

Artigos

# Emergência e Declínio do Governo Dilma Rousseff à Luz das Capacidades do Estado Brasileiro (2011-2016)



## *Emergence and Decline of the Government Dilma Rousseff to the Light of the Brazilian State Capacities (2011-2016)*

---

**Carlos Eduardo Santos Pinho** <cpinho19@gmail.com>

Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas. Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro, Brasil.

**Recebido** 24-mai-16 **Aceito** 01-jun-16

**Resumo** O objetivo deste artigo é mostrar a ascensão e o declínio do governo Dilma Rousseff à luz de uma interlocução com a literatura (nacional e internacional) sobre as capacidades estatais. A presidente dotou-se de capacidades institucionais para o enfrentamento do sistema financeiro, a retomada do investimento em infraestrutura via planejamento e a consolidação e ampliação da rede de proteção social. Apesar da precariedade dos indicadores econômicos, foi no Brasil de Dilma Rousseff que a pobreza extrema foi superada e formatou-se uma política socialdemocrata assentada na desmercantilização dos trabalhadores, na formação de capital humano e na erradicação da miséria. Não obstante, o governo Dilma fracassou em virtude de acontecimentos diversos e simultâneos que abalaram as capacidades estatais de intervenção, como a recessão econômica, a crise fiscal do Estado, a instabilidade política, o escândalo de corrupção da Petrobras, o golpe parlamentar travestido de legalidade democrática e a ausência de reformas estruturais (tributária, política, etc.).

**Palavras-chave** Capacidades estatais, erradicação da miséria, crise fiscal, golpe parlamentar, Dilma Rousseff.

**Abstract** *The purpose of this article is to show the rise and decline of Dilma Rousseff's government in light of a dialogue with (national and international) literature on state capacities. The*

*President has set up institutional capacities in order to face the financial system, the resumption of infrastructure investment through planning and the consolidation and expansion of the social safety net. Despite the precariousness of economic indicators, it was in Dilma Rousseff's Brazil that extreme poverty has been overcome and a social democratic policy grounded on workers' decommodification, in human capital formation, and eradication of poverty was shaped. Nevertheless, Dilma's government failed because of different and simultaneous events that have shaken the state capacities of intervention, such as economic recession, the state's fiscal crisis, political instability, the corruption scandal of Petrobras, the parliamentary coup disguised as democratic legality and the absence of structural reforms (tax, politics, etc.).*

**Keywords** *state capacities, eradication of poverty, fiscal crisis, parliamentary coup, Dilma Rousseff.*

## **Introdução**

O governo Dilma Rousseff foi marcado por experimentos muito peculiares como, por exemplo, a tentativa (fracassada) de domesticar o capitalismo financeiro rentista, a retomada do investimento em infraestrutura e o aprofundamento do modelo de proteção social levado a cabo pelo governo Lula da Silva. Ademais, cabem ser mencionados o escândalo de corrupção da Petrobras, o agravamento das tensões distributivas e a ruptura da coalizão político-empresarial de suporte à governabilidade assentada no presidencialismo de coalizão. Diante de um quadro internacional desfavorável por ocasião da irrupção, em 2008, da *crise financeira sistêmica internacional* (PINHO, 2012), que conduziu à deterioração do Estado do Bem-Estar Social nos países europeus (Grécia, Itália, Portugal e Espanha, etc.), a presidente lançou um ambicioso programa de erradicação da pobreza extrema (Brasil Sem Miséria) e manteve as mais baixas taxas de desemprego da história. Foram concedidos subsídios, créditos e vultosos aportes do BNDES para o empresariado industrial, cuja contrapartida em termos retomada do investimento e geração de empregos foi insatisfatória. Tudo isso ocorreu diante de um quadro de desaceleração econômica, de baixa arrecadação tributária e de retração do *boom* internacional das *commodities*, que deterioraram a capacidade fiscal do Estado brasileiro para dar prosseguimento às políticas de inclusão da última década.

Se os oito anos de FHC e do PSDB, criadores do Plano Real, se notabilizaram pela estabilidade econômica, a marca do período petista é a inclusão social. Com programas educacionais (ProUni, Fies, Pronatec), habitacionais (Minha Casa Minha Vida, Minha Casa Melhor) ou na área de saúde (Mais Médicos), o governo federal aumentou os gastos públicos ao mesmo tempo em que deu gás a transformações sociais. Desde 2003, a proporção de negros no ensino superior cresceu de 25% para 42%, embora a lei de cotas em universidades federais tenha sido aprovada somente em 2012. Grande parte da mudança foi impulsionada pelo crescimento da oferta de vagas no setor privado (VALOR ECONÔMICO, 12/05/2016).

A partir de uma interlocução com a literatura nacional e internacional acerca das *capacidades estatais*, bem como a tentativa de aplicar empiricamente tal arcabouço teórico para a caracterização da

conjuntura política recente, o propósito deste artigo é ressaltar a ascensão e o declínio do governo Dilma Rousseff. Assim, esta pesquisa está embasada na seguinte questão: Quais os fatores de ordem político-institucional, socioeconômica e financeira que conduziram à derrocada do governo Dilma Rousseff?

A hipótese norteadora deste artigo é que, embora Dilma Rousseff tenha consolidado e aprofundado as conquistas sociais do governo Lula da Silva, fracassou na retomada do crescimento econômico em razão do enfraquecimento das capacidades estatais de intervenção, da ausência de reformas estruturais (tributária, política, etc.), do esgarçamento do presidencialismo de coalizão, da irrupção do escândalo de corrupção da Petrobras e do boicote do empresariado industrial ao investimento produtivo, uma vez que este segmento do capitalismo brasileiro está cada vez mais imiscuído às práticas financeiras, rentistas e não-produtivas.

É pertinente esmiuçar precisamente *capacidades estatais* à luz da literatura especializada. Assim, na perspectiva de Kent Weaver e Bert Rockman, entre as *capacidades estatais* se incluiriam: (1) coordenar objetivos em atrito; (2) poder impor perdas a grupos poderosos; (3) representar os interesses difusos e menos organizados, além dos poderosos e mais organizados; (4) garantir a estabilidade política para que as políticas públicas possam ter tempo de maturação na sua implementação e (5) gerenciar divisões políticas de modo a garantir que não haja atritos internos (WEAVER e ROCKMAN, 1993). Ernesto Stein e Mariano Tommasi concebem *capacidade estatal* como a capacidade de possibilitar a coerência entre as diferentes esferas de políticas, de modo que as novas políticas se encaixem com as já existentes (STEIN e TOMMASI, 2001). Já segundo Celina Souza, o conceito de *capacidade estatal* incorpora variáveis políticas, institucionais, administrativas e técnicas. De forma simplificada, pode-se definir capacidade estatal como o conjunto de instrumentos e instituições de que dispõe o Estado para estabelecer objetivos, transformá-los em políticas e implementá-las (SOUZA, 2016). Finalmente, Luciana Cingolani explora a capacidade extrativa do Estado. Segundo ela, a *capacidade fiscal* enfatiza o poder do Estado para extrair recursos da sociedade, principalmente sob a forma de impostos (CINGOLANI, 2013).

O artigo está dividido em 5 seções, sendo a primeira esta introdução. A segunda seção disserta sobre a emergência do governo Dilma Rousseff, que tenta fazer frente ao poder incontestado da coalizão liberal-financeira encabeçada pelos grandes bancos. Embora tendo fracassado nesta incumbência e nos indicadores econômicos, o governo aprofundou a rede de proteção social instaurada na gestão de Lula da Silva, erradicou a extrema pobreza e manteve a mais baixa taxa de desemprego da história. Além de tentar reduzir os ganhos da fração bancário-financeira do capitalismo especulativo nacional, atrelado às finanças internacionais, a presidente tentou viabilizar a transição de uma coalizão assentada no mercado doméstico de consumo de massas para uma coalizão conducente à retomada dos investimentos em infraestrutura de modo a aumentar a produtividade, a competitividade e suprimir os “gargalos” do desenvolvimento do capitalismo brasileiro. A terceira seção escrutina a miríade de elementos conducentes ao declínio do governo Dilma Rousseff como o baixo crescimento

econômico, a crise fiscal, a debilidade das capacidades estatais de intervenção, o esfacelamento do presidencialismo de coalizão e a emergência de um escândalo de corrupção envolvendo as elites políticas, empresariais e burocráticas. Após o golpe parlamentar que destituiu a presidente do cargo, a quarta seção devota-se a esmiuçar brevemente as principais medidas do governo encabeçado pelo presidente interino Michel Temer do PMDB. De fato, delinea-se a primazia de uma burocracia econômica de viés fiscalista, austero e contrário ao aumento dos gastos sociais preconizados pela Constituição de 1988. Nesse sentido, sugere-se que o Brasil caminha para a decomposição do pacto político da Nova República. A quinta e última seção realiza as considerações finais do artigo.

## **A Ascensão de Dilma Rousseff: enfrentamento da coalizão financeiro-rentista, revitalização do planejamento na área de infraestrutura e erradicação da pobreza extrema**

O crescimento econômico atrelado à distribuição de renda, à instauração de um mercado doméstico de consumo de massas e à redução das desigualdades sociais contribuiu para que Lula da Silva alçasse Dilma Rousseff, Ministra-Chefe da Casa Civil, à Presidência da República. Segundo dados do Tribunal Superior Eleitoral, no 2º turno das eleições presidenciais de 2010, a candidata Dilma Rousseff venceu as eleições com 55.752.483 votos, totalizando 56,05% dos votos válidos. Por outro lado, o candidato José Serra, do PSDB, obteve 43.711.162 votos, correspondendo a 43,95% dos votos válidos.

Embora no limiar de 2011 Dilma tenha optado por uma macroeconomia fortemente ortodoxa ao elevar os juros, aumentar o esforço fiscal e adotar uma série de medidas para frear o crédito, no segundo semestre (agosto), o governo dá início à *Nova Matriz Macroeconômica*<sup>1</sup> (BIELSCHOWSKY, 2014a; ESTADÃO, 16/06/2013), alvo de intensa controvérsia no debate em torno da economia política do Brasil contemporâneo. Entre as medidas implementadas, destacam-se: redução da taxa Selic queda do Imposto sobre Operações financeiras (IOF) para as linhas de crédito ao consumidor diminuição dos *spreads* bancários e aumento da oferta de crédito, especialmente, dos bancos públicos redução e isenção, momentânea, de IPI e outros impostos para alguns setores econômicos, tais como automotivo, moveleiro, “linha branca” de consumo duráveis e construção civil. Bem assim, destacam-se a adoção de mecanismos de controle de capitais com o aumento do IOF sobre várias modalidades de transações financeiras entre não residentes e residentes, reforma do setor elétrico e intervenções recorrentes no mercado cambial a fim de estabelecer uma taxa de câmbio mais competitiva. Apostando na reindustrialização, criou-se o Plano Brasil Maior, ou seja, uma nova política industrial visando promover setores econômicos estratégicos e investimentos em inovação tecnológica, pesquisa e desenvolvimento (FILHO e CUNHA, 19/12/2012; VALOR ECONÔMICO, 19/02/2016). Desta forma,

1 Em artigo no qual analisa o primeiro mandato de Dilma Rousseff (2011-2014), André Singer designa esta política econômica de “ensaio desenvolvimentista” (SINGER, 2015).

realizou-se uma inflexão pragmática da política macroeconômica. A preocupação não diz respeito apenas às questões de curto prazo e inflacionárias, mas o crescimento e o longo prazo entraram na agenda das autoridades monetárias.

Em artigo publicado no jornal Valor Econômico (19/12/2012), no qual faz um balanço da fase de transição para a Nova Matriz Econômica, o Ministro da Fazenda Guido Mantega atentou para o fato de que a era do ganho fácil e sem risco ficou para trás, apesar do choro e ranger de dentes dos poucos que se beneficiavam dessa situação. A economia vivia numa estrutura curto-prazista e isso está se alterando substancialmente para uma estrutura de longo prazo. Em sua concepção, o Brasil estava viciado em juros altos e câmbio valorizado. Toda estrutura produtiva estava adaptada para essa realidade e a desintoxicação não ocorre do dia para noite. Enquanto os países avançados adotam medidas de austeridade fiscal, que levam a deterioração das condições econômicas e sociais, o Brasil tem buscado outro caminho, o da política fiscal anticíclica, estimulando o investimento, reduzindo custos, e mantendo a solidez fiscal, sem deixar de preservar os direitos e conquistas dos trabalhadores, especialmente aqueles de menor renda (MANTEGA, 19/12/2012).

Em entrevista concedida a este mesmo jornal, o secretário de Política Econômica do Ministério da Fazenda, Márcio Holland, afirmou que o governo procurou, a partir de políticas anticíclicas, com redução da relação dívida-PIB, criar espaços fiscais para promover intensa desoneração do investimento e da produção. A desoneração da folha favorece a formalização do mercado de trabalho e a redução do custo do trabalho. Trata-se de uma dinâmica muito própria de crescimento do investimento, associada à expansão de classes sociais por causa de programas de inclusão muito importantes, como o de transferência incondicional de renda. A política econômica prioriza o empresariado vinculado ao setor produtivo e não aqueles que fazem aplicações financeiras de curtíssimo prazo no Brasil e os especuladores em geral. Não há espaço para atividades especulativas e taxas de juros elevadas (VALOR ECONÔMICO, 17/12/2012).

Um dos maiores exemplos da “queda de braço” e do “conflito distributivo” do governo com o setor financeiro rentista se deu quando a presidente fez um pronunciamento à Nação no dia anterior à comemoração do Dia do Trabalho, 01 de Maio de 2012, em que demonstrou firmeza quanto à necessidade irrevogável de redução das taxas de juros pelas instituições privadas. Em suas palavras:

É inadmissível que o Brasil, que tem um dos sistemas financeiros mais sólidos e lucrativos, continue com um dos juros mais altos do mundo (...) A economia brasileira só será plenamente competitiva quando nossas taxas de juros, seja para o produtor seja para o consumidor, se igualarem às taxas praticadas no mercado internacional (...) Os bancos não podem continuar cobrando os mesmos juros para 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 (REUTERS, 30/04/2012)

Desta forma, Dilma tentou contrarrestar o poder abissal do capitalismo financeiro especulativo no Brasil. Em 10 de outubro de 2012, durante a 170ª reunião do Comitê de Política Monetária (Copom), criado em 1996, a taxa Selic ficou definida em 7,25% ao ano – o menor patamar da série histórica iniciada em 1986 (BANCO CENTRAL, 2012). Desde agosto de 2011, em dez cortes consecutivos, a taxa de juros caiu de 12,5% para 7,25%. A coalizão desenvolvimentista conduzida por Dilma Rousseff, ao promover um verdadeiro enfrentamento com o capital financeiro rentista e reforçar o papel indutor do Estado para atrair o investimento privado, viabilizou uma inflexão no custo do capital. Medidas como a redução das taxas de juros nos bancos públicos (BNDES, Caixa Econômica Federal e Banco do Brasil), nos bancos privados e nas instituições financeiras foram levadas a cabo. De fato, deu-se os primeiros passos no sentido de criar condições institucionais de combate ao *rent-seeking* e, portanto, o ímpeto voraz do setor financeiro rentista e não-produtivo<sup>2</sup>. Em uma clara linha de descontinuidade com o governo Lula, delineou-se uma tentativa de domesticação do capitalismo financeiro. Tal movimento foi um esforço deliberado que esbarrou em interesses poderosíssimos, tendo em vista a lucratividade desmedida dos bancos acumulada nos últimos anos e os fracassos sucessivos da indústria, que perde competitividade, dinamismo e participação no PIB. No ambiente de crise internacional e de especulação financeira, ao iniciar uma política de juros baixos e redução dos *spreads*<sup>3</sup> bancários, o governo Dilma Rousseff empreendeu uma “tentativa republicana” que esbarrou em interesses fortemente enraizados. Houve uma iniciativa, ainda que efêmera, de robustecimento das capacidades institucionais do Estado para impor perdas a grupos poderosos (WEAVER e ROCKMAN, 1993). Tentou-se empecer as tendências de “oligarquização” e, portanto, de concentração de vasta riqueza nas mãos de um grupo seletivo e avesso à democracia assentada nos valores do desenvolvimento com incorporação social. Apesar desta iniciativa relevante e de curta duração, a coalizão intervencionista “está perdendo a batalha ideológica e política para o mercado financeiro” (BELLUZZO, 29/12/2013), que visa o retorno da “Santíssima Trindade” macroeconômica e ortodoxa: metas de inflação, câmbio flutuante e austeridade fiscal.

Além de enfrentar o poder do setor financeiro, o governo Dilma inseriu o tema da infraestrutura na agenda pública nacional. Nos últimos anos, o fim da bonança internacional das *commodities* e a desaceleração da economia chinesa evidenciaram as limitações do Estado brasileiro para levar a cabo um modelo de desenvolvimento ancorado exclusivamente no mercado interno de consumo de massas, como houve no governo Lula da Silva. Assim, a iniciativa privada vem sendo apresentada como a única alternativa para alavancar os investimentos estratégicos em infraestrutura – rodovias,

- 2 Embora a taxa básica (Selic) tivesse caído e alcançado o patamar mais baixo da história, 7,25% ao ano, as taxas praticadas pelos bancos privados não estimulam o consumo e os investimentos. Durante a 39ª Reunião Ordinária do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), no dia 30/08/2012, o Ministro da Fazenda, Guido Mantega, afirmou que: “Uma das razões pelas quais a economia brasileira cresceu pouco foi a falta de liberação de financiamento pelas instituições financeiras e as taxas de juros elevadas” (O GLOBO, 31/08/2012).
- 3 *Spread*, segundo o Banco Central do Brasil, refere-se à diferença entre o preço de compra (*procura*) e venda (*oferta*) de uma *ação*, *título* ou transação monetária. Analogamente, quando o banco empresta dinheiro a alguém, cobra uma taxa pelo *empréstimo* – uma taxa que será certamente superior à taxa de captação. A diferença entre as duas taxas é o chamado *spread* bancário. Trata-se da diferença entre a taxa de empréstimo e a *média ponderada* das taxas de captação de CDBs (*Certificados de Depósito Bancário*).

ferrovias, portos, aeroportos e energia – a fim de minimizar o “custo Brasil”, aumentar a produtividade e a competitividade da economia. O debate em torno da infraestrutura e da urgência em suprimir os “gargalos” que obstaculizam o desenvolvimento tem fomentado o envolvimento das elites e atores estratégicos como o Poder Executivo e seu aparato burocrático, o Poder Legislativo, o empresariado industrial, os trabalhadores e os setores da sociedade civil como economistas e intelectuais. É cada vez mais premente a necessidade não somente de crescer, mas de modificar as condições estruturais para o desenvolvimento sustentável e assegurar uma inserção assertiva na ordem internacional. Diante disso, cabe levantar três questões concernentes à temática da infraestrutura e analisar como o governo Dilma Rousseff respondeu a elas: (1) o governo possibilitou a transição de uma *coalizão distributiva* para uma *coalizão de investimento* sem, todavia, negligenciar a necessidade de aprimorar as políticas de retração da pobreza e da desigualdade levadas a efeito nos últimos anos? (2) o governo avançou no combate aos “gargalos” da infraestrutura na direção de um desempenho/ crescimento econômico exitoso e de uma inserção competitiva nos mercados globais? (3) quais os principais obstáculos econômicos e político-institucionais à transição de uma *coalizão distributiva* para uma *coalizão de investimento*?

O estado atual da infraestrutura brasileira reflete os baixos investimentos feitos pelos sucessivos governos nos últimos 30 anos. Após chegarem a 1,8% do PIB na década de 1970, os investimentos públicos na área de transportes foram reduzidos devido aos cortes de gastos governamentais provocados pelas diversas crises financeiras que ocorreram nesse período. Nas últimas três décadas, portanto, os investimentos anuais não alcançaram nem 1% do PIB, inviabilizando a realização de diversos projetos programados. Além dos irrisórios investimentos, a infraestrutura logística brasileira também sofreu nos últimos anos com o desmonte da estrutura de planejamento passada<sup>4</sup>. A crise econômica iniciada em meados da década de 1970 e a necessidade de respostas de curto prazo por ela determinada levaram a um declínio conjuntural de planejamento de longo prazo do país, que envolvia grupos de trabalho de diversos ministérios e órgãos, sob a coordenação política e técnica de um órgão central, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Tal declínio conjuntural transformou-se, nas décadas seguintes, em declínio estrutural, com a perda de profissionais qualificados e extinção de alguns órgãos e empresas públicas (FLEURY, 2013). Porém, a Empresa de Planejamento e Logística, criada pela Lei n. 12.743, de 19 de dezembro de 2012, visa reconstituir capacidades similares àquelas do GEIPOT, com uma abrangência maior<sup>5</sup>. Trata-se de uma empresa estatal que tem por finalidade estruturar e qualificar, por meio de estudos e pesquisas, o processo

4 Foi nas décadas de 1960 e 1970 que o Brasil evoluiu na experiência de *planejar*, a partir da criação de instituições como o IPEA e o Grupo Executivo para a Integração das Políticas de Transportes (GEIPOT). Todavia, esse período desenvolvimentista foi interrompido, quando graves turbulências econômicas e políticas levaram o Brasil a trocar os projetos desenvolvimentistas pelos planos de estabilização monetária. Além de restrições orçamentárias decorrentes da dívida pública interna e externa, entre 1985 e 1994, foram executados seis planos de estabilização com duração média de 18 meses cada e uma nítida aceleração inflacionária entre cada um deles, resultando em baixa capacidade de investimento por parte do Estado. A estagnação dos investimentos levou à *perda da capacidade de planejamento de longo prazo do Estado brasileiro* (FLEURY, 2013; FALCÓN, 2013).

5 Não se trata, porém, de uma reprodução dos modelos de planejamento do Nacional-Desenvolvimentismo (1930-1980), haja vista que se forma, hoje, um ambiente institucional conformado por atores privados, agências regulatórias, ministérios e empresas de planejamento.

de planejamento integrado de logística no país, interligando rodovias, ferrovias, portos, aeroportos e hidrovias (EPL, 2014).

Os problemas da infraestrutura no Brasil ficam evidentes no estudo elaborado pelo *World Economic Forum* (2011), que mensurou a competitividade dos países. Desta forma, ocupando a 53ª colocação entre 142 países no Índice de Competitividade Global, o Brasil está apenas em 104º lugar no quesito “qualidade da infraestrutura geral”, sendo o último em um grupo de países formado por EUA (24º), África do Sul (60º), China (69º), Índia (86º) e Rússia (100º). Os principais fatores responsáveis pela má colocação do país foram à qualidade das infraestruturas portuária e aérea (130º e 122º lugares, respectivamente), seguida do modal rodoviário (118º) e do ferroviário (91º). Por outro lado, desde a década de 1960, os países escandinavos – Finlândia, Noruega e Suécia – realizaram periodicamente projetos de longo prazo de infraestrutura de transportes. O resultado do planejamento pode ser visto na boa colocação dos três países no ranking de eficiência logística criado pelo Banco Mundial, no qual ocupam a 3ª, a 10ª e a 12ª posições, respectivamente. No quesito infraestrutura, a Noruega se destaca, situando-se na 3ª colocação e deixando a Finlândia e Suécia nas 8ª e 10ª posições, respectivamente (FLEURY, 2013).

Nos últimos anos, a despeito dos inúmeros “gargalos” de infraestrutura, o governo brasileiro vem se dotando de *capacidades estatais e burocráticas* para o enfrentamento dessas questões. Assim, cabe ressaltar a criação das carreiras de analista e especialista em infraestrutura e concursos públicos para analistas de planejamento e orçamento e gestores governamentais. Em 2011, após dois concursos públicos nacionais, cerca de 70 especialistas e 700 analistas de infraestrutura passaram a integrar o quadro de servidores federais, desenvolvendo e gerindo projetos de engenharia em diversos ministérios finalísticos. Esse movimento resultou também na diminuição de servidores ocupados em funções administrativas (atividades-meio) e na elevação do nível de escolaridade do setor público, sem, no entanto, significar descontrole nos gastos com pessoal (FALCÓN, 2013).

Após as reformas orientadas para o mercado dos anos 1990, que priorizaram a lógica da estabilização macroeconômica em detrimento das políticas de desenvolvimento, a agenda devotada a suprimir os “gargalos” de infraestrutura emergiu na economia política do Brasil recente. Tal agenda, por sua vez, está vinculada à revitalização do planejamento governamental na área de infraestrutura e a preservação de instituições estratégicas como o BNDES, a Caixa Econômica Federal e o Banco do Brasil, que desempenham um papel fulcral no financiamento de longo prazo dos projetos realizados em parceria com o setor privado. A criação da Empresa de Planejamento Energético (EPE), da Secretaria de Portos da Presidência da República (SP/PR) e da VALEC Engenharia, Construções e Ferrovias S.A.<sup>6</sup> reiteram a retomada do planejamento estatal na área de infraestrutura, que é indispensável para a definição e implementação de políticas, para a consecução do crescimento sustentado e uma inser-

6 Trata-se de uma empresa pública, sob a forma de sociedade por ações, vinculada ao Ministério dos Transportes, nos termos previstos na Lei n. 11.772, de 17 de setembro de 2008. A função social da VALEC é a construção e exploração de infraestrutura ferroviária.



ção competitiva do Brasil nos mercados globais. No âmbito da primeira fase do Plano de Investimento e Logística (PIL), lançado em 15 de agosto de 2012, as políticas de concessões, ainda que muito incipientes, mostraram progressos importantes nas áreas de rodovias e aeroportos, ao passo que os setores ferroviário e portuário precisam avançar em seus respectivos marcos legais e regulatórios.

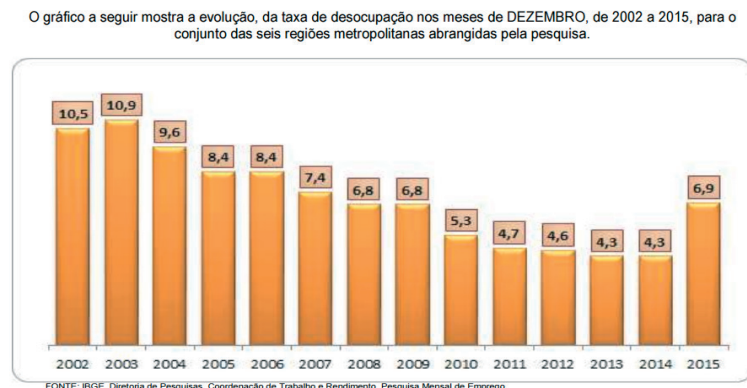
Tentando responder às indagações acima levantadas, do ponto de vista das instituições políticas, das elites estratégicas e das coalizões de governo, há entraves para a transição de um modelo de governança assentado em uma coalizão favorável à redistribuição para um que tem no investimento o seu ponto central<sup>7</sup>. São eles: os elevados “custos de transação” e o reduzido êxito legislativo do governo Dilma Rousseff quando comparado ao governo Lula da Silva, a heterogeneidade de grupos e interesses que circundam a coalizão governativa (SANTOS e CANELLO, 2014) e a defesa de políticas macroeconômicas antitéticas. Neste último caso, configura-se uma polarização de ideias (e de práticas políticas) acerca dos rumos que o país deve seguir. Por um lado, há uma coalizão liberal-rentista atrelada ao capitalismo financeiro especulativo, cuja renda provém das elevadas taxas de juros que afugentam o investimento produtivo. Por outro lado, há uma coalizão novo desenvolvimentista, que procura aglutinar os interesses antagônicos de dois atores estratégicos. Em primeiro lugar, o empresariado industrial, partidário da flexibilização das relações trabalhistas, é pouco arrojado e mobiliza de forma irrisória o investimento e a inovação, sobretudo em momentos de crise; mas que se beneficia consideravelmente das políticas governamentais como a desoneração da folha de pagamentos, os incentivos fiscais e vultosos empréstimos do BNDES. Em segundo lugar, os trabalhadores, que demandam melhores salários e a retração da desigualdade social via distribuição de renda. Soma-se a isso a desconfiança dos mercados financeiros (e também do empresariado) oriunda do fraco crescimento econômico obtido nos últimos anos, da perda de dinamismo e competitividade industrial, da persistência inflacionária, do aumento do gasto público para estimular a demanda e da diminuição do superávit primário, exigindo do governo o beneplácito a uma política fiscal mais rigorosa. Daí, portanto, a debilidade em formar uma “coalizão minimamente vencedora” (LEFTWICH, 2010) tal como fizeram os países asiáticos bem como constituir um “Bloco Social de Dominação” (AMABLE e PALOMBARINI, 2009) relativamente coeso e estável para regular e estruturar o conflito social em torno das políticas de desenvolvimento no Brasil. Isso vem atravancando a feitura de uma coalizão política desenvolvimentista que viabilize a passagem de um modelo redistributivo para um paradigma norteado pelo investimento.

Soma-se a essa dificuldade de transição para uma estratégia de investimento com inclusão social, o fortalecimento cada vez mais incisivo da retórica ortodoxa de diversos economistas – serviços do mercado financeiro – e de setores conservadores da imprensa corporativa, contrários ao aumento dos gastos sociais, que reduziram substancialmente as desigualdades nos últimos anos. É de reco-

7 A natureza do regime democrático requer a barganha e diversos atores para chegar ao consenso. Isso, todavia, impõe problemas de coordenação da ação estatal como é o caso do debate público sobre a necessidade de incrementar os investimentos em infraestrutura e suprimir os “gargalhos” que impedem o crescimento da economia brasileira de forma competitiva e sustentada.

nhecimento público as graves distorções da Nova Matriz Macroeconômica por meio de desonerações fiscais, que acabaram resultando em enormes transferências de recursos para a indústria sem contrapartida na maior produção industrial, acarretando a perda da credibilidade do Tesouro para fazer políticas fiscais contracíclicas (PAULA, 27/01/2016). Além disso, na maioria das vezes o governo concedeu, a partir do BNDES, benefícios e subsídios ao empresariado industrial sem transparência orçamentária, metas de desempenho, avaliação criteriosa dos resultados e revisão diante de (possíveis) fracassos. Ou seja, o governo careceu de maior controle de resultados e capacidade de gestão. O retorno do empresariado (aos subsídios estatais) em termos de geração de empregos e fomento ao investimento foi baixo. Apesar das distorções desta política econômica heterodoxa e do baixo crescimento acumulado desde 2011, é crucial salientar que ela inseriu a *dimensão social* no centro das políticas públicas. Conforme mostra o gráfico 1, em dezembro de 2014, ela propiciou a mais baixa taxa de desemprego em toda a História do Brasil contemporâneo, de **4,3%** (IBGE, 2016). Ademais, preservou os ganhos de renda real dos trabalhadores, reduziu a pobreza extrema e deu continuidade à política de valorização do salário mínimo, em clara contraposição às políticas econômicas do Nacional-Desenvolvimentismo Autoritário (1964-1985) e das Reformas de Mercado (1990-2002). Infelizmente, esses fatores inovadores são negligenciados pelos cardeais da ortodoxia convencional, cuja prioridade é o pagamento de juros da dívida para o mercado financeiro, em detrimento dos mais pobres e da integridade do tecido social da democracia brasileira.

**Gráfico 1. Taxa de desocupação (%) dos meses de dezembro (2002-2014)**

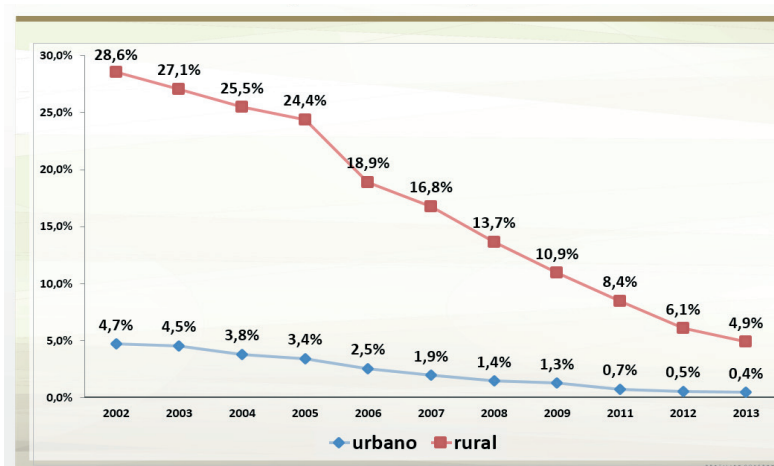


Fonte: IBGE

Em 2 de junho de 2011 o Governo Federal lançava o *Plano Brasil Sem Miséria* (BSM), com o objetivo ambicioso de superar a extrema pobreza até o final de 2014. O Plano se organiza em três eixos: um de garantia de renda, para alívio imediato da situação de extrema pobreza; outro de acesso a serviços públicos, para melhorar as condições de educação, saúde e cidadania das famílias; e um terceiro de inclusão produtiva, para aumentar as capacidades e as oportunidades de trabalho e geração de renda entre as famílias mais pobres. É importante ressaltar que o núcleo duro da pobreza brasileira abrange 71% de negros e negras, 60% da região Nordeste e 40% de crianças e adolescentes (0 a 14 anos). Um marco importante foi atingido pelo Brasil Sem Miséria em março de 2013, quando

os últimos brasileiros do Programa Bolsa Família que ainda viviam na miséria transpuseram a linha da extrema pobreza. Com eles, 22 milhões de pessoas superaram tal condição desde o lançamento do Plano. Foi o fim da miséria, do ponto de vista da renda, entre os beneficiários do Bolsa Família. Um fato histórico, que superou prazos e metas. O Brasil Sem Miséria cumpriu todas as metas a que se propôs. Metas ousadas e relevantes que foram superadas graças ao esforço coordenado de todo Governo Federal (PLANO BRASIL SEM MISÉRIA, 2015).

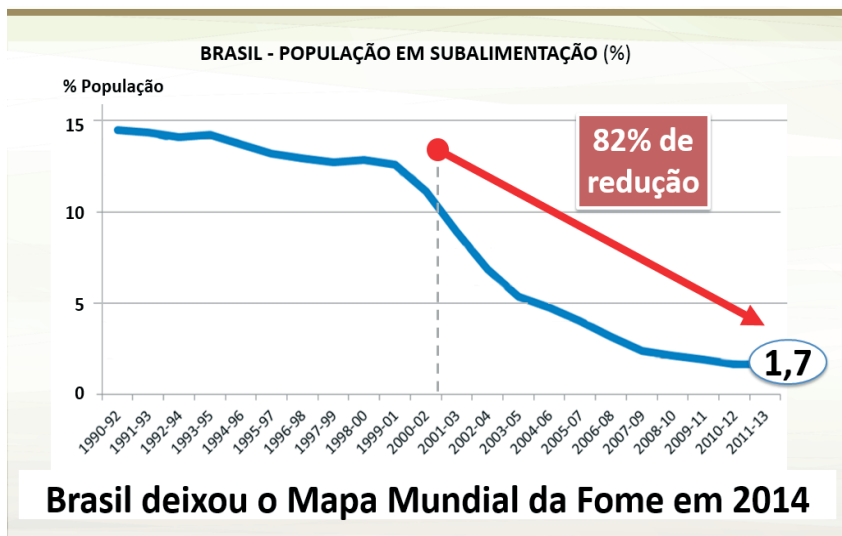
**Gráfico 2. Indicador de pobreza multidimensional crônica urbana e rural**



Fonte: PNAD/IBGE 2013. Elaboração: SAGI/MDS

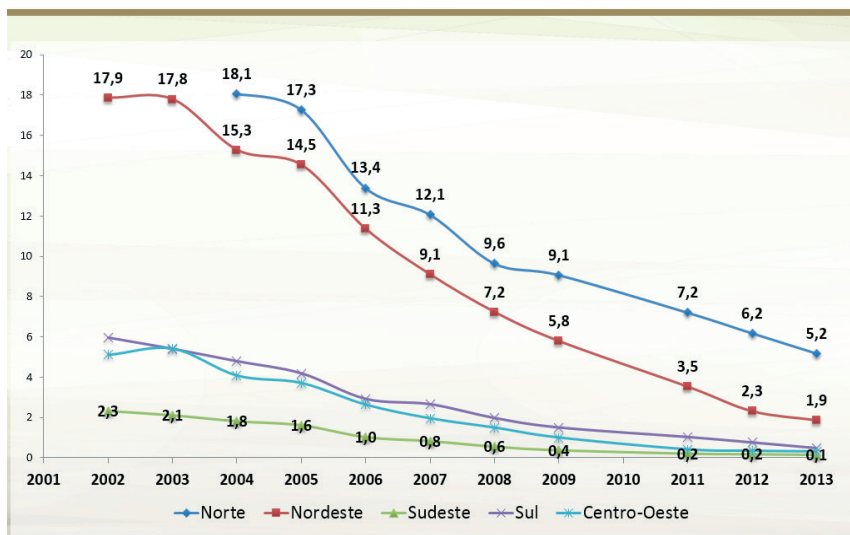
Cabem ser destacados os principais resultados desta política pública de teor multidimensional, que contribuiu significativamente para a melhoria do tecido social, historicamente marcado pela exclusão, pobreza e miséria: (1) 1,38 milhão de famílias extremamente pobres incluídas no Cadastro Único e imediatamente no Bolsa Família (junho/2011 a novembro/2014); (2) o benefício médio mensal do Bolsa Família aumentou 84% acima da inflação; (3) aumento de 643% no total de famílias identificadas no Cadastro Único como Grupos Populacionais Tradicionais e Específicos, passando de 191,9 mil famílias em julho/2011 para 1,42 milhão de famílias em agosto/2014; (6) mais de 1,57 milhão de matrículas em cursos de qualificação profissional do Pronatec; (7) 358 mil famílias recebendo assistência técnica para aumentar a produção e melhorar a renda; (8) 781,8 mil cisternas entregues para universalizar o acesso à água para famílias do semiárido; (9) 301,6 mil operações do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) realizadas com agricultores familiares de baixa renda; (10) prioridade na expansão da rede de saúde para territórios com maior vulnerabilidade social a partir do Plano Brasil Sem Miséria; (11) 724,5 mil famílias de baixa renda beneficiadas com unidades habitacionais do programa Minha Casa Minha Vida; (12) 3,6 milhões de operações de microcrédito com beneficiários do Bolsa Família e, finalmente, (13) 478 mil empresas de microempreendedores geridas por beneficiários do Bolsa Família (PLANO BRASIL SEM MISÉRIA, 2015)

**Gráfico 3. Terceira maior redução do número de pessoas subalimentadas no mundo – 2002/2014 - FAO**



Fonte: FAO, 2014. Elaboração: SAGI/MDS.

**Gráfico 4. Indicador de pobreza multidimensional crônica por região**



Fonte: PNAD/IBGE. Elaboração: MDS

Conforme salientado, e agora aprofundado, além da grande mídia conservadora, economistas, consultores do mercado financeiro especulativo e ex-burocratas do Estado brasileiro têm obtido amplo espaço na grande imprensa e organizado *Think tanks* liberais que disseminam a retórica do “Estado mínimo”. São argutos defensores do recrudescimento do (fracassado) tripé macroeconômico, defenestram a política anticíclica dos governos Lula e Dilma e chamam atenção para a insustentabilidade da trajetória de aumento dos gastos públicos acima do crescimento da economia, que exigirá um ajuste maior, sob pena de um desastre fiscal. Esses apóstolos da defesa ideológica das políticas de

austeridade, carregados de ironia em seus artigos jornalísticos, atribuem diversos adjetivos de cunho depreciativo à Nova Matriz Macroeconômica, tais como “estratégia desenvolvimentista fracassada”, “mágica populista”, “aventura heterodoxa”, “keynesianismo de quermesse”, “fiasco retumbante”, “atoleiro fiscal”, “aventura charlatanesca”, dentre outros. Segundo eles, o experimento heterodoxo levado a cabo nos últimos anos, ao tornar o setor público o principal protagonista no processo de desenvolvimento do país, aprofundou os problemas estruturais, tendo conduzido o país à estagnação atual e ao esgotamento do contrato social da redemocratização, consubstanciado na Constituição de 1988. Ainda de acordo com eles, a reação do governo à crise de 2008 agravou ainda mais os problemas nacionais e os desenvolvimentistas abusaram das políticas de salário mínimo para expandir o emprego sem qualquer consideração acerca dos efeitos sobre a produtividade. O Congresso deveria mexer em “vacas sagradas” como a política de valorização do salário mínimo. Além de serem favoráveis à redução da intervenção estatal na economia e refratários à “canibalização do gasto social” dos últimos anos, são partidários da tese da “contração fiscal expansionista”, segundo a qual um ajuste fiscal forte produz uma melhoria nas expectativas empresariais, que reagem positivamente aumentando seus investimentos, e permite uma redução nos juros a médio prazo (ALMEIDA, LISBOA e PESSÔA, 2015; AMADEO, 13/03/2015; ARBACHE, 23/09/2015; EL PAÍS BRASIL, 19/10/2015; ESTADÃO, 24/09/2015; FERREIRA e FRAGELLI, 19/08/2015; FRAGA, 13/09/2015; FOLHA DE SÃO PAULO, 13/09/2015; FRANCO, 26/01/2014; O GLOBO, 17/09/2015; LOYOLA, 06/07/2015; MENDES, 2014; MEIRELLES, 11/05/2014; PESSÔA, 02/05/2015; PINHEIRO, 04/03/2016; SCHWARTSMAN, 17/07/2013; VALOR ECONÔMICO, 01/10/2015; WERNECK, 05/06/2015).

Tais análises são muito similares as dos tecnocratas formuladores da política macroeconômica do Nacional-Desenvolvimentismo Autoritário, como Octávio Bulhões, Mario Henrique Simonsen, Carlos Langoni, Roberto Campos, etc. Todos sem complacência com a dimensão social do desenvolvimento e compulsivos pelo crescimento econômico a todo custo, como se – e somente se – este fosse capaz de resolver as mazelas nacionais. Isso mostra como, ao longo do tempo, o comprovadamente fracassado neoliberalismo foi incapaz de se atualizar às demandas sociais e continua tão perverso e concentrador de renda como nunca; não só nos países em desenvolvimento, mas no mundo desenvolvido. A sua face financeira vem cada vez mais dilacerando o Estado brasileiro como provedor de serviços públicos e formatador de uma rede de proteção social no médio e longo prazo. O que a fração de economistas ortodoxos se nega a reconhecer é que o intervencionismo estatal foi a alavanca para o desenvolvimento e a modernização da estrutura produtiva do capitalismo brasileiro. A rigor, se seguíssemos o liberalismo, ainda seríamos uma grande fazenda, ou seja, um protótipo de Nação aferrada à vocação agrarista e com uma enorme população analfabeta, faminta e na mais absoluta miséria. Sem uma inflexão desenvolvimentista na política macroeconômica dos governos Lula da Silva e Dilma Rousseff, os ganhos sociais (inéditos) e de sustentabilidade no longo prazo não existiriam. Anteriormente, o “Estado mínimo” dos anos 1990, aprisionado à ortodoxia convencional, privilegiava o superávit primário em detrimento da sociedade, marcada por elevadíssimos índices de miséria, pobreza, privação, informalidade e desemprego. É exatamente a este Estado inerte e obsoleto que esses economistas da fração bancário-financeira do capitalismo especulativo brasileiro desejam re-

tornar. Um Estado que é empiricamente incapaz de planejar (estrategicamente) o desenvolvimento no longo prazo, de dar conta do problema da desigualdade e de minimizar o déficit de inclusão social no Brasil.

A despeito das medidas favoráveis ao empresariado industrial e das possíveis convergências entre este setor e o viés desenvolvimentista do governo Dilma Rousseff, os industriais foram progressivamente se afastando da presidente, alinhando-se lenta e continuamente ao bloco rentista de oposição. Cresceu entre eles a ideia de que se tratava de mandato “intervencionista”, que inviabilizava os investimentos e não criava confiança<sup>8</sup>. O irônico é que a intervenção, que de fato houve, visava atender aos próprios industriais. Estava em curso, portanto, a dissolução da coalizão produtivista e a formação da frente única burguesa antidesenvolvimentista (SINGER, 2015). Diante do insuficiente desempenho econômico do país, a coalizão financeiro-rentista recuperou as suas forças e os economistas a ela vinculados passaram a “explicar” o baixo crescimento, que seria consequência da política industrial, sobretudo da política de desonerações, que “confundiria” os empresários e os levaria a não investir. Tal explicação não fazia sentido, todavia obteve certa credibilidade com a redução do superávit primário e o aumento da inflação. Logo a burguesia rentista e seus economistas liberais buscaram cooptar para sua causa os empresários, embora seus interesses sejam conflitantes, enquanto a presidente mostra dificuldade em fazer com eles o *pacto político desenvolvimentista* (BRESSER-PEREIRA, 02/12/2013a; 2013b) ou construir uma *coalizão de classes desenvolvimentista* (DINIZ, 2013).

A inflação, depois de o governo não conseguir mais segurar artificialmente os preços administrados, como os de combustíveis e energia elétrica, saltava para 10,67%, mais que o dobro da meta de 4,5%. O superávit primário, que com Lula chegou a registrar 3,7% do PIB embalado pelo crescimento da economia e pelo cenário internacional favorável com o superciclo das commodities passou para um déficit de 1,9%. Economistas e integrantes da oposição costumam enfatizar os equívocos da política desenvolvimentista de Dilma, que minaram a confiança do empresariado e mexeram com fundamentos macroeconômicos: os aportes bilionários no BNDES, para empréstimos a juros subsidiados a intervenção no setor elétrico a tentativa de baixar os juros na marra a concessão de isenções tributárias para alavancar setores da indústria e os efeitos inflacionários e fiscais que daí decorreram. As contas públicas deterioraram-se. A dívida bruta, que era de 51% do PIB no fim do governo Lula, deve chegar a 73,5% até dezembro. Em meio à campanha à reeleição, acelerou-se o que ficou conhecido como contabilidade criativa. As “pedaladas fiscais” praticadas por outros presi-

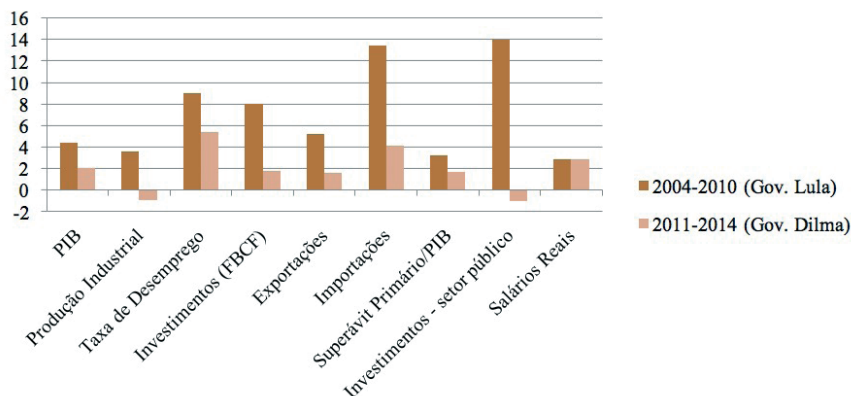
8 A presidente teria aberto excessivas frentes de luta simultaneamente. Ao longo de muitos meses, entre 2011 e 2012, Dilma, em pessoa, dedicou-se ao microgerenciamento dos projetos de ferrovias e rodovias envolvidos no Programa de Investimentos em Logística (PIL). Desejava garantir que as concessões a serem realizadas, por meio de parcerias público-privadas, não resultassem em privatização. Ao mesmo tempo, pretendia que houvesse limitação do lucro, por meio da chamada “modicidade tarifária”. Os mesmos princípios foram aplicados para impor limites de ganho às empresas envolvidas na produção de energia elétrica, quando decidiu reordenar o setor em 2012 e baratear o preço da energia em 20%. Nos dois casos, certamente movida pelo interesse público, feriu interesses privados que foram se juntar ao *bloco rentista* no momento em que a “batalha do spread” motivava crescentes ataques do setor financeiro ao “intervencionismo” (SINGER, 2015).

denes, embora não na mesma intensidade, e também por atuais governadores de Estado entraram no debate como justificativa para o impeachment (VALOR ECONÔMICO, 12/05/2016).

As políticas anticíclicas adotadas a partir do segundo governo Lula e a instauração da Nova Matriz Macroeconômica no primeiro mandato de Dilma Rousseff são vistas como “fracasso” por parte das elites econômicas e financeiras, que execraram e difamaram publicamente o seu principal formulador: o Ministro da Fazenda, Guido Mantega (2006-2014). Apesar do baixo crescimento, esta política econômica desenvolvimentista teve como principal legado a inclusão social. Ao longo da trajetória institucional do desenvolvimento capitalista brasileiro, há exemplos de crescimento econômico pujante com exclusão social exacerbada, além de fracasso econômico e social simultâneos. Primeiramente, durante o Nacional-Desenvolvimentismo Autoritário (1964-1985), quando do crescimento econômico vultoso a taxas de 13,0%, especificamente durante o propalado “milagre econômico” (1968-1973). Ora, de que adianta crescer em demasia se o principal ativo de uma Nação – o seu povo – permanece em condições aviltantes de existência humana? Em segundo lugar, no contexto da “década perdida” dos anos 1980, em virtude da crise fiscal do Estado – que deu fim ao padrão de industrialização substitutiva de importações (ISI) –, da recessão e do aumento do desemprego. Em terceiro lugar, a tragédia se materializou nos anos 1990 quando da adesão subordinada à ortodoxia convencional, que garantiu um crescimento pífilo e subjugou a parcela mais pobre da sociedade brasileira a um processo perverso de exclusão econômica e social. De fato, durante a vigência do governo Dilma Rousseff, o Estado do Bem-Estar Social foi fortalecido e a agenda de redução das desigualdades sociais estruturais ocupou o centro de gravidade da esfera pública.

Como mostra o gráfico 5, apesar da deterioração dos indicadores econômicos (PIB, produção industrial, investimentos, exportações, importações e superávit primário), foi na gestão Dilma Rousseff que as taxas de desemprego foram significativamente reduzidas e a política de valorização do salário mínimo continuada e incrementada. Certamente, se o empresariado industrial fosse dotado de uma visão estratégica de longo alcance e reforçasse o investimento produtivo para preservar o emprego e a renda dos mais pobres em face da crise econômica advinda da desaceleração do crescimento, seria possível minimizar os impactos perversos desta crise. Acontece que o empresariado brasileiro pauta suas ações por critérios eminentemente imediatistas, privatistas e curto-prazistas e está cada vez mais vinculado às práticas rentistas do sistema financeiro especulativo. Isso inviabiliza a tessitura de um consenso capaz de aglutinar o Estado, o setor produtivo, a burocracia pública e os trabalhadores em torno de uma estratégia nacional de desenvolvimento que viabilize a retomada do crescimento com a preservação das conquistas sociais.

**Gráfico 5. Tendências dos Indicadores Macroeconômicos Brasileiros nos Governos Lula da Silva e Dilma Rousseff - Médias de crescimento, 2004-2014**



Fonte: Elaboração própria a partir de Serrano e Summa, 2015. Tradução própria.

## O Esgotamento do Governo Dilma Rousseff: ausência de reformas estruturais, resiliência do neoliberalismo e declínio das capacidades estatais

O esgotamento do governo Dilma Rousseff ocorre entre o final de 2014 e o início de 2015. Ele é causado por uma sucessão de componentes adversos, simultâneos e com graves reverberações econômicas, políticas e sociais, que vêm resvalando para o declínio das *capacidades estatais* de implementação de políticas públicas de longa duração. Logo abaixo, serão explicados cada um deles. Delineia-se, portanto, o esfacelamento da estratégia desenvolvimentista ancorada no crescimento econômico com dinamização do mercado doméstico e inserção social dos mais pobres.

Primeiramente, o crescimento econômico em notória desaceleração nos últimos quatro anos minou gradualmente a arrecadação do Estado brasileiro e deteriorou sua capacidade fiscal<sup>9</sup>. Após crescer 7,5% em 2010, a economia brasileira cresceu 3,9% em 2011 e apenas 1,8% em 2012. O crescimento aumentou modestamente para 2,7% em 2013, mas a economia entrou em recessão técnica (dois trimestres consecutivos de crescimento negativo) em 2014 e cresceu apenas 0,1% em 2015. Além disso, a indústria de transformação exibiu o mesmo padrão: taxas médias de crescimento de 3,6% em 2004-2010 e -0,9% em 2011-2014. Finalmente, a criação de emprego formal foi em média de 1,46 milhões de empregos por ano em 2004-2010, que foi reduzida para 829.000 em 2011-2014 e apenas 152 mil em 2014. O crescimento médio do PIB no período 2004-2010 foi de 4,4%, ligeiramente mais do que o dobro do observado no período 1995-2003. No entanto, a taxa de crescimento

9 Em contraposição à crise fiscal, que vem minando as capacidades intervencionistas do Estado brasileiro para a provisão de políticas públicas, os bancos acumulam lucros exorbitantes, como é o caso do Itaú Unibanco, que registrou lucro líquido contábil de R\$ 23,360 bilhões em 2015, o que representa um crescimento de 15,4% em relação ao ano anterior (VALOR ECONÔMICO, 02/02/2016).



média do período 2011-2014 caiu consideravelmente para 2,1% e, em 2014, a economia cresceu perto de zero (0,1%); (SERRANO e SUMMA, 2015).

Segundo, a irrupção do maior escândalo de corrupção envolvendo atores públicos (partidos políticos da “base aliada” do governo e burocratas estatais) e privados (grandes conglomerados econômicos, empreiteiras de obras públicas e elites empresariais) no bojo da principal empresa do país, a Petrobras, vem afetando as *capacidades estatais* de intervencionismo para a promoção de políticas públicas e ameaçando a sustentabilidade do Estado do Bem-Estar Social no Brasil. Tal escândalo de corrupção vem se desdobrando na Operação Lava Jato, protagonizada por instituições como a Polícia Federal, o Supremo Tribunal Federal, o Tribunal de Contas da União e o Ministério Público, com graves repercussões econômicas e políticas. A Petrobras e sua cadeia produtiva e de fornecedores têm cortado investimentos e engavetado projetos (ESTADÃO, 19/01/2016; FOLHA DE SÃO PAULO, 15/06/2015). Há estimativas de que a Lava Jato terá um impacto negativo de 2,5% do PIB em 2015 (BBC BRASIL, 02/12/2015). A paralisação das grandes obras de infraestrutura e a criminalização das empreiteiras vêm gerando vasto desemprego, sobretudo na construção civil, que emprega a população mais pobre e de baixa qualificação profissional.

Terceiro, a crise político-institucional e a abertura do processo de impeachment contra a presidente reeleita democraticamente evidenciam a exposição das fraturas na coalizão governativa, provocando a perda de legitimidade do “presidencialismo de coalizão” e o agravamento da paralisia decisória. A agenda de políticas públicas estratégicas para alavancar o desenvolvimento do país é obstruída diante da tentativa sistemática, oportunista e golpista de interrupção do processo democrático. Portanto, a crise é agravada pela falta de uma liderança política efetiva na Presidência da República (COUTO, 04/05/2015).

Quarto, a ausência de *reformas estruturais* imprescindíveis como a democratização da propriedade fundiária, a tributação progressiva, o combate sistemático à sonegação fiscal dos mais aquinhoados, a regulamentação do Imposto sobre Grandes Fortunas, sobre o capitalismo financeiro especulativo/apátrida bem como a realização de uma auditoria da dívida pública<sup>10</sup>. A regressividade do sistema tributário brasileiro, ao incidir forte e predominantemente sobre o consumo, obsta o investimento produtivo, penaliza as classes trabalhadoras e as camadas médias. Em virtude da inabilidade política da Chefe do Executivo e do predomínio de uma coalizão ultraconservadora no Parlamento composta por latifundiários, grandes empresários e militares, tais reformas estruturais tornar-se-iam impossíveis.

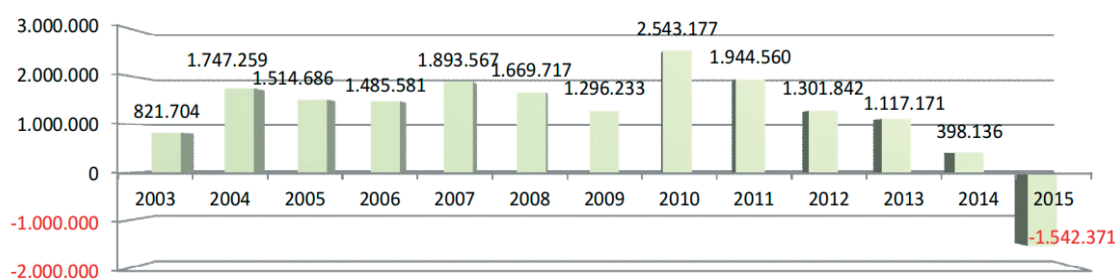
Quinto, o Brasil adotou uma política econômica recessiva de ajuste fiscal para restabelecer a credibilidade junto ao sistema financeiro internacional e retomar o crescimento da economia. A consequência da austeridade é a paralisação dos investimentos produtivos em prol da obtenção de um

10 Num contexto de crise fiscal exacerbada, tal dívida vem drenando os (escassos) recursos do Estado brasileiro para o pagamento de juros ao sistema financeiro, paralisando o setor produtivo (comércio, indústria, serviços) e inviabilizando a geração de empregos, de renda e, acima de tudo, impossibilitando a melhoria da oferta e da qualidade dos serviços públicos, ainda precários.

superávit primário para o pagamento dos juros da dívida pública<sup>11</sup> e alimentar as práticas rentistas do setor financeiro. Este cenário marca o revigoramento do velho tripé macroeconômico dos anos 1990 – austeridade fiscal, regime de metas de inflação e câmbio flutuante. Esgota-se, portanto, a possibilidade de formulação de uma alternativa socialdemocrata diante da ruptura da *coalizão política desenvolvimentista*, que tinha as políticas sociais no cerne da estratégia nacional de desenvolvimento. O objetivo é enfatizar a direção equivocada que o Estado vem seguindo, a partir de sua rendição incondicional ao “austericídio” fiscal num quadro de resiliência do neoliberalismo e de financeirização da economia. Isso se consubstancia em cortes de programas sociais estratégicos (*Minha Casa Minha Vida*), recessão econômica, agravamento do desemprego, deterioração da renda, retrocesso social da “Nova Classe Média” e falta de recursos nas áreas de saúde e educação públicas. Convém elucidar a paralisação de investimentos do PAC (O GLOBO, 03/11/2015) e a retração do papel do BNDES, da Caixa Econômica Federal e do Banco do Brasil, que são indispensáveis à materialização de uma estratégia endógena de desenvolvimento.

O cenário de deterioração do tecido social ficou evidente quando da divulgação dos dados do CAGED, mostrando que, no ano de 2015, foram perdidos **1.542.371** empregos formais, representando um declínio de 3,74% em relação ao estoque de empregos de dezembro de 2014. Trata-se do pior resultado desde 1992, quando começou a série estatística do governo. É a primeira vez em que as demissões superaram as contratações no Brasil desde 1999, consequência da retração na atividade econômica, baixa demanda por bens e serviços, contração do crédito, entre outros fatores. Segundo o recorte geográfico, os dados mostram que todas as grandes regiões reduziram o nível de emprego formal celetista. Os principais setores responsáveis pela redução do emprego no ano foram: Indústria de Transformação (-608.878 ou -7,41%), Construção Civil (-416.959 ou -13,60%), Serviços (-276.054 postos ou -1,58%) e Comércio (+218.650 postos ou 2,32%) (CAGED, 21/01/2016; FOLHA DE SÃO PAULO, 21/01/2016; O GLOBO, 21/01/2016).

**Gráfico 3. Síntese do Comportamento do Mercado de Trabalho Formal – 2003-2015**



Fonte: CAGED

11 As projeções para a dívida pública nos próximos anos mostram um quadro preocupante, apontando para trajetória de crescimento acelerado. O endividamento bruto, que fechou 2015 em 66,2% do PIB, pode bater em quase 84% em 2018 (VALOR ECONÔMICO, 11/02/2016).

Visto esse quadro de adverso, que atua como um óbice ao governo Dilma Rousseff, ao interpretarmos o seu esgotamento à luz das *capacidades estatais* – conceituadas por WEAVER e ROCKMAN (1993) na introdução deste artigo –, podemos identificar achados empíricos muito relevantes.

Primeiramente, o governo Dilma Rousseff é marcado pela falta de coordenação de objetivos em atrito, ou seja, não se comunica entre si e tampouco com a sociedade que o reelegeu e que é objeto de políticas públicas. Por conta da adoção de um programa econômico antagônico ao que fora proposto nas eleições presidenciais, vem perdendo a sua base social e tampouco se aproxima dela.

Em segundo lugar, o governo empreendeu uma política macroeconômica mais assertiva, em 2012, e baixou as taxas de juros a fim de estimular a competitividade entre os bancos públicos e privados para reforçar o investimento produtivo e minimizar o rentismo. Por parte da coalizão outrora desenvolvimentista, isso configurou uma verdadeira inflexão ao tentar domesticar o capitalismo financeiro. Não obstante essas iniciativas relevantes, o governo vem sendo incapaz de impor perdas a grupos poderosos, propiciando que a ortodoxia fiscal e o rentismo financeiro usufruam de hegemonia no Brasil, em detrimento da sociedade e de uma visão estratégica de ampla dimensão.

Terceiro, o governo reeleito vem representando e satisfazendo – mediante sucessivas elevações da taxa de juros – os interesses poderosos e mais organizados do capitalismo rentista/parasitário vinculado às finanças internacionais e integralmente dissociado dos interesses nacionais. Por outro lado, os interesses difusos e menos organizados provenientes da sociedade são relegados a um patamar secundário dado o perfil insulado, centralizado e pouco propenso a negociações da Presidência da República.

Quarto, a estabilidade política, essencial para que as políticas públicas possam ter tempo de maturação na sua implementação, constitui a exceção num contexto de escândalos de corrupção envolvendo a classe política, burocratas do Estado, grandes conglomerados econômicos e elites empresariais. A crise política e institucional se agrava cada vez mais tendo em vista as fraturas na coalizão governativa, a degenerescência do presidencialismo de coalizão, os conluíus golpistas, a paralisia decisória e a interrupção do mandato da presidente reeleita democraticamente, em 2014, com mais de 54 milhões de votos. Ora de forma explícita ora de maneira velada, isso ocorreu via golpe parlamentar orquestrado por atores políticos, midiáticos, empresariais, financeiros e pelo consentimento de segmentos do Judiciário. Dentre os principais atores envolvidos na conspiração golpista destacam-se o PMDB, a grande imprensa corporativa, o empresariado industrial aglutinado em torno da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP) e os banqueiros.

Em quinto e último lugar, o governo vem sendo incapaz de gerenciar divisões políticas no seio de sua tecnoburocracia formuladora da política macroeconômica, de modo a garantir que não haja atritos internos. Um exemplo foi o conflito entre o Ministro da Fazenda, Joaquim Levy, por um lado, e a ala política do governo e do Ministério do Planejamento – então encabeçado por Nelson Barbosa – acerca do tamanho do aperto nas contas públicas para garantir o cumprimento da meta de superávit

primário em 2015, ou seja, a economia para o pagamento dos juros da (imensa) dívida pública do Estado brasileiro. Embora Nelson Barbosa tenha obtido êxito neste conflito e sido posteriormente alçado ao principal cargo do Ministério da Fazenda, após a saída do ortodoxo Joaquim Levy, não houve mudança de rota no sentido de uma guinada desenvolvimentista na política macroeconômica, tendo em vista as pressões do mercado financeiro, o bombardeio sistemático da grande imprensa e as expectativas negativas dos agentes econômicos para a retomada do investimento.

Interpretando para o caso brasileiro a definição de *capacidades estatais* de STEIN e TOMMASI (2001), também presente na introdução deste artigo, a coalizão governativa atual mostra-se cada vez mais incapaz de possibilitar a coerência entre as diferentes esferas de políticas, de modo a que as novas políticas propostas são incompatíveis com as já existentes. Nos últimos anos, as diferentes esferas governamentais foram reconfiguradas estrategicamente para a promoção de políticas de inclusão social, transferências de renda e valorização do salário mínimo, responsáveis pela substancial queda das desigualdades. Ora, o que propõe o PMDB, principal partido que integra a “base aliada” dos governos Lula da Silva e Dilma Rousseff, em documento lançado em 29/10/2015 é a mais aviltante incoerência entre as políticas já existentes e as “novas”. O programa chamado paradoxalmente “Uma Ponte para o Futuro” e integralmente apoiado pela grande imprensa em editoriais (O GLOBO, 31/10/2015), constitui um retrocesso ao passado neoliberal, na medida em que propõe a desindexação dos recursos orçamentários para a saúde, educação e benefícios previdenciários. Ademais, ancorado no “tripé macroeconômico”, o texto defende que é indispensável que se elimine a indexação de qualquer benefício ao valor do salário mínimo. Esse ultraje aos princípios e conquistas sociais da Carta Magna de 1988 deverá ser feito em nome do “equilíbrio fiscal”, cujo objetivo é gerar superávit fiscal para honrar o pagamento dos juros da dívida pública. O excerto abaixo do documento revela o caráter impiedoso e austero do programa com relação a esmagadora parcela da sociedade brasileira, que arcará com os custos de sua eventual implementação:

Sem um *ajuste de caráter permanente* que sinalize um equilíbrio duradouro das contas públicas, a economia não vai retomar seu crescimento e a crise deve se agravar ainda mais (...) Nosso desajuste fiscal chegou a um ponto crítico. *Sua solução será muito dura para o conjunto da população, terá que conter medidas de emergência*, mas principalmente reformas estruturais<sup>12</sup>. Nos últimos anos é possível dizer que o Governo Federal cometeu excessos, seja criando novos programas, seja ampliando os antigos, ou mesmo admitindo novos servidores ou assumindo investimentos acima da capacidade fiscal do Estado (...) Tudo isto parece mostrar que o nosso desequilíbrio fiscal tem muitas faces e foi se constituindo ao longo do tempo. Só um *choque institucional* pode revertê-lo, bem como uma visão integrada da questão e muita lucidez e autoridade política (UMA PONTE PARA O FUTURO, PMDB, 29/10/2015)

12 As “reformas estruturais” não incluem uma tributação progressiva que desonere os mais pobres e atenuar a regressividade do sistema tributário brasileiro; não combatem rigorosamente a sonegação fiscal e; tampouco, defendem a regulamentação do Imposto sobre Grandes Fortunas. Ou seja, as “reformas estruturais” que o partido mais fisiológico e oportunista da República advoga são mais do mesmo: transferência de recursos públicos para o sistema financeiro, austeridade fiscal e retração de direitos constitucionais consagrados. O resultado direto e imediato dessa agenda, portanto, é a individualização dos ganhos e a socialização das perdas para o conjunto majoritário da população, que sofrerá com mais recessão, desemprego, arrocho salarial e a depreciação do tecido social.

Essas análises corroboram o declínio das capacidades do Estado brasileiro, no governo Dilma Rousseff, de dar prosseguimento a uma estratégia nacional de longo prazo, bem como a debilidade de pensar estrategicamente a Nação fora dos parâmetros macroeconômicos da (malfadada) austeridade fiscal.

## **O Golpe Parlamentar Consumado: a primazia da burocracia econômica de viés austero e fiscalista**

Após a consumação do golpe parlamentar travestido de legalidade democrática, argumentando que a presidente fora destituída do cargo por cometer “pedaladas fiscais” e, portanto, violar a (sacrossanta) Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que prima pela austeridade nos gastos públicos, o governo do presidente interino Michel Temer nomeou para o Ministério da Fazenda economistas de perfil fiscalista e com vasta experiência tanto no mercado financeiro como no setor público.

O governo Michel Temer será assentado sobre três pilares, informam o discurso do presidente interino e as primeiras medidas anunciadas: comércio exterior, estabilidade da economia e um forte programa de concessões e desmobilização de ativos. O perfil da nova equipe econômica é um sinal claro de que o objetivo do novo governo é retomar o arcabouço que vigorou entre meados de 1999 e 2011, na medida em que os integrantes do Ministério da Fazenda nomeados pelo ministro Henrique Meirelles têm perfil fiscalista. Ele mostrou que a prioridade número um do governo é mesmo o reequilíbrio das contas públicas. A composição da nova equipe reforça a percepção de que, a partir de agora, a política fiscal ajudará o trabalho do Banco Central (BC) no controle da inflação, pois será executada em consonância com a política monetária (VALOR ECONÔMICO, 13/05/2016; 18/05/2016a).

É importante mencionar quem são os principais integrantes da burocracia econômica do governo Temer, bem como as suas respectivas áreas de atuação. Nomeado secretário de Política Econômica, Carlos Hamilton foi, em seu período como diretor de Política Econômica do Banco Central, um crítico explícito e isolado dentro do governo da escalada de gastos verificada no primeiro mandato de Dilma. Marcos Mendes, consultor legislativo do Senado, é outro especialista em finanças públicas que reforçará o time de fiscalistas. Mansueto Almeida, do IPEA, será o Secretário de Acompanhamento Econômico e incumbido de fazer uma análise detalhada das contas e das despesas públicas. Marcelo Caetano, também do IPEA, será o Secretário da Previdência Social. Aos mencionados, somam-se funcionários públicos de carreira, de reconhecida competência, como Jorge Rachid (Receita Federal), Otávio Ladeira (Tesouro) e Tarcísio Godoy (Secretaria Executiva da Fazenda) (VALOR ECONÔMICO, 18/05/2016b; ROMERO, 18/05/2016).

Essa equipe, ao lado do novo presidente do BC, Ilan Goldfajn, vai se esforçar para colocar a política econômica no rumo da disciplina fiscal e monetária, do fortalecimento do tripé superávit primário, câmbio flutuante e metas para inflação, da liberalização comercial e da redução do Estado-empresá-

rio. Muito ou quase tudo vai depender do parlamento, mas é por isso que o governo será, segundo o presidente interino, Michel Temer, “congressual” (ROMERO, 18/05/2016).

Isso vem abrindo um precedente para a primazia de políticas de austeridade via ultraje aos direitos sociais consagrados pela Constituição de 1988; pois, segundo o discurso ortodoxo convencional, os gastos sociais (saúde, educação, seguro desemprego, previdência e assistência social) não cabem mais no orçamento do Estado brasileiro. Para restabelecer o equilíbrio fiscal e a estabilização da dívida pública, é necessário rever o pacto político da redemocratização do país. Todavia, para pagar os juros de uma imensa e falaciosa dívida pública, não há restrição fiscal; há restrição fiscal para a execução de políticas públicas elementares ao bem-estar da sociedade brasileira. Diante do esfacelamento do governo Dilma Rousseff, as elites políticas antirrepublicanas e as elites econômicas predatórias caminham juntas para dilacerar a Carta Magna, marco do processo civilizatório brasileiro.

## **Considerações finais**

O objetivo deste artigo foi mostrar a ascensão e o declínio do governo Dilma Rousseff à luz de uma interlocução com a literatura (nacional e internacional) sobre as capacidades estatais. Mostrou-se como a presidente dotou-se de capacidades institucionais para o enfrentamento do sistema financeiro, a retomada do investimento em infraestrutura via planejamento e a consolidação e ampliação da rede de proteção social. Apesar da insuficiência e deterioração dos indicadores econômicos, as capacidades estatais do governo Dilma Rousseff convergiram para levar a efeito uma política social-democrata assentada na desmercantilização dos trabalhadores, na formação de capital humano e na erradicação da miséria. Não obstante os avanços sociais, o governo Dilma exauriu porque a coalizão política desenvolvimentista que emergiu ao poder em 2003 compactuou com os setores mais retrógrados, reacionários e arcaicos da sociedade brasileira, e sequer contestou as alianças tradicionais para assegurar a governabilidade a todo custo. Foi incapaz de romper com o tripé macroeconômico ortodoxo, que duplicou o desemprego em um ano, deteriorou a renda dos mais pobres e vem provocando a reversão do maior legado social da estratégia desenvolvimentista de longo prazo no Brasil, que é a inserção de um vasto contingente de setores populares (outrora abandonados à própria sorte) ao mercado formal de trabalho. Num contexto de chantagem parlamentar, de penetração do poder econômico na política, de conluio golpista, de crise fiscal do Estado, de um escândalo de corrupção de grandes proporções econômicas, de ausência de reformas estruturais como a taxação dos mais ricos e de aguçamento do conflito distributivo, chegou-se a um patamar insustentável de manutenção desta coalizão governativa fracionada, fragmentada e fraturada. Prováveis soluções no campo progressista para minimizar os efeitos deletérios da crise fiscal – como a tentativa de recriação da CPMF – são fortemente rejeitadas pelo empresariado, pelas elites parlamentares conservadoras, pela fração financeira do capital e pela imprensa corporativa. Criando um clima de “terrorismo”, a grande mídia exacerba o problema econômico para justificar uma política de austeridade e arrocho das políticas fiscal e monetária.

As elites político-econômicas do Brasil contemporâneo são marcadas pela falta de consenso e de concepção estratégica de longo prazo. Afeitas ao imediatismo, só defendem corte de gastos públicos e retração de conquistas sociais em momentos de crise. No plano político impera o antirrepublicanismo, a falta de visão nacional e o facciosismo. No âmbito econômico, viceja o caráter predatório das elites, refratárias a quaisquer tentativas de reformas de cunho socialdemocrata, progressista e desenvolvimentista, como a taxação de fortunas. Por estas razões, o Estado brasileiro vem sendo acometido por uma governabilidade precária ou, no caso extremo, pela ingovernabilidade. Isso inviabiliza o Estado planejar estrategicamente políticas públicas de amplo alcance para a Nação.

O Brasil está subjugado à volição especulativa e estelionatária dos mercados financeiros e das agências de classificação de risco, que contam com o beneplácito da grande imprensa corporativa. O rentismo financeiro viola os princípios da Constituição de 1988, dedicada à construção de um Estado Social, e cujas premissas são a ampliação da rede de proteção social, a universalização das políticas públicas e a promoção da cidadania. Tais medidas, portanto, demandam a expansão do gasto social público, o que é incompatível com a retórica ortodoxa vigente no Brasil assentada em ganhos de curto prazo. Há 3 elementos fatais da dinâmica econômica recente: investimento público decadente, taxa de juros elevadíssima e redução de gastos governamentais. Inviabiliza-se a instauração de uma estratégia de longo prazo, inclusiva e sustentável no tempo. Aguça-se, portanto, a transferência de renda da sociedade para o setor bancário-financeiro parasitário, aumentando exponencialmente o lucro dos bancos e reduzindo a massa salarial dos trabalhadores. Não há Estado do Bem-Estar Social que resista à tamanha predação liderada pelo sistema financeiro. De forma perversa, os economistas brasileiros porta-vozes das agências de classificação de risco e com forte ressonância na grande imprensa defendem o argumento de que as despesas públicas não cabem no tamanho do Brasil e que o Estado deve priorizar o pagamento de juros da dívida pública. Isso evidencia a letalidade de uma dinâmica financeira apátrida, que é insustentável para a sociedade brasileira. E com a consumação do golpe parlamentar liderado pelo presidente interino Michel Temer, tais economistas foram alçados à cúpula da burocracia econômica governamental e, certamente, pautarão suas ações pela austeridade fiscal.

Em relativa convergência com o pensamento de Karl Polanyi quanto à primazia do mercado autorregulável (POLANYI, 2000), Charles Lindblom chama atenção para o fato de que o mercado aprisiona o processo de tomada de decisão política bem como restringe as tentativas de melhorar as instituições. O ponto central, portanto, é que o sistema de mercado aprisiona a política (LINDBLUM, 1982). O Brasil de hoje não foge a esta realidade.

## Referências

- ALMEIDA, Mansueto; LISBOA, Marcos e PESSÔA, Samuel. (2015), “Desequilíbrio econômico é estrutural e exige correções mais duras”, *Folha de São Paulo*, 19/07/2015. Disponível em: <http://app.folha.uol.com.br/#noticia/574947>. Acesso em: 27/01/2016. Acesso em: 30/08/2015.
- AMABLE, Bruno e PALOMBARINI, Stefano. (2009), “A Neorealist approach to institutional change and the diversity of capitalism”, *Socio-Economic Review*, vol.7, n.1, p. 123-143.
- AMADEO, Edward (2015), “Descalabro desenvolvimentista”, *Valor Econômico*, 13/03/2015.
- ARBACHE, Jorge (2015), “Fim de um ciclo”, *Valor Econômico*, 23/09/2015.
- BANCO CENTRAL DO BRASIL. (2012). *Copom reduz taxa Selic para 7,25% ao ano*. Disponível em: [http://www.bcb.gov.br/pt-br/Paginas/nota\\_copom\\_10\\_2012.aspx](http://www.bcb.gov.br/pt-br/Paginas/nota_copom_10_2012.aspx). Acesso em: 15/10/2012.
- BBC BRASIL. (2015), “Escândalo da Petrobras ‘engoliu 2,5% da economia em 2015’”, 02/12/2015. Disponível em: [http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/12/151201\\_lavajato\\_ru](http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/12/151201_lavajato_ru). Acesso em: 21/01/2016
- BELLUZZO, Luiz G. de M. (2013), “Governo perde batalha para mercado financeiro, e país está em camisa de 11 varas, diz Belluzzo”, *Folha de São Paulo*, 29/12/2013. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2013/12/1391113-governo-perde-batalha-para-mercado-financeiro-e-pais-esta-em-camisa-de-11-varas-diz-belluzzo.shtml>. Acesso em: 13/01/2014.
- BIELSCHOWSKY, Ricardo. (2014), “Uma avaliação social-desenvolvimentista sobre a evolução das políticas socioeconômicas no Brasil: 2003-2014”.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz. C. (2013a), “Governo, empresários e rentistas”, *Folha de São Paulo*, 02/12/2013. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/Articles/2013/50.Governo-empresarios-e-rentistas.pdf>. Acesso em: 05/12/2013.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz. C. (2013b), “Empresários, o governo do PT e o desenvolvimentismo”. *Revista de Sociologia e Política*. [online], vol.21, n. 47, p. 21-29. ISSN 0104-4478. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rsocp/v21n47/03.pdf>. Acesso em: 24/01/2014.
- CAGED. (2016), “Síntese do Comportamento do Mercado de Trabalho Formal: Brasil – Balanço do Ano de 2015”. Disponível em: <http://acesso.mte.gov.br/data/files/8A7C816A4FF110CB015260E7D9F0650A/Brasil%20Dezembro%202015%20com%20acertos.pdf>. Acesso em: 21/01/2016.
- CINGOLANI, Luciana. (2013), “The State of State Capacity: a review of concepts, evidence and measures”. Maastricht: UNO-MERIT. (Working Paper, n. 53).
- COUTO, Cláudio Gonçalves (2015), “O PT na conjuntura política brasileira”, *Estadão*, 04/05/2015. Disponível em: <http://politica.estadao.com.br/blogs/gestao-politica-e-sociedade/o-pt-na-conjuntura-politica-brasileira/>. Acesso em: 28/02/2016.
- DINIZ, Eli. (2013), “Desenvolvimento e Estado desenvolvimentista: tensões e desafios da construção de um novo modelo para o Brasil do século XXI”. *Revista de Sociologia e Política* [online], vol. 21, n. 47, p. 9-20. ISSN 0104-4478. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rsocp/v21n47/02.pdf>. Acesso em: 24/01/2014.



EL PAÍS BRASIL (2015), “Giambiagi: “Já ingressamos na fase da canibalização do gasto social”, 19/10/2015. Disponível em: [http://brasil.elpais.com/brasil/2015/09/22/politica/1442935579\\_665784.html](http://brasil.elpais.com/brasil/2015/09/22/politica/1442935579_665784.html). Acesso em: 02/02/2016.

EMPRESA DE PLANEJAMENTO E LOGÍSTICA (EPL). (2014). Disponível em: <http://www.epl.gov.br/>. Acesso em: 13/01/2014.

ESTADÃO (2016), “Brasil terá o pior PIB entre as principais economias do mundo, prevê relatório do FMI”, 19/01/2016. Disponível em: <http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,fmi-piora-projecoes-para-brasil-e-pib-deve-encolher-3-5-em-2016-e-ficar-estagnado-em-2017,1822957>. Acesso em: 19/01/2016.

ESTADÃO (2015), “Nova matriz pode ser a gota d’água”, 24/09/2015. Disponível em: <http://economia.estadao.com.br/blogs/fernando-dantas/nova-matriz-pode-ser-a-gota-dagua/>. Acesso em: 04/02/2016.

ESTADÃO (2013), “‘Nova matriz’ econômica é colocada em xeque pelo mercado”, 16/06/2013. Disponível em: <http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,nova-matriz-economica-e-colocada-em-xeque-pelo-mercado-imp-,1043071>. Acesso em: 25/01/2016.

FALCÓN, Maria Lúcia de O. (2013), “Plano Mais Brasil: o plano plurianual para 2012-2015”. In Luiz Carlos Bresser-Pereira (Org.). *O que esperar do Brasil?* Rio de Janeiro: Editora FGV.

FERREIRA, Pedro e FRAGELLI, Renato. (2015), “Foi a Nova Matriz”, *Valor Econômico*, 19/08/2015.

FILHO, Fernando Ferrari e CUNHA, André Moreira (2012), “É necessário mais do que flertar com as políticas keynesianas”, *Valor Econômico*, 19/12/2012.

FLEURY, Paulo F. (2013), “Infraestrutura - sonhos e realidade”. In: Luiz Carlos Bresser-Pereira (Org.). *O que esperar do Brasil?* Rio de Janeiro: Editora FGV.

FOLHA DE SÃO PAULO, (2016), “Brasil fecha 1,5 milhão de vagas em 2015, pior resultado desde 1992”, 21/01/2016. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2016/01/1731910-brasil-fechou-15-milhao-de-vagas-de-trabalho-em-2015.shtml>. Acesso em: 21/01/2016.

FOLHA DE SÃO PAULO. (2015), “Crise faz Estados reduzirem seus investimentos em 46% neste ano”, 15/06/2015. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/poder/2015/06/1642127-cri-se-faz-estados-reduzirem-seus-investimentos-em-46-neste-ano.shtml>. Acesso em: 02/02/2016.

FOLHA DE SÃO PAULO (2015), “Editorial: Última chance”, 13/09/2015.

FRAGA, Armínio. (2015), “Respostas à altura da crise”, *O Globo*, 13/09/2015.

FRANCO, Gustavo. H. B. (2014), “O caráter da inflação”, *Estadão*, 26/01/2014. Disponível em: <http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,o-carater-da-inflacao-imp-,1123014>. Acesso em: 27/01/2016.

IBGE (2016), “Pesquisa Mensal de Emprego - Dezembro 2015”, 28/01/2016. Disponível em: [ftp://ftp.ibge.gov.br/Trabalho\\_e\\_Rendimento/Pesquisa\\_Mensal\\_de\\_Emprego/fasciculo\\_indicadores\\_ibge/2015/pme\\_201512pubCompleta.pdf](ftp://ftp.ibge.gov.br/Trabalho_e_Rendimento/Pesquisa_Mensal_de_Emprego/fasciculo_indicadores_ibge/2015/pme_201512pubCompleta.pdf). Acesso em: 28/01/2016.

LEFTWICH, Adrian. (2010) “Beyond Institutions: Rethinking the Role of Leaders, Elites and Coalitions in the Institutional Formation of Developmental States and Strategies”, *Forum for Development Studies*, vol. 37, n. 1, March, p. 93-111.

LINDBLUM, Charles. (1982), “Market as Prison”. *The Journal of Politics*, v. 44, n. 2, p. 324- 336.

- LOYOLA, Gustavo (2013), “A velha ‘nova matriz econômica’”, *Valor Econômico*, 07/01/2013.
- MANTEGA, Guido. (2012), “O primeiro ano da nova matriz econômica”, *Valor Econômico*, 19/12/2012.
- MEIRELLES, Henrique. (2014), “Pecados nada originais”, *Folha de São Paulo*, 11/05/2014. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/colunas/henriquemeirelles/2014/05/1452364-pecados-nada-originais.shtml>. Acesso em: 25/01/2016.
- MENDES, Marcos José. (2014), *Por que o Brasil cresce pouco? Desigualdade, democracia e baixo crescimento no país do futuro*. Rio de Janeiro: Elsevier.
- O GLOBO, (2016), “Mercado formal de trabalho fecha 1,5 milhão de vagas em 2015”, 21/01/2016. Disponível em: <http://oglobo.globo.com/economia/mercado-formal-de-trabalho-fecha-15-milhao-de-vagas-em-2015-18514450>. Acesso em: 21/01/2016.
- O GLOBO (2015), “Editorial: Bases para um amplo acordo nacional contra a crise” 31/10/2015. Disponível em: <http://oglobo.globo.com/opiniao/bases-para-um-amplo-acordo-nacional-contra-cri-se-17930664>. Acesso em: 28/02/2016.
- O GLOBO (2015), “PAC sofrerá corte de R\$ 2,7 bi em 2016”, 03/11/2015. Disponível em: <http://oglobo.globo.com/economia/pac-sofrera-corte-de-27-bi-em-2016-17957403>. Acesso em: 28/02/2016.
- O GLOBO (2015), “Editorial: Os fatos empurram Planalto a fazer cortes efetivos”, 22/10/2015. Disponível em: <http://oglobo.globo.com/opiniao/os-fatos-empurram-planalto-fazer-cortes-efetivos-17841672>. Acesso em: 28/02/2016.
- O GLOBO. (2015), “Estado brasileiro está ‘semiquebrado’, diz Armínio Fraga”, 17/09/2015. Disponível em: <http://oglobo.globo.com/economia/estado-brasileiro-esta-semiquebrado-diz-arminio-fraga-17519957>. Acesso em: 10/02/2016.
- O GLOBO. (2012). “Mantega volta a criticar juros cobrados por bancos privados”, 31/08/2012.
- PAULA, Luiz Fernando de. (2016), “Mudança na política econômica?”, *Valor Econômico*, 27/01/2016.
- PESSÔA, Samuel. (2015), “Contratação fiscal expansionista”, *Folha de São Paulo*, 02/05/2015. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/colunas/samuelpessoa/2015/05/1624043-contratacao-fiscal-expansionista.shtml>. Acesso em: 25/01/2016.
- PINHEIRO, Armando Castelar. (2016), “A emergência do ajuste”, *Valor Econômico*, 04/03/2016.
- PINHO, Carlos. E. S. (2012). “O Planejamento Estratégico e Social-Democrata do Brasil para o Desenvolvimento: alternativas políticas à crise financeira sistêmica do século XXI”. *Revista Debates Latinoamericanos*, Ano. 10, n. 20, Outubro, p. 76-110. Disponível em: <http://revista.rlcu.org.ar/numeros/10-20-October-2012/documentos/Pinho.pdf>. Acesso em: 22/01/2013.
- PLANO BRASIL SEM MISÉRIA (2015), “Caderno de Resultados 2011-2014”, janeiro. Disponível em: [http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/brasil\\_sem\\_miseria/cadernodegraficosbsm-35anos.pdf](http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/brasil_sem_miseria/cadernodegraficosbsm-35anos.pdf). Acesso em: 22/05/2016.
- POLANYI, Karl. (2000), *A Grande Transformação: as origens da nossa época*. Rio de Janeiro: Campus.
- REUTERS. (2012), “Na TV, Dilma eleva tom a bancos privados e pede corte em juros”, 30/04/2012. Disponível em: <http://br.reuters.com/article/domesticNews/idBRSPE83T08720120501>. Acesso em: 26/01/2016.

ROMERO, Cristiano. (2016), “Nova equipe vai resgatar política de FHC e Lula”, *Valor Econômico*, 18/05/2016.

SANTOS, Fabiano e CANELLO, Júlio (2014), “O governo Dilma na Câmara dos Deputados: comparando partidos e coalizões nos mandatos petistas”. *Nota de Pesquisa*, NECON, IESP/UERJ. Disponível em: <http://necon.iesp.uerj.br/images/pdf/artigos/boletim%20necon%202013.pdf>. Acesso em: 14/01/2014.

SCHWARTSMAN, Alexandre. (2013), “O fracasso órfão”, *Folha de São Paulo*, 17/07/2013. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/colunas/alexandreschwartzman/2013/07/1312186-o-fracasso-orfao.shtml>. Acesso em: 28/01/2016.

SERRANO, Franklin e SUMMA, Ricardo. (2015), “Aggregate demand and the slowdown of Brazilian economic growth in 2011-2014”, *Center for Economic Policy Research*, CEPR Report, Washington, D. C. (forthcoming). Disponível em: <https://franklinserrano.files.wordpress.com/2015/05/summa-serrano-aggregate-demand-and-the-growth-slowdown-brazil-2011-2014-draft-26-may-2015.pdf>. Acesso em: 17/07/2015. Acesso em: 14/02/2016. Acesso em: 22/05/2016.

SINGER, André. (2015), “Cutucando Onças com Varas Curtas: O ensaio desenvolvimentista no primeiro mandato de Dilma Rousseff (2011-2014)”, *Novos Estudos CEBRAP*, n. 102, julho. Disponível em: [http://novosestudos.uol.com.br/v1/files/uploads/contents/content\\_1604/file\\_1604.pdf](http://novosestudos.uol.com.br/v1/files/uploads/contents/content_1604/file_1604.pdf). Acesso em: 22/01/2016.

SOUZA, Celina. (2016), “Capacidade burocrática no Brasil e na Argentina: Quando a política faz a diferença”. In Alexandre de Ávila Gomide e Renato Raul Boschi (Orgs.), *Capacidades Estatais em Países Emergentes - o Brasil em perspectiva comparada*. Brasília: IPEA. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livro\\_capacidades.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livro_capacidades.pdf). Acesso em: 11/04/2016.

STEIN, Ernesto e TOMMASI, Mariano. (2001). “Instituciones democráticas, proceso de formulación de políticas y calidad de las políticas en América Latina” In: *Visiones del Desarrollo en América Latina*. Disponível em: <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/0/29200/Cap2Visiones.pdf>. Acesso em: 02/08/2013.

VALOR ECONÔMICO (2016), “Piora perspectiva para dívida pública e projeções superam 80% do PIB em 2018”, 11/02/2016.

VALOR ECONÔMICO (2016), “Marca da era PT, avanço social evita crise mais profunda”, 12/05/2016.

VALOR ECONÔMICO (2016), “Temer define tripé que guiará governo”, 13/05/2016.

VALOR ECONÔMICO (2016a), “Meirelles monta equipe essencialmente fiscalista”, 18/05/2016.

VALOR ECONÔMICO (2016b), “Nova equipe prepara diagnóstico fiscal”, 18/05/2016.

VALOR ECONÔMICO (2016), “Itaú Unibanco lucra R\$ 23,360 bilhões em 2015, alta de 15,4%”, 02/02/2016.

VALOR ECONÔMICO, (2015), “‘Nova matriz’ desancorou inflação, conclui estudo”, 01/10/2015.

VALOR ECONÔMICO. (2012), “Transição para a nova política econômica afetou PIB, diz Holland”, 17/12/2012.

UMA PONTE PARA O FUTURO. (2015), Fundação Ulisses Guimarães, PMDB, 29/10/2015. Disponível em: [http://pmdb.org.br/wp-content/uploads/2015/10/RELEASE-TEMER\\_A4-28.10.15-Online.pdf](http://pmdb.org.br/wp-content/uploads/2015/10/RELEASE-TEMER_A4-28.10.15-Online.pdf). Acesso em: 11/02/2016.

WEAVER, R. K e ROCKMAN, Bert A. (1993), “Assessing the Effects of Institutions” in “When and How Do Institutions Matter?” In R. Kent Weaver e Bert A. Rockman (eds.), *Do Institutions Matter?* Washington, D.C.: The Brookings Institution.

WERNECK, Rogério Furquim. (2015), “Círculo vicioso”, *O Globo*, 05/06/2015. Disponível em: <http://oglobo.globo.com/opiniaao/circulo-vicioso-16348425>. Acesso em: 27/01/2016.