
APÊNDICE	148
APÊNDICE I	148
APÊNDICE II	149
APÊNDICE III	150

INTRODUÇÃO

O trabalho aqui posto se destina a discutir a relação entre o executivo brasileiro e a coalizão ruralista, frente ao desenvolvimento nacional, durante a gestão de Jair Bolsonaro (2019-2022). As implicações que tais relações determinam sobre o modelo de desenvolvimento brasileiro é justamente o objeto analisado no curso do estudo. Ao longo dos quatro capítulos, se advoga em favor da tese de que a maior aproximação entre o executivo brasileiro e os ruralistas, notada durante o termo Bolsonaro, afasta o Brasil de um modelo de desenvolvimento adequado ao seu sistema socioeconômico.

É importante sublinhar que não é objetivo deste trabalho sugerir qual é, ou qual deveria ser, o modelo de desenvolvimento mais adequado ao país. No entanto, a não-centralização deste debate ao curso da pesquisa não invalida a atenção dada às movimentações da política e da política econômica que já se confirmam, sobretudo nas vertentes estruturalistas da Cepal, contraproducentes ao cenário do desenvolvimento brasileiro e latino-americano como um todo.

De forma direta, o presente estudo se ocupa em verificar e argumentar como a aproximação entre Bolsonaro e a coalizão ruralista (2019-2022) é dotada de implicações negativas ao cenário do desenvolvimento nacional, sem, no entanto, se responsabilizar em buscar soluções aos problemas oriundos destas relações. Essa premissa geral é vital para a delimitação do objeto, e não pode ser perdida de vista quando postos os principais argumentos, sobretudo na presença do termo ‘desenvolvimento adequado’.

Além do principal objetivo, que se dá a partir da própria definição do objeto, o estudo busca dar luz a determinados aspectos que circundam as relações porvir. Primeiro, busco indicar e descrever a relação entre Estado, coalizões políticas e desenvolvimento. Segundo, é conferida a coalizão ruralista enquanto elite política sistematizada em prol da manutenção de interesses extranacionais. Por fim, são apontados indicadores e a configuração geral do crescimento e desenvolvimento econômico ao fim do mandato de Bolsonaro.

Esta dissertação segue uma estrutura *baseada em tópicos*¹ (Dudley-Evans, 1999; Paltridge, 2002). Teses *baseadas em tópicos* se constroem a partir de capítulos titulados por subtópicos que, em conjunto, compõem o objeto geral investigado (Paltridge, 2002, p.132). Este tipo de trabalho não costuma ser acompanhado de uma sessão exclusiva para ‘materiais e

¹ Tradução direta do termo em inglês *topic-based*.

métodos’, tampouco para ‘resultados e discussões’, assim como ‘conclusões’ da forma tradicional, mas sim ‘observações’ ou ‘considerações’ finais (Paltridge, 2002, p.134).

Tais concepções são postas aqui por duas razões. Primeiro pois, na ausência de uma sessão de ‘materiais e métodos’ ou de ‘organização da dissertação’, faz-se uso do tópico introdutório para apresentar determinadas considerações quanto à metodologia empregada. Assim, cada tópico é dotado, de certa forma, de sua própria introdução, uma vez em que os capítulos se apresentam enquanto partes fracionadas do objeto.

Segundo pois é necessário deixar frisado que, ainda que ao longo dos capítulos surjam temas comuns, é a partir da soma das noções individuais de cada capítulo que se constroem os principais argumentos. Isso quer dizer que, embora subtemas de uma mesma natureza pudessem ser organizados juntos em apenas um tópico, a estrutura escolhida para este trabalho prioriza a divisão feita a partir dos tópicos gradativos, ainda que se repitam as mesmas variáveis em momentos diferentes. Dito isto, colocamos a partir de agora os temas e subtemas divididos por cada capítulo.

No primeiro capítulo é feita a disposição teórica geral, dividida em duas subseções. Na primeira delas se discute as noções gerais da participação do Estado no desenvolvimento econômico. Neste momento, são apresentadas as principais características dos modelos neoliberal, institucionalista e estruturalista. A breve apreciação do modelo neoliberal serve para situar determinados comportamentos da política econômica que minimizam a participação do Estado no desenvolvimento, como bem é notada a tentativa durante o termo Bolsonaro. Já os modelos institucionalista e estruturalista servem de base teórica para as argumentações construídas ao longo do trabalho, sobretudo em sua etapa final. Neste primeiro momento, são apresentados apenas os aspectos centrais de cada vertente.

Findada esta apreciação, é passado para a conceituação teórica da participação das coalizões políticas no desenvolvimento. Se, por um lado, é vital entender como o Estado se comporta neste arranjo, por outro, é igualmente importante frisar que grupos de interesse fazem parte desta equação. Esta assertiva é notadamente válida frente ao objeto tratado no presente estudo.

Nesta segunda metade do primeiro capítulo, são comentadas as principais frentes de atuação das coalizões no desenvolvimento econômico. Por uma perspectiva histórico-sociológica, se verificam coalizões políticas a partir de sua *agência*. Por outra, racional-economicista, seu *arranjo institucional*. Estas duas frentes de análise são apresentadas ainda no primeiro capítulo, bem como se relacionam com a eficiência econômica e com os níveis de capital social.

No capítulo 2, são apresentadas as linhas investigativas utilizadas para a defesa da tese, divididas em três. Pela primeira, são utilizadas as perspectivas institucionalistas na leitura de perda de eficiência institucional, frente ao comportamento do executivo na sua relação com os ruralistas. É verificado o arranjo institucional da agenda ambiental, dada sua relação direta com a expansão produtiva do agronegócio.

A segunda linha investigativa é reservada à complexidade econômica brasileira. É analisado o sistema público de crédito, especificamente quanto ao Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Esta linha investigativa busca verificar se há tentativa de diversificar a produção brasileira por meio do crédito ou manter rígida a posição de exportação de *commodities* primárias. A complexificação do tecido produtivo está diretamente ligada ao desenvolvimento (Gala, 2017).

A terceira linha investigativa se destina a entender a base das diretrizes macroeconômicas praticadas. A partir das noções do estruturalismo e, mais especificamente a macroeconomia estruturalista do desenvolvimento, se busca entender se há incentivo para crescimento equilibrado dos mercados interno e externo. O estabelecimento de variáveis que valorizam o escoamento da maior parte da produção agropecuária para o mercado externo a partir do enfraquecimento do mercado interno é dado como indicativo de distanciamento de um cenário adequado ao desenvolvimento brasileiro, conforme será argumentado em momento devido.

Apresentadas as três linhas investigativas, é dado início à segunda metade do capítulo II, quando é apresentado o cenário que antecede Bolsonaro. A partir das três linhas investigativas, é feita uma breve leitura do comportamento do executivo durante a gestão Dilma e Temer. O argumento final do trabalho é construído sobre a ideia de que houve ruptura de comportamento nas três frentes dada aproximação com os ruralistas e, portanto, é fundamental que haja uma apreciação de como se deram as variáveis independentes antes de Bolsonaro.

Apreciação dos antecedentes feita, é passado ao terceiro capítulo. Este, também dividido em duas seções, é iniciado com o debate do reposicionamento da coalizão ruralista ainda em Temer. Sob a perspectiva de que os ruralistas chegam em 2019 com renovado capital político, é argumentado que o grupo esteve pronto a negociar com o ex-presidente que, logo no início de seu mandato, deixa suas intenções claras quanto à parceria estabelecida com a coalizão.

A segunda metade do capítulo 3 verifica diretamente a relação de Bolsonaro com os ruralistas, a partir da declarada abertura política. O primeiro tópico se ocupa em determinar a

materialidade do *lobby* do agronegócio durante a linha do tempo analisada. São levantados dados relevantes quanto ao seu financiamento, estrutura política e objetivos. Aqui são apresentadas as linhas de ação do grupo, sobretudo dentro da Câmara dos Deputados, quando é apurado empiricamente os padrões de comportamento do grupo na manutenção de sua agenda.

A parte final deste capítulo completa este raciocínio, mas agora da perspectiva das contrapartidas ao executivo. São duas principais linhas estabelecidas nesta relação de trocas. A primeira delas se assemelha à metodologia supracitada, mas agora se analisa o comportamento legislativo da Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA) frente às pautas assinadas pelo executivo. A segunda se dá na apreciação do financiamento eleitoral de Bolsonaro.

Com as concepções teóricas apresentadas no primeiro capítulo, a estrutura geral e os antecedentes no segundo, a transição e o estabelecimento da relação de trocas apresentadas no terceiro, cabe ao quarto capítulo construir o argumento final da tese. A primeira metade do último capítulo retoma as linhas argumentativas apresentadas no capítulo 2. Dessa forma, é apreciado o arranjo institucional, o sistema de crédito via BNDES e as diretrizes macroeconômicas, durante o governo Bolsonaro.

Para o primeiro tópico é abordada a abertura político-institucional concedida por Bolsonaro aos ruralistas, sobretudo a partir da leitura institucionalista de Ha-Joon Chang. É verificado que, em função da relação estabelecida com os ruralistas, o arranjo da institucionalidade brasileira tem sua efetividade subtraída. Este é o primeiro indicativo que corrobora com a tese.

Para o tema da complexidade econômica, é também encontrado indicativo de distanciamento na adequação do desenvolvimento nacional, tendo como principal referência teórica as contribuições de Paulo Gala². As evidências mostram larga discrepância no sistema de crédito, com supervalorização do sistema agroexportador. O fortalecimento desse sistema em detrimento dos outros setores produtivos brasileiros afeta a complexidade econômica do país, que está diretamente ligada ao desenvolvimento.

Por fim, a política macroeconômica de Bolsonaro se mostra também voltada para o fortalecimento da exportação primária. Este último subtópico da primeira metade do capítulo 4 é metodologicamente diferente dos dois primeiros, uma vez que não se afirma que toda a

² *Complexidade econômica: Uma nova perspectiva para entender a antiga questão da riqueza das nações* (2017); *Política cambial e macroeconomia do desenvolvimento* (2006); *Uma crítica à teoria institucional de Douglass North a partir da perspectiva de complexidade econômica* (2017).

gestão macroeconômica de Bolsonaro se deu *em função* dos ruralistas. Esta assertiva será construída em momento devido. Não obstante, a última linha investigativa também encontra indícios de distanciamento de um desenvolvimento adequado frente à relação estabelecida, a partir, principalmente, das leituras de Luiz Eduardo Simões de Souza³, José Luis Oreiro⁴ e Bresser-Pereira⁵.

Com todas as observações teórico-empíricas feitas, é dado o passo final do trabalho. A última seção se dá em uma metodologia comparativa. Frente aos entraves socioeconômicos atrelados à pandemia global da Covid-19, é argumentado que podem haver desvios nos indicadores de crescimento ligados diretamente a este fato e não a movimentações notadas no curso das linhas investigativo-argumentativas.

Por este motivo, é feita uma comparação com outros quatro países, a fim de demonstrar que os índices de crescimento e desenvolvimento à época de Bolsonaro decresceram além dos efeitos pandêmicos. A metodologia é melhor apresentada durante o último capítulo, no entanto, é antecipado que frente ao cruzamento de variáveis independentes e seus respectivos indexadores, o caso brasileiro é comparado ao Chile, África do Sul, Indonésia e Malásia.

Uma vez definidos os casos, são analisados 12 (doze) indicadores de crescimento e desenvolvimento econômico ao longo do mesmo intervalo, entre 2019 e 2022. Os indicadores seguem divisão por categoria, a partir do Banco Mundial. As cinco categorias são definidas em: 1) Crescimento e estrutura econômica; 2) Renda e poupança; 3) Balança de pagamentos; 4) Preço e termos de troca e; 5) Trabalho e produtividade.

A partir da metodologia comparativa é constatado que o Brasil, bem como aqueles países que tiveram comportamentos parecidos nas três variáveis independentes, cresceram em ritmos inferiores aqueles que se comportaram de forma alheia. A partir de uma metodologia quanti-qualitativa, e da metodologia comparativa, a argumentação da tese é substanciada na afirmação de que a relação entre Bolsonaro e a coalizão ruralista afasta o Brasil do seu potencial de desenvolvimento.

³ *A arquitetura de uma crise: História e política econômica na Argentina, 1989-2002*(2007).

⁴ *A economia brasileira no governo Temer e Bolsonaro: uma avaliação preliminar* (2019); *Estratégias de desenvolvimento e a escola Novo-Desenvolvimentista Brasileira* (2018).

⁵ *A taxa de câmbio no centro da teoria do desenvolvimento* (2011); *O Conceito histórico de desenvolvimento econômico* (2007); *A theoretical framework for a Structuralist Development Macroeconomics* (2012), em conjunto com José Luís Oreiro.

1. ESTADO, COALIZÕES E DESENVOLVIMENTO: CONCEPÇÕES TEÓRICAS

1.1 CONCEPÇÕES TEÓRICAS

1.1.1 Estado e desenvolvimento

Qual é, ou qual deveria ser, o papel do Estado no desenvolvimento econômico? Dificilmente se encontra resposta fácil, direta e única para tal pergunta. Tendo antecedentes, mas tomando forma e força ao longo do século XX, as teorias do desenvolvimento encontram as mesmas dúvidas: quem seria responsável na promoção do desenvolvimento de uma nação? Quem seria mais eficiente nesse propósito?

Encarando como simples objeto da história econômica, Schumpeter (1997, p.70) entende que o desenvolvimento econômico precisa ser observado pelas ‘condições totais’ prévias, e não somente pelas condições econômicas. Isso quer dizer que o processo de desenvolvimento é multifatorial, passando necessariamente pelos aspectos sociais e históricos de um povo.

É esperado que a participação do Estado no desenvolvimento também seja multifatorial. A ação estatal, na seara do desenvolvimento, se dá nas mais diversas interações, seja com a população via políticas públicas, com os agentes econômicos via políticas monetárias e fiscais, seja em sua burocracia interna, dentre n frentes de sua configuração e execução geral.

Sendo assim, tais interações se mostram parte constituinte da história universal. É impossível, então, recortar e analisar todos os contatos do Estado com o desenvolvimento econômico. Esta limitação é antecipada para que em um segundo momento se definam os parâmetros escolhidos para a observação do objeto que aqui será analisado. Por enquanto são apresentadas as principais concepções teóricas que abordam essa relação, bem como as inclinações adotadas.

Com suas particularidades, as teorias do desenvolvimento se dividem entre aquelas que centralizam o Estado no processo do desenvolvimento econômico e aquelas que buscam excluí-lo, ou pelo menos, marginalizá-lo. Fortalecidas a partir da década de 1970, as teorias neoliberais são o principal expoente destas últimas. Apesar de não serem tomadas como referencial para o argumento proposto, as perspectivas neoliberais aparecem como norteadoras da administração Bolsonaro, comentada no último capítulo.

Ha-Joon Chang (2003, p.1) indica como aspectos centrais destas teorias a desregulamentação do mercado, as privatizações e a minimização do Estado. Chang, ferrenho crítico dos modelos neoliberais, bem lembra que a partir de meados da década de 1980, diversas reformas foram feitas em países em desenvolvimento. Estas se deram, sobretudo, sob a pressão de agências multilaterais, como o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial (BM) e a Organização Mundial do Comércio (OMC) (Chang, 2003, p.1).

Tais reformas alcançaram também o Brasil, subvertendo o modelo nacional-desenvolvimentista pregado desde a década de 1930. Reginaldo Santos *et al.* (2004, p.12) explicam que a década de 1980 foi marcada pelo reposicionamento do papel do governo nacional, com perda de visão de longo prazo. Culminando em uma crise da dívida externa, as práticas neoliberais sensibilizaram ainda mais o país no que diz respeito às pressões do FMI (Santos *et al.*, 2004, p.12).

Santos *et al.* (2004, p.13) complementam ainda que, muito da transição da administração política se deu em função de uma leitura errada por parte das elites. O argumento construído é que, determinados agentes, inclinados a defender o projeto neoliberal, culpam o Estado pelas mazelas da crise do crescimento econômico quando na verdade, deixam de perceber que estas se configuram pelas próprias mudanças no modo de produção do capitalismo (Santos *et al.*, 2004, p.13).

A percepção de ‘erro de leitura’ muito se assemelha às transformações políticas que tomaram parte no Brasil a partir de 2010, sobretudo com a securitização⁶ do Partido dos Trabalhadores (PT) e a eleição de Jair Bolsonaro. Com largo enfraquecimento da burocracia estatal, as perspectivas neoliberais do governo Bolsonaro servirão como indicativos para entender o desenvolvimento brasileiro àquele período. Em momento oportuno, esta discussão será resgatada e aprofundada.

Ainda que apresentadas de forma ultra-simplificada, as implicações de práticas neoliberais, como as do Brasil, não são um caso isolado. Chang (2003, p.2) explica que, apesar do esforço contínuo na ampliação de seu alcance, as rotinas neoliberais falharam repetidamente no alcance dos resultados esperados. Além de não haver registro de séries históricas positivas, os programas de redução do Estado são constantemente marcados pelo aumento da desigualdade de renda e instabilidade política (Chang, 2003, p.2).

⁶ A ‘securitização’ aqui abordada é proveniente das contribuições da Escola de Copenhague, sobretudo de Joseph Nye e Robert Keohane. A categoria, pertencente ao campo da segurança internacional, diz respeito a um agente indicado como ameaça por um agente que se sente ameaçado, mesmo que seja para o alcance de objetivos políticos. O conceito é aplicado a novas formas de se analisar a segurança, que também incluem fatores econômicos e sociais.

Nesse sentido, é paradoxal que as teorias neoliberais do desenvolvimento, ao abrir mão da participação do Estado na busca do crescimento do produto, não tenha êxito neste último, constituindo este seu principal fracasso interno (Chang, 2003, p.2). Em termos práticos, Chang aponta que no período de 1960 a 1980, a média *per capita* mundial cresceu em uma razão de 3.1%, enquanto na janela do neoliberalismo, entre 1980 e 2000, a média baixou para 2%. Em países em desenvolvimento a queda foi ainda maior, de 3% para 1.5%, com a média elevada por países exógenos ao modelo neoliberal, como China e Índia (Chang, 2003, p.2).

Murray e Overton (2011, p. 307) atentam para o fato de que as reformas neoliberais, que prometiam uma eventual diminuição da pobreza por meio do crescimento econômico agregado, não só falharam em suas previsões, como também criaram novas formas de desigualdade. O regime de práticas neoliberais foi marcado pelos programas de ajuste estrutural, do inglês *structural adjustment programmes* (SAPs)⁷, caracterizados pelas privatizações e desmonte das instituições e regulações econômicas controladas pelo Estado (Murray; Overton, 2011, p.308).

Os programas de ajuste, que funcionaram por meio de auxílios de crédito para que os países periféricos e em desenvolvimento conseguissem pagar os juros de suas dívidas externas, carregavam uma série de condicionantes. Braga (2015, p.63) explica que as transferências de capital do BM e do FMI eram sujeitas à adoção da ‘cartilha’ da economia de mercado. A priorização das exportações e os esforços integrados para pagamento dos juros das dívidas eram vinculados à austeridade orçamentária, geralmente traduzida em cortes em gastos sociais, como saúde e educação (Braga, 2015, p.64).

Por fim, Braga (2015, p.64) complementa que os ajustes, por meio dos cortes em gastos sociais e pela supressão de políticas compensatórias, buscaram enraizar a hegemonia do capital financeiro mundializado. Essa experiência, extremamente penosa para os países periféricos, contribuiu para o *processo de empobrecimento global* (Braga, 2015, p.64). De autoria de Michel Chossudovsky (2002, p.17), o *empobrecimento global*, preconizado pelos ajustes de ‘estabilização macro-econômica’ do FMI e do BM, acometeu centenas de milhões

⁷ Durante as décadas de 1980 e 1990, diversos países da África, América Latina, Ásia e Leste Europeu passaram por programas de ajuste estruturais, encabeçados pelos Estados Unidos e financiados pelo Banco Mundial e pelo Fundo Monetário Internacional. Os programas se relacionam com diversas áreas da política econômica, como: dívidas estatais, governança, incentivos fiscais, segurança entre outras seções que também compreendem o desenvolvimento. Para mais informações, checar a seleção de artigos feita pelo *ScienceDirect*, disponível em <<https://www.sciencedirect.com/topics/earth-and-planetary-sciences/structural-adjustment-program>>.

de pessoas ao redor do mundo, quando desestabilizou moedas nacionais e, nas palavras de Chossudovsky, arruinou as economias dos países em desenvolvimento.

A breve apreciação das práticas político-econômicas neoliberais serve para ilustrar suas principais limitações no que diz respeito a um desenvolvimento econômico adequado ao sistema socioeconômico brasileiro. Com a hipervalorização do mercado financeiro e minimização do Estado, a experiência recente mostra que esse caminho segue, de forma fixa, para o aumento da desigualdade social e de renda, acompanhada por instabilidade política.

Se levarmos em consideração a conceituação de ‘desenvolvimento econômico’ de Bresser-Pereira, este fenômeno da economia se dá em um ‘processo de aumento do capital humano’ (2007, p.6). O crescimento da economia é acompanhado, conforme tal raciocínio, pelo aumento dos níveis de saúde, educação, capacitação técnica, justiça social, liberdade, segurança, preservação ambiental, etc.

Cabe deduzir que o Estado precisa ser fortalecido nesse processo. Uma vez que a experiência neoliberal é marcada pelo aumento da desigualdade, proveniente da desregulamentação do mercado, da transferência de renda para os grandes centros produtivos e pela minimização das práticas governamentais, ela se torna incompatível com as categorias de seguridade social do desenvolvimento econômico.

Parte desta lógica reside no fato de que estas categorias não estão no foco dos grandes conglomerados financeiros da economia globalizada. Chang (2003, p.47) coloca, a esse respeito, que na ‘busca por interesses próprios’, os agentes descentralizados acabam se tornando inaptos a construir um ambiente econômico ‘eficiente’ e ‘competitivamente equilibrado’.

Sendo assim, de que forma a razão econômica poderia ser construída para que o desenvolvimento seja orientado pelo Estado? Este debate ocupa de forma sólida a academia desde a segunda metade do século XX, e continua sendo moldado ao redor do mundo no meio acadêmico e científico em que se discute política econômica. Do estruturalismo cepalino ao neoestruturalismo, das vertentes institucionalistas e neo institucionalistas, muitas são as propostas teóricas que se ocupam em buscar uma forma ‘saudável’ para a interação entre Estado e desenvolvimento econômico.

Levando em conta a abordagem da economia do bem-estar (*welfare economics*) ou *market failure approach*, derivada da economia neoclássica, o Estado seria a materialização de uma espécie de ‘guardião social’ (Chang, 2003, p.47). Nesta função, por meio da produção pública, da regulamentação de preços, do recolhimento de impostos, dos subsídios e

realocação de recursos e do direito de propriedades, serviria de corretivo para as falhas do mercado (Chang, 2003, P.47).

Não obstante, as interações do Estado não são ‘imaculadas’ e, portanto, é impossível conceber que suas ações são sempre livres e bem intencionadas. Chang (2003, p.48) mostra que a primeira limitação desta abordagem intervencionista tradicional reside na própria confirmação factual da ‘falha de mercado’, uma vez que seus agentes são fluxos constantes e não dados rígidos. De dimensões que fogem aos olhos até dos mais brilhantes economistas, apontar cientificamente quais são os indicadores e limites que determinam que o mercado falhou, se mostra quase impossível.

Não procede acreditar no Estado-guardião, movido pela vontade de garantir seguridade e justiça social a todo custo. Ramos da economia política bem lembram que, por vezes (muitas delas), o Estado acaba funcionando apenas como instrumento de manutenção dos interesses particulares de grupos políticos (Chang, 2003, p.48). Em uma observação simplista, evitar a intervenção do Estado na economia seria a forma mais direta de frustrar processos de corrupção política.

As teorias que dizem respeito à interação das coalizões políticas e o desenvolvimento, via interação estatal, serão levantadas na próxima seção deste capítulo e irão compor parte das ferramentas utilizadas para observar a coalizão ruralista⁸ na gestão Bolsonaro nos capítulos 3 e 4, conforme objeto proposto. Por ora, continuemos nas concepções teóricas da participação do Estado no desenvolvimento econômico.

Muitos economistas que apoiam a intervenção estatal entendem que essa metodologia encara diversos problemas, pois já foram verificados resultados negativos, como os Estados predatórios⁹ ou capturados (Chang, 2003, p.49). No entanto, Chang ressalta que existem estudos consistentes na defesa de que o papel do Estado no desenvolvimento é positivo na maioria dos casos.

⁸ A coalizão ruralista é fracionada em diversas camadas. A caracterização mais detalhada é reservada ao terceiro capítulo. Antes disso, dado a organização *baseada em tópicos*, a coalizão aparece como elemento constituinte dos temas que também compõem o objeto. A fim de evitar imprecisões na leitura, o termo ‘coalizão ruralista’ diz respeito a camada exportadora dotada de poder político, até que esta e outras definições mais precisas sejam apresentadas no tópico devido.

⁹ Evans (1995, p. 12) explica que cada Estado possui contextos diferentes que geram ações e interações particulares. O grau de envolvimento do Estado nos cenários de desenvolvimento depende da ampliação (ou mitigação) de sua capacidade de ação frente a estrutura interna posta em dado momento. Assim, o Estado se direciona para duas vertentes opostas: predatória ou desenvolvimentista. Para o primeiro caso, o Estado é inclinado a se “beneficiar em custo da sociedade, pelo menos em sentido expresso da acumulação de capital “ (Evans 1995, p.12).

Críticas postas, passemos para a definição geral das proposições da abordagem institucionalista, que se distancia dos principais problemas do *failure market approach*. Antecipa-se, no entanto, que não serão levadas concepções teóricas de modelos de desenvolvimento de forma exclusiva no curso da pesquisa, mas sim uma combinação de elementos pertencentes a outros modelos, sobretudo vertentes do estruturalismo. A combinação entre as duas escolas se dá em função das linhas investigativas seguidas neste trabalho. Estas são apresentadas no segundo capítulo.

Diferente da ordem neoliberal ou da intervencionista tradicional, o institucionalismo não vê o mercado como uma ordem natural primária da esfera social-econômica, mas apenas como mais uma das muitas instituições econômicas (Chang, 2003, p.51). Apesar das restrições advindas das incertezas que surgem na esfera social-político-econômica, ações precisam ser tomadas para mitigar os efeitos deste descontrole.

As instituições surgem nesse arranjo como ferramenta para administrar e superar as inseguranças, instaurando algum tipo de ordem, ainda que imperfeita. Para esse cenário, se assume que não existem barreiras ‘cientificamente dadas’ entre diferentes instituições (entende-se aqui tanto aquelas que configuram o Estado quanto o ambiente econômico). Não há a dicotomia Estado-Mercado, previsto pelo modelo neoliberal e tradicional intervencionista (Chang, 2003, p. 51).

Grazziotin *et al.* (2003, p.114) explicam que a abordagem institucionalista é um ‘campo teórico aberto’. Isso se dá, pois, esta vertente busca construir as noções gerais de todas as relações que se dão a partir do campo institucional-político-econômico. São justamente este conjunto de relações que geram uma resultante no desenvolvimento econômico. Estas perspectivas surgiram após a experiência neoliberal no final do século XX, sob o argumento de que os ajustes estruturais não levaram em conta que cada país possui sua própria configuração institucional, como completam.

Esta discussão será aprofundada em momento devido, mas é importante adiantar que dentro deste arranjo, as instituições se dividem entre *formais* e *informais*, ligadas aos aspectos burocrático e cultural, respectivamente (Grazziotin *et al.*, 2003). Outra característica que constitui a abordagem institucionalista é o fato de que ela não é propositiva. Com as relações institucionais gerais estabelecidas, é preciso que cada caso seja analisado de forma exclusiva, justamente pela complexidade das relações institucionais e pela falta de regras estabelecidas entre cada arranjo (Grazziotin *et al.*, 2003, p.115).

A partir da leitura de Ha-Joon Chang (principal expoente desta corrente), Grazziotin *et al.* (2003, p.117) explicam que instituições são ‘padrões sistêmicos de expectativas

compartilhadas'. São normas instituídas e rotinas culturais estabelecidas que, juntas, compõem cada ambiente institucional. A preservação e a manutenção deste ambiente devem ser traduzidas nas políticas econômicas de cada caso, a fim de garantir desenvolvimento econômico.

O modelo institucionalista entende que, para haver mudança estrutural no sistema econômico (e aqui se assume a promoção do desenvolvimento), é necessário um agente central coordenador, seja privado ou público, uma vez em que os fatores de produção em escala global são 'interdependentes em uso mas dispersos em propriedade' (Chang, 2003, p.52). Essas mudanças não se dão em escolha de composições pré definidas, como completa, mas sim em formular um ordenamento único para aquele contexto, provendo uma visão de futuro.

O Estado e suas instituições conseguem manejar os aspectos de mudanças estruturais ainda em sua fase inicial, direcionando os agentes privados e poupando-os de custos com reunião e processamento de informações (Chang, 2003, p.53). O Estado ocupa posição estratégica na coordenação da estrutura econômica, podendo adaptar novas perspectivas que harmonize a sociedade e as instituições econômicas, tornando mais fácil se pensar em sistemas mais igualitários e justos.

As linhas argumentativas que são construídas aqui não se dão somente a partir de uma perspectiva institucional. Por este motivo, é preciso trazer também leituras que complementam as concepções gerais do institucionalismo. É, portanto, importante o diálogo com vertentes teóricas que sejam dedicadas a entender o desenvolvimento em países latinos, dada sua construção histórica.

O pensamento estruturalista da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal)¹⁰ é fundamental para amarrar as interpretações da relação do Estado brasileiro e o desenvolvimento nacional. A Cepal, desde a década de 1950, fomenta a pesquisa econômica latino-americana, revelando grandes pensadores e teóricos do desenvolvimento, focados em defender o continente e explicar os principais entraves encontrados em nossas economias.

O estruturalismo cepalino, inaugurado pelo argentino Raúl Prebisch, se configurou enquanto teorização do processo de industrialização e diversificação produtiva do continente

¹⁰ As noções estruturalistas utilizadas no último capítulo não são exclusivamente cepalinas, e serão melhor comentadas em seu momento. Não obstante, é imprescindível que a tradição da Cepal seja apresentada, sobretudo por sua importância histórica no estabelecimento do debate do desenvolvimento voltando para o continente latino. É justamente a partir destes debates que surgem as novas perspectivas estruturalistas apreciadas durante a construção do argumento.

latino, após as crises econômicas e guerras da primeira metade do século XX. Prebisch (1949) inaugura a vertente estruturalista a partir da perspectiva de mudança da Divisão Internacional do Trabalho (DIT), subvertendo a lógica de que o papel da América Latina é apenas exportar matéria prima para os grandes centros produtivos.

Fortalecido ao longo da segunda metade do século XX, e adaptado ao neoestruturalismo a partir de 1990, o pensamento do desenvolvimento cepalino se divide em diversas frentes, alcançando os mais variados objetos que compõem a esfera econômica latina. Dado o objeto aqui observado, o fim desta seção se reserva a dar luz às contribuições estruturalistas que buscam entender o papel do Estado no arranjo do desenvolvimento econômico latino-americano. Com tais disposições feitas, nos aproximamos da realidade brasileira, posta à prova nos capítulos 2, 3 e 4

Bielschowsky (2020, p.5) mostra que o desenvolvimento intelectual da Cepal foi marcado por forte defesa da participação estatal no processo industrialização, importante chave do desenvolvimento, e que vinha, desde 1930, acontecendo de forma “espontânea e não teorizada”. Nesse processo de desenvolvimento via industrialização, a América Latina encontra três principais problemas: baixa diversidade produtiva, heterogeneidade estrutural¹¹ e, a institucionalidade frágil (Bielschowsky, 2020, p.8).

A partir deste contexto, algumas notas podem ser postas. Pela perspectiva estruturalista, a manutenção do subdesenvolvimento latino americano se dá no *status quo* da DIT. Os já baixos índices de avanço técnico e de inovação, na promoção de diversificação produtiva, necessitam de grandes esforços para pequenas melhorias, uma vez que as instituições carecem de estrutura firme e independente.

Entre 1949 e a década de 2010, o estruturalismo e o neoestruturalismo empregaram “mensagens” que se adaptaram conforme a necessidade de cada época. Para Bielschowsky (2020, p.11), o foco da Cepal evoluiu da seguinte forma:

¹¹ A heterogeneidade estrutural é um conceito cepalino vital para observar os entraves do desenvolvimento brasileiro. Porcile (2010, p.65) coloca, de forma resumida que uma economia estruturalmente heterogênea é aquela que apresenta grande diferença no avanço técnico entre os setores produtivos nacionais, isto é, grandes investimentos, sobretudo tecnológicos, em setores exportadores em detrimento dos investimentos nos demais setores. Superando as diferenças normais entre os setores, este fator estrutural é amplo e acaba atingindo grande parte da força de trabalho de um país.

Quadro 1 - Principais teses defendidas pela Cepal, entre 1950 e 2010

PERÍODO	TESES DEFENDIDAS
1950-1960	Industrialização
1960-1970	Reformas para aprofundar a industrialização e reduzir as desigualdades
1970-1980	Desenvolvimento com integração social
1980-1990	Superação dos excessos da dívida externa.
1990-2000	Transformação Produtiva com Equidade (TPE)
2000-2010	Refinamento da TPE, com o reposicionamento da América Latina na estrutura da globalização
2010-	Imperativo da igualdade

Fonte: Bielschowsky (2020, p.11). Adaptado pelo autor.

Em 70 anos de evolução do desenvolvimento estruturalista, algumas máximas foram lançadas. Indústria, reformas, fortalecimento institucional e burocrático, integração social, redução da desigualdade e o crescimento igualitário são alguns dos principais fatores para um desenvolvimento econômico atualizado e mais saudável. Para desenvolver-se, enquanto nação periférica, o corolário da Cepal no terceiro quartil do século XX afirmava que o Brasil precisava fortalecer sua indústria e diversificar sua produção.

O Estado precisaria adotar um plano macro econômico heterodoxo, planejar a alocação de recursos a partir de uma orientação desenvolvimentista, atuar na economia a partir da valorização social e conservar o plano ambiental (Bielschowsky 2020, p.5). Estas são as bases histórico-teóricas do estruturalismo e do institucionalismo, que servem de ‘norte’ às concepções mais específicas utilizadas na verificação das ausências do Estado brasileiro durante a gestão Jair Bolsonaro (2019-2022), a partir do terceiro capítulo.

Em termos da tese defendida, o enfraquecimento das instituições e a debilidade estrutural da economia brasileira que se caracterizou a partir da aproximação do poder executivo com a coalizão ruralista, configura distanciamento de um desenvolvimento econômico adequado ao Brasil. Dados os aspectos centrais da relação entre Estado e desenvolvimento, é passado para o próximo pilar necessário para construir a análise posta: a relação entre as coalizões políticas e o desenvolvimento econômico.

1.1.2 Coalizões políticas e desenvolvimento

Para entender a relação entre as coalizões domésticas e o desenvolvimento econômico, comecemos observando as políticas de desenvolvimento. Colocar em pauta a estrutura de tais políticas é essencial para localizar as motivações do poder executivo frente a um legislativo fragmentado em coalizões. Em Nooruddin (2011, p.23), as explicações quanto ao funcionamento das políticas de desenvolvimento se repartem em duas principais vertentes dentro da literatura especializada: as Abordagens de Agência (*Agency-based*) e as de Instituições.

Para o primeiro tipo, geralmente abordado em pesquisas de caráter histórico-sociológico, é vista a tentativa de identificar conjunturas que levam governos a adotarem ou não adotarem reformas econômicas (Nooruddin, 2011, p. 23). Coloca que este tipo de análise busca também identificar os atores que participam dos processos de decisão e se atentam às características sociais do arranjo de coalizão que permite a implementação destas reformas.

Para além, Nooruddin (2011, p. 24) levanta quatro proposições teóricas comuns às literaturas que seguem a *Abordagem de Agência*. A primeira delas consiste no reconhecimento e centralização das elites políticas nos processos de decisão ou oposição do curso da política nacional. Isso quer dizer que as políticas de desenvolvimento encontrariam apoio ou obstáculo nas vontades e objetivos das elites políticas.

A compreensão de *elite* surge na Escola Italiana, com Vilfredo Pareto e Gaetano Mosca (Solimano; Avanzini, 2010, p.1). Colocam ainda que tal conceito se refere a um grupo restrito de pessoas com largo poder em escala de impactar a sociedade, bem como a economia nacional e internacional. As elites políticas se configuram em líderes partidários, congressistas, chefes de Estado, e líderes de movimentos políticos de toda ordem (Solimano; Avanzini, 2010, p. 7). Marcadas por redes de conexão societal, estas elites impactam diretamente o funcionamento da administração pública, seja pela promoção de consensos políticos ou pela falha em promover tais, como concluem.

Levando em conta essa configuração, as perspectivas de Gaitán e Boschi (2016) se encaixam perfeitamente ao apanhado teórico. Ao analisarem as coalizões brasileiras dentro do desenvolvimento, pontuam a posição estratégica das elites. Por ocuparem papel importante na definição de políticas públicas, ganham relevância na dinâmica de desenvolvimento. As elites também se localizam estrategicamente na “formação e redefinição das instituições políticas e governo” (Gaitán; Boschi, 2016, p.32).

Argumenta-se, em um segundo momento, que a coalizão ruralista brasileira opera na seara das elites políticas, em um fluxo constante de benefícios individualizados. A bancada ruralista no Congresso Nacional faz uso dos artifícios políticos dispostos para garantir determinados interesses da classe empresarial agroexportadora. Tal assertiva será construída a partir de variáveis levantadas em seções posteriores, para então ser relacionada com o cenário do desenvolvimento brasileiro, frente ao comportamento do poder Executivo.

Definidas as elites políticas, retomemos as diretrizes da política de desenvolvimento e a *Abordagem de Agência*. A segunda concepção se dá no papel da “vontade política”. Aqui os líderes de governo, em meio a *n* trajetórias e escolhas políticas possíveis, precisam criar um ambiente convidativo para o empresariado assumir os riscos de investimento, vezes por benefícios fiscais, ou, em casos mais extensos, por meios de projetos de privatização de empresas estatais (Nooruddin, 2011, p. 24).

A terceira concepção teórica de tais abordagens reside na importância da construção de coalizões pró-desenvolvimento e pró-reforma (Nooruddin, 2011, p.24). Completa ainda que líderes políticos fortes são marcados pela capacidade de construir o que chama de “consenso nacional”, onde os atores privados se predisporiam a fazer sacrifícios em prol do bem-estar nacional. Com isso, o processo de desenvolvimento econômico seria também marcado pela própria ideia da “construção nacional”.

Por fim, a quarta concepção teórica comum se mostra em uma assertiva direta: existem condições pré definidas para que as políticas pró-crescimento e desenvolvimento sejam eficazes e tangíveis (Nooruddin, 2011, p.24). Com isso, os líderes de governo possuem duas escolhas básicas, ou tomam as decisões necessárias para que o cenário de desenvolvimento se configure, ou tomam as decisões que mantêm o *status quo*. Nooruddin (2011, p. 24) explica que as decisões pró-reforma são impopulares em curto prazo e, portanto, os líderes que as propõem são vistos como praticantes de uma espécie de “amor bruto”, *tough love* em inglês.

Com isso é apresentada a primeira base teórica utilizada para analisar a relação entre coalizões, governo e desenvolvimento. Em momento devido, os quatro princípios teóricos das *Abordagens de Agência* serão utilizados para a investigação do caso brasileiro. A influência da coalizão ruralista frente ao governo Bolsonaro, bem como sua consequência para o desenvolvimento brasileiro, será examinada a partir de: 1) Centralização do grupo enquanto elite política nos processos de decisão da política nacional; 2) Comportamentos do executivo que incentivem investimentos não apenas no contexto do setor agroexportador; 3) Capacidade

do executivo em criar consenso nacional em função de reformas para o desenvolvimento e; 4) Padrão de escolhas do executivo para garantir desenvolvimento ou para garantir o *status quo*.

Nooruddin (2011, p. 26) aponta duas limitações principais para as *Abordagens de Agência*, no que diz respeito a explicações de políticas de desenvolvimento. A primeira delas se dá no fato de que, a observação de políticas a partir da agência das coalizões-elite não consegue explicar o porquê do comportamento dicotômico dos líderes de governo. Isso pois, apesar de considerarem que os líderes podem optar por não apoiar uma dinâmica de desenvolvimento, não dão explicações sólidas quanto às razões deste comportamento – uma vez que, tecnicamente, o governo representaria um interesse nacional comum à sua população.

A segunda limitação se dá na falta de previsibilidade gerada pela primeira. Imaginando que não se tem base teórica (neste tipo de abordagem) que explique quando ou porque um líder tomará decisões pró-desenvolvimento ou decisões que o beneficiem de forma pessoal, as análises se tornam incapazes de prever qual será o comportamento futuro de um país, no que diz respeito a políticas econômicas (Nooruddin, 2011, p. 26).

A fim de superar essas limitações, Nooruddin (2011, p.26) propõe que as análises sejam complementadas pelas *Abordagens de Instituição*. Essas, comumente postas em uma posição de oposição às *Abordagens de Agência*, são ferramentas valiosas para analisar políticas de desenvolvimento de forma mais completa e concisa, como coloca. São aqui debatidas as principais concepções teóricas das *Abordagens de Instituição*¹² e demais temas adjacentes, a fim de definir uma base mais sólida para a observação do caso proposto.

A premissa central se dá no enfoque da estrutura institucional, isto é, nas burocracias que incentivam ou desviam os agentes políticos de tomarem decisões “corretas” (Nooruddin, 2011, p.26). No campo da racionalidade das ações econômicas, os líderes governamentais são dados como atores que buscam maximizar seu capital político, seja para fortalecer sua gestão seja para garantir interesses próprios (Nooruddin, 2011, p.26). O papel da abordagem se torna,

¹² É importante manter em mente que o termo *Abordagens de Instituição* toma conta de uma caracterização geral de abordagens que se atentam ao papel das instituições no desenvolvimento. Essas características gerais são utilizadas neste trabalho a fim de localizar especificamente o comportamento das coalizões, neste caso, a ruralista exportadora. Não obstante, quando tratadas movimentações do Estado brasileiro, é utilizado o termo ‘institucionalismo’ enquanto corrente particular das teorias do desenvolvimento. Dessa forma, deixa-se registrado que o termo ‘*Abordagem de Instituição*’ vale para uma caracterização geral na leitura da participação de coalizões políticas no desenvolvimento, enquanto ‘institucionalismo’ é utilizado para verificar as ações do governo a partir de uma linha heterodoxa da Economia Política Institucional, representada por Ha-Joon Chang neste trabalho. Para mais informações quanto a este debate, ler: Lópeza, Castellano; García-Quero, Fernando, Institutional approaches to economic development: The current status of the debate, Journal of Economic Issues, 2014.

então, entender as ações tomadas por estes agentes, na promoção de crescimento econômico, frente ao contexto das ações institucionais de cada caso.

Para governos democráticos, são analisadas as ações dos mais diversos campos da administração pública nacional, desde que vinculados ao desenvolvimento econômico (Nooruddin, 2011, p.27). Níveis de alfabetização, desigualdade, desnutrição, alocação de recursos, gastos em guerras e assim por diante. Alguns acadêmicos da economia e da ciência política interpretam as relações entre instituições e líderes políticos e coalizões, na multitude dos objetos que se enquadram, de alguma forma, no campo do desenvolvimento.

Quando analisado o governo Bolsonaro são contemplados (não em totalidade) os campos do desenvolvimento que são afetados por sua relação com a coalizão ruralista. Alocação de recursos e diretrizes macroeconômicas, valorização de exportações e política cambial, demarcação de terras, gestão ambiental são algumas das indicações basilares para a interpretação das implicações da relação Bolsonaro/ruralistas no desenvolvimento brasileiro. Não obstante, essas e outras políticas serão abordadas a partir do capítulo 2.

Ainda no escopo de governos democráticos, reside uma questão chave para a ação de líderes políticos frente ao ambiente institucional: as eleições. Primeiro, as populações de forma geral se inclinam para as boas performances econômicas, premiando aqueles que as entregam; segundo, as populações são temerosas à cenários de crise e, portanto, as gestões buscam evitar volatilidade política e; terceiro, ao haver competição política, existe constrangimento dos chefes de Estado a utilizarem o poder público para garantir benefícios individuais (Nooruddin, 2011, p.29)

Essas três premissas servem para entender determinadas movimentações no tabuleiro político. No entanto, existem erros de leitura, sobretudo por parte das elites. Líderes políticos conseguem ser premiados por apoiadores, mesmo em cenários de crise. No caso da gestão Bolsonaro não parece, em uma leitura inicial, ter havido constrangimento do uso do poder político apenas pela presença de uma esfera competitiva.

Na verdade, se pensado o fluxo político geral que tomou parte no Brasil a partir de 2019, é coerente supor o contrário. Na tentativa de evitar a qualquer custo a eleição de um governo populista, haja vista o grande entrave neoliberal com o Estado, o presidente Bolsonaro parece ter ganhado ‘carta branca’ por parte de seus apoiadores para fazer uso da burocracia estatal como bem quisesse, a fim de garantir sua reeleição¹³.

¹³ Christian Lynch e Paulo Henrique Cassimiro fazem uma leitura que embasa este pensamento no livro *O populismo reacionário*.

Essa linha de pensamento é posta apenas para termos cuidado. Apesar de existirem previsões racionais do campo político econômico, é incorreto pensar que não se deve atentar para os aspectos histórico-sociais de cada caso. Por isso a necessidade de abordar as coalizões no desenvolvimento tanto a partir do ponto de vista de sua agência quanto do arranjo institucional que as cercam. É nesse espectro que se faz uma leitura mais realista.

Os níveis de sensibilidade do Estado em relação às coalizões não é técnico em sua totalidade, mas varia conforme a amplitude da própria força de cada Estado. Aqueles fortes, com democracias centenárias, como o Reino Unido, tem sua esfera política mais ajustada, mais responsiva, vide a saída da União Europeia em referendo popular. A própria perspectiva do desenvolvimento institucionalista valida esta ideia. Chang (2007, p.5) afirma que o enfraquecimento das *funções* das burocracias estatais faz com que as instituições fiquem mais suscetíveis a ‘sequestros’. No último capítulo esta discussão é aprofundada.

Aquelas mais fracas, do sul global, da África, da América Latina e Caribe, que sofreram nas mãos do colonialismo, neocolonialismo e imperialismo, sentem mais as relações clientelistas construídas ao longo dos séculos, e são mais suscetíveis às pressões das coalizões. Nesses casos, é realista presumir que chefes de Estado alinhem interesses extra-nacionais e individuais com coalizões políticas estratégicas, dadas instituições historicamente fragilizadas, podendo ficar ainda mais debilitadas a depender das intenções do executivo.

Um dos fatores que podem explicar a relação descrita é o *capital social*. Furlanetto (2008, p.62), a partir de uma perspectiva institucionalista para o desenvolvimento econômico, explica que dada população fortalece as instituições nacionais conforme seu caráter organizacional de comunicação e mobilização, seu *capital social*. Essa organização social, composta por “laços de confiança, normas, sistemas, redes de interação e cadeias de relações sociais” (Furlanetto, 2008, p.62) é responsável pela capacidade de uma população em gerir ações coordenadas, fortalecer a participação política na promoção de desenvolvimento, ao passo em que ‘inibe comportamentos oportunistas’. A relação do capital social, força das instituições e eficiência econômica pode ser vista no seguinte quadro:

Quadro 2 – Instituições, capital social e eficiência das economias.

INSTITUIÇÕES	NÍVEL DE CAPITAL SOCIAL	
	BAIXO	ALTO
FRACAS	Subdesenvolvimento: Altos custos de transação, desigualdade social e economias ineficientes	Igualdade social: Participação coletiva, cooperação, economias ineficientes.
FORTES	Competição: Individualismo e oportunismo fortes com economias eficientes.	Coopetição ¹⁴ : Relações de longo prazo, cooperação, custos de transação menores e economias eficientes.

Fonte: Furlanetto (2008), p.64. Adaptado pelo autor.

Em termos do capital social da população brasileira, podem ser feitas algumas observações, que não satisfazem a totalidade do conceito, mas servem de indicativos valiosos. Tomemos, para ilustração, apenas a participação política da população brasileira. Quando se pensa em participação política, a primeira categoria que se pensa é o voto que, de acordo com o relatório *Democracia Inacabada: Um retrato das desigualdades brasileiras 2021*, publicado pela Oxfam Brasil, se tornou cada vez mais abrangente a partir da Nova República e a Constituição de 1988.

Dos 53 milhões de votantes em 1986, se viu salto para os 147.9 milhões em 2020. Não obstante, também houve crescente no número de abstenções. Conforme apurado pela *CNN Brasil*, em matéria de outubro de 2022, a abstenção aos votos cresceu a cada eleição desde 1989, saindo de números entre 12% e 15% dos votantes para superior a 20% entre 2010 e 2022.

Ainda na esfera da participação política, o relatório deixa claro o peso da constituição de 1988 para a inclusão das camadas pobres no desfecho político do país. É relatado que além do voto, a participação se deu em função na redução das desigualdades e aumento do salário mínimo real entre 1995 e 2014. Já para a janela da última gestão, entre 2018 e 2021, em meio a medidas de austeridade fiscal, é notada queda do salário real, que culmina na diminuição da participação política por parte das populações vulneráveis, ainda de acordo com o relatório supracitado.

¹⁴ Neologismo que descreve uma competição cooperativa.

Outro dado que vale ser mencionado é o quantitativo de conselhos ou comissões nacionais de políticas públicas. O relatório mostra que, ao final de 2018, existiam apenas 40 conselhos atuantes, com maioria instituída entre 1991 e 2010, com apenas uma desde então. Para os mais de 140 milhões de eleitores, 40 conselhos parecem ser um número baixo para a representação dos interesses civis-nacionais.

No que diz respeito aos sindicatos, importante ferramenta de participação política, também é notada baixa adesão, com tendência de queda. Conforme dados da *Casa Civil*, o estoque de trabalhadores com carteira assinada era de 42.9 milhões de trabalhadores, em 2022. Entre 2012 e 2020, os 14.4 milhões de trabalhadores sindicalizados se transformaram em 10.5 milhões, com queda de 21.7% após a reforma trabalhista de 2017, de acordo com dados do portal *GI*, em matéria veiculada em agosto de 2020. Se supormos que o número de trabalhadores sindicalizados se manteve estável entre 2020 e 2022, apenas $\frac{1}{4}$ dos trabalhadores brasileiros formais eram sindicalizados.

Como posto, as variáveis apresentadas não são suficientes para determinar categoricamente o nível do capital social brasileiro. No entanto, servem de ilustração para entender um pouco do baixo envolvimento político, fato tomado como certo pela própria população. Não se aprofunda ainda mais no tema uma vez que não está centralizado no objeto tratado aqui, mas serve para frisar que os poderes do Estado brasileiro garantem certa massa de manobra, dada mobilização incipiente das camadas civis.

Por esse óptica, a esfera social-política brasileira, de baixo nível de capital social, apresentaria baixo potencial de inibir ‘comportamentos oportunistas’ e, por isso, teria sua administração pública sensibilizada aos movimentos das poucas coalizões dispostas de capital político. Se nessa configuração geral, o Chefe de Estado optar ainda por enfraquecer as instituições públicas, a soma resulta em menos capital social, mais desigualdade e menos eficiência econômica. É construída assim uma relação inversamente proporcional, entre a força das instituições e o potencial de ação política das coalizões.

Com isso, se determinam as concepções teóricas gerais da relação coalizões e desenvolvimento. Estas perspectivas serão utilizadas a partir da próxima seção para observar as ações e reações da coalizão ruralista brasileira. A partir de sua agência, das instituições que as cercam e da sua liberdade de ação frente ao Estado brasileiro, a coalizão ruralista será contemplada na construção da linha argumentativa proposta. Dito isto, passemos para a apreciação do cenário que antecede a gestão Bolsonaro.

2.COALIZÃO RURALISTA: CONFIGURAÇÃO GERAL E CENÁRIO PRÉ BOLSONARO

2.1. ARRANJO POLÍTICO-INSTITUCIONAL EM PERSPECTIVA HISTÓRICA

O ponto de partida para a presente seção se dá na breve disposição teórica quanto a caracterização da coalizão ruralista enquanto elite econômica parlamentar, bem como da apresentação de recortes da construção histórica de um novo arranjo ao fim do século XX. Isso se dá, pois, antes de entender a relação do grupo com o executivo, bem como com o desenvolvimento nacional. É importante entender como o grupo se estabeleceu e quais são as ferramentas políticas utilizadas com empenho durante o termo Bolsonaro.

Representada dentro do congresso brasileiro pela Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA), a chamada ‘bancada ruralista’ é a materialização da elite empresarial rural dentro do legislativo. A bancada ruralista, desde a constituinte de 1988, se configura como o grupo de pressão mais eficiente do Congresso Nacional (Vigna, 2001, p.5). A esse momento, a bancada apoiou propostas conservadoras, em troca de dispositivos que dificultassem a desapropriação de terras, minimizando debates quanto à reforma agrária- como ainda coloca.

A representação da bancada ruralista no congresso gera, para as elites agrárias, um espaço confortável de barganha política, que mantém firme as ‘relações patrimoniais e clientelistas’ (Lima, 2016, p.104). São essas relações que reforçam a pressão institucional atribuída ao grupo que, desde a redemocratização, reforça seu papel dentro da política nacional.

A requalificação do grupo, após leve fragmentação no começo dos anos 90, se deu frente a uma espécie de ‘divisão de trabalho’, quando os parlamentares ruralistas se dividiram em grupos de interesse, a fim de aumentar a eficiência dos mandatos, setorizando as responsabilidades (Vigna, 2001, p. 11). Dessa forma, existem comissões para tratar da pecuária, dos processos agroindustriais, do próprio empresariado rural e assim por diante, completa.

Mesmo com queda na representação entre 1996 e 2001, de 117 para 89 parlamentares, a bancada ruralista continuava a imprimir pressão sobre outras coalizões dentro do Congresso Nacional (Vigna, 2001, p. 11). O poder de influência do grupo extrapola a sua configuração eleitoral e alcança seus interesses por meio da pressão exercida nos demais grupos representativos. Tal assertiva se mostra válida também para o período que será avaliado, conforme demonstrado no curso da pesquisa.

Observemos o grupo ruralista brasileiro enquanto coalizão relevante para o desenvolvimento nacional, por meio de sua identificação enquanto atores recorrentes nos processos de decisão política. O Senado Federal e a Câmara dos Deputados são os palcos centrais da ação política do grupo e têm como característica a divisão em bancadas temáticas. Nestas esferas são materializados os interesses políticos das classes sociais (Simionatto; Costa, 2012, p. 217).

Com a regulamentação das bancadas suprapartidárias em 2005, a Frente Parlamentar da Agropecuária atingiu um novo nível organizacional, que facilita o alcance dos objetivos do agronegócio (Simionatto; Costa, 2012, p. 219). Com espaço para manobrar dentro do legislativo, os grandes representantes do agronegócio brasileiro garantem posição firme na sua relação com o Estado em si.

Em termos teóricos, como essa posição se sustenta? Após o período ‘clássico’ da dependência brasileira (entre o período colonial e a década de 1930), foi observado, até a década de 1970, uma aliança entre o Estado, as multinacionais e o capital doméstico, no que se chama ‘desenvolvimento dependente’ (Hopewell, 2014, p.3). Oscilando entre picos de cooperação e conflito, os retornos positivos do desenvolvimento econômico nacional, fez da industrialização e da substituição de importações um objetivo comum entre os atores, ainda de acordo com o autor.

Entre as três frentes da relação *state-business* durante o período do desenvolvimento dependente, Hopewell (2014, p.3) indica que o Estado brasileiro esteve ativo na manutenção da economia, por meio do crédito industrial, de multinacionais estatais, da regulação do mercado, do comércio exterior, das restrições de investimento e atração de multinacionais estrangeiras. Frente ao largo investimento do Estado e da grande participação das multinacionais estatais e internacionais na economia, o capital doméstico era dado como a ‘ponta mais fraca’, entre eles o setor agroexportador.

Não obstante, com a globalização, o capital doméstico passou por uma transformação e assumiu uma nova posição na configuração político-econômica do país. A ‘aliança’ que era gerida pelo Estado e pelo capital internacional passou, da segunda metade da década de 1990 para o início dos anos 2000, a ser mais impactada pelo capital doméstico. Esse momento é marcado pela internacionalização do capital local brasileiro, sob a tutela de um rápido crescimento do potencial exportador do setor agroindustrial (Hopewell, 2014, p.4).

Contando agora com grande apoio do Estado brasileiro, que buscava aumentar as exportações e reposicionar o país no mercado internacional, a coalizão ruralista ascendeu em termos de capital político. Não se coloca que o grupo tinha uma posição fraca anteriormente,

dado sua constante participação na história econômica do Brasil, mas apenas que, com a virada do século, a coalizão passa a exercer sua influência a partir de novas ferramentas e com renovado poder de barganha.

Outro ponto importante de se frisar, se dá quanto ao próprio objeto da pesquisa. Afirmado que o reposicionamento da coalizão ruralista se deu bem antes do governo Bolsonaro, deixa-se claro que os esforços empregados aqui se destinam a verificar se o grau de aliança entre o executivo e a coalizão ruralista implica diretamente no desenvolvimento nacional. Essa amplitude varia entre a valorização do sistema agroexportador para a manutenção do interesse nacional e a valorização política da coalizão ruralista para manutenção de interesses individualizados do líder do executivo.

Não se busca indicar que a aproximação da gestão Bolsonaro com a coalizão ruralista coloca o Estado brasileiro em uma posição necessariamente nova. A tese proposta se faz na afirmação de que uma maior abertura do governo à coalizão distancia o país de um cenário de desenvolvimento adequado ao cenário socioeconômico brasileiro. A fim de embasar tal tese, se defendem duas razões principais.

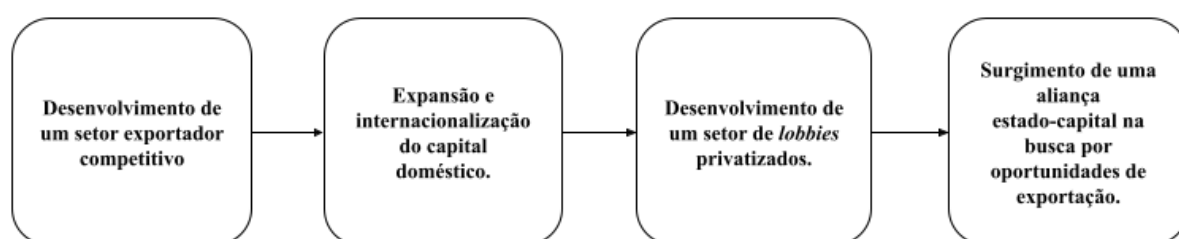
A primeira delas é que, para fortalecer a coalizão ruralista, a gestão Bolsonaro precisa enfraquecer as instituições nacionais, sobretudo em pautas como a preservação ambiental. Como discutido na seção anterior, as instituições são fundamentais para garantir modelos sustentáveis de desenvolvimento econômico. A segunda razão é vista pois, dada a coalizão ruralista historicamente posicionada pró-manutenção do *status quo*, o fortalecimento do seu poder de decisão na política nacional naturalmente dificulta mudanças estruturais na cadeia produtiva brasileira.

Estas mudanças estruturais são necessárias para se pensar um desenvolvimento econômico que atenda as reais necessidades do sistema socioeconômico nacional. A linha argumentativa destinada a expor e construir este entendimento se reserva aos capítulos 3 e 4. Dito isto, voltemos à apreciação do arranjo político-institucional da coalizão ruralista, para que em seguida possamos entender os antecedentes da relação entre os agentes analisados.

A relação *state-business* brasileira na era da globalização é marcada pelo *lobby* do setor agroexportador sobre os governos. O estabelecimento deste *lobby* se deu em função da internacionalização do capital local e a alta competitividade do setor agroindustrial, e impactou diretamente na distribuição do poder político no país (Hopewell, 2014, p.4). Com o capital doméstico liderando os esforços de crescimento econômico, a elite política ruralista assumiu nova força dentro do legislativo e estreitou relações com o executivo.

É razoável afirmar que a coalizão agroexportadora se encontra no cerne dos processos de decisão do Estado brasileiro, lhe conferindo posição importante na promoção (ou na frustração) das políticas de desenvolvimento. A evolução da relação política entre o Estado brasileiro e a coalizão ruralista segue o seguinte diagrama:

Diagrama 1 – Cronologia da expansão político-produtiva da coalizão ruralista



Fonte: Hopewell, 2014. Adaptado pelo autor.

Aliado ao forte *lobby* da classe, se observa também a super-representação política. Em dados coletados pelo Instituto Nacional pela Colonização e Reforma Agrária (INCRA)¹⁵, 55% da área rural do país era controlada por 3% dos proprietários. Com dados levantados em 2016, Lima (p.93) afirma que existiam 22 mil proprietários rurais no Brasil, que, à época, correspondiam a 0,011% da população, mas correspondiam a 1/3 da Câmara dos Deputados.

Com clara super-representação política, a coalizão ruralista pode e deve ser encarada como uma elite restrita, concepção teórica importante para entender a perspectiva de agência do grupo, como exposto em seção anterior. Tais números são suficientes para classificar o grupo enquanto elite política. Se relacionados ao "consenso político" esperado para este tipo de agência, há ainda maior confirmação.

Quando votado o Novo Código Florestal (2012) em seu primeiro texto completo pré-vetos presidenciais, a bancada conseguiu margem de 90 votos, sendo 274 favoráveis¹⁶. Não muito tempo depois compuseram quase 50% dos 367¹⁷ votos favoráveis para o impeachment da presidenta Dilma Rousseff. Ainda que não seja uma relação de causa, os

¹⁵ Dados publicados em maio de 2014, em matéria do Portal Mongabay. Disponível em <<https://brasil.mongabay.com/2014/05/40-da-area-rural-do-brasil-pertence-a-1-4-dos-proprietarios/>>.

¹⁶ Informação disponível em <<https://oeco.org.br/noticias/25936-camara-aprova-texto-de-novo-codigo-florestal/>>

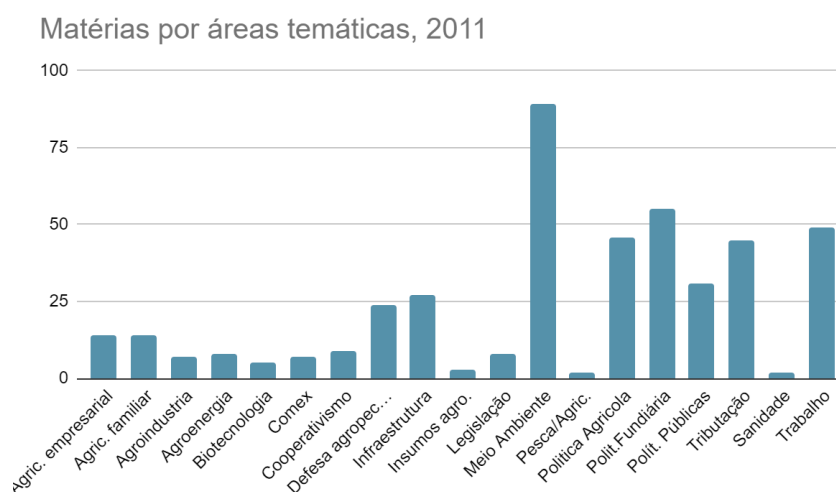
¹⁷ Informação disponível em <<https://infograficos.estadao.com.br/politica/placar-do-impeachment/>>.

dados mostram que a FPA esteve do lado vencedor em debates importantes à época que antecedeu a transição recente da política brasileira, findada na eleição de Jair Bolsonaro.

Para o primeiro termo Dilma (2010), o grupo ruralista conseguiu eleger 166 congressistas para a câmara dos deputados, 32,4% dos 513 que compunham a casa. Para o segundo mandato, em 2014, a coalizão elegeu 205 representantes, que correspondiam a 40% dos 513 totais. Os dados levantados por Lima (2016, p. 76) indicam que tal expressividade sugere concentração de poder político frente aos processos de tomada de decisão.

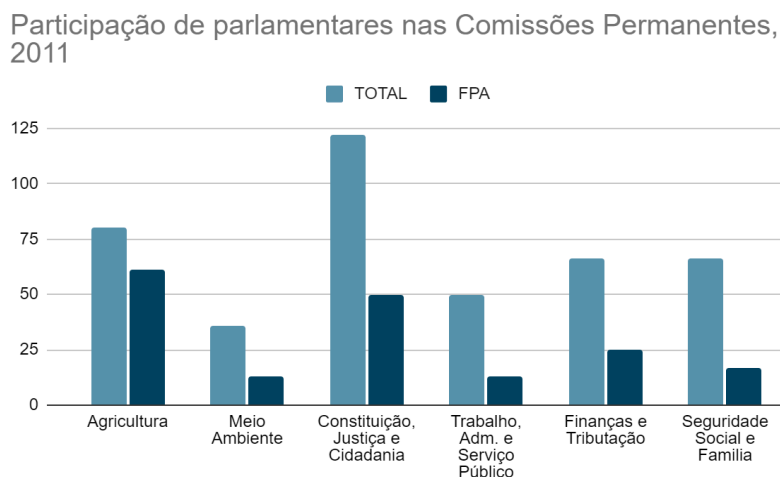
Conforme balanço publicado em 2011 pela Frente Parlamentar da Agropecuária, a bancada acompanhava pelo menos 450 matérias legislativas dentro da Câmara dos Deputados. Apesar de terem maior foco naquelas destinadas ao meio rural, a bancada apresentou representação em todas as comissões da câmara, conforme segue:

Gráfico 1 - Matérias por áreas temáticas, 2011



Fonte: Escritório da FPA; Balanços e desafios (2011). Elaboração do Autor.

Como dito no início desta seção, o alcance do agronegócio, por meio da FPA, vai além das suas áreas de interesse direto. Os dados do escritório da FPA mostram exatamente isto. No próximo tópico, os antecedentes imediatos da relação entre executivo e ruralistas serão melhor descritos. No entanto, estes dados são antecipados, uma vez que estão diretamente ligados ao arranjo político-institucional da coalizão ruralista. Segue participação da FPA em Comissões Permanentes:

Gráfico 2 - Participação da FPA nas Comissões Permanentes, 2011

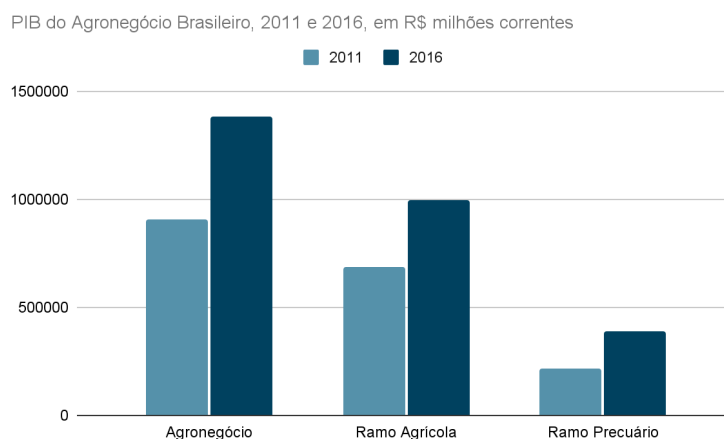
Fonte: Escritório da FPA; Balanços e desafios (2011). Elaboração do Autor.

Alguns levantamentos importantes podem ser feitos a partir de tais dados. O primeiro deles e, também o mais evidente, se dá na larga participação do grupo nas mais diversas pautas legislativas. Essa percepção encontra o conceito de elite estratégica, onde uma coalizão consegue alcançar posições relevantes nas mais diversas áreas de interesse, mesmo que não sejam necessariamente sua prioridade (Dicaprio, 2012, p.35)

Pela observação do *Gráfico 1*, nota-se maior concentração de interesse em cinco áreas: 1) Meio Ambiente; 2) Política Agrícola; 3) Política Fundiária; 4) Tributação e; 5) Trabalho. Partindo do entendimento da abrangência de pautas legislativas e a grande quantidade de variáveis envolvidas, dá-se foco na participação política do grupo na gestão ambiental brasileira. Este entendimento é concretizado quando apresentadas as linhas investigativas seguidas neste trabalho.

Com grande participação no PIB (Produto Interno Bruto) brasileiro, além de sucessivos crescimentos nos valores transacionados, as práticas comerciais da elite rural são notadamente responsáveis pela mobilização de capital no país. A variação do PIB foi positiva entre 2011 e 2016, ainda durante a gestão Dilma, conforme gráfico seguinte:

Gráfico 3 - PIB do agronegócio brasileiro, entre 2011 e 2016



Fonte: Centro de Estudos Avançados em Economia Aplicada (CEPEA). Adaptado pelo autor.

Pelas duas últimas concepções das *Abordagens de Agência*, se entende que a coalizão ruralista não se orienta por reformas estruturais para o desenvolvimento, tampouco pela tentativa de mudança no *status quo*. É esperado que governos com estratégias heterodoxas de desenvolvimento, que enfrentam este tipo de coalizão, tenham dificuldade em aprovar reformas e, aqueles que são alinhados, consigam gerar benefícios individuais a partir da gestão pública. Quanto à caracterização tradicionalista do grupo, Simionatto e Costa (2012), colocam:

O setor ruralista hoje garante sua hegemonia por intermédio da ação parlamentar desenvolvida por seus congressistas, em que a dominação e a exploração parecem ganhar o status inquestionável de Lei, e, ainda, pela cooptação dos meios de comunicação, que distorcem toda e qualquer ação de contestação das tradicionais estruturas fundiárias, e da violência armada, amparada na prerrogativa constitucional do direito à propriedade (Simionatto; Costa, 2012, p. 224).

Com estas disposições feitas, é posto o entendimento de que a coalizão ruralista exportadora é peça fundamental para o curso das políticas de desenvolvimento no Brasil, seja por seu poder político, seja por seu poder estritamente econômico. No capítulo seguinte são postas mais características do arranjo político-institucional da coalizão ruralista. O objetivo desta seção é apenas introduzir alguns dados que classifiquem teoricamente a coalizão, bem como localizar o grupo a partir de noções da história econômica.

Em momento devido, a estrutura do *lobby* do agronegócio é comentada com mais profundidade, assim como é descrita sua relação com a gestão Bolsonaro. Para começar a dar forma ao objeto analisado, a estrutura da ação política ruralista passa a ser relacionada ao momento que antecede a gestão Bolsonaro, nas gestões Dilma e Temer. A próxima seção se ocupa em mostrar como se deu a relação executivo-ruralistas antes de Bolsonaro, a fim de

servir de base para o argumento de que houve rupturas neste comportamento. Esta discussão é reservada ao último capítulo, no entanto, são apresentadas agora as linhas investigativas seguidas para argumentação da tese.

2.2 EXECUTIVO BRASILEIRO E A COALIZÃO RURALISTA: ANTECEDENTES A BOLSONARO

A relevância desta seção se dá na abordagem metodológica utilizada. Nela, propomos sublinhar a relevância dos fatos históricos para a observação científica. Por isso, para chegar aos fatos da administração Bolsonaro, é importante retornarmos no tempo. Este momento serve também para dar início à abordagem dos fatos e para a determinação das linhas investigativas destinadas a *evidenciar* a relação entre a coalizão ruralista e o executivo brasileiro com o desenvolvimento nacional. Assim, em maior escala, a metodologia aqui empregada será também base para o último capítulo, quando é feita a investigação específica do caso Bolsonaro frente às teorias do desenvolvimento.

Para verificar a relação entre a coalizão ruralista e o executivo frente ao desenvolvimento, buscaram-se variáveis que são diretamente afetadas pelo comportamento dos agentes em questão, levando em conta as perspectivas do acervo teórico já comentado. A construção dos antecedentes é feita concomitantemente com o estabelecimento das variáveis que compõem a relação executivo-ruralistas.

Foram determinadas três linhas investigativas para o objeto analisado. Antes de relacioná-las ao caso concreto, é feita disposição de cada uma, indicando base teórica e a linha argumentativa que as sustentam para o nosso caso. Dito isto, definem-se em: 1) Gestão das instituições nacionais; 2) Financiamento estatal às cadeias produtivas e; 3) Diretrizes macroeconômicas. As três são brevemente apresentadas agora e são tratadas a fundo durante o quarto e último capítulo.

Para a gestão das instituições nacionais, tomam-se como apoio as perspectivas institucionalistas, já apresentadas. São analisadas as instituições que se relacionam diretamente com a expansão produtiva do agronegócio, com foco especificamente na pasta do meio ambiente. Pela ótica desta corrente, instituições coerentes mitigam as inseguranças do ambiente econômico.

Por esse motivo, a gestão das instituições nacionais se configura como a primeira linha de investigação. Em termos diretos, para relacionar (a gestão) ao comportamento político da coalizão ruralista, são examinadas instituições diretamente ligadas ao interesse do

empresariado rural-exportador. Ainda que o fortalecimento ou enfraquecimento geral das demais instituições de governo influenciem, teoricamente, no desenvolvimento nacional, seria de uma abrangência limitante. Aliado a isto, uma apuração mais generalista escaparia do objeto analisado, já que mesmo em altos graus de aproximação com a coalizão ruralista, é improvável que todas as decisões do executivo se deem em função desta.

O Ministério do Meio Ambiente e da Agricultura, agências de regulamentação, fiscalização e secretarias de governo, institutos ambientalistas como o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), agências envolvidas nas demarcações de terra e defesa dos povos indígenas, como INCRA e FUNAI (Fundação Nacional do Índio), são algumas das instituições que aparecem ao longo da pesquisa. A caracterização do termo 'instituições' é trazida à tona também no último capítulo, por enquanto diz respeito a determinadas estruturas burocráticas do Estado.

Dando continuidade, seguimos para a apreciação do financiamento estatal às cadeias produtivas na qualidade de linha investigativa. Sobretudo no estruturalismo cepalino e em vertentes do neoestruturalismo, é dado o arcabouço teórico que advoga em favor do avanço do tecido produtivo nacional para desenvolver-se economicamente de forma 'saudável' e inclusiva. Com baixa diversidade produtiva e uma heterogeneidade estrutural na economia, é vista a necessidade de distribuição do investimento dos setores produtivos brasileiros.

Nesse sentido, verificar a alocação de recursos para o desenvolvimento produtivo do país é vital no entendimento das intenções do Estado brasileiro. Com vários dispositivos de investimento, sendo o principal o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), o Estado se coloca em posição determinante para as diretrizes produtivas praticadas. Saber de onde os recursos partem, para quais setores vão e quem lucra com eles, é parte importante da averiguação proposta.

São vistos, então, os padrões de investimento estatal nas cadeias produtivas. Verificada certa diversidade nos investimentos, sobretudo com foco nos setores mais frágeis, é possível supor que a complexidade econômica nacional é valorizada, fato positivo para perspectivas de desenvolvimento econômico. Por outro lado, padrões de supervalorização da agroindústria (setor já estabelecido) e alocação de recursos de outras áreas para esta, sugerem perspectivas negativas para o desenvolvimento econômico brasileiro, em um fortalecimento da dependência da exportação de *commodities* primárias.

Por fim, a terceira linha de investigação se dá na leitura das diretrizes macroeconômicas praticadas pelo governo. A discussão não é centralizada em uma leitura completa destas, mas apenas seu uso enquanto ferramenta investigativa. Dada a necessidade

de liberalização do mercado para expansão produtiva do agronegócio em escala global, é estabelecida a necessidade de valorização da produção para o mercado externo e para os monopólios mundiais, em um movimento de financeirização do agronegócio (Santos, 2022, p.34).

De forma mais profunda, esta discussão é reservada ao último capítulo. É por meio de perspectivas do estruturalismo, e mais especificamente da macroeconomia estruturalista do desenvolvimento, que se buscam respostas teóricas para o comportamento do governo frente a administração da política econômica. De forma antecipada, é preciso gerir a demanda agregada de forma a manter o crescimento dos mercados interno e externo de forma equilibrada, a fim de garantir desenvolvimento econômico (Bresser-Pereira; Oreiro, 2012, p.2).

Aparecem nesta discussão Souza (2007) e Oreiro e Bresser-Pereira (2012). A terceira e última linha investigativa é destinada a verificar se existem indícios de supervalorização das exportações primárias em detrimento do mercado interno. Quando a análise do termo Bolsonaro for trazida à tona, os aspectos teóricos desta discussão serão sublinhados. Neste primeiro momento, em que trato dos antecedentes de cada linha investigativa com principal finalidade de que se note uma ruptura, os temas são tratados de forma mais direta, principalmente no que diz respeito a linha investigativa de diretrizes macroeconômicas.

2.2.1 Gestão institucional e a coalizão ruralista no pré Bolsonaro

Para a pasta ambiental, foi registrado acompanhamento de 89 (oitenta e nove) matérias, algo em torno de 20% da atividade legislativa da FPA. Curiosamente, a matéria de maior acompanhamento da FPA não configura maior participação frente às Comissões Permanentes. Pela leitura do *Gráfico 2*, em 2011, a participação da bancada ruralista na Comissão de Meio Ambientes (CMADS) é de 36% da composição total, frente aos 76% que ocupou na Comissão de Agricultura (CAPADR) ou os 41% da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ).

A primeira consideração a ser feita é central: a área temática de maior interesse da coalizão agroexportadora não é aquela em que tem maior representatividade. Essa ideia sugere que a FPA faz oposição à pauta ambiental, não conseguindo expandir sua influência como gostaria. Mesmo não sendo majoritária, a bancada ainda ocupava mais de 1/3 da comissão, o suficiente para garantir projetos de extrema importância na manutenção de seus interesses.

A principal conquista política do grupo na gestão ambiental, durante a gestão Dilma, foi a promulgação do novo Código Florestal Brasileiro. Até 2012 vigorava a Lei 4.771/1965, que tinha como prerrogativa a “conciliação da preservação ambiental e do manejo sustentável dos recursos naturais” (Lopes; Castro, 2012, p.331). Como indicam, tal prerrogativa se tornou motivo de embate entre grupos ambientalistas e ruralistas, sobretudo a partir da década de 1990. A coalizão da agropecuária insistia na flexibilização das demarcações de reservas legais e das Áreas de Proteção Permanentes (APPs) (Lopes; Castro, 2012, p.331). Evidentemente, o lado ambientalista não concordava.

Com tramitação iniciada em 1999 e retomada em 2009, o chamado Novo Código Florestal caracterizou conquista relevante para a bancada ruralista, ainda que com determinadas ressalvas. A argumentação se dá na ideia de que sem as flexibilizações, haveria restrição quanto à produção alimentícia (Lopes; Castro, p.332). Não obstante, colocam que a extensão territorial brasileira garante terra cultivável suficiente para abastecer os mercados interno e externo, sem a necessidade de flexibilizar regras de preservação ambiental.

O processo de votação do novo código foi marcado por renúncias, principalmente por parte do governo (Petry, 2013, p. 32). Negociado pelo governo federal, o texto foi inicialmente aprovado com a retirada da Emenda nº 164, que previa regularização de ocupações ilegais em APPs, além de transferir aos entes federados o poder de decisão quanto às atividades em áreas desmatadas (Petry, 2013, p. 34).

Petry (2012, p. 34) explica, no entanto, que, fortalecidos com a primeira vitória, a bancada ruralista propõe nova votação, agora com a presença da Emenda nº 164. Após vitória também no Senado, o texto previa, entre outras coisas, anistia para pequenos e grandes proprietários de terra que estivessem envolvidos em desmatamentos até 2008; liberação de atividades rurais em manguezais; e diminuição de até 15% de áreas preservadas dentro dos estados federativos.

Em meio a negociações intensas e vetos presidenciais, o código foi aprovado em um processo marcado por embates entre governo e ruralistas. Chiavari e Lopes (2015, p.22) entendem que esse processo gerou enormes problemas ao texto, que terminou mal desenhado e de difícil interpretação. Enquanto a bancada do agronegócio conquistou a mudança do código, o Governo Federal parece ter ficado com algum prêmio de consolação.

Se esta fosse uma análise puramente ligada à conquista e aprovações legislativas, o Novo Código Florestal se apresentaria como uma vitória para a coalizão agroexportadora e, em termos práticos, foi. No entanto, o objeto examinado é a capacidade do grupo rural em

influenciar politicamente o poder executivo. Este não parece ter sido o caso no governo Dilma, pelo menos em termos da pauta ambiental.

O Ministério do Meio Ambiente (MMA) de Dilma, comandado por Izabella Teixeira, apresentou novas características, se comparado ao de Mariana Silva e Carlos Minc, que estiveram à frente da pasta nos mandatos Lula. Conforme Abers e Oliveira (2015, p.349), a gestão de Teixeira foi marcada por uma mudança no comportamento burocrático do ministério frente à sociedade civil, sobretudo as ONGs.

A administração Dilma se posicionou favorável quanto a grandes obras de infraestrutura (como a hidrelétrica de Belo Monte), antes fortemente criticada pelo MMA, como completam. Com cortes orçamentários, as lideranças ambientais indicavam que o MMA enfraqueceu o papel do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), o que dificultou a participação civil na regulamentação ambiental (Abers; Oliveira, 2015, p.349).

No mais, o MMA passou a fortalecer políticas próprias, em detrimento das políticas da gestão anterior. São principalmente citados o Bolsa Verde, programa de transferência de renda para famílias situadas em áreas de proteção ambiental e o Cadastro Rural, destinado à regulamentação da produção frente à preservação ambiental. Abers e Oliveira (2015, p. 350), entendem, no entanto, que os projetos se destinavam ao fomento de uma imagem técnica do MMA. Isso se deu pois ambos programas produziam resultados mensuráveis, que foram usados para demonstrar feitos na área social (Abers; Oliveira, 2015, p.350)

De primeira vista, não seriam estas ações que garantem determinados interesses da bancada ruralista? As diretrizes do MMA pareciam estar voltadas mais para a seguridade social do que efetivamente para o meio ambiente. Isso se deu pois Izabella Teixeira era indicação técnica, sem raízes políticas com a gestão anterior e respondia apenas ao projeto de governo de Dilma Rousseff (Abers; Oliveira, 2015, p.350).

Seu projeto não é analisado pela literatura como favorável a uma grande estratégia nacional de desenvolvimento, o que pode explicar a falta de solidez na gestão ambiental. Curado (2017, p. 138) explica que a gestão Dilma, sobretudo pelas ações da Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE), não foi exitosa em prescrever estratégias de longo prazo. Se o executivo não se dispôs a planejar cautelosamente o “amanhã”, é natural assumir que a preservação de recursos para uma geração futura não apareça entre as principais prioridades.

Com isso, também é razoável entender que a ideia de desenvolvimento sustentável é mitigada dentro da política econômica brasileira. Não obstante, Dilma não desmontou a agenda ambiental quando, na verdade, só parece ter dado nova utilidade política a ela. Com

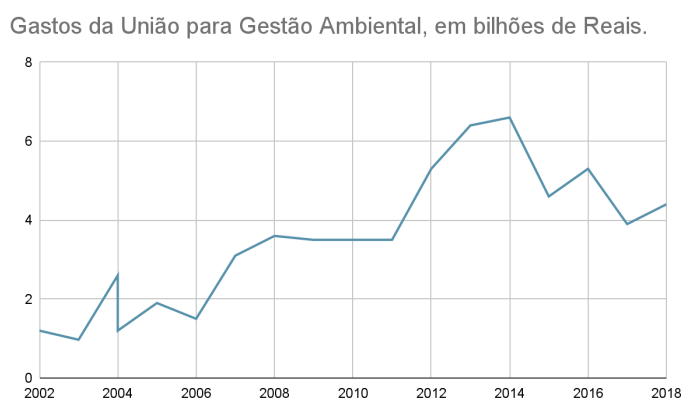
disputas constantes no legislativo, o Governo Federal não concordou com as proposições da bancada ruralista para a pasta.

Ainda que tenha passado por duras críticas na agenda socioambiental, o MMA de Dilma não se mostrou alinhado aos interesses e nem subserviente à FPA. Mesmo que as decisões tomadas não tenham sido as mais acertadas no que diz respeito à preservação ambiental, manter o MMA vinculado ao projeto idealizado por Dilma garante uma autonomia à instituição que facilmente pode ser subvertida pelos interesses agrícolas dos grandes proprietários rurais do país.

Em termos de execução orçamentária, apesar de ter sido registrado cortes em determinadas agências, prevaleceram despesas liquidadas em valores recorde. Conforme relatório publicado pelo Ministério da Fazenda- *Despesas da União, Orçamentos fiscal e da seguridade social*, a gestão Dilma alocou recursos para a gestão ambiental em números maiores tanto de seu predecessor quanto de seu sucessor.

Para a gestão Lula o pico se deu em 2010, com despesa executada de R\$3,55 bilhões, entre despesas liquidadas e não processadas no exercício. Já em Dilma, o pico de gastos se deu em 2014, com R\$6,6 bilhões, também entre liquidadas e não processadas. Todos os anos de sua gestão apresentaram números superiores à gestão anterior. Já os números da gestão Temer superam apenas o primeiro ano de Dilma, em 2011. Segue série histórica:

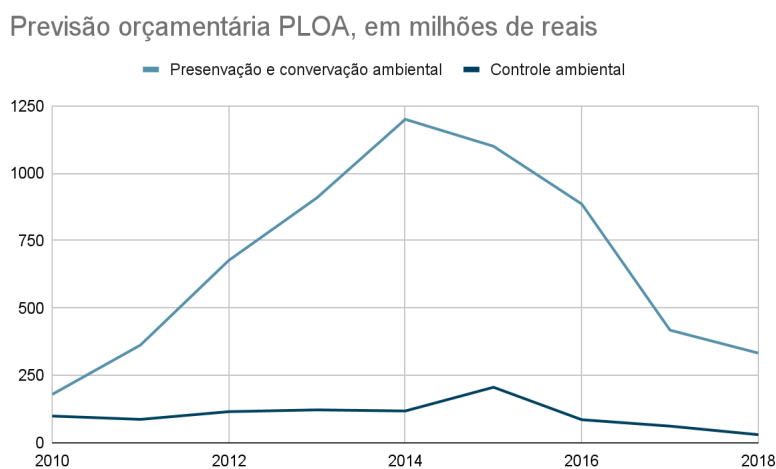
Gráfico 4 – Gastos da União em gestão ambiental, entre 2002 e 2018



Fonte: Ministério da Fazenda (2023). Elaborado pelo autor.

O orçamento previsto pelo Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA), para preservação e controle ambiental segue, de ano a ano, a seguinte série:

Gráfico 5 – Previsão orçamentária PLOA para preservação e controle ambiental, entre 2010 e 2018

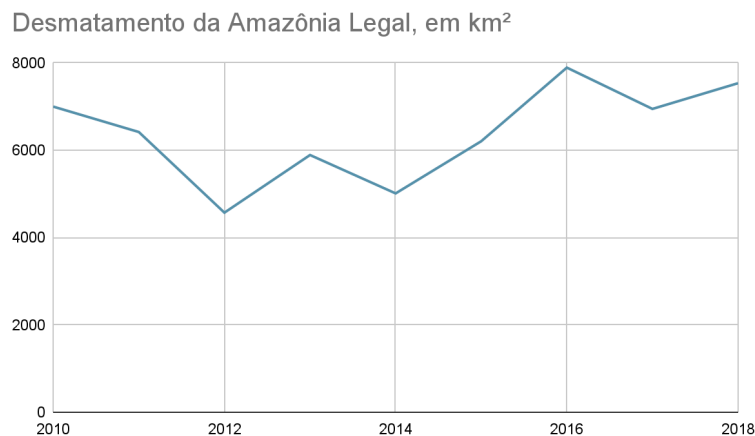


Fonte: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Elaborado pelo Autor.

Ainda que a pesquisa não tenha ferramentas para verificar a execução dos gastos de ano a ano, o panorama geral de liquidação das despesas e previsão orçamentária para conservação e controle ambiental na pasta indica que Dilma, mesmo sem fortalecer necessariamente o MMA, não há indícios de tê-lo enfraquecido em termos orçamentários. Este é mais um indicativo para o argumento de que, apesar de não ter priorizado a gestão ambiental para uma estratégia de desenvolvimento, a presidenta não mostra tê-la entregado aos interesses da FPA.

O orçamento parece refletir a ação do MMA. Mesmo com duras críticas quanto à gestão do ministério, alguns índices foram controlados em sua gestão. Monitorado desde 1988, o desmatamento da Amazônia Legal alcançou os menores níveis durante o governo Dilma. A menor área desmatada foi registrada em 2012, com 4.571 km², bem positivos se comparados aos 29.059 km² registrados em 1996. Segue série histórica:

Gráfico 6 - Desmatamento da Amazônia legal, entre 2010 e 2018



Fonte: Projeto de Monitoramento do Desmatamento na Amazônia Legal por Satélite. Elaborado pelo autor.

Em termos de implicações para o desenvolvimento, o que pode ser levantado a partir da gestão institucional de Dilma? Pela primeira perspectiva da agência, é possível verificar a coalizão ruralista centralizada nos processos de decisão da política brasileira. Fato é que, mesmo com a manutenção do MMA e sucessivos aumentos no aporte orçamentário da pasta, a FPA conseguiu aprovar a reforma do Código Florestal.

De forma concreta, a FPA tem capital político para se tornar um obstáculo ao desenvolvimento, caso assim queira. Culminando em um processo de *impeachment*, Dilma não foi capaz de manter um consenso nacional, tampouco foi eficaz na definição de estratégias de desenvolvimento e de reformas necessárias para tanto. Pela ótica da agência, o governo Dilma não é de fato exitoso na criação de um ambiente favorável ao desenvolvimento econômico e suas inferências.

Muito embora isso seja verdade, se analisarmos por uma perspectiva institucionalista, Dilma parece ter resistido à pressão da coalizão ruralista, pelo menos em termos de *sua* ação política. O governo Dilma não indica sinais de ter entregue instituições de grande interesse à FPA. Pelo contrário, ser exonerada da presidência com ajuda da mobilização da FPA mostra que os ruralistas encontraram pelo menos mais um motivo para romper com a presidência por falta de abertura na manutenção de seus interesses.

Em termos teóricos, a gestão institucional de Dilma é favorável ao aumento da eficiência econômica, por meio do fortalecimento do MMA. Ainda que a pasta ambiental não seja a primeira pensada quando se pensa na matéria econômica, ela é relevante, sobretudo em

um país exportador de commodities primárias como o Brasil. Pela perspectiva de Chang (2003), o desvio de *funções* das instituições reduz seu potencial de contribuição para o desenvolvimento econômico.

Apesar de não ser possível verificar de forma concreta em uma janela de curto prazo, o fortalecimento das instituições é passo fundamental para o desenvolvimento de uma cadeia produtiva complexa. Esta discussão é aprofundada no último capítulo, quando é trazido o argumento de que os componentes cíclicos da economia influenciam as tendências de médio e longo prazo.

Além das previsões orçamentárias anuais da gestão Dilma, existe uma variável que reforça o fortalecimento da pasta. A indicação de Izabella Teixeira é central na manutenção de um MMA preparado para apoiar reformas produtivas e o desenvolvimento econômico, caso as instituições econômicas assim o quisessem. Dificilmente Dilma o fez de forma consciente, tendo em vista as várias críticas que recebeu pela sua falta de estratégia de desenvolvimento.

De forma ou de outra, adotar um corpo técnico e menos político pode ser um passo importante para a diversificação da cadeia produtiva. Como exemplo, Leftwich (1995, p.404) relembra o caso Japonês, que passou pelo seu processo de transformação produtiva e de desenvolvimento a partir de objetivos traçados por sua elite técnico-burocrática, não pela elite política.

Com indicação técnica, manutenção orçamentária no MMA e embates diretos com a coalizão ruralista, a gestão que antecedeu Bolsonaro (contando Temer como transição), mostra ter mantido o executivo firme em sua posição. No que diz respeito aos termos teóricos, o comportamento do executivo brasileiro com a coalizão ruralista não foi de aproximação, tampouco de enfraquecimento do MMA em função de seus interesses.

2.2.2 Financiamento e crédito pré Bolsonaro

Seguindo as perspectivas estruturalistas, a análise do financiamento público às cadeias produtivas é peça fundamental para entender a importância e o impacto do Estado frente ao desenvolvimento, levando em conta o objeto tratado. Verificar o comportamento da alocação de recursos se faz uma ferramenta confiável na observação das intenções da gestão pública. Como dito anteriormente, o desenvolvimento de nações periféricas depende de um plano macro econômico heterodoxo, com planejamento da alocação de recursos orientada para a diversificação produtiva e para a valorização social.

Começamos pela indicação do Brasil enquanto país periférico, dentro do arranjo Norte-Sul observado no Sistema Internacional. Mas o que isso significa em termos de cadeia produtiva? De forma direta e simplificada, quer dizer que o Brasil, e a América Latina de forma geral, focam sua produção para o setor primário exportador. As primeiras implicações deste tipo de arranjo se dão na falta de diversificação da produção, bem como na fragilização dos demais setores produtivos (Nogueira; Oliveira, 2015, p. 88).

Nogueira e Oliveira (2015, p.88) complementam, a partir das perspectivas analíticas da Cepal, que a cadeia Latino Americana apresenta baixa produtividade em decorrência de tal ordenamento. A produtividade reduzida aliada à baixa diversificação industrial cria um ambiente desfavorável para o alcance de ‘estruturas produtivas contemporâneas’, concluem ainda.

Para estas estruturas se adotam as perspectivas de Gala (2017). Retomando o estruturalismo Latino Americano, agora com a ajuda de largos bancos de dados e testes empíricos promovidos por Hausmann e Hidalgo (2011), Gala (2017) reforça o debate do desenvolvimento por meio da "complexidade econômica". Dividida em dois pilares centrais, a complexidade da economia de determinado país é observada por sua ubiquidade e pela diversificação de sua produção.

A ubiquidade diz respeito à complexidade e à disponibilidade em mercado do produto em si (Gala, 2017, p. 22). Produtos ubíquos são aqueles com vasta produção mundial como carnes, tecidos e minérios, enquanto os não ubíquos são os escassos naturalmente, tais como pedras preciosas ou os de alta complexidade tecnológica. Um país com alta complexidade econômica é aquele que exporta produtos não ubíquos, ao passo em que também possui diversidade na produção de outros produtos (Gala, 2017, p.23). Conforme o Atlas da Complexidade Econômica¹⁸, o Brasil ocupava a 26ª posição no ano 2000, para sucessivas quedas até a 60ª posição em 2020, dos 133 países analisados.

Prebisch (2000, p. 453) explica que este cenário (baixa diversificação e exportação de commodities primárias) não é nem circunstancial nem transitório. O que chama de "falta de aptidão do sistema econômico", coloca o continente em uma posição débil e afasta a população de condições ideais de estilo de vida. É percebido que o conjunto de desdobramentos, causados pelo comportamento do sistema econômico frente a DIT, perpetuam determinados males sociais que afligem as populações pobres.

¹⁸ Atlas of Economic Complexity. Atlas utilizadas por Paulo Gala (2017) para a discussão do desenvolvimento e complexidade econômica, desenvolvido por R. Hausmann e C. Hidalgo em 2011, mantido e disponibilizado pelo repositório Harvard University. Disponível em <<https://atlas.cid.harvard.edu/rankings>>.

Insegurança alimentar, falta de acesso à educação, informação, saúde de qualidade, saneamento, são alguns destes. O desenvolvimento é, então, o esforço primordial a fim de superar tais condições, impostas por um cenário socioeconômico latente na América Latina (Prebisch, 2000, p. 454). Três são as principais manifestações percebidas por Prebisch, no que diz respeito aos impactos da DIT na estrutura social latinoamericana.

A primeira delas é o entorpecimento da mobilidade social. A segunda se dá nos privilégios na distribuição da renda e da riqueza, que ‘elimina o incentivo à atividade econômica’. A terceira manifestação dos impactos da DIT na América Latina são as modalidades de consumo exageradas nas camadas ricas em contraposição a vida precária nas camadas pobres.

Ainda que datem da década de 1960, as contribuições de Prebisch são pontuais para entender os conflitos de interesse que encaram as agendas do desenvolvimento brasileiro. A dicotomia entre aqueles que muito ou nada têm, e as mudanças estruturais necessárias para sua superação, pensadas por Prebisch, Furtado e seus contemporâneos, são o que Gala (2017) entende pelo pensamento do 'grupo desenvolvimentista ou heterodoxo'.

Nesse sentido, desenvolver-se é apropriar-se de novos meios produtivos, sistemicamente, remando contra a maré dos interesses dos países centrais, sofisticando a teia do trabalho e aumentando a produtividade agregada do país (Gala, 2017, p.40). Essa afirmação valida metodologicamente a linha investigativa proposta nesta seção. Um dos principais desafios do desenvolvimento brasileiro é a rede produtiva e o nível de produtividade, variáveis diretamente ligadas ao sistema de financiamento e crédito.

Reforçada a importância de uma alocação de recursos destinada à diversificação da produção, entremos de fato nos dados que configuram a gestão que antecede Bolsonaro. A ideia aqui é verificar se o Estado brasileiro se propunha a incentivar as demais cadeias produtivas frente aos financiamentos ao setor agropecuário. Esta mesma verificação será feita, com maior profundidade, para a gestão Bolsonaro.

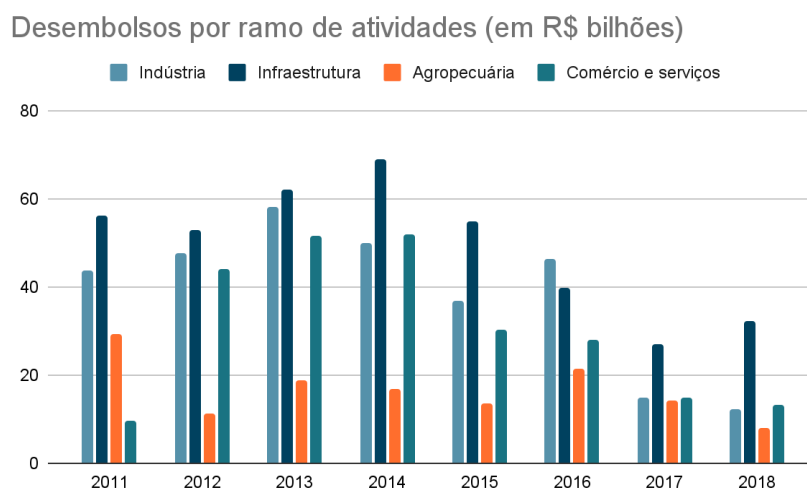
Neste outro momento, mostro que a aproximação do executivo de Bolsonaro com a coalizão ruralista configura mudanças diretas no planejamento da alocação dos recursos públicos no financiamento à produção brasileira. A partir dos dados apresentados agora, a discussão do último capítulo para esta linha argumentativa demonstra a ruptura no comportamento de crédito, com altos níveis de desigualdade entre as alocações entre os setores em Bolsonaro.

A análise neste momento se dá a partir dos investimentos feitos pelo BNDES, principal ferramenta à disposição do governo federal. Ao passo em que é uma ferramenta

sólida do governo, conta com um banco de dados conciso para aplicação metodológica. É válido ressaltar que os investimentos totais na agropecuária são quase sempre maiores em série histórica, haja vista planos específicos somados à própria construção secular do setor. Esta afirmação aparece em dados quando apresentados os números do Plano Safra e sobretudo quando analisado o termo Bolsonaro.

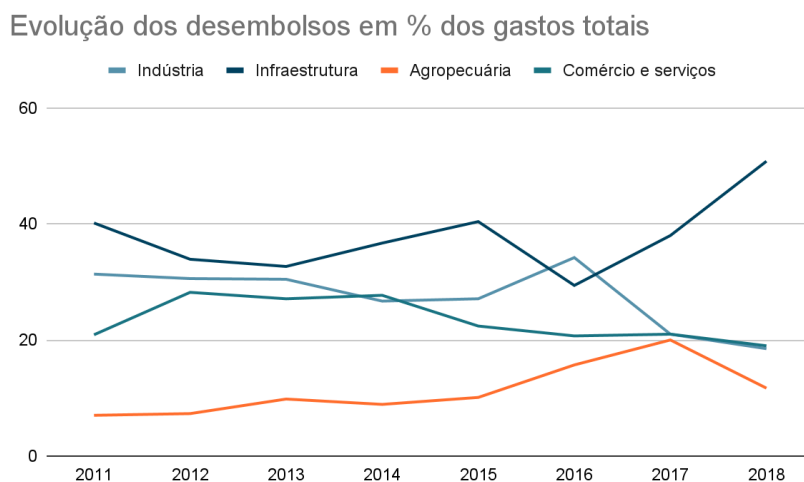
É importante que isto seja dito, uma vez que a metodologia empregada na argumentação se baseia nas diferenças entre índice de gastos entre os principais setores produtivos dentro das linhas de ação do BNDES. Dado o posicionamento sólido do setor ao longo da própria construção da história econômica brasileira, busca-se verificar a mudança nas amplitudes entre a agropecuária e os demais setores, e não necessariamente sobreposição entre estes. Entre 2011 e 2018, os desembolsos do BNDES, por setor, seguem conforme gráficos:

Gráfico 7 - Desembolsos por ramo de atividades, entre 2011 e 2018



Fonte: BNDES (2023), elaborado pelo autor.

Gráfico 8 - Evolução dos desembolsos do BNDES em % dos gastos totais, ENTRE 2011 e 2018



Fonte: BNDES, elaborado pelo autor.

Conforme o Gráfico 7, com exceção de 2011 e 2016, os desembolsos do BNDES com o setor *agropecuário* foram, anualmente, inferiores a R\$ 20 bilhões, em valores reais. Apenas em 2011, ano inicial do governo Dilma, os desembolsos para a agropecuária foram superiores a algum outro setor, neste caso, *comércio e serviços*. É notado aumento conjunto nos três setores alheios à *agropecuária*, atingindo, inclusive, números recordes em desembolsos totais do BNDES, além de investimentos individualizados nos demais setores econômicos.

Apesar de crescimento sensível, com investimentos máximos de R\$ 58 e R\$ 69 bilhões para os setores da *indústria* e *infraestrutura*, respectivamente, foi no setor de *comércio e serviços* que foi visto o maior aumento real. O setor recebeu em 2011 o aporte de R\$9,8 bilhões, quando no pico em 2014, recebeu aporte de R\$52 bilhões.

Com exceção de 2016, o setor de *infraestrutura* figura a primeira posição de desembolsos do BNDES. Tal constatação parece natural em um país com as dimensões brasileiras. Além das próprias estruturas necessárias para a manutenção do país, com rodovias, portos, ferrovias, entre outros, o setor também é responsável pelos investimentos na manutenção energética do país. Dilma assumiu a gestão precisando dar continuidade a megaobras como a transposição do rio São Francisco, a ferrovia Norte-Sul e a hidrelétrica de Belo Monte.

O setor *indústria* não alcançou os maiores gastos em termos históricos, tampouco apresentou os menores. Com gastos virtualmente próximos dos maiores desembolsos do governo Lula, o BNDES na gestão Dilma parece ter mantido constância neste setor,

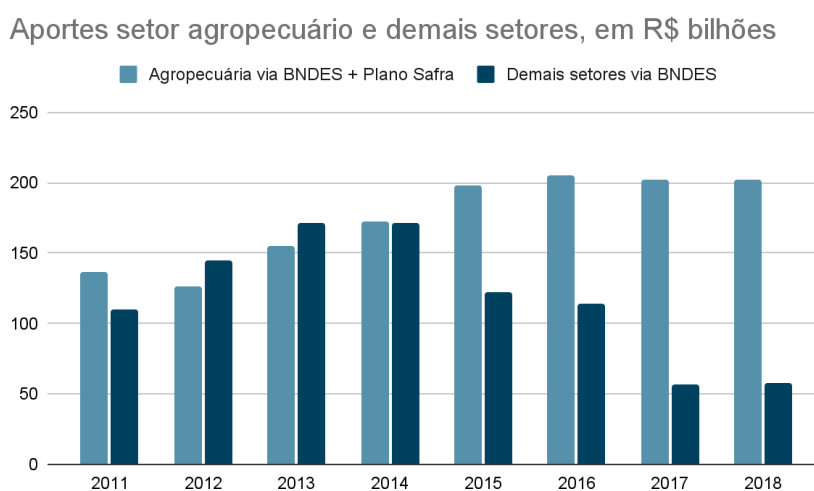
havendo apenas um ano (2015) com desembolsos menores do que os iniciais em 2011. Ainda que não pareça ter sido a prioridade do governo, também não parece ter sido deixado de lado, sobretudo se comparado ao setor *agropecuário*.

Quanto aos termos comparativos da porcentagem dos gastos, mostrados no *Gráfico 8*, algumas informações são trazidas à tona. Até 2015, último ano de gestão completa do governo Dilma, o setor *agropecuária* não ultrapassou 10% dos gastos totais do BNDES. Em crescimento vertiginoso a partir de 2016, o setor chegou a duplicar o valor dos investimentos, alcançando 20% dos gastos em 2017. Estes números são bem mais expressivos quando analisado o governo Bolsonaro.

Os setores *indústria e comércio e serviços*, por outro lado, apresentaram os menores números da série histórica nos últimos dois anos que precedem Bolsonaro. Na gestão de transição de Michel Temer, a indústria chegou a receber aporte de apenas 18.5% dos investimentos totais do BNDES, número expressivamente baixo se comparado aos 31.35% do primeiro ano de Dilma, em 2011. *Comércio e serviços* que, chegou a receber 28.2% dos gastos, é aportado em apenas 19% em 2018.

A fim de perceber o que tais valores representam, são agora confrontados com os investimentos anuais do Plano Agrícola e Pecuário, dado pelo Plano Safra, principal ferramenta de alocação de recursos para o setor agroexportador brasileiro. Segue gráfico:

Gráfico 9 - Aportes totais agropecuária e demais setores, entre 2011 e 2018



Fonte: Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, elaborado pelo autor.

De forma geral, a manutenção de financiamentos e créditos é maior para o sistema agropecuário do que para os três outros setores somados. Não obstante, algumas considerações podem ser feitas, em termos do planejamento do governo federal. Apesar de ter

havido menor investimento nos demais setores, estes se mostram de certa forma emparelhados com o setor agropecuário até 2014.

Se contados apenas os gastos previstos pelo Plano Safra, os desembolsos do BNDES nos três outros setores superam o setor *agropecuária*, entre 2011 e 2014. Apesar de ser uma janela relativamente pequena, é possível indicar algum esforço do executivo em diversificar o crédito. Este é um indicativo também de diversificação do próprio tecido produtivo brasileiro, tanto pelos financiamentos diretos quanto indiretos.

Ainda que, a partir de 2015, o BNDES tenha começado a devolver valores captados do Tesouro Nacional em 2008¹⁹, não parece haver justificativa para a crescente discrepância de financiamento público (BNDES + Plano Safra) entre a *agropecuária* e os demais setores a partir de 2015. Com quedas sucessivas no crédito do BNDES à *indústria, infraestrutura e comércio e serviços*, o setor da *agropecuária* continuou alavancando números recorde, se distanciando cada vez mais.

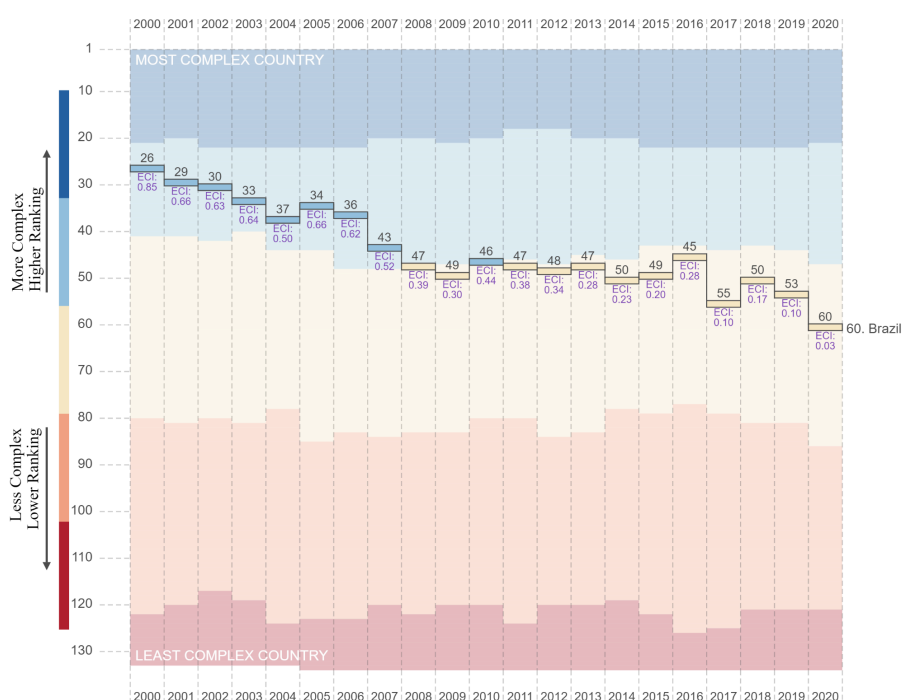
Apesar de não dispor de ferramenta sólida para *linkar* o resultado dos investimentos nos setores produtivos e a complexidade econômica brasileira, é possível indicar que estes foram pelo menos fortes participantes na manutenção do Brasil no *ranking* de complexidade econômica. Quando assumiu em 2011, Dilma encontrou o país ocupando a 47ª posição, com sucessivas quedas após sua saída.

Mesmo não conseguindo elevar o país às posições anteriores, não houve quedas bruscas. O melhor resultado de sua janela foi visto em 2016. Embora não tenha completado a gestão, dado o processo de *impeachment* no mesmo ano, é possível perceber que qualquer mudança na estrutura produtiva naquele ano, ainda é fruto da política econômica praticada no termo Dilma II.

Alcançando a 45ª posição, o Brasil se elevou ao maior nível de complexidade econômica desde 2007. Este é um forte indicativo de que a paridade entre o crédito agropecuário e dos demais setores serviu como tentativa de praticar uma política econômica mais heterodoxa, pelo menos se comparada aos seus sucessores. Os números apresentados pelo *ranking* mostram que, após a gestão de Dilma, o Brasil passou a ocupar os menores índices de complexidade de sua história. Segue figura ilustrativa com a evolução brasileira no *ranking*:

¹⁹ Para informações, <<https://aberto.bndes.gov.br/aberto/caso/500bi/>>.

Figura 1 - Ranking de complexidade econômica, série histórica brasileira



Fonte: Atlas of Economic Complexity.

Quando pensadas as perspectivas estruturalistas de Gala (2017), é frisada a necessidade da diversificação produtiva e complexidade econômica na garantia de um desenvolvimento econômico adequado ao Brasil. São vistos indícios de que a administração precedente a Bolsonaro (novamente contando Temer como transição) é de alguma forma exitosa em equilibrar os financiamentos à agropecuária e para os demais setores.

Seja pela observação da evolução dos gastos públicos ou pela própria configuração brasileira no *ranking*, o resultado da política econômica empreendida no governo Dilma parece ter tentado fortalecer a cadeia produtiva nacional ou, pelo menos, de novo, não mostra ter entregado o planejamento público aos interesses da coalizão ruralista. Assim como na seção anterior, é argumentando que, para esta linha argumentativa, a relação da gestão Dilma com os interesses de crédito da coalizão ruralista demonstra menor distanciamento de uma política econômica adequada para o Brasil, se comparado ao termo Bolsonaro.

2.2.3 Diretrizes macroeconômicas pré Bolsonaro

Em termos metodológicos desta linha argumentativa, a ligação mais direta entre o agronegócio e as diretrizes macroeconômicas praticadas se dá no nível de liberalização do

mercado. Santos (2022, p.22) explica que a expansão globalizada do setor agropecuário passou por sucessivas ‘reestruturações técnicas e organizacionais’ ligadas exclusivamente à lógica da ‘acumulação ampliada do capital’.

Agentes de outras camadas da coalizão, como agricultores familiares, trabalhadores e populações rurais, não são incluídos nesta lógica (Santos, 2022, p.23), como é de se esperar. Quando são indicados os interesses da coalizão ruralista frente à liberalização do mercado, é referenciada principalmente a parcela exportadora e seus afluentes. No próximo capítulo é feita a distinção e a caracterização mais precisa do grupo ruralista que se aliou a Bolsonaro. Por enquanto, mantenhamos em mente que a coalizão ruralista tratada exclui parcelas rurais que não detêm capital político para negociar com o executivo.

Santos (2022, p.32) mostra que as transformações produtivas pelas quais passou o sistema agroexportador brasileiro estão diretamente ligadas às práticas neoliberais. Isto quer dizer que a sua expansão produtiva depende da desregulamentação do mercado. O debate que dá substância a esta afirmação é também reservado ao capítulo 4, quando é apreciado o aporte teórico da macroeconomia estruturalista do desenvolvimento, bem como aspectos gerais do estruturalismo.

É a partir dos componentes da demanda agregada que se manifesta a argumentação desta linha investigativa. Com o nível de desregulamentação do mercado afluído em Bolsonaro, fatores do trabalho, do consumo das famílias e dos investimentos foram prejudicados frente à melhoria da condição de exportações do setor de *commodities* primárias. Vejamos a caracterização geral destas variáveis ou de suas determinantes no período que antecede Bolsonaro.

Melo e Rossi (2017, p.1) atentam para duas práticas macroeconômicas diferentes durante a gestão Dilma. No primeiro mandato, buscou-se uma agenda industrialista voltada a solucionar problemas estruturais deixados pelo modelo de crescimento dos termos Lula I e II (Melo; Rossi, 2017, p.1). O segundo termo passou a contar com medidas de austeridade em uma tentativa de estabilizar os níveis de investimento, completam.

Após Lula II, o estabelecimento do mercado de consumo de massas determinou desafios estruturais, ligados sobretudo ao desequilíbrio entre demanda e oferta doméstica (Melo; Rossi, 2017, p.6). Em meio a efeitos atrasados da crise de 2008, Dilma buscou enfrentar a queda da rentabilidade das empresas industriais por meio da redução do custo de insumos, do crédito, do trabalho e com a desvalorização cambial (Melo; Rossi, 2017, p.7). Essa era uma tentativa de incentivar a oferta e tentar equilibrar a economia.

Quanto à política fiscal, Dilma focou em aumentar a rentabilidade das empresas privadas. Ao passo em que instituiu renúncias fiscais e subsídios de crédito, aumentou os gastos públicos por meio do sistema previdenciário (Melo; Rossi, 2017, p.8). Esta estratégia não foi exitosa, haja vista a troca de gastos de capital com grande multiplicador por aquelas de multiplicador reduzido, como desonerações (Melo; Rossi, 2017, p.8).

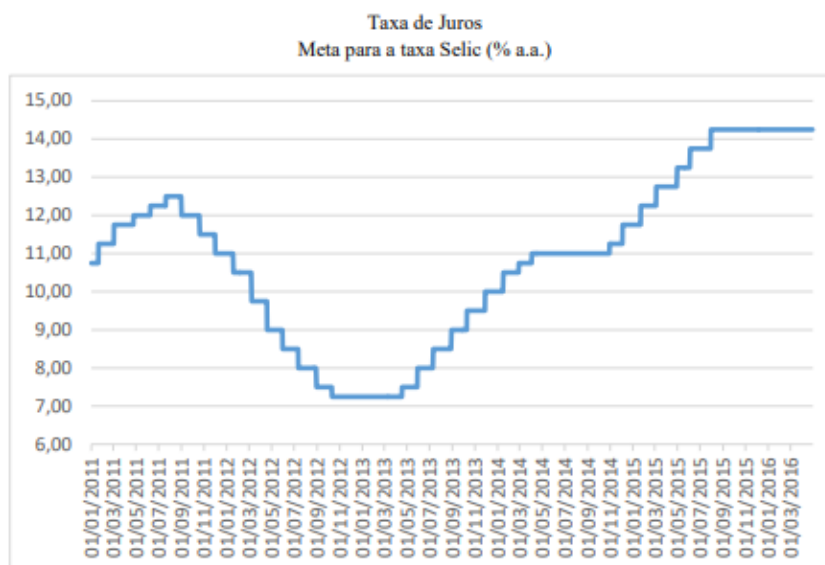
Melo e Rossi (2017) registram que a gestão Dilma foi marcada por contração e deterioração fiscal, desaceleração do PIB, arrocho monetário, choque de preços, desvalorização cambial, aumento da taxa de juros, da inflação e eventual recessão econômica. Sem estabilização nas variáveis macroeconômicas, o desemprego aumentou, bem como a desigualdade de renda (Melo; Rossi, 2017, p.32). Bem lembrado por Martins (2022), a ‘nova matriz macroeconômica’ brasileira foi carinhosamente apelidada de ‘agenda Fiesp’.

Martins (2022, p.49) explica que a gestão Dilma confrontou a coalizão rentista, formada pelo encontro da classe média com o capital financeiro, em razão de um fortalecimento da agenda individualizada da coalizão produtivista, formada pela camada do empresariado industrial com a reduzida parcela organizada da classe trabalhadora. Parte do fortalecimento desta agenda é traduzida nos desembolsos do BNDES observados na seção anterior, o que é mais um indicativo de uma tentativa direta de diversificar a produção.

Muito embora existam n desdobramentos socioeconômicos a partir da defesa da agenda do empresariado industrial, o objeto desta pesquisa se restringe às implicações ao desenvolvimento a partir dos interesses da coalizão rural. Ao passo em que Dilma parece não ter entregado os interesses nacionais aos ruralistas, mostra ter sido mais flexível em relação ao empresariado industrial. Este é, no entanto, objeto para outro trabalho.

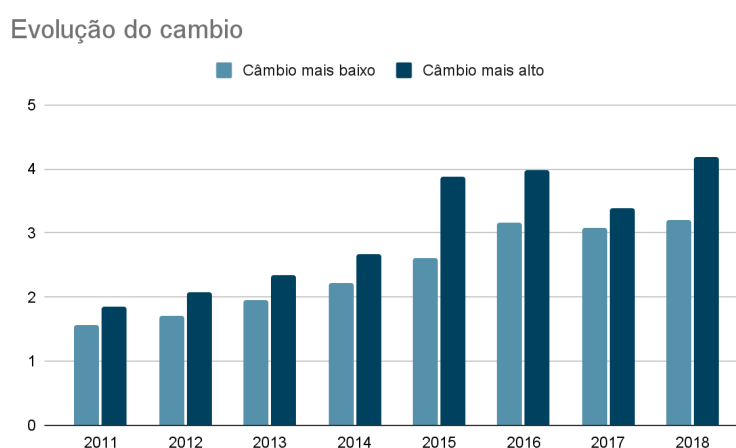
A agenda de desvalorização do câmbio era orientada, conforme a literatura, a tornar a indústria nacional mais competitiva em termos internacionais. Para conseguir promover tal desvalorização, a política monetária de Dilma cruzava o câmbio em dois pontos: 1) por meio das taxas de juros do BCB, que afeta o comportamento dos fluxos de capitais e; 2) por meio do barateamento do crédito, reduzindo os *spreads* dos bancos públicos (Martins, 2022, p.50), como notado anteriormente.

Para inferir na política cambial, foram reduzidas as taxas de juros mesmo que isto influenciasse negativamente nas metas inflacionárias, sob o aval do planalto, como ainda coloca. Segue série histórica:

Gráfico 10 - Taxas de juros, metas para a Selic, 2011 a 2016

Fonte: Martins, 2022, p.49.

Apesar de quedas sucessivas na Selic até o final de 2012, o que permaneceu no menor nível da série até maio de 2013, o panorama seguinte foi de constantes altas. Ao fim do primeiro trimestre de 2014, a taxa já havia sido restabelecida em 11% a.a, diretamente ligada às respostas inflacionárias do período anterior. O processo de desvalorização do câmbio era intensificado neste período e esteve ligado à aceleração inflacionária (Martins, 2022, p. 54). Segue série histórica, com o valor mais alto e mais baixo do câmbio em cada ano:

Gráfico 11 - Evolução do câmbio, 2011 a 2018

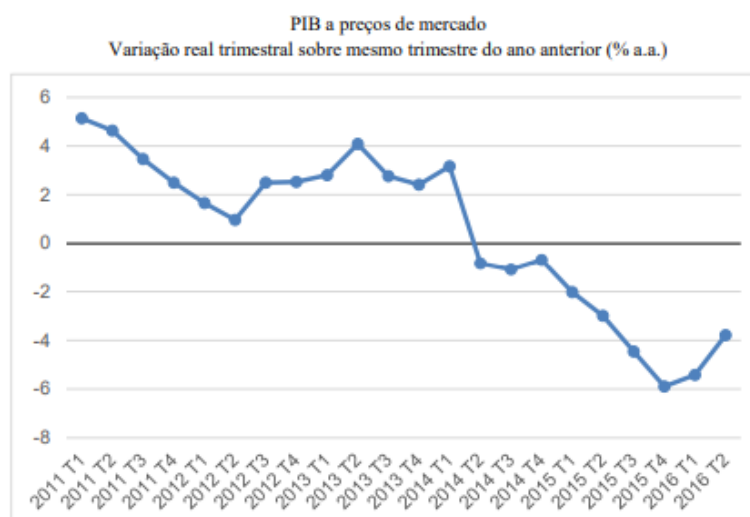
Fonte: AASP com dados do BCB, adaptado pelo autor.

Como esperado, dada a política de desvalorização do câmbio, a partir de 2011 são vistos sucessivos crescimentos na taxa, com desvalorização da moeda nacional. Até 2014,

apesar da desvalorização, é observado certo equilíbrio nas taxas, onde há certa aproximação entre a mais alta e a mais baixa praticada no ano.

A partir de 2015, com a aceleração inflacionária vigente, os números ficam cada vez mais discrepantes. Em 2016 a marca de R\$4,00 é superada pela primeira vez e segue aumentando até 2022. A retomada da Selic e a adoção de determinadas práticas monetárias mais conservadoras não foram suficientes para conter a inflação naquele momento, o que explica a desaceleração da economia (Martins, 2022, p. 54). Este movimento fica registrado conforme seguinte série:

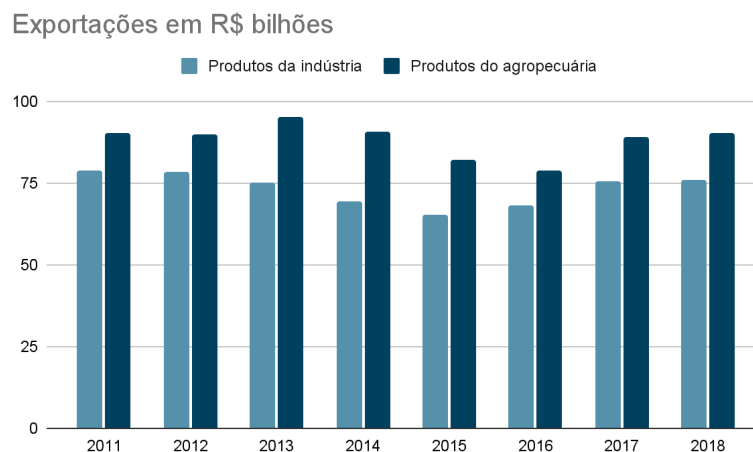
Gráfico 12 - PIB a preços de mercado, entre 2011 e 2016



Fonte: Martins (2022), p.53.

Em um primeiro momento, nos dois primeiros anos de governo, a desvalorização cambial consegue manter o curso de forma controlada. Da segunda metade até o fim do seu primeiro mandato, a estratégia parece ter perdido a estabilidade, com o câmbio cada vez mais desvalorizado e a inflação cada vez mais alta. Bresser-Pereira (2012, p. 10) explica que um câmbio competitivo (nem tão valorizado e nem tão desvalorizado) é fundamental para o desenvolvimento econômico, por meio da manutenção da competitividade da cadeia produtiva.

Este é o chamado ‘equilíbrio industrial’. A assertiva se dá, pois, tal equilíbrio consegue estimular as exportações ao mesmo tempo em que mantém os níveis da poupança interna. Com reveses nítidos, o que nos resta observar é se, mesmo não saindo como planejado, a estratégia de Dilma teve êxito em termos da competitividade da cadeia produtiva. As exportações brasileiras seguiram a seguinte série:

Gráfico 13 – Brasil, Exportações, entre 2011 e 2018

Fonte: Observatory of Economic Complexity, elaborado pelo autor.

Pela análise dos números disponíveis no Observatório de Complexidade Econômica, a estratégia de Dilma não parece ter tido êxito em termos da competitividade internacional por meio da desvalorização cambial. As taxas de câmbio não impactaram negativamente a exportação de produtos agropecuários que, apesar de leves reduções, conseguiram se manter em um patamar estável (o que é esperado em um câmbio competitivo).

No entanto, o ‘equilíbrio industrial’ previsto por Bresser-Pereira deve ser acompanhado do aumento da competitividade da indústria nacional, o que não se mostrou sólido durante o período analisado. Os produtos industrializados brasileiros não parecem ter saltado em exportações, quando na verdade, por vezes, recuaram. Isso não quer dizer, necessariamente, que as medidas não contribuem para a complexidade econômica brasileira, mas, pelo menos em termos de competitividade, principal objetivo de Dilma, não é configurado um efeito claro.

Muito embora sejam resultados frustrantes, para o objeto analisado, não parece ser uma grande derrota também. A estratégia de Dilma se mantém relativamente parecida nas três variáveis analisadas: conferir autonomia às instituições de interesse do agronegócio, investir de forma pareada nos demais setores, e buscar estratégias fiscais e monetárias e heterodoxas para aumentar a competitividade da indústria brasileira.

Mesmo não alcançando pleno sucesso em nenhuma das três frentes, a relação do executivo de Dilma com a coalizão ruralista é de imposição de limites. Dilma não entregou a agenda ambiental para o agronegócio e tentou investir na indústria, como foi visto tanto nos desembolsos do BNDES como por sua nova matriz macroeconômica. Suas escolhas saíram pela culatra. Não à toa, além dos resultados ruins no panorama econômico geral, acabou sofrendo um golpe de Estado, em parte pela insatisfação da coalizão ruralista.

O que tento argumentar é que, em termos do objeto analisado, a relação de Dilma com a coalizão ruralista é menos nociva ao desenvolvimento nacional do que a vista em Bolsonaro. Essa assertiva se constrói exclusivamente a partir das referências teóricas apresentadas no início do capítulo. Contudo, se analisado por outras óticas, o resultado pode ser interpretado de outra forma.

Os dados e os argumentos construídos nestas três últimas subseções servem exclusivamente para estabelecer os antecedentes da relação do executivo com os ruralistas, dadas as três linhas investigativas propostas. Mais uma vez, vale frisar que a gestão Dilma não é componente primária do objeto deste trabalho e, por este motivo, não se estende a discussão.

Não obstante, quando comparada ao governo Bolsonaro, a abertura política da coalizão ruralista se mostra tímida. Não se argumenta que a política econômica de Dilma não tenha necessariamente aspectos de liberalização, apenas que em Bolsonaro tais aspectos são abertamente centralizados em sua gestão. Por meio de uma vasta abertura institucional, redirecionamento do sistema de crédito ao sistema agropecuário e prática econômica neoliberal, Bolsonaro garante boa parte da agenda do *lobby* do agronegócio.

Este mesmo comportamento não fornece indícios para estabelecer uma relação com o período que o antecede. No próximo capítulo, a pesquisa se ocupa em determinar como se deu a transição para Bolsonaro. Feito isto, são dispostos os principais interesses da coalizão ruralista, como é estabelecido o *lobby* que negocia com o presidente e como proporcionam contrapartidas para o executivo. Findado o terceiro capítulo, é dado início ao quarto e último, quando as linhas investigativas são retomadas para a construção do argumento final.

3. COALIZÃO RURALISTA NO GOVERNO BOLSONARO

3.1. TRANSIÇÃO E MANUTENÇÃO DOS INTERESSES

Este tópico se situa cronologicamente entre os governos Temer e Bolsonaro. A ideia aqui é entender como os dois anos entre o impeachment de Dilma e a eleição de Bolsonaro foram importantes para a coalizão ruralista. Busca-se contextualizar a posição política dos ruralistas, sobretudo por meio da atuação da FPA. A apreciação deste contexto é primordial para o entendimento das relações de contrapartidas estabelecidas entre o grupo e o presidente eleito em 2018. Após determinarmos as principais motivação e movimentações dos ruralistas, poderemos dar início a observação direta da gestão Bolsonaro, reservado à segunda seção deste capítulo.

Com índices de crescimento reduzidos e notada recessão econômica, o governo Bolsonaro herdou práticas iniciadas no governo de Michel Temer. Oreiro e Paula (2019, p.2) argumentam que a política econômica ortodoxa-liberal observada em Bolsonaro é iniciada antes mesmo de sua eleição e se direciona para um modelo de desenvolvimento diferente do que vinha em curso ao longo do século XXI.

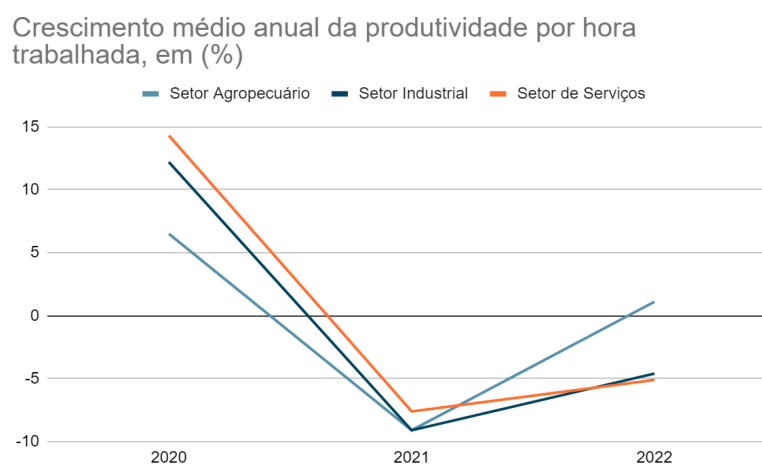
Esta agenda é marcada pela redução do papel do Estado na economia. A configuração geral é marcada por reformas liberalizantes, política monetária conservadora, política fiscal contracionista e uma política cambial mais flexível (Oreiro; Paula, 2019, p.2). O conjunto destas práticas ortodoxas cria um ambiente confortável para os ruralistas, que saem de uma posição oposicionista e passam a conquistar novo capital político.

Começando pelas reformas, alguns pontos são sublinhados. Manzano (2021, p.58) explica que, ao contrário do que defendem os reformistas novo-keynesianos, as reformas laborais liberalizantes não são efetivas no aumento das atividades econômicas. A partir de cinco frentes, coloca que este tipo de reforma reduz as taxas de investimento produtivo, estanca a produtividade do trabalho, diminui a competitividade externa, desmobiliza o sistema de proteção social e reduz a propensão ao consumo.

Em termos do nível de atividade econômica, se comparado a seis outros setores, a agropecuária teve a maior ascendência em relação ao PIB, entre o 3º trimestre de 2017 e o 1º trimestre de 2020, de acordo com dados do IBGE. Manzano (2021, p.62) chama atenção para o fato de que existe uma ‘participação diminuta do fator trabalho’ no setor agropecuário, frente à sua participação no crescimento econômico.

Pela análise de cada frente, Manzano (2021) comprova que, após a reforma, as taxas gerais de investimento e produtividade do trabalho diminuíram, as exportações desaceleraram, assim como houve baixa recuperação do consumo agregado. As maiores quedas na produtividade coincidem, sem surpresas, com o período da pandemia global de Covid-19. Não obstante, o período que sucede a pandemia é marcado por maior recuperação da produtividade no setor da agropecuária, conforme gráfico:

Gráfico 14 - Crescimento médio anual da produtividade, com observação semestral, entre 2020 e 2022



Fonte: Dados organizados pelo Observatório da Produtividade Regis Bonelli, com dados das Contas Nacionais, Pnad e Pnad contínua, publicado pela FGV. Adaptado pelo autor.

A reforma trabalhista, aprovada em Temer, é um dos primeiros instrumentos que beneficiaram a coalizão ruralista durante o governo Bolsonaro, pelo menos em termos de produtividade dos setores. Antes de ser feita a análise dos anos postos na representação gráfica, é importante trazer determinadas considerações, para que não sejam feitas proposições descontextualizadas.

Pelos dados do *Observatório da Produtividade Regis Bonelli*, desde 1995, o setor da agropecuária é o que mais cresce em produtividade no Brasil. Ainda que em 2020 os picos de crescimento da produtividade dos setores da indústria e de serviços sejam superiores ao da agropecuária, esse não é o comportamento visto nos últimos 30 anos. Isso quer dizer que, por padrão, já era esperado que a produtividade da agropecuária crescesse em maior ritmo, a despeito de reformas.

Com isso dito, ainda é possível obter informações importantes do cenário disposto. Entre 2020 e 2021, o setor agropecuário foi o que sofreu menor desgaste de produtividade. Neste período, o setor teve sua produtividade reduzida em 15,6% a.a, alcançando valores

negativos (-9.1% a.a). A indústria e o serviço reduziram 21,3% a.a e 21,9% a.a, também alcançando valores negativos (-9.1% a.a e -7.6% a.a, respectivamente).

Em momento seguinte, entre 2021 e 2022, foi vista maior retomada do crescimento da produtividade no setor da agropecuária. Entre os referidos anos, o setor aumentou em 1,1% sua produtividade, sendo o único entre os três que apresentou crescimento da produtividade já em 2022, com os outros dois permanecendo em índices negativos (-4.6% a.a para a indústria e; -5.1% para serviços). O que pode ser considerado a partir destas informações?

É válido primeiro lembrar que, pela própria atividade-fim da agropecuária, é natural supor que seria um dos setores menos afetados pelo quadro pandêmico. Junto a esta caracterização geral, também se soma o entendimento de que existem diversos fatores ligados à produtividade econômica, como infraestrutura, qualificação da mão de obra, capital físico, inovação, estrutura produtiva, condições de concorrência e regulação (Cavalcante; Negri, 2015, p.541).

Mesmo havendo outros fatores que influenciam a produtividade dos setores brasileiros, cabe afirmar que, entre eles, existem aqueles que surgiram do reposicionamento político da coalizão ruralista, já na transição Temer-Bolsonaro. A reforma trabalhista não só requalificou a agroindústria em relação aos demais setores (dada sua relação com o fator trabalho), como serviu de reforço a determinadas diretrizes econômicas que também beneficiam os ruralistas.

Oreiro e Paula (2019, p.5) atestam que, entre o primeiro trimestre de 2016 e o primeiro trimestre de 2019 (início do governo Bolsonaro), os componentes da demanda brasileira estiveram estagnados. Isso se deve, segundo os autores, a ‘conservadorismo excessivo da política econômica’, com políticas monetárias, fiscal e financeiras contracionistas (Oreiro; Paula, 2019, p. 7). Medidas como estas redefinem o papel do Estado na economia como, por exemplo, por meio dos desembolsos do BNDES.

A estagnação da demanda é acompanhada por endividamento das empresas e das famílias, impactando diretamente os gastos com investimento e consumo (Oreiro; Paula, 2019, p.10). O conjunto destes fatores afetam diretamente a posição político-econômica da coalizão ruralista. Quando assume em 2019, Bolsonaro encontra o grupo requalificado e é, justamente sob estas condições, que se aproxima e reforça os vínculos com a FPA.

O primeiro ponto desta requalificação é a alavancagem do papel do capital privado na definição das diretrizes econômicas do país. Com a minimização do Estado por meio das políticas contracionistas, a coalizão ruralista passa a ter mais poder de decisão. Isto é tecnicamente válido também para os demais setores produtivos do país. Não obstante, como

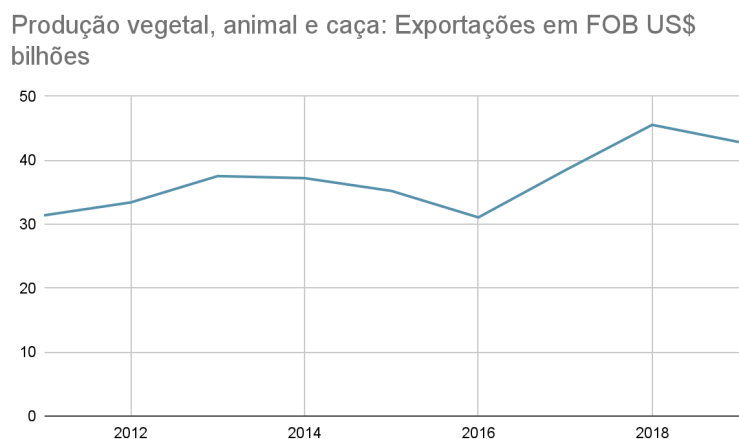
posto anteriormente, a coalizão ruralista é o grupo econômico de maior consistência organizacional dentro da política brasileira, o que lhes garante mais benesses em situações como esta.

O segundo ponto, mais concreto (em termos econômicos), reside nas implicações que a queda da demanda pode ter sobre as exportações. Bobeica *et al* (2015, p.4) explicam que, em momentos de “estresse” econômico, sobretudo redução das demandas internas, as empresas buscam compensar buscando os mercados externos. Por sua leitura, a única incerteza neste processo seriam os custos iniciais de internacionalização da produção. Por outro lado, mesmo com a volta do aquecimento da demanda interna, uma vez assumidos os custos, as empresas não apresentam tendência de abrir mão do mercado externo, de acordo com apreciação empírica.

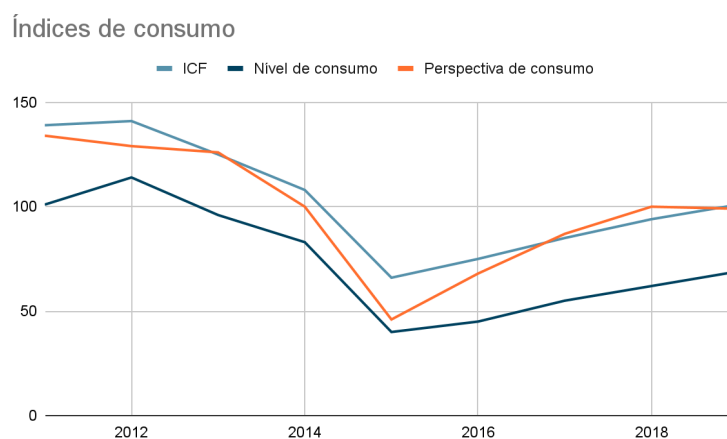
Ora, se os custos de internacionalização da produção, por parte pelo menos dos grandes produtores rurais brasileiros, foram assumidos no final dos anos de 1990, reduções da demanda interna no presente podem representar apenas fatores benéficos para a parcela exportadora do empresariado rural. Concomitantemente, os empresários de produtividade reduzida são incentivados a arcarem com os custos de internacionalizar sua produção o que, em médio prazo, fortalece outra parcela da coalizão ruralista.

Não se afirma que a redução da demanda interna é necessariamente positiva para a coalizão em todos os casos. No entanto, a perspectiva teórica posta indica que, no mínimo, os setores produtivos voltados para o mercado externo conseguem lidar melhor em situações de fragilidade nos mercados internos. É razoável pensar que, frente a um período de recessão econômica, um governo com tendências liberalizantes se aproveite da situação e fortifique estrategicamente um setor econômico com capital político e alinhamento ideológico para contrapartidas. Isso fica ainda mais claro ao final do governo Bolsonaro, em sua tentativa de reeleição.

De forma resumida, a atuação legislativa da FPA se deu em apoiar as medidas liberalizantes. Por um lado, conquistaram vitórias importantes para o arranjo econômico do agronegócio, com crescimentos expressivos nos valores das exportações (mesmo com o desaquecimento geral constatado por Manzano). Por outro lado, conquistaram vitórias político-ideológicas, angariando espaço e ajudando na redefinição da função do Estado no desenvolvimento (como visto na implementação do Teto de Gastos). Quanto à relação dos valores de exportação e demanda interna, vejamos as séries históricas:

Gráfico 15 - Produção exportadora vegetal, animal e de caça, entre 2012 e 2019

Fonte: ComexStat, Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços. Elaborado pelo autor.

Gráfico 16 - Índices de consumo, entre 2011 e 2019

Fonte: FECOMERCIO SP. Elaborado pelo autor.

Pelo *gráfico 15*, se verifica que para as exportações, entre 2011 e 2016, não houve grandes saltos no setor agropecuário. A amplitude, em US\$ bilhões, foi registrada entre US\$31,4 bilhões, em 2011, e US\$37,2 bilhões em 2014, com variação de US\$5,8 bilhões. A partir de 2016, a amplitude aumenta, sendo observados maiores saltos nos valores das exportações deste recorte de produtos do setor agropecuário.

Em 2016 as exportações acumularam US\$31,07 bilhões, quando em 2018 e 2019 acumularam US\$45,5 e US\$42,8 bilhões, respectivamente. A diferença neste caso ficou registrada em US\$14,4 bilhões, quase três vezes maior do que a variação vista no governo Dilma, mesmo contando com menos de 3 anos de mandato. O aumento nas exportações coincide com o regresso aos índices de consumo, como visto no *gráfico 16*.

Tanto o ICF (Intenção de Consumo das Famílias), quanto o *nível e perspectivas de consumo* sofreram quedas bruscas a partir de 2014. Entre 2014 e 2015, o nível e a perspectiva de consumo caíram pela metade, com leves retomadas a partir de 2017. Oreiro e Paula (2019, p. 22) entendem que as políticas de demanda em Temer e no início de Bolsonaro são marginais e se fazem presentes apenas em medidas que não implicam em custo fiscal.

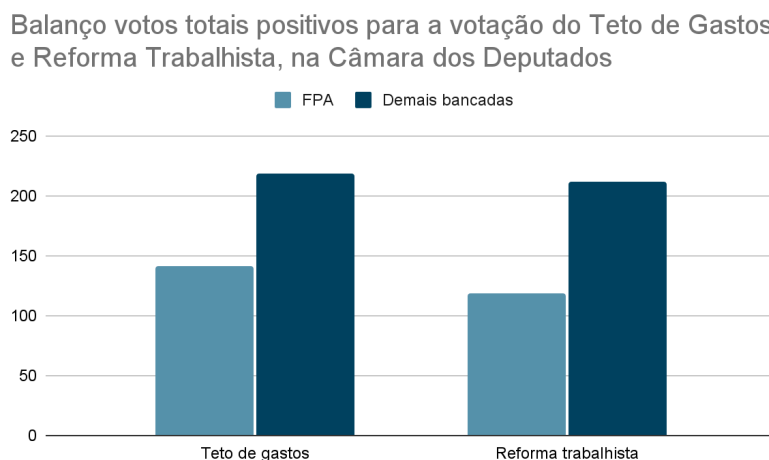
Com o câmbio desvalorizado no período, o aumento quantitativo das exportações se torna ainda mais lucrativo para a coalizão ruralista. Valorizada pela política econômica ortodoxa, a coalizão ruralista passa a se impor cada vez mais dentro do legislativo brasileiro. Pelo registro das atas oficiais do congresso, a FPA passou de 220 parlamentares, em 2015, para 227, em 2019. Ao fim da gestão Bolsonaro, a aproximação do grupo com o executivo rendeu a eleição de mais de 300 parlamentares vinculados à frente, salto significativo se comparado aos números de 2015.

Com aumentos quantitativos na representação legislativa, a FPA chega ao governo Bolsonaro com amplo poder de decisão. A bancada foi um dos protagonistas nas votações das principais Propostas de Emenda Constitucional (PECs) e Projetos de Lei (PL) aprovados antes da eleição em 2018. Tanto para a PEC da Reforma Trabalhista quanto do Teto de Gastos contaram com o apoio majoritário da bancada.

Junto com a requalificação da produtividade do setor agropecuário com a reforma, a aprovação do Teto de Gastos é vetor do fortalecimento político-econômico do grupo. Limitar os gastos do Estado, sobretudo nos campos sociais, é um potencializador da força das elites econômicas, entre elas, a coalizão ruralista-exportadora. Além da manifestação ideológica destas elites serem traduzidas neste tipo de projeto, o Teto de Gastos também está diretamente ligado à renda e ao consumo.

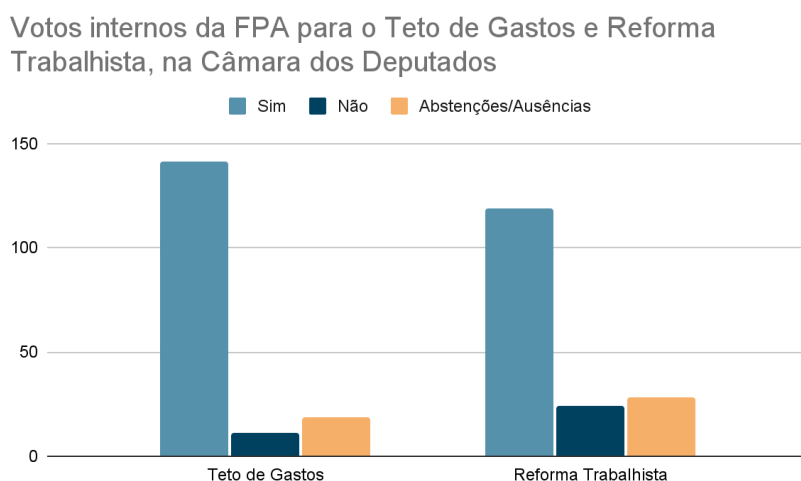
É percebido então que, de 2016 até 2018, quando assumiu Bolsonaro, a FPA garantiu à coalizão ruralista um reforço de sua ideologia política em nível nacional, minimização do Estado na economia e um possível reposicionamento da produtividade do setor (levando em conta o trabalho de Manzano), além do desaquecimento da demanda interna (pelo menos nos níveis de percepção) e valorização das exportações, conforme dados levantados. Apesar de não ter sido a única bancada em favor destas medidas, a FPA foi grande contribuinte e ferrenha defensora. Em um curto intervalo, a coalizão saiu de uma posição de oposição para o controle de determinadas pastas, sobretudo econômicas. Não à toa se tornam fortes candidatos a representantes dos interesses de Bolsonaro na Câmara e no Senado. Para melhor ilustrar estas atividades legislativas, seguem gráficos:

Gráfico 17 - Câmara dos Deputados, balanço votos totais para o *Teto de Gastos e Reforma Trabalhista*



Fonte: Elaborado pelo autor.

Gráfico 18 - Câmara dos deputados, votos internos FPA para o *Teto de Gastos e Reforma Trabalhista*



Fonte: Elaborado pelo autor.

Para a implementação do teto de gastos, a FPA compôs mais de 1/3 dos votos, totalizando 140 deputados. Para esta análise foram usados os signatários do requerimento oficial da FPA, em 2015. Por esta lista, 19 deputados da FPA estiveram ausentes da votação. Frente aos 360 votos totais que aprovaram a PEC, a FPA foi expressiva para o alcance do resultado. Com divergência virtualmente ausente, os esforços da FPA foram conjuntos nesta pauta.

Analisando internamente os votos, foram mais de 90% favoráveis à PEC. Salvo onze negativos e dezenove ausências ou abstenções, a bancada ruralista parecia convicta de que instituir o teto de gastos seria favorável para a economia nacional. Ou isso, ou a convicção dizia respeito aos seus próprios interesses. Levando em conta que são necessários 3/5 dos

votos²⁰ para a aprovação, os 141 (cento e quarenta e um) votos positivos da FPA²¹ totalizaram 65,2% dos votos necessários para aprovação na Câmara Federal.

Para a reforma trabalhista, dos 296 votos positivos, 119 vieram da FPA, totalizando mais de 1/3 dos votos. Levando em consideração a lista de signatários oficiais de 2015, 24 deputados da FPA estiveram ausentes para esta votação. Aqui, novamente, a força dos votos da FPA foi expressiva na aprovação do PL²². Foram responsáveis por 80,4% dos votos necessários para a aprovação.

Com as duas PECs aprovadas, a coalizão ruralista chega ao governo Bolsonaro com agenda definida. A transição Temer-Bolsonaro foi proveitosa para a bancada. Em dois anos foram garantidos interesses relevantes para a elite produtora-exportadora que chega, em 2018, com pelo menos duas grandes demandas a menos. A instabilidade política iniciada, de maneira mais intensa, no impeachment de Dilma, culmina na eleição de Bolsonaro em 2018 com uma bancada ruralista forte e disposta a negociar com o presidente eleito.

Esta sessão se ocupou de dar luz ao padrão de comportamento desempenhado pela FPA em dois momentos-chave ocorridos nos últimos anos que sucedem Bolsonaro. Aliado com as concepções teóricas do desenvolvimento e o cenário de oposição da coalizão no governo Dilma, aqui se encerram as deliberações necessárias para entender o contexto em que as relações da FPA com Bolsonaro se estreitam.

Como determinado anteriormente, este capítulo é destinado às apreciações dos interesses comuns do executivo e dos ruralistas, a partir de 2019. Entendida a posição que ocupavam no início do termo, nossos esforços agora são direcionados para verificar os elos entre os ruralistas e Bolsonaro. Esta apreciação toma partida na próxima seção que, quando findada, dá base ao último capítulo. Neste último momento retomaremos as linhas de investigação apresentadas no segundo capítulo, para enfim alcançar o objeto final da pesquisa: as implicações das relações aqui descritas sobre o desenvolvimento nacional brasileiro.

²⁰ Conforme informação do site oficial do Senado Federal, disponível para consulta em: <[²¹ Esta seção conta com a análise de diversas votações legislativas, a fim de verificar o comportamento da FPA durante a transição e durante o governo Bolsonaro. Apesar de apresentar certas limitações a serem comentadas, a metodologia empregada se dá a partir das listas oficiais da FPA para cada termo. Uma vez em posse da lista de signatários, cada votação é cruzada via *software* a fim de determinar como cada deputado da FPA votou naquele tema, levando em consideração as listagem de votos disponibilizada pelo portal *Congresso em Foco*. Todos os dados de votações neste, ou no próximo capítulo, seguem esta mesma metodologia.](https://www12.senado.leg.br/noticias/glossario-legislativo/emenda-constitucional#:~:text=A%20PEC%20%C3%A9%20discutida%20e,e%20dos%20senadores%20(49).>></p></div><div data-bbox=)

²² Para PL, a aprovação depende de maioria simples, desde que a maioria absoluta dos deputados esteja presente. Informações em: <<https://www2.camara.leg.br/comunicacao/assessoria-de-imprensa/guia-para-jornalistas/votacao>>

3.2. BOLSONARO E O LOBBY DO AGRONEGÓCIO

3.2.1 Estrutura e ação do *lobby* durante a gestão Bolsonaro

No segundo capítulo foi comentado, brevemente, como se instituiu cronologicamente o *lobby* do agronegócio brasileiro. Essa estrutura representa uma espécie de corporação que materializa a agenda dos grandes ruralistas. Isso quer dizer que, além da própria síntese organizacional da coalizão dentro do legislativo, existe também a agência do lobismo, onde são discutidos os interesses prioritários da pasta.

Até aqui, caracterizei a coalizão ruralista enquanto categoria da Ciência Política. Está na hora, no entanto, de dar uma cara mais pessoal a ela. Para entender melhor a relação de Jair Bolsonaro com os ruralistas, é interessante que entendamos quem são os ruralistas e, sobretudo, o que querem. Assim, o início desta seção investiga as características que determinam os interesses da coalizão, para que depois possamos incluir Bolsonaro e sua equipe neste arranjo. Findadas estas discussões, é dado início à última seção deste capítulo, onde comentarei sobre o processo de financiamento eleitoral enquanto contrapartida ao executivo.

A primeira dificuldade em dar rosto à coalizão ruralista e, provavelmente, a mais óbvia, é a própria extensão dela. Tratemos por setor, para mais fácil entendê-la, ou no mínimo se tornar mais fácil entender o quão complexa ela pode ser. A primeira diferenciação interna é pelo porte da produção: grande, média ou pequena. A divisão feita desta forma é de responsabilidade do Conselho Monetário Nacional (CMN)²³ e é fixada em valores específicos.

Dentro da sua capacidade de produção, a coalizão se divide entre os produtores que exercem cargos políticos públicos e os que não exercem. Para os que exercem, se dividem entre funcionários das esferas Federal, Estadual e Municipal. São deputados federais e estaduais, senadores, governadores, prefeitos, vereadores, secretários de estado e por aí vai. Para os que não exercem, se dividem entre aqueles com capital político-econômico suficiente para sentar na ‘mesa principal’, e aqueles que apenas produzem sem ditar qualquer vontade. Quanto mais alto nessa escala, mais perto da relação de contrapartida com o executivo nacional.

²³ Receita Bruta Agropecuária Anual (RBA) definida em até R\$500 mil para o pequeno produtor; entre R\$500 mil e R\$2,4 milhões para o médio produtor e; acima de R\$2,4 milhões para os grandes produtores. Mais informações em <<https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/noticias/cmn-aprova-elevacao-dos-limites-da-receita-anual-para-efeito-da-classificacao-do-produtor-rural>>

Busca-se verificar o comportamento do fragmento mais alto da coalizão ruralista. Não obstante, é importante ter em mente que os interesses defendidos pela FPA transbordam para uma rede grande e complexa de outros personagens que também fazem parte da agência da coalizão ruralista. Para isso, será utilizado o minucioso e detalhado mapeamento dos políticos ruralistas feito por Alceu Castilho²⁴ e divulgado no portal “De Olho nos Ruralistas - Observatório do Agronegócio no Brasil”.

Os dados são de 2012, mas servem de base para entender a magnitude econômica do grupo. O que puder ser atualizado aqui, será. Para o termo de 2011, 13 mil políticos eleitos no Brasil eram proprietários rurais, enquanto apenas 346 destes eram donos de 77% de toda a terra declarada, algo em torno de 2 milhões de hectares (Castilho, 2012, p.26). Para fins de comparação, esse valor se aproxima da extensão do estado de Sergipe, na mão apenas de alguns políticos. Destes 2 milhões de hectares, 600 mil pertenciam a apenas trinta e uma pessoas.

Se lembrarmos que os maiores donos de terra no Brasil são grupos privados, conseguimos imaginar a dimensão das posses dos ruralistas. Os grandes conglomerados privados são parte fundamental para o funcionamento do *lobby*. São eles que financiam e discutem parte das pautas a serem entregues à FPA. O funcionamento da relação entre políticos e empresários é abordada ainda nesta seção, assim que forem apreciadas determinadas informações quanto aos parlamentares.

Dos 450 mil hectares de terra declarados por membros do legislativo, 75% estavam divididos apenas entre 5 partidos. Em ordem decrescente, são eles: PMDB (MDB); DEM; PR; PDT; e PSDB. Três partidos dividem algo em torno de 15%, eram eles o PTB; PP e; PSB. Os últimos 10% são divididos entre outros partidos, não superior a 2% para cada. Vale lembrar que o Partido da República (PR) foi transformado, em 2019, no Partido Liberal (PL)- partido pelo qual Bolsonaro disputou a reeleição.

Levando em consideração o requerimento de composição da FPA para 2019, ano inicial de Bolsonaro, os oito partidos mencionados ocupavam 126 cadeiras na frente parlamentar dentro da Câmara. Totalizando 64% da composição da bancada, trata-se de um número expressivo, uma vez em que a 56ª legislatura era representada por 30 partidos diferentes, conforme matéria do *GI*, publicada em outubro de 2018²⁵.

²⁴ Autor de *Partido da Terra*, Castilho é responsável pela criação e manutenção do *De Olho nos Ruralistas - Observatório do Agronegócio no Brasil*, think tank de grande valia dentro do tema. Para mais informações <<https://deolhonosruralistas.com.br/>>.

²⁵ Disponível em <<https://g1.globo.com/politica/eleicoes/2018/eleicao-em-numeros/noticia/2018/10/08/pt-perde-deputados-mas-ainda-tem-maior-bancada-da-camara-psl-de-bolsonaro-ganha-52-representantes.ghtml>>

Já para o Senado, ocuparam 14 das 32 cadeiras da FPA. Com 43.75% da bancada no Senado, os 8 partidos que seus integrantes mais declararam terras chegaram em 2019 com força expressiva no legislativo. Pelo levantamento de Castilho (2012), a relação de coronelismo é expressiva dentro do grupo ruralista, onde os parlamentares eleitos representam apenas pouco mais de uma centena de famílias.

Este é mais uma das confirmações da coalizão ruralista enquanto elite política. Discutido ainda no primeiro capítulo, esta configuração é uma das bases das *abordagens de agência*. O processo de centralização de elites nos processos de decisão faz com que estes grupos criem resultantes no desenvolvimento econômico de um país. O estabelecimento cronológico da elite rural na economia brasileira e a manutenção do seu *status* de elite se localiza teoricamente neste tipo de abordagem, que leva em consideração fatores histórico-sociológicos.

O que quis deixar claro, antes de dar início efetivamente à estrutura do *lobby*, é que a coalizão ruralista é restrita e tem personalidade própria. Com interesses diretos na cadeia produtiva, parte dos parlamentares que compõem a FPA lutam em função destes sob o pretexto do desenvolvimento econômico brasileiro. É razoável pensar que um grupo parlamentar que representa um punhado de famílias não têm o interesse nacional como prioridade. Mesmo sendo apenas uma suposição, os movimentos dos ruralistas ao longo do termo Bolsonaro são, no mínimo, reforços para esse pensamento.

A FPA, como foi demonstrado no segundo capítulo, alcança seus interesses em diversas comissões que seriam naturalmente opostas a ela. Meio ambiente, desenvolvimento sustentável e reforma agrária são algumas delas. É justamente por meio das discussões que circundam o agronegócio, que os ruralistas conseguem negociar a expansão de sua produção econômica. Para tanto, utilizam as contrapartidas gerenciadas pelo *lobby*, como é posto a partir de agora.

De acordo com dossiê publicado em 2022 pelo *Observatório do agronegócio no Brasil*, a FPA tem suas pautas assessoradas pelo Instituto Pensar Agro (IPA), criado em 2011. Pelo levantamento feito, o IPA é composto por 48 entidades de classe do setor agropecuário, formando um conglomerado de interesses econômicos. O documento coloca que o papel do IPA é filtrar as prioridades para que as pautas sejam enviadas aos senadores e deputados.

Apesar de pertencerem ao mesmo setor, algumas frentes divergem quanto aos interesses e prioridades. O dossiê indica alguns exemplos, como a Associação Brasileira dos Produtores de Soja (Aprosoja BR) e a Associação Brasileira das Indústrias de Óleos Vegetais

(Abiove) que, pelo tipo de produção, seguem vertentes diferentes. Este e outros choques internos do IPA são processos que surgem das próprias demandas administrativas do *lobby*.

O IPA é mantido por um misto de entidades e empresas privadas, onde empresas o financiam de forma direta ou indireta, por meio de apoio às entidades, que repassam valores ao instituto. Pelos dados levantados no relatório em 2022, eram 1.078 empresas empenhadas em apoiar financeiramente o principal órgão do *lobby*. As empresas que lideram o financiamento são JBS, BASF, Bayer e Cargill.

Quanto à nacionalidade, o dossiê registra que a maior parte das financiadoras multinacionais se encontram distribuídas entre os EUA, a China, o Japão e países europeus. Empresas estadunidenses ocupam 40 vagas em entidades associadas ao IPA, sendo a maior representação a Archer-Midland-Daniels, com mais de US\$780 milhões de bens declarados no Brasil. China e Japão ocupam 31 participações, enquanto Alemanha e França ocupam mais 29 assentos.

Com dados levantados a partir do site oficial do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), é registrado no dossiê que entre janeiro de 2019 e de junho de 2022, foram algo em torno de 160 reuniões entre o Ministério e executivos do IPA e da FPA. Também estiveram presentes em 33 reuniões com a pasta da Economia, seguido pelo Meio Ambiente, Justiça e Segurança Pública e Educação.

Foram 3 encontros com o vice-presidente Hamilton Mourão, e um com o presidente Jair Bolsonaro, em julho de 2019, quando declarou aos executivos do IPA e da FPA que “esse governo é de vocês”, conforme catalogado no relatório. A declaração do então presidente se traduz nas mudanças estruturais realizadas dentro da administração pública brasileira, incluindo a nomeação da deputada e presidente da FPA Tereza Cristina ao MAPA.

Essas e outras configurações da administração pública são reservadas ao último capítulo, quando analiso o enfraquecimento da burocracia do Estado brasileiro dentro da perspectiva do desenvolvimento, como previsto no segundo capítulo. Por enquanto, continuemos com foco na estrutura do *lobby*. É justamente esta estrutura que liga e “justifica” parte das ações de Bolsonaro.

Ainda de acordo com o documento, a prioridade da agroindústria naquele momento era a expansão do uso de agrotóxicos. Além das reuniões via IPA e FPA, as multinacionais também representam o *lobby* em negociações diretas com o executivo, a fim de articular tais interesses. Pelo levantamento feito, a líder de encontros foi a fabricante de agrotóxicos Syngenta, com 81 encontros com o governo federal. Curiosamente, ou não, o relator do PL 6.299/2002 (conhecido por PL do veneno), deputado Luiz Nishimori (PL-PR), conseguiu um

acordo amigável com a empresa para o perdão de uma dívida de R\$ 1,5 milhões, conforme mesmo dossiê, publicado em 2022.

O dossiê mostra que entre 2019 e 2020, foram mais de US\$ 27 bilhões investidos no IPA, por parte de fundos globais. Ao fim de 2020, 128 empresas financiadoras somaram juntas um faturamento anual de R\$1,4 trilhão, valor superior ao PIB de Portugal. Com grandes aportes financeiros, o IPA representou os interesses dos grandes produtores do agronegócio e, por meio da FPA, garantiu o avanço da expansão produtiva do grupo sem qualquer resistência do poder executivo que, pelo contrário, garantiu acesso direto da coalizão às pastas mais sensíveis.

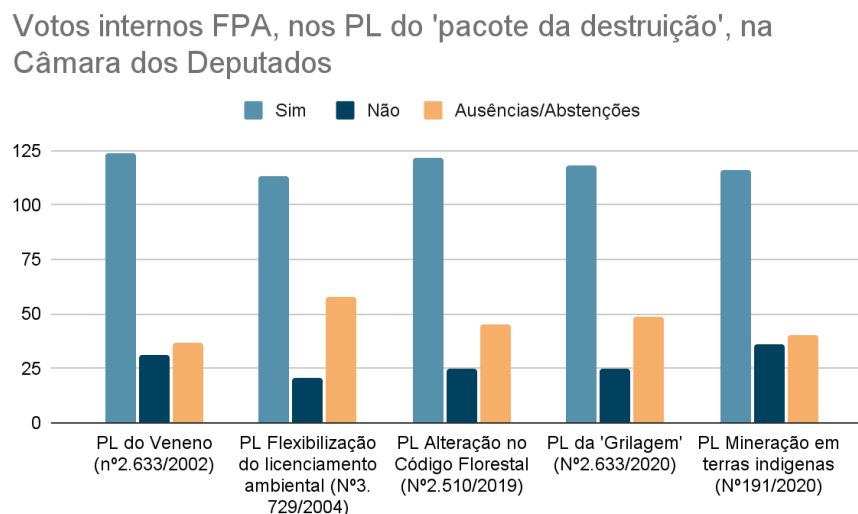
Com agenda definida, largo financiamento do setor privado e total acesso ao executivo, a coalizão ruralista estava pronta para impor sua agenda no congresso. O IPA, por meio da FPA, definiu as prioridades para as pautas legislativas. Ao longo do termo Bolsonaro, foram dezenas, senão centenas de pautas debatidas que permeiam os interesses da agenda ruralista-exportadora.

A fim de simplificar a análise, verificamos a atuação da FPA nas principais pautas. Mantivemos também definido maior foco na Câmara dos Deputados, por sua maior extensão quantitativa se comparada ao Senado, o que imprime melhor a realidade do grupo dentro do legislativo. Com isso dito, a observação gira em torno de cinco PLs, que compõem o chamado “pacote da destruição”. Esses projetos estão diretamente ligados ao interesse do capital privado internacional envolvido ao *lobby*.

Parte dos principais interesses do *lobby* ruralista são impressos nesses cinco projetos. Analiso a atividade legislativa da FPA nas PLs: 1) N° 2.633/2002, chamado de PL do veneno; 2) N° 3.729/2004, responsável pela flexibilização do licenciamento ambiental; 3) N° 2.510/2019, para nova alteração no código florestal; 4) N° 2.633/2020, o PL da ‘grilagem’ e; 5) N° 191/2020, para liberação da mineração em terras indígenas.

Na representação gráfica são incluídos os deputados ausentes para cada votação, para fins de registro. Isto é, são representados os deputados que estiveram ausentes em uma ou mais votações, mas estiveram presentes em pelo menos uma delas. Não obstante, ao momento da análise, são considerados apenas os votantes, a fim de verificar o padrão de comportamento do grupo dentro da realidade da votação. Com isso dito, segue gráfico:

Gráfico 19 - Câmara dos deputados, votos internos FPA no 'pacote da destruição'



Fonte: Elaborado pelo autor.

Para o PL do veneno, os deputados votantes da FPA foram 80% favoráveis à aprovação. Os 124 votos positivos compuseram mais de 41% dos 300 votos positivos totais. Esse valor correspondeu a aproximadamente 82,11% dos votos para aprovar o PL. Os 20% dos votos negativos dentre os presentes representaram 31 deputados da FPA. Dentro dos 150 votos negativos totais, totalizaram 20,6%, aproximadamente 1/3 do peso que tiveram os votos positivos.

Para o PL da flexibilização do licenciamento ambiental, os deputados votantes da FPA foram 84,3% favoráveis à aprovação. Os 113 votos positivos compuseram 38,9% dos 290 totais. Esse valor correspondeu a 77,4% dos votos necessários para a aprovação. Os 15,6% de votos negativos dentre os votantes, representaram 21 deputados da FPA. Dentro dos 115 votos negativos totais, totalizaram 18,2%, menos de 1/3 do peso dos votos positivos.

Para o PL do código florestal, os deputados votantes da FPA foram 83% favoráveis à aprovação do projeto. Os 122 votos compuseram 38,8% dos 314 votos positivos totais. Esse valor correspondeu a 77,2% dos votos necessários para aprovar o projeto. Os 17% dos votos negativos representaram 25 deputados votantes da FPA. Dentre os 140 votos negativos totais, totalizaram 17,8%, menos de 1/3 do peso se comparado aos votos positivos.

Para o PL da 'grilagem', os deputados votantes da FPA foram 82,5% favoráveis à aprovação. Os 120 votos positivos compuseram 39,8% dos 296 votos positivos totais. Esse valor correspondeu a 79,2% dos votos necessários para aprovação do PL. Os 17,5% de votos negativos, representaram 25 deputados votantes da FPA. Dentro dos 136 votos negativos totais, totalizaram 18,4%, menos de 1/3 do peso se comparado aos votos positivos.

Por fim, para o PL da mineração em terras indígenas, os deputados votantes da FPA foram 76.3% favoráveis à aprovação do projeto. Os 116 votos positivos compuseram 41,7% dos 279 votos positivos totais. Esse valor correspondeu a 82,3% dos votos necessários para aprovação do PL. Os 23.7% de votos negativos, representaram 36 deputados votantes da FPA. Dentro dos 180 votos negativos totais, totalizaram 20%, menos de $\frac{1}{3}$ do peso se comparado aos votos positivos.

O que podemos concluir destes números? O primeiro ponto é que existe um padrão de comportamento. Com exceção da votação do PL da mineração em terras indígenas, com 76.3% de votos positivos, as outras quatro votações contaram com apoio superior a 80% dos membros votantes da FPA. Foram responsáveis por pelo menos 77% dos votos necessários para aprovar os projetos e superior a 80% em alguns casos, número substancial quando pensado que é apenas uma das frentes parlamentares. Quando lembrado que coalizões políticas com grande capital político conseguem influenciar outras coalizões, é provável que este número seja superior.

Ainda que exista uma parcela dissidente dentro da FPA, são minoria. O peso do voto dessa parcela é $\frac{1}{3}$ ou menos em relação aos votos totais em todos os casos. Não existe necessariamente um padrão entre estes, o que implica dizer que o voto negativo não é obrigatoriamente um voto de resistência ao *lobby*, mas uma diretriz partidária ou mesmo pessoal. Um dos casos é o do deputado Arnaldo Jardim, que votou ‘*não*’ apenas para o PL da mineração.

Seu partido, o Cidadania, teve maior parte dos votos positivos nas outras quatro votações, tendo maior parte dos votos negativos apenas no tópico da mineração. Nereu Crispim votou ‘*não*’ em duas matérias, enquanto seu partido, o União Brasil, votou majoritariamente ‘*sim*’ em todas. Esses e outros casos mostram que existe um desvio de comportamento entre determinados deputados, mas a maioria se dá por motivos exógenos ao *lobby*. Isso quer dizer que, dentro da parcela da FPA que votou ‘*não*’, não existe uma organização conjunta de resistência ao *lobby* e, se existe, é incipiente. Se conclui que, de forma geral, a FPA é um claro representante dos interesses do capital lobista da produtividade rural, sob as diretrizes do IPA e do financiamento do grande capital privado.

Com isso, foi exposto o eixo principal da estrutura do *lobby* do agronegócio. Com a agenda definida pelo IPA e endereçada à FPA, o *lobby* toma forma dentro do Congresso Nacional. Os altos aportes dos grandes produtores rurais nacionais e internacionais mostram que a maior e mais organizada frente parlamentar do Brasil não é direcionada pelo interesse nacional. As ações tomadas pela FPA dentro de cinco pautas legislativas mostraram-se de

grande importância para a expansão produtiva do agronegócio, para entender a materialidade do *lobby* na administração pública brasileira.

O objetivo deste debate é deixar claro que a abertura política promovida por Bolsonaro fortalece uma coalizão que tem em vista interesses individualizados do capital privado monopolista. Essa equação gera uma resultante no desenvolvimento econômico diferente da tendência das gestões anteriores. Estas características sugerem que o agronegócio expande sua produção sob uma agenda direta de investimento do Estado, o que corrobora com a literatura apresentada anteriormente, que volta a tomar parte no próximo capítulo. Essa é uma grande contradição vinda de um grupo político que apoia a liberalização do mercado.

Seja a partir do enfraquecimento institucional na garantia de seus objetivos através do legislativo, seja pela desregulação do mercado, como brevemente apresentado no segundo capítulo. A partir das linhas investigativas do próximo capítulo, esta noção é confrontada com o desenvolvimento econômico, a fim de demonstrar indicativos da tese proposta.

Com os objetivos desta seção alcançados, é iniciada a seguir a última parte deste segundo capítulo. Antes de analisar as implicações da relação entre Bolsonaro e ruralistas no desenvolvimento nacional, é preciso que também entendamos o que Bolsonaro leva em contrapartida por abrir as portas do governo ao *lobby*. Desta forma, a última seção deste capítulo se reserva a análise dos ganhos a partir da perspectiva do executivo.

3.2.2 Contrapartidas ao executivo

Esta seção é destinada a finalizar a apreciação da aproximação de Jair Bolsonaro com a coalizão ruralista. Ao fim deste capítulo, teremos as ferramentas necessárias para entender mais intimamente algumas das relações que redefiniram o comportamento do executivo brasileiro. Como dito no segundo capítulo, a ideia construída aqui não é de negação da importância do setor agropecuário para a economia brasileira, mas apenas do afastamento de um cenário de desenvolvimento adequado a partir da subversão dos interesses nacionais.

Com o reposicionamento da coalizão ao fim do termo Dilma e na transição Temer-Bolsonaro, ficaram mais evidentes as movimentações dos ruralistas para ocupar um novo espaço na política econômica brasileira. Assim, renovados pela eleição de um governo de tendências neoliberais, a coalizão ruralista, financiada pelo capital privado, aproveitou a oportunidade para estreitar laços com o executivo.

A abertura do governo ao setor produtivo rural foi marcada desde o início do termo Bolsonaro, como indicado anteriormente. Frente a nova relação estabelecida, a coalizão fez

jus às portas que foram abertas, e garantiram avanços significativos para suas agendas. Mas, como nada é de graça, o executivo também precisa ser beneficiado com essa relação. É disso que trataremos agora.

Para verificar como se deram as contrapartidas, sigo duas linhas investigativas. Primeiro, mantenho a metodologia empregada na seção anterior. São analisadas, portanto, as pautas legislativas direcionadas ao congresso a partir do executivo. Se observa o comportamento da FPA nas votações dos principais projetos da gestão Bolsonaro endereçados ao congresso.

Dessa forma é possível entender se a abertura do governo aos ruralistas rendeu apoio na aprovação de seus projetos. Com isso feito, passamos para a segunda linha investigativa. Além da proximidade dentro do legislativo, existe outro ponto chave que confirma a aproximação. Ao fim do primeiro termo, a campanha de reeleição de Bolsonaro contou com o apoio aberto da coalizão ruralista. Com isso, é apresentado o levantamento do financiamento da campanha. Apesar de não serem as únicas perspectivas que imprimem a relação de Bolsonaro com o grupo, estas duas abordagens são bases valiosas para entender as motivações do ex-presidente.

Assim como na seção anterior, reservamos a análise a determinados projetos, a fim de simplificar a observação. Dada a grande quantidade de projetos endereçados ao congresso pelo executivo, é preciso dar foco naquelas que melhor representam os interesses de Bolsonaro. Por isso, ficam determinados aqueles que estiveram no foco da campanha de Bolsonaro, delimitados pelos mais relevantes.

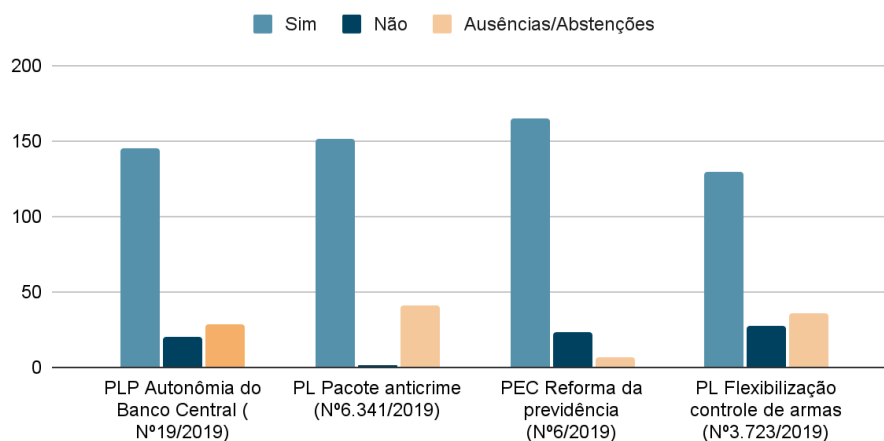
São quatro votações analisadas, definidas em: 1) PLP 19/19, autonomia do Banco Central; 2) PL 6341/2019, pacote anticrime; 3) PEC N°6/2019, reforma da previdência e; 4) PL 3723/2019, novas regras de aquisição, posse e porte de armas²⁶. Ainda que sejam apenas quatro projetos, é possível criar um panorama geral de como a FPA agiu frente às demandas prioritárias do executivo.

Feito isto, é possível verificar se o comportamento da coalizão na câmara se direcionou a apoiar o ex-presidente. Esse seria mais um indicativo de como a abertura do governo aos ruralistas rendeu contrapartidas às medidas assinadas por Bolsonaro. Assim como na análise anterior, são apresentados na representação gráfica os dados totais, incluindo os deputados ausentes. Não obstante, ao momento da apuração, os números levados em consideração são apenas os que dizem respeito aos deputados votantes. Segue gráfico:

26 A aprovação da votação se deu com profundas alterações no texto original, com flexibilizações menos abrangentes. Para mais informações: < <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2209381> >.

Gráfico 20 - Câmara dos deputados, votos internos FPA para projetos do executivo, na 56ª legislatura

Votos internos FPA para projetos assinados pelo executivo, na Câmara dos Deputados



Fonte: Elaborado pelo autor.

Para a autonomia do Banco Central, a FPA foi 87.8% favorável, dentro dos votantes. Foram 145 votos positivos contra 20 negativos. Para o pacote anticrime, 99.3% dos votos foram favoráveis, com apenas um voto negativo. Para a reforma da previdência, foram 165 votos positivos contra 23 negativos, totalizando 87.7% dos votos. Por fim, para o PL das armas, 81.7% dos votos foram positivos.

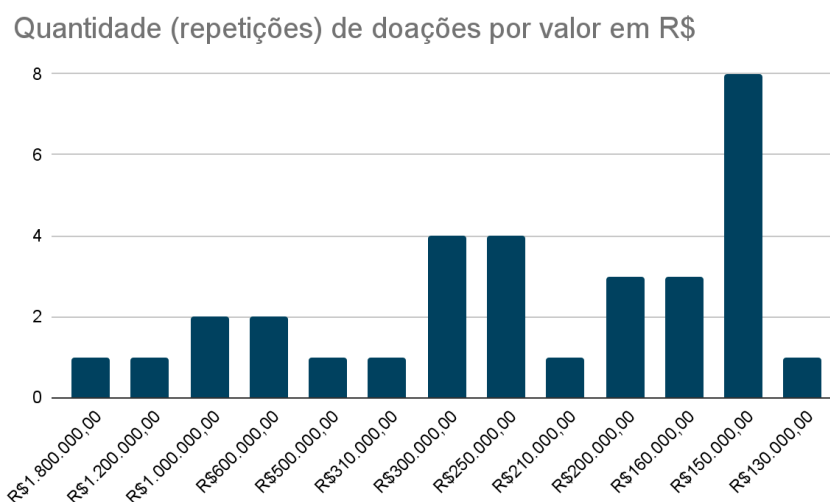
Os números mostram que o comportamento da FPA em relação aos projetos de Bolsonaro é similar ao comportamento que tiveram nas votações dos projetos prioritários do *lobby*, como demonstrado na seção anterior. Com pelo menos 81% dos votos positivos nos quatro projetos analisados, a FPA parece ter agido de forma conjunta no apoio aos projetos do ex-presidente.

Com exceção do pacote anticrime, que não teve qualquer resistência, a quantidade de votos negativos se aproxima daqueles que também votaram ‘*não*’ para as prioridades do *lobby*. Ainda que possam existir outras motivações (como inclinação ideológica), a proximidade entre os números das votações das pastas prioritárias do *lobby* e das votações das prioridades de Bolsonaro é forte indicativo de que houve organização dentro da frente parlamentar para apoiar os projetos do executivo. Este indicativo serve de base para entender que foi estabelecida uma relação de contrapartidas, onde Bolsonaro aproximou a coalizão ruralista ao Governo Federal, em troca de apoio legislativo e, por fim, financiamento de campanha, como é posto agora.

Conforme dados do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), Bolsonaro recebeu pelo menos 200 (duzentas) doações superiores a R\$100.000,00, majoritariamente de pessoas físicas, entre alguns diretórios de partido. Para as 50 maiores doações, 32 vieram de pessoas ligadas ao agronegócio, com doações variando entre R\$130.000,00 e R\$1.800.000,00. O montante arrecadado, algo em torno de R\$11.830.000,00, correspondeu a aproximadamente 1/3 do valor disponibilizado pelo próprio partido de Bolsonaro.

Quando comparado aos limites impostos pelo TSE, o valor correspondeu a aproximadamente 1/4 do valor máximo a ser usado durante o segundo turno da eleição. Mesmo impedidos de doar a partir de CNPJs (Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica), o grupo ruralista conseguiu alcançar 25% do limite estipulado para gastos na campanha em sua reta final, número sólido. Quando lembrado que a somatória diz respeito apenas às maiores doações, é alta a probabilidade de que este valor seja ainda maior. Quanto aos valores doados individualmente, foi registrado o seguinte²⁷:

Gráfico 21 - Tribunal Superior Eleitoral, doações para a campanha de 2022, por faixa de valor.



Fonte: Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Elaborado pelo autor.

Fialho et al. (2022), em matéria veiculada no observatório “*De olho nos Ruralistas*”, indicam que dos 20 maiores doadores do agronegócio, 16 são acusados de crimes. Hugo de Carvalho (que doou R\$1,2 milhão), sócio do grupo Amaggi e parente do ex-Ministro da Agricultura de Bolsonaro, Blairo Maggi, tem sua empresa investigada por desmatamento ilegal e condições de trabalho análogas à escravidão (Fialho et al., 2022).

²⁷ Valores virtualmente iguais foram aproximados em um mesmo intervalo, a fim de simplificar a contabilização.

A lista segue. Entre outros doadores de Bolsonaro são registrados outros crimes, desde grilagem à extorsão. De acordo com dados do observatório “*De olho nos ruralistas*”, foram identificados 41 proprietários com terras em sobreposição a territórios indígenas que doaram à campanha de reeleição. Dos R\$5,3 milhões doados entre diversas campanhas eleitorais, aproximadamente 22% foram alocados diretamente para a campanha presidencial, algo em torno de R\$1.163.300,00 (Bassi, 2022).

Fialho et al. (2022) registram que o processo de doações foi assessorado por Flávio Bolsonaro, filho do ex-presidente, que, em apenas um dia, chegou perto de arrecadar R\$400.000,00 entre doadores da região Centro-Oeste. Os números totais são impressionantes se comparados a campanha eleitoral de 2018, quando Bolsonaro recebeu apenas duas doações superiores a R\$10.000,00.

Este dado me parece o mais importante. É nítido que Bolsonaro utilizou a máquina pública para aumentar seu capital político. É preciso muito esforço e, sobretudo, muitas concessões para saltar de duas doações superiores a R\$10 mil para mais de R\$11 milhões arrecadados entre representantes do agronegócio. Mais do que o valor em si, é a amplitude que demonstra o quão importante Bolsonaro se transformou para o *lobby* do agronegócio.

Nas votações das pastas que representam as diretrizes de campanha de Bolsonaro, o agronegócio levou tão a sério quanto suas próprias agendas- pelo menos é o que dizem os dados. Por outro lado, tiveram participação ativa na campanha, sobretudo pela arrecadação multimilionária destinada diretamente ao ex-presidente. A partir das duas linhas de investigação abordadas, é notada uma relação de contrapartida entre o executivo de Bolsonaro e a coalizão ruralista.

A segunda perspectiva da *abordagem de agência*, apresentada no primeiro capítulo, também toma forma neste arranjo. Foi dito que a ‘vontade política’ se dá nos incentivos que o governo dá para gerar investimento. Para o nosso caso, este processo não parece se materializar da forma correta. Ao invés de incentivar o empresariado brasileiro a partir das ferramentas da política econômica, Bolsonaro deixa claro que o incentivo certo reside na troca de favores ideológicos-eleitoreiros. Esta é mais uma validação metodológica de que a coalizão ruralista, em sua relação com o executivo em Bolsonaro, gera uma resultante negativa no desenvolvimento econômico.

Por outro lado, a *abordagem de instituições* antecipa cenários em que líderes de governo não tomam decisões a partir do interesse nacional. A fim de maximizar seu capital político e para garantir interesses individualizados, chefes de Estado podem ser

contraproducentes na manutenção de seu arranjo institucional, como dito também no primeiro capítulo.

Processos eleitorais estão no centro desta equação, conforme explicado por Nooruddin (2011). No que diz respeito ao comportamento de Bolsonaro e seu processo de tomada de decisão, é coerente afirmar que há uma adequação do sistema institucional aos seus interesses e de seus pares, e não o contrário. Esta afirmativa será defendida na primeira subseção do próximo capítulo, quando é tratada a relação entre a coalizão ruralista e a administração burocrática do governo Bolsonaro.

Com as percepções teóricas apresentadas no primeiro capítulo, a contextualização pré-Bolsonaro no segundo, a transição e a relação de contrapartidas apresentadas neste terceiro, nos resta o mais importante: verificar o que de fato Bolsonaro fez para abrir as portas ao agronegócio e quais são os custos gerados desta relação ao desenvolvimento nacional brasileiro. É este o objeto observado aqui, e é ele que se dá total atenção a partir de agora, retomando a linha teórico-investigativa apresentada ao começo deste texto.

4. APROXIMAÇÃO EXECUTIVO-RURALISTAS: IMPLICAÇÕES PARA O DESENVOLVIMENTO NACIONAL

4.1. AGENDA RURALISTA NA GESTÃO BOLSONARO: PERSPECTIVAS SOB AS TEORIAS DO DESENVOLVIMENTO

A fim de perceber as implicações da aproximação Bolsonaro-ruralistas no desenvolvimento nacional, retomo as perspectivas teóricas construídas no primeiro capítulo. Serão analisadas, a partir das teorias do desenvolvimento, as relações construídas no terceiro capítulo, sobretudo a abertura política estabelecida pelo governo Bolsonaro para a coalizão ruralista. Como definido no segundo capítulo, a observação é feita a partir de três linhas investigativas, com suas respectivas variáveis.

Primeiro é verificada a gestão institucional do governo Bolsonaro, quando se observa o léxico militar da estratégia do executivo, bem como a *forma* e as *funções* atribuídas à pasta ambiental. Em seguida se observa o sistema de crédito e investimento público, com foco nos desembolsos e aportes do BNDES e Plano Safra nos setores produtivos brasileiros. Por fim, damos atenção às diretrizes macroeconômicas praticadas, buscando variáveis dos componentes da demanda agregada, passando pelo consumo das famílias, investimentos, o câmbio, consumo do governo e exportações.

Desta forma, este último capítulo tem início com foco na gestão das instituições públicas ligadas aos ruralistas e à sua expansão produtiva. Findados os comentários sobre este tema e sua relação com o desenvolvimento nacional, é dada sequência com foco no financiamento estatal às cadeias produtivas e, por fim, às diretrizes macroeconômicas a partir da perspectiva do setor agroexportador.

Antes de serem iniciadas as considerações devidas, nos atentemos ao principal entrave encontrado ao tomar o desenvolvimento nacional durante o governo Bolsonaro como objeto: a pandemia global do Covid-19. Com os primeiros casos em 2019, e alcance a nível global no primeiro trimestre de 2020, o cenário pandêmico foi antecipado pelo Banco Mundial como causador de uma recessão econômica mais profunda do que a vista em 2008 (Silva; Silva, 2020).

Silva e Silva (2020) indicam que, entre fevereiro e março de 2020, os primeiros choques de oferta e demanda foram sentidos. As medidas de isolamento social, iniciadas ao final de março, afetaram diretamente diversos setores da economia. A previsão do governo brasileiro era de redução nas exportações, interrupção de cadeias produtivas, queda nos preços de ativos, piora das condições financeiras, redução no fluxo de pessoas e mercadorias,

redução nos investimentos, do consumo e das taxas de emprego, dentre outras atividades econômicas (Silva; Silva, 2020).

As previsões foram certas: ao longo do período pandêmico, as atividades econômicas globais foram drasticamente reduzidas. É evidente que qualquer perspectiva de crescimento e, conseqüentemente desenvolvimento econômico, também foi afetada. O que quero dizer é que, provavelmente, qualquer indicador de crescimento e desenvolvimento neste período é acometido pelo efeito pandêmico, para além das atividades e fenômenos socioeconômicos corriqueiros.

Isso quer dizer que, ao tentar explicar as implicações da relação entre Bolsonaro e os ruralistas no desenvolvimento nacional, é preciso levar em consideração que acidentes negativos nos indicadores podem ser resultantes da própria pandemia, e não necessariamente dos fenômenos ‘convencionais’ da política econômica. Para que a tese posta aqui não seja invalidada em meio ao processo natural de redução nos indicadores econômicos durante a pandemia global, proponho uma metodologia comparativa.

Ao segundo momento deste capítulo, quando são verificados os indicadores vinculados às teorias do desenvolvimento, será determinado com mais detalhes o modelo. Por enquanto, deixo registrado que serão apresentados critérios de escolha para determinados países, a fim de acompanhar os mesmos indicadores observados para o caso brasileiro. Desta forma, é possível verificar a amplitude em que os indicadores recuaram nos casos selecionados.

Feita esta apreciação, mostro que os indicadores brasileiros recuaram mais do que deveriam, indicando que existiram fatores que vão além do cenário pandêmico incluídos no distanciamento de um cenário de desenvolvimento ideal. Considerações postas, seguimos para a estrutura da gestão de Bolsonaro para as instituições públicas brasileiras ligadas diretamente à expansão produtiva do agronegócio, definidas naqueles responsáveis pela gestão do meio ambiente- dado como principal entrave para o agronegócio.

4.1.1 A máquina pública na gestão Bolsonaro

Ainda em campanha eleitoral, em 2018, Bolsonaro se posicionava ‘contra’ a agenda ambiental. Scantimburgo (2020, p.103) bem lembra dos posicionamentos equivocados do então deputado que, em meio às promessas eleitorais, garantiu que retiraria o Brasil do Acordo de Paris, se eleito. Quando registra seu plano de governo no Tribunal Superior

Eleitoral, reforça esta posição na ausência do tema ambiental em todo o escopo do documento (Scantimburgo, 2020, p. 104).

Seu esforço antiambiental foi claro desde o início do termo. Três dias após eleito, o ministro da Casa Civil escolhido por Bolsonaro, Onyx Lorenzoni, declarou que haveria uma fusão entre o Ministério do Meio Ambiente (MMA) e o Ministério da Agricultura (MAPA) (Scantimburgo, 2020, p.104). A medida, que não foi pra frente, ilustrou as intenções de Bolsonaro em rearranjar as instituições públicas brasileiras responsáveis por ‘atrapalhar’ o avanço do agronegócio.

Conforme dossiê publicado em 2023 pelo *Observatório do Clima*, as mudanças institucionais promovidas por Jair Bolsonaro seguiram uma estratégia pré-estabelecida. O relatório, que se ocupa de analisar os principais movimentos intra-institucionais a partir de atos legais e infralegais, deixou registrado que a administração pública brasileira passou por um processo de militarização durante a gestão Bolsonaro.

Pelo levantamento feito, houve um salto de 3.515 para 6.157 militares exercendo funções civis na administração pública, apenas no primeiro ano de mandato. O principal reforço da administração ‘militarizada’ se deu nos cargos de Direção e Assessoramento Superior (DAS). Dentro dos atos legais e infralegais, foram analisadas leis, PECs, medidas da presidência, mudanças no Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), no MAPA, no MMA, no IBAMA, e no ICMBIO.

O trabalho feito pelo *Observatório do Clima* se responsabilizou em categorizar os atos infralegais para as mudanças institucionais do governo federal. As estratégias, construídas a partir de um ‘léxico militar’, se deram a partir de: 1) Ataque legislativo; 2) Ataque normativo e regulatório; 3) Subversão das instituições; 4) Sabotagem institucional; 5) Subversão do papel constitucional das instituições e; 6) Cerceamento de direitos civis e participação da sociedade.

Faço as primeiras considerações destes fatos a partir da perspectiva do desenvolvimento institucionalista. Chang (2003, p.133) explica que existem poucas vantagens em ser um *latecomer* (aqueles países que estão em desenvolvimento sem um referencial histórico próprio). As perspectivas de *boas políticas*, isto é, a otimização do arranjo institucional para o desenvolvimento econômico, surge principalmente das construções históricas de cada país.

Antes de ser continuada a discussão quanto à estrutura institucional para o desenvolvimento no caso brasileiro, é preciso dar um passo atrás e definir conceitos básicos. Para superar a inconsistência teórica de ‘instituição’, a vertente da Economia Política

Institucionalista procura determinar características gerais (Grazziotin; Avila; Herrlein Jr, 2003, p. 117). Assim, este tipo de abordagem entende que as ‘instituições’ são divididas entre *formais* e *informais*.

As *formais* são aquelas com caráter normativo-regulador, sejam leis, normas, organizações, direitos de propriedade etc (Grazziotin; Avila; Herrlein Jr, 2003, p. 117). Para o nosso caso, as instituições formais podem ser as organizações de controle ambiental, os decretos presidenciais e todo o comportamento burocrático do executivo brasileiro durante a gestão Bolsonaro. As *informais* se dão no conjunto cultural do país, seus valores, costumes e todas as rotinas de interação social que não são dotadas de poder coercitivo (Grazziotin; Avila; Herrlein Jr, 2003, p. 117). O capital social minimizado e a ruptura com preceitos da cultura democrática são exemplos de instituições *informais* para o nosso objeto.

Ainda que o processo metodológico empregado aqui esteja com atenção voltada às instituições formais, cabe notar que as rupturas verificadas em Bolsonaro pelos pares da economia política, muito se dão em função de mudanças nas instituições informais. As reformas, os objetivos, as agendas, são acompanhadas (senão frutos) das instituições informais atreladas à ideologia de Bolsonaro.

Quanto às *boas políticas*, é sublinhado ser um processo longo e custoso. Uma das raras vantagens em ser um *latecomer* é poder fortalecer as burocracias internas a partir da experiência de outros países, sem precisar pagar pelos mesmos custos (Chang, 2023, p. 133). Essa assertiva leva Chang à conclusão de que normalmente é mais difícil mudar as instituições do que as políticas, uma vez que é necessária uma leitura precisa de outras experiências ao redor do globo.

Ainda que seja um processo difícil e talvez tão incerto quanto às próprias experiências vividas pelos países já desenvolvidos, realizar tal leitura com seriedade parece ser uma opção razoável no fortalecimento institucional para o desenvolvimento. Dois pontos concluo a partir desta primeira concepção teórica. Bolsonaro não só ignorou qualquer experiência histórica de fortalecimento institucional, como fez o mais difícil (teoricamente): *mudou* as instituições, não só as políticas.

Por mais que a estrutura institucional de Chang seja difusa em determinadas categorias, é possível localizar as movimentações de Bolsonaro. Além de analisá-la a partir do judiciário, dos direitos de propriedade, da governança corporativa, das instituições financeiras e das instituições do trabalho, Chang (2003, p.132) também indica que o desenvolvimento econômico está diretamente ligado às próprias bases democráticas e burocráticas da gestão estatal.

Mesmo que esta seção não esteja ligada diretamente às primeiras categorias definidas por Chang, está ligada às duas últimas. O rearranjo feito nas organizações ambientais, sobretudo por meio de instrumentos infralegais, está diretamente ligado à institucionalidade da democracia brasileira. É notada também a manipulação direta da burocracia estatal a fim de garantir o sucesso deste rearranjo.

Pelas informações do dossiê, a reestruturação do MMA, encabeçada por Ricardo Salles, começou com duas grandes perdas de autarquias. A Agência Nacional de Águas e o Serviço Florestal Brasileiro foram transferidos para o Ministério do Desenvolvimento Regional e para o Ministério da Agricultura, respectivamente. Ainda no começo do termo, foi instituída uma lei para mudar as estruturas de comunicação do IBAMA e do ICMBio, impedindo funcionários de responder à imprensa.

Em seguida, o programa de conversão de multas ambientais para recuperação de áreas florestais no Nordeste, avaliado em um aporte de R\$ 1 bilhão, foi cancelado- ainda de acordo com o relatório. No mesmo mês, pelo menos 20 colegiados da área ambiental foram extintos. Para o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), houve uma queda de 96 para 23 membros.

O documento indica que os membros remanescentes eram, em maioria, parte do governo federal. O órgão que deveria ser responsável pela proteção ambiental, passou a aprovar resoluções de enfraquecimento do controle. Após quinze anos de funcionamento, o Plano de Prevenção e Controle do Desmatamento foi oficialmente revogado. A aparelhagem militarizada do IBAMA e do ICMBio tornou suas rotinas costumeiras impraticáveis.

A lista segue. O orçamento foi reduzido, tanto para operações administrativas quanto das próprias fiscalizações. Nos quatro anos do mandato de Bolsonaro, foi registrado um aumento de 59,5% no desmatamento da Amazônia. O grande salto no desmatamento foi acompanhado pelos menores números de multas ambientais aplicadas, com redução de 38%, se comparado ao termo anterior.

O contingente de pessoal também apresentou acidentes, com aumento da amplitude entre vagas disponíveis e ocupadas. Foram analisadas, pelo relatório, as vagas do IBAMA, do ICMBio, do SFB e do MMA. São analistas ambientais, analistas administrativos, técnicos ambientais, auxiliares administrativos e técnicos administrativos. Para os 4.914 postos ocupados, existiam 4.100 postos vagos. Quando se fala em burocracia institucional, é importante lembrar que, no fim, ela se dá no conjunto do capital humano ali alocado. A clara falta de incentivo no preenchimento de vagas existentes, além da falta de promoção de novas

vagas, é um forte indício (senão uma prova) de que Bolsonaro enfraqueceu todas as camadas das organizações de controle.

Outra perspectiva teórica notada são a *forma* e a *função* das instituições formais. A *forma* institucional se dá nos arranjos gerais que caracterizam aquele ambiente, como a própria manutenção democrática das instituições (Grazziotin; Avila; Herrlein Jr, 2003, p. 118). Ao reduzir a transparência dos órgãos de controle e cercear a participação civil em diversos conselhos ambientais, como o Fundo Nacional do Meio Ambiente (FNMA)²⁸, Bolsonaro deu nova *forma* institucional à agenda.

A *forma* define determinadas interações que impactam diretamente nos fenômenos do desenvolvimento econômico. Grazziotin *et al* (2003, p. 119) explicam que as relações socioeconômicas estabelecidas entre a *forma* das instituições formais e o conjunto das instituições informais são responsáveis por criar correspondências no desenvolvimento. Isso quer dizer que, para cada *forma* existe um resultado econômico diferente, dado um conjunto institucional-cultural.

Ainda que Bolsonaro empregue um discurso antidemocrático, não é suficiente para mudar a totalidade das instituições informais que garantem a democracia brasileira. Com as instituições democráticas informais fragilizadas, mas não inteiramente suprimidas, a mudança na *forma* das instituições formais necessariamente gera um resultado no desenvolvimento econômico diferente do que vinha sendo construído pelos termos anteriores a ele.

Já a *função* diz respeito diretamente ao tipo de atividade desenvolvida pelas instituições formais. Chang (2007, p.5) explica que normalmente as instituições desempenham mais de uma função. Estas variam entre funções de investimento produtivo, estabilização macroeconômica, proteção social, controle inflacionário, governança corporativa, etc.

Uma das negligências notadas é a prática comum de estabelecer instituições monofuncionais (Chang 2007, p.5). A ideia defendida pela corrente institucional desenvolvimentista é que as instituições formais devem ser administradas de forma a servir a mais de uma *função*. A rigidez estabelecida na *função* de uma instituição faz com que ela não alcance seu máximo potencial em sua contribuição ao desenvolvimento econômico, aliado a maior dificuldade em garantir novas reformas institucionais (Chang 2007, p.5).

²⁸

Para matéria completa:
<<https://www.brasildefato.com.br/2020/02/06/bolsonaro-exclui-sociedade-civil-de-conselho-do-fundo-nacional-do-meio-ambiente>>

No mais, Chang (2007, p.5) conclui que quanto menos funções atribuídas a uma instituição, mais fácil é subverter-la²⁹ em função dos interesses individualizados de coalizões. É possível verificar mudanças nas *funções* dos órgãos ambientais durante a gestão Bolsonaro. Em uma visão ampla, o discurso e a prática antiambiental de Bolsonaro traduz a relação de trocas estabelecidas com os ruralistas e descredibiliza a *função* mais óbvia dos órgãos de controle, a própria gestão do meio ambiente.

O ex-presidente buscou simplificar as *funções* das instituições. As verbas cortadas, a abstenção da política de multas e a retirada de autarquias afetam a *função* de gestão e controle. De forma mais íntima, a redução de pessoal afeta a fiscalização, que depende do capital humano. Esse mesmo capital humano é auxiliar no controle de fronteiras, o que afeta na segurança do Estado. A minimização da participação civil e a militarização da administração pública implica em déficit na promoção democrática.

O aumento do desmatamento e enfraquecimento do bioma amazônico estão atrelados à instabilidade da soberania brasileira no Sistema Internacional e a perda de qualidade de vida das gerações futuras. Por fim, mas não somente, o redirecionamento da agenda ambiental aos interesses ruralistas afeta diretamente questões de proteção social e segurança alimentar, sobretudo das comunidades indígenas e ribeirinhas da Amazônia.

Registrado pelo *Observatório do Clima*, Bolsonaro foi o primeiro presidente, desde a redemocratização, a não demarcar terras indígenas. As invasões em suas terras tiveram aumento de 212%, entre 2019 e 2021. O número de indígenas assassinados também aumentou, com média anual acrescida em 30% em relação ao período anterior. Estes são apenas alguns números que ilustram a supressão dos direitos destas comunidades.

O que quero argumentar é que existem fortes indícios de mudança nas *funções* das instituições. Como defendido por Chang, o potencial de uma instituição formal na contribuição para o desenvolvimento econômico está diretamente ligado à complexidade de suas *funções*. A simplificação, redução e, em alguns casos, corte nas *funções* dos órgãos ambientais, mitigam sua capacidade de contribuir com o desenvolvimento do país.

De forma ainda mais concisa, o processo de minimização facilita o desvio dos órgãos aos interesses ruralistas. A mudança na *forma*, por meio do redirecionamento burocrático, e nas *funções*, através das constrições empregadas pelo ex-presidente, são fortes indícios de que Bolsonaro entregou a agenda aos ruralistas e que este processo está ligado ao distanciamento do país de um cenário de desenvolvimento ideal.

²⁹ A tradução em inglês utiliza o termo '*hijack*', *sequestro* se traduzido diretamente.

Definida nas seis categorias supracitadas, a estratégia de Bolsonaro parece ter ido à base do funcionamento das instituições de controle ambiental. Em um plano lógico, a proposição de Chang quanto às dificuldades de mudanças institucionais se mostra mais sólida para mudanças ‘positivas’ nas instituições, pelo menos em democracias frágeis. Ainda que supostamente seja mais ‘simples’ infligir danos às instituições do que aumentar sua autonomia, este continua sendo um processo delicado, e é alicerçado por uma descredibilização da sociedade civil.

O enfraquecimento sistemático das instituições de controle ambiental, pensado por esta ótica, é ligado ao capital social (comentado no primeiro capítulo). Com baixa capacidade de inibir comportamentos oportunistas, a sociedade brasileira não tem capital político para reagir a este processo. O enfraquecimento das burocracias institucionais formais aliado a retração no capital social leva ao reforço do subdesenvolvimento, com aumento nos custos de transação e na desigualdade social, tornando a economia ainda mais ineficiente³⁰

Com a Casa Civil alinhada aos interesses do presidente, com o Supremo Tribunal Federal (STF) securitizado e com relações de trocas estabelecidas no legislativo, a situação fica ainda mais complexa. Neste arranjo, o desenvolvimento econômico brasileiro se distancia de condições ideais. Por um lado, Bolsonaro enfraqueceu diretamente a capacidade de contribuição ao desenvolvimento das instituições formais da agenda ambiental e, por outro, a falta de poder de reação cria um efeito cascata.

Em uma possível reeleição, a minimização das instituições no primeiro termo diminuiria o capital social da população, tornando cada vez mais fácil infligir novos ataques às estruturas democráticas essenciais ao desenvolvimento. Bolsonaro garantiu interesse de seus pares da coalizão ruralista ao mesmo tempo em que, teoricamente, fortalece seu capital político. Ainda que não saibamos qual seria o resultado de sua tentativa de reeleição em um cenário onde não tenha havido a pandemia global (forte responsável por perda de apoio civil), fato é que as ações de Bolsonaro foram estrategicamente pensadas para a manutenção de interesses extranacionais.

Se pela ótica do institucionalismo a resultante é de distanciamento de um desenvolvimento adequado ao Brasil, não foram também encontrados indicativos positivos pela *abordagem de instituição*, que faz a leitura a partir da ótica das coalizões. Por esta abordagem, se busca entender se as ações que os agentes tomam frente ao arranjo institucional foram corretas, a fim de verificar a promoção do crescimento econômico.

³⁰ Conforme descrito no *Quadro 3*, ainda no primeiro capítulo.

A verificação feita pela ótica do desenvolvimento institucionalista gera uma resposta automática a essa questão. Se as instituições foram rearranjadas para atender aos interesses da coalizão ruralista, ela não precisa se preocupar com quais ações tomar a fim de promover crescimento econômico. Ainda que existam indicadores de crescimento durante este período, sobretudo nas exportações do setor agropecuário (como será visto), não se dão em função de escolhas pensadas pela coalizão em adequação ao conjunto institucional.

Como ficou claro, a pasta institucional ambiental brasileira foi adequada aos interesses agroexportadores, e não ao contrário. Essa assertiva é um indicativo sólido de que, tanto pelo desenvolvimento institucionalista quanto pela *abordagem de instituição*, a aproximação entre o executivo e o setor agropecuário gera uma resultante de distanciamento de um desenvolvimento adequado ao caso brasileiro.

4.1.2 Financiamento e crédito para os setores produtivos: Foco no agronegócio

As considerações feitas no subtópico anterior foram responsáveis por abordar a aproximação de Bolsonaro com a coalizão ruralista a partir de uma abordagem teórica institucionalista. Seguindo sobretudo a leitura de Ha-Joon Chang, argumentei que a gestão institucional do termo analisado é contraproducente para o potencial de contribuição das instituições formais ao desenvolvimento econômico, pelo menos em termos teóricos.

Agora sigo para a segunda linha de investigação determinada no segundo capítulo. A partir de uma abordagem estruturalista, trato da complexidade econômica brasileira sob Bolsonaro. Como dito no primeiro capítulo, o trabalho feito aqui se ocupa em observar a relação entre executivo e ruralistas por mais de uma abordagem teórica. O empenho é de verificar as implicações destas relações sobre o desenvolvimento econômico brasileiro por frentes diferentes.

Também foram, no segundo capítulo, definidas as ferramentas utilizadas para entender as contribuições ou abstenções do executivo no fomento da complexidade econômica do Brasil. Os aportes nos setores produtivos, por meio dos sistemas públicos de financiamento e crédito, são o foco desta seção. Registrei no segundo capítulo que são analisados os números dos desembolsos do BNDES e do Plano Safra, os dois instrumentos mais relevantes para a linha investigativa aqui proposta.

A partir da evolução dos números e, tendo em mãos o cenário anterior ao termo Bolsonaro, faço minhas considerações quanto ao recuo da complexidade econômica do país. Me utilizo principalmente das contribuições de Paulo Gala, mas sem perder de vista as bases

estruturalistas da Cepal, que muito dizem sobre a construção histórica da estrutura produtiva do Brasil. Considerações feitas, passemos à discussão.

No segundo capítulo, a discussão de Gala quanto à complexidade econômica foi introduzida. Foi também constatada a ligação direta entre a sofisticação da produção, o aumento da produtividade e o desenvolvimento econômico. Vimos também as principais perspectivas históricas da produção latino-americana, no que Prebisch determina como as manifestações e impactos da Divisão Internacional do Trabalho.

Agora me atento a outros conceitos teóricos, que complementam a introdução feita e que servem à análise feita aqui. Trago antes uma breve crítica ao modelo institucionalista, a fim solidificar a necessidade de estudar o caso brasileiro por mais de uma frente. Gala (2017) entende que a explicação econômica a partir de uma matriz institucional inverte a relação de causa e consequências do crescimento econômico.

No institucionalismo, o desempenho da economia vem das mudanças institucionais, sobretudo pela acumulação de capital humano (Gala, 2017). Não obstante, acredita que essa máxima não leva em consideração as diferenças entre retornos de atividades produtivas distintas, onde o fortalecimento institucional agiria com a mesma eficácia em todos os setores. Por este motivo, registra que apesar de dependerem de instituições coerentes, redes produtivas complexas são a causa e não a consequência destas. Apesar de haver registros históricos (sobretudo na Europa entre os séculos 15 e 17) de grandes mudanças institucionais acompanhadas de crescimento econômico, Gala (2017) defende que a matriz deste desenvolvimento se deu a partir do avanço tecnológico da manufatura.

De forma ou de outra, perspectivas institucionalistas e estruturalistas não se invalidam. Ainda que entendam que a origem do crescimento seja diferente, ambas observam o desenvolvimento econômico com a inclusão do Estado na equação. Para o objeto desta pesquisa, as diferenças teóricas se tornam aliadas. Busquei primeiro identificar a matriz institucional da relação Bolsonaro e ruralistas e como existem implicações ao desenvolvimento. Não sendo suficiente para dar luz a outras implicações, passo ao estruturalismo.

A discussão é complementada e vai atrás de dúvidas que o institucionalismo não consegue alcançar. Oreiro (2018, p.13) coloca que tanto as *boas instituições* quanto a *estrutura da economia* são duas estratégias ainda atuais na literatura da Escola Novo-Desenvolvimentista Brasileira. Quero dizer que, ainda que haja críticas, não há antagonismo. A natureza do objeto posto aqui admite uma abordagem metodológica que se utilize de mais de uma perspectiva teórica. Dito isto, passemos às considerações

estruturalistas quanto às implicações da relação Bolsonaro e ruralistas na complexidade econômica brasileira.

O primeiro ponto que trago à tona são os retornos crescentes de escala. Gala (2017, p.27) explica que, quando presentes, os retornos crescentes de escala criam uma resultante superior à proporção direta de um fator de produção. Em seu exemplo simplificado, um aumento de 10% no fator trabalho seria responsável por 15% no aumento da produção. O ‘saldo’ contribui para o ganho de produtividade agregada no país.

Este tipo de rede depende diretamente dos custos marginais de expansão decrescente e do potencial de divisão do trabalho. Para os custos de expansão, Gala (2017, p.27) explica que existe um destaque para o setor da manufatura/indústria, que consegue a baixos custos aumentar a produção e a lucratividade, o que retoma os retornos crescentes de escala, enquanto os setores do comércio e do agronegócio (*commodities*) precisam arcar com maiores custos para expandir sua produtividade.

Os setores com retornos crescentes costumam estabelecer redes internas e externas complexas, enquanto o agronegócio e o setor de serviços carecem deste tipo de estrutura (Gala, 2017, p.27). Gala completa que o setor de produção de *commodities* apresenta, na verdade, retornos decrescentes com acréscimos constantes nos insumos e aumento nos custos marginais. Economias com alta concentração deste tipo de produção costumam ter sua produtividade agregada subtraída, conclui.

O que Gala deixa claro é que a complexidade econômica de um país depende de atividades com retornos crescentes, justamente porque elas criam redes complexas e elos produtivos. Além de estabelecerem estas redes, as atividades mais sofisticadas também têm grandes capacidades de gerar divisão do trabalho (Gala, 2017, p.36). O arranjo estabelecido por este tipo de divisão promove especialização produtiva, que por sua vez aumenta a produtividade, completa.

Produtos ubíquos e de grande complexidade tecnológica dependem de diversas firmas de ramos diferentes para sua produção, numa somatória de esforços para a confecção final do produto. Assim, a produção é diversificada, criando um efeito em que cada vez mais existam variáveis que aumentem exponencialmente a produtividade agregada do país. Redes produtivas *path dependent*, em Gala (2017, p.28), são trajetórias de acasos onde redes complexas criam cada vez mais condições para a presença de retornos crescentes.

O agronegócio, diferente da agricultura tradicional, possui plenas condições de criar redes produtivas complexas, como foi o caso dos Estados Unidos e do Canadá (Gala, 2017, p.38). Não obstante, os casos citados por Gala se tratam de países que investiram no sistema

químico-industrial necessário para a complexificação do setor. A partir da indústria de maquinários e da produção de fertilizante e outros produtos, são fomentados elos e diversificação produtiva. Este não é o caso do Brasil, que importa boa parte do maquinário e do aparato químico. Para este caso, Gala (2017, p.38) entende que se estabelece no país apenas uma ‘grande fazenda *high tech*’.

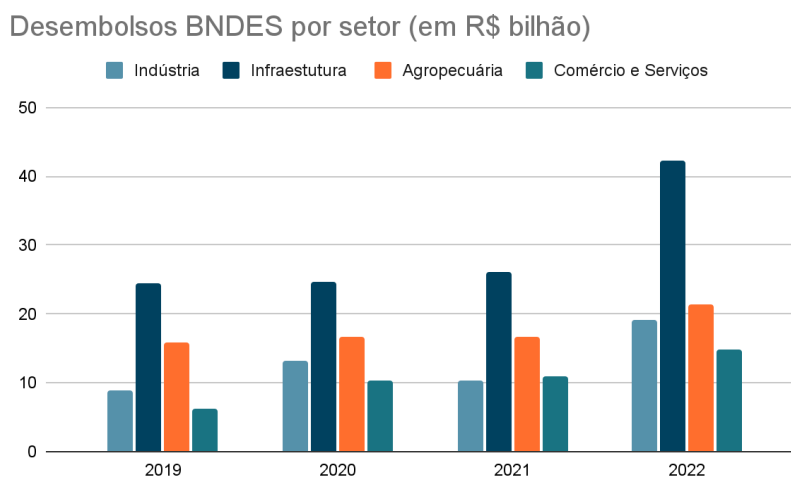
As proposições teóricas determinam o entendimento de que atividades produtivas sem retornos crescentes são ineficazes para o aumento da produtividade agregada do país. Com retornos decrescentes e altos custos de expansão, setores produtores de *commodities* se tornam proporcionalmente mais caros de financiar ao longo da curva temporal.

Este custo não é apenas financeiro. Se, por um lado, é preciso investir cada vez mais em fatores de produção para ter retornos proporcionais, por outro se torna cada vez mais difícil reverter este cenário, se pensando a partir da perspectiva das redes produtivas de *trajetórias dependentes*³¹. Quanto mais se investe em cadeias produtivas não complexas ao longo de uma linha do tempo, mais são criadas variáveis que dificultam o estabelecimento de atividades com retornos crescentes, tornando cada vez mais difícil progredir com a complexidade econômica do país.

Isso quer dizer que, ao longo do tempo, a complexidade econômica depende de reverter os investimentos para atividades complexas. Quando é verificado o contrário, com supervalorização dos setores de baixa complexidade (para o nosso caso, o agronegócio), é determinado um indicativo de que o país de distância cada vez mais de um desenvolvimento econômico ideal, o que também corrobora com a tese defendida aqui.

Na gestão Bolsonaro são identificados indicativos deste último caso. Ainda que o termo Dilma, anterior à transição em Temer, não tenha garantido grandes saltos na complexidade econômica brasileira, houve uma tentativa de diminuir a desigualdade dos investimentos entre os setores. É só a partir de 2017 que as diferenças de financiamentos entre o setor agropecuário e os demais setores passam a ser exageradamente desproporcionais. Com Bolsonaro, os números são ainda mais expressivos. Vejamos os primeiros:

³¹ Tradução direta do termo em inglês ‘*path dependent*’.

Gráfico 22 - Desembolsos BNDES por setor na gestão Bolsonaro

Fonte: Estatísticas BNDES. Elaborado pelo autor.

Se levado em consideração apenas os desembolsos do BNDES, os dados não parecem tão discrepantes, mas se tornam quando postos em perspectiva. Entre 2012 e 2018, com Dilma e Temer³², o setor agropecuário recebeu os menores aportes, se comparado com os outros três setores. O sistema de financiamento e crédito do BNDES não apresentou números exageradamente altos para o agronegócio, mas se configuram superiores à indústria e ao comércio em todos os anos do termo. Outro fato interessante é que os números da agropecuária não sofreram nenhuma queda ao longo dos quatro anos, fato atribuído também à infraestrutura.

No entanto, se compararmos os valores dos demais setores da gestão Bolsonaro com a gestão Dilma, é notada queda brusca. Os investimentos médios anuais dos desembolsos do BNDES na indústria caíram de R\$47,13 bilhões (entre 2011 e 2016) para R\$12,89 bilhões (entre 2019 e 2022), queda de aproximadamente 72,7%. Para infraestrutura, a média de R\$55,81 bilhões anuais caiu para R\$29,37 bilhões, 47,37% a menos. Já no setor de comércio e serviços, a média de R\$35,98 bilhões caiu para R\$10,56 bilhões, redução de 70,65%.

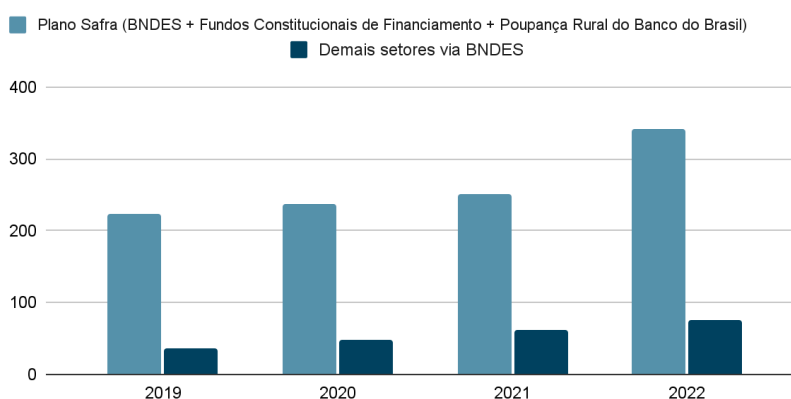
A agropecuária, por outro lado, foi minimamente reduzida em financiamento pelo BNDES. Os R\$18,5 bilhões anuais em Dilma caíram para R\$17,65 bilhões na gestão Bolsonaro, recuo de 4,59%. A diferença expressiva entre as quedas nos aportes médios do BNDES na agropecuária e nos demais setores mostra que, em termos absolutos, a gestão Bolsonaro não reverteu o sistema de crédito para em direção às redes produtivas complexas.

³² Todos os dados das gestões Dilma e Temer, referenciados nesta seção, estão disponíveis no segundo capítulo.

Tudo indica que ele nem sequer tentou. Se, pela análise dos números do BNDES este indicativo é sólido, se torna quase irrefutável quando adicionados à soma o Plano Safra³³:

Gráfico 23 - Recursos financeiros setor agropecuário e desembolsos totais BNDES no governo Bolsonaro

Recursos financeiro setor agropecuário e desembolsos totais
BNDES para os demais setores (em R\$ bilhão)



Fonte: Estatísticas BNDES e Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Elaborado pelo autor.

As médias totais no governo Dilma, eram de R\$165,55 bilhões ao ano para a agropecuária e R\$138,81 bilhões para os outros três setores somados. Já no governo Bolsonaro, a média anual de recursos financeiros para a agropecuária foi de R\$262,78 bilhões, enquanto a média somada dos três outros setores foi de R\$55,54 bilhões. Isso quer dizer que a agropecuária teve um aumento de 58,73%, enquanto os demais setores caíram juntos 59,98%.

A administração de Dilma não foi suficiente para atribuir substância à complexidade econômica brasileira, mas existia uma certa paridade anterior à Bolsonaro quando se leva em consideração a rede de *trajetórias dependentes*. Como dito no segundo capítulo, foi na transição do século que se deu a internacionalização do capital doméstico brasileiro. Aliado ao histórico da produção agrícola que remonta a própria formação econômica do país, o agronegócio encontra uma trajetória de variáveis que incentivam a continuidade do fortalecimento do setor.

Com esta rede de *trajetórias dependentes* historicamente estabelecida, é natural que os investimentos no setor agropecuário sejam mais robustos. É justamente por este motivo que é

³³ Os números do BNDES e do Plano Safra registrados aqui dizem respeito ao valor total dos recursos financeiros, sem a divisão feita para os subsetores. Parte dos valores do Plano Safra são destinados a pequenos produtores e agricultura familiar, que se localizam em alguma camada da coalizão ruralista como um todo, mas não partilham dos mesmos interesses daqueles repetidamente citados neste trabalho. A apresentação dos valores totais valem para todos os termos analisados, desta forma, todos seguem a mesma natureza de desvio, validando a metodologia escolhida.

notada a necessidade de equalizar os investimentos com os demais setores produtivos. Dada a rede estabelecida, este é um processo lento e gradual e, portanto, os esforços que diminuem as disparidades entre os recursos financeiros para o agronegócio e os demais setores, contribuem para uma trajetória de variáveis favoráveis à manutenção de redes produtivas com retornos crescentes.

Se, por um lado, isto é verdade, por outro, o incentivo desequilibrado ao setor agropecuário com o avanço das disparidades dos recursos financeiros cria ainda mais variáveis que dificultam a manutenção de redes produtivas complexas. Este é justamente o caso observado na gestão Bolsonaro. Ainda que *trajetórias dependentes* não sejam quantificáveis, é certo que os quatro anos de Bolsonaro no poder contribuíram para o estabelecimento de variáveis prejudiciais à complexidade econômica brasileira.

No primeiro ano de gestão, os R\$222,74 bilhões de reais disponíveis em crédito e financiamentos para o setor agropecuário foram aproximadamente 512% superiores aos R\$36,4 bilhões desembolsados pelo BNDES para os demais setores somados. A diferença caiu em 2020, onde os R\$236,3 bilhões do agronegócio foram 389,3% superiores aos R\$48,3 bilhões desembolsados aos demais setores. A desigualdade tornou a cair em 2021, com superioridade de 309% entre os R\$251,2 bilhões do agronegócio e R\$61,43 bilhões divididos entre os outros três setores.

No último ano do termo, a diferença foi de aproximadamente 348%, com aporte recorde no setor agropecuário, algo em torno de R\$340,9 bilhões. Vejamos os números anteriores para termos de comparação. Entre 2011 e 2015, os anos ‘normais’ da gestão Dilma, a maior diferença entre os recursos financeiros disponibilizados para o agronegócio e os demais setores combinados foi de 61,8%.

Em 2012 e 2013, os desembolsos ao agronegócio foram inferiores se comparados com a somatória dos outros setores, em 12,4% e 9,5% respectivamente. Em 2014, foram superiores em apenas 1,05%. Em 2016, ano do *impeachment*, tiveram margem de 79,3% a mais do que a soma dos outros setores, maior número da gestão Dilma. A transição em Temer foi o prelúdio do que viria: 258,4% e 251,3% de margem para a agropecuária nos seus dois anos de mandato.

Mesmo que durante os quatro anos de Bolsonaro tenham sido notadas quedas, a menor diferença nos desembolsos foi superior a qualquer ano dos governos anteriores. Se comparadas às maiores amplitudes (2016 e 2019), o sistema de crédito de Bolsonaro foi 432,7% mais desigual que o de Dilma. Se comparadas as menores amplitudes (2012 e 2021), a diferença fica marcada em 321,4% na desigualdade dos recursos de financiamento.

Com os desembolsos para a agropecuária recorde à época, o sistema público de crédito em Temer apresentou números que garantiram que a desigualdade entre os financiamentos fosse pelo menos 50% menor do que em Bolsonaro. Ainda que não sejam objetos da pesquisa, os governos anteriores servem de parâmetro para validar o entendimento de que houve completa mudança no comportamento do crédito aos setores produtivos a partir de 2019.

A mudança constatada está diretamente ligada ao processo do desenvolvimento econômico brasileiro. Este, de acordo com Gala (2017, p.40), não é ‘setor-neutro’ e depende do conjunto da agricultura, serviços e indústria e de quais produtos surgem de cada setor. Os números levantados para a gestão Bolsonaro mostram que o sistema de crédito e financiamento é diretamente pensado para o fortalecimento da agropecuária.

A produtividade, que precisa ser sistêmica (Gala, 2017, p.40), se configura mais individualizada do que já era e ultra dependente de apenas um setor. A manutenção das disparidades de financiamento das atividades produtivas complexas é uma fórmula certa para estagnar o desenvolvimento econômico nacional. Reforçá-las (como reforçou Bolsonaro) é um “tiro no pé”: os custos marginais crescentes da agropecuária indicam que não só congela como retrocede o cenário de crescimento econômico, a fim de manter lucros proporcionais ou crescentes ao longo da linha do tempo.

Existe outro problema latente (além da complexidade econômica) atrelado ao reforço desproporcional da produção agropecuária, pelo menos na localização da América Latina na Divisão Internacional do Trabalho. Prebisch (2010 [1963], p. 460) explica que este tipo de produção é um dos pontos de estrangulamento interno, grandes responsáveis por frustrar políticas de redistribuição de renda.

São vários os motivos que configuram os setores agropecuários latino-americanos em um ponto de estrangulamento. Prebisch (2010 [1963], p. 460) indica que o regime da posse de terras é dos principais, e acaba dificultando o processo de assimilação técnica. Se esse (e outros) problemas forem resolvidos, a aceleração do desenvolvimento ainda depende dos incentivos certos para os produtores ‘colherem frutos’ de seus investimentos no cenário da economia interna, não apenas externa (Prebisch, 2010 [1963], p. 460).

Este é o foco da próxima subseção, última antes da etapa final do trabalho. Por meio das diretrizes macroeconômicas do governo Bolsonaro, analiso se houve incentivo para que a produção agropecuária seja encorajada a equilibrar sua rede produtiva entre os mercados externo e interno. As bases estruturalistas da Cepal indicam que este seria um dos possíveis caminhos para superar o estrangulamento interno e fomentar o desenvolvimento econômico

por meio da redistribuição de renda (em um cenário ideal onde o regime de posses de terra já foi revisto).

É historicamente notado que este não é o padrão de comportamento dos mercados latino americanos. Desta forma, o empenho empregado aqui se atenta ao maior distanciamento de um setor agropecuário adequado ao desenvolvimento brasileiro. Com esta discussão em foco, argumento que as diretrizes macroeconômicas de Bolsonaro reforçam a rede produtiva do agronegócio ao mercado de exportação, vinculando ainda mais o Brasil à posição de produtor de *commodities* primárias na Divisão Internacional do Trabalho.

4.1.3 Diretrizes macroeconômicas em Bolsonaro

Bresser-Pereira e Oreiro (2012, p. 1) explicam que os manuais costumam abordar separadamente a macroeconomia e o desenvolvimento econômico. Não obstante, completam que estudos mais recentes de econometria indicam que essa separação se dá por um erro de leitura do que são “tendências” e “ciclos”. O componente cíclico das atividades econômicas, associados à demanda agregada em curto prazo, afeta as tendências de crescimento em longo prazo (Bresser-Pereira; Oreiro, 2012, p.2).

Esse fenômeno nada mais é do que as *trajetórias dependentes*, comentadas na seção anterior. É justamente essa perspectiva que invalida a divisão tradicional entre curto e longo prazo na macroeconomia, onde variáveis de curto prazo influenciam a construção histórica do desenvolvimento em longo prazo (Bresser-Pereira; Oreiro, 2012, p.2). Bresser-Pereira e Oreiro definem que a *macroeconomia estruturalista do desenvolvimento*:

[...] is the economic theory that explains economic development as a historical process of capital accumulation with incorporation of technological progress and structural change in which the accumulation depends on the existence of profitable investment opportunities offered by the sustained growth of demand, which, on its turn, depend on the even increase of the domestic market and of exports. (Bresser-Pereira, Oreiro, 2012, p.2)

Como visto no subtópico anterior, o desenvolvimento econômico depende de uma mudança estrutural da produção, a partir da acumulação de capital aliada ao progresso tecnológico (ou sofisticação produtiva, na complexidade econômica). Me atento então à parte final da passagem de Bresser-Pereira e Oreiro. É dito que este progresso depende de uma cadeia de atividades econômicas: são necessárias oportunidades de investimento que surgem do crescimento da demanda que, por sua vez, depende do avanço equilibrado dos mercados interno e externo.

Houve crescimento equilibrado entre os mercados em Bolsonaro? Como evoluiu o PIB? Levando em consideração a pandemia global de Covid-19, o que foi feito em relação à demanda interna e a propensão a consumir? Como se deu a política cambial? Essas são algumas perguntas que tento responder nesta seção. Busco confrontar a política de Bolsonaro com as concepções teóricas da macroeconomia estruturalista do desenvolvimento.

Argumento que o ex-presidente direcionou os seus esforços à manutenção de uma agenda neoliberal, que garantiu maior expansão da coalizão ruralista no mercado externo, reforçando a posição do Brasil na Divisão Internacional do Trabalho e distanciando o país de um desenvolvimento econômico ideal. Foi demonstrado no capítulo anterior que, desde o início de sua gestão, Bolsonaro não mediu esforços para garantir acesso do grupo ao executivo.

Com uma relação de trocas estabelecidas a fim de garantir os interesses da presidência no legislativo e uma possível reeleição, a estrutura da política econômica praticada pelo ex-presidente favorece o sistema agroexportador. Este sistema depende de políticas neoliberais para garantir sua expansão. Desta forma, reforço a compatibilidade metodológica da análise Bolsonaro-ruralistas por meio destas diretrizes.

Nas duas subseções anteriores argumentei que as movimentações do executivo se deram *em função* da aproximação com os ruralistas. De forma diferente, a presente subseção se destina a construir o entendimento de que as diretrizes macroeconômicas de Bolsonaro amplificam o potencial de expansão do capital agroexportador dadas agendas síncronas. É bem verdade que tais políticas favorecem o grupo em diversas frentes. Não obstante, é vital deixar registrado que não defendo (ou no mínimo não disponho das ferramentas para defender) a tese de que todo o processo de decisão da política econômica de Bolsonaro se deu *em função* dos ruralistas.

A relação de agendas síncronas é uma via de mão dupla. Por um lado, a coalizão ruralista se beneficia de toda estrutura macroeconômica resultante da prática neoliberal de Bolsonaro. Por outro, o ex-presidente potencializa as chances de ser bem sucedido na promoção de sua agenda econômico-ideológica, dado sólido apoio político por parte dos ruralistas. Ainda que não defenda que as diretrizes macroeconômicas se deram *em função*, o ganho de potencial político-econômico para os dois lados gera também uma resultante no desenvolvimento econômico.

Santos (2022, p.22) explica que a competitividade globalizada promove um novo modelo produtivo de agricultura, marcada por *'aumento de demanda e diversificação de produtos agrícolas, expansão da dinâmica urbano-industrial, necessidade de gerar superávit,*

e pela exigência do mercado em aumentar a produtividade do setor'. O processo de modernização aumentou a necessidade por bens de produção e de capital, o que elevou a presença de capitais industriais, comerciais e financeiros no campo (Santos, 2022, p.22).

A partir da literatura revisada, Santos (2022, p.32) explica que se estabeleceu um sistema agro-neoliberalista. São três principais dimensões notadas: 1) Renovadas alianças público-privadas; 2) Novas estratégias tecno-econômicas que intensificam a exploração sócio-ecológica e; 3) Contenção de reações críticas. Este processo cria uma dependência ao setor de crédito que, aliado ao sistema de ações das grandes multinacionais exportadoras, configuram os aspectos centrais da financeirização do setor agropecuário (Santos, 2022, p.33).

Aqui surge a terceira concepção teórica da *abordagem de agência*, comentada no primeiro capítulo. As coalizões políticas precisam ser orientadas para reformas que garantam desenvolvimento, a partir de consensos criados pelos líderes políticos. Ainda que não se trate dos ruralistas apenas durante a gestão Bolsonaro, sua necessidade de liberalização do mercado lhes posicionam contra reformas mais adequadas ao cenário do desenvolvimento brasileiro.

Como visto no capítulo anterior, Bolsonaro não parece trabalhar no sentido de garantir qualquer consenso que possa mudar este cenário, o que amplifica as condições da coalizão em manter o *status quo*. Este é o comportamento oposto ao necessário para garantir desenvolvimento, onde as coalizões precisam abrir mão de determinados interesses próprios em função do bem estar e da construção nacional, como também demonstrado no primeiro capítulo.

Ainda por sua revisão, Santos (2022, p.33) coloca que são as grandes empresas transnacionais que ditam o funcionamento da produção na maior parte de seus aspectos, sobretudo a partir de acionistas em busca de maior acumulação de capital, com investimentos rentáveis e novos dispositivos de especulação. A materialização deste processo foi discutida no capítulo anterior, quando comentei sobre a estrutura do *lobby* do agronegócio.

Por fim, o caráter financeiro deste modelo produtivo é fixado na produção de *commodities*, nas bolsas de mercadorias e nos monopólios mundiais (Santos, 2022, p.34). A fim de manter-se competitiva no cenário globalizado, a coalizão do agronegócio tem a expansão de sua produção dependente da liberalização do mercado. É notório que se fortalecem ao se aproximar de uma gestão neoliberal, que sobretudo tenta desregular o mercado interno.

Procurou dar luz aos indícios desta desregulação e da ausência de equilíbrio entre os mercados interno e externo. Vale frisar que o trabalho não tem como objetivo fazer uma leitura completa da política macroeconômica de Bolsonaro, mas sim dar atenção ao

enfraquecimento doméstico, frente a sincronia de agendas entre o executivo e o *lobby* do agronegócio.

Para tanto, a análise feita se dá a partir do apoio da coalizão agroexportadora à agenda neoliberal e do PIB pela ótica da demanda. É de seus componentes que surgem as ações do governo a serem confrontadas com as perspectivas do estruturalismo e também da macroeconomia estruturalista do desenvolvimento. Trataremos do consumo das famílias, dos investimentos, do consumo do governo e das exportações.

Em Bresser-Pereira e Oreiro (2012, p.3) é colocado que o crescimento dos fatores produtivos depende da expansão dos componentes *autônomos* da demanda agregada, aqueles que são independentes dos níveis de renda. A resultante desta equação faz com que o desenvolvimento econômico não possa ser liderado pelo consumo doméstico (Bresser-Pereira; Oreiro, 2012, p.3). Os componentes autônomos da demanda agregada são determinados nas exportações e pelo consumo do governo, enquanto as taxas de investimentos são determinantes do estoque de capital (Bresser-Pereira; Oreiro, 2012, p.3-4).

No entanto, estudos como os de Souza (2007) e Cano (2017) mostram que o consumo doméstico é também chave importante para entender cenários de desenvolvimento e crescimento econômico. Souza (2007, p. 100) explica que em um cenário geral da América Latina na década de 1970, as políticas de redução da demanda efetiva, entre elas a compressão do consumo das famílias, levou em todos os casos a estagnação e recessão do crescimento do produto e piora na distribuição de renda.

Para o caso específico da Argentina, Souza (2007, p.148) demonstra empiricamente que o crescimento econômico em Carlos Menem (1989-1994) se deu graças à elevação do consumo, ao investimento líquido e ao crescimento populacional (em ordem decrescente de participação). Já Cano (2017, p.281) explica que, no caso brasileiro, entre 1989 e 2002, frente à amplificação do processo de desindustrialização nacional, foi o consumo das famílias e as exportações que mantiveram em curso o aumento do PIB.

Esta seção faz uso das perspectivas da macroeconomia estruturalista do desenvolvimento sem, no entanto, invalidar a importância do que esta corrente entende por componentes não-autônomos da demanda agregada. Sigo a partir da perspectiva teórica que indica a necessidade de haver equilíbrio entre o crescimento dos mercados interno e externo para que haja desenvolvimento econômico, mas sem perder de vista contribuições que percebem de outra forma os componentes da demanda agregada.

Não é objetivo deste trabalho levar esta discussão adiante. Autônomos ou não, os componentes do PIB pela ótica da demanda serão tratados aqui. No fim, cada um deles tem

seu papel na composição do desenvolvimento econômico, como visto nos estudos de Souza (2007) e Cano (2017), tanto para um cenário específico, como o Brasil e a Argentina, ou mesmo na caracterização geral da América Latina.

Apesar de não seguir estritamente apenas a vertente teórica apresentada, ela continua sendo ferramenta insubstituível para a análise total da relação Bolsonaro-ruralistas no que diz respeito às diretrizes macroeconômicas. As contribuições da macroeconomia estruturalista do desenvolvimento servem tanto para entender o panorama geral, quanto para leitura específica dos componentes autônomos, sobretudo quanto ao setor externo. Assim como em seções anteriores, a união entre diferentes aspectos do estruturalismo serve para ampliar as possibilidades do estudo. Dito isto, comecemos a tratar individualmente os componentes.

4.1.3.1 Consumo das famílias

Quanto ao consumo das famílias, trato das taxas de juros, do controle inflacionário, do emprego e da poupança. Araújo (2023, p.19) explica que a indicação de Roberto Campos ao Banco Central se deu em função da continuidade da política econômica do governo Temer. Com taxas de juros historicamente baixas já em Temer, a gestão Bolsonaro manteve um ciclo de redução na Selic (Araújo, 2023, p.19).

As taxas pré-pandemia marcaram 4,5% ao ano, quando caíram ao nível de 2% ao ano durante o período pandêmico (Araújo, 2023, p.19). Os números baixos não refletiram, no entanto, as taxas reais da economia brasileira. Araújo (2023, p.20) indica que apesar da suposta tentativa de expansão da liquidez frente a pandemia por meio da taxa básica, os anos da gestão Bolsonaro foram os primeiros desde a redemocratização a registrar taxas de juros reais *ex-post* negativas.

Isso quer dizer que a relação da taxa básica com a inflação³⁴, no acumulado de 12 meses, se apresentou de forma negativa. É coerente entender que as quedas constantes na Selic durante o governo Bolsonaro serviram para disfarçar os efeitos do aumento da inflação. Se mesmo com a taxa básica indexada em 2% foram apresentados resultados negativos, imaginemos qual seria o prognóstico das taxas reais sem tais quedas.

Araújo (2023, p.20) mostra que a inflação brasileira saltou ao fim de 2021 para 10,6%, em crescente até abril de 2022. Este não é um episódio isolado, como bem lembra dos saltos inflacionários em 1999, 2002 e 2015. Nos dois últimos casos, houve acúmulo entre 6% e 7%

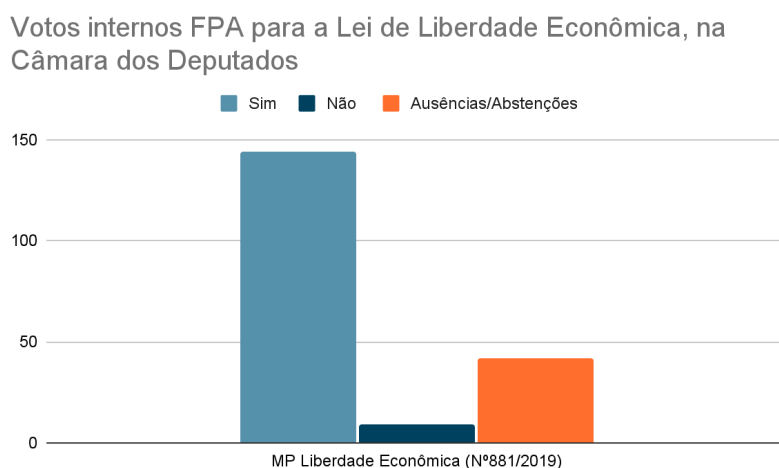
³⁴ Nesses casos, a equação negativa indica que a inflação foi superior às taxas de juros das operações. Para informações detalhadas <<https://www.bcb.gov.br/detalhenoticia/97/noticia>>.

no crescimento da inflação, ainda inferior ao quadro de 2022, como completa. Em meados de 2021, o Banco Central do Brasil (BCB) reverteu o padrão de comportamento, aumentando a taxa básica a fim de controlar o processo inflacionário que ele mesmo criou com as reduções exageradas ao longo dos últimos anos (Araújo, 2023, p.20).

Conforme coloca, a crescente da taxa básica foi inédita. A gestão de Roberto Campos e Bolsonaro ultrapassou o teto da meta de inflação em mais da metade do termo, contrariando as expectativas estabelecidas em valores decrescentes neste indicador (Araújo, 2023, p.20). Com juros reais *ex-post* negativos no acumulado, inflação crescente e a retomada de altas na taxa básica, a gestão Bolsonaro não demonstrou ter praticado políticas voltadas à manutenção do mercado interno, no que diz respeito ao consumo das famílias.

Aliado à ineficácia em conter a inflação, Bolsonaro também não parece ter dado atenção particular ao emprego. Pelo contrário. Para além da *reforma trabalhista* aprovada em Temer e que contou com quase 75% de apoio da FPA, o executivo intensificou a precarização do trabalho, sobretudo por meio da Medida Provisória (MP) da Lei de Liberdade Econômica que, dentre outras coisas, instituiu o trabalho irrestrito aos domingos sem custos adicionais ao empregador (Araújo, 2023, p.6). Para esta, assim votou a FPA:

Gráfico 24 - Câmara dos Deputados, votos internos FPA na para a MP Lei de Liberdade Econômica



Fonte: Elaborado pelo autor.

Se contarmos apenas com os deputados presentes, assim como foi feito no capítulo passado, se torna nítido o apoio da coalizão ruralista à flexibilização das condições de trabalho. Os 144 deputados que votaram ‘sim’ representaram 94,1% dos votos totais da frente parlamentar. Apenas 9 deputados presentes votaram ‘não’, totalizando 5,9%. Os votos positivos representaram 67,9% dos votos totais necessários para aprovar a MP.

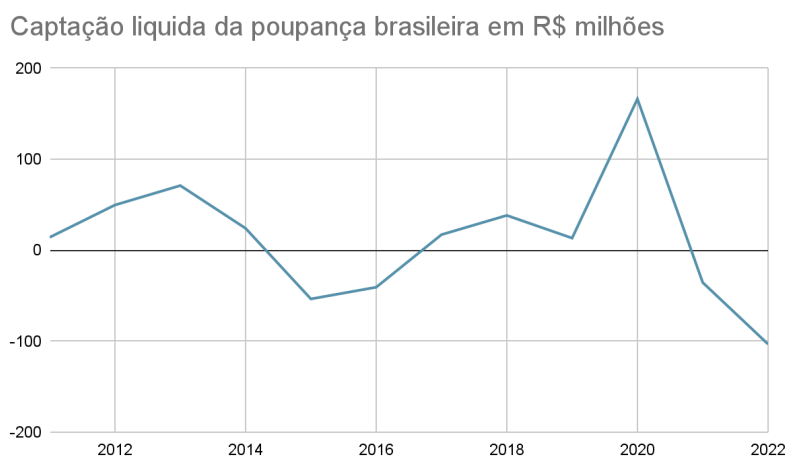
Foram também instituídas medidas para a composição de 20% da folha salarial com jovens em primeiro emprego. Os contratos eram em regime temporário (24 meses) com alíquotas reduzidas em 6% para o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), em conjunto com redução da multa em 20% em caso de demissões (Araújo, 2023, p.6). Acompanhava também a diluição do 13º salário, como completa.

A precarização do emprego antecede a pandemia da Covid-19. A taxa de desemprego que atingiu 14,9% (Araújo, 2023, p.11), poderia ter sido contida caso o primeiro ano da gestão tivesse se atentado às políticas públicas que favorecessem o fator trabalho. As quedas excessivas no emprego podem ser justificadas em parte pela pandemia, assim como ela também justifica as únicas políticas públicas do governo Bolsonaro voltadas para a preservação do emprego e da renda.

O prognóstico do primeiro ano de governo era de clara negligência com o mercado de trabalho. Durante a pandemia foram instituídos dois principais dispositivos, o *Programa Emergencial de Preservação do Emprego e da Renda* e o *Programa Emergencial de Suporte a Empregos*. Araújo (2023, p.2) explica que os manejos fiscais do governo se deram em função de um ‘pragmatismo eleitoreiro’, frente a um comportamento econômico neoliberal radical.

A inquietação tardia quanto ao desemprego se deu mais em função do receio de não ganhar a eleição do que por qualquer diretriz macroeconômica praticada pelo governo durante o primeiro ano ou no subsequente ao fim da pandemia. Em 2019, foram 12 Medidas Provisórias (MPs) voltadas para Políticas Econômicas neoliberais, correspondendo a 25% de todas as medidas daquele ano (Silva, Santana, 2023, p.1416).

Cortes e revisão de benefícios, desregulamentação sindical, desburocratização no sistema de criação de empresas, redução da participação do governo em seguros públicos e flexibilização trabalhista em frentes diversas são alguns dos pontos notados por Silva e Santana (2023, p.1418). Tudo isso somado afeta diretamente a poupança. A alta no desemprego e as novas regras trabalhistas mitigam a capacidade de poupança das famílias, em conjunto com a capacidade de consumo.

Gráfico 25 - Captação líquida da poupança brasileira: 2011-2022

Fonte: Banco Central do Brasil. Elaborado pelo autor.

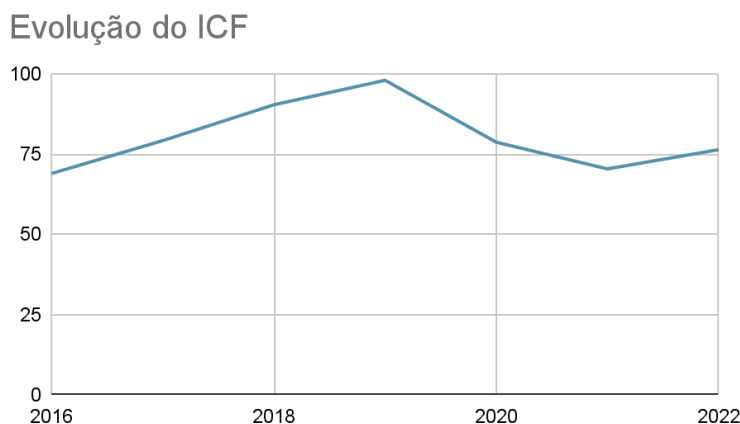
Entre 2011 e 2014 foram apresentados saldos positivos na captação da poupança, com primeiro saldo negativo em 2015. Até 2018, último ano que precede Bolsonaro, os números apresentaram crescimento em relação ao termo anterior em condições normais. Em 2019, primeiro ano de sua gestão, é vista a primeira queda no tamanho do saldo positivo da captação líquida de poupança. Em 2020, ano das medidas de restrição e *lockdown* da pandemia da covid-19, o comportamento da poupança tem brusca mudança e cresce a números históricos³⁵.

Com o fim das restrições, a poupança torna a cair em 2021, atingindo, em 2022, o menor valor de captação desde 1995, inferior a R\$ 100 milhões. O que a série histórica indica é que o único episódio de crescimento na poupança em Bolsonaro se deu em função de uma tendência global ligada à pandemia. Por outro lado, a resultante das políticas neoliberais ao fim de seu termo mostra que as famílias perderam renda. Se compararmos aos números de 2015, ano de crise político-econômica, são quase R\$ 50 milhões de diferença. Com a perspectiva geral apresentada, assim evoluiu o Índice de Consumo das Famílias (ICF):

³⁵

Para maiores informações
<https://www.anbima.com.br/pt_br/noticias/pandemia-muda-habitos-de-poupanca-do-brasileiro-e-estimula-investimento-em-produtos-financeiros.htm>

Gráfico 26 - Evolução do ICF médio, entre 2016 e 2022



Fonte: FECOMERCIO SP (2023). Elaborado pelo autor.

De 2016, quando assumiu Temer, a 2019, primeiro ano de Bolsonaro, é notado leve aumento do ICF. A partir de 2020, quando eclode a pandemia global de Covid-19, o índice de intensão de consumo passa a cair. Entre 2021 e 2022, é notado pequeno aumento no índice (com foco no *pequeno*). Meio ao cenário pandêmico, o índice caiu de 98,06 para 78,75, o que é compreensível dados fatores atrelados à Covid-19.

O que chama atenção são os números a partir de 2021. Com maior flexibilização e retomada total das atividades econômicas até 2022, o índice não teve qualquer aumento substancial durante estes últimos 2 anos de Bolsonaro. O índice caiu aproximadamente 8 pontos em 2021, com retomada de 6 pontos em 2022. Ao final da gestão, o ICF foi inferior ao aferido em 2020, ano das principais medidas restritivas para as atividades econômicas.

Isso quer dizer que, mesmo sob condições normais, o consumo das famílias brasileiras não parece ter sido fomentado além dos níveis do cenário pandêmico. Não houve qualquer programa robusto dedicado à recuperação da renda das famílias, do emprego ou para o controle inflacionário. Este é um grande indicativo que fortalece a tese de que as diretrizes macroeconômicas de Bolsonaro não estiveram voltadas para esta ponta de demanda agregada.

E isto tem um propósito diretamente ligado aos interesses dos ruralistas. Souza (2007, p.184) mostra que durante a gestão de Domingo Cavallo³⁶, o plano de liberalização que se deu através de uma ‘convertibilidade sustentada pela queima de ativos públicos’, foi marcado pela compressão do consumo doméstico. A tentativa de apresentar esta estratégia como o

³⁶ Encarregado do Banco Central da República Argentina, durante a ditadura militar, a partir de 1982.

anúncio de um futuro melhor, fazia na verdade parte do plano de baratear e aumentar as exportações.

Este parece muito o caso brasileiro. Ao momento devido, será tratado a perspectiva do mercado externo. No entanto, este é o primeiro indício de uma política econômica que não leva em consideração o crescimento equilibrado entre os mercados interno e externo. Pelo contrário. A coalizão ruralista se vê lado a lado com um presidente que lhes garante maiores chances de expansão produtiva no mercado externo. Não à toa, fez o que fez para tentar reelegê-lo. Tratemos agora dos níveis de investimento.

4.1.3.2 Investimentos e câmbio

O segundo ponto tratado quanto a demanda agregada, são os níveis de investimento. É novamente reforçado que o objetivo desta subseção é verificar como as diretrizes macroeconômicas de Bolsonaro são síncronas aos interesses da coalizão ruralista, o que gera uma resultante no desenvolvimento econômico brasileiro. Para os investimentos, trato sobre a política cambial, indicador vital para verificar desequilíbrio entre os mercados interno e externo, quando pensado na coalizão ruralista exportadora.

Souza (2007, p.39) explica que a atração de investimentos aos setores produtivos depende de ajustes cambiais que mantenham a competitividade doméstica no setor externo. As experiências históricas na América Latina mostram que as tentativas de liberalização da economia não foram eficazes neste quesito. O processo de espoliação dado pela financeirização do mercado, resulta em uma incompatibilidade entre as altas taxas de crédito e os baixos retornos produtivos frente tais taxas, que eventualmente descredibiliza o governo, aumenta o endividamento público e afasta os investimentos estrangeiros (Souza, 2007, p.43).

Com o estabelecimento de baixas taxas de remuneração, a liberalização é marcada por um ‘quadro crônico de baixos investimentos e dependência tecnológica’ (Souza, 2007, p.44). Neste cenário, é observada a desindustrialização e setores de serviços com taxas similares ao comportamento do PIB, completa. Por outro lado, Souza (2007, p.45) indica que setores de extração primária, sobretudo ramos agrícolas e pecuários, apresentam eventual crescimento neste sistema.

É justamente esta perspectiva que confirma a sincronização de agendas entre Bolsonaro e os ruralistas. Como dito, mesmo que a agenda macroeconômica de Bolsonaro não se dê em função do grupo, a aproximação entre eles potencializa a liberalização do mercado

brasileiro. Esta potencialização tem um efeito direto nas taxas de investimento, que por sua vez têm efeito direto no desenvolvimento econômico nacional.

Apesar de não ser comumente associado às teorias do desenvolvimento, o câmbio aparece nesta lógica a partir dos anos 2000. Bresser-Pereira (2011, p.3) explica que em um segundo momento do estruturalismo, os estudos da *macroeconomia estruturalista do desenvolvimento* passam a perceber o câmbio com um novo comportamento e uma nova função.

A exclusão das políticas cambiais na verificação do desenvolvimento se dá pois, assim como nas teorias neoclássicas, as teorias do desenvolvimento encaram o câmbio como um preço que ‘flutua suavemente em torno do equilíbrio corrente’, se tornando um problema de curto prazo, como complementa. No entanto, a partir do momento em que a macroeconomia estruturalista do desenvolvimento passa a enxergar o câmbio como uma função cíclica, se torna um fenômeno de médio prazo, tornando-se objeto desta área de estudo.

Bresser-Pereira (2011, p.4) mostra que, ‘cronicamente sobreapreciado’, o câmbio impede que o mercado interno de países em desenvolvimento acesse o mercado externo, sobretudo aquelas empresas eficientes e que buscam se modernizar. De primeira vista, este também parece ser um problema para a complexidade econômica do país. Uma vez que existem tais barreiras cambiais, os setores de maior valor agregado acabam sem incentivo, o que diminui o investimento.

Para encarar estes entraves, a política cambial de países em desenvolvimento precisa praticar medidas que estabeleçam um ‘câmbio competitivo’, como visto em Souza (2007). O nível de competitividade do câmbio se dá em um equilíbrio entre a valorização dos investimentos para a exportação ao mesmo tempo em que aumenta a poupança interna (Bresser-Pereira, 2011, p. 7). Este equilíbrio é o que Bresser-Pereira chama de ‘equilíbrio industrial’, ou seja, câmbio em nível que permita que as empresas nacionais operem em nível tecnológico análogo ao mercado internacional, criando competitividade para o mercado externo pelo estabelecimento de preços atrativos.

Um câmbio subvalorizado mitiga as importações, impedindo, por vezes, o acesso das empresas às tecnologias correntes, ao mesmo tempo em que valoriza as *commodities* primárias de exportação. Por outro lado, uma supervalorização do câmbio se orienta para um ‘*crowding out*’ da poupança interna em função da sobreutilização da poupança externa neste tipo de cenário (Gala, 2006, p.51), tendência cíclica em Bresser-Pereira, determinada pelas crises na balança de pagamentos.

Bresser-Pereira (2011, p.8) coloca que é preciso uma administração cambial concisa na neutralização desta tendência. Caso contrário, o ciclo é marcado por uma rápida e violenta depreciação do câmbio. Apreciar o câmbio brasileiro dentro da perspectiva do desenvolvimento envolve, portanto, identificar políticas que tentem manter as taxas equilibradas, pelo menos o suficiente para que empresas dos setores alheios à agropecuária consigam se modernizar e se estabelecerem competitivas no mercado internacional- no que diz respeito a um cenário ideal.

Araújo (2023, p.17) explica que, para além dos efeitos pandêmicos, os fluxos de capitais externos em Bolsonaro se deram em função da baixa atratividade da relação de baixas taxas básicas de juros frente às taxas reais *ex-post* negativas. O resultado desta soma se deu em uma forte desvalorização do câmbio real/dólar, antecedendo as principais medidas restritivas do Covid-19 (Araújo, 2023, p.17).

A determinação da Selic abaixo do piso internacional foi outro fator determinante para a desvalorização do câmbio (Araújo, 2023, p.20). Para efeitos de complementação do tópico passado, a combinação da desvalorização cambial com a recuperação dos preços das *commodities* resultou numa ‘forte pressão inflacionária’ (Araújo, 2023, p.20). Nesse sentido, a política cambial não só afetou os investimentos e a competitividade brasileira, como também teve impactos diretos no consumo.

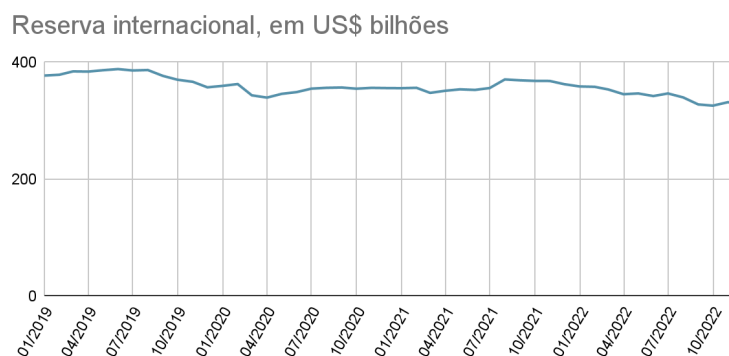
Souza (2007, p.39) nota que em economias exportadoras não desenvolvidas, os choques externos são determinantes para os fatores de produção, bem como têm seu curso inflacionário definido pela moeda estrangeira dominante na relação cambial. Este parece ter sido o caso em Bolsonaro. Araújo (2023, p.21) explica que o regime cambial proposto pelo ex-presidente intensificou os choques provocados pela desarticulação das cadeias produtivas em nível mundial, acelerando a inflação, frente a um mercado de trabalho desaquecido e reajustes salariais abaixo da inflação.

O que fica claro no levantamento feito por Araújo (2023) é que o regime cambial proposto pela administração Bolsonaro não foi eficiente em manter taxas equilibradas. Como dito, o câmbio subvalorizado diminui a competitividade das firmas nacionais no mercado externo ao passo em que comprime as taxas de remuneração, o que mitiga as taxas de investimento. Um dos indicadores que pode confirmar esta perspectiva é a queda da poupança interna (demonstrada anteriormente), outro é a evolução das reservas internacionais.

Souza (2007, p.39) explica que os ajustes cambiais necessários para manter a competitividade (o equilíbrio industrial citado por Bresser-Pereira), depende do nível de emprego e de rendimento. Para este caso, explica que é o ponto de partida se dá na exigência

de um emprego reduzido destes rendimentos. Vejamos o nível da reserva internacional ao longo do termo Bolsonaro, a fim de verificar indícios de ajuste para um câmbio competitivo para o setor doméstico e atrativo para aumentar as taxas de investimento.

Gráfico 27 - Reserva internacional brasileira (jan/2019-dez/2022)

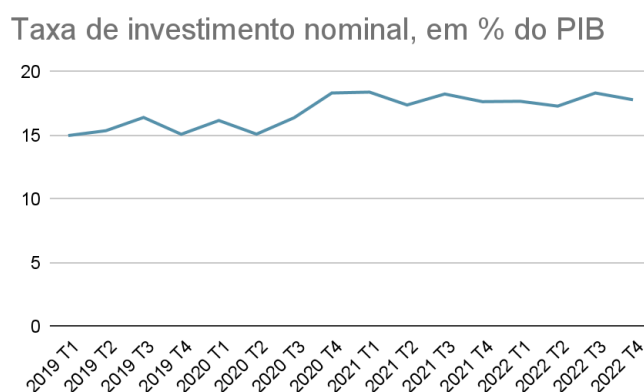


Fonte: Banco Central do Brasil (2023). Adaptado pelo autor.

Com exceção dos seis primeiros meses de governo, as reservas internacionais não parecem ter sido usadas para equilibrar o câmbio. O pico positivo das reservas em Bolsonaro se deu em junho de 2019, com US\$388 bilhões. Já para o lado negativo, em dezembro de 2022 (seu último mês de mandato), as reservas foram registradas em US\$324,7 bilhões.

A diferença líquida entre a reserva máxima e mínima é de aproximadamente US\$64 bilhões. Para os termos anteriores, os dados do BCB indicam que a maior amplitude registrada havia sido entre agosto de 2014 e dezembro de 2015, com aproximadamente redução líquida de US\$22,5 bilhões nas reservas internacionais. O valor corresponde a pouco mais de 1/3 da diferença vista em Bolsonaro. Vejamos como se comportou a taxa de investimento nominal.

Gráfico 28 - Taxa de investimento nominal durante o governo Bolsonaro



Fonte: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (2023). Adaptado pelo autor.

A taxa de investimento nominal, durante o termo Bolsonaro, se comportou relativamente dentro do padrão. A taxa mais baixa foi de aproximadamente 15% do PIB no primeiro trimestre de 2019, e a mais alta 18,33% no quarto trimestre de 2020 e no terceiro trimestre de 2022. O primeiro ponto importante é o fato de que a maior participação se repete, tanto no cenário pandêmico quanto fora dele. Isto indica que a pandemia por si só não foi a maior determinante para segurar as taxas de investimento.

Apesar do comportamento do investimento não ter, à primeira vista, apresentado um comportamento anômalo, é preciso compará-lo com as taxas de crescimento do PIB. Conforme dados do IBGE³⁷, as taxas médias anuais de crescimento do PIB termo Lula II (4,65%) e Dilma I (2,35%), foram superiores ao crescimento em Bolsonaro, com 1,45% ao ano em média.

Com o PIB crescendo com médias superiores às de Bolsonaro e taxas de investimento variando entre 16,4% e 21,5% do PIB (conforme dados do IPEA), existe um indicativo de que os valores líquidos dos investimentos foram superiores durante as duas outras gestões citadas. Este é um referencial que serve de base para entendermos que, apesar de não haver declives acentuados nas taxas de investimento em Bolsonaro, a relação com a taxa de crescimento do PIB revela que sua política econômica foi menos eficaz em atrair investimentos do que aquelas menos liberalizantes vistas do início de Lula I ao *impeachment* de Dilma.

A lenta construção feita nos dois últimos subtópicos é feita para entendermos que a valorização das *commodities* primárias exportadas pela coalizão ruralista se deu a partir de um arranjo complexo da política econômica do ex-presidente. De forma direta, as políticas neoliberais de Bolsonaro sincronizam a agenda do grupo ruralista, às custas da composição do consumo brasileiro e da estrutura que mantém a economia atrativa para novos investimentos.

Estas são as bases para a defesa da tese de que a aproximação entre Bolsonaro e a coalizão ruralista também tem implicações macroeconômicas. A potencialização das agendas por meio da aproximação política facilita a concretização dos objetivos do executivo ao passo em que garante a expansão das *commodities*. Sem manutenção do crescimento equilibrado do mercado interno, as resultantes deste processo garantem o distanciamento de um desenvolvimento econômico ideal.

³⁷Para mais informações <<https://valor.globo.com/brasil/noticia/2023/03/02/crescimento-do-governo-bolsonaro-foi-de-15-pontos-percentuais-ao-ano-diz-mb-associados.ghtml>>

Pela leitura de Bresser-Pereira e Oreiro (2012), trazidos no início desta seção, o desenvolvimento econômico surge das oportunidades de investimentos rentáveis. Com a demanda agregada subtraída a partir do crescimento desequilibrado entre os mercados, a estrutura econômica nacional perde em termos de rentabilidade e conseqüentemente na capacidade de se desenvolver de forma adequada. Vejamos por fim, como este desequilíbrio se configura por meio do consumo do governo e das exportações.

4.1.3.3 Consumo do governo e exportações

Os dois últimos itens tratados nesta subseção são o consumo do governo e as exportações. A lógica da administração do consumo do governo para o desenvolvimento segue a mesma já apresentada. A perspectiva da macroeconomia estruturalista do desenvolvimento gira em torno da ideia de que o crescimento e o desenvolvimento são puxados pela demanda agregada.

Para não se tornar repetitivo, trato os dois últimos componentes em um só subtópico. Primeiro comento um pouco sobre o consumo do governo em Bolsonaro. A ideia central desta parte da análise é indicar como os discursos neoliberais de redução do Estado são materializados neste componente. Findadas estas últimas considerações quanto ao maior grau de liberalização do mercado brasileiro (vitais para a expansão do agronegócio), concluo a seção analisando como se deram as exportações, último componente da demanda agregada.

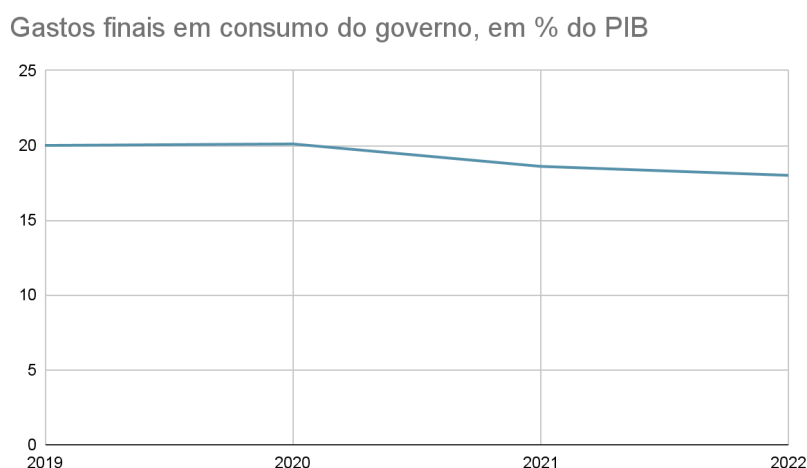
Já vimos que parte do desequilíbrio entre os mercados se deu pela constrição da demanda efetiva e pela falta de ajustes necessários para se aproximar de um equilíbrio industrial. Ao fim desta seção, teremos também visitado o comportamento do Estado em relação aos seus gastos e o comportamento do mercado externo. Com isso, é finalizada a discussão do cenário Bolsonaro-ruralistas à luz das teorias do desenvolvimento, para então entrarmos na última etapa do trabalho, quando é apresentada a metodologia comparativa e aferido os níveis dos indicadores de crescimento e desenvolvimento.

Diminuir o consumo do governo é uma das ferramentas utilizadas em processos liberalizantes. Souza (2007, p. 212) mostra que no caso argentino com Carlos Menem, a redução do consumo do governo andou lado a lado com processos de privatização. Vinculados à redução de massas salariais e redução de encargos, a diminuição dos gastos do governo criou um ambiente favorável a ‘reformas microeconômicas’ (Souza, 2007, p.2012).

Este também parece muito o cenário brasileiro. De acordo com Konchinski, em matéria vinculada ao *Brasil de Fato*, em junho de 2022, a gestão Bolsonaro privatizou pelo

menos 1/3 das empresas controladas pela União. Quanto ao emprego e os encargos trabalhistas, já vimos o que aconteceu. Se levado este (e outros) episódios históricos em consideração, é coerente entender que a redução do consumo do governo fecha a conta do estabelecimento de um ambiente favorável aos exportadores de *commodities*. Vejamos os números:

Gráfico 29 - Gastos finais em consumo do governo.



Fonte: Banco Mundial (2023). Adaptado pelo autor.

No primeiro ano de gestão, os gastos com consumo do governo foram registrados em 20% do PIB. Ao fim de 2022, o consumo do governo caiu para 18% do PIB. Este é o valor mais baixo registrado desde 1991, conforme dados do Banco Mundial. Levando em conta a mesma argumentação da análise das taxas de investimento, as taxas de crescimento do PIB em Bolsonaro abaixo daquelas registradas em governos anteriores, fazem com que a queda do consumo do governo seja proporcionalmente ainda maior do que parece.

A captação líquida da poupança caiu. O Índice de Consumo das Famílias esteve estagnado nos mesmos números registrados durante a pandemia. As reservas internacionais não serviram para fazer um ajuste cambial, e tiveram margem de utilização acima das praticadas pelos governos anteriores. As taxas de investimento caíram proporcionalmente em relação ao crescimento do PIB. O consumo do governo, além de reduzido em termos proporcionais, também foi subtraído em valores líquidos totais. As exportações, no entanto, cresceram.

As exportações das *commodities* do agronegócio parecem ter encontrado neste ambiente a possibilidade de expansão sem muitos obstáculos. O arranjo institucional-econômico de Bolsonaro se traduziu em números crescentes para o agronegócio,

ano após ano em seu termo. Com a demanda efetiva em queda, a exportação de produtores agrícolas e de alimentos ganharam ainda mais motivos para exportar sua produção. Segue tabela:

Tabela 1 - Crescimento das exportações líquidas por setor

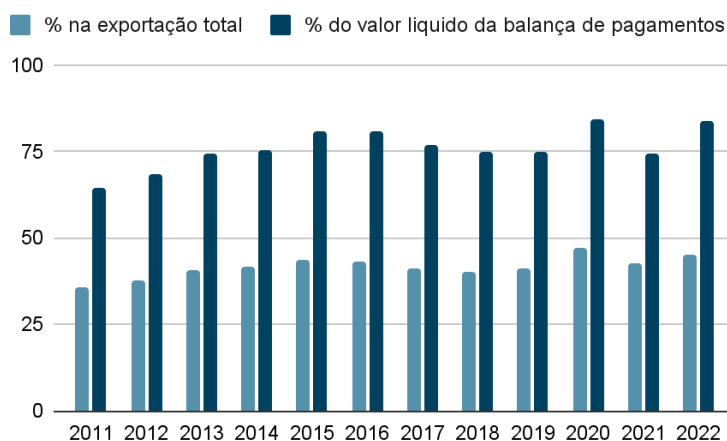
Setor	Crescimento líquido total por setor (2019-2022)
Produtos agrícolas	16,52%
Alimentos	18,29%
Combustíveis e mineração	14,28%
Combustíveis	21,88%
Manufaturas	6,68%
Ferro e aço	12,69%
Químicos	10,28%
Fármacos	5,60%
Maquinário e equipamentos de transporte	2,86%
Equipamentos de escritório e telecomunicação	3,52%
Equipamentos de escritório e de processamento de dados	-1,01%
Equipamentos de telecomunicação	11,20%
Circuitos integrados e componentes eletrônicos	-4,85%
Equipamentos de transporte	3,86%
Produtos automobilísticos	7,14%
Têxteis	7,74%
Roupas	7,03%

Fonte: Organização Mundial do Comércio (2023). Elaborado pelo autor.

A partir dos dados da Organização Mundial do Comércio (OMC), apenas 4 (quatro) setores cresceram acima do crescimento total das exportações líquidas brasileiras, indexado em 12,77%. O maior crescimento foi no setor de combustíveis, com salto de 21,88%. Muito embora este setor também se valha de estruturas lobistas, não existe uma ‘bancada do combustível’ no congresso nacional negociando nas mesmas proporções com o ex-presidente como tem o agronegócio. O que nos leva aos números das *commodities* da coalizão ruralista que, por si só, nos fazem entender que mesmo não tendo apresentado o maior crescimento líquido, é a prova de quem são os maiores ganhadores no arranjo de Bolsonaro.

Em valores líquidos, os setores *Produtos agrícolas* e *Alimentos*, saltaram respectivamente em US\$58,8 e US\$55,8 bilhões (US\$114 bilhões, se somados). Em termos comparativos, o salto de 21,88% do setor de combustíveis representou o valor líquido de US\$26,5 bilhões. Na composição geral das exportações, estes dois setores somados também apresentaram crescimento. Segue gráfico:

Gráfico 30 - % dos Setores de produção agrícola e alimentos no valor total das exportações e no valor líquido da balança de pagamentos.



Fonte: Organização Mundial do Comércio (2023). Elaborado pelo autor.

Entre 2011 e 2022, o aumento dos dois setores foi de quase 10%, se comparados ao valor total das exportações brasileiras. Durante o mesmo período, o mesmo valor representou um aumento de quase 20% quando comparado ao valor líquido da balança de pagamentos. O crescimento foi gradual, mas atingiu suas maiores médias históricas durante a gestão Bolsonaro.

Em 2020 os setores *Produtos Agrícolas e Alimentos* compuseram juntos mais de 47% das exportações do país. Neste mesmo ano, representaram quase 85% do valor líquido do balanço de pagamentos. Em 2022, 45% e 84%, para os mesmos comparativos. Durante a gestão do ex-presidente, o crescimento foi de pelo menos 5% para o valor dos dois setores em relação às exportações totais, e de quase 10% para o comparativo com a balança. Estes valores são parecidos com os observados entre 2011 e 2018, com pequenas variações para mais ou para menos.

Caso ainda não pareça muito, basta comparar com outros setores. Equipamentos eletrônicos, de processamento de dados e circuitos integrados retraíram. Todos os outros cresceram abaixo da média total. A partir destes dados, faço minhas considerações finais desta seção. Em quatro anos de governo não parece ter tido qualquer tentativa concisa de diversificar a produção brasileira.

Estes são sintomas da falta de atração de investimentos, que, por sua vez, debilitam a complexidade econômica nacional. Bolsonaro não conseguiu manter um câmbio equilibrado que incentivasse os outros setores produtivos a se especializarem e pudessem competir fora do país. Ao mesmo tempo, a queda na demanda efetiva e no consumo do governo enfraqueceu

ainda mais a demanda agregada, fazendo com que a coalizão da agropecuária conseguisse exportar uma parcela maior de sua produção.

O resultado deste arranjo é nocivo ao desenvolvimento brasileiro. Famílias perderam renda e poder de compra. O emprego foi debilitado e, sobretudo, precarizado. A soma destas variáveis sugere um desequilíbrio entre os mercados interno e externo. Essa é uma das principais assertivas da macroeconomia estruturalista do desenvolvimento: sem crescimento equilibrado, sem desenvolvimento econômico.

A economia brasileira se tornou menos complexa, como registrado pelo próprio ranking de complexidade econômica. O crédito tornou-se mais difícil para os setores alheios ao agronegócio. As instituições ficaram mais fracas e suscetíveis aos interesses de coalizões individualizadas. Tudo isso se deu frente à manutenção da expansão do setor agropecuário no mercado externo. O mesmo câmbio desvalorizado que afastou os investimentos, aumentou as margens de lucro dos grandes empresários do agronegócio.

A soma das discussões trazidas ao longo dos três últimos subtópicos configuram a quarta concepção teórica da *abordagem de agência*. Frente à sua relação com as coalizões, os líderes de governo precisam determinar se suas escolhas pré definem cenários de desenvolvimento ou de manutenção do *status quo*. Com Bolsonaro, isto parece ter sido claro. Todos os indicativos apontam para o segundo caso.

Ainda que o trabalho não consiga estabelecer relações de causalidade entre movimentos específicos do agronegócio enquanto coalizão política e os indicadores de desenvolvimento, consegue, no entanto, mostrar fortes evidências de que eles estão diretamente ligados. É esta a última etapa desta pesquisa. A partir de uma metodologia comparativa, mostro como evoluíram os indicadores do desenvolvimento brasileiro, dado o arranjo político-econômico estabelecido entre Bolsonaro e os ruralistas.

4.2 INDICADORES DE DESENVOLVIMENTO NA GESTÃO BOLSONARO: MÉTODO COMPARATIVO

4.2.1 Considerações de método

Conforme dito no início e no final da seção anterior, este trabalho tem como última etapa a verificação de indicadores de crescimento e desenvolvimento durante a gestão Bolsonaro, por meio de uma metodologia comparativa. A partir da leitura da macroeconomia estruturalista do desenvolvimento, vimos que as *trajetórias dependentes* garantem que os componentes cíclicos de curto prazo influenciam nas tendências de médio e longo prazo, associadas ao desenvolvimento econômico.

Com tais perspectivas aliadas às bases institucionalistas discutidas na primeira parte deste capítulo, se torna razoável afirmar que a aproximação entre Bolsonaro e a coalizão ruralista gera implicações ao desenvolvimento econômico nacional. Os indicadores abordados no segundo tópico desta última seção se configuram como indicativos do direcionamento que Bolsonaro deu ao arranjo político-econômico do país, em sua relação de aproximação com o grupo agroexportador.

Reforço o caráter de indicativo, uma vez que o desenvolvimento econômico é um processo histórico, configurado muito além de um termo de quatro anos. Por este motivo, os indicadores de crescimento econômico trazidos aqui servem para entender como os componentes cíclicos da economia brasileira se comportaram durante a gestão, na defesa da tese de que foram estabelecidas variáveis com implicações negativas à trajetória do desenvolvimento brasileiro.

Para superar a problemática estabelecida ao verificar dados de desenvolvimento frente à pandemia global da Covid-19, a análise dos indicadores se dá a partir de uma metodologia comparativa. São confrontados os indicadores brasileiros com de outros países, a fim de confirmar a tese de que, para além da pandemia global, a administração econômico-institucional de Bolsonaro reforçou os choques vistos no período, dada sua agenda neoliberal síncrona aos interesses do agronegócio.

Collier (1993, p.105) explica que o método comparativo é uma ferramenta central para os processos de formação conceitual, sugerindo similaridades e divergências entre os casos. A metodologia comparativa é rotineiramente usada para testar hipóteses, assim como induz a descoberta de novas hipóteses e construções teóricas (Collier, 1993, p.105). Além de testar a

hipótese sugerida aqui, são abertas novas possibilidades de estudo a partir da metodologia empregada.

As formas de comparação são diversas e, na ciência política, variam entre análises estatísticas, pesquisas experimentais e estudos históricos (Collier, 1993, p.105). Não obstante, o ‘rótulo’ geral para os métodos comparativos nas ciências sociais se refere à observação de um pequeno número de casos, ou *small-N*, como completa. É metodologicamente válido, portanto, comparar o cenário brasileiro com apenas alguns outros casos.

Apesar de haver certos problemas teóricos com esta metodologia, a literatura especializada apresenta consensos sobre sua validade. Collier (1993, p.109) mostra que, a partir de uma revisão de literatura, a metodologia comparativa *small-N* se justifica em pelo menos quatro frentes. São elas: 1) Busca por uma abordagem disciplinar-configurativa, com testagem sistemática de hipóteses; 2) Evitar ‘alongamento’³⁸ conceitual; 3) Facilitar descrições robustas e; 4) Alcançar profundidade analítica para estudos orientados por casos.

Disposições teóricas postas, passemos para a definição dos critérios de escolha para os casos a serem comparados com o brasileiro. Leuffen (2007, p.145) explica que, para comparações *small-n*, a seleção de casos se dá a partir de uma aplicação empírica do campo teórico trabalhado. Dada concepção metodológica, a seleção de casos aqui é determinada por pelo menos uma variável de cada linha investigativa.

Os países confrontados precisam, portanto, passar por critérios de escolha que estejam incluídos na construção teórica apresentada do institucionalismo, da complexidade econômica e da macroeconomia estruturalista do desenvolvimento. Após a determinação do viés geral de seleção, feito a partir da aplicação teórico-empírica, é preciso determinar as variáveis independentes (Leuffen, 2007, p.109).

Para a primeira linha investigativa, foi testada a institucionalidade brasileira. A partir das variáveis dependentes, entre atos legais e infralegais, foi constatado, em níveis teóricos, que o enfraquecimento das instituições brasileiras configura uma resultante negativa ao desenvolvimento nacional. O enfraquecimento é, na verdade, a variação da efetividade das instituições formais, que por sua vez é a variável independente testada nesta parte da análise.

Para a segunda linha investigativa, foi testada a complexidade econômica do país. O direcionamento desproporcional do sistema de crédito serviu de variável dependente ao teste feito quanto à complexidade da economia brasileira. É justamente esta a variável independente testada que, confrontada com as perspectivas teóricas, formou mais um dos

³⁸ Do termo em inglês *stretching*, esticar. O autor se refere a perda de capacidade conceitual ao se ampliar a quantidade de casos de forma não criteriosa.

apoios para a tese de que a aproximação Bolsonaro-ruralistas afasta o país de um desenvolvimento econômico adequado.

Por fim, na última linha investigativa temos como variável independente a liberalização do mercado brasileiro. O manejo das diretrizes macroeconômicas (nossas variáveis dependentes) gera um novo resultado quanto ao comportamento do mercado. Este novo comportamento é o último teste para defesa da tese proposta aqui. É a partir destas três variáveis independentes que são construídos os critérios de escolha para o caso comparativo.

Para cada variável independente, se indica um indexador específico para a escolha dos casos. Para o nível de institucionalidade, será utilizada a database *Worldwide Governance Indicators*, do Banco Mundial, e o indicador específico *Government Effectiveness: Percentile Rank*³⁹(*Efetividade do governo: Rank percentual*). Todos os casos escolhidos passam, necessariamente, pela análise deste indicador para que sejam incluídos na comparação.

Já para a complexidade econômica, é utilizado o *Country Complexity Ranking* (*Ranking Nacional de Complexidade Econômica*), já apresentado anteriormente. Por fim, para a liberalização do mercado, é utilizado o *2023 Index of Economic Freedom* (*Índice de Liberdade Econômica de 2023*). Com dados atualizados, o indexador categoriza níveis de liberdade econômica a partir de 12 frentes diferentes. Será utilizado a *pontuação geral* para a determinação dos casos comparados.

Definidas as variáveis independentes e seus indexadores, é dado o próximo passo. Leuffen (2007, p.150) explica que este consiste em cuidadosamente combinar os possíveis casos com cada categoria. Para ser incluído, o país precisa estar adequado dentro dos três indicadores supracitados. Após a verificação de pelo menos 30 países diferentes, frente aos três indexadores, foram escolhidos quatro países, além do Brasil, em adequação ao processo metodológico descrito. Segue quadro:

³⁹ Este, e todos os demais indicadores utilizados a partir de agora, terão sua explicação e/ou forma de cálculo anexadas ao fim do trabalho.

Quadro 3 - Seleção de casos com cruzamento de índices

<i>País</i>	<i>Government Effectiveness: Percentile Rank (Variação 2019-2022)</i>	<i>Country complexity Ranking (Variação 2019-2021)</i>	<i>2023 Index of Economic Freedom (Variação 2019-2022)</i>
<i>Brasil</i>	<i>-11%</i>	<i>Queda de 13 (treze) posições</i>	<i>+1.4 pontos</i>
<i>Chile</i>	<i>-6,10%</i>	<i>Queda de 1 (uma) posição</i>	<i>-1 ponto</i>
<i>África do Sul</i>	<i>-10,5%</i>	<i>Queda de 10 (dez) posições</i>	<i>-2,1 pontos</i>
<i>Indonésia</i>	<i>+6,5%</i>	<i>Ganho de 1 (uma) posição</i>	<i>-1,4 pontos</i>
<i>Malásia</i>	<i>+0,2%</i>	<i>Queda de 1 (uma) posição</i>	<i>-5,9 pontos</i>

Fonte: Banco Mundial (2023); Atlas of Economic Complexity (2023); Index of economic Freedom (2023).
Elaborado pelo autor (2023)

Após análise cruzada em cada uma das três categorias, foram selecionados para a análise comparativa: 1) Chile; 2) África do Sul; 3) Indonésia e; 4) Malásia. A seleção de casos segue o Princípio da Possibilidade⁴⁰ e sua relação com as Condições de Escopo⁴¹ e com as Teorias Booleanas, relacionadas por Mahoney e Goertz (2004). Tal princípio tem foco em pesquisas *small-n*, em métodos qualitativos, no campo de políticas comparadas dentro das ciências sociais, sobretudo em temas como revoluções, guerras, desenvolvimento e crescimento econômico sustentado (Mahoney; Goertz, 2004, p.654).

O Princípio da Possibilidade é direcionado à determinação dos limites de casos negativos relevantes, isto é, aqueles que apresentam uma possibilidade real de apresentar um efeito⁴² contrastante à teoria testada (Mahoney; Goertz, 2004, p.653-654). Nesse sentido, casos que têm possibilidade diferente de *zero*, mas não apresentam possibilidade real de acontecer dadas variáveis independentes, são considerados irrelevantes.

Ainda que o Princípio da Possibilidade tenha foco na definição de limites entre casos negativos relevantes e irrelevantes, sua relação com as Condições de Escopo e Teorias Booleanas, permitem também que sejam determinados casos positivos, aqueles que se relacionam diretamente com o caso estudado. Com isso em mente, são apresentadas as

⁴⁰ Tradução direta do termo em inglês *Possibility Principle* (Mahoney; Goertz, 2004).

⁴¹ Tradução direta do termo *Scope Conditions* (Cohen, 1989; Walker; Cohen, 1985).

⁴² Tradução livre para o termo em inglês *outcome*.

ferramentas do Princípio da Possibilidade que podem ser utilizadas para determinar os casos para o nosso estudo.

Para os casos afins ao brasileiro, é utilizada a relação entre o Princípio da Possibilidade, as Condições de Escopo e as Teorias Booleanas (Mahoney; Goertz, 2004, p. 660-661). Pelas Condições de Escopo, a justificativa metodológica da escolha de casos se dá a partir do padrão de homogeneidade de unidade (Mahoney; Goertz, 2004, p. 660). Tal homogeneidade se dá quando a alteração em uma variável independente resulta em mudanças de mesmo cunho nas variáveis dependentes nos casos selecionados, completam.

Mahoney e Goertz (2004, p.661) explicam que este padrão é sempre baseado em premissas teóricas. Ademais, seguindo a união do Princípio da Possibilidade com as Teorias Booleanas, se dá a *Regra da Substituição E-por-OU*⁴³. Por essa regra, a conjuntura de um caso dado pelas Teorias Booleanas ($Y = A * B$ e $B * C$ e $C * D$) é substituído no Princípio da Possibilidade por $Y = A$ ou B ou C ou D , onde a presença de apenas uma variável independente se comportando da mesma forma que o caso analisado é suficiente para que exista uma possibilidade, e não o conjunto de todas elas (Mahoney; Goertz, p.659).

Aliado com a homogeneidade de unidade, a equação se torna *Caso Relevante*(y) = Z e (A ou B ou C), onde o caso relevante é o conjunto entre o padrão de homogeneidade (Z) e pelo menos uma variável independente se comportando de forma análoga (Mahoney; Goertz, p.661). Dessa forma, a seleção de casos afins ao brasileiro se dá na união entre uma conjuntura teórica (Z) com uma variável independente (A ou B ou C), para que seja determinado o limite entre um caso positivo relevante ou irrelevante.

Foram selecionados dois países que fossem afins ao caso brasileiro, Chile e África do Sul. Estes são agora descritos como casos *semelhantes*. A premissa teórica (Z) que pressupõe o padrão de homogeneidade se dá pela localização sócio econômica de ambos países. Enquanto o Chile e Brasil encaram os desafios de desenvolvimento previstos pela Cepal, África de Sul e Brasil se localizam no bloco dos países em desenvolvimento do Sul Global, sob o ‘guarda chuva’ do BRICS e da *Grande Estratégia* da China⁴⁴.

Quanto às variáveis independentes, vejamos como se comportaram os dois casos *semelhantes*. O índice de efetividade do governo caiu para ambos países, assim como no Brasil. O governo do Chile pontuou 69,3% de efetividade ao fim de 2022. Apesar de ainda ser

⁴³ Tradução direta do termo em inglês *AND-to-OR Replacement Rule*.

⁴⁴ Ler *A grande estratégia Chinesa e os Brics*, Haibin Niu, 2013. Disponível em <<https://www.scielo.br/jj/cint/a/pY8SpTsKSs3MvDdRNtjQD6v/>>.

superior aos 30% de efetividade no índice brasileiro, também apresentou perda de efetividade entre 2019 e 2022.

Este é um indicativo de que a estrutura institucional chilena também esteve à frente de incertezas políticas. O mesmo vale para a África do Sul, com 48,1% de efetividade no índice, mas também com variação negativa entre 2019 e 2022. Quanto à complexidade econômica, o Chile ocupava uma posição semelhante à brasileira, 78 e 70, respectivamente. Assim como a África do Sul, que ocupa a posição 68, os dois países tiveram quedas no nível de complexidade econômica entre 2019 e 2021.

Ainda que tenham demonstrado tendências menos liberalizantes (pelo último indexador), com quedas na pontuação calculada no índice, tanto o Chile quanto a África do Sul pontuam mais que o Brasil. Os dois últimos se localizam na mesma categoria (*majoritariamente não-livre*), enquanto o Chile está uma categoria acima (*majoritariamente livre*). Esta é apenas uma constatação complementar, uma vez que pelo Princípio da Possibilidade, só é necessário uma variável independente se comportando de forma semelhante.

A combinação de categorias entre o Chile e a África do Sul, além de suas posições concretas em cada índice, mostram que a combinação das variáveis independentes se aproxima do caso brasileiro. Desta forma, se bem direcionada a tese proposta, estes dois países devem apresentar comportamentos semelhantes quando analisados os indicadores de desenvolvimento e crescimento econômico. Países como Canadá e França tiveram o comportamento igual ao brasileiro em todos os três índices, com queda na efetividade do governo, queda na complexidade econômica, e aumento no nível de liberdade econômica.

Não obstante, por se tratarem de economias e estruturas políticas de natureza completamente diferente do Brasil, não se tornam adequadas à análise. Esta é uma concepção presente no Princípio da Possibilidade, dado como a *Regra da Exclusão*⁴⁵ (Mahoney; Goertz, p.657). Por esta regra, é necessário observar se existem ‘*variáveis eliminatórias*’, ou seja, elementos que sejam importantes o suficiente para tornar um caso irrelevante, mesmo que ele se adeque às demais regras.

Para a seleção de casos negativos (foco do Princípio de Possibilidade), seguem-se apenas as regras básicas, conforme postulado por Mahoney e Goertz (2004). Pela *Regra da Inclusão*⁴⁶, um caso negativo é determinado por pelo menos uma variável independente que garanta a possibilidade real do efeito esperado. Desta forma, para casos negativos, podem ser

⁴⁵ Tradução direta para *Rule of Exclusion*.

⁴⁶ Tradução direta para *Rule of Inclusion*.

incluídos quaisquer países que tenham pelo menos uma variável independente se comportando de forma alheia ao caso brasileiro e que ao mesmo tempo não tenha alguma *variável eliminatória*.

Foram escolhidos dois países com comportamentos diferentes do brasileiro. São definidos a partir de agora como casos *dissemelhantes*. Estes são esperados que tenham seus indicadores econômicos crescendo em ritmos diferentes do Brasil. A Indonésia subiu no índice de efetividade do governo, ao passo que subiu no ranking de complexidade econômica e apresentou tendências não-liberalizantes. Além de apresentar comportamentos opostos ao brasileiro e servir de teste para a tese, a economia da Indonésia é essencialmente exportadora de *commodities* primárias, também no setor agropecuário.

A combinação das categorias somada a natureza da econômica indonésia determina a adequação para a seleção de casos dissemelhantes ao brasileiro. Já a Malásia se manteve virtualmente estável no nível de efetividade do governo. Com leve crescimento na efetividade, a Malásia apresenta nível superior ao brasileiro, com 79,2% pontuados no índice. O nível de complexidade econômica também se manteve virtualmente estável, apesar da pequena queda, o que ainda lhe mantém em posição superior (28^a) ao Brasil.

Por fim, a Malásia apresentou fortes tendências não-liberalizantes, com mudança na categoria determinada no índice. Ao começo de 2019, o país estava alocado na categoria *majoritariamente livre*. Ao fim de 2022 caiu em uma categoria, passando a ser indexado em *moderadamente livre*. Ainda que a natureza da economia malaia seja hoje diferente da brasileira e esteja entre os 25 países mais complexos, este não era o caso até as novas diretrizes econômicas praticadas a partir de 1970⁴⁷. Antes exportadora de *commodities* primárias, a especialização da economia malaia lhe garantiu a boa manutenção de seu desenvolvimento, com ganho de 8 posições no ranking entre 1995 e 2021.

Este panorama é válido para confirmar que a determinação de estratégias consegue estabelecer cenários de desenvolvimento mais adequados ao país. Dessa forma, Indonésia e Malásia, subiram e se mantiveram superiores ao nível brasileiro na efetividade do governo, subiram ou se mantiveram superiores ao Brasil no ranking de complexidade, ao passo em que apresentaram tendências não-liberalizantes.

Ambos países se enquadram na *Regra de Inclusão*, onde a Indonésia apresenta as 3 variáveis independentes se comportando de forma contrastante ao caso estudado, enquanto a Malásia têm 2 (duas) variáveis adequadas. Pela *Regra da Exclusão*, não foram percebidas

⁴⁷ Ver Gomes e Nunes (2008), *Uma análise da estratégia nacional de desenvolvimento econômico da Malásia*, disponível em <<https://www.scielo.br/ij/rep/a/H9dZhNHgRjV5ZQ7fMQfCGvt/>>.

variações eliminatórias consistentes. Ainda que possam haver diferenças socioeconômicas marcantes em relação ao Brasil, ambos são países em desenvolvimento⁴⁸ e são ou foram exportadores de *commodities* primárias.

Com Chile e África do Sul selecionados para representarem casos semelhantes ao brasileiro, e Indonésia e Malásia casos dissemelhantes, é passado para a última etapa do trabalho, a verificação dos índices de crescimento e desenvolvimento econômico.

4.2.2 Comparação dos casos: Indicadores de crescimento e desenvolvimento econômico

Foi dito, a partir da macroeconomia estruturalista do desenvolvimento, que o processo de desenvolvimento econômico depende da acumulação histórica do capital com o progresso tecnológico, no avanço da complexidade da economia do país. Os indicadores específicos do desenvolvimento econômico evoluem em médio/longo prazo. Por este motivo, os indicadores analisados aqui dizem respeito aos componentes cíclicos da economia.

A manutenção de curto prazo, se bem administrados, configuram em longo prazo o desenvolvimento. Desta forma, são verificados os indicadores de crescimento econômico. São divididos de acordo com a categorização do Banco Mundial em: 1) Crescimento e estrutura econômica; 2) Renda e poupança; 3) Balança de pagamentos; 4) Preço e termos de troca e; 5) Trabalho e produtividade. É analisado pelo menos 1 (um) indicador de cada categoria, para o Brasil e os outros quatro países incluídos na comparação.

Tabela 2 - Crescimento e estrutura econômica: PIB e Valor adicionado indústria

Crescimento e estrutura econômica		
País	PIB	Valor adicionado indústria
	(% crescimento médio anual entre 2019-2022)	(% crescimento médio anual entre 2019-2022)
Brasil	1,45	-0,9
Chile	2,17	-0,15
África do Sul	0,22	-2,42
Indonésia	2,97	2,12
Malásia	2,72	2,2

Fonte: Banco Mundial (2023). Elaborado pelo autor.

⁴⁸ Lista dos países em desenvolvimento disponível em <<https://www.worlddata.info/developing-countries.php>>.

Tabela 3 - Crescimento e estrutura econômica: Valor adicionado manufatura e Gasto final em consumo

Crescimento e estrutura econômica

País	Valor adicionado manufatura	Gasto final em consumo
	(% crescimento médio anual entre 2019-2022)	(% crescimento médio anual entre 2019-2022)
Brasil	-0,22	1,1
Chile	0,45	4,12
África do Sul	-1,52	0,9
Indonésia	2,3	2,2
Malásia	4,67	4,15

Fonte: Banco Mundial (2023). Elaborado pelo autor.

Para a primeira categoria, *Crescimento e estrutura econômica*, foram selecionados quatro indicadores. Para o *crescimento médio do PIB*, entre 2019 e 2022, o Brasil foi segundo em crescimento, dentre os casos semelhantes, superando a África do Sul. Para os casos dissemelhantes, o crescimento médio do PIB foi superior ao do Brasil, do Chile e da África do Sul.

Para o *valor adicionado indústria*, o Brasil, junto aos dois casos semelhantes, apresentaram crescimento negativo, com o Brasil novamente em segundo lugar entre estes. Seguindo a mesma lógica, os dois casos dissemelhantes tiveram crescimento positivo e superior a 2%, lhes posicionando acima de todos os casos semelhantes e ao próprio caso brasileiro.

No *valor adicionado manufatura*, o mesmo caso se repete. Enquanto o Brasil e a África do Sul apresentaram crescimento médio negativo, o Chile cresceu ligeiramente acima da margem negativa. Por outro lado, tanto a Indonésia como a Malásia tiveram crescimentos positivos para este indicador, com 2,3% e 4,67% médio ao ano respectivamente. Mais uma vez o Brasil e os dois casos semelhantes se localizam abaixo dos casos dissemelhantes.

Para o último indicador desta categoria, é vista a primeira exceção. Enquanto o Brasil e a África do Sul cresceram abaixo tanto da Indonésia quanto da Malásia, o *gasto em consumo final* do Chile foi superior ao índice indonésio, e pareado com o malaio. a África do sul cresceu em termos semelhantes ao Brasil, que ainda se localiza nas posições mais baixas entre todos os casos.

Tabela 4 - Renda e poupança: Renda interna bruta *per capita* (Atlas) e Renda interna bruta *per capita*, paridade poder de compra.

Renda e poupança

País	Renda interna bruta <i>per capita</i> , método Atlas (% crescimento total entre 2019-2022)	Renda interna bruta <i>per capita</i> , por paridade de de poder de compra (% crescimento total entre 2019-2022)
Brasil	-11,71	15,9
Chile	3,57	15,86
África do Sul	0,59	10,72
Indonésia	12,53	18,94
Malásia	7,93	15,37

Fonte: Banco Mundial (2023). Elaborado pelo autor.

Para a *renda interna bruta per capita, método Atlas*, o comportamento anterior se repete. Dessa vez o Brasil é o único dentre todos os países que apresentou crescimento total negativo. Os dois casos semelhantes, Chile e África do Sul, apesar de terem resultados positivos, continuam inferiores aos dois casos dissemelhantes. Para o primeiro indicador de *renda e poupança*, o comportamento segue a tese proposta.

Para a *renda interna bruta per capita, por paridade de poder de compra*, o Brasil já não aparece entre os últimos em crescimento total. Por este método, o Brasil é o segundo colocado geral em crescimento total, ficando atrás apenas da Indonésia. Mais uma vez o Chile chega perto de ocupar a primeira posição, ao passo em que a Indonésia continua à frente do Brasil e África do Sul.

Tabela 5 - Balança de pagamentos: Índices de valor de exportação e saldo em conta corrente.

Balança de pagamentos

País	Índice de valor de exportação (% crescimento total entre 2019-2021)	Saldo em conta corrente (crescimento de pontos percentuais correspondentes ao PIB total entre 2019-2022)
Brasil	26,94	0,8
Chile	37,6	-3,8
África do Sul	37,35	2,2
Indonésia	37,13	3,7
Malásia	25,6	-0,5

Fonte: Banco Mundial (2023). Elaborado pelo autor.

O *índice de valor de exportação* brasileiro foi o segundo menor em crescimento total entre os anos analisados. Este é o único indicador em que os casos semelhantes ao brasileiro se mantêm acima dos outros dois. Não obstante, em valores concretos, o índice indonésio é o maior colocado, com crescimento total análogo ao Chile e à África do Sul. Já no crescimento da % do saldo em conta corrente em relação ao PIB, a Indonésia teve o melhor desempenho.

A Malásia, apesar de pequena perda, tem o maior valor consolidado. O Brasil teve o terceiro menor crescimento de pontos percentuais. O Chile teve a maior perda de pontos, enquanto a África do Sul teve salto, mas ainda inferior à Indonésia e ao valor concreto da Malásia. Estes são mais dois casos onde o maior crescimento é atribuído a um dos casos dissemelhantes, ao passo em que possuem os maiores valores brutos, nos casos em que não têm o maior crescimento.

Tabela 6 - Preços e termos de troca: Índice de preço do consumidor e índice de termos de troca líquidos

Preço e termos de troca		
País	Índice de preço do consumidor (% crescimento total entre 2019-2022)	Índice de termos de troca líquidos (% crescimento total entre 2019-2021)
Brasil	22,16	15,14
Chile	20,24	24,4
África do Sul	15,6	14,75
Indonésia	7,87	-0,19
Malásia	4,69	6,49

Fonte: Banco Mundial (2023). Elaborado pelo autor.

No *índice de preço do consumidor*, o Brasil e os casos semelhantes tiveram os maiores crescimentos, ou seja, maiores preços ao consumidor final. Mais uma vez os dois casos dissemelhantes tiveram melhor comportamento no índice. Para o *índice de termos de troca líquidos*, os dois casos dissemelhantes novamente se comportam melhor. Com crescimentos superiores a 14,75%, o Brasil, Chile e África do Sul tiveram piora nos termos de troca, onde o aumento do índice representa piora das condições pro consumidor final, dada relação entre preços de exportação e importação.

Tabela 7 - Emprego e produtividade: PIB por pessoa empregada e Desemprego total

Emprego e produtividade		
País	PIB por pessoa empregada(% crescimento total entre 2019-2022)	Desemprego total (% máxima entre 2019-2022)
Brasil	0,6	13,9
Chile	5,37	11,1
África do Sul	5,71	29,8
Indonésia	6,08	4,3
Malásia	1,23	4,5

Fonte: Banco Mundial (2023). Elaborado pelo autor.

Na última série de indicadores, mais uma vez se repete o comportamento. A Indonésia teve o maior crescimento no primeiro indicador, enquanto a Malásia apesar de crescimento superior apenas ao Brasil, acumula o maior valor total no índice. Enquanto o Chile e a África do Sul cresceram pouco abaixo da Indonésia, o Brasil teve resultados distantes. Quanto ao desemprego, ocupa a segunda pior posição.

Os maiores níveis de desemprego ficam também reservados ao Brasil e aos dois casos semelhantes, todos em 2020, ano das maiores restrições da Covid-19. Neste mesmo período, a Indonésia e a Malásia tiveram taxas máximas inferiores a 5%. Este último indicador mostra mais uma vez que as práticas político-econômicas do Brasil, Chile e África do Sul resultaram em alta nos índices negativos. O comportamento geral dentro dos indicadores se deu desta forma:

Tabela 8 - Comportamento geral dos casos comparados

Comportamento geral dos índices		
Casos	Um país com o melhor índice (repetições)	Dois países com melhor índice (repetições)
Semelhantes	0	1
Dissemelhantes	4	7

Fonte: Elaborado pelo autor.

Dos 12 (doze) indicadores analisados, apenas um contou com o melhor desempenho dos casos semelhantes. Apenas no *índice de valor de exportação*, o crescimento total foi superior tanto no Chile quanto na África do Sul. Ainda neste caso, o Brasil não aparece nenhuma vez com o melhor comportamento dentro do índice. Nem neste caso, nem em nenhum outro.

Por outro lado, 11 (onze) indicadores se comportam melhor para os casos dissemelhantes, 91,66% das vezes. Em quatro deles, ou a Indonésia ou a Malásia estiveram na

primeira posição, em outros sete, ambos ocupavam a primeira e a segunda posição. Este panorama corrobora com a tese construída ao longo deste trabalho. Os países que, assim como o Brasil, tiveram suas instituições fragilizadas, sua complexidade econômica subtraída, e apresentaram tendências liberalizantes (ou já estavam em níveis superiores de liberdade econômica), parecem ter seu desempenho econômico prejudicado.

Por outro lado, os países que entre 2019 e 2022 fortaleceram suas instituições, agregaram ou estabilizaram seu nível de complexidade, ao passo em que apresentaram tendência de não-liberalizar o mercado acima do nível presente, se mostram com resultados econômicos mais concisos. Com este entendimento demonstrado, a próxima seção dá conta das considerações finais deste trabalho

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O reposicionamento político da coalizão ruralista, iniciado no governo Temer, foi crucial para o estabelecimento de variáveis favoráveis à sua expansão produtiva. Como visto, o setor agropecuário teve sua produtividade acelerada após o período pandêmico, quando antes vinha crescendo em níveis inferiores aos demais setores. Ainda que a retomada da produtividade esteja também ligada à própria natureza do setor frente à pandemia global, fato é que existem indicativos de que tanto este, quanto outros indicadores do agronegócio, cresceram também em função da relação estabelecida com o executivo brasileiro sob o comando de Jair Bolsonaro.

Pelos dados apurados, o *lobby* do agronegócio contou com largo financiamento internacional, atingindo valores análogos ao PIB de determinados países europeus. Este processo de financeirização do setor, que passa por processos de especulação, está diretamente ligado à liberalização do mercado. Este é um dos principais vínculos entre a coalizão ruralista e Bolsonaro.

O Instituto Pensar Agro (IPA), principal materialização do *lobby*, foi efetivo em sua agenda junto ao executivo. Com mais de uma centena de reuniões (contabilizando apenas as formais), o IPA teve apoio do executivo em uma variedade de pautas. Por meio da sua representação no congresso, a Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA), também conquistou espaço na legislação.

A partir dos projetos analisados, a FPA foi em boa parte responsável pela aprovação de flexibilizações na pasta ambiental. Sem qualquer objeção de Bolsonaro, aprovaram pelo menos cinco projetos diretamente ligados a processos de licenciamento e controle ambiental, incluindo uso desmedido de agrotóxicos e mineração em terras indígenas. Se por um lado lhes foi garantido abertura política, por outro apoiaram diretamente Bolsonaro.

Para além do declarado apoio ideológico (decisivo para a competitividade notada durante as eleições), a coalizão ruralista garantiu determinadas contrapartidas ao ex-presidente. Foram analisados quatro projetos do executivo endereçados ao Congresso Nacional, dos quais todos receberam apoio da FPA. Foi constatado que o comportamento dos votos nestes se deu de forma semelhante às próprias pautas da coalizão. A linha de ação da FPA diz respeito tanto à sua relação com Bolsonaro, quanto pelo próprio teor liberal das propostas.

Dada certa imprecisão em definir qual das duas razões prevalece neste raciocínio, o financiamento direto à campanha de reeleição de Bolsonaro extingue qualquer dúvida quanto à aproximação entre o grupo e o ex-presidente. Na primeira campanha eleitoral para presidente, em 2018, Bolsonaro recebeu apenas duas doações superiores a R\$10.000,00. Ao final do seu termo, arrecadou junto aos ruralistas pelo menos R\$11.000.000,00. O salto numérico é substancial, com certo eufemismo no ‘substancial’.

Essa relação implica em duas principais concepções teóricas, no campo das relações entre coalizões e desenvolvimento. A primeira delas, como já dito, é a vontade política. O panorama notado é de clara falta de incentivos da política econômica de Bolsonaro, quando é na verdade estabelecido um sistema de recompensas extra oficiais para o empresariado, implicado negativamente no desenvolvimento nacional.

A segunda delas é a percepção de que a aproximação do ex-presidente com os ruralistas evidencia a maximização do capital político em detrimento do interesse nacional. O conjunto destas movimentações por si só geram, teoricamente, uma resultante negativa na manutenção das ferramentas de desenvolvimento. Se pela ótica das coalizões o desenvolvimento brasileiro foi afetado, pela perspectiva do Estado, foi mais ainda.

As três linhas investigativas propostas deram conta de levantar indicativos que corroboram com essa ideia. A fim de garantir a abertura política necessária para a manutenção dos interesses ruralistas, Bolsonaro promoveu uma reformulação do arranjo institucional da agenda ambiental. Tanto a *forma* quanto a *função* dos órgãos de controle ambiental foram afetados, essenciais para o potencial de promoção de desenvolvimento econômico, conforme literatura posta.

Se comparado às gestões anteriores (ou até mesmo sem as comparações), o sistema de crédito se configurou em larga medida desigual. As médias de investimento por desembolsos do BNDES anuais para os setores da indústria, infraestrutura e serviços caíram juntos aproximadamente 60%, enquanto os aportes na agropecuária cresceram 58,7%. A leitura dos dados, aliada às concepções da complexidade econômica, mostra que o direcionamento desproporcional dos investimentos (aqui dados pelo sistema público de crédito) ao setor agropecuário prejudica o desenvolvimento brasileiro.

A prática macroeconômica de Bolsonaro não foi eficaz na manutenção do mercado interno. O consumo foi afetado, bem como o emprego, a poupança e as taxas de investimento. Ao mesmo tempo, a tentativa de desregulação do mercado andou lado a lado com quedas no consumo do governo e com a utilização sobreaparecida das reservas internacionais, frente à desvalorização do câmbio.

O conjunto destas variáveis marca o desequilíbrio entre os mercados interno e externo. Ao passo em que houve recuo em vários indicadores, os números das exportações de *commodities* primárias saltou consideravelmente. Os números recorde de exportação dos produtos da agropecuária são indicativos sólidos de que a política econômica neoliberal de Bolsonaro esteve em comunhão com os interesses do agronegócio.

Em contrapartida, o desenvolvimento econômico nacional é subtraído e, sobretudo, o interesse nacional. O bem estar da população, que depende ao longo do tempo da garantia de um desenvolvimento econômico adequado e igualitário, é posto em segundo plano. Esse fenômeno é atribuído [mas não somente] ao interesse das grandes multinacionais do sistema agroexportador em função do apoio político-financeiro prestado ao ex-presidente. Esta afirmativa é posta a prova na fase final do trabalho.

Como foi dito, o desenvolvimento econômico é um fenômeno de médio e longo prazo. Por este motivo, vimos indicadores de crescimento econômico que, em curto prazo, afetam as trajetórias do desenvolvimento. A partir das variáveis independentes (efetividade das instituições, complexidade economia e nível de liberalização do mercado), verificamos como o crescimento brasileiro esteve reduzido para além dos efeitos pandêmicos.

Aqueles países que se comportaram de forma dissemelhante à brasileira, cresceram em ritmos mais acelerados. Se analisarmos os números de Bolsonaro por si, é também possível entender que o potencial de desenvolvimento do Brasil foi subtraído. O PIB cresceu abaixo do esperado e também abaixo do vizinho Chile. Os valores adicionados da indústria e da manufatura retrocederam. O crescimento do gasto final em consumo chegou perto de $\frac{1}{4}$ de outros países incluídos na comparação. Este é um forte indicativo de que o nível de renda da população também caiu. Isso é bem verdade quando vistos os números da renda *per capita*, que tiveram crescimento negativo de 11,71% entre os anos de Bolsonaro, pelo método Atlas.

O índice de valor de exportações chegou a ter diferença de 10 pontos percentuais se comparados aos outros países, enquanto a conta corrente também cresceu aquém. Os produtos se tornaram mais caros para o consumidor final, bem como os termos de troca pioraram. O desemprego aumentou, chegando a quase 14%, assim como sua relação com o PIB piorou. Estes são apenas os indicadores verificados no trabalho. Dados os fatores discutidos, é bem possível que o panorama geral tenha sido ainda pior.

As linhas argumentativas propostas, juntamente com o método comparativo empregado, contemplaram tanto o objetivo geral quanto os específicos previstos pelo trabalho. As relações teóricas entre Estado, coalizões e desenvolvimento tomaram parte no primeiro capítulo. A conferência da coalizão ruralista enquanto elite política sistematizada em

prol da manutenção de interesses extra-nacionais, no terceiro. Os indicadores e configuração geral do desenvolvimento e crescimento econômico durante Bolsonaro, no quarto.

Da percepção dos antecedentes à manutenção dos interesses do *lobby* do agronegócio a partir da política do executivo, foram encontrados indicativos que se alinham à tese defendida, principal objetivo da pesquisa. As evidências apresentadas ao longo do texto apontam que a aproximação entre o executivo de Bolsonaro com a coalizão ruralista afasta o Brasil de um modelo de desenvolvimento que atenda as necessidades socioeconômicas do país.

Os esforços empregados por meio desta pesquisa buscam contribuir principalmente para a seara dos estudos do desenvolvimento que se encontram com a ciência política. As linhas investigativas seguidas são apenas algumas das óticas que podem explicar a relação entre as coalizões das elites políticas e o Estado. O vínculo entre estes dois agentes é profundo e complexo, mais ainda quando pensando nas perspectivas do desenvolvimento. De forma ou de outra, o passo dado aqui é mais um, na longa corrida que busca entender as múltiplas razões das mazelas sociais que encara o povo brasileiro.

REFERÊNCIAS

ABERS, Rebecca N.; OLIVEIRA, Marília S. **Nomeações políticas no Ministério do Meio Ambiente (2003-2013): Interconexões entre ONGs, partidos e governos.** Opinião Pública, Campinas, vol. 21, nº2, agosto de 2015.

ASSOCIAÇÃO DOS ADVOGADOS DE SÃO PAULO. **Cotação oficial do Dólar - US\$.** São Paulo, 2023. Acesso em julho de 2023, disponível em <<https://www.aasp.org.br/suporte-profissional/indices-economicos/mensal/dolar/>>

ARAUJO, Victor L. **A economia brasileira sob o governo Bolsonaro (2019-2022): Neoliberalismo radical e pragmatismo econômico.** Centro Internacional Celso Furtado, Niterói, 2023.

BANCO CENTRAL DO BRASIL (Brasil). **Relatório - Depósitos de poupança; Boletim diário - Série histórica.** Brasília, 2023.

BANCO CENTRAL DO BRASIL (Brasil). **Reservas Internacionais.** Brasília, 2023. Disponível em <<https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/reservasinternacionais>>. Acesso em dezembro de 2023.

BANCO NACIONAL DO DESENVOLVIMENTO. **Estatísticas BNDES.** Brasil, 2023. Disponível em <<https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/estatisticas-desempenho>>. Acesso em dezembro de 2023.

BASSI, Bruno S. **Fazendeiros com sobreposição em terras indígenas doaram R\$1,2 milhão para Bolsonaro.** De olho nos ruralistas, junho de 2023. Acesso em outubro de 2023, disponível em <<https://deolhonosruralistas.com.br/2023/06/19/fazendeiros-com-sobreposicoes-em-terras-indigenas-doaram-r-12-milhao-para-bolsonaro/>>

BIELSCHOWSKY, Ricardo. **Do “manifesto latino-americano” de Raúl Prebisch aos dias de hoje: 70 anos de estruturalismo na Cepal.** Revista de Economia Contemporânea, 24(1): p.1-25, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2020.

BOBEICA, Elena; ESTEVES, Paulo S.; RUA, António; STAEHR, Karsten. **Exports and domestic demand pressure: a dynamic panel data model for the euro area countries.** ECB Working Paper, No. 1777, European Central Bank (ECB), Frankfurt, 2015.

BRAGA, Ruy. **Globalização ou neocolonialismo? O FMI e a armadilha do ajuste.** Outubro (55), São Paulo, 2015.

BRESSER-PEREIRA, Luiz C. **A taxa de câmbio no centro da teoria do desenvolvimento.** Escola de Economia de São Paulo, FGV, n. 297, São Paulo, 2011.

BRESSER-PEREIRA, Luiz C. **O Conceito histórico de desenvolvimento econômico.** Escola de Economia de São Paulo, Textos para discussão, 157, São Paulo, 2007.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; OREIRO, José Luis. **A theoretical framework for a Structuralist Development Macroeconomics**. Financial Stability and Growth Conference, São Paulo, 2012.

CAESAR, Gabriela. **Saiba como eram e como ficaram as bancadas na Câmara dos Deputados, partido a partido**. G1, outubro de 2018. Disponível em <<https://g1.globo.com/politica/eleicoes/2018/eleicao-em-numeros/noticia/2018/10/08/pt-perde-deputados-mas-ainda-tem-maior-bancada-da-camara-psl-de-bolsonaro-ganha-52-representantes.ghml>>. Acesso em outubro de 2023.

CÂMARA DOS DEPUTADOS (Brasil). **Requerimento nº 497, de 2019 (Registro da FPA)**. Brasília, fevereiro de 2019.

CÂMARA DOS DEPUTADOS (Brasil). **Requerimento nº 500, de 2023 (Registro da FPA)**. Brasília, março de 2023.

CÂMARA DOS DEPUTADOS (Brasil). **Requerimento nº 952, de 2015 (Registro da FPA)**. Brasília, março de 2015.

CANO, Wilson. **Brasil - construção e desconstrução do desenvolvimento**. Economia e sociedade, Campinas, 2017.

CASA CIVIL (Brasil). **Brasil atinge estoque recorde de 42.9 milhões de empregos com carteira assinada**. Brasília, Brasil, 2022. Acesso em maio de 2023, disponível em <<https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/noticias/2022/novembro/brasil-atinge-estoque-recorde-de-429-milhoes-de-empregos-com-carteira-assinada>>

CASTILHO, Alceu L. **Partido da terra: como os políticos conquistam o território brasileiro**. Editora Contexto, São Paulo, 2012.

CAVALCANTE, Luiz R.; NEGRI, Fernanda de. **Consensos e dissensos sobre a evolução da produtividade na economia brasileira**. Produtividade no Brasil: Desempenho e determinantes Vol 2- Determinantes, IPEA, Brasília, 2015.

CENTRO DE ESTUDOS AVANÇADOS EM ECONOMIA APLICADA (CEPEA). **PIB do Agronegócio brasileiro**. Brasil, 2023. Disponível em <cepea.esalq.usp.br/br/pib-do-agronegocio-brasileiro.aspx>. Acesso em janeiro de 2023.

CHANG, Ha-Joon. **Institutional change and economic development**. University of Cambridge, Anthem Press, Londres, 2007.

CHANG, Ha-Joon. **Globalisation, economic development, and the role of the State**. Zed Books, Londres, 2003.

CHANG, Ha-Joon. **Kicking away the ladder: Development strategy in historical perspective**. Anthem Press, Londres, 2003.

CHIAVIRI, Joana; LOPES, Cristina L. **Os caminhos para a regularização ambiental: Decifrando o novo código florestal**. Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA), 2015.

CHOSSUDOVSKEY, Michel. **The globalization of poverty and the new world order**. Global Research 2nd ed., Centre for Research on Globalization (CRG), Canadá, 2003.

CNN BRASIL. **A abstenção cresceu entre 1º e 2º turno em todas as eleições presidenciais desde 1989**. Brasil, outubro de 2022. Acesso em maio de 2023, disponível em <<https://www.cnnbrasil.com.br/politica/abstencao-cresceu-entre-1o-e-2o-turno-em-todas-as-elicoes-presidenciais-desde-1989/>>.

COLLIER, David. **The comparative method**. American Political Science Association, Washington, 1993.

CONGRESSO EM FOCO. **366 x 111: Veja como cada deputado votou na PEC do teto de gastos**. Brasil, outubro de 2016. Acesso em outubro de 2023, disponível em <<https://congressoemfoco.uol.com.br/projeto-bula/reportagem/366-x-111-veja-como-cada-deputado-votou-na-pec-do-teto-de-gastos/>>

CONGRESSO EM FOCO. **Confira como cada deputado votou no pacote anticrime**. Brasil, dezembro de 2019. Acesso em outubro de 2023, disponível em <<https://congressoemfoco.uol.com.br/area/governo/confira-como-cada-deputado-votou-no-pacote-anticrime/>>

CONGRESSO EM FOCO. **MP da Liberdade Econômica é aprovada na Câmara, veja votos**. Brasil, agosto de 2019. Disponível em <<https://congressoemfoco.uol.com.br/temas/economia/mp-da-liberdade-economica-e-aprovada-na-camara-veja-os-votos/>>. Acesso em dezembro de 2023.

CONGRESSO EM FOCO. **Projeto das armas: veja como cada deputado votou**. Brasil, novembro de 2019. Acesso em outubro de 2023, disponível em <<https://congressoemfoco.uol.com.br/area/governo/projeto-das-armas-passa-na-camara-mas-o-posicao-comemora-mudancas/>>

CONGRESSO EM FOCO. **Reforma trabalhista: Veja como os deputados votaram, por estado**. Brasil, abril de 2017. Acesso em outubro de 2023, disponível em <<https://congressoemfoco.uol.com.br/projeto-bula/reportagem/reforma-trabalhista-como-os-deputados-votaram/>>

CONGRESSO EM FOCO. **Veja como cada deputado votou no PL da grilagem**. Brasil, agosto de 2021. Acesso em outubro de 2023, disponível em <<https://congressoemfoco.uol.com.br/temas/meio-ambiente/veja-como-cada-deputado-votou-no-pl-da-grilagem/>>

CURADO, Marcelo. **Por que o governo Dilma não pode ser classificado como novo-desenvolvimentista ?** Revista de Economia Política, vol. 37, nº1, 130-146, março de 2017.

DI CAPRIO, A. **Introduction: The Role of Elites in Economic Development**. Oxford University Press, Oxford, 2012.

ESCRITÓRIO DA FPA. **Balancos e Desafios (2011)**. Brasil, 2011. Disponível em <<https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/camaras-setoriais-tematicas/documentos/camaras-setoriais/cacau/anos-anteriores/frente-parlamentar-da-agropecuaria.pdf>>. Acesso em janeiro de 2023

EVANS, Peter. **Embedded autonomy: States & industrial transformation**. Princeton University Press, Chichester, West Sussex, Reino Unido, 1995.

FECOMERCIO SP. **Índices**. São Paulo, 2023. Acesso em setembro de 2023. Disponível em <<https://www.fecomercio.com.br/pesquisas/indices>>.

FERNANDEZ, Melissa. **Como os deputados votaram no PL que altera as regras de proteção de rios urbanos**. Congresso em foco, agosto de 2021. Acesso em outubro de 2023, disponível em <<https://congressoemfoco.uol.com.br/area/congresso-nacional/como-os-deputados-votaram-no-pl-que-altera-as-regras-de-protecao-de-rios-urbanos/>>.

FIALHO. Tonsk; LINDER, Larissa; MORAES, Katarina; RAMOS, Mariana F. **36 acusados de crimes socioambientais doaram R\$10,7 milhões para campanha de Bolsonaro**. De olho nos ruralistas, outubro de 2022. Acesso em outubro de 2023, disponível em <<https://deolhonosruralistas.com.br/2022/10/28/36-acusados-de-crimes-socioambientais-doaram-r-107-milhoes-para-campanha-de-bolsonaro/>>.

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS. **Dosando o otimismo**. Boletim Macro N° 143, FGV IBRE, 2023.

FURLANETTO, Egidio L. **Instituições e desenvolvimento econômico: A importância do capital social**. Revista Sociologia Política, v.16, p. 55-67, Curitiba, Paraná, 2008.

G1 ECONOMIA. **Brasil perdeu 21.7% dos trabalhadores sindicalizados após reforma trabalhista, diz IBGE**. Brasil, agosto de 2022. Acesso em maio de 2023, disponível em <<https://g1.globo.com/economia/noticia/2020/08/26/brasil-perdeu-217percent-dos-trabalhadores-sindicalizados-apos-a-reforma-trabalhista-diz-ibge.ghtml>>

GALA, Paulo. **Complexidade econômica: Uma nova perspectiva para entender a antiga questão da riqueza das nações**. Editora Contraponto, março de 2017.

GALA, Paulo. **Política cambial e macroeconomia do desenvolvimento**. Fundação Getulio Vargas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo, São Paulo, 2006.

GALA, Paulo. **Uma crítica à teoria institucional de Douglas North a partir da perspectiva de complexidade econômica**. Economia & Finanças, 2017. Disponível em <<https://www.paulogala.com.br/uma-breve-critica-a-teoria-institucional-de-douglass-north-a-partir-da-perspectiva-da-complexidade-economica/>>. Acesso em novembro de 2023.

GHIRALDELLI, Gabriela. **Fatos primeiro: Bolsonaro acerta sobre números de titulação de terras, mas omite dados de reforma agrária**. CNN Brasil, julho de 2022. Acesso em julho de 2023, disponível em

<<https://www.cnnbrasil.com.br/politica/fatos-primeiro-bolsonaro-acerta-sobre-numeros-de-titulacao-de-terras-mas-omite-dados-de-reforma-agraria/>>.

GRAZZIOTIN, Henrique A.; AVILA, Róber I.; HERRLEIN JR., Ronaldo. **A economia política institucionalista e o desenvolvimento**. DATHEIN, R., org. Desenvolvimentismo: o conceito, as bases teóricas e as políticas [online]. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2003.
HARVARD UNIVERSITY **Atlas of Economic Complexity: Country & Product Complexity Rankings**. Estados Unidos, 2011. Disponível em <<https://atlas.cid.harvard.edu/rankings>>. Acesso em março de 2023.

HOPEWELL, Kristen. **The transformation of state-business relations in an emerging economy: The case of Brazilian agribusiness**. Critical perspectives on international business, v. 10, n. 4, p. 291-309, University of Edinburgh, Reino Unido, 2014.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Taxa de investimento nominal**. Brasil, 2023. Disponível em <<http://www.ipeadata.gov.br/ExibeSerie.aspx?serid=38432>>. Acesso em dezembro de 2023.

KRUGER, Ana. **PL do licenciamento ambiental: veja como cada deputado votou**. Congresso em foco, maio de 2021. Acesso em outubro de 2023, disponível em <<https://congressoemfoco.uol.com.br/temas/meio-ambiente/pl-do-licenciamento-ambiental-veja-como-cada-deputado-votou/>>.

LEFTWICH, Adrian. **Bringing politics back in: Towards a model of the developmental state**. The Journal of Development Studies, 1995.

LEUFFEN, Dirk. **Case selection and selection bias in *small-n* research**. Research design in political science, Macmillan Publishers Limited, 2007.

LIMA, Mayara S. **A atuação do ruralismo como elite política no Brasil: mobilização de viés mediante desigualdades sociais e de representação política**. Revista Agenda Política, Vol. 4. N.3, dezembro de 2016.

LOPES, Rafaela C.; CASTRO, Joana D'arc B. **Novo código florestal brasileiro: Análise de uma disputa**. Anais do II Simpósio Nacional Espaço, Economia e Políticas Públicas, Anápolis, Goiás, 2012.

MAHONEY, James; GOERTZ, Gary. **The possibility principle: Choosing negative cases in comparative research**. American Political Science Review. Vol. 98, No.4, 2004.

MANZANO, Marcelo. **Impactos econômicos da reforma trabalhista**. O trabalho pós-reforma trabalhista (2017), UNICAMP; Centro de Estudos Sindicais e de Economia do Trabalho; MPT; Remir Trabalho, São Paulo, 2021.

MARTINS, Norberto M. **Política monetária brasileira nos governos Dilma (2011-2016): um ensaio de ruptura e a restauração do conservadorismo**. Economia e Sociedade, v. 31, n. 1(74), p. 43-63, Campinas, 2022.

MELLO, Guilherme; ROSSI, Pedro. **Do industrialismo à austeridade: a política macro dos governos Dilma**. Instituto de Economia, Unicamp, Textos para discussão, n.309, São Paulo, 2017.

MENDES, Guilherme. **Como cada deputado votou na urgência da mineração em terras indígenas**. Congresso em foco, março de 2022. Acesso em outubro de 2023, disponível em <<https://congressoemfoco.uol.com.br/temas/meio-ambiente/como-cada-deputado-votou-urgencia-para-mineracao-em-terras-indigenas/>>.

MINISTÉRIO DA AGRICULTURA E PECUÁRIA (Brasil). **CMN aprova elevação dos limites da receita anual para efeito da classificação do produtor rural**. Brasília, Brasil, novembro de 2022, acessado em setembro de 2023. Disponível em <<https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/noticias/cmn-aprova-elevacao-dos-limites-da-receita-anual-para-efeito-da-classificacao-do-produtor-rural>>.

MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO (Brasil). **Plano Agrícola e Pecuário 2011/2012**. Brasília, 2011.

MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO (Brasil). **Plano Agrícola e Pecuário 2012/2013**. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Brasília, 2012.

MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO (Brasil). **Plano Agrícola e Pecuário 2013/2014**. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Brasília, 2013.

MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO (Brasil). **Plano Agrícola e Pecuário 2014/2015**. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Brasília, 2014.

MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO (Brasil). **Plano Agrícola e Pecuário 2015/2016**. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Brasília, 2015.

MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO (Brasil). **Plano Agrícola e Pecuário 2016/2017**. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Brasília, 2016.

MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO (Brasil). **Plano Agrícola e Pecuário 2017/2018**. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Brasília, 2017.

MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO (Brasil). **Plano Agrícola e Pecuário 2018/2019**. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Brasília, 2018.

MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO (Brasil). **Plano Agrícola e Pecuário 2019/2020**. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Brasília, 2019.

MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO (Brasil). **Plano Agrícola e Pecuário 2020/2021**. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Brasília, 2020.

MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO (Brasil). **Plano Agrícola e Pecuário 2021/2022**. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Brasília, 2021.

MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO (Brasil). **Plano Agrícola e Pecuário 2022/2023**. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Brasília, 2022.

MINISTÉRIO DA FAZENDA (Brasil). **Despesas da União por função: Orçamentos fiscal e da seguridade social**. Brasília, 2023.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO (Brasil). **Projeto de Lei Orçamentária Anual 2010**. Secretaria de Orçamento Federal, Brasília, 2010.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO (Brasil). **Projeto de Lei Orçamentária Anual 2011**. Secretaria de Orçamento Federal, Brasília, 2011.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO (Brasil). **Projeto de Lei Orçamentária Anual 2012**. Secretaria de Orçamento Federal, Brasília, 2012.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO (Brasil). **Projeto de Lei Orçamentária Anual 2013**. Secretaria de Orçamento Federal, Brasília, 2013.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO (Brasil). **Projeto de Lei Orçamentária Anual 2014**. Secretaria de Orçamento Federal, Brasília, 2014.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO (Brasil). **Projeto de Lei Orçamentária Anual 2015**. Secretaria de Orçamento Federal, Brasília, 2015.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO (Brasil). **Projeto de Lei Orçamentária Anual 2016**. Secretaria de Orçamento Federal, Brasília, 2016.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO (Brasil). **Projeto de Lei Orçamentária Anual 2017**. Secretaria de Orçamento Federal, Brasília, 2017.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO (Brasil). **Projeto de Lei Orçamentária Anual 2018**. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, Secretaria de Orçamento Federal, Brasília, 2018.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA, COMÉRCIO E SERVIÇOS (Brasil). **ComexStat**. Brasília, Brasil, 2023. Acesso em setembro de 2023. Disponível em <<http://comexstat.mdic.gov.br/pt/home>>.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR (Brasil). **Relatório Anual BNDES, 2011**. Banco Nacional do Desenvolvimento, Biblioteca digital, Brasília, 2011.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR (Brasil). **Relatório Anual BNDES, 2012**. Banco Nacional do Desenvolvimento, Biblioteca digital, Brasília, 2012.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR (Brasil). **Relatório Anual BNDES, 2013**. Banco Nacional do Desenvolvimento, Biblioteca digital, Brasília, 2013.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR (Brasil). **Relatório Anual BNDES, 2014**. Banco Nacional do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, Biblioteca digital, Brasília, 2014.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR (Brasil). **Relatório Anual BNDES, 2015**. Banco Nacional do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, Biblioteca digital, Brasília, 2015.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR (Brasil). **Relatório Anual BNDES, 2016**. Banco Nacional do Desenvolvimento, Biblioteca digital, Brasília, 2016.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR (Brasil). **Relatório Anual BNDES, 2017**. Banco Nacional do Desenvolvimento, Biblioteca digital, Brasília, 2017.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR (Brasil) **Relatório Anual BNDES, 2018**. Banco Nacional do Desenvolvimento, Biblioteca digital, Brasília, 2018.

MONGABAY. **40% da área rural do Brasil pertence a 1.4% dos proprietários**. Mongabay, 5 de maio de 2014. Disponível em <<https://brasil.mongabay.com/2014/05/40-da-area-rural-do-brasil-pertence-a-1-4-dos-proprietarios/>>. Acesso em janeiro de 2023

MURRAY, Warwick E.; OVERTON, John D. **Neoliberalism is dead, long live neoliberalism ? Neostructuralism and the international aid regime of the 2000s**. Progress in Development Studies 11, p. 307-19, Nova Zelândia, 2011.

NEIVA, Lucas. **Liberação de agrotóxicos: veja como cada deputado votou**. Congresso em foco, fevereiro de 2022. Acesso em outubro de 2023, disponível em <<https://congressoemfoco.uol.com.br/area/congresso-nacional/veja-como-cada-deputado-voto-u-no-pacote-do-veneno/>>

NOGUEIRA, Mauro Oddo; OLIVEIRA, João Maria. **Uma análise da heterogeneidade intrasetorial no Brasil na última década**. Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), Brasil, novembro de 2013.

NOORUDDIN, Irfan. **Coalition politics and economic development: Credibility and the strength of weak governments**. Cambridge University Press, Cambridge, Reino Unido, 2011.

OBSERVATÓRIO DO AGRONEGÓCIO NO BRASIL. **Os financiadores da boiada: Como as multinacionais do agronegócio sustentam a bancada ruralista e patrocinam o desmonte ambiental.** De olho nos ruralistas: Observatório do agronegócio no Brasil, Coord. Alceu Luís Castilho, 2022.

OBSERVATÓRIO DO CLIMA. **Nunca mais outra vez: 4 anos de desmonte ambiental sob Jair Bolsonaro.** Brasil, 2023.

OREIRO, José Luís; PAULA, Luiz Fernando de. **A economia brasileira no governo Temer e Bolsonaro: uma avaliação preliminar.** Brasília, 2019.

OREIRO, José Luis. **Estratégias de desenvolvimento e a escola Novo-Desenvolvimentista Brasileira.** Rev. Cadernos de Campo, n.24, p. 13-41, Araraquara, 2018.

OXFAM BRASIL. **Democracia inacabada: Um retrato das desigualdades brasileiras 2021.** Brasil, 2021.

PALTRIDGE, Brian. **Thesis and dissertation writing: An examination of published advice and actual practice.** English for Specific Purposes, 21, 125-43, 2002.

PERTY, Cássio A. **Atuação da bancada ruralista nas votações de projetos relacionados ao novo código florestal brasileiro durante o governo Dilma.** Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2013.

POMPEU, Lauriberto. **Veja como cada deputado votou a autonomia do Banco Central.** Congresso em foco, fevereiro de 2021. Acesso em outubro de 2023, disponível em <<https://congressoemfoco.uol.com.br/temas/economia/votos-autonomia-bc/#:~:text=A%20C%C3%A2mara%20aprovou%20nesta%20quarta,mudan%C3%A7a%20no%20texto%20foram%20rejeitados.>>

PORCILE, Gabriel. **Heterogeneidade estrutural: conceito e evidências na América Latina.** Economia & Tecnologia, Vol. 21, Universidade Federal do Paraná, Paraná, junho de 2010.

PREBISCH, Raúl. **O desenvolvimento econômico da América Latina e seus principais problemas.** Revista Brasileira de Economia, v.3 n.3, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 1949.

PREBISCH, Raúl. **Por uma dinâmica do desenvolvimento latino-americano.** Cinquenta anos de pensamento na CEPAL, capítulo 12, p. 451-494. Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), Rio de Janeiro, 2000.

PRODES (Brasil). **Monitoramento do Desmatamento da Floresta Amazônica Brasileira por Satélite.** Coordenação geral de observação da terra, São Paulo, 2022. Acesso em julho de 2023, disponível em <<http://www.obt.inpe.br/OBT/assuntos/programas/amazonia/prodes>>.

SANTOS, Henrique Faria dos. **Neoliberalismo e expansão do agronegócio globalizada no Brasil.** Revista Tamoios, V.18, n. 1, p. 21-46, São Gonçalo, 2022.

SANTOS, Reginaldo S.; RIBEIRO, Elizabeth M.; RIBEIRO, Mônica M.; SANTOS, Thiago C. S.; COSTA, Vinicius M. **Reestruturação produtiva do Estado brasileiro na perspectiva do projeto neoliberal**. Revista de Administração Pública, 38(1): 7-32, Rio de Janeiro, 2004.

SARDINHA, Edson. **Previdência: o voto de cada deputado**. Congresso em foco, julho de 2019. Acesso em outubro de 2023, disponível em <<https://congressoemfoco.uol.com.br/temas/economia/reforma-da-previdencia-veja-como-cada-deputado-votou/>>

SCANTIMBURGO, André. **O desmonte da agenda ambiental no governo Bolsonaro**. Perspectivas v.52 (2018), Revista de Ciências Sociais, UNESP, São Paulo, 2020.

SCHUMPETER, Joseph Alois. **Teorias do desenvolvimento econômico: Uma investigação sobre lucros, capital, crédito, juro e o ciclo econômico**. Editora Nova Cultural, São Paulo, 1997.

SILVA, Thyerrí José C.; SANTANA, Ana Cristina A. **Medidas provisórias e neoliberalismo no primeiro ano de mandato de Fernando Henrique Cardoso (1995) e Jair Bolsonaro (2019)**. Revista Jurídica Luso-Brasileira, Ano 9 , nº1, 2023.

SILVA, Mygre L.; SILVA, Rodrigo A. **Economia brasileira pré, durante e pós-pandemia do covid-19: impactos e reflexões**. Observatório Socioeconômico da COVID-19, Universidade Federal de Santa Maria, 2020.

SIMIONATTO, Ivete; COSTA, Carolina Rodrigues. **Como os dominantes dominam: O caso da bancada ruralista**. Temporalis, Brasília, ano 12, n 24 m p. 215-237, jul/dez 2012.

SOLIMANO, Andrés; AVANZINI, Diego. **The international circulation of elites: Knowledge, Entrepreneurial and Political**. World Institute for Development Economic Research, Working Paper nº 2010/113, United Nations University, Estados Unidos, 2010.

SOUZA, Luiz Eduardo. **A arquitetura de uma crise: História e política econômica na Argentina, 1989-2002**. Tese de doutorado apresentada ao Programa de Pós Graduação em História Econômica, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.

THE HERITAGE FOUNDATION. **2023 Index of Economic Freedom**. Estados Unidos, 2023. Disponível em <<https://www.heritage.org/index/>>. Acesso em dezembro de 2023.

VIGNA, Edécio. **Bancada ruralista: um grupo de interesse**. Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC), n. 8, p. 01-52, dezembro, 2001.

WORLD BANK GROUP. **Databank**. Estados Unidos, 2023. Disponível em <<https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators/Series/NE.CON.GOV.T.ZS>>. Acesso em dezembro de 2023.

WORLD TRADE ORGANIZATION. **WTO Stats**. Suíça, 2023. Disponível em <<https://stats.wto.org/>>. Acesso em dezembro de 2023.

APÊNDICE

APÊNDICE I

Glossário de indicador: Efetividade do Governo

Metadata Glossary

Code	GE.PER.RNK.UPPER
Indicator Name	Government Effectiveness: Percentile Rank, Upper Bound of 90% Confidence Interval
Long definition	Government Effectiveness captures perceptions of the quality of public services, the quality of the civil service and the degree of its independence from political pressures, the quality of policy formulation and implementation, and the credibility of the government's commitment to such policies. Percentile rank indicates the country's rank among all countries covered by the aggregate indicator, with 0 corresponding to lowest rank, and 100 to highest rank. Percentile ranks have been adjusted to correct for changes over time in the composition of the countries covered by the WGI. Percentile Rank Upper refers to upper bound of 90 percent confidence interval for governance, expressed in percentile rank terms.
Source	Detailed documentation of the WGI, interactive tools for exploring the data, and full access to the underlying source data available at www.govindicators.org . The WGI are produced by Daniel Kaufmann (Natural Resource Governance Institute and Brookings Institution) and Aart Kraay (World Bank Development Research Group). Please cite Kaufmann, Daniel, Aart Kraay and Massimo Mastruzzi (2010). "The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues". World Bank Policy Research Working Paper No. 5430 (http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1682130). The WGI do not reflect the official views of the Natural Resource Governance Institute, the Brookings Institution, the World Bank, its Executive Directors, or the countries they represent.
Periodicity	Annual

APÊNDICE II

Metodologia de cálculo: Complexidade economica

The complexity of a country's exports is found to highly predict current income levels, or where complexity exceed expectations for a country's income level, the country is predicted to experience more rapid growth in the future. ECI therefore provides a useful measure of economic development.

Technical breakout: Economic complexity is calculated from equations for diversity and ubiquity to express the recursion:

$$\begin{aligned} k_{c,n} &= \frac{1}{k_{c,0}} \sum_p M_{cp} \frac{1}{k_{p,0}} \sum_{c'} M_{c'p} k_{c',n-2} \\ &= \sum_{c'} k_{c',n-2} \sum_p \frac{M_{c'p} M_{cp}}{k_{c,0} k_{p,0}} \\ &= \sum_{c'} k_{c',n-2} \tilde{M}_{c,c'}^C \end{aligned}$$

where we define

$$\tilde{M}_{c,c'}^C \equiv \sum_p \frac{M_{cp} M_{c'p}}{k_{c,0} k_{p,0}}.$$

Hence, in a vector notation, if \vec{k}_n to be the vector whose c th element is $k_{c,n}$ then:

$$\vec{k}_n = \tilde{M}^C \times \vec{k}_{n-2}$$

where \tilde{M}^C is the matrix whose (c, c') th element is $\tilde{M}_{c,c'}^C$.

If we take n to infinity, this equation leads to the distribution which remains fixed up to a scalar factor:

$$\tilde{M}^C \times \vec{k} = \lambda \vec{k}$$

Therefore, \vec{k} is an eigenvector of \tilde{M}^C . We define Economic Complexity Index as the eigenvector corresponding to the second largest eigenvalue of the \tilde{M}^C matrix.

APÊNDICE III

Metodologia base: 2023 Índice de liberdade econômica⁴⁹

Q.3. How do you measure economic freedom?

We measure economic freedom based on 12 quantitative and qualitative factors, grouped into four broad categories, or pillars, of economic freedom:

1. **Rule of Law** (property rights, government integrity, judicial effectiveness)
2. **Government Size** (government spending, tax burden, fiscal health)
3. **Regulatory Efficiency** (business freedom, labor freedom, monetary freedom)
4. **Open Markets** (trade freedom, investment freedom, financial freedom)

Each of the twelve economic freedoms within these categories is graded on a scale of 0 to 100. A country's overall score is derived by averaging these twelve economic freedoms, with equal weight being given to each. More information on the grading and methodology can be found in the appendix.

⁴⁹ Metodologia de calculo completa em
<[https://www.heritage.org/index/pdf/2023/book/01_2023_IndexOfEconomicFreedom_APPE
NDIX.pdf](https://www.heritage.org/index/pdf/2023/book/01_2023_IndexOfEconomicFreedom_APPE
NDIX.pdf)>