



Nº Especial, 1º Semestre de 2018

PONTO DE VISTA

Perspectivas sobre o desenvolvimento



Coalizões e política macroeconômica nos governos Dilma: do tripé flexibilizado à volta do tripé rígido

PONTO DE VISTA, Nº Especial,
1º Semestre de 2018
ISSN 1983-733X.

Marcus Ianoni¹ (UFF) & Patrícia H. F. Cunha² (UFABC)

O trabalho aborda a economia política dos governos de Dilma Rousseff (2011-2016), até a crise econômica e política que implicou na deposição da presidente e transformou as bases sociais, político-institucionais e programáticas de sustentação do poder de Estado no Brasil.³ Inspirada em Gourevitch (1986), a abordagem ambienta-se em uma sociologia política da economia política, aplicada especialmente à política macroeconômica. O objetivo é mostrar que as coalizões que sustentam as principais decisões do Estado são ampliadas: sociopolíticas e político-institucionais. A

¹ Professor Associado do Departamento de Ciência Política da UFF, onde também é vice-coordenador do Programa de Pós-graduação em Ciência Política. Pesquisador do INCT-PPED. Por um ano, entre 2015 e 2016, fez estágio de Pós-Doutorado na Universidade de Oxford (Latin American Centre). Com base em teorias do Estado empiricamente orientadas e na economia política, investiga relações entre as esferas do Estado e da política e a esfera da economia no capitalismo, especialmente coalizões (sociais e partidárias) e desenvolvimento. Participa no Grupo de Discussão do Desenvolvimentismo Social, coordenado por Luiz Carlos Bresser-Pereira (FGV-SP). Foi colunista do Jornal do Brasil (2014-2018) e é membro do Conselho Editorial do site Brasil Debate.

² Professora Adjunta, no Centro de Engenharia, Modelagem e Ciências Sociais Aplicadas (CECS), da Universidade Federal do ABC (UFABC). Atualmente atua no Bacharelado em Ciências e Humanidades (BC&H), no Bacharelado em Ciências Econômicas e no Programa de Pós-Graduação em Economia da UFABC. É graduada em Ciências Econômicas pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (1988) e doutorado em Economia de Empresas pela Fundação Getúlio Vargas - SP (2000). Tem experiência na área de Economia, com ênfase em Macroeconomia; Macroeconomia e Desenvolvimento; Economia Monetária e Financeira, atuando principalmente nos seguintes temas: política monetária e cambial, metas de inflação, finanças internacionais, crises financeiras, desenvolvimento econômico e em financiamento da habitação.

³ Agradecemos a Luiz Carlos Bresser-Pereira (FGV-SP), José Luis Oreiro (UnB), Luiz Fernando de Paula (UERJ) e a Pedro Rossi (Unicamp) pelas colaborações técnicas. As insuficiências do trabalho são de nossa total responsabilidade.

hipótese é que houve uma coalização estrutural em torno da política macroeconômica, que explica as decisões essenciais dos governos Dilma e também a deposição presidencial.

Em Dilma I, houve, simultaneamente, acomodação e disputa de interesses coalizados em torno da política macroeconômica. Em Dilma II, prevaleceu a disputa política. O primeiro governo de Dilma deu continuidade à flexibilização do tripé de política macroeconômica iniciada no governo Lula. Essa flexibilização resultou de influências sobre o Estado dos interesses contraditórios da coalizão neoliberal e da coalizão social-desenvolvimentista (doravante CSD) entre capital produtivo e trabalho, estimulada pelos governos encabeçados pelo PT. Coalizão social-desenvolvimentista é um constructo analítico empiricamente orientado, por evidências informais e formais, para se referir aos interesses que vinculam, no período histórico em questão, por um lado, os setores produtivos, principalmente a indústria, o agronegócio, os serviços não-financeiros e o trabalho assalariado e, por outro lado, o Estado. Além da face sociopolítica, essa coalizão possui e depende de uma face político-partidária, que se organiza sob condições institucionais específicas.⁴ Mas, sendo essa CSD fraca na área-chave da política macroeconômica – por sua constituição inconsistente – em termos informais, formais (organizativo-institucionais) –, seus limites de conteúdo e pelos insuficientes resultados alcançados – o processo político, que envolveu também outras variáveis conjunturais, confluiu em sua ruptura, ensejando a volta do tripé rígido demandado por uma revigorada coalizão neoliberal. Ao menos conjunturalmente, o empresariado produtivo se reaproximou do setor financeiro, mas, tal como nos anos 1990, em posição subordinada.

Uma investigação mais profunda da hipótese da CSD, em uma perspectiva ampliada, abrangendo as esferas sociopolítica e político-institucional, requer mobilizar também outras áreas de políticas públicas, como a política industrial, a política social, a política externa, a política trabalhista, a política de concertação social, a política agrícola, a política de ciência e tecnologia, enfim; ademais, requer examinar a conjuntura nacional – que possui vínculos cada vez mais intensos com a economia internacional (cujo impacto no país depende das assimetrias estruturais de ordem monetária, produtiva, tecnológica e de poder no sistema interestatal) –, a opinião pública, o comportamento político da grande mídia etc. O objetivo aqui é mais modesto, mas não despreza elementos desse pano de fundo, que são especialmente importantes em processos de mudança política, como ocorreu no breve governo Dilma II.⁵

Em 2015 e 2016, desapareceram, no processo político da crise brasileira, os sinais observáveis até 2014, ainda que limitados fossem, resultantes do impacto dos interesses da CSD na política macroeconômica. Embora o regime macroeconômico instituído em 1999 não tenha sido abolido, foi

⁴ Ou seja, CSD refere-se à relativa aproximação entre capital produtivo e trabalho nos governos Lula e Dilma, não tendo aqui o adjetivo social-desenvolvimentista relação necessária com a concepção de desenvolvimento que, no governo Lula, foi chamada de social-desenvolvimentismo, concepção distinta da estratégia do novo-desenvolvimentismo.

⁵ Para uma introdução à perspectiva teórica das coalizões ampliadas, consultar Ianoni (2017). Sobre as três primeiras assimetrias entre as quatro mencionadas, consultar Fritz *et al.* (2017).

flexibilizado a partir de 2006, ao final de Lula I. Essa branda, porém analiticamente relevante alteração voltou a dar lugar ao tripé rígido em 2015, por uma conjunção entre necessidade econômica, relação de forças e opção política do governo Dilma II; a partir do governo interino de Temer, em maio de 2016, a volta à ortodoxia impôs-se radicalmente.⁶

A deposição de Dilma, apoiada por uma coalizão de conteúdo neoliberal entre o grande empresariado em geral, políticos e burocracia pública, ensejou a remoção de obstáculos preciosos para os interesses dessas forças, que passaram a controlar o conteúdo decisório do Estado. Entre os obstáculos, estavam as estruturas institucionais nas áreas fiscal e trabalhista, a primeira, pelo seu vínculo com o pacto social da Constituição de 1988, a segunda, devido à regulamentação do mercado de trabalho. Até o momento, a reforma previdenciária não ocorreu, a despeito de ter ingressado com força na agenda pública. Na coalizão de poder pós-Dilma, as demandas dos trabalhadores por emprego, salário e direitos sociais deixaram de ser levadas em conta, ascendendo, com força e exclusividade, as preferências da coalizão neoliberal, que, embora nunca houvessem sido desconsideradas desde 2003, quando Lula tomou posse, tiveram que coexistir, principalmente desde 2006, com políticas públicas inspiradas em demandas e propostas dos setores produtivos (indústria, agricultura e trabalho). Em Dilma I, a flexibilização da política macroeconômica, sob a denominação de Nova Matriz Econômica (NME), tentou responder às demandas dos industriais e dos assalariados. Agora, na volta à ortodoxia, ressurgem a questão do caráter democrático e desenvolvimentista do empresariado industrial, que acabou apoiando a deposição presidencial e a política neoliberal de austeridade.

Ianoni (2016) avaliou que, nos governos Lula, o tripé da política macroeconômica, formado pelas metas de inflação e de superávit primário e pelo câmbio flutuante, passou por dois momentos, o tripé rígido (2003-2006) e o tripé flexibilizado (2006-2010).⁷ O tripé rígido foi influenciado pela perspectiva neoclássica, implicando em uma gestão ortodoxa da política macroeconômica. O tripé flexibilizado abriu espaço para uma mudança relativa, embora sem romper com o arranjo institucional das políticas monetária, fiscal e cambial. A flexibilização pode ser explicada como resultante de decisões que expressam, em alguma medida, o impacto da CSD na política macroeconômica originalmente institucionalizada na versão rígida do tripé.

Há outros dois pontos teóricos. O primeiro diz respeito, por um lado, ao papel estratégico da política macroeconômica para o crescimento, daí a escolha dessa área para investigar e avaliar a opção programática social-desenvolvimentista dos governos encabeçados por presidentes petistas (STIGLITZ et al., 2006; BRESSER-PEREIRA, OREIRO e MARCONI, 2014). Isso não significa que o crescimento dependa apenas da política macroeconômica (PAULA e FERRARI FILHO, 2016). Por

⁶ Em relação à manutenção flexibilizada, no governo Dilma, do regime de política macroeconômica de 1999, consultar Cagnin *et al.* (2013) e Oreiro (2016).

⁷ A análise do tripé flexibilizado está em Oreiro (2016).

outro lado, a implementação de uma política macroeconômica pró-crescimento tem sido dificultada, desde os anos 1990, pela primazia do “novo consenso macroeconômico”, no qual o tripé rígido brasileiro se apoia (ARESTIS e SAWYER, 2008), pelas assimetrias financeiras globais às quais os países periféricos, como o Brasil, estão expostos (FRITZ *et al.*, 2017) e, por fim, pelas pressões estruturais oriundas das relações econômicas em contexto de mercados desregulados.

A globalização e a financeirização do capitalismo têm pressionado no sentido da padronização da política macroeconômica, sob fundamentos neoclássicos, focando na estabilidade monetária e fiscal, por meio de instrumentos técnicos e instituições que, além de alcançarem resultados controversos, dificultam o engajamento dos Estados em projetos desenvolvimentistas. A abordagem conservadora é orientada para o mercado, prioriza a oferta, e não a demanda, e avalia que as políticas monetária, fiscal e cambial não interferem na economia real, bastando que a política macroeconômica garanta inflação baixa, equilíbrio fiscal e flutuação do câmbio.

Stiglitz *et al.* (2006: p. 54) esclarecem que, a partir da elevação da inflação nos anos 1970, o tradicional duplo foco da política macroeconômica dos países industrializados, no pleno emprego e na estabilidade de preços, deslocou-se com força apenas para o segundo aspecto. Em relação aos países em desenvolvimento, tais autores argumentam que o histórico eixo no crescimento econômico, prevalecente entre os anos 1950 e 1970, foi substituído, sob influência do FMI após as crises das dívidas externas nos anos 1980, pelas políticas de estabilização visando o controle da inflação e ou das crises de balanço de pagamentos.

O pressuposto de que tais políticas permitiriam a retomada do crescimento é controverso. No entanto, a concepção de teoria macroeconômica em que se baseiam, embora polêmicas como outras abordagens do problema – sendo sua escolha pelos governos uma opção política, e não a adesão a uma suposta ciência verdadeira –, tornou-se dominante em vários países, inclusive no Brasil. A abordagem conservadora “frequentemente vê a economia pelos olhos da comunidade financeira”.⁸

O segundo ponto teórico visa explicar a flexibilização do tripé macroeconômico desde 2007, prosseguida pelo governo Dilma.⁹ Conforme argumenta Douglas A. Hibbs (1977), a política macroeconômica concentra intensa controvérsia e disputa entre atores políticos e grupos de interesse e delimita preferências distintas, na direita, no centro e na esquerda do espectro ideológico, em relação às seguintes variáveis: desemprego, inflação, crescimento, distribuição de renda e equilíbrio de balanço de pagamentos (particularmente o equilíbrio em transações correntes). Porém, o trabalho de Hibbs diz respeito aos Trinta Gloriosos e, talvez por isso, não considerou o equilíbrio fiscal, variável

⁸ Stiglitz *et al.* (op. cit., p. 42, tradução do autor).

⁹ O programa de governo da candidatura de Dilma, apresentado às eleições de 2010, tinha um conteúdo social-desenvolvimentista. Seu primeiro ponto intitulava-se: “Expandir e fortalecer a democracia política, econômica e socialmente”(p.8). Na página 9, lê-se: “O crescimento não é sustentável sem estabilidade econômica, mas a estabilidade não se sustenta sem crescimento”. Consultar Coligação [...] (2010).

peculiarmente chave desde o Consenso de Washington (WILLIANSO, 1989). As seis variáveis a serem consideradas estão distribuídas no Quadro 1, abaixo:

Quadro 1 – Preferências dos partidos e coalizões no Brasil sobre metas econômicas

	Trabalhista (PT)	Centro (PMDB) ¹⁰	Neoliberal (PSDB)
Importância decrescente de metas (↓)	1. Pleno emprego	1. Crescimento	1. Equilíbrio fiscal
	2. Distribuição de renda	2. Equilíbrio fiscal	2. Estabilidade de preços
	3. Crescimento	3. Estabilidade de preços	3.
	4. Estabilidade de preços	4.	4.
	5. Equilíbrio fiscal	5. Pleno emprego	5.
	6.	6. Distribuição de renda	6. Crescimento
	7.	7.	7.
	8.	8.	8. Distribuição de renda
	9.	9	9 Pleno emprego
	10. Equilíbrio de transações correntes ¹¹	10. Equilíbrio de transações correntes	10. Equilíbrio de transações correntes

Fonte: HIBBS (1977: p. 1977); modificada com a ajuda de José Luis Oreiro e Luiz Carlos Bresser-Pereira. Autor incluiu “equilíbrio fiscal” e a escala de 1 a 10.¹²

O tripé flexibilizado representou uma tentativa dos formuladores de política econômica de equilibrar essas variáveis de um modo mais favorável ao setor produtivo. No entanto, como esse setor abrange o capital produtivo e o trabalho assalariado e considerando a dificuldade política de ordem estrutural, no contexto de globalização dos mercados, de implementar uma política macroeconômica favorável ao desenvolvimento, especialmente nos países periféricos, torna-se uma desafio, para um governo de esquerda, operar um equilíbrio profícuo entre interesses classistas tão diversos em um ambiente inóspito à inovação institucional nas políticas públicas mais sensíveis aos interesses financeiros, como são as áreas monetária, fiscal e cambial.

A hipótese é que o desempenho positivo de Dilma I no pleno emprego e na distribuição de renda, relevantes para os trabalhadores, mas ruim no crescimento, na inflação, no equilíbrio fiscal e na política cambial, variáveis caras ao empresariado em geral, ainda que com nuances nas preferências, configurou um equilíbrio de resultados desfavorável e insustentável para a manutenção e o avanço da CSD, ao mesmo tempo em que ensejou forte reação contrária e o fortalecimento da coalizão neoliberal, sobretudo desde as eleições de 2014 (ver Quadro 2). A CSD desencorpou-se desde 2013 e desapareceu no curto Dilma II, quando inicialmente cedeu terreno à ortodoxia econômica e, com a

¹⁰ Oreiro observou que o PSDB de José Serra, não o de Aécio Neves etc, poderia ser incluído no Centro. Além disso, não se ignora que, partir de 2016, a direção do PMDB (hoje MDB) aderiu a um programa ultraliberal, tendo migrado do Centro para a Direita.

¹¹ Na versão original constava equilíbrio do balanço de pagamentos, mas Bresser-Pereira me sugeriu mudar para equilíbrio em transações correntes.

¹² Luiz Fernando de Paula observou que há distinção entre “metas” (crescimento, distribuição de renda, pleno emprego e estabilidade de preços) e “instrumentos” (equilíbrio fiscal, equilíbrio em transações correntes e políticas de redistribuição pelo salário mínimo, por exemplo). Aqui essa distinção não está sendo considerada.

deposição presidencial, perdeu completamente o comando da tomada das decisões fundamentais do Estado para a coalizão neoliberal. Vitoriosos em 2016, os conservadores contaram com o apoio do empresariado industrial para as principais mudanças estruturais executadas, especialmente nas políticas fiscal e monetária, na legislação trabalhista e na maior abertura à participação dos investidores estrangeiros na exploração do pré-sal e em investimentos de infraestrutura.

Quadro 2 – Resultados da coalizão social-desenvolvimentista (CSD) de Dilma I e II na política macroeconômica

	CSD ideal	CSD Dilma I	CSD Dilma II
Importância decrescente de metas (↓)	1. Pleno emprego	+	-
	2. Distribuição de renda	+	-
	3. Crescimento	-	-
	4. Estabilidade de preços	-	-
	5. Equilíbrio fiscal	-	-
	6. Equilíbrio de transações correntes	-	-

Fonte: Elaboração do autor. “+” = desempenho positivo; “-” = desempenho fraco ou negativo. Os dados quantitativos estão na Tabela 1.

No segundo mandato de Lula (2007-2010), as forças neoliberais reagiram à flexibilização do tripé, na melhor das hipóteses, com gélida tolerância ou com a coexistência pacífica; ademais, contaram com a guerra fria diária da grande imprensa contra as políticas de volição social-desenvolvimentista.¹³ Em Dilma I, as decisões visando aprofundar a aposta desenvolvimentista, em um contexto de crise na Europa e de desaceleração do crescimento da China, inseriram-se em um arranjo denominado “Nova Matriz Econômica”, objeto de duras críticas da oposição social e política.¹⁴ Desde maio de 2012, os interesses oposicionistas neoliberais, na sociedade e no sistema político, foram cada vez mais se conflitando com o governo e se fortalecendo politicamente. No breve Dilma II, setores até então mais próximos ou tolerantes em relação ao Executivo Federal, especialmente os grandes produtores do agronegócio e os grupos industriais, reaproximaram-se da coalizão neoliberal, que se expandiu decisivamente, beneficiando-se da guinada programática do PMDB para a ortodoxia econômica, formalizada no segundo semestre de 2015. O fortalecimento da oposição liberal vinha ocorrendo desde o início das eleições presidenciais de 2014. Dilma venceu o pleito no segundo turno e com uma pequena diferença de votos em relação ao tucano Aécio Neves; além disso, não contou com um significativo apoio político-ideológico do empresariado, que migrara

¹³ Para as críticas do jornalismo econômico da grande mídia à política macroeconômica de Lula após a saída de Palocci da Fazenda e a entrada de Mantega, consultar Safatle *et al.* (2016).

¹⁴ O termo Nova Matriz Econômica emergiu a partir da entrevista do então secretário de Política Econômica, disponível em: bit.ly/2fVmS3Q. Acesso: 20 set. 2015.

para as candidaturas de oposição, inclusive devido às críticas que fazia ao perfil da liderança exercida pela presidente.

Pressionada, assim que se reelegeu, Dilma nomeou para comandar a pasta da Fazenda um economista de orientação neoclássica, então diretor do banco Bradesco, Joaquim Levy. Seu objetivo foi aproximar-se do mercado para tranquilizá-lo, fazendo concessões substantivas às políticas de austeridade fiscal e monetária. Os fracos resultados da política econômica (crescimento baixo, inflação quase no teto superior da meta, o inédito déficit primário de 2014, o aumento das dívidas bruta e líquida e a trajetória crescente do déficit em conta corrente) tornavam um tanto quanto inevitável promover mudanças, mas a dosagem delas dependeria de opções de política, e não de um suposto imperativo técnico universal.¹⁵

O novo ministro planejou executar e, em alguma medida o fez, em 2015, sob condições políticas difíceis, um programa ortodoxo de austeridade. Esse recuo evidenciava que as propostas com as quais a presidente vencera as eleições e a própria CSD enfraqueciam-se no setor privado. Por um lado, atores desenvolvimentistas desaprovaram a concessão tão forte de Dilma ao ideário adversário nas políticas fiscal e monetária. Por outro lado, as forças oposicionistas, no Congresso Nacional e na sociedade, viram nessa concessão um sinal de fraqueza do novo governo e uma oportunidade para adicionar munição à sua ofensiva inicialmente pautada na luta contra a corrupção: Dilma teria cometido estelionato eleitoral. No denso e polarizado processo político, a investida da oposição extrapolou, desde o nascedouro, a mera bandeira antigovernista, proclamando-se deposicionista, no que logrou um êxito surpreendente pela rápida mobilização de força de ação sistêmica, à qual os apoiadores do governo não lograram conter.

O breve governo Dilma II teve uma dinâmica dupla e articulada: o enfraquecimento da presidente perante vários atores-chave, desde a sua heterogênea e frágil base no Congresso, passando pela esquerda social e pelos empresários em geral, até o seu eleitorado; e a incisiva ofensiva deposicionista da direita, na qual a grande mídia exerceu função política chave, ofensiva que, em tempo relativamente curto, organizou-se no movimento pró-impeachment, mobilizando partidos e atores da sociedade civil, ao qual o empresariado em geral acabou se juntando em bloco.

O isolamento institucional da presidente, que se observava desde o primeiro mandato, a começar por sua dificuldade no gerenciamento do presidencialismo de coalizão, aprofundou-se no segundo governo. Devido à guinada na política econômica em 2015, Dilma distanciou-se de sua própria base de apoio político-eleitoral. A partir daí, desenrola-se a crise de liderança presidencial. Ocorre uma queda vertiginosa da popularidade da mandatária. Pesou muito também o custo político

¹⁵ Sobre o déficit primário de 2014, consultar glo.bo/1tEi84j. Acesso: 15 out. 2015. Sobre o déficit em conta corrente naquele mesmo ano, consultar bit.ly/2yp2n9P. Acesso: 15 out. 2015.

do envolvimento de seu partido, o PT, no escândalo de corrupção investigado na Operação Lava Jato, explorado pela grande mídia e pelos partidos de oposição.

O quadro foi se agravando com alguns fatos do processo político: o fortalecimento dos protestos de rua protagonizados pela classe média e publicizados politizadamente pela grande mídia; a rejeição pelo TCU, em outubro de 2015, das contas de 2014 do governo federal; a aceitação, pelo presidente da Câmara dos Deputados, de um dos inúmeros pedidos de impeachment presidencial; a unidade das frações de classe da burguesia, no final do primeiro trimestre de 2016, contra a continuidade de um governo mergulhado em implacável crise de governabilidade e de legitimidade.¹⁶

Enfim, a interação entre a crise política e a crise econômica traz à tona várias questões. A dinâmica política das coalizões é um elemento de um todo, que abarca conjuntura, ação e estrutura, a inserção internacional do país, os mecanismos de representação (partidos, organizações empresariais e sindicatos), as instituições políticas, as ideias e as ideologias (GOUREVITCH, op. cit.). Como os constrangimentos neoliberais sobre a política macroeconômica foram enfrentados pelos governos de Dilma, que, a princípio, sobretudo no primeiro mandato, tinham propósitos desenvolvimentistas? Como os desdobramentos da crise internacional impactaram nas opções de política econômica? Como os interesses das coalizões social-desenvolvimentista e neoliberal, vistos como tipos-ideais, pois na cambiante história real tendem a assumir formas distintas das idealmente imaginadas, acomodaram-se, convergiram ou divergiram em relação a juros, câmbio e política fiscal e impactaram na política macroeconômica? Como e em que medida as duas coalizões-chave se organizaram, formal e informalmente, enquanto lideranças políticas coletivas, para influenciar a política macroeconômica?

Além disso, considerando que o sucesso de uma coalizão depende também de ideias, como as concepções desenvolvimentistas foram implementadas nas políticas públicas de Dilma, sobretudo tendo em vista que, desde Lula I, emergiram no país duas principais correntes nesse campo, o social-desenvolvimentismo e o novo-desenvolvimentismo? O Quadro 3 distribui para essas duas correntes as preferências especificadas no Quadro 1. Aparentemente, o fraco desempenho de Dilma embute resultados melhores nos pontos enfatizados pela corrente social-desenvolvimentista que nos pontos enfatizados pelo novo-desenvolvimentismo, embora a presidente tenha sido criticada pelas duas correntes.

Quadro 3 – Preferências de duas abordagens desenvolvimentistas sobre metas econômicas

	Novo Desenvolvimentismo	Social-Desenvolvimentismo
Importância decrescente de metas (↓)	1. Equilíbrio/superávit de transações correntes	Distribuição de renda
	2. Crescimento	Pleno emprego
	3. Pleno emprego	Crescimento

¹⁶ Sobre a rejeição das contas de 2014 do governo Dilma, consultar bit.ly/1Q8Q0Ns e glo.bo/1MfHUDq. Acesso: 2 nov 2017. Sobre o posicionamento das frações do empresariado no processo político do impeachment, consultar bit.ly/1hBgtYY, bit.ly/2zZRDLe e bit.ly/2z99Cjm. Acesso: 2 nov 2017.

	4. Equilíbrio fiscal	-----
	5. Estabilidade de preços	Estabilidade de preços
	6.	Equilíbrio fiscal
	7. Distribuição de renda	-----
	8. -----	-----
	9. -----	-----
	10. -----	Equilíbrio de transações correntes

Fonte: Elaboração do autor, com a ajuda de Luiz Fernando de Paula (UERJ) e Pedro Rossi (Unicamp).¹⁷

A pesquisa empírica apoia-se *a)* na identificação dos principais atores coletivos e de seus interesses e ações em relação ao objeto (política macroeconômica), inclusive recorrendo-se a algumas entrevistas; *b)* na identificação e na análise das decisões de política macroeconômica, tomadas no Executivo e no Legislativo, bem como dos seus constrangimentos estruturais (que delimitam o campo das não decisões); e *c)* no exame de séries históricas dos indicadores macroeconômicos do período.¹⁸

Cagnin *et al.* (2013) dividiram a gestão macroeconômica dos dois primeiros anos do governo Dilma em três períodos: o do primeiro semestre de 2011, seguido por outro que vai de agosto daquele ano até junho de 2012 e, finalmente, o que se inicia a partir de então. Pode-se dizer que o terceiro período encerrou-se em abril de 2013, com a retomada do ciclo de elevação da taxa Selic pelo Banco Central do Brasil (BCB) (BASTOS, 2015). Desde então, ocorre o quarto e último período da política macroeconômica do primeiro mandato de Dilma. O quinto período diz respeito ao breve segundo mandato da presidente deposta. Para simplificar, vamos seguir um roteiro de três fases, duas no primeiro mandato e uma no segundo: do início do governo até a retomada da elevação da taxa Selic; de abril de 2014 até dezembro de 2014; e, por fim, o segundo mandato. Após essa introdução, há três seções abordando diferentes fases da política macroeconômica dos governos Dilma I e II, até sua deposição, em 2016.

1. Dilma I: das medidas contracionistas à Nova Matriz Econômica¹⁹

Os industriais se dividiram nas eleições presidenciais de 2010: uma parte apoiou José Serra (PSDB) e outra, Dilma Rousseff (PT). Uma sondagem do UOL dirigida a empresários presentes no fórum da revista *Exame*, em maio daquele ano, detectou que o presidenciável Serra era duas vezes mais preferido que Dilma, provavelmente por ser visto como mais propenso ao equilíbrio fiscal. Mas

¹⁷ A distribuição final das metas nas colunas é de total responsabilidade do autor.

¹⁸ Há ampla utilização de fontes da imprensa, para acessar os atores e suas preferências. Os empresários Fernando Bueno, Mario Bernardini, Roberto Giannetti da Fonseca e o ex-ministro Nelson Barbosa generosamente me concederam entrevista, pelo que sou muito grato.

¹⁹ Esta seção dá continuidade ao trabalho Ianoni (2014).

a candidata do governo Lula, mais organicamente ligada à face trabalhista que à face industrialista da CSD que ela pretendia fortalecer, esforçou-se para obter o apoio do empresariado industrial.

Dilma e Serra não eram considerados liberais, mas como distintos defensores do fortalecimento da atividade estatal pró-desenvolvimento. Nos governos Lula, principalmente no segundo mandato, o relativo avanço da ação do Estado, em comparação com os governos FHC, não assustara, ao contrário, abria espaço para os negócios e também funcionou para atenuar riscos aos investimentos. Segundo estudo da FGV divulgado em fevereiro de 2010, portanto, antes das eleições de outubro, a Era Lula havia sido a melhor fase da economia nacional das últimas três décadas. Lula deixara o governo com nível recorde de aprovação e sua candidata à sucessão vencera beneficiada pelo contexto de otimismo. Empresários e eleitores nutriam expectativas positivas para 2011, quando a eleita tomaria posse na Presidência da República.²⁰

A presidente manteve Guido Mantega na direção do Ministério da Fazenda, mas tirou o conservador ou ortodoxo Henrique Meirelles da presidência do BCB, substituindo-o por Alexandre Tombini, funcionário de carreira da instituição. O ex-ministro da Fazenda em 2003-2006, Antonio Palocci, voltou ao governo como ministro-chefe da Casa Civil, mas permaneceu no cargo apenas cinco meses. Devido ao seu perfil mais conservador em matéria de economia e de seu peso político, sua saída pode ser considerada uma perda importante, levando em conta, a posteriori, o rumo dos fatos já passados. Enquanto no período 2006-2010 a dupla Mantega-Meirelles resultava em um equilíbrio contraditório, respectivamente, entre desenvolvimentismo e neoliberalismo, a mudança na direção do BCB, em 2011, fortalecia a abordagem heterodoxa.²¹

No primeiro semestre, o governo Dilma deu continuidade à implementação das políticas monetária e fiscal restritivas iniciadas ao final do governo Lula. Na área monetária, a equipe econômica elevou os juros e os impostos sobre o consumo e adotou medidas macroprudenciais nos mercados de crédito e de câmbio. O crescimento do PIB em 2010 fora alto, 7,5%. As restrições visavam combater a inflação e reduzir o ritmo de crescimento. De janeiro a julho de 2011, a taxa Selic, que vinha subindo desde o segundo semestre de 2010, passou de 10,75% para 12,5%.²²

Dilma defendia a contração como um meio para logo retomar o crescimento com estabilidade monetária e fiscal. Nessa perspectiva, o corte de gastos não deveria prejudicar o investimento público.²³ Na área fiscal, o governo serviu-se da emissão de um decreto de contingenciamento, mecanismo facultado pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e pela Lei de Diretrizes

²⁰ Consultar bit.ly/2la0sMs, bit.ly/2BbHnDA, bit.ly/2nOHj4l, bit.ly/2BZTU9Q, bit.ly/2scNftl, bit.ly/2nGyxWO, bit.ly/2nXpznh, bbc.in/2ERzGCn. Acesso em: 16 abr. 2016.

²¹ Palocci pediu demissão após a imprensa levantar suspeitas sobre seu patrimônio. Consultar bit.ly/2F1Hfpc. Acesso em: 28 fev. 2018.

²² Consultar Cagnin *et al.* (2013); Barbosa (2013) e Bastos (2017).

²³ Em glo.bo/2ED5875 a presidente Dilma defende seu ajuste fiscal, no calor dos eventos. Na verdade, o investimento público nos governos Dilma acabou não apresentando a mesma taxa de crescimento verificada no governo Lula II, tendo, inclusive, regredido, cf. Orair (2016; ver Tabela 1, p.16). Ver também a Tabela 1.

Orçamentárias (LDO), que permitia retardar ou não executar despesas previstas no orçamento da União, no caso, para 2011. O montante contingenciado foi de R\$ 50,1 bilhões, divididos em R\$ 18 bilhões em investimentos e R\$ 32 bilhões em custeio.²⁴ O objetivo do contingenciamento era cumprir a meta cheia (valor igual ou maior ao formalmente planejado) de superávit primário, 3,1% do PIB, que acabou sendo alcançada, diferentemente do ocorrido nos dois anos anteriores, devido aos efeitos da crise internacional sobre a arrecadação tributária e às despesas anticíclicas do governo Lula.²⁵

Apesar das medidas restritivas terem gerado efeito, ele “acabou sendo maior do que o esperado inicialmente pelo governo devido a um fator exógeno à política econômica brasileira: a rápida deterioração do cenário econômico internacional ao longo de 2011” (BARBOSA, op. cit.: p.85). O contingenciamento fiscal de 1,2%/PIB será objeto de muitas críticas entre os economistas do social-desenvolvimentismo.

O PIB de 2010 havia crescido 7,5%. Em março de 2012, foi divulgado o PIB de 2011: caíra para 2,7%, abaixo dos 5% inicialmente previstos pelo governo; corrigido depois pela nova metodologia do IBGE, foi para 4%. A presidente atribuiu o baixo crescimento à crise europeia, enfrentada com políticas de austeridade fiscal e estímulos monetários que desvalorizaram o euro e impactaram na valorização das moedas dos países emergentes com taxas de juro atrativas, como era o caso do Brasil.²⁶

Aparentemente, no início de 2012, a relação do governo Dilma Rousseff com os grandes empresários ainda não era crítica. Em março, por exemplo, ela e seus ministros da área econômica e industrial reuniram-se com 30 grandes industriais (incluindo representantes da CNI, FIESP e FIERGS) e banqueiros para ouvir suas queixas. Eles demandaram, principalmente, mudanças em cinco custos que estariam impactando na competitividade e onerando os investimentos futuros: taxa de câmbio, juros, carga tributária, energia e mão de obra. À saída do evento, o ministro Guido Mantega avaliou que havia convergência entre o governo e o setor privado na implementação de medidas que melhorassem esses custos. Comprometeu-se a “reduzir tributos sobre investimentos, reduzir o custo da folha salarial, reduzir os juros, o custo financeiro”. Ele garantiu também a continuidade das políticas contra a valorização do real. Em contrapartida, os empresários teriam se comprometido, segundo a imprensa, a apoiar Dilma em sua relação com a base aliada nas matérias de interesse do setor produtivo, como a “Resolução 72”, sobre a “guerra dos portos”.²⁷

²⁴Sobre os números do contingenciamento, consultar glo.bo/2vAQFYA. O decreto está em bit.ly/24mQnf6. Sobre o motivo da medida, ver bit.ly/1ST9IT7. Acessos em: 28 abr. 2016.

²⁵Sobre o cumprimento da meta de superávit primário em 2011, consultar bit.ly/1TyPGtR. Acesso em: 28 abr. 2016. Consultar também Serrano e Summa (2012).

²⁶ Consultar bit.ly/2i2kIVG, bit.ly/2i0k2Yk, bit.ly/2i2jrsm e bit.ly/2iNICO3. Acessos em: 7 jan. 2017.

²⁷ Consultar glo.bo/2oZGuGA, glo.bo/2tsqSAC, bit.ly/2FAnYP7 e glo.bo/2toMSN2. Acesso em: 9 fev. 2018. O Projeto de Resolução do Senado nº 72, de 2010, foi então aprovado em 25/4/2012. Consultar bit.ly/2GbvsGo. Acesso em: 9 fev. 2018.

Abra-se um parêntese importante para um trabalho que visa costurar nexos entre a política macroeconômica, a dimensão industrial do desenvolvimento, os interesses e as coalizões. Ao se considerar, nos 2,7% de crescimento (antes da revisão), o montante específico da indústria, setor-chave para uma estratégia governamental desenvolvimentista, foi ainda inferior, apenas 1,6%. Pior: esse valor, por si só modesto para um país em busca do *catching up*, proveio, como vinha ocorrendo desde 2005, muito mais da indústria extrativa (mineral e agrícola), exportadora de *commodities*, que da indústria de transformação, especialmente das plantas industriais produtoras de bens de maior valor agregado. A queda da participação das manufaturas no PIB e nas exportações indica a desindustrialização e a reprimarização do sistema produtivo. O Gráfico 1 mostra que a participação das manufaturas no PIB caiu, continuamente, de 2004 (17,8%) a 2014 (12,0%). A literatura desenvolvimentista qualifica como “precoc” a desindustrialização de um país ainda em busca do desenvolvimento, por não ser o resultado da emergência de uma economia de serviços sofisticados.²⁸ Em 2013, a FIESP assim se referiu à desindustrialização:

“Entre 2004 e 2012, a participação industrial na atividade econômica totalizou uma perda de 30,8%. Assim, a fatia de contribuição do setor manufatureiro para o PIB caiu de 19,2% em 2004 para 13,3% no ano passado. A taxa já é a menor desde 1955, quando a participação chegou a 13,1%” (FIESP, 2013a).²⁹

A desindustrialização brasileira iniciou-se na década de 1980. A volição desenvolvimentista dos governos petistas não logrou revertê-la, pelo contrário, agravou-a, tendo os empresários industriais sentido na própria pele a perda de importância da indústria na estrutura produtiva nacional. Esse desempenho negativo é muito importante para explicar o posicionamento da industrial na crise política de 2015-2016.

“Cerca de metade da perda de participação da indústria de transformação brasileira no PIB ocorreu entre 1985 e 1995 e a outra metade após esse período, mais intensamente após 2005” (FIESP, 2013a: p. 15).

Esse desempenho negativo é um fator-chave, embora não o único, para explicar o posicionamento da indústria na crise política de 2015-2016, quando o setor apoiou a deposição presidencial com coesão.

Aproveitando o início do novo governo e diante desse contexto de várias perdas no setor industrial (em competitividade, em participação no PIB e em capacidade de gerar postos de trabalho), a FIESP, a CUT (Central Única dos Trabalhadores), o Sindicato dos Metalúrgicos do ABC, a Força Sindical e o Sindicato dos Metalúrgicos de São Paulo promoveram, em maio de 2011, uma ação

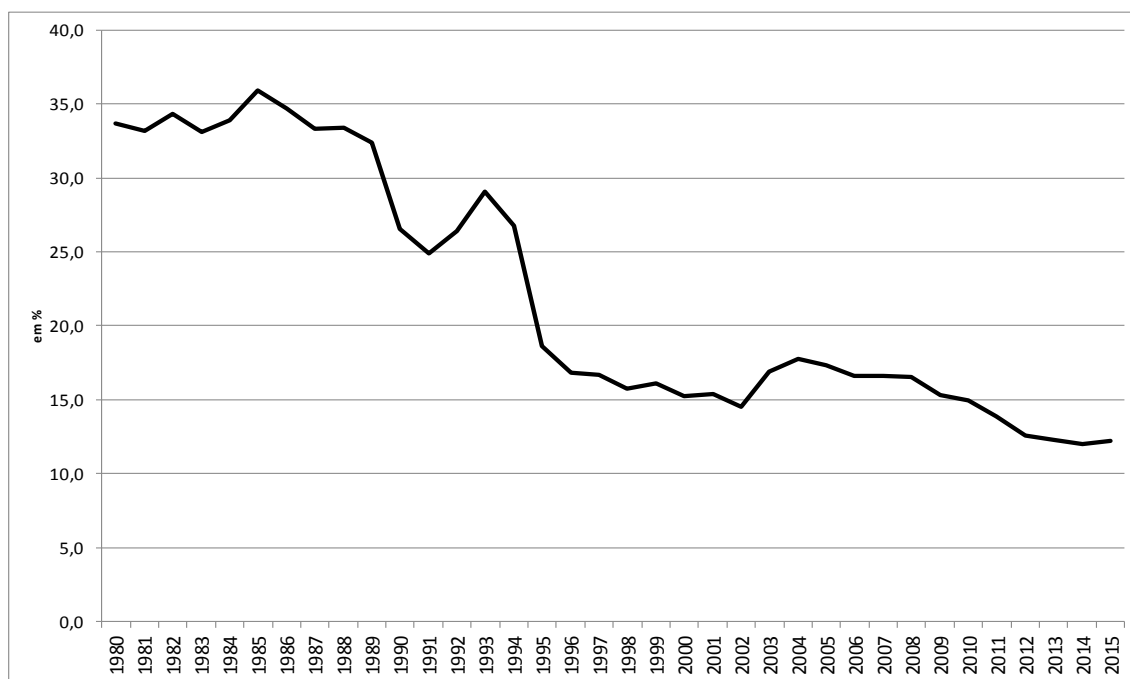
²⁸ Uma referência à desindustrialização na perspectiva da indústria do aço está em bit.ly/2BRIZon. Acesso em: 11 fev. 2018. Para uma referência à desindustrialização precoce, consultar bbc.in/2cuslMh. Acesso em: 14 fev. 2018.

²⁹ Consultar bit.ly/2E1zh2Z. Acesso em: 15 abr. 2016.

conjunta inédita, o seminário “Brasil do diálogo, da produção e do emprego”. Representando o governo federal, participaram o vice-presidente da República, Michel Temer, e três ministros de áreas importantes para a produção (ministérios da Fazenda, do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior e da Ciência e Tecnologia). Dois grandes temas foram debatidos e detalhados: a política macroeconômica e a política industrial. Temer recebeu o documento intitulado “Acordo entre trabalhadores e empresários pelo futuro da produção e emprego”, assinado conjuntamente pelas organizações promotoras, onde se lê:³⁰

“é necessário que o Estado exerça um papel fundamental de estímulo aos agentes produtivos [...], propiciando um ambiente macroeconômico que não seja limitante da competitividade, e uma política industrial, de inovação e de comércio exterior, que promova os investimentos, a inserção internacional e o emprego” (FIESP *et al.*, 2011: p.9).

Gráfico 1 – Indústria de Transformação (% PIB), 1980-2015



Fonte: IBGE, *Sistema de Contas Nacionais*.³¹

Os promotores do evento propuseram ao governo a criação de uma Câmara Brasileira da Indústria, um fórum tripartite inspirado na câmara do setor automotivo, uma câmara setorial criada no governo Fernando Collor de Mello para discutir questões de política industrial, envolvendo empresários, trabalhadores e Estado.³² Em outubro, a ação conjunta desdobrou-se no “Movimento por um Brasil com juros baixos: mais empregos e maior produção”, que promoveu, pela primeira vez na história, uma passeata unificada das organizações do capital e trabalho (FIESP, ABIMAQ, CUT e

³⁰ Consultar também bit.ly/2H8Ysys, bit.ly/2Chn3NS, bit.ly/2EBphgk e bit.ly/2BqDf2H. Acesso em: 19 nov. 2015.

³¹ 1980 a 1999: Referência 2000; 2000-2015: Referência 2010.

³² Consultar bit.ly/2C0OmR3. Acesso em: 20 nov. 2015.

Força Sindical), dirigida à sede do BCB, em São Paulo, para pressionar contra eventual alta da Taxa Selic pela reunião do Copom (Comitê de Política Monetária), que ocorreria no dia seguinte a esse evento da CSD. A taxa básica foi reduzida de 12% para 11,5%. Em seu *clipping* de outubro de 2011, a ABIMAQ (Associação Brasileira da Indústria de Máquinas e Equipamentos), através de seu presidente, Luiz Alberto Neto, destacava um artigo de Amir Khair, especialista em finanças, no qual lia-se:³³

“É importante o governo anunciar seu plano fiscal até 2014 no qual constem compromissos de manter as despesas de custeio abaixo do crescimento do PIB para elevar os investimentos, mas isso é insuficiente. Resta incluir no plano o impacto fiscal das políticas cambial e monetária, que é bem superior à contenção das despesas de custeio.”

Conforme vinha ocorrendo desde o governo Lula, a mudança na relação de forças entre os interesses neoliberais e desenvolvimentistas configurava um equilíbrio estrutural mais favorável à ação econômica do poder público visando uma rota alternativa de desenvolvimento à defendida pela ortodoxia. Ao propiciar um maior nível de autonomia relativa do Estado, esse novo equilíbrio abriu algumas portas políticas para inovações no conteúdo das decisões públicas, entre as quais o atendimento de demandas dos setores produtivos do capital e do trabalho por uma política macroeconômica que, em tese, lhes fosse mais favorável, além da retomada da política industrial.³⁴ Nesse sentido, os eventos e documentos mencionados dizem respeito à economia política da CSD, cujos interesses estratégicos mais amplos apontariam para a sofisticação produtiva e para o aumento da produtividade, como meios de elevação da renda e de inclusão social, seja pelo mercado de trabalho, seja pelas políticas redistributivas, principalmente as políticas sociais cujo financiamento proviria da elevação da arrecadação do Estado decorrente do crescimento.

Retomando, as medidas contracionistas do início do governo, sobretudo na área fiscal, foram tanto criticadas como defendidas por economistas desenvolvimentistas, durante e após os fatos. Alguns consideraram-nas prejudiciais à recuperação da atividade, então em risco devido à desaceleração da economia internacional. As críticas avaliavam que a elevação das metas de superávit primário junto com a renúncia tributária, via subsídios, prejudicaria a capacidade de investimento público, vista como a melhor opção de política fiscal, pelo seu impacto na demanda agregada (MITERHOF, 2012; SERRANO e SUMMA, 2012; BASTOS, 2015; 2017; PAULA e PIRES, 2017).

³³ Consultar bit.ly/2o2hjCH e, para um vídeo sobre o evento bit.ly/2HhaJVs. Acesso em: 20 nov. 2015.

³⁴ Consultar Ianoni (2016). A FIESP (2010, p. 32) vinha defendendo o seguinte: “A política macroeconômica não pode ser antagonista à proposta de desenvolvimento industrial”.

Outros parecem tê-las defendido, por supostamente terem propiciado espaço para as políticas anticíclicas subsequentes (CAGNIN *et al.*, 2013).³⁵

A segunda fase da política macroeconômica de Dilma vai de agosto de 2011 a abril de 2013. Em resposta à piora na economia internacional, o governo executa várias medidas visando expandir a atividade econômica e alcançar um ritmo de crescimento sustentável. A principal frente de ação foi a mudança dos preços macroeconômicos e de outros preços relativos para estimular o investimento privado, sobretudo na indústria. Na política monetária, inicia-se um ciclo de redução da taxa básica de juros, que, em outubro de 2012, desceu para o nível mais baixo, até então, da história do regime de metas de inflação: 7,25% ao ano. Em 2013, os juros reais desceram para próximo de 2% (MELLO e ROSSI, op. cit.); o IOF (Imposto sobre Operações de Crédito Câmbio e Seguros) sobre crédito pessoal também foi reduzido e as exigências de depósito compulsório dos bancos, amenizadas.³⁶

Para manter a trajetória de afrouxamento da política monetária iniciada em 2011, o governo alterou, em maio de 2012, com a Medida Provisória 567, as regras de cálculo dos rendimentos da caderneta de poupança para os novos depósitos e contas. Aparentemente, essas mudanças aconteceram sem grande resistência, mas, na verdade, desencadearam a guerra fria entre o governo e o setor financeiro em torno da redução dos juros.³⁷

A forma de implementação da política de afrouxamento monetário e o conteúdo mais amplo de medidas macroeconômicas em que ela estava inserida abriram um ambiente de guerra fria com as instituições financeiras do setor privado. Ao longo do tempo, a disputa extrapolou o mero campo de interesses econômicos divergentes, evoluindo para um veto político da comunidade das finanças à presidenta, embora não no sentido de visar sua deposição, até então inimaginável, mas de rejeitar sua política econômica e sua candidatura à reeleição, em 2014.

Em um discurso bastante lembrado pelos especialistas, dirigido especificamente aos trabalhadores e veiculado em cadeia nacional de radiodifusão na véspera do feriado nacional do Dia do Trabalho, Dilma explicitou a decisão governamental de combater os juros e spreads bancários, inclusive incentivando o aumento da concorrência dos bancos públicos com os privados na oferta de crédito:

“É inadmissível que o Brasil, que tem um dos sistemas financeiros mais sólidos e lucrativos, continue com um dos juros mais altos do mundo. Esses valores não podem continuar tão alto. [...] Os bancos não podem continuar cobrando os mesmos juros para

³⁵ Uma crítica à austeridade fiscal de 2011 está em João Sicsù: bit.ly/2EDi11e. Acesso em: 7 jan. 2017. Ver também Bastos, op. cit.

³⁶ Note-se que a redução de juros ocorreu no contexto do “Brasil do Diálogo [...]”, supramencionado, quando o setor produtivo demandava essa medida. No mesmo mês de agosto, o governo anunciou o Plano Brasil Maior, uma política industrial com medidas apoiando a competitividade. No entanto, o foco maior aqui é a política macroeconômica. Como dito no início, o exame da CSD ficaria mais completo com a análise da política industrial, da política externa, da política social etc.

³⁷ Em relação à mudança na caderneta de poupança, consultar bit.ly/2soNNwoe, bit.ly/2soNNwo, abr.ai/2GkizMK e glo.bo/2I3A3Kl. Acesso em: 9 fev. 2016.

empresas e para o consumidor enquanto a Taxa Básica Selic cai, a economia se mantém estável, e a maioria esmagadora dos brasileiros honra com presteza e honestidade os seus compromissos. O setor financeiro, portanto, não tem como explicar essa lógica perversa aos brasileiros. A Selic baixa, a inflação permanece estável, mas os juros do cheque especial, das prestações ou do cartão de crédito não diminuem. A CEF e o BB escolheram o caminho do bom exemplo e da saudável concorrência de mercado provando que é possível baixar os juros cobrados dos seus clientes em empréstimos, cartões, cheque especial, inclusive no crédito consignado.”³⁸

Uma semana após esse pronunciamento, um relatório da FEBRABAN (Federação Brasileira de Bancos), principal organização de representação do setor bancário, reagiu com insatisfação à pressão do governo pela queda dos juros:

“Alguém já disse que 'você pode levar um cavalo até a beira do rio, mas não conseguirá obrigá-lo a beber água'. É possível criar condições mais favoráveis à expansão do crédito reduzindo as taxas básicas, mas uma ampliação efetiva das operações passa por uma postura mais agressiva, tanto dos emprestadores como dos tomadores de crédito, que por sua vez depende de expectativas econômicas mais otimistas.”³⁹

Na dimensão fiscal das mudanças deflagradas após o abandono das medidas contracionistas iniciais, destacam-se os seguintes pontos: os reajustes reais do salário-mínimo, 7,59% em 2012 e 2,64% a partir de 1º de janeiro de 2013, que impactam no aumento do gasto governamental com políticas de transferência de renda (DIEESE, 2017; MELLO e ROSSI, 2017);⁴⁰ a isenção do Imposto de Renda sobre o valor recebido pelos trabalhadores na forma de PLR (Participação nos Lucros e Resultados), até o montante de R\$ 6 mil, medida negociada entre o governo e os representantes sindicais dos assalariados (CUT e Força Sindical) e dos industriais paulistas, através da FIESP, no contexto do seminário interclassista mencionado acima;⁴¹ a “expansão das despesas de custeio e subsídios e das desonerações tributárias” (ORAIR, 2016: p. 12).⁴²

Oreiro (2016), formulador do novo-desenvolvimentismo e defensor do regime de crescimento do tipo *export-led*, avalia que, desde Lula, a flexibilização do regime de política macroeconômica visaria dois grandes objetivos: por um lado, a estabilidade monetária e fiscal, por outro lado, fomentar o crescimento com a elevação, por três meios, da taxa de crescimento da demanda agregada: o aumento do investimento público, a redução da taxa de juros e a valorização do salário mínimo. Carneiro (2017) inclui nessa lista o aumento da oferta de crédito. A ampliação dos objetivos de

³⁸ A íntegra do discurso de Dilma Rousseff está em bit.ly/1lwLpeu. Acesso em: 19 nov. 2015.

³⁹ Consultar bit.ly/2Bmy1F9. Acesso em: 20 nov. 2015.

⁴⁰ Dados oficiais sobre o salário mínimo (SM) estão em bit.ly/2FJP6Jp. Em 2011, o reajuste do SM havia sido irrisório, 0,37% em termos reais; em 2014, o aumento real foi de 1,16%, em 2015, 2,46% e em 2016, 0,36 (consultar DIEESE, 2017).

⁴¹ Consultar bit.ly/2C6nWZJ. Acesso em: 5 jan. 2014. Consultar também FIESP et. al. (2011).

⁴² Sobre o reajuste do salário-mínimo, consultar bit.ly/2fDi28g e glo.bo/2C5dPnM. Sobre as desonerações instituídas em 2011, consultar bit.ly/2HTR0vg. Acesso em: 15 nov. 2016.

política macroeconômica e os meios utilizados para alcançá-los leva Oreiro a caracterizar o regime de crescimento embutido no tripé flexibilizado, de Lula a Dilma, como *wage-led*.⁴³ Segundo ele, “as metas de crescimento do salário real, de expansão dos gastos primários do governo e de crescimento do produto real são incompatíveis com a obtenção de uma taxa de câmbio competitiva e com a estabilidade da taxa de inflação” (op. cit.: p. 184). Outros autores compartilham a inclusão do novo-desenvolvimentismo no modelo *export-led growth* e do social-desenvolvimentismo no *wage-led growth* (FERRARI FILHO e PAULA, 2016; FRITZ *et al.*, 2017).⁴⁴

Os economistas social-desenvolvimentistas concebem o consumo de massa como indutor do crescimento, valorizam de um modo peculiar a política salarial, as transferência de renda, o crédito popular e, até mesmo, aquilo que o novo-desenvolvimentismo critica como sendo populismo cambial, tendência que seria própria do neoliberalismo e do desenvolvimentismo de esquerda (BIELSCHOWSKY, 2012; BRESSER-PEREIRA, 2017).

As divergências teóricas sobre a política econômica nos formuladores do desenvolvimentismo brasileiro, sobretudo economistas acadêmicos e burocracia pública (incluindo a nomeada politicamente), são importantes na avaliação do insucesso da CSD tentada nos governos de Lula e Dilma. As ideias importam (PERISSINOTTO e STUMM, 2017). Isso não significa que os desenvolvimentistas brasileiros produzam ideias puras, apartadas dos interesses dos agentes econômicos e de suas organizações de classe. Na esteira do fracasso das reformas neoliberais dos anos 1990 e da posse de Lula, reemergiu o debate sobre o desenvolvimento no campo desenvolvimentista, delimitando o novo-desenvolvimentismo e o social-desenvolvimentismo. Há divergências importantes entre essas duas correntes sobre a estratégia de crescimento, o papel dos mercados internos e externo, a taxa de câmbio etc (BASTOS, 2012; FERRARI FILHO e PAULA, 2016; FRITZ *et al.*, 2017).⁴⁵

Os autores envolvidos no novo-desenvolvimentismo compõem um pequeno grupo, são mais coesos em termos de elaboração e consideram-se envolvidos em uma tarefa teórica. Já os social-desenvolvimentistas parecem ter mais adeptos entre economistas acadêmicos, principalmente na Unicamp e UFRJ, e influenciaram mais os governos petistas, nos quais vários deles ocuparam cargos, como Guido Mantega, Luciano Coutinho e Dilma Rousseff, que iniciou tanto o mestrado como o doutorado na primeira universidade mencionada, embora não os tenha concluído.

Quanto aos investimentos públicos, apesar da intenção governamental de compatibilizá-los com a elevação dos gastos de custeio em saúde e educação, não houve avanço, sendo esse ponto e o

⁴³ Sobre os modelos *export-led* e *wage-led*, consultar bit.ly/2BZ7TRL. Acesso em: 14 fev. 2018.

⁴⁴ Ferrari Filho e Paula (2017) defendem uma perspectiva de complementaridade entre os mercados interno e externo no regime de crescimento apropriado à economia brasileira.

⁴⁵ O termo social-desenvolvimentismo surgiu em 2007, por invenção de Guido Mantega. “Eu chamo esse novo ciclo de social-desenvolvimentismo porque é um crescimento que ocorre concomitantemente ao aumento da renda da população, aumento do poder aquisitivo e fortalecimento do mercado de massa. É um novo tipo de crescimento que o Brasil nunca trilhou. Consultar bit.ly/2HWYhqw. Acesso em: 2 mar. 2018.

baixo investimento privado as principais razões de críticas dos social-desenvolvimentistas a Dilma I (BASTOS, 2015; CARNEIRO, 2017).⁴⁶

Em relação à política cambial, desde setembro de 2010, ainda no governo Lula II, o ministro Mantega referia-se à “guerra cambial”, “uma desvalorização cambial generalizada”, que reduzia a competitividade da indústria brasileira.⁴⁷ Alguns dias após o ministro brasileiro afirmar isso, o então diretor-gerente do FMI, Dominique Strauss-Khan, confirmou a ideia de guerra cambial e avaliou-a como não positiva para a recuperação internacional pós-crise de 2008. Khan mencionou três países: Japão, China e Brasil. Nos dois primeiros, sobretudo no segundo, estava havendo desvalorização cambial. O Brasil, então, procurava reagir timidamente à valorização da moeda aumentando de 2% para 4% o IOF sobre aplicações de não residentes em renda fixa.⁴⁸ Segundo Mello e Rossi (2017), entre março de 2009 e julho de 2011, o real havia se valorizado em 33% (bem acima das demais moedas), devido ao ciclo de liquidez internacional e ao afrouxamento monetário nos EUA. Os investidores globais buscavam taxas de retorno atrativas, como eram as do Brasil, devido aos juros altos.

“Essa valorização cambial era um problema a ser enfrentado pelo governo Dilma e sua lógica industrialista [...]. As intenções do governo em atuar ativamente para mitigar a apreciação do câmbio ficaram evidentes tanto na diversidade e no ineditismo das políticas cambiais adotadas no Brasil quanto no plano do discurso econômico.”⁴⁹

Desde março de 2008, a alíquota de IOF sobre a renda fixa subiu significativamente. Era 1,5% (mar. 2008), passa para 2% (out. 2009), depois para 4% (out. 2010) e, logo em seguida (dez. 2010), vai para 6%, aí permanecendo até ser zerada em junho de 2013.⁵⁰

Essa estrutura regulatória, que envolveu também os mercados de ações e derivativos, empréstimos no exterior e gastos com cartão de crédito em outros países, visou não apenas conter a apreciação, mas depreciar a moeda brasileira, porém, no contexto de redução do afrouxamento monetário norte-americano, o governo passou a desmontá-la e a orientar a política cambial para controlar as pressões pela desvalorização e para evitar uma excessiva volatilidade da taxa de câmbio

⁴⁶ Em relação ao intuito de Dilma, que não foi alcançado, de conciliar gastos com investimentos e elevação de despesas com saúde e educação, consultar bit.ly/2GYL8N9. Acesso em: 6 fev. 2018.

⁴⁷ Consultar bit.ly/2Fk8PRW. Acesso em: 3 mar. 2018.

⁴⁸ Consultar on.ft.com/2oNDc99 e bbc.in/2Fdt4RW. Acessos em: 3 mar. 2018. O aumento do IOF veio pelo Decreto 7.323/2010, de 5 out., logo substituído pelo Decreto 7.412/2010, de 30 dez.

⁴⁹ Mello e Rossi (op. cit., p. 15).

⁵⁰ O primeiro decreto do Executivo aumentando o IOF foi o 6.391/2008, disponível em bit.ly/2Gt3S6w. Sobre os sucessivos aumentos do IOF em investimentos de não residentes em renda fixa e a posterior tarifa zero, consultar glo.bo/2uDtZGJ, bit.ly/2Gq4K08, glo.bo/2GL898X, glo.bo/2Gm4dfm, bit.ly/2Gq4SNa, glo.bo/2IirITi e bit.ly/2J9aCse. Acesso em: 3 mar. 2016.

(CAGNIN e FREITAS, 2015). Obviamente, o setor financeiro não apoiou a depreciação cambial ocorrida durante a NME, conforme mostra o Gráfico 2.⁵¹

Gráfico 2 –Taxa de câmbio efetiva real – INPC – exportações (2010 = 100), Jan. 1995 – Abril 2017.



Fonte: IPEA.

Ao confrontar a depreciação cambial promovida por Dilma com o ocorrido nos anos 2000, Oreiro (2016: p. 200) considera que a desvalorização da taxa nominal “não foi suficientemente grande para eliminar a sobrevalorização da taxa real de câmbio que se processou na economia brasileira ao longo de toda a década passada”. Para ele, a flexibilização do tripé, iniciada em 2006 e prosseguida em Dilma I, inseriu-se em um “desenvolvimentismo inconsistente”, por estabelecer “um *trade-off* entre competitividade externa e estabilidade da taxa de inflação” (idem, p. 198). Essa crítica considera que a gestão flexibilizada do tripé ficou prisioneira do dilema configurado entre o uso da política cambial para incentivar as exportações ou para controlar a inflação. O tripé flexibilizado não teria logrado nem superar a tendência à sobrevalorização da moeda e nem reduzir o nível elevado da taxa de juros.

A variação de preços, medida pelo IPCA, subiu de 5,9% em 2010 para 6,5% em 2011, mas caiu para 5,8% em 2012. No entanto, como o centro da meta de inflação era 4,5%, os agentes da comunidade financeira (que estruturam um dos braços fortes da coalizão neoliberal, o sociopolítico,

⁵¹ Para uma crítica do setor financeiro ao impacto inflacionário da depreciação cambial durante 2012, consultar bit.ly/2GY3Haf. Para uma defesa da política cambial de Dilma I na perspectiva empresarial, consultar bit.ly/2pgOZND. Acessos em: 3 mar. 2016.

sendo o outro o político-institucional) criticavam a gestão do tripé já em 2012. Diziam que só havia restado o superávit primário, tendo caído por terra as políticas monetária e cambial. Em relação ao combate à inflação, surgiram críticas à política de controle de preços das tarifas de energia elétrica e dos combustíveis para os consumidores e para a indústria.⁵²

O custo da energia elétrica no Brasil era, então, um dos mais elevados do mundo.⁵³ Visando reduzi-lo 20% em média, a partir de janeiro de 2013, o governo editou a Medida Provisória 579, em setembro de 2012, no contexto de renovação de contratos de concessão nos segmentos de geração, transmissão e distribuição de energia, a vencerem até 2017. A nova norma legal, aprovada facilmente no Congresso Nacional, facultaria às concessionárias a antecipação da prorrogação dos contratos de concessão e a ampliação do prazo de renovação para 30 anos, com a condição delas aceitarem a “remuneração por tarifa calculada pela Agência Nacional de Energia Elétrica” (Lei nº 12.783/2013). A redução das tarifas também seria viabilizada por desoneração de encargos setoriais e por aportes do Tesouro, da ordem de R\$ 3,3 bilhões.

Essa política para baixar a conta de luz foi pensada para equacionar, em uma perspectiva desenvolvimentista, objetivos de macroeconomia (controlar a inflação) e de microeconomia (política industrial pró-competitividade). Ela foi não somente apoiada como demandada por setores da indústria, inclusive na referida reunião dos empresários com a presidente, ocorrida em março. Desde 2011, a FIESP vinha promovendo a campanha “Energia a Preço Justo”, embora, a princípio, propondo a realização de novos leilões, e não a prorrogação que acabou por apoiar, juntamente com a FIRJAN e a CNI, inclusive atuando sobre as bases parlamentares no Congresso, locus institucional da frente partidária da CSD, coalizão ora mais ora menos configurada no período, algumas vezes atuante, noutras amorfa e subordinada às forças estruturais do neoliberalismo.⁵⁴

Mas essa busca da modicidade tarifária no setor elétrico também foi criticada, principalmente pela oposição social e política, mas também por alguns desenvolvimentistas. Na ocasião do anúncio da nova lei, uma consultoria estimou que, desde a edição da medida provisória, as companhias de capital aberto haviam perdido R\$ 37,2 bilhões. A oposição também apontava o custo fiscal das medidas. Concessionárias de quatro estados (MG, SP, PR e SC) – duas de grande porte (CEMIG e CESP) –, todos governados pela oposição, em três deles o PSDB, não aderiram à antecipação da renovação das concessões.⁵⁵ Mas especialistas desenvolvimentistas também criticaram o intervencionismo voluntarista do governo no setor elétrico.⁵⁶

⁵² O controle de preços dos combustíveis será abordado mais à frente.

⁵³ Consultar bbc.in/2IeZz0j. Acesso em: 6 fev. 2018.

⁵⁴ Consultar bit.ly/2HkOiKn, bit.ly/2FC5QVc, bit.ly/2p5erVU e bit.ly/2oX2AtW. Acessos em: 6 fev. 2018.

⁵⁵ Consultar bit.ly/2p3l4bD e abr.ai/2FrBA0z. Acesso em: 6 fev. 2018.

⁵⁶ Consultar bit.ly/2Fmtrd1, bit.ly/2EM7914, bit.ly/2p4vurx, glo.bo/2p3VJOO, bit.ly/2oVFLHf, bit.ly/2D9jART, bit.ly/2tx3p1k, bit.ly/2Fmtrd1, glo.bo/1qWA20s, bit.ly/2G9i6KO, bit.ly/2FCaRgt, bit.ly/2Furac1 e bit.ly/2FmrYDD. Acessos em: 6 fev. 2018. Em janeiro de 2013, a MPV 579 foi convertida na Lei nº 12.783. Consultar também Costellini e Hollanda (2014). Não demorará para surgir com força a crítica à política fiscal de Dilma I.

Por outro lado, o crescimento continuou a diminuir em 2012, passando para 1,9% (havia sido 4% em 2011). Ao final de 2012, uma pesquisa da CNI/Ibope, mesmo detectando que a aprovação da presidente Dilma mantinha-se em nível recorde de 78%, apontava o aumento da desaprovação nas seguintes áreas: educação, saúde, segurança pública e economia (imposto, inflação e taxa de juros). Segundo a mesma fonte, a presidente iniciara o mandato com um nível de aprovação de 56%, maior que o observado em Lula I (51%) e FHC II (41%).⁵⁷

A fundamentação técnica da política macroeconômica expansionista de Dilma I veio a público, pela primeira vez, em 17 de dezembro de 2012, em uma entrevista concedida pelo secretário de Política Econômica do Ministério da Fazenda, Márcio Holland, e em um artigo publicado dois dias após pelo ministro Guido Mantega. Ambos chamaram as medidas em curso de “nova matriz econômica” (doravante NME). Segundo Holland, ela possuía três pernas: a queda da taxa de juros, uma taxa de câmbio competitiva e a “consolidação fiscal amigável ao investimento e ao crescimento”.⁵⁸ Essas metas gerais de política macroeconômica, abarcando taxas de juros e de câmbio e estímulos fiscais, parecem indicar uma tentativa de síntese das influências novo-desenvolvimentistas e social-desenvolvimentistas, embora não na intensidade preconizada pelo desenvolvimentismo exportador, além de não focarem no investimento público, priorizado pelos economistas da Unicamp e UFRJ. Em todo o caso, se não dá para dizer que houve ruptura com a ortodoxia, tampouco ocorreu mera continuidade. No caso da política fiscal, o fortalecimento das desonerações tributárias e subsídios creditícios miravam a política industrial e procuravam compensar os juros altos e a insuficiente depreciação cambial.

Por um lado, o novo-desenvolvimentismo preocupa-se mais com o impacto estrutural da política macroeconômica, especialmente as taxas de câmbio e de juros, sobre a indústria; a política industrial não teria como compensar o alinhamento não desenvolvimentista desses preços. Por outro lado, vários autores da corrente social-desenvolvimentista criticaram as isenções fiscais direcionadas aos bens de consumo duráveis, às quais Laura Carvalho (2015) chamou de “agenda FIESP”. Além do custo fiscal da redução de impostos, destaca-se que essa opção esbarrou no esgotamento da capacidade de endividamento das famílias e critica-se a ausência de contrapartida empresarial no usufruto do benefício. Sobretudo, esses críticos consideram que o efeito multiplicador das isenções é limitado e, por isso, foram equivocadas, tanto que não ampliaram o investimento privado (DWECK e TEIXEIRA, 2017). Avaliam que o caminho mais promissor teria sido a ênfase no investimento público, conforme ocorrera em Lula II.

⁵⁷ Para a primeira referência à pesquisa CNI/Ibope, consultar bit.ly/2E5sLEg; para a segunda referência, consultar bit.ly/2EKMNFp (visitados em 6/2/18).

⁵⁸ Naquele mesmo mês de dezembro, o Ministério da Fazenda divulgava o Relatório “Economia Brasileira em Perspectiva”, que se refere a uma “nova matriz macroeconômica”, expressão depois simplificada para NME. Para uma comparação entre “consolidação fiscal amigável ao crescimento” e “consolidação fiscal prejudicial ao crescimento”, consultar Nauschnigg (2010), que discute duas experiências de política fiscal na Áustria, uma social-democrata, outra conservadora-neoliberal.

“Em 2012, o governo sinalizou [...] que havia desistido da ideia de que o investimento público deve desempenhar um papel estratégico fundamental na geração de crescimento” (SERRANO e SUMMA, 2015: p. 24).

Ou seja, a política econômica de Dilma I não agradou vários economistas das duas correntes desenvolvimentistas, tampouco, ao fim e ao cabo, os industriais. Obviamente, muito menos ainda os rentistas e banqueiros.⁵⁹ Guido Mantega deixou claro o propósito social-desenvolvimentista que norteava a política macroeconômica.⁶⁰

“O governo Dilma Rousseff elegeu como um dos seus principais desafios dar um salto de competitividade na economia brasileira, sem abrir mão de se manter na rota da inclusão social e da redução da desigualdade trilhada nos anos precedentes. Nesse sentido, colocava-se como absolutamente estratégico remover, ou pelo menos minimizar, a distorção que havia nos dois principais preços do país: juros e câmbio”.⁶¹

Tal como seus pares desenvolvimentistas, o ministro da Fazenda argumentou que as altas taxas de juros valorizavam a moeda nacional e elevavam a carga fiscal sobre a produção, devido ao impacto na dívida pública e à necessidade de honrá-la com os recursos tributários. Segundo ele, a redução dos impostos já estava em curso com as desonerações fiscais, que, em sua previsão, alcançaria o montante de R\$ 45 bilhões em 2012.⁶² A crítica à especulação financeira era explícita:

“Tudo isso conspirava para prejudicar a produção. Uma situação na qual o sistema financeiro deixava de ser meio para viabilizar a produção e o consumo para se tornar um fim em si mesmo, e proporcionar sua maior lucratividade. Ao invés de a riqueza ser direcionada para o empreendedorismo, inovação, investimentos na indústria, agropecuária e serviços, enfim, para a ampliação da produção nacional e da nossa capacidade de oferta, ela ficava retida no sistema financeiro nacional, em busca do ganho fácil proporcionado pelas aplicações financeiras.”

Devido aos elevados juros, spreads e tarifas, entre outras fontes de ganhos, os bancos brasileiros, altamente concentrados, estão entre os mais lucrativos do mundo.⁶³ Expressando o que ainda pode restar no país da contradição entre produção e rentismo, um dos industriais entrevistados para esse trabalho destacou a hipertrofia do sistema financeiro no Brasil, cuja participação no PIB, já

⁵⁹ Para uma avaliação da influência tanto da ortodoxia como do desenvolvimentismo (nas suas duas vertentes, o novo e o social) na NME, consultar Prates *et al.* (2017).

⁶⁰ Sobre a dificuldade constituída pelo regime de metas de inflação para os propósitos desenvolvimentistas, consultar Cagnin *et al.* (2013). O termo social-desenvolvimentismo nesse trecho diz respeito a políticas que visam atender simultaneamente aos interesses da aliança entre capital produtivo e trabalho assalariado.

⁶¹ A entrevista de Márcio Holland está em bit.ly/2fVmS3Q e o artigo de Mantega, em bit.ly/2gdQ1Zd. Acessos em: 19 nov. 2015.

⁶² No contexto do ajuste fiscal de 2015, auditores da Receita Federal calcularam o impacto das desonerações desde 2011. Consultar bit.ly/2bYGgH0. Acesso em: 19 nov. 2015.

⁶³ Para uma referência sobre a lucratividade dos bancos brasileiros, consultar bit.ly/1e20OYm, bit.ly/1j4aiMO e bit.ly/1MS0wVT. Acessos em: 16 nov. 2015.

em 1995, era proporcionalmente a mais alta no cenário internacional, situada acima dos 12%.

Mello e Rossi (2017) e Carneiro (2017) argumentam que o governo Dilma tentou enfrentar os limites que as transformações na demanda nos governos Lula impunham à sustentabilidade do desenvolvimento, cuja superação dependeria de mudanças estruturais na oferta, particularmente na estrutura produtiva. Os dois primeiros autores mencionados denominam o leque de políticas de incentivo ao setor privado do governo Dilma I de *agenda industrialista*.

A implementação da NME requereu maior coordenação da área econômica, abrangendo a Presidência, os ministérios da Fazenda e do Planejamento e o BCB, ou seja, as quatro instituições que compõem o Conselho Monetário Nacional (CMN). Durante a NME, o BCB não atuou como um órgão à parte na estrutura institucional do Estado; aproximou-se mais da perspectiva ideológica desenvolvimentista de Guido Mantega, comportamento institucional não tão facultado no governo Lula II, quando esse ministro, à frente da Fazenda, tinha que lidar com o ortodoxo Henrique Meirelles comandando a autoridade monetária (BRESSER-PEREIRA, 2013).⁶⁴ Apesar dos insuficientes resultados alcançados, essa coordenação reforça a hipótese de que houve uma política macroeconômica flexibilizada, de orientação volitiva desenvolvimentista, embora sem lograr realizar a transição da perspectiva ortodoxa para a perspectiva da *estabilidade macroeconômica*.⁶⁵

A flexibilização pró-desenvolvimentismo da política macroeconômica do governo Dilma I, juntamente com outras políticas públicas, encerra uma tentativa de conciliar interesses pluriclassistas de três classes e frações: a) o emprego, o consumo e a inclusão social das classes trabalhadoras e populares; b) o incentivo aos investimentos produtivos, à competitividade e ao comércio interno e externo de bens e serviços; por fim, c) a preferência dos rentistas e das finanças pela gestão rígida da estrutura institucional tripartida reunindo as políticas monetária, fiscal e cambial.

Segundo vários autores, o tripé macroeconômico não foi abandonado, mas flexibilizado, mais ainda do que fora no segundo governo Lula, devido à percepção da equipe de Dilma de que era preciso avançar na dimensão desenvolvimentista do projeto de desenvolvimento com inclusão social, portanto, sem prejudicar a continuidade da distribuição de renda (OREIRO, op. cit.; PRATES *et al.* op. cit.).

Um meio para flexibilizar o tripé foi perseguir a estabilidade da taxa de inflação não só no curto prazo, mas também em um prazo mais longo (OREIRO, op. cit.). A questão do período de alcance da meta de inflação faz parte da literatura sobre esse regime de política monetária. Jonas &

⁶⁴ Para uma crítica na perspectiva do mercado da relação entre o BCB e o governo Dilma, consultar bit.ly/2CaYaDA e reut.rs/2CcIaRH. Acesso em: 10 fev. 2018. Na segunda referência, lê-se: “Many market analysts are convinced that Rousseff herself ordered Tombini to cut the Selic to record lows [...] shortly after Tombini took the job, a pact was made between the central bank and other branches of government to work together to bring down Brazil’s borrowing costs to ‘civilized’ levels”.

⁶⁵ O artigo de Guido Mantega está em bit.ly/1MDdZXy; ver também bit.ly/1Rja1kS e bit.ly/1jY3iCz. Acessos em: 31 out. 2015. Para uma referência sobre a perspectiva da estabilidade macroeconômica, consultar Bresser-Pereira (2006) e Sicsú, Paula e Michel (2007).

Mishkin (2005), por exemplo, ao debaterem o caso da Nova Zelândia, argumentam que, no final de 1996, a tentativa do Banco Central daquele país de evitar uma inflação acima da meta em 1997, recorrendo a uma política monetária apertada, resultou em grandes oscilações na taxa de câmbio e na atividade produtiva. Para tanto, os autores sugerem a fixação de metas de inflação para períodos com dois ou mais anos de antecedência. Ao criticar o impacto negativo da gestão ortodoxa do tripé macroeconômico no crescimento, Nassif (2015) argumenta que a maioria dos países persegue a meta de inflação em um período de tempo maior, sendo o Brasil um dos poucos que adota o horizonte de um ano calendário.

O que a NME contém de mudança no regime de política macroeconômica neoliberal, mesmo sem romper com ele, resulta do impacto dos interesses e demandas da CSD nas decisões do Estado, observável, especialmente, nas variáveis distribuição de renda e pleno emprego (mais bem-sucedidas) e crescimento (mal sucedido) (ver Quadros 1, 2 e 3, Tabela 1 e Gráficos 3 e 4). No primeiro mandato de Lula, o tripé flexibilizado “foi indiscutivelmente superior à performance do regime anterior”, o tripé rígido.⁶⁶ Mas, no governo Dilma I, que se defrontou com uma situação internacional transitando do cenário menos favorável que o experimentado por Lula para o cenário desfavorável, a flexibilização foi sendo alvo de duríssimas críticas à direita, da oposição neoliberal situada dentro e fora do país, por não ter trazido resultados em matéria de crescimento, por ter ocasionado a elevação da inflação para perto do teto da meta e pelo fato dos gastos totais terem apresentado “uma taxa de crescimento média anual significativamente superior à do PIB nominal (11,6% a.a. e 8,7% a.a., respectivamente)” (Nassif, op. cit.: p. 434), embora isso não significasse, na perspectiva dos economistas desenvolvimentistas, uma crise fiscal estrutural.⁶⁷ Além das críticas à flexibilização, o intervencionismo nas políticas setoriais também provocou muita polêmica, e o governo não logrou reverter a desindustrialização, ponto-chave para uma estratégia desenvolvimentista coalizada entre atores do setor produtivo, do capital e do trabalho.

Apesar de ter havido pontos de continuidade na política macroeconômica, a novidade está nos aspectos de descontinuidade na gestão do tripé, tanto que várias das duras críticas da coalizão neoliberal ao governo Dilma I, de 2012 a 2014, avaliavam que ele havia sido abandonado.⁶⁸ Identificar a flexibilização de volição social-desenvolvimentista da política macroeconômica não significa considerá-la bem-sucedida tecnicamente e politicamente. Consideramos, tal como outros autores e

⁶⁶ Essa avaliação e a citação está em Oreiro (op. cit.: p. 188).

⁶⁷ Mello e Rossi (2017) concordam que não houve grande aumento no tamanho do gasto público, mas destacam o crescimento dos gastos com desonerações, subsídios e subvenções, mascarados pela tão controversa “contabilidade criativa”, que, no limite, foi a motivação formal da deposição de Dilma em 2016. O entrevistado Nelson Barbosa afirmou que o governo Dilma recorreu a operações fiscais não recorrentes.

⁶⁸ Para as críticas das forças neoliberais à NME, vindas de dentro e de fora do país, consultar glo.bo/2EfKj9P, bit.ly/1jY3iCz, bit.ly/2H23Kf6 e on.ft.com/2H4hpSK. Acesso em: 19 dez. 2015. Uma análise pró-mercado mais minuciosa está em Safatle et al. (2016). Sobre a centralidade do debate macroeconômico no período, consultar Mello e Rossi (2017).

críticos, que ela não logrou ser “amigável ao crescimento e ao investimento”, não só na área fiscal, mas também na monetária e na cambial, nem foi exitosa em fortalecer a aliança com o setor produtivo. O cerne do problema político da coalizão desenvolvimentista entre classes em Dilma I é que o governo, além de não ter fortalecido os laços com o principal aliado estratégico potencial, os industriais, foi considerado como pouco ou nada amigável ao mercado, ou seja, à burguesia das finanças e aos rentistas. Como se não bastasse, em 2015, o governo Dilma II se enfraqueceu também diante da sua principal base de apoio, os trabalhadores. Isso não exclui que uma parcela da responsabilidade pelos insucessos da CSD possa ser atribuída também a limites políticos das lideranças dos empresários e dos assalariados.

Ao defender que houve inovação na política macroeconômica de Lula, principalmente a partir de 2006, Barbosa (2010: p. 21) ponderou que alguns críticos confundem a continuidade do arranjo institucional com a descontinuidade do direcionamento das decisões de política macroeconômica. Mas tal direcionamento teve limites. O mesmo autor observou, em outro momento, que a apreciação cambial verificada entre 2009 e 2012, ou seja, no período pós-crise internacional, quando se acirrou a concorrência nos bens manufaturados, prejudicava a competitividade da indústria brasileira.⁶⁹ Uma avaliação crítica na perspectiva novo-desenvolvimentista afirma o seguinte: “O governo não chegou a ser novo-desenvolvimentista do ponto de vista macroeconômico, mas o foi na política industrial e na política social” (BRESSER-PEREIRA e THEUER, 2012: p. 826). Mas a política industrial não compensou o insuficiente caráter desenvolvimentista da política macroeconômica.⁷⁰

Nassif (2015) considera que “a nova matriz econômica não passou de um emaranhado de contradições”. Ele reforça a avaliação de outros economistas desenvolvimentistas de que o principal problema manifestou-se no desempenho da taxa de investimentos (formação bruta de capital fixo), cujo crescimento médio anual no período 2011-2014 foi de apenas 1,8%, bem inferior aos 4,3% de Lula I e muito mais ainda aos 10,0% de Lula II.⁷¹ Junto com Bastos (2015) e Mello e Rossi (2017), entre outros desenvolvimentistas já mencionados, Nassif criticou as isenções tributárias aos bens de consumo duráveis, que, implementadas em um cenário de incerteza, não lograram alavancar o aumento dos gastos das famílias e os investimentos empresariais, para compensar a pequena participação do investimento público no pouco significativo investimento total de um país que almejava o *catching up*. Ele assim se posiciona:

“[...] num cenário de incerteza econômica e baixa propensão dos empresários privados a tomar decisões de investimento, caberia ao governo sinalizar com programas de investimentos públicos (sobretudo em obras de infraestrutura física e humana, bem como em programas para aprimorar a mobilidade urbana, além dos gastos na melhoria de capital humano, isto é, em saúde e educação)”. (NASSIF, op. cit.: p. 434).

⁶⁹ Consultar Barbosa (2013, p. 101).

⁷⁰ Para um balanço sintético da política industrial de 2003 a 2013, consultar Kupfer (2013).

⁷¹ Uma crítica técnica detalhada à NME, na perspectiva desenvolvimentista, está em Paula e Modenesi (2013).

Como o objetivo aqui é analisar a disputa de coalizões em torno da política macroeconômica, pode-se dizer que, se até 2012 o bloco neoliberal (bancos, economistas ortodoxos, consultorias) centrava suas críticas no abandono das metas de inflação e na política de câmbio flutuante, em 2013 e 2014, o cerco crítico se fechará ao incidir com força na política fiscal.

2. Do abandono da NME ao déficit primário de 2014

A retomada da elevação da taxa básica de juros, em 17 de abril de 2013, marca a reversão da NME, conjunto de políticas iniciadas em agosto de 2011, com o desaperto monetário. A Selic sobe de 7,25% para 7,5% ao ano e, prosseguindo em trajetória ascendente, alcançará, ao final de Dilma I, os 11,75%, apenas 0,25 p.p. abaixo do nível em que estava quando começara a cair. A elevação dos juros prosseguirá no breve Dilma II, até seu impedimento, em 31 de agosto de 2016, quando chegará aos 14,25%.

O BCB esclareceu, por comunicado do Copom, que o aumento da taxa básica devia-se ao “nível elevado da inflação” e que as incertezas internas e externas apontavam para uma prospecção de cautela em relação à ascensão dos preços. Conforme dito acima, a inflação subira de 2011 para 2012. Esse indicador chegará a 5,91% em 2013 e 6,41% em 2014 (quase o limite superior da meta), resultados que deixarão o mercado cada vez mais contrariado.⁷²

Pouco mais de um mês antes da retomada da trajetória de elevação da taxa de juros, o PIB de 2012 fora anunciado: apenas 1,9%, o pior do triênio iniciado em 2010. O resultado negava o otimismo do ministro Mantega de que o país cresceria mais que o dobro disso. Os PIBs de 2013 e 2014 serão, respectivamente, 3% e 0,5% (na divulgação anterior à revisão metodológica de cálculo, eles foram piores: 2,3% e 0,1%).⁷³

Como a reversão da trajetória de queda dos juros básicos foi um marco na NME, é pertinente verificar a reação do empresariado a esse fato. A FIESP assim se posicionou:

“O Brasil não pode abrir mão do controle da inflação, mas devemos superar a política econômica do uso exclusivo da taxa de juros. A nova política econômica deve ousar no sentido de aumentar os investimentos públicos, controlar os gastos de custeio, criar um ambiente favorável ao investimento privado e, de forma corajosa, finalizar as reformas que promovam a desindexação da nossa economia.”

⁷² Consultar abr.ai/2EbYHLg; abr.ai/2GSUhWG; bit.ly/1kMQcSp e abr.ai/2FbFqJN. Acessos em: 28 fev. 2018. Para uma crítica contundente à política econômica de Dilma, na perspectiva de jornalistas pró-ortodoxia, consultar Safatle et. al. (2016).

⁷³ 1,9% é o PIB revisado com a nova metodologia, em novembro de 2015. Na verdade, ele foi mensurado, no início de 2012, como 0,9%. Por outro lado, a expectativa de Mantega era que o país cresceria 4%, o que, se tivesse sido realizado e computado com a nova metodologia, alcançaria por volta de 5%. O PIB de 2013 originalmente anunciado foi de 2,3%. Consultar bit.ly/2IxPP11. Acesso em: 1 mar. 2018.

A FIRJAN considerou a medida previsível devido à expansão fiscal associada à frouxidão monetária; defendeu aumento do superávit primário, com menos gastos correntes, e ênfase na agenda da competitividade, para reduzir o “custo Brasil”. A ABIMAQ destacou que a medida traria mais efeito psicológico negativo do que propriamente incidiria sobre o custo dos financiamentos para capital de giro, já extraordinariamente alto. Quanto ao custo dos financiamentos para compra de máquinas, a taxa aplicada era subsidiada pelo BNDES, no bojo do Programa de Sustentação do Investimento (PSI), que o presidente dessa entidade de representação de classe defendeu entusiasmadamente. A Fecomercio-SP (Federação do Comércio de Bens, Serviços e Turismo do Estado de São Paulo) criticou, reconhecendo, por um lado, que a medida visava recuperar a confiança do mercado na capacidade da autoridade monetária controlar o aumento dos preços, mas, por outro, defendeu metas de inflação mais realistas e a mudança do direcionamento dos gastos, com a retomada dos investimentos públicos. A ACSP (Associação Comercial de São Paulo) posicionou-se na linha ortodoxa, enfatizando a necessidade de maior controle fiscal para aliviar a política monetária. A CNDL (Confederação Nacional de Dirigentes Lojistas) e o SPC-Brasil (Serviço de Proteção ao Crédito) destacaram os efeitos colaterais amargos do aumento dos juros sobre a economia e os consumidores e também a necessidade do governo cumprir o dever de casa em matéria fiscal, considerando que a opção governamental pelo aperto monetário significava não fazer o que era preciso. A ABAD (Associação Brasileira de Atacadistas e Distribuidores) informou que tradicionalmente se opunha à elevação dos juros, por transacionar bens de consumo básicos para as famílias.⁷⁴

Os posicionamentos da FIESP, da FIRJAN, da ABIMAQ, da Fecomercio-SP e da ABAD embutem apoio técnico-político a medidas desenvolvimentistas, como o aumento dos investimentos públicos, mas sem descuidar da estabilidade fiscal e monetária (ver Quadro 1, coluna central). Os trabalhadores, através da Contraf-CUT por exemplo, criticaram o aumento dos juros. Nesse momento (segundo trimestre de 2013), ainda havia espaço para se avançar na construção da CSD. Mas perante, por um lado, as pressões estruturais dos interesses neoliberais e, por outro, os limites desenvolvimentistas da flexibilização da política macroeconômica, as insuficiências da estrutura produtiva, a desaceleração da atividade econômica, as insatisfatórias escolhas governamentais em relação aos estímulos fiscais, as diferenças entre o desenvolvimentismo empresarial, que tem certo corte liberal, e a política econômica efetivamente implementada e, finalmente, a fraca concertação interna dos atores potencialmente social-desenvolvimentistas, o desenvolvimentismo foi fracassando.⁷⁵

O posicionamento dos bancos em relação às decisões governamentais costuma ser discreto e

⁷⁴ Todos esse posicionamentos estão em bit.ly/2qTkdes. Acesso em 15 mar. 2018.

⁷⁵ Em relação ao desenvolvimentismo empresarial de corte liberal, consultar Sallum (2000).

seus interesses se abrigam em manifestações de caráter aparentemente apenas técnico. Por um lado, já foi visto que os bancos vinham sendo pressionados pelo governo em relação aos juros, especificamente os elevados spreads. No primeiro trimestre de 2013, as principais instituições financeiras, como o Itaú, o Bradesco, o Santander e o Banco do Brasil, apesar de terem acumulado muito nos anos anteriores, viram seus lucros, ainda que costumeiramente altos, reduzidos em relação ao mesmo período do ano anterior. A principal causa disso, segundo o BCB, foi a redução média de 19,9%, em doze meses, dos ganhos com spread.⁷⁶ A preocupação exagerada com a inflação, cuja meta não foi descumprida de 2003 a 2014, é uma marca registrada da ortodoxia econômica, que, como dito no início, tem uma abordagem da economia pró-financeiras. Uma pesquisa da FEBRABAN dirigida a 209 bancos, em 29 e 30 de abril de 2013, avaliou que as trajetórias da Selic e da inflação se comportariam no sentido da continuidade da elevação dos juros ocorrida naquele mês.

“A taxa básica de juros, a Selic, deverá encerrar este e o próximo ano em 8,25%, preveem os 29 bancos que participaram da Pesquisa Febraban. Após a decisão do Copom em abril, que resultou na elevação da taxa em 0,25 ponto porcentual para atuais 7,50% ao ano, os bancos esperam por mais três altas de igual 0,25 ponto porcentual, para 8,25% ao ano, taxa que deverá ser mantida ao longo de 2014.”⁷⁷

Em toda a segunda metade do primeiro mandato, as críticas ao conjunto do tripé da política macroeconômica de Dilma expandiram-se, principalmente as ortodoxas, mas também as heterodoxas. Os críticos ortodoxos (jornalismo econômico e economistas acadêmicos e das instituições financeiras) atacavam a “flutuação suja” do BCB; diziam que ela significava o abandono do uso do câmbio flutuante como frente de ação da política monetária contra a inflação, restando apenas o instrumento dos juros.⁷⁸ A crítica à política fiscal cresceu nos dois últimos anos, mas nessa área também houve divergências na própria equipe econômica, como a que levou Nelson Barbosa, então secretário-executivo do Ministério da Fazenda, a pedir demissão, em maio de 2013.

Na verdade, até mesmo Lula, ao menos desde janeiro daquele ano, preocupava-se com as críticas de empresários, políticos (inclusive da base parlamentar governista) e líderes dos movimentos sociais à presidente Dilma, devido à falta de interlocução e ao seu estilo centralizador e intervencionista. Em março de 2014, a presidente enfrentou uma rebelião promovida pela própria base aliada de seu governo, liderada por Eduardo Cunha, que comandava o PMDB na Câmara dos Deputados.⁷⁹ Economistas novo-desenvolvimentistas, como Oreiro, também a criticavam, por

⁷⁶ Consultar bit.ly/2HnI9h7. Acesso em: 15 mar. 2018.

⁷⁷ Consultar bit.ly/2K9drds. Para uma crítica incomum a um banqueiro sobre os exageros de então em relação à inflação e à situação macroeconômica, consultar bit.ly/2FbbSYr. Acessos em: 15 mar. 2018.

⁷⁸ Sobre a “flutuação suja”, consultar bit.ly/2DtY5va; sobre a crítica a ela, ver glo.bo/2DrOZ2h. Acessos em: 15 mar. 2018.

⁷⁹ Sobre os problemas de Dilma I, nos 4 anos de governo, com a situação e com a oposição no Congresso, consultar bit.ly/2G4DrHx, bit.ly/2DAAh95 e bit.ly/1oaneQG. Sobre a rebelião liderada por Eduardo Cunha, consultar glo.bo/2GQfo0m. Acessos em: 15 mar. 2018. Sobre o estilo político de Dilma, consultar Barros (2012) e Pinheiro (2014).

considerarem a flexibilização do tripé insuficiente e pelo fato da política fiscal, segundo ele, não levar em conta a regra de ouro keynesiana, que aceita o endividamento público apenas para financiar o investimento, não o consumo. O descontentamento alcançava também economistas social-desenvolvimentistas. Algumas críticas avaliavam que os resultados da economia se deviam não apenas a problemas internacionais, mas às decisões da política econômica, especialmente às medidas contracionistas de 2011. No último ano do primeiro mandato de Dilma, que estava se candidatando à reeleição, a insatisfação das elites com seu governo extrapolava a oposição neoliberal. As críticas dirigiam-se à presidente, ao secretário do Tesouro, Arno Augustin, e ao ministro Mantega. O cenário abarcava queixas quanto aos resultados do governo, divergências técnicas sobre ideias econômicas e divergências políticas dos atores com a gestão Dilma I.⁸⁰

Uma questão central era o resultado primário, o almejado superávit. Em 2011, a meta cheia foi cumprida. Em 2012, para aumentar o resultado na prestação de contas, o governo recorreu ao que os críticos chamavam de “contabilidade criativa” (dispositivos contábeis que inflavam o efetivamente economizado). Nelson Barbosa se opunha a isso, defendia a implementação de um mecanismo formal que facultasse a redução da meta, adequando-a ao desempenho do PIB, ideia que ele retomará no breve Dilma II, sob a denominação de “banda fiscal”. O superávit primário de 2013 foi de apenas 1,9%, o menor desde 2009, abaixo da meta cheia. Por fim, em 2014 houve déficit primário de 0,63% do PIB, o pior resultado da série histórica até então. Antes de encerrar o ano, o governo precisou aprovar às pressas uma mudança na legislação orçamentária para evitar que a presidente fosse acusada de cometimento de crime de responsabilidade de natureza fiscal, por descumprir a meta formal de superávit primário.⁸¹

A opção metodológica de focar na política macroeconômica para investigar a dialética entre as coalizões social-desenvolvimentista e neoliberal não ignora que esse recorte não exaure as vias de acesso ao objeto de pesquisa, embora seja um procedimento relevante por se tratar de uma área-chave para o desenvolvimento econômico e social e de interesse estratégico para os atores, conforme o processo político nos governos Dilma deixou bem claro. Outras políticas públicas e outras variáveis políticas também são importantes para a investigação das coalizões que impactam e buscam impactar no conteúdo decisório mais fundamental do Estado. Ademais, concebemos coalizão não só como agência, mas também como estrutura.

Variáveis do processo político, como escândalos de corrupção, eleições e protestos de rua,

⁸⁰ Consultar bit.ly/2HFdRpI, bit.ly/2pff7Js, glo.bo/2phOJh8, bit.ly/2tSf8YD, glo.bo/2FRzAtS, bit.ly/2HzZDqg, bbc.in/2FLeYUB, on.ft.com/2H4hpSK e bit.ly/2DzaKNy e bit.ly/2FNdAjW. Acessos em: 15 mar. 2018.

⁸¹ Sobre o superávit de 2011, ver bit.ly/2pfvZQd e bit.ly/1TyPGtR; para o de 2012, ver bit.ly/2Is0kml, glo.bo/2GwEvSq e bit.ly/2phRTSh; para 2013, ver bit.ly/2FYTJl5; para o de 2014, ver glo.bo/1tEi84j e bit.ly/2FP11F1. Acessos em: 16 mar. 2018. Para uma crítica à política econômica de Dilma I, na visão do mercado, feita ao final do mandato, ver abr.ai/2FbFqJN. Sobre a proposta fiscal de Nelson Barbosa, ver abr.ai/2tUDrF4 e bit.ly/2roU0EV. Acesso em: 16 mar. 2018. Sobre a mudança orçamentária ao final de 2014, consultar bit.ly/1yg6l84 e glo.bo/1ydP7MG. Acesso em: 17 mar. 2018.

também importam para estudar a dinâmica das coalizões. Elas podem, inclusive, interferir no desempenho econômico, conformando um contexto interativo entre a economia e a política que pode reforçar as crises em ambas as esferas, conforme ocorreu na conjuntura aberta em 2015. Em 2013, a súbita proliferação de massivas manifestações de rua nas principais cidades do país foi uma primeira sinalização conjuntural de desencadeamento da interação crítica entre demandas econômicas e processo político. Inicialmente, a esquerda independente do governo foi às ruas, em São Paulo, demandando aos governos locais (estadual e municipal) a adoção de tarifa zero para o transporte coletivo de trem, metrô e ônibus. As tarifas haviam sido aumentadas poucos dias antes do início dos protestos, em 13 de junho, que rapidamente se espalharam pelo país, juntando milhões de pessoas.⁸²

Na onda inesperada de protestos de massa, emergiram organizadamente, de modo tão surpreendente quanto as próprias manifestações, novas forças de direita, que se juntaram às ruas motivadas a liderar os manifestantes. Levantaram demandas conservadoras, principalmente de conteúdo comportamental, que, desde 2014, convergiram em um movimento oposicionista centrado na questão da corrupção, não a corrupção em geral, mas muito especialmente a do governo Dilma e de seu antecessor, Lula. O alvo principal dos protestos de rua contra a corrupção era o PT, o principal partido do governo e, ao menos até então, a principal alavanca para um projeto político alternativo ao exclusivamente orientado para o mercado. Nesse contexto, ocorre uma brusca queda da popularidade da presidente. Em três semanas, sua aprovação cai 27 pontos. Uma das respostas de Dilma foi incluir a responsabilidade fiscal e o controle da inflação como primeiro ponto de um pacto nacional com cinco grandes metas, decisão que explicitava a centralidade da política macroeconômica na disputa política.⁸³ Mas o governo não conseguiu cumprir esse primeiro ponto do pacto.

Abordando os protestos de rua no calor da conjuntura, a agência Fitch de risco de crédito destacou que eles apontavam para a necessidade de reformas nas relações federativas e na dívida das unidades subnacionais com a União. Poucos dias antes do início das manifestações, a Standard & Poor's alterara de estável para negativa a perspectiva de risco soberano do país, observando o fraco crescimento e a expansão fiscal. Em contexto de globalização, as agências de risco de crédito, apoiadas na ortodoxia macroeconômica, prestam serviços às comunidades financeiras dos diversos mercados nacionais, atribuindo notas aos títulos públicos emitidos pelo Tesouro e a outros ativos emitidos no Brasil. Ou seja, as avaliações de risco de crédito produzidas por essas agências servem aos interesses externos e internos do núcleo duro da coalizão neoliberal, os rentistas e seus intermediários financeiros.⁸⁴

⁸² Sobre as manifestações de junho de 2013, consultar bit.ly/2pHrVZr, glo.bo/2DWMTaF e glo.bo/2G5Brj0. Acesso em: 16 mar. 2018.

⁸³ Consultar bit.ly/2FFDsCq, glo.bo/2FFa6E4, abr.ai/2HIxixI, bit.ly/2J6BoS5 e glo.bo/1EE1LIIf. Acessos em: 16 mar. 2018. Sobre a onda de protestos, consultar Tatagiba (2017).

⁸⁴ Sobre as agências de risco de crédito, como a Standard & Poor's, consultar Resende (2015), disponível em bit.ly/2IwTQ5P. Acesso em: 17 mar. 2018.

A demanda por transporte, ponto de partida das manifestações de junho de 2013, teve certa relação com a política monetária. Antes do início dos protestos, a presidente recorreu ao controle de preços dos combustíveis e das tarifas de transporte público para combater a inflação, conforme já havia feito no setor elétrico. Desde 2010, a Petrobras administrava, em alguma medida, sua política de preços para o mercado interno visando contribuir com o governo federal no controle da inflação. O governo é o acionista majoritário da empresa, um “quase-monopólio” da produção doméstica e da distribuição atacadista de derivados de petróleo. Essa política da companhia mista era criticada por investidores e por alguns industriais e tinha sustentabilidade limitada, por comprometer a rentabilidade da estatal. Em outubro de 2013, a Petrobras comunicou que mudaria sua política de preços, mas as pressões continuaram.⁸⁵

Em janeiro de 2013, preocupada com a taxa de inflação, Dilma Rousseff pediu aos prefeitos recém-empossados de São Paulo e do Rio de Janeiro, ambos de partidos da base aliada, o adiamento até junho dos reajustes das tarifas de ônibus previstos nessas capitais para o início daquele ano.⁸⁶ Os dois prefeitos acabaram concordando. Quatro anos após, Haddad (2017) relatou que, na verdade, sua proposta no encontro foi a municipalização da Cide (Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico), mas Dilma a rejeitou, demonstrando, segundo ele, insensibilidade. Mas o fato é que, quando os dois prefeitos aumentaram as tarifas, foram surpreendidos pelas manifestações e suspenderam os reajustes. No caso de São Paulo, a decisão envolveu também o governador do Estado, dada a integração dos modais de transporte de passageiros na região metropolitana da capital paulista.⁸⁷

A partir das manifestações de 2013, surgiram vozes no PT defendendo o “Volta Lula” para as eleições que se avizinhavam. Ao longo do tempo, essa demanda ecoou também, em certa medida, em forças específicas e minoritárias da base aliada, como 20 parlamentares do PR e um do PTB.⁸⁸ Em abril de 2012, o Datafolha detectava que, apesar da popularidade de Dilma estar alta, 57% dos eleitores preferiam que Lula fosse o candidato, enquanto apenas 32% optavam pela manutenção da mandatária em um segundo mandato.⁸⁹ Apesar de Lula e da direção do PT terem freado o “Volta Lula” nas ocasiões em que ele emergiu, o surgimento e a persistência dessa proposta sinalizavam o enfraquecimento da liderança de Dilma, inclusive em sua própria base de apoio. Liderança é uma dimensão fundamental no tema das coalizões (LEFTWICH e WHEELER, 2011). Em todo caso, é importante registrar que, em 2014, o “Volta Lula” cresceu um pouco mais entre políticos e empresários, inclusive os banqueiros, conforme documentado, por exemplo, no “Blog do Fernando

⁸⁵ Consultar bit.ly/2pGh4ic , bit.ly/2pGIbcW , bit.ly/2ITxcoz, glo.bo/2IWAPKy e bit.ly/2I4zccf. Acesso em: 17 mar. 2018. Sobre os preços administrados em geral e na Petrobras, consultar Banco Central do Brasil (2016).

⁸⁶ Consultar bit.ly/2pM2cOL, bit.ly/2I45cNI, bit.ly/2pGmfOv e bit.ly/2pEKWuy . Acesso em: 17 mar. 2018.

⁸⁷ Consultar bit.ly/2Gow9yH e glo.bo/2GaliJa. Acesso em: 17 mar. 2018.

⁸⁸ Consultar bit.ly/2FJKUwl, bit.ly/2DC6HAI e bit.ly/2FIs2xC. Acessos em: 17 mar. 2018.

⁸⁹ Consultar bit.ly/2GBIXPD. Acesso em: 17 mar. 2018.

Rodrigues”, que, diante do receio de que prosseguisse a queda das intenções de voto em Dilma, assim se pronunciou:

“O Blog tem ouvido dezenas de políticos governistas em Brasília. Uma maioria acha que a melhor solução poderia ser a troca de candidaturas: sai Dilma Rousseff e entra Lula. Muitos empresários, banqueiros e agentes econômicos também pensam dessa forma. Como são avessos ao risco, preferem a volta de Lula (com quem já se acostumaram) em vez de arriscarem-se com um dos dois candidatos de oposição que se apresentam no momento. Ou até pior, dizem, ter de aguentar mais 4 anos de péssimo relacionamento com Dilma.”⁹⁰

No início de 2014, o governo tentou trazer para o Ministério do Desenvolvimento o empresário Josué Gomes da Silva, filho de José Alencar, vice-presidente de Lula. A pasta vagaria com a saída de Fernando Pimentel, que disputaria o governo de Minas Gerais. No entanto, Josué preferiu se candidatar ao Senado pelo PMDB, ao qual havia se filiado.⁹¹ Segundo a imprensa, a FIESP e a CNI torciam para que Josué rejeitasse o convite. Em meio às insatisfações do empresariado com Dilma, o ministro Mantega almoçou, em março de 2014, com 17 grandes empresários, entre eles diretores de quatro grandes empreiteiras defensores, segundo a imprensa, do “Volta Lula”. O objetivo era ouvi-los e reaproximá-los do governo e da virtual candidata à reeleição.⁹²

Mas as relações do empresariado financeiro e produtivo com Dilma prosseguiram ruins durante todo o ano de 2014, principalmente no que diz respeito à política macroeconômica e à comunicação. Duas referências para essa avaliação podem ser observadas em declarações de Roger Agnelli, ex-presidente da Vale e empresário do setor financeiro e produtivo, CEO da AGN Participações, e de Octavio de Barros diretor e economista-chefe do Bradesco. O primeiro assim se posicionou em novembro:

[...] o que parece haver hoje é um abismo entre governo e empresários. O setor privado reclama que o governo quer controlar o lucro, muda as regras do jogo o tempo todo e se mete em tudo [...] Acho que o governo tem dificuldade para se comunicar com os empresários e os grandes investidores. Ele se sai muito melhor com a sociedade civil, tanto que seu nível de aceitação tem sido elevado. A comunicação com o mundo empresarial carece de mais clareza.⁹³

Um mês depois, voltou a criticar o governo Dilma I:

“não se sabe mais se a meta de inflação é 4,5% ou 6%, se o PIB [...] cresceu 0,9% ou 1,5% em 2012, se vai ter mais privatização no ano que vem. [...] Todo dia se leem notícias conflitantes, as regras vêm sendo sempre alteradas, na energia elétrica, no

⁹⁰ A citação está em bit.ly/2FIs9sZ; consultar também bit.ly/1ho6Zcd. Acesso em: 17 mar. 2018.

⁹¹ Consultar bit.ly/1eXkoY5 e glo.bo/2J2z8Ky (entrevista dada por Josué em 2015). Acessos em: 17 mar. 2018.

⁹² Consultar bit.ly/1hXLkKj. Acesso em: 17 mar. 2018. O link a seguir evidencia a insatisfação de um desses 17 grandes empresários com o governo Dilma bit.ly/2H2ucG0. Acesso em: 17 mar. 2018.

⁹³ Consultar bit.ly/2GZVyME. Acesso em: 17 mar. 2018.

petróleo, isso freia a vinda de investimentos, porque todo mundo vai esperar o que vai acontecer antes de fazer qualquer coisa.”⁹⁴

Por sua vez, Barros afirmou o seguinte em relação ao Brasil:

“É o país emergente onde se identifica baixíssima tolerância dos investidores por desvios de conduta macroeconômica. [...] É preciso melhorar a transparência na área fiscal. [...] Há uma ampla percepção de que o Brasil pode estar gerando passivos ocultos de difícil mensuração.”⁹⁵

Mas nem tudo desabava nas forças desenvolvimentistas. O empresário *Benjamin Steinbruch*, presidente da CSN e vice-presidente da FIESP, em novembro de 2013, criticava com consistência o que qualificou como terrorismo fiscal:

“O déficit fiscal nominal brasileiro, estimado pela revista para este ano, é de 3% do PIB. Com esse índice, o Brasil poderia se enquadrar no critério do Tratado de Maastricht [...] Poucos países importantes têm moral para recriminar o Brasil em matéria de déficit fiscal. [...] Deverá o próximo governo manter os incentivos a setores da indústria [...]? Não é segredo para ninguém que minha resposta é sim, apesar dos desmandos recentes. [...] Resumo da ópera: o terrorismo fiscal não pode acovardar o país.”⁹⁶

Em setembro de 2014, Steinbruch admitiu que talvez votasse em Marina, devido ao contexto de mudança, mas, cauteloso e pragmático, não descartou a opção por Aécio ou Dilma. Esse empresário priorizava a política macroeconômica, mas na perspectiva do desenvolvimentismo empresarial: juros e câmbio favoráveis à produção e à exportação e a redução dos gastos fiscais de custeio para aliviar a carga tributária.⁹⁷

No início de 2014, estratégico ano de sucessão presidencial, a agenda da corrupção adentrou o plano institucional, por meio de um conjunto de investigações da Polícia Federal denominadas por *Operação Lava Jato*, com desdobramentos jurídico-institucionais no Ministério Público Federal e na Justiça Federal. Conduzidas, por opção estratégica dos agentes institucionais, em parceria com a cobertura jornalística da grande mídia, as investigações criminais desembocaram em escândalos políticos que causaram, de modo imediato e permanentemente ascendente, impactos negativos na opinião pública, atingindo os partidos governistas, especialmente o Partido dos Trabalhadores, a cúpula da Petrobras (maior companhia estatal do país) e as principais construtoras brasileiras de obras públicas.

⁹⁴ Consultar bit.ly/2GnmJzT. Acesso em: 17 mar. 2018.

⁹⁵ Idem nota anterior.

⁹⁶ A crítica está em bit.ly/2K6XIeF. Acesso em: 17 mar. 2018.

⁹⁷ Consultar bit.ly/1ry9HUX. Acesso em: 17 mar. 2018.

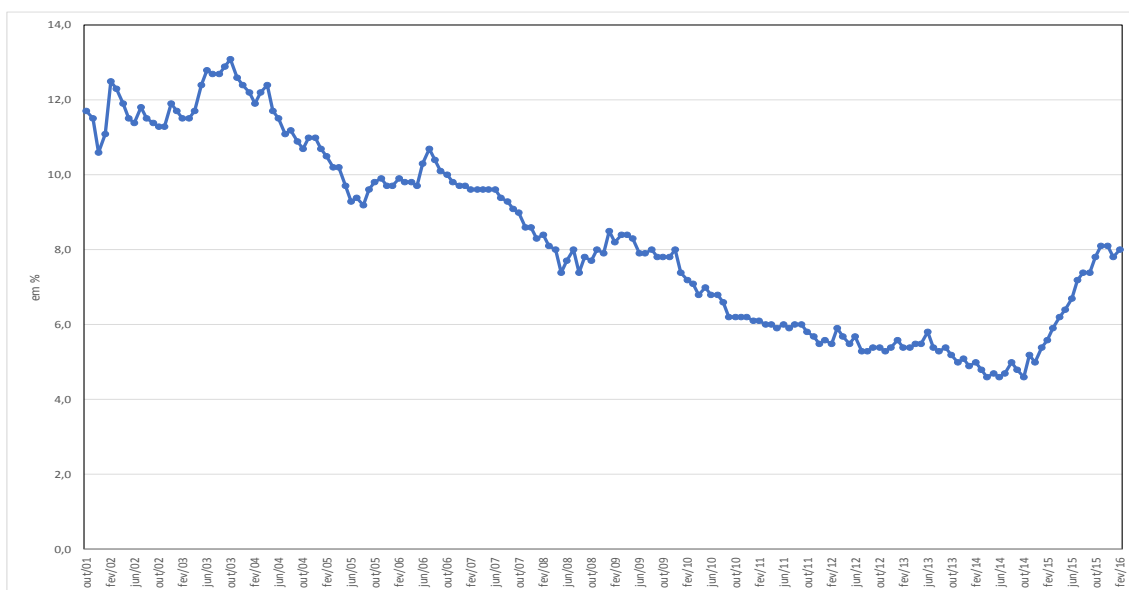
Na verdade, o tema da corrupção vinha emergindo na agenda pública desde agosto de 2012, quando se iniciou o julgamento da Ação Penal 470, o chamado “mensalão”, no qual alguns líderes importantes do PT, como o ex-ministro da Casa Civil de Lula I, José Dirceu, mas também do PP e do PTB, foram denunciados, entre outros nomes, pela Procuradoria Geral da República e condenados pelo STF. O julgamento foi concluído 31 meses depois, em março de 2014, exatamente quando começou a Operação Lava Jato (SANTOS, 2017). A grande mídia, cuja estrutura de propriedade no Brasil é altamente concentrada, jogou um papel-chave de comunicação política pró-ação oposicionista, mudancista e, em seguida, deposicionista, ao produzir e divulgar uma abordagem dos eventos de corrupção que os tratava como escândalos políticos nacionais de ordem criminal, a serem capitalizados contra o governo Dilma e o PT, quando, em boa medida, o que estava no centro do problema era, na verdade, o padrão privado de financiamento de campanhas eleitorais e, de modo mais amplo, as barganhas entre o empresariado, o Estado e os representantes políticos no tocante à contratação de serviços e à aprovação de leis de interesse dos agentes econômicos.

Para complicar o quadro governista, os dados do PIB do primeiro e segundo trimestres indicaram recessão técnica, da qual o país conseguiu escapar por pouco, com um desempenho minimamente positivo nos dois últimos trimestres.⁹⁸ O contexto era crítico para o crescimento e os investimentos, mas acompanhado de pleno emprego e de aumento da renda média das pessoas ocupadas (Gráficos 3 e 4). O secretário de Imprensa da Presidência testemunha assim os custos fiscais e políticos do esforço de Dilma Rousseff em defesa das variáveis macroeconômicas emprego e renda:

“A deterioração dos resultados fora levada ao limite em 2014 para assegurar os níveis de emprego e renda – segundo justificativa dita e redita pela presidente em reuniões ministeriais, encontros reservados e entrevistas. O governo lançara mão da chamada política de desoneração da folha: abdicava de impostos para que as empresas preservassem seus empregados (com o apoio, diga-se, de empresários que mais tarde atacariam duramente a política)” (ALMEIDA, 2016: p. 50-51).

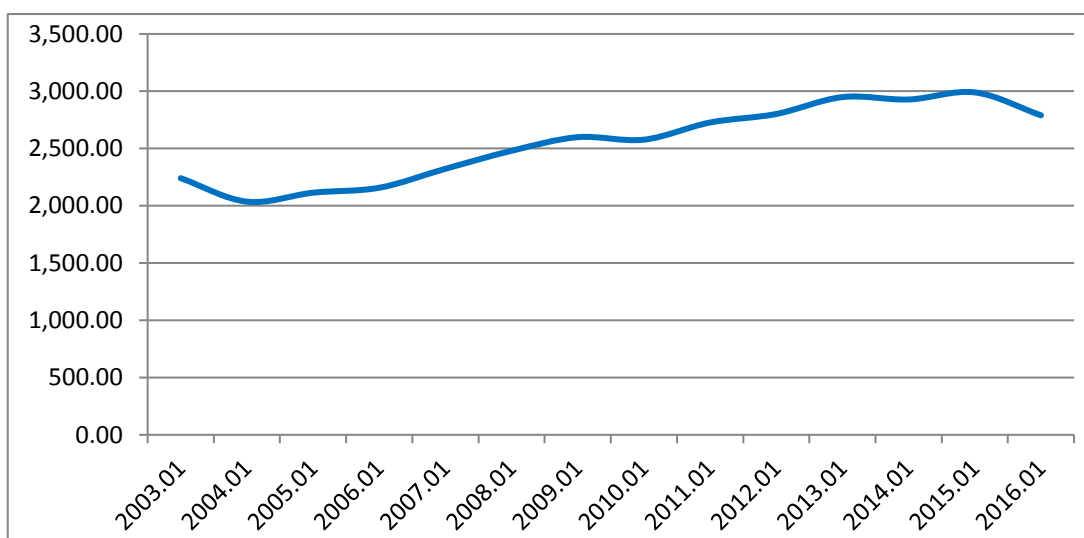
⁹⁸ Sobre a recessão técnica, consultar glo.bo/1th1k1U, glo.bo/1yke7Rf, bit.ly/2GD0S8M. Acesso em: 17 mar. 2018.

Gráfico 3 – Taxa de Desemprego nas Regiões Metropolitanas, Out. 2001 – Fev. 2016.



Fonte: IBGE/PME.

Gráfico 4 – Rendimento médio real habitual (pessoas ocupadas; R\$)



Fonte: IBGE/PME (RMS = Regiões Metropolitanas).

A dívida pública líquida, que havia caído de 2011 a 2013, aumentou 2,1 p.p. em 2014 e a dívida bruta, 4,8 p.p. O país continuava mantendo o grau de investimento alcançado em 2008, mas, em março de 2014, a Standard & Poor's rebaixou a nota do Brasil de BB+ para BBB-.⁹⁹ Esse fato e a perda do grau de investimento em 2015 terão impacto na acentuada desvalorização do real no período entre meados de 2014 e início de 2016 (Gráfico 2). Se, por um lado, a desvalorização beneficia as exportações, desfavorece as corporações financeiras e não-financeiras (bancos, filiais de multinacionais, indústrias brasileiras) com expressivo endividamento externo – contraído em

⁹⁹ Consultar glo.bo/2Jb9AvJ e glo.bo/1gn67ry.

condições mais favoráveis no estrangeiro –, ou que importam componentes. Em relação às filiais brasileiras de multinacionais estrangeiras no setor industrial, os empresários associados às organizações de classe como a FIESP, por exemplo, têm relações ambivalentes com elas. Por um lado, são majoritariamente favoráveis à sua entrada; por outro lado, temem a concorrência. Da Constituição de 1988 para cá muitas coisas mudaram, a balança entre nacionalismo e internacionalização pendeu ainda mais para o capitalismo dependente e associado (CARDOSO e FALETTO, 1981).¹⁰⁰ Uma consequência dessa relação de dependência é a complexidade de interesses em torno da taxa de câmbio.¹⁰¹ Esse fato provoca uma intensa polêmica no campo desenvolvimentista brasileiro sobre o preço da moeda estrangeira. Enquanto os novo-desenvolvimentistas vêem a desvalorização cambial como estratégica, os social-desenvolvimentistas tendem a destacar seu impacto na perda do poder aquisitivo dos trabalhadores e, além disso, observam que, entre as empresas, a relação com a variável taxa de câmbio dependeria de suas estratégias financeiras (peso relativo do endividamento externo), produtivas (muita importação de componentes, inclusive intrafirmas) e comerciais (foco no mercado interno ou regional) (BASTOS, 2012).¹⁰²

Outro ponto é que a queda na desigualdade, verificada desde o início do terceiro milênio, mas principalmente nos governos de Lula, aparentava ter sido interrompida, estacionando-se nos indicadores de 2011.¹⁰³ Ademais, no período entre 2012 e 2015, as greves intensificaram-se, especialmente em 2013. Ao analisá-las, o DIEESE (2017: p. 28) avaliou que elas continham uma percepção otimista de futuro, que estimulava a rápida reversão de perdas nos rendimentos.

Enfim, o desempenho macroeconômico de Dilma I (Quadro 2) configurava, em 2014, uma situação mais próxima das preferências da esquerda, que prioriza o pleno emprego e a distribuição de renda (Quadro 1). Porém, no que diz respeito ao objetivo industrialista do desenvolvimentismo, os resultados não avançaram (Gráfico 1).¹⁰⁴ O PIB da indústria caiu continuamente em Dilma I, perdendo espaço para a agropecuária e os serviços. Em 2014, a queda foi de 1,2%.¹⁰⁵ Além disso, Rocca e Santos Jr. (2014) realizaram um estudo do desempenho macroeconômico de Dilma I sobre a poupança e o investimento, que repercutiu no debate econômico na perspectiva empresarial. Sua principal

¹⁰⁰ Consultar bit.ly/2JEQ5v0, bit.ly/2HCImgi e bit.ly/2HCIOey. Boito (2007) avalia que os governos Lula tentaram fortalecer a burguesia interna, uma fração de classe distinta da clássica burguesia nacional e da burguesia associada. Esse autor (p. 66, nota de rodapé 13) compartilha nossa preocupação com os efeitos diversos da desvalorização cambial segundo o grau de abertura das empresas. Consultar também Puga (2006), que aborda o Coeficiente de Comércio Exterior das Firms (CCEF).

¹⁰¹ Uma referência sobre as perdas e ganhos, em diversos setores, com a alta do dólar está em abr.ai/2jXDZT7. Acesso em: 17 mar. 2018.

¹⁰² Sobre a desvalorização do real em 2014-2016 e seu impacto sobre as empresas, consultar bit.ly/2ji6ZV8 e bit.ly/2JBWIrG e bit.ly/2r8tTlm. Acesso em: 17 mar. 2018; e consultar também CEMEC (2016) e Pinto (2016).

¹⁰³ Consultar bbc.in/2FRWrFV. Acesso em: 17 mar. 2018.

¹⁰⁴ Fonseca e Salomão (2017) argumentam que o desenvolvimentismo reúne três componentes básicos: nacionalismo, industrialização e intervencionismo.

¹⁰⁵ Sobre o PIB da indústria em 2014, consultar bit.ly/2IO6Y6S; para 2013, ver bit.ly/2Go2eGz; 2012, ver abr.ai/2I3xgke; 2011, ver bit.ly/2pBojbm. Acesso em: 17 mar. 2018.

conclusão foi a seguinte:¹⁰⁶

“Com base nas estimativas feitas pelo CEMEC para o período posterior a 2010, a queda da taxa de poupança doméstica para o nível mais baixo dos últimos quinze anos nos 12 meses terminados em março de 2014 se deve essencialmente à redução da poupança das empresas; dados da consolidação de balanços de amostra de empresas não financeiras constituída das companhias abertas e das maiores empresas fechadas não financeiras mostra acentuada queda de lucros retidos entre 2010 e 2013 em função da redução do lucro líquido” (p. 59).

A queda da taxa de lucro no setor industrial foi atribuída, sobretudo, à elevação dos salários reais acima do crescimento da produtividade do trabalho.¹⁰⁷ Tal situação configuraria um quadro financeiro de *profit squeeze* (compressão do lucro) nas empresas, que pode desacelerar ou estagnar o crescimento em contextos de implementação de estratégias *wage-led growth*. Isso ocorria combinadamente com o vazamento da demanda interna para produtos importados, ou seja, para o exterior, devido à valorização cambial em contexto de abertura comercial (FERRARI FILHO e PAULA, op. cit.) Começa, então, a perder sustentabilidade econômica o processo de aumento contínuo da participação dos salários na renda nacional, que ocorria desde 2005. Essa composição pró-trabalhador, por assim dizer, dos indicadores de desempenho macroeconômico de Dilma I desagradava tanto o empresariado produtivo como os rentistas e financistas, sem ignorar que, no ambiente econômico de financeirização, quando as expectativas de lucro não são promissoras, as empresas produtivas também recorrem aos investimentos financeiros.

Enfim, houve problemas políticos na concertação de interesses entre os atores sociais e institucionais defensores do fortalecimento de um capitalismo desenvolvimentista no país. A CSD entre industriais, agronegócio e trabalhadores mostrava sinais de fraqueza, ao mesmo tempo em que a oposição neoliberal se fortalecia e exigia mudanças, especialmente a mudança de governo facultada pelas eleições.

A competição eleitoral em 2014 foi muito polarizada, sobretudo no segundo turno, marcado pela tradicional disputa entre petistas e tucanos, presente em todas as eleições presidenciais desde 1994. Porém, algo novo se configurava: o avanço de um processo que, ao dividir o país entre esquerda e direita, conduzia o centro político-ideológico para o conservadorismo. Estava em jogo, para a oposição, destronar do governo um partido que vencera três vezes consecutivas a disputa para o principal cargo do regime representativo e se apresentava ao pleito eleitoral com grande chance de nova vitória. Assim se posicionou a revista Época:

“Em 1989, na primeira eleição presidencial depois da redemocratização, a disputa entre Fernando Collor e Luiz Inácio Lula da Silva foi igualmente acirrada. Mas não

¹⁰⁶ Para um síntese, feita por Delfim Netto, do estudo de Rocca e Santos Jr. (2014), consultar bit.ly/2F/3/2018.zwdl. Acesso em: 18 mar. 2018.

¹⁰⁷ Uma ponderação crítica sobre a participação dos salários na queda da rentabilidade das empresas está em Bastos (2017).

havia a divisão geográfica, entre Norte e Sul, nem a socioeconômica, entre mais ricos e mais pobres, como há agora.”¹⁰⁸

De um modo geral, o grande empresariado apoiou, já no primeiro turno, os dois principais candidatos de oposição: Marina Silva (PSB) e Aécio Neves (PSDB), que defenderam um programa econômico neoliberal e uniram-se no segundo turno.¹⁰⁹

Em julho, um comunicado do banco Santander enviado a 40 mil clientes associava a melhora circunstancial de alguns indicadores à queda da liderança de Dilma nas pesquisas de intenção de voto, mas previa o agravamento do quadro macroeconômico se essa caída da presidente estacionasse ou se revertisse em subida.¹¹⁰

“Se a presidente se estabilizar ou voltar a subir nas pesquisas, um cenário de reversão pode surgir. O câmbio voltaria a se desvalorizar, juros longos retomariam alta e o índice Bovespa cairia, revertendo parte das altas recentes. Esse último cenário estaria mais de acordo com a deterioração de nossos fundamentos macroeconômicos”.¹¹¹

O setor financeiro, incluindo os bancos estrangeiros estabelecidos no Brasil e outros investidores externos, liderava a oposição dos agentes econômicos à candidatura de Dilma, ainda que, em alguns casos, de modo discreto, como é o comportamento político típico dos banqueiros e gestores de recursos no Brasil.¹¹² O principal motivo desse posicionamento era o tripé macroeconômico sob Dilma, visto por eles como tendo sido desconsiderado.¹¹³ Em entrevista à imprensa, no contexto da polarização político-eleitoral, Murilo Ferreira, presidente da Vale, uma das maiores mineradoras do mundo, criticou o pessimismo contra o governo, argumentou que a crise internacional prejudicou a indústria em vários países e identificou no setor financeiro nucleado em São Paulo a principal fonte do conflito político:

“Esse Fla-Flu é estimulado pela política rancorosa de São Paulo, do PT e do PSDB. É irradiado da Faria Lima [endereço dos principais bancos de investimentos do país]”.

¹⁰⁸ Sobre a polarização eleitoral, consultar glo.bo/2G6k7da e bit.ly/2u184J2. Acesso em: 18 mar. 2018.

¹⁰⁹ Consultar Ianoni (2014b). É importante distinguir apoio material (financiamento eleitoral) e apoio ideológico.

¹¹⁰ Esse comportamento das instituições financeiras internacionais é observado em todo o período de governos do PT, desde as eleições de 2002, quando Lula escreveu a Carta ao povo brasileiro, passando pela criação do “lulômetro” pelo Goldman Sachs, no mesmo ano, até o caso do Santander, em 2014, para citar algumas evidências empíricas da operação da coalizão neoliberal enquanto agência e estrutura. Consultar bit.ly/18na4fe, bit.ly/2uBouIo e bit.ly/2GZyRbE. Acesso em: 18 mar. 2018.

¹¹¹ Consultar bit.ly/2tXJKaW. Acesso em: 18 mar. 2018. A economista responsável pela redação do comunicado acabou sendo demitida, em função da repercussão negativa do caso.

¹¹² A candidata Marina Silva, terceira colocada no primeiro turno das eleições presidenciais de 2014, foi apoiada por uma herdeira do Itaú Unibanco, o maior banco privado do país, conforme bit.ly/1pEcHd1. Acesso em: 18 mar. 2018.

¹¹³ Para um bom relato sobre a posição eleitoral dos empresários do setor financeiro, consultar bit.ly/1eP9ung. Acesso em: 18 mar. 2018.

Dilma Rousseff venceu por uma pequena margem, apenas 3,3% dos votos válidos, em um contexto de ampla convergência neoliberal nas forças de oposição, que, embora eleitoralmente derrotadas, saíram das eleições politicamente fortalecidas e aguerridas.¹¹⁴ Além disso, o Congresso eleito em 2014 foi o mais conservador, em matéria comportamental e política, desde 1985, quando a redemocratização se iniciou. A direita cresceu bastante.¹¹⁵ Nesse contexto de polarização política e de resultados econômicos governamentais desfavoráveis tanto ao ideário desenvolvimentista quanto ao neoliberal, a presidente, que durante a eleição, visando dialogar com o mercado, já sinalizara com a substituição do ministro da Fazenda, não apenas cumpriu a promessa como indicou para o cargo mais importante da economia, com o incentivo de Lula, o ortodoxo Joaquim Levy, homem de confiança do setor financeiro, executivo do Bradesco, um dos maiores bancos do país (ALMEIDA, 2016). Antes mesmo de tomar posse, o novo ministro já deixou claro que a prioridade de sua atuação seria o problema fiscal.¹¹⁶

Por outro lado, é importante registrar que a capacidade e necessidade dos investidores exercerem uma disciplina de mercado mais rígida ou mais tolerante sobre os governos latino-americanos de centro-esquerda e esquerda dos anos 2000 até o início dos anos 2010 variou conforme os ciclos econômicos de expansão e recessão. Mas, em termos gerais, a flexibilidade absorvida durante o *boom* das *commodities* ocorreu nas políticas microeconômicas ou intervencionistas, e não na ortodoxia macroeconômica (CAMPELLO, 2015). O Brasil de Dilma destoou: a flexibilização expandiu-se também para a macroeconomia, mas inexistindo uma sólida CSD suportando-a técnica e politicamente, de modo que, com o esgotamento do ciclo expansivo, a disciplina corretiva de mercado, viabilizada por uma conjunção entre fatores externos e internos, incluindo a crise política, veio com força e escopo mais intensos e abrangentes.

“In economies less vulnerable to these currency cycles, the effectiveness of market discipline does not vary significantly over time. Thus, once the Left learns the constraints imposed by investors’ capacity to flee the economy, it moderates its agenda accordingly. Attempts to return to a radical discourse should not be credible, either to voters or to markets. These cases should confirm the predictions of efficiency theories of globalization, as increased capital mobility should promote a convergence of the Left toward an investor-oriented economic agenda” (CAMPELLO, 2015, p. 216).

Nesse contexto, é possível considerar que, nas eleições gerais de 2014, a hesitante CSD – da qual o grande empresariado desembarcava desde o primeiro turno, migrando para as candidaturas oposicionistas de Aécio Neves e Marina Silva – conquistou a chefia do Executivo apenas institucionalmente, mas não propriamente em termos sociopolíticos, pois não contou de fato com o

¹¹⁴ Uma referência sobre o resultado eleitoral é glo.bo/2pomQUC. Acesso em: 18 mar. 2018.

¹¹⁵ Sobre o crescimento da direita no Congresso eleito em 2014, consultar bit.ly/2DWhOE1 e bit.ly/2DWAgrwj. Acesso em: 18 mar. 2018.

¹¹⁶ Consultar bit.ly/2DWBtnd, bit.ly/2JtyTcD, bit.ly/2G9kWCH e bit.ly/2H97PBi. Acesso em: 26 mar.

estratégico respaldo dos capitalistas. Além disso, na lógica dialética, e não na mera contagem formal de votos das bancadas partidárias eleitas, o resultado eleitoral, naquela conjuntura polarizada e economicamente crítica, apontava para o agravamento da dificuldade de exercício da função de governabilidade nas relações da presidente com o Legislativo a partir de janeiro de 2015, quando se iniciaria o segundo mandato.

Os fatos e processos narrados possibilitam argumentar que, desde os protestos de 2013, desencadeou-se, crescentemente, uma dinâmica política articulando as esferas de ação sociopolítica e político-institucional, que, por um lado, evoluiu do enfraquecimento à ruptura do esboço da CSD que havia suportado os governos de Lula e o início de Dilma I; e, por outro lado, produziu o fortalecimento e a ofensiva de forças opositoristas heterogêneas, mas que convergiram, no desenrolar da crise, em uma frente de reconquista do Estado, estruturada programaticamente na deposição da presidente eleita em outubro de 2014 e na austeridade ultraliberal. Em síntese, consolidou-se uma tendência simultânea e conexa nas relações entre as forças políticas: o enfraquecimento, até o ponto de ruptura, da CSD e o fortalecimento da coalizão neoliberal. Nesse processo, forças da coalizão em declínio, como o empresariado interessado no desenvolvimentismo e políticos da base parlamentar de Dilma foram se reagrupando no campo opositorista. Um aspecto central no processo de revigoração do conservadorismo neoliberal foi a perda governamental da batalha da opinião pública, tanto sobre a política macroeconômica quanto em relação à sua imagem política, abalada pelo escândalo de corrupção jurídico-midiático.

Apoiado na perspectiva ampliada das coalizões, o Quadro 4 identifica as estruturas institucionais e sociopolíticas de suporte da reconquista do Estado pela coalizão neoliberal, que, embora nunca tivesse perdido seu poder estruturante sobre as decisões do Leviatã, vinha compartilhando-o, em alguma medida, com os interesses da CSD. Essa reconquista passa pela mudança na relação de forças, resultante das eleições de 2014 (sobretudo no Congresso, mas também da divisão do país no voto presidencial) e de outros fatos do processo político, especialmente a ofensiva das ruas e o retorno do tripé rígido desde o início do governo Dilma II. Na dinâmica da crise, a reconquista do Estado se consolidará com a deposição de Dilma, em agosto de 2016, que ensejará a retomada radical do controle neoliberal sobre o processo decisório, conforme será visto na próxima seção.

Quadro 4 – Concepção ampliada das coalizões (2014-2016)

Eleições 2014 e Governo Dilma II	Presidenciais	Legislativas	Governo Dilma II (2015-2016)

Coalizão social-desenvolvimentista	Venceu institucionalmente Perdeu sociopoliticamente	Venceu na lógica formal (matemática da coalizão partidária)	Perdeu institucionalmente e sociopoliticamente
Coalizão neoliberal	Venceu sociopoliticamente	Venceu na lógica dialética do processo político	Venceu institucionalmente e sociopoliticamente

Fonte: Elaboração do autor.

Tabela 1 – Desempenho Macroeconômico (2011-2016)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
PIB - taxa crescimento real %	4,0	1,9	3,0	0,5	-3,5	-3,5
Taxa de Investimento em % do PIB	20,6	20,7	20,9	19,9	17,8	16,4
IPCA - % a.a.	6,5	5,84	5,91	6,41	10,67	6,29
Taxa de juros - Selic acumulada no ano	11,6	8,5	8,2	10,9	13,3	14,0
NFSP ¹ Resultado Primário (-) superávit e (+) déficit em % do PIB	-2,9	-2,2	-1,7	0,6	1,9	2,5
NFSP Juros Nomianis em % do PIB	5,4	4,4	4,7	5,4	8,4	6,5
Dívida Líquida do Setor Público Consolidado em dez- % PIB	34,5	32,2	30,5	32,6	35,6	46,2
Dívida Bruta do Governo Geral em dez- % do PIB metodologia até 2007	60,6	61,6	59,6	61,6	71,7	77,5
Saldo em Conta Corrente do Balanço de Pagamentos em % PIB	-2,95	-3,02	-3,03	-4,24	-3,31	-1,31
Reservas Internacionais ² em milhões US\$	352.012	373.147	358.808	363.551	356.464	365.016

Fonte: Banco Central do Brasil

¹ NFSP é “Necessidades de Financiamento do Setor Público Consolidado”; conceito de liquidez total

3. Dilma II: a volta do tripé rígido e do pacto de dominação neoliberal

No breve Dilma II, desenrola-se uma conjuntura de intensa crise, simultaneamente econômica, política e de governabilidade. Aprofunda-se, conclusivamente, a poderosa ofensiva oposicionista da heterogênea coalizão neoliberal, em processo de fortalecimento e ampliação. O desfecho será a deposição presidencial e a constituição de um governo profundamente pró-Estado mínimo e orientado para o mercado.

Além de escolher Joaquim Levy para a Fazenda, Dilma nomeou Nelson Barbosa para a pasta do Planejamento e manteve Alexandre Tombini no BCB. Era uma equipe econômica distinta da do primeiro mandato. Apresentava um equilíbrio geral mais próximo do observado em Lula I, quando a

ortodoxia assentou-se na área da economia, embora Antônio Palocci fosse um quadro do PT, sem contar que o contexto na virada de 2014 para 2015 era totalmente outro. A escolha de Levy criou um problema político para a presidente reeleita, pois, concebida para conter as críticas do mercado financeiro, desagradou o campo social-desenvolvimentista, desde o PT e a esquerda em geral até algumas lideranças do capital produtivo. Para o novo titular da Fazenda, não havia mais condições de recorrer à política anticíclica.¹¹⁷

Antes mesmo de tomar posse, a nova equipe econômica anunciou ambiciosas metas de superávit primário para o quadriênio 2015, 2016, 2017 e 2018: respectivamente, quase 1,2% do PIB e 2% nos três anos seguintes.¹¹⁸ Para cumpri-la, propôs mudanças nas regras de concessão de benefícios trabalhistas (seguro-desemprego) e previdenciários (pensão por morte e auxílio doença), que, se aprovadas pelo Congresso Nacional, representariam um quarto da meta de superávit primário para 2015. O ajuste fiscal se baseava, acima de tudo, no corte das despesas públicas, mas, ao assumir o comando da Fazenda, o novo ministro anunciou também um pacote de aumento de impostos.¹¹⁹ A novidade da austeridade de 2015 foi sua entrada forte na área fiscal; na área monetária, o aperto vinha desde abril de 2013. Em todo o caso, esse aperto passou a ser visto como um instrumento ainda mais necessário de combate à inflação, devido ao aumento, após as eleições e no início de Dilma II, dos preços administrados na energia elétrica e nos derivados de petróleo. Aliás, esses aumentos serão uma das principais causas da inflação de quase 10,67% em 2015, a maior desde 2002.¹²⁰

Em janeiro de 2015, assim que o governo anunciou o pacote de aumento de impostos e dos juros básicos¹²¹, o já mencionado empresário Benjamin Steinbruch, vice-presidente da FIESP, não poupou duras críticas à política econômica ortodoxa:

“Será que o Brasil precisava de tamanho pacote de maldades? Eu acho que não. Parece estapafúrdia a combinação de rigorosas medidas de arrocho fiscal e monetário num momento em que o país caminha para uma recessão quase certa. [...] Não se discute: a indústria precisa viver uma fase de renascimento.”¹²²

O campo político-ideológico desenvolvimentista enfraquecia-se não só no meio empresarial, mas também no Congresso Nacional. A base governista na Câmara dos Deputados, que formalmente ou matematicamente era ampla (nove partidos e 304 deputados, 36 a menos que na eleição de 2010), começou a se revelar inconsistente e a desmoronar no processo de escolha do novo presidente da Casa, na abertura dos trabalhos legislativos, em fevereiro.

¹¹⁷ Consultar bit.ly/2IyPAIG, bit.ly/2queuvWL e bit.ly/2qg2jLL. Acesso em: 6 abr. 2018.

¹¹⁸ Consultar glo.bo/1twy8If e glo.bo/2HBfhCV e bit.ly/2JOx22i. Acesso em: 8 abr. 2018.

¹¹⁹ Consultar bit.ly/1A9rsgh e bit.ly/1xNy9QP. Acessos em: 8 abr. 2018.

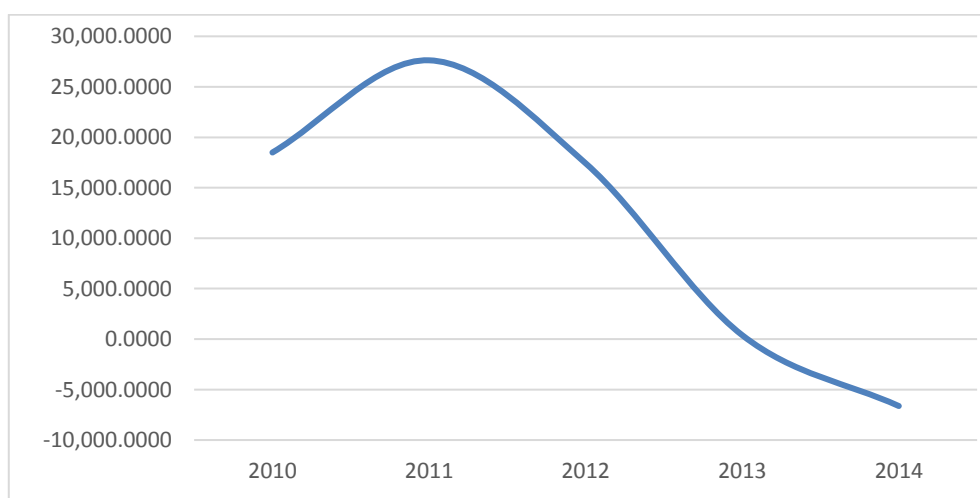
¹²⁰ Consultar bit.ly/2qbSBli e bit.ly/2H3r0fH. Sobre a inflação de 2015, ver glo.bo/1kRXU3q. Acessos em: 8 abr. 2018.

¹²¹ Sobre o aumento de impostos, consultar bit.ly/1xNy9QP. Acesso em: 8 abr. 2018.

¹²² Consultar bit.ly/2Hl0mwg. Acesso em: 8 abr. 2018.

Como já mencionado, o Congresso eleito em 2014 era o mais conservador do período democrático pós-1985 e o contexto político e econômico – crítico, polarizado e incerto – configurava um terreno fértil para mudanças nas principais políticas públicas e nas coalizões entre atores políticos e sociais (GOUREVITCH, 1986). A crise favorecia alterações na balança de poder e no conteúdo decisório do Estado. Havia uma maré montante que, por um lado, expandia a oposição passiva (empresários) e a oposição agressiva ao governo (políticos, elites burocráticas, grande mídia e a nova direita das ruas), por outro lado, induzia essas oposições a se coalizarem para responder a uma crise produzida tanto por fatores internacionais (deterioração do comércio exterior, por exemplo, conforme Gráfico 5) como pela interação dos atores na cena política nacional.¹²³ Enquanto o PT lançou seu deputado Arlindo Chinaglia à presidência da Câmara, os dissidentes ou independentes se organizaram pluri-partidariamente em torno de um líder em ascensão, Eduardo Cunha (PMDB), que venceu por 267 votos contra 136, contanto, inclusive com votos da oposição formal. Foi uma grande derrota do governo e de seu partido, que marcará decisivamente a gestão do presidencialismo de coalizão no curto segundo mandato de Dilma Rousseff, caracterizada pela evolução implacável da perda de governabilidade, até a deposição presidencial.¹²⁴

Gráfico 5 – Saldo da Balança Comercial (Nova metodologia – BPM6)



Fonte: BACEN/BP (Ipeadata).

Em maio, o governo aprovou na Câmara, por um placar apertado (252 contra 227 votos), uma importante matéria do ajuste fiscal, a MP 665, que alterava regras do seguro desemprego e do abono salarial.¹²⁵ Mas já naquele mês, Dilma acumulava várias derrotas importantes, especialmente a emenda constitucional do orçamento impositivo, que aumentava o poder dos parlamentares perante o Executivo. Até então, o orçamento aprovado pelo Legislativo era autorizativo, não obrigatório, uma

¹²³ Os termos oposição passiva e oposição agressiva estão em (KINGSTONE, 1999).

¹²⁴ Sobre a base governista eleita em outubro de 2014, consultar bit.ly/1zx5tTl. Sobre a vitória de Eduardo Cunha, consultar bit.ly/2GKeqhX e bit.ly/2HggIc8. Acessos em: 9 abr. 2018.

¹²⁵ Consultar bit.ly/2H2sVSq. Acesso em: 9 abr. 2018.

vez que poderia haver contingenciamento de despesas. Tal situação favorecia o poder de barganha do Executivo sobre o Congresso, pois a efetiva liberação de gastos orçamentários de interesse dos parlamentares ficava dependente da racionalidade política do presidente da República, especialmente quando este precisava do apoio dos deputados a propostas legislativas muito importantes para a agenda do governo. A aprovação do orçamento impositivo retirou esse poder do Executivo. Além disso, em todo o curto segundo mandato de Dilma, ela teve que lidar com as chamadas pautas-bomba, principalmente originadas na Câmara dos Deputados, mas algumas, também, no Senado. Essas matérias envolviam temas muito polêmicos, principalmente aumentos de gastos – entre outros, com estados e municípios e com salários dos servidores do judiciário. Em março, o presidente do Senado, pemedebista com laços político-ideológicos no empresariado desenvolvimentista, devolveu ao Executivo a medida provisória 669/2015, que reduzia a desoneração de impostos sobre a folha de pagamento sobre 56 setores da economia. Alegou que, por se tratar de matéria tributária, não cumpria o requisito constitucional de urgência e deveria ser encaminhada na forma de projeto de lei, o que acabou ocorrendo.¹²⁶ O principal articulador das pautas-bomba era Eduardo Cunha, que agia para dificultar o esforço do governo pelo ajuste fiscal.¹²⁷

Em julho, o Executivo reduziu bastante a meta fiscal de 2015. Do quase 1,2%, já mencionado, caiu para 0,15% do PIB. A mudança ocorreu, principalmente, devido à queda na atividade e na arrecadação.¹²⁸ Desde que Levy, ainda antes da posse, definiu o foco ortodoxo no ajuste fiscal, os economistas desenvolvimentistas, cuja presença nos principais veículos de comunicação de massa é bem menor que a dos ortodoxos, passaram a questionar veementemente a austeridade, pelo seu caráter pró-cíclico, associando-a, inclusive, à morte por suicídio, daí o neologismo austericídio.¹²⁹

Um dos argumentos dos desenvolvimentistas se apoiava na experiência do ajuste fiscal em 2011, que, como visto, parte expressiva desses economistas, mas também de empresários, considerava ser uma das causas do fraco desempenho do crescimento em Dilma I, por ter implicado em queda do investimento público, cujo efeito multiplicador sobre a renda seria maior do que outros estímulos fiscais (PAULA e MODENESI, 2013; ROSSI, 2015).¹³⁰ Também abordando o ajuste fiscal de Levy, o novo-desenvolvimentista Oreiro (2015) avalia que essa medida precisaria ser acompanhada da desvalorização cambial e de um aumento significativo do investimento público em infraestrutura, a ser

¹²⁶ Consultar bit.ly/2HrN4kd e bit.ly/1GNxw1r. Acesso 9 abr. 2018.

¹²⁷ Sobre o balanço entre derrotas e vitórias no Congresso, consultar bit.ly/2IJcDKM. Sobre a emenda do orçamento impositivo, consultar bit.ly/1ISXjJx. Sobre as pautas-bomba, consultar glo.bo/2H0UWFO, bit.ly/1W9Hy56, bit.ly/2qChRR9 e bit.ly/1WA7ity. Acessos em: 11 abr. 2018.

¹²⁸ Sobre a redução da meta, consultar bbc.in/2qvKvnC. Sobre a queda na atividade nos dois primeiros trimestres de 2015, consultar bit.ly/1KtsXtJ e bit.ly/2vfbjJv. Acessos em: 14 abr. 2018.

¹²⁹ Uma referência sobre a predominância do neoliberalismo no jornalismo econômico está em bit.ly/2ITr1jG, onde se lê: “80% da cobertura – talvez mais – se apoia em fontes com pensamento econômico ortodoxo”. Sobre o neologismo austericídio, consultar bit.ly/2ISXaaX. Acessos em: 14 abr. 2018.

¹³⁰ Para uma crítica do presidente da Fiesp à política fiscal de Dilma em 2011, consultar bit.ly/2JP4K7F. Acesso em: 14 abr. 2018.

viabilizado com a redução do gasto com juros da dívida pública, montante caracterizado por ele como anômalo.

Do ponto de vista teórico, o ajuste de 2015 trouxe à tona o debate sobre a tese da contração fiscal expansionista, segundo a qual a austeridade recuperaria a confiança empresarial e, assim, os investimentos seriam retomados (PESSÔA, 2015; ROSSI, 2015; CARVALHO, 2015). Implementado na desaceleração econômica, o ajuste fiscal, aparentemente, agravou a crise, ao invés de propiciar efeitos expansionistas em curto espaço de tempo, conforme previam seus defensores. Os PIBs de 2015 e 2016 foram negativos, respectivamente, 3,8% e 3,6%, configurando a maior recessão da história do Brasil. Os investimentos caíram e os resultados fiscais foram opostos aos objetivos da austeridade, pois houve aumento do déficit público e da dívida pública (Tabela 1).¹³¹

Em todo o caso, fica em aberto se teria sido politicamente viável equacionar uma opção técnico-econômica anticíclica no contexto pós-eleitoral, financiada, entre outros, pelo aumento da carga tributária sobre os ricos, ainda que combinada com um ajuste fiscal moderado. Por outro lado, essa perspectiva parece não ter sido sequer discutida no breve Dilma II, que optou pela austeridade.

Após ter reduzido a meta fiscal de 2015, o governo anunciou, no início de agosto, a revisão da meta de superávit primário de 2016, então em apreciação pelo Congresso, diminuindo-a para 0,7%. Mas, no final do mês, o ministro do Planejamento anunciou uma segunda revisão muito polêmica da meta de 2016, pois implicaria em déficit primário de R\$ 30,5 bilhões, 0,5% do PIB.¹³² Essa informação veio a público quando a Standard & Poor's, que rebaixara a nota do Brasil em 2014, estava prestes a divulgar a nova classificação de risco de crédito. Na ocasião, um grupo de influentes empresários de vários setores de atividade reuniu-se com Levy, em São Paulo, para defendê-lo, uma vez que todos eram contrários à renúncia ao 0,7% de superávit primário para 2016.¹³³ Em 2 de setembro, o presidente do Bradesco, Luiz Trabuco, com quem Dilma vinha tendo boa relação desde 2013, devido ao apoio desse e de outros bancos ao financiamento das concessões em infraestrutura (sobretudo, rodovias) foi a Brasília conversar com a presidente. Segundo Almeida (2016, p. 81), ficou nas entrelinhas da conversa o seguinte: “Se Joaquim Levy não for fortalecido no seu papel de ministro da Fazenda, os bancos tiram o apoio ao governo.” Poucos dias após, o país perdeu o grau de investimento. Em agosto, o Datafolha informara que a reprovação da presidente, que em dezembro de 2014 era de apenas 24%, estava altíssima, 71%. Ou seja, a popularidade de Dilma despencava em queda livre.¹³⁴ Em 29 de outubro, o PMDB, comandado pelo vice-presidente Michel Temer, político que procurava ganhar espaço por entre a crise presidencial e, supostamente, também queria fortalecer

¹³¹ Pessoa (2015), um dos defensores da contração fiscal expansionista, assim se pronunciou em relação ao ajuste de Levy: “Na atual situação, a política fiscal contracionista deve em um curto intervalo de tempo ter efeitos expansionistas.” Sobre a recessão, consultar bit.ly/2lzUjwm. Acesso em: 15 abr. 2018.

¹³² Consultar bit.ly/2H2Zcog, bit.ly/2H2tD1, bit.ly/2qz9Xrv e glo.bo/2JMSl4e. Acessos em: 15 abr. 2018.

¹³³ Consultar glo.bo/2qBTLFV e bit.ly/2qBaH07.

¹³⁴ Sobre o crédito privado para investimentos em rodovias, ver glo.bo/2H0vaWr. Sobre a perda do grau de investimento do Brasil, ver glo.bo/1Ll22iQ. Sobre a reprovação a Dilma, ver bit.ly/1AGHvoK. Acessos em: 15 abr. 2018.

seu partido para as eleições de 2016 e 2018, lançou o manifesto “Uma ponte para o futuro”, de conteúdo ultraliberal.¹³⁵

A essa altura, além da austeridade, cujo polêmico e difícil encaminhamento não ia bem aos olhos de seus principais interessados, o setor financeiro e os grandes empresários, havia outro tema emergente na agenda pública: a deposição presidencial. Desde o final das eleições de outubro de 2014, a derrubada de Dilma virou uma estratégia política do PSDB e do conjunto da oposição parlamentar, partidária e social. O candidato derrotado pediu auditoria nas eleições, anulação da diplomação eleitoral da candidata reeleita e demandou formalmente sua própria posse, além de ter se aliado aos protestos de rua que, em função do escândalo de corrupção investigado na Operação Lava Jato, pediam o impeachment da presidente. Jornalistas do maior grupo de comunicação do país, como Merval Pereira, já defendiam o impedimento de Dilma em novembro, ou seja, antes mesmo dela tomar posse no segundo mandato. Ao longo de 2015, a estratégia dos deposicionistas mudou o alvo dos ataques, direcionando-o para a política fiscal, tendo logrado êxito ao acusar a presidente de ter cometido crime de responsabilidade contra a lei orçamentária.¹³⁶

No processo político da deposição presidencial, Eduardo Cunha desempenhou um importante papel. Desde o início do ano, ele estava sob investigação da Polícia Federal por envolvimento na Lava Jato. Devido a isso, em agosto será denunciado ao STF por corrupção, pelo Procurador Geral da República, Rodrigo Janot. Pouco antes da denúncia, em julho, ele rompeu com o governo e formalizou aquilo que, em boa medida, já era fato: sua condição de oposição. Motivo alegado: o Palácio do Planalto estaria em uma articulação com Janot para constranger o Legislativo.¹³⁷

Havia, pois, duas questões-chave organizando a luta política dos atores institucional e socialmente: a deposição e a austeridade. A primeira questão é de ordem política, a segunda, de política econômica. Em setembro de 2015, quando o posicionamento dos atores ainda estava em definição, assim podia ser mapeada a situação:¹³⁸

Quadro 5 – Disputa de Coalizões na Crise (2º semestre de 2015)

COALIZÕES	DEPOSIÇÃO	NÃO DEPOSIÇÃO
AUSTERIDADE	Grande mídia; minoria da oposição parlamentar; alta classe média (1)	Partidos aliados; setor financeiro e empresariado em geral (2)
ANTIAUSTERIDADE	Oposição partidária; parte dos aliados;	Partidos aliados; centrais

¹³⁵ Sobre o manifesto do PMDB, ver bit.ly/2H5f8X4. Acesso em: 15 abr. 2018.

¹³⁶ O artigo de Merval Pereira está em glo.bo/2GZStiZ. Acesso em 15 abr. 2018.

¹³⁷ As informações sobre Cunha estão em glo.bo/2IZrEbc, bit.ly/2IZL7sq, glo.bo/1CTgxfY e glo.bo/1JmBm4i. Acessos em: 16 abr. 2018.

¹³⁸ Consultar Ianoni (2015), disponível em bit.ly/2GZOpzw. Acesso em: 15 abr. 2018.

	protestos das ruas; ativistas de direita das redes sociais, eleitores; elites da burocracia do Estado; classe média tradicional (3)	sindicais e movimentos sociais; servidores públicos (4)
--	---	---

Fontes: Congresso Nacional; Datafolha; Manchetômetro.

No quadro acima, os deposicionistas (posições 1 e 3) ainda não contavam com o apoio dos grandes capitalistas (2). Vários atores da oposição político-partidária e social e, ao mesmo tempo, defensores da ideologia econômica neoliberal posicionaram-se, momentaneamente e estrategicamente, contra a austeridade, para investir na ingovernabilidade da presidente, entre eles, parlamentares do PSDB e os liderados por Eduardo Cunha e a nova direita ultraliberal dos protestos de rua. Muitos desses mesmos atores deposicionistas, que supostamente lutavam também contra a corrupção, aliaram-se a Eduardo Cunha, então denunciado pela Lava Jato, para que o impedimento presidencial ingressasse na agenda da Câmara dos Deputados.

Mas a deposição da presidente Dilma Rousseff se efetivou quando as posições 1 e 3 (deposicionistas) receberam o apoio decisivo do heterogêneo grupo de demandantes do ajuste fiscal (setores financeiro e produtivo, salvo poucas exceções), situados na posição 2 do quadro. Esse alinhamento político dos atores, operado por meios formais e informais, constituiu a “coalizão da deposição pró-austeridade”, uma poderosa coalizão contraditória de frações de classes dominantes, sob hegemonia neoliberal, ou seja, da agenda de Estado mínimo e de retirada de direitos, que havia perdido as eleições de 2014, agenda cuja convivência com a política democrática, em vários cantos do mundo, tem sido difícil. Não é ocasional que uma perspectiva de Estado mínimo e de democracia também minimalista tenha chegado ao poder pela via de um golpe de Estado de novo tipo, sem ruptura constitucional, mas dependente da desdemocratização do regime. Os dois conteúdos nucleares da coalizão vencedora são liberais, o político (a corrupção, bandeira histórica da direita contra governos progressistas) e o de política econômica. Embora uma parte da coalizão neoliberal não apoiasse a austeridade, quem a dirigiu foram os estratos sociais defensores da financeirização, ou que a ela podem recorrer, como os empresários produtivos, enquanto pessoas físicas ou proprietários de pessoas jurídicas, estratos que, em conjunto, Bresser-Pereira (2013b) situa na alta e média burguesia rentista e nos financistas. No entanto, abordaremos à frente uma ponderação importante sobre alguns grupos ou frações de classe do setor produtivo, cuja opção pela alternativa rentista não significa renúncia à perspectiva da inversão produtiva de capital.

Em outubro de 2015, o TCU rejeita as contas de 2014 da presidente, mas por práticas fiscais que vinham sendo implementadas desde os anos 1990. Isso abriu o caminho institucional para o *impeachment* ou, segundo os que a ele se opuseram e segundo a maioria dos cientistas políticos

brasileiros, *golpe parlamentar*. O Brasil passa por um processo de polarização política e divisão nacional, no qual emergiu o ódio da direita contra a esquerda, uma “luta de classes de cima para baixo”.¹³⁹

Em 2 de dezembro de 2015, quando a crise de governabilidade estava a pleno vapor, o presidente da Câmara aceitou o pedido de impeachment presidencial assinado por alguns juristas. Isso ocorreu no mesmo dia em que os deputados do PT anunciaram que votariam no Conselho de Ética da casa, onde tramitava desde outubro um processo de cassação do mandato de Eduardo Cunha, favoravelmente à punição do presidente da Câmara.¹⁴⁰

Doze dias após, em 14 de dezembro, a FIESP anunciou seu apoio ao processo de impedimento, esclarecendo que a posição da diretoria fora aprovada por unanimidade e precedida por consulta (pesquisa) a 1.113 empresas paulistas, 91% das quais posicionaram-se favoravelmente à deposição presidencial.¹⁴¹ Daí em diante, foi iniciado o tiro (ou a artilharia) de misericórdia no governo Dilma II. No dia 18, Levy deixou o cargo de ministro da Fazenda, sendo substituído por Nelson Barbosa, que ingressou em um governo em estado de queda.¹⁴²

A última tentativa de reação de Dilma à sua deposição foi a nomeação de Lula, então sob investigação na Lava Jato, para ministro-chefe da Casa Civil. Mas a iniciativa fracassou devido à ação do juiz Sergio Moro, que divulgou ilegalmente, alegando interesse público, conteúdo de interceptação telefônica de conversa entre Dilma e Lula, para caracterizar a nomeação do ex-presidente como motivada por desvio de finalidade.¹⁴³ Em 29 de março de 2016, com a crise de governabilidade paralisando o país, centenas de entidades de representação de classe empresarial (entre elas, 13 federações, 194 sindicatos do setor industrial, 48 sindicatos de empresas de serviços, 36 associações brasileiras/nacionais e 28 associações locais) lançaram, em matéria paga gigantesca, publicada em quatro dos principais jornais do país e ocupando 14 páginas, o manifesto IMPEACHMENT JÁ! O documento convocava os leitores à ação política direcionada à Câmara dos Deputados, nos seguintes termos: “Pergunte aos deputados que vão votar o impeachment de que lado eles estão”. O foco da indignação empresarial era a proposta de aumento dos impostos, sobretudo o eventual retorno da Contribuição Provisória sobre Movimentações Financeiras (CPMF), que vigorou de 1997 a 2007. Nesse mesmo dia, o PMDB, que tem representatividade no meio empresarial e que já estava, na prática, abandonando o governo e apostando na deposição presidencial, a começar pelo seu líder

¹³⁹ Sobre a decisão do TCU, consultar bit.ly/2JMQNXZ. A ideia de luta de classes de cima para baixo é de Bresser-Pereira e está em bit.ly/2qzpdWk. Acessos em: 16 abr. 2018.

¹⁴⁰ Consultar glo.bo/2qAS7EB, bit.ly/2HFNfG8 e bit.ly/2H2AY1A. Acesso em: 16 abr. 2018.

¹⁴¹ Sobre a decisão da FIESP, ver bit.ly/1ROjwuX e bit.ly/2qC2o49. Acesso em: 16 abr. 2018.

¹⁴² Sobre a saída de Levy e nomeação de Barbosa, consultar glo.bo/2qAAN2w. Acesso em: 16 abr. 2018.

¹⁴³ O episódio é bastante conhecido e pode ser consultado em inúmeras fontes, por exemplo, glo.bo/1UAu9Cx e bit.ly/1VdzT5U. Acessos em: 16 abr. 2018.

Michel Temer, oficializou sua saída da base parlamentar de Dilma.¹⁴⁴

O apoio da indústria paulista e dos industriais em geral à deposição presidencial de Dilma Rosseff tem ocupado a reflexão dos cientistas sociais. Por que os industriais apoiaram o impedimento da presidente cujo governo atendeu várias das suas demandas, como o financiamento farto do BNDES, o barateamento do preço da energia elétrica, as desonerações na folha de pagamentos e na cesta básica e a redução dos juros e a desvalorização do câmbio, ainda que estas duas últimas duraram só por um período?

Escrevendo no calor da conjuntura, Álvaro Bianchi (2015) identifica duas teses para explicar a adesão da FIESP ao impeachment: a da ingratidão e a do golpismo. Mas opta por uma terceira, a do pragmatismo. A tese da ingratidão dos empresários constata que, após eles terem sido contemplados com várias medidas governamentais, acabaram aderindo ao impedimento altamente controverso. Segundo Bianchi, que não nega ter havido ingratidão, ela não explica por si só a adesão do empresariado à deposição presidencial. Se os industriais tivessem sido, acima de tudo, ingratos, por que teriam agido contra os seus próprios interesses?¹⁴⁵ Embora motivos ideológicos e irracionais contem, não bastam para esclarecer a questão.

A tese do golpismo esbarra em obstáculos empíricos. Os empresários apoiaram o golpe de 1964, mas defenderam a volta à democracia na segunda metade dos anos 1970. Nas eleições de 1989, Mario Amato, presidente da FIESP, disse que, fosse Lula eleito presidente do Brasil, 800 mil empresários deixariam o país, mas um grupo expressivo deles apostou no grande líder petista nas eleições de 2002 e 2006 e em Dilma, nas de 2010. Em 2005, na crise política do “mensalão”, o empresariado não aderiu às vozes que pediram o *impeachment* de Lula (MARTUSCELLI, 2013). A presidente petista teve muito pouco apoio empresarial à sua reeleição em 2014, a não ser para as finanças eleitorais, o que é diferente de anuência político-programática. No entanto, quem liderou, até dezembro de 2015, a campanha pela deposição de Dilma e investiu exitosamente na ingovernabilidade, uma das principais causas da adesão empresarial ao *impeachment*, não foi o setor industrial e nem o setor financeiro, mas os atores alocados nas posições 1 e 3 do Quadro 5. As finanças e a indústria levantaram, em 2014-2016, bandeiras de políticas públicas, reformas fiscal e trabalhista, e não de deposição governamental.¹⁴⁶ Não se unificaram para derrubar um suposto intervencionismo estatal de um governo que nomeara Levy, executivo do setor financeiro, para

¹⁴⁴ Sobre o manifesto Impeachment Já!, consultar bit.ly/22LFx4N e bit.ly/2qC0joN. Sobre a pressão empresarial dirigida ao Congresso visando a aprovação do impeachment, consultar bit.ly/2HEJQaQ. Sobre o rompimento do PMDB com o governo Dilma, consultar glo.bo/1SuuKDZ. Acessos em: 16 abr. 2018.

¹⁴⁵ Não se pode esquecer que a constituição do empresariado é complexa, inclusive as multinacionais estrangeiras estão representadas nas organizações de classe.

¹⁴⁶ Singer (2015: p. 66) parece aderir a ambas as teses, da ingratidão e do golpismo, quando diz: “a burguesia industrial volta-se ‘contra seus próprios interesses’ [...] para evitar [...] um mal maior: Estado demasiado forte e aliado aos trabalhadores. Une-se [...] ao bloco rentista para interromper a experiência indesejada.”

implementar um duro ajuste fiscal.¹⁴⁷ Isso não significa minimizar e justificar a adesão do empresariado ao impedimento, cujo resultado previsível é a situação de *perde-perde* do Brasil atual, envolto na polarização e instabilidade políticas, na crise de legitimidade do Estado e no retrocesso econômico e social.

A tese do pragmatismo ou do *interesse egoísta de classe* deve figurar entre as principais explicações do posicionamento dos industriais, mesmo não sendo a única causa.¹⁴⁸ O impacto sobre o país de fatores provenientes da economia internacional reforça a tese pragmática. São de ordem exógena, dizem respeito, por assim dizer, à *fortuna* de Maquiavel. O pragmatismo empresarial compreendeu dois pontos: os resultados na economia e a ingovernabilidade na política. Apesar dos esforços volitivos do governo, os resultados macroeconômicos não foram favoráveis nem à coalizão rentismo-financeiras e nem ao empresariado industrial, fração de classe que passou pela desindustrialização nos governos Dilma, conforme já abordado (ver Quadro 2 e Gráfico 1). Ademais, o capital industrial encontra nas inversões financeiras uma alternativa e/ou um complemento ao investimento produtivo. O governo Dilma II descontentou a direita neoliberal, o centro desenvolvimentista e a esquerda. Com a virada ortodoxa de 2015, o Executivo procurou reconquistar, sobretudo, os primeiros, mas, ao fazê-lo, renunciou não apenas à esquerda, como também à centro-esquerda, o quase-morto social-desenvolvimentismo, ficando isolado em todos os campos do espectro político-ideológico.

Além disso, a ingovernabilidade também evoca a tese do interesse egoísta de classe das burguesias. Segundo Bianchi, os empresários assim avaliaram a situação: “a crise política é um entrave para a recuperação econômica, na medida em que cria uma situação de desgoverno e diminui a margem de manobra da equipe econômica”. Nesse sentido, a adesão das elites econômicas ao golpe parlamentar é um subconjunto de seu pragmatismo comportamental. O golpismo não veio da burguesia, a não ser da grande mídia e de interesses externos que a história deverá elucidar.

Ademais, há uma disputa política em torno da narrativa da deposição presidencial: foi *impeachment* ou golpe de Estado? Os que sustentam a tese do impedimento se apoiam no suposto formalismo constitucional do impedimento. Todo processo decisório depende de poder político e não raramente os vencedores das disputas de poder, sobretudo em situações de crise, logram força para conferir graus de legitimação suficientes às suas ideias e ações (GOUREVITCH, 1986). Ainda que a estabilidade política e a legitimidade tenham se volatilizado, os deposicionistas, inclusive o empresariado, conseguiram se apresentar à opinião pública como legalistas.

¹⁴⁷ Uma crítica à visão exagerada do intervencionismo estatal em Dilma I está em Borges (2017). Por outro lado, caberia uma investigação específica sobre participação do capital estrangeiro (como os investidores institucionais e as multinacionais) na deposição presidencial, por seus interesses na exploração do pré-sal, nas privatizações e nas concessões de infraestrutura, conforme propostos pelo PMDB do então vice-presidente Temer (FUNDAÇÃO ULISSES GUIMARÃES, 2015).

¹⁴⁸ Após escrever “interesse egoísta de classe”, consultei o termo na internet e verifiquei que ele aparece em Marx (18 Brumário), Polanyi e em outros autores. Talvez esse termo tenha ficado em minha memória de leituras.

Apoiado em Poulantzas, Boito (2017) distingue os interesses da burguesia interna dos da burguesia associada. Nessa perspectiva teórica, que contribui para viabilizar a imaginação desenvolvimentista, a associação da burguesia local à internacional não é completa. O capitalismo dependente associado é uma tendência poderosa no Brasil (desde o governo Juscelino Kubitschek), que as reformas dos anos 1990, como o fim da distinção entre empresas nacionais e estrangeiras, só aprofundaram. E o processo continua em curso por meios comerciais, produtivos e financeiros, que, obviamente, requerem mediações políticas do Estado. Mas mesmo assim, nas relações de mercado, há tanto associação entre capitais forâneos e nacionais quanto concorrência.

As burguesias interna e associada não se confundem. Essa ideia vem ao encontro da pesquisa exposta ao longo do trabalho. Há agentes empresariais demandando desvalorização cambial, redução da taxa de juros, crédito subsidiado, incentivos tributários, investimentos públicos em infraestrutura, construção de obras públicas, participação em compras governamentais, incentivos setoriais, como a política de conteúdo local, e assim por diante. Boito observa uma mudança nas reivindicações políticas da burguesia interna. Na primeira metade de Dilma I, as demandas foram as mencionadas acima. “No segundo grupo de reivindicações recorrentes, temos: reforma da previdência, reforma trabalhista, ajuste fiscal baseado na redução dos gastos sociais e no arrocho do funcionalismo e outras. [...] o segundo grupo de reivindicações vai ganhando proeminência à medida que o período de crescimento baixo e de crise econômica prolongavam-se e que a campanha pelo ajuste fiscal pesado ganhava força”. Esse autor destaca que uma minoria da burguesia interna (na construção civil e engenharia pesada, na indústria naval e, acrescentaríamos, no setor de bens de capital) não aderiu à deposição presidencial, distinguindo-se do bloco formado pelo capital internacional, pela burguesia associada, pelos demais membros dessa fração de classe e pela alta classe média. Mas a adesão da maioria da burguesia interna ao impedimento expressaria uma crise de representação entre ela e o governo Dilma II.

Essa elaboração delimita tendências da burguesia que possibilitam não jogar pelo ralo, em função de várias de suas frações terem se juntado à frente deposicionista de conteúdo neoliberal, a existência, tanto antes do golpe de Estado de 2016 quanto agora, de forças desenvolvimentistas. Mas trata-se de um desenvolvimentismo fraco, carente de direção política. Além da desindustrialização, um forte indício da fraqueza ideológica e política da burguesia interna foi sua dependência de um governo encabeçado pelo PT para buscar fortalecer-se. Por outro lado, o apoio do empresariado produtivo ao que alguns autores consideram ser uma desvalorização (ou depreciação) interna (e.g. BRESSER-PEREIRA, 2015), mediante redução de custos trabalhistas e fiscais, ao invés da opção pela busca da competitividade com uma taxa de câmbio de equilíbrio industrial, não se confunde com adesão ao rentismo neoliberal, mesmo que o setor produtivo recorra também à financeirização. O empresariado

produtivo demandava a reforma trabalhista desde 2003, quando Lula criou o Fórum Nacional do Trabalho. E as queixas da indústria contra os juros altos prosseguem em 2018.¹⁴⁹

Não parece apropriado falar em uma *frente única burguesa antidesenvolvimentista* (SINGER, 2015) para entender o comportamento dos industriais e dos empresários do agronegócio entre 2014 e 2016. Devido ao desenvolvimentismo fraco da burguesia interna, seu vínculo com a democracia é instrumental. No contexto de ingovernabilidade, a burguesia interna engajou-se, pragmaticamente, em uma *frente única deposicionista, pela depreciação interna (redução do salário direto, com a recessão, a terceirização e a reforma trabalhista, e indireto, com a austeridade), contra o custo Brasil (carga tributária, déficit de infraestrutura, excessiva burocracia etc) e, na perspectiva de vários setores e associações empresariais (embora não todos), contra a moeda valorizada*.¹⁵⁰ Os programas neoliberal e desenvolvimentista-empresarial possuem pontos em comum, mas não se confundem. A hegemonia na frente única é das forças neoliberais, no entanto, a burguesia interna nela se alinhou, como já havia feito a partir de 1993-1994, sem renunciar aos interesses desenvolvimentistas, que, na perspectiva puramente empresarial, tem um acento liberal (SALLUM JÚNIOR, op. cit.), ou seja, é diferente do social-desenvolvimentismo, sobretudo na política fiscal, na política de renda e na política cambial.¹⁵¹ A compressão do lucro, por exemplo, não interessa ao empresariado. Na perspectiva social-desenvolvimentista, o equilíbrio capital-trabalho é menos desfavorável aos assalariados. Outro argumento para entender o comportamento oscilante da burguesia interna vem de Bresser-Pereira (2012), ao enfatizar seu caráter simultaneamente nacional e dependente.

Em relação aos resultados nos governos Dilma, o sítio do Instituto Brasileiro de Economia da FGV abrigou um debate interessante entre os economistas. Considerando exageradas as críticas à Nova Matriz Econômica, Borges (2017) avaliou, com sofisticada metodologia quantitativa, o quanto os indicadores alcançados provieram de *bad luck* (azar) ou *bad policy* (incompetência). O azar provém de fatores exógenos (internacionais e domésticos) e são dois: o fim do “superciclo” de *commodities* (1999-2011) e a crise hídrica-energética no Brasil (2013-2015). Além disso, ele exclui do eixo competência/incompetência, um problema de erro de medida, que teria *subestimado* o crescimento do PIB brasileiro. Sua conclusão é a seguinte:

“entre 40 e 60% da desaceleração do crescimento do PIB brasileiro em 2012-2016 parece ter refletido fatores exógenos (internacionais e domésticos), outros 30% decorreram de uma provável subestimação do crescimento neste período. O restante (cerca de 10% a 30%) poderia ser atribuído a erros de política e a outros fatores não identificados claramente” (BORGES, 2017).

¹⁴⁹ Consultar bit.ly/2IrkYyG . Acesso em: 7 mai. 2018.

¹⁵⁰ Ver Fiesp (2013).

¹⁵¹ Sobre o alinhamento do empresariado industrial à coalizão neoliberal na conjuntura de 1993-1994 e em seus desdobramentos, consultar Ianoni (2009).

A resposta do ortodoxo Pessoa (2017) a Borges foi dura: “Argumentar que um fenômeno dessa dimensão e desse significado histórico é fruto de má sorte beira a insanidade. [...] Bráulio não chega a esse extremo, é claro, mas exagera perigosamente a importância da má sorte no conjunto da obra”. Em relação à crise hídrica, Pessoa relembra a política de controle de preços e, quanto à queda dos preços do petróleo, contra-atacou mencionando o impacto negativo das mudanças no marco regulatório do pré-sal e os atrasos nos leilões. Por fim, Pessoa atribui grande parcela da culpa pelos resultados à política fiscal de Dilma, que, avalia, gastava mais e tributava menos.

Retomando a descrição do processo político, em 17 de abril de 2016, quando 60% da população apoiava ou a renúncia da presidente e do vice-presidente ou o impedimento de ambos, a Câmara dos Deputados autorizou o *impeachment*. Essa decisão resultou da movimentação e do posicionamento final das tropas no campo de batalha, sobretudo em curso desde dezembro de 2015, em relação às clivagens (não)austeridade e (não)deposição (Quadro 6). A contraditória coalizão vencedora, que se unificou na deposição presidencial, dividia-se em relação à austeridade, cujos principais defensores foram as burguesias, incluindo a grande mídia, e um amplo bloco de partidos sustentadores da nova coalizão ampliada neoliberal que conquistou o Estado, sendo os seis maiores em bancada na Câmara dos Deputados o PMDB, o PSDB, o PP, o PR, o PSD, o PSB e DEM.¹⁵²

Quadro 6 – Disputa de coalizões no *impeachment* (2º trimestre de 2016)

COALIZÕES	DEPOSIÇÃO (Vencedora)	NÃO DEPOSIÇÃO (PERDEDORA)
AUSTERIDADE (<i>Vencedora</i>)	Oposição parlamentar (incluindo antigos aliados); grande mídia; setor financeiro e empresariado em geral; alta classe média (1)	Alguns parlamentares aliados (2)
ANTIAUSTERIDADE	+ 60% dos eleitores (opinião pública); elites da burocracia do Estado e servidores públicos em geral (3)	Esquerda (partidos, sindicatos e movimentos sociais); servidores públicos; alguns parlamentares aliados (4)

Fontes: Congresso Nacional; Imprensa; Datafolha; Manchetômetro.

É interessante constatar que, em trabalho recente, Limongi e Figueiredo (2017), dois dos principais especialistas em presidencialismo de coalizão no Brasil, ao abordarem a crise política, mobilizam argumentos que reforçam a perspectiva ampliada das coalizões, aqui defendida (ver

¹⁵² Para um mapa completo da votação das bancadas partidárias na autorização do *impeachment* na Câmara dos Deputados, consultar glo.bo/2voSvf0. Em relação ao apoio da população ao *impeachment*, consultar bit.ly/1UR83gN. Acessos em: 16 abr. 2018.

Quadro 4). Eles retiram a análise da crise e das coalizões do plano exclusivamente político-institucional, levam em conta tanto a conjuntura, inclusive econômica, quanto a dimensão extraparlamentar da ideia de coalizão:

“Atribuir causas institucionais à crise atual é desconsiderar as diversas dimensões que se cruzam e se alimentam para lhe conferir especificidade e, sobretudo, pede que se deixe de lado a polarização política que se armou ao longo das disputas presidenciais e dos governos petistas. [...] ganha corpo uma crise econômica que acentua e interage com a crise política. [...] A contestação dos resultados eleitorais caminha pari passu à montagem de uma ampla coalizão extraparlamentar. Alimentada pelas investigações da Operação Lava Jato, que apontam para o envolvimento do governo e [...] do PT em desvio de recursos públicos, o movimento ganha as ruas, aumentando a pressão sobre o governo.”

Os principais resultados da sociologia política da economia política da política macroeconômica de Dilma I e II são os seguintes:

- a) A política macroeconômica do governo Dilma, junto com outras áreas de políticas públicas, tentou sustentar, em uma conjuntura internacional desfavorável, o crescimento, o emprego, a distribuição de renda, a estabilidade monetária e o equilíbrio fiscal.
- b) Tal política não obteve êxito objetivo (econômico) no crescimento e na estabilidade (sobretudo sob a ótica ortodoxa), apenas no emprego e na distribuição de renda, e apenas até 2014. Por isso (e por fatores conjunturais internos, especialmente a corrupção e a polarização política), não obteve êxito subjetivo (político) perante os capitalistas. Houve uma combinação desfavorável, do ponto de vista do setor financeiro e das grandes empresas em geral, entre, por um lado, os avanços na inclusão social dos trabalhadores (via mercado de trabalho e políticas sociais), e, por outro lado, o crescimento baixo (seguido de recessão), a redução da margem de lucro das firmas e o não cumprimento, sob a métrica ortodoxa, das metas do tripé macroeconômico nas áreas fiscal, monetária e cambial. Na área fiscal, houve uma trajetória declinante de arrecadação de superávit primário, seguida por déficit primário (Tabela 1). Na área monetária, a inflação ficou todo o período acima do centro da meta e, em 2015, superou os dois dígitos. Para o setor industrial interessado na desvalorização da moeda, a política cambial também não foi bem-sucedida; ademais, a volatilidade da taxa de câmbio e a desvalorização de 2014-2016 contrariaram interesses das companhias endividadas externamente, sobretudo em dólar, ou comprometidas com custos de importação. Na medida em que o desempenho da política econômica de Dilma I favoreceu os trabalhadores (aos quais o PT vincula-se organicamente e eleitoralmente) e desfavoreceu o empresariado e os banqueiros (por motivos comuns e distintos), o equilíbrio de forças que havia mantido mais ou menos em pé a CSD durante o governo Lula foi se desfazendo até o ponto de ruptura e de

redefinição da coalizão sociopolítica e político-institucional de poder, fato que se consumou na guinada neoliberal de 2015-2016.

- c) Outros fatos e processos convergiram para essa ruptura, especialmente quatro dimensões políticas: a crise de governabilidade, a crise de corrupção, a crise de legitimidade e a polarização política entre governo e oposição (que extrapolava as instituições políticas formais e inundava a sociedade civil).
- d) O estudo da disputa política em torno da política macroeconômica ajuda muito a explicar que a consolidação política de sua alteração, com a volta do tripé rígido em uma versão institucional ainda mais radical, após a deposição de Dilma e a posse de um novo governo, produz um reequacionamento estrutural neoliberal da relação de forças, da coalizão de poder (no sentido ampliado) no país e do conteúdo decisório do Estado brasileiro.
- e) Vigorando um equilíbrio de forças que não altera as condições de dependência estrutural do Estado em relação ao capital, para as organizações políticas dos trabalhadores liderarem a transformação social-desenvolvimentista, uma revolução dentro da ordem (Fernandes, 1985), em uma sociedade na qual as classes dominantes não cumpriram adequadamente as tarefas de expansão civilizatória da modernização, e inclusive tiram vantagem disso, elas precisam ter *virtù*, competência na implementação do difícil desafio político de construir esse modelo de capitalismo alternativo ao neoliberalismo, que produza crescimento com distribuição de renda, mas, também, que seja economicamente viável para os empresários, um modelo alavancado em uma sólida coalizão entre classes, partidos e burocracia pública, constituída em torno de um projeto nacional. Tal competência é ainda mais necessária devido ao desenvolvimentismo fraco da burguesia interna e ao seu pragmatismo.
- f) Essas considerações em nada justificam – apenas visam explicar – o retrocesso democrático e jurídico-institucional em curso no país, no qual, por pragmatismo, as classes dominantes embarcaram, cedendo aos seus grupos mais radicais, entre os quais a grande mídia, que lideraram a construção do canal de navegação do naufrágio ultraliberal.

Referências Bibliográficas

- ALMEIDA, Gelsom. “O governo Lula, o Fórum Nacional do Trabalho e a reforma sindical”. *Katálysis*, Florianópolis, Vol. 10, Nº 1, 2007. pp.54-64.
- ALMEIDA, Rodrigo. *À sombra do poder: bastidores da crise que derrubou Dilma Rousseff*. São Paulo: Leya, 2016.
- ARESTIS, Philip; SAWYER, Malcolm. “New consensus macroeconomics and inflation targeting: Keynesian critique”. *Economia e Sociedade*, Campinas, Vol. 17, Número especial, 2008. pp. 631-655.

BANCO CENTRAL DO BRASIL (BCB). “Preços Administrados”. *Série Perguntas Mais Frequentes*, 2016.

BARBOSA, Nelson. “Uma nova política macroeconômica e uma nova política social”. In.: PIETÁ, Elói (Org.). *A nova política econômica / A Sustentabilidade Ambiental*. Vol.1, São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2010.

_____. “Dez anos de política macroeconômica”. In: SADER, Emir (Org.) *Dez anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula de Dilma*. São Paulo: Boitempo, 2013. pp.69-102.

BARROS, Celso. “O estilo Dilma na hora H”. *Revista Piauí*, Edição 72, setembro de 2012.

BASTOS, Pedro Paulo Zahluth. “A economia política do novo-desenvolvimentismo e do social desenvolvimentismo”. *Economia e Sociedade*, Vol. 21, Número Especial, 2012. pp. 779-810.

_____. “Austeridade para quem? A crise global do capitalismo neoliberal e as alternativas no Brasil”. *Texto para Discussão* 257, Instituto de Economia da Unicamp, 2015. pp.1-95.

_____. “Ascensão e crise do governo Dilma Rousseff e o golpe de 2016: poder estrutural, contradição e ideologia”. *Revista de Economia Contemporânea*, Vol.21, Nº 2, 2017. pp.1-63.

BIANCHI, Alvaro. “Por que a Fiesp apoia o impeachment?”. *Blog Junho*. Disponível em < bit.ly/1T8fkEE >. Acesso em 16 de abril de 2018.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. “O velho e o novo desenvolvimentismo”. *Fundação Perseu Abramo*, 2012. Disponível em < bit.ly/2JGDZSj >. Acesso em 2 de março de 2018.

BOITO JUNIOR, Armando. “Estado e burguesia no capitalismo neoliberal”. *Revista de Sociologia e Política*, Vol. 28, 2007. pp.57-73.

_____. “A burguesia brasileira no golpe do impeachment”. *Brasil de Fato*. Disponível em < bit.ly/2HXqfSE >. Acesso em 6 de maio de 2018.

BORGES, Bráulio. “Impacto dos erros (reais) da Nova Matriz tem sido muito exagerado”. *Blog do IBRE*, 8 de setembro de 2017. Disponível em < bit.ly/2HFieFU >. Acesso em 1 de maio de 2018.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. “O Novo Desenvolvimentismo e a Ortodoxia Convencional”, *São Paulo em Perspectiva*, Vol. 20 Nº 3, 2006. pp.5-24.

_____. “Brasil, sociedade nacional-dependente”, *Novos Estudos CEBRAP*, Nº 93, 2012. pp.101-121.

_____. “O governo Dilma frente ao ‘tripé macroeconômico’ e à direita liberal e dependente”. *Novos Estudos CEBRAP*, Nº 95. São Paulo, 2013a. pp.5-14.

_____. “Governo, empresários e rentistas”. *Folha de S. Paulo*. 2 de dezembro de 2013b.

_____. “Depreciação interna à vista?”. *Folha de São Paulo*, 24 de maio de 2015.

_____. “Como sair do regime liberal de política econômica e da quase-estagnação desde 1990”. *Estudos Avançados*, Vol. 31, Nº 89, 2017. pp.7-22.

_____; THEUER, Daniela. “Um Estado novodesenvolvimentista na América Latina?”. *Economia e Sociedade*, Vol. 21, Número Especial, 2012. pp. 811-829.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos, OREIRO, José Luiz; MARCONI, Nelson. *Macroeconomia desenvolvimentista: teoria e política econômica do novo desenvolvimentismo*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2016.

CAGNIN, Rafael *et al.* “A gestão macroeconômica do governo Dilma (2011 e 2012)”. *Novos Estudos CEBRAP*, Nº 97, 2013. pp. 169-185.

_____; FREITAS, Maria Penido de. “Tributação das transações financeiras: a experiência brasileira com o IOF e a CPMF”. *Análise Econômica* (UFRGS), Vol. 33, 2015. pp.139-169.

CAMPELLO, Daniela. *The Politics of Market Discipline in Latin America: Globalization and Democracy*. New York: Cambridge University Press, 2015.

CARDOSO, Fernando Henrique; FALETTO, Enzo. *Dependência e desenvolvimento na América Latina: ensaio de interpretação sociológica*. 6ª ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1981.

CARNEIRO, Ricardo. “Navegando a contravento (Uma reflexão sobre o experimento desenvolvimentista do Governo Dilma Rousseff)”. *Texto para Discussão 289*, Insituto de Economia da Unicamp, Campinas, mar. 2017.

CARVALHO, Laura. “Ajustar para crescer?” In.: BASTOS, Pedro Paulo Zahluth (Org.) *Austeridade para quem? Balanço e Perspectivas do Governo Dilma Rousseff*. 1.ed. São Paulo: Carta Maior/Friedrich Ebert Stiftung, 2015a. pp.113-118.

_____. “O governo está cada vez mais capturado: depoimento”. *Carta Capital*, São Paulo, Entrevista concedida a Carlos Drummond, 30 out. 2015b. Disponível em: < bit.ly/2Ffp7vo >. Acesso: 2/3/2018.

COSTELLINI, Clara; HOLLANDA, Lavinia. “Setor Elétrico: da MP 579 ao pacote financeiro”. *Informativo de Energia*, FGV Energia, 31 de março de 2014.

CEMEC. *Nota CEMEC 06/2016 - Endividamento das empresas brasileiras: Metade das empresas não gera caixa para cobrir despesas financeiras em 2015/2016*. Agosto de 2016. Disponível em: < <http://cemec.hospedagemdesites.ws/wp-content/uploads/2018/02/NOTA-CEMEC-06-2016.pdf> >.

COLIGAÇÃO “PARA O BRASIL SEGUIR MUDANDO”. Os 13 compromissos programáticos de Dilma Rousseff para debate na sociedade brasileira, 2010.

DIEESE. “Balanço das greves de 2016”. *Estudos e Pesquisas*, Nº 84, agosto de 2017.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DE SÃO PAULO – FIESP. “Área de Competitividade: Análise da Penetração das Importações Chinesas no Mercado Brasileiro” *DECOMTEC – Departamento de Competitividade e Tecnologia - FIESP*, 2010.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DE SÃO PAULO – FIESP. “Por que Reindustrializar o Brasil?” *Departamento de Competitividade e Tecnologia – Fiesp*, 2013a. Disponível em < bit.ly/2s83TtV >. Acesso em 15 de abril de 2016.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DE SÃO PAULO –FIESP (2013b). “‘Custo Brasil’ e taxa de câmbio na competitividade da indústria de transformação brasileira”. *DECOMTEC – Departamento de Competitividade e Tecnologia - FIESP*, 2013b. Disponível em < bit.ly/2IrqYyG >. Acesso em 6 de maio de 2018.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DE SÃO PAULO – FIESP *et al.* “Brasil do Diálogo, da Produção e do Emprego: Acordo entre trabalhadores e empresários pelo futuro da produção e emprego”, 2011. Disponível em < bit.ly/2EUM18E >. Acesso em 21 de novembro de 2015.

FERRARI FILHO, Fernando; PAULA, Luiz Fernando de. “Padrões de crescimento e desenvolvimentismo: uma perspectiva keynesiano-institucionalista”. *Nova Economia*, Vol. 26, 2016. pp.775-807.

FONSECA, Pedro Cezar Dutra; SALOMÃO, Ivan. C. “O sentido histórico do desenvolvimentismo e sua atualidade”. *Revista de Economia Contemporânea*, número especial, 2017. pp.1-20.

FUNDAÇÃO ULYSSES GUIMARÃES. *Uma ponte para o futuro*. Brasília, 29 de outubro de 2015.

FRITZ, Barbara; PAULA, Luiz Fernando de; PRATES, Daniela. “Can productive change and income redistribution be compatible with global financial asymmetries?” *Working Paper Nº 101*, 2017. pp.1-30.

GOUREVITCH, Peter. *Politics in Hard Times: Comparative Responses to International Economic Crises*. New York: Cornell University Press, 1986.

HADDAD, Fernando. “Um encontro com o patrimonialismo brasileiro”. *Revista Piauí*, Edição 129, junho, 2017. Disponível em < bit.ly/2qXkjEB >. Acesso em 18 de março de 2018.

HIBBS, Douglas. “Political Parties and Macroeconomic Policy”. *The American Political Science Review*, Vol. 71, Nº 4, 1977. pp.1467-1487.

IANONI, Marcus. “Políticas públicas e Estado: o Plano Real”. *Lua Nova*, Vol. 78, 2009. pp.143-183.

_____. “Estado e coalizão desenvolvimentista no Brasil no ciclo pós-neoliberal”. IX Encontro da ABCP, Brasília, 2014. Disponível em < bit.ly/2H3mSte >. Acesso em 9 de fevereiro de 2016.

_____. “A convergência liberal dos principais candidatos de oposição”. *Revista Teoria e Debate*, São Paulo, 2014b. Disponível em < bit.ly/2DCyy3i >.

_____. “Coalizão e política macroeconômica nos dois governos de Lula: do tripé rígido ao flexibilizado”. *Ponto de Vista*, Rio de Janeiro, Vol.11, número especial, 2016. pp.1-35.

_____. “Para uma abordagem ampliada das coalizões”. *Revista Sinais Sociais*, Vol. 11, N.33, 2017. pp.131-201.

JONAS, Jiri; MISHKIN, Frederic. “Inflation targeting in transition economies: experience and prospects”. In: BERNANKE, Ben; WOODFORD, Michael (Eds.). *The inflation-targeting debate*. Chicago: The University of Chicago Press, 2005. pp. 353-422.

KINGSTONE, Peter. *Crafting coalitions for reform: business strategies, political institutions and neoliberalism in Brasil*. Pennsylvania State University Press, 1999.

LEFTWICH, Adrian; WHEELER, Chris. “Politics, Leadership and Coalitions in Development: Findings, Insights and Guidance from the DLP’s first Research and Policy Workshop. Frankfurt 10-11 March 2011.” *The Development Leadership Program - Research and Policy Workshop Report*, 2011.

MELLO, Guilherme; ROSSI, Pedro. “Do industrialismo à austeridade: a política macro dos governos Dilma”. *Texto para Discussão*, n.309. Instituto de Economia da Unicamp, junho de 2017. pp.1-36.

MITERHOF, Marcelo. “Juros baixos e meta de inflação”. *Folha de São Paulo*, 6 de setembro de 2012.

MARTUSCELLI, Danilo. *Crises políticas e capitalismo neoliberal no Brasil*. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas – Universidade de Campinas, 2013.

NASSIF, André. “As armadilhas do tripé da política macroeconômica brasileira”. *Revista de Economia Política*, vol. 35, Nº 3 (140), 2015. pp. 426-443.

NAUSCHNIGG, Franz. “Growth-friendly fiscal consolidation. European Economic and Employment Policy”. *ETUI Policy Brief Issue*, Vol. 4, 2010. pp.1-6.

ORAIR, Rodrigo. “Investimento público no Brasil: trajetória e relações com o regime fiscal”. *Texto para Discussão 2215*. Brasília: Rio de Janeiro: IPEA, julho de 2016. pp.9-36.

OREIRO, José Luiz. “Só o ajuste fiscal não basta”. *Valor Econômico*, 25 de fevereiro de 2015.

_____. *Macroeconomia do desenvolvimento: uma perspectiva keynesiana*. São Paulo: Ltc Grupo Gen, 2016.

PAULA, Luiz Fernando de; PIRES, Manoel. “Crise e perspectivas para a economia brasileira”. *Estudos Avançados*, Vol. 31, Nº 89, 2017. pp.125-144.

PAULA, Luiz Fernando de; MODENESI, André. “Consequências do Senhor Mantega”. *Valor econômico*, 12 de julho de 2013.

PERISSINOTTO, Renato; STUMM, Michelli. “A virada ideacional: quando e como ideias importam”. *Revista de Sociologia e Política*, Vol. 25, 2017. pp.121-148.

PESSÔA, Samuel. “Contratação fiscal expansionista”. *Folha de S. Paulo*, 2 de maio de 2015.

PINHEIRO, Daniela. “A afilhada rebelde”. *Revista Piauí*, Edição 97, out. 2014. Disponível em < bit.ly/2uEy7Ga >.

PINTO, Marco Aurélio. “Por que a Fiesp apoiou o Golpe de 2016?”. *Brasil Debate*, 3 de novembro de 2016.

PRATES, Daniela; FRITZ, Barbara; PAULA, Luiz Fernando de. “Uma avaliação das políticas desenvolvimentistas nos governos do PT”. *Cadernos do Desenvolvimento*. Rio de Janeiro, Vol. 12, Nº 21, 2017. pp.187-215.

PUGA, Fernando. “Câmbio afeta exportadores de forma diferenciada”. *BNDES: Visão do Desenvolvimento*, Nº 9, agosto de 2006. pp.65-69.

ROCCA, Carlos; SANTOS JÚNIOR, Lauro. “Redução da taxa de poupança e o financiamento dos investimentos no Brasil: 2010-2013”. *Estudo Especial CEMEC*, Centro de Estudos do IBMEC, nov. 2014.

ROSSI, Pedro. “Contração fiscal em 2011; austericídio em 2015?”. *Folha de S. Paulo*, 27 de novembro de 2014. Disponível em < bit.ly/2qxdUgo >. Acesso em 15 de abril de 2018.

SAFATLE, Claudia *et al.* *Anatomia de um desastre: os bastidores da crise econômica que mergulhou o país na pior recessão de sua história*. São Paulo: Portfolio/Penguin, 2016.

SALLUM JÚNIOR, Basílio. “O Brasil sob Cardoso: neoliberalismo e desenvolvimentismo”. *Tempo Social: Revista de Sociologia da USP*, Vol. 11, Nº 2, 1999. pp.23-47.

SANTOS, Wanderley Guilherme do. *A democracia impedida: o Brasil no século XXI*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2017.

SERRANO, Franklin; SUMMA, Ricardo. “A desaceleração rudimentar da economia brasileira desde 2011”. *OIKOS*, Vol. 11, Nº 2, 2012. pp.166-202.

SICSÚ, João, PAULA, Luiz Fernando de; MICHEL, Renalt. “Por que Novo-desenvolvimentismo?”. *Revista de Economia Política*, Vol. 27, Nº 4 (108), 2007. pp.507-524.

STIGLITZ, Joseph *et al.* *Stability with Growth Macroeconomics, Liberalization and Development*. Oxford: Oxford University Press, 2006.

TATAGIBA, Luciana. “Os protestos e a crise brasileira: Um inventário inicial das direitas em movimento (2011-2016)”. *Revista Sinais Sociais*, Vol. 11, 2017. pp. 71-98

WILLIAMSON, John. “What Washington means by policy reform”. In.: WILLIAMSON, John (Ed.). *Latin American readjustment: How much has happened*. Washington, D.C.: Institute for International Economics, 1989.