

Planejamento governamental no novo-desenvolvimentismo democrático: auge e deterioração das capacidades estatais (2003-2016)

Carlos Eduardo Santos Pinho*

Resumo

À luz da literatura acerca das capacidades estatais e a partir de quatro temáticas macroestruturais, o artigo analisa o Planejamento Governamental do Novo Desenvolvimentismo Democrático (2003-2016). A primeira aborda a retomada do planejamento e a inserção da questão social na agenda pública quando da eleição de Lula da Silva, em 2002, que ocorreu em meio ao pânico generalizado no mercado financeiro internacional. A segunda analisa a inflexão desenvolvimentista e a revitalização das capacidades estatais e burocráticas para a promoção de políticas públicas voltadas à questão social. A terceira explora as reverberações sociais das políticas de planejamento governamental, focalizando o debate em torno da Nova Classe Média. Finalmente, investiga-se o esgotamento das políticas de planejamento, entre o final de 2014 e o início de 2015, causado por uma sucessão de fatores, como a crise fiscal do Estado brasileiro e a fratura da coalizão político-econômica de suporte.

Palavras-chave: Planejamento governamental; Novo desenvolvimentismo democrático; Capacidades estatais; Incorporação social; Brasil.

* Professor do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal Fluminense (UFF) e pós-doutorando pelo Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento (INCT-PPED).
E-mail: cpinho19@gmail.com

Submetido em: 15/05/2017. Aprovado em: 25/10/2017.

Abstract

Governmental Planning in Democratic New-Developmentalism: Rise and Deterioration of State Capacities (2003-2016)

In the light of the literature on state capacities and from four macrostructural themes, the article analyzes the Governmental Planning for New Democratic Developmentalism (2003-2016). The first deals with the resumption of planning and the insertion of the social issue in the public agenda when Lula da Silva was elected in 2002, which occurred amid widespread panic in the international financial market. The second examines the developmentalist inflection and the revitalization of state and bureaucratic capacities for the promotion of strategic public policies focused on the social question. The third explores the social reverberations of government planning policies, focusing on the New Middle Class debate. Finally, it is investigated the exhaustion of planning policies, between the end of 2014 and the beginning of 2015, caused by a succession of factors, such as the fiscal crisis of the Brazilian State and the fracture of the politico-economic support coalition.

Keywords: Government planning; New democratic developmentalism; State capacities; Social inclusion; Brazil.

1. Introdução

Tendo em vista a eleição vitoriosa da coalizão de centro-esquerda liderada por Luiz Inácio Lula da Silva, em 2002, o objetivo crucial deste artigo é perscrutar o *Planejamento Governamental do Novo Desenvolvimentismo Democrático* (2003-2016), bem como suas tensões, potencialidades e esgotamento. No limiar do século XXI, a retomada do planejamento governamental enquanto função intrínseca, indelegável e estratégica do Estado brasileiro contemporâneo (CARDOSO JÚNIOR, 2014), está vinculada à revitalização do *poder infraestrutural* (MANN, 2008) do Estado, que diz respeito à sua capacidade de mobilizar recursos necessários para penetrar uniformemente a sociedade e implementar logisticamente suas decisões políticas em todo o território por meio da provisão de serviços públicos indispensáveis (saúde, educação, habitação, transporte/mobilidade, segurança e proteção social). Trata-se de galvanizar o intervencionismo estatal para o desenvolvimento de políticas públicas, a incorporação social de setores excluídos e a instauração de uma estratégia de construção do mercado interno como “motor do crescimento” (FURTADO, 2016). A inclusão se dá via aumento de renda – não contempla a redistribuição de riqueza. Os detentores desta última (notadamente a financeira), fortemente beneficiados pelas políticas da convenção de estabilização, têm seus interesses preservados. Dada a regressividade da estrutura fiscal, na medida em que a inclusão é financiada via gastos fiscais, são os “pobres” que arcam com parcela maior do seu custo. Neste sentido, os “pobres” são as vítimas principais dos impasses que cercam a reforma fiscal do Estado brasileiro (ERBER, 2011).

A agenda de inclusão caminha em direção antípoda ao Nacional-Desenvolvimentismo Autoritário (1964-1985), que primava exclusivamente pelo crescimento econômico exacerbado e pela dinamização da estrutura produtiva capitalista, em detrimento da questão social, relegada à última instância das políticas públicas. Ademais, contrasta com o ambiente institucional das Reformas Orientadas para o Mercado (1990-2002), caracterizado pela hegemonia da ortodoxia fiscal, da abertura econômica, da privatização do patrimônio público, da desregulamentação financeira e pela total negligência no tocante à questão distributiva. A principal questão a ser respondida por este artigo é a seguinte: Na ordem corporativa e capitalista brasileira, quais os *efeitos* do planejamento governamental levado a cabo pelo Novo Desenvolvimentismo Democrático (2003-2016)?

A hipótese é que as *capacidades estatais e burocráticas* levadas a efeito pelo planejamento governamental do Novo Desenvolvimentismo Democrático foram mais eficazes no sentido de criar condições (inéditas) para o crescimento econômico *com* distribuição de renda, inclusão social e retração das históricas desigualdades estruturais. Não obstante, esta modalidade de planejamento governamental se esgotou em razão dos seguintes fatores: baixo crescimento econômico, fratura na coalizão político-econômica de suporte, enfraquecimento das capacidades estatais de intervenção, resiliência das políticas neoliberais, ausência de reformas estruturais etc.

Convém conceituar detalhadamente *capacidades estatais* à luz da literatura especializada, que será utilizada para um *exercício analítico-interpretativo* acerca da conjuntura brasileira dos últimos treze anos. Assim, na perspectiva de Kent Weaver e Bert Rockman entre as *capacidades estatais* se incluiriam:

- (1) definir prioridades entre as diferentes demandas feitas ao poder público;
- (2) canalizar os recursos onde sejam mais efetivos;
- (3) inovar quando for necessário, ou seja, sempre que velhas políticas demonstrem sinal de esgotamento;
- (4) coordenar objetivos em atrito;
- (5) *poder impor perdas a grupos poderosos*;
- (6) garantir a efetiva implementação das políticas logo após terem sido definidas;
- (7) representar os interesses difusos e menos organizados, além dos poderosos e mais organizados;
- (8) garantir a *estabilidade política* para que as políticas públicas possam ter tempo de maturação na sua implementação;
- (9) estabelecer e manter compromissos internacionais em comércio e defesa, de modo a alcançar o bem-estar no longo prazo;
- (10) gerenciar divisões políticas de modo a garantir que não haja atritos internos (WEAVER; ROCKMAN, 1993).

Por sua vez, Ernesto Stein e Mariano Tommasi ressaltam que *capacidade estatal* consiste em possibilitar a coerência entre as diferentes esferas de políticas, de modo que as novas políticas se encaixem com as já existentes (STEIN; 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-los (SOUZA, 2016).

Aqui, torna-se crucial demarcar conceitualmente e com maior amplitude analítica o nosso objeto de estudo. Pensa-se o *planejamento governamental* dirigido pelo Estado brasileiro numa perspectiva macroestrutural de longo prazo, tendo em vista o desenvolvimento capitalista, a produção de políticas públicas e a incorporação social de setores populares excluídos. Em suma, mobiliza-se o Estado como o *instrumento de ação coletiva da nação* (BRESSER-PEREIRA, 2009; 2014) no âmago de uma estratégia de desenvolvimento. Daí resulta a necessidade de ressaltar o modo de interação do Estado brasileiro com atores estratégicos como o empresariado industrial, os sindicatos, os trabalhadores, os economistas/intelectuais e a burocracia governamental. Analisar-se-á, também, o modo como o capitalismo financeiro especulativo afeta a dinâmica de interação entre aqueles atores, bem como as suas reverberações sociais e políticas. Argumenta-se que o inimigo do *planejamento governamental de longo prazo para o desenvolvimento capitalista com crescimento econômico, distribuição de renda e inclusão social* é a dinâmica perversa do mercado financeiro especulativo, rentista e apátrida. Em virtude de sua natureza

curto-prazista e predatória ele inviabiliza o Estado pensar a Nação numa dimensão temporal de amplo alcance.

Atualmente, *planejar o desenvolvimento capitalista nacional em longo prazo* constitui uma tarefa demasiadamente desafiadora, haja vista o fato de o Estado brasileiro possuir uma trajetória marcadamente intervencionista/capitalista e estar subordinado à fluidez, à volatilidade e às forças centrípetas da globalização econômica. O mundo globalizado impõe uma série de constrangimentos aos Estados nacionais, como a aquiescência rigorosa aos valores da disciplina fiscal, das metas de inflação e da estabilidade macroeconômica. Governa-se para assegurar o beneplácito dos mercados financeiros internacionais. Assim sendo, o planejamento enquanto estratégia nacional, por sua vez, passa a constituir uma meta secundária. Ao mesmo tempo, os Estados necessitam atrair o capital para fins de investimento produtivo e (tentam) inibir a ação do capitalismo financeiro, improdutivo e apátrida, cuja renda provém sumamente da especulação.

As metas do planejamento nacional de longo prazo (saúde, educação, proteção social etc.), que são imprescindíveis à operacionalização e sustentabilidade do *Estado do Bem-Estar Social*, são suplantadas pelas metas de inflação, pela ortodoxia fiscal e pelo superávit primário. Este, por sua vez, destina-se ao pagamento dos juros da dívida pública, que alimenta cada vez mais a aristocracia rentista e parasitária do capitalismo financeiro nacional e global. As metas impostas pelo mercado financeiro ao Estado brasileiro são oriundas das agências de *rating*, de organizações multilaterais e de instituições globalizadas como *Standard & Poors*, *Fitch*, *Moody's*, FMI, Banco Mundial, BID, ONU, OCDE etc. Além das limitações de natureza financeira ao *planejamento governamental* das políticas públicas, há elementos de ordem interna como o controle dos atos discricionários do poder público, que se consubstanciam na atuação de agências de controle burocrático e judicial do Poder Executivo, como o Tribunal de Contas da União (TCU),¹ corregedorias, controladorias, Ministério Público (MP), acompanhadas do aumento do poder de veto de vários órgãos dentro do Estado (ARANTES *et al.*, 2010; CARDOSO JÚNIOR; GOMIDE, 2014). A necessidade crescente de *accountability* e de transparência constituem formas de controle democrático das atividades estatais e das políticas públicas que, em certos casos, chegam a emperrar os investimentos estratégicos e produtivos.

No atual cenário em que a globalização impõe restrições consideráveis sobre a consecução da política doméstica e aguça o acirramento da competitividade tanto entre os Estados nacionais como entre os mercados, a temática do *planejamento governamental para o desenvolvimento capitalista* é crucial, uma vez que reflete as capacidades estatais dos governos para implementar políticas públicas no longo prazo. Tendo em vista as limitações estruturais engendradas pela crescente interdependência e financeirização do capitalismo global, o *planejamento* está circunscrito a um ambiente de estabilidade macroeconômica e de ajuste fiscal, que limitam sobretudo as capacidades do Estado para a implementação e cumprimento de

metas de largo alcance. Argumenta-se que, numa vertente macroestrutural, o planejamento levado a cabo pelo Estado pode (e deve) sintetizar uma estratégia de desenvolvimento que pense a Nação em longo prazo para a formação e implementação de um escopo substantivo de políticas públicas a fim de minimizar as desigualdades sociais. Nesse sentido, torna-se *crucial* pensar o Brasil e *propor (criticamente) subsídios analíticos e empíricos para o aprimoramento das políticas públicas a fim de nortear a ação estratégica do Estado brasileiro para o desenvolvimento, a soberania nacional e a incorporação social em grande escala.*

Além desta breve introdução, o artigo está dividido em *quatro temáticas macroestruturais, estratégicas e centrais*, que nortearam as políticas de planejamento e intervencionismo estatal do Novo Desenvolvimentismo Democrático. A segunda seção analisa a primeira temática, que aborda a retomada do planejamento e a inserção da *questão social* na agenda pública quando da eleição de Lula da Silva, em 2002, que ocorreu em meio ao pânico generalizado no mercado financeiro internacional. A terceira seção escrutina a segunda temática, tratando da inflexão desenvolvimentista na política macroeconômica e a revitalização das capacidades estatais e burocráticas para a promoção de políticas públicas estratégicas e prioritariamente voltadas à questão social. A quarta seção explora a terceira temática, focalizando as reverberações sociais das políticas de planejamento governamental e o complexo debate em torno da Nova Classe Média. A quinta seção investiga a quarta e última temática, perquirindo o esgotamento das políticas de planejamento, entre o final de 2014 e o início de 2015, que é causado por uma sucessão de fatores concomitantes, como a crise fiscal do Estado brasileiro, o escândalo de corrupção na Petrobras, a fratura da coalizão político-econômica de suporte, a ausência de reformas estruturais, a resiliência do neoliberalismo e o enfraquecimento das capacidades estatais de intervenção, que vêm revertendo o legado de inclusão social dos últimos anos. A sexta e última seção realiza as considerações finais, mostrando os principais resultados empíricos da pesquisa.

2. A revitalização do planejamento governamental com ortodoxia fiscal e a irrupção da questão social como objeto de políticas públicas

Em maio de 2002, a *BCP Securities* publicou um relatório intitulado “O Monstro Lula”, descrevendo o sentimento de pânico generalizado entre os agentes econômicos quando perceberam que Lula poderia ser o próximo presidente brasileiro. Os investidores temiam que o candidato esquerdista cessasse as políticas econômicas de FHC, aumentasse o gasto social do governo e aceitasse altos níveis de inflação. No cenário de pior caso, era esperado que Lula renacionalizasse as empresas privatizadas e desse calote na pesada dívida externa do país. A *Goldman Sachs* desenvolveu um *Lulômetro* – um modelo matemático designado para quantificar a probabilidade de vitória de Lula por meio do comportamento dos preços nos mercados de câmbio. Em junho de 2002, o otimismo

foi totalmente deteriorado. O mercado de ações brasileiro caiu amplamente e as taxas de juros futuros aumentaram. A depreciação do Real por mais de 12% naquele mês, acumulou uma depreciação de 23% na primeira metade do ano. O prêmio de risco dos títulos soberanos brasileiros subiu para níveis nigerianos, entre os mais altos do mundo (CAMPELLO, 2015). A inflação ao consumidor estava em 12,5% ao ano e em aceleração, a dívida líquida do setor público havia subido para 51,3% do Produto Interno Bruto (PIB) e as reservas internacionais do Brasil eram de apenas US\$ 37,8 bilhões disponíveis no BACEN, dos quais US\$ 20,8 bilhões correspondiam a um empréstimo junto ao FMI (BARBOSA FILHO; SOUZA, 2010).

A reação inicial do PT foi minimizar a crise, insistindo que os mercados foram alimentados pelo exagero. Como a situação se agravou, o partido foi publicamente chamado pela equipe econômica de FHC para esclarecer seu compromisso com as políticas favoráveis ao mercado e a disciplina fiscal. Lula respondeu com uma “Carta ao Povo Brasileiro” na qual este compromisso foi explicitamente feito (CAMPELLO, 2015):

O PT e seus parceiros têm plena consciência de que a superação do atual modelo, reclamada enfaticamente pela sociedade, não se fará num passe de mágica, de um dia para o outro. Não há milagres na vida de um povo e de um país. Será necessária uma lúcida e criteriosa transição entre o que temos hoje e aquilo que a sociedade reivindica. O que se desfez ou se deixou de fazer em oito anos não será compensado em oito dias. O novo modelo não poderá ser produto de decisões unilaterais do governo, tal como ocorre hoje, nem será implementado por decreto, de modo voluntarista. Será fruto de uma ampla negociação nacional, que deve conduzir a uma autêntica aliança pelo país, a um novo contrato social, capaz de assegurar o crescimento com estabilidade. *Premissa dessa transição será naturalmente o respeito aos contratos e obrigações do país. Vamos preservar o superávit primário o quanto for necessário para impedir que a dívida interna aumente e destrua a confiança na capacidade do governo de honrar os seus compromissos* (CARTA AO POVO BRASILEIRO, Luiz Inácio Lula da Silva, 22/06/2002).

A carta, endereçada aos mercados financeiros temerosos, atribuiu a crise de confiança à fragilidade do modelo econômico conduzido por FHC e prometeu trazer estabilidade. Lula corajosamente garantiu que manteria a disciplina fiscal e tornaria a inflação baixa uma prioridade, e que o governo do PT não tomaria decisões unilaterais ou voluntaristas. Ele faria primeiro e, acima de tudo, “respeitar os contratos”, um eufemismo para pagar a enorme dívida pública do país e manter as privatizações. Além da Carta ao Povo Brasileiro, o programa de governo foi formalmente apresentado em julho, muito mais moderado que os anteriores. E, finalmente, em agosto, a “Nota sobre o Acordo com o FMI”, pela qual o partido prometeu respeitar o acordo com o FMI negociado no final do governo FHC. Alguns membros do partido ironicamente apelidaram o documento de “Carta

para Acalmar os Banqueiros” e interpretaram-na como um mal necessário para prevenir a escalada de pânico dos mercados financeiros. Eles esperavam que, após as eleições, Lula retomaria a agenda original do PT (CAMPELLO, 2015; GIAMBIAGI, 2005). Diante das limitações impostas pelo mercado financeiro, no campo social, uma das principais plataformas eleitorais do presidente Lula, em 2002, foi a campanha contra a fome e a extrema pobreza, o que levou à criação dos programas “Fome Zero” e “Bolsa Família”, voltados à distribuição de renda e apoio financeiro às famílias socialmente vulneráveis.

O ceticismo sobre a conversão do PT à agenda de políticas favoráveis ao mercado e à disciplina fiscal foi generalizado. Havia um pessimismo do mercado de ações com relação à vitória de Lula, contrastando com o otimismo que prevaleceu em 1994 quando era esperada a vitória de FHC. O governo do PT também deveria implementar um “quadro institucional coerente” que incluiu um Banco Central independente, metas de inflação e uma taxa de câmbio flutuante (CAMPELLO, 2015). A perspectiva de um governo Lula servia como um teste importante para a economia brasileira. De fato, durante anos, inicialmente com as reformas orientadas para o mercado dos governos Collor/Itamar Franco e, especialmente, após o Plano Real, as autoridades tinham assumido o discurso das mudanças estruturais. Isso implicava afirmar que a defesa da estabilidade e, a partir do fim dos anos 1990, a austeridade fiscal, seriam transformações permanentes, que cristalizariam ambições nacionais e não as de partidos. O mercado pareceu durante muito tempo entender que o compromisso com a estabilidade e a austeridade era do presidente FHC, junto com seu ministro da Fazenda (Pedro Malan) e o Banco Central. Havia dúvidas, entretanto, sobre até que ponto esses compromissos seriam mantidos pelo governo subsequente. Muitos observadores internacionais temiam a decretação de uma moratória em 2003, no contexto da adoção – que alguns julgavam certa – de políticas populistas por parte de um novo governo liderado pelo PT (GIAMBIAGI, 2005).

A chegada de Lula à Presidência da República ocorreu em meio a um quadro de ataque especulativo e fragilidade macroeconômica, com a dívida líquida do setor público bastante elevada e reservas internacionais escassas. A urgência para ganhar a confiança do mercado a fim de voltar a atrair os fluxos de capital sujeitou o governo à influência dos investidores, resultando não somente na adoção de um programa econômico inesperadamente ortodoxo, mas também nas nomeações de líderes conservadores como cabeças do Banco Central (Henrique Meireles) e do Ministério da Fazenda (Antonio Palocci). Nas palavras de um membro da equipe de Lula, foi uma questão de “dar os anéis para manter os dedos”.² O PT consolidou a liderança de Antonio Palocci – o principal interlocutor do partido com a comunidade financeira –, cujas políticas econômicas mal diferiram daquelas da equipe de FHC. Nas palavras de um ex-diretor do BACEN, entrevistado por Daniela Campello, Palocci “difícilmente parecia um petista, e falou a linguagem do mercado” (CAMPELLO, 2015, p. 99). Durante a campanha, Palocci consolidou

uma reputação de ser moderado e favorável ao mercado na comunidade financeira. Ademais, foi visto como uma opção preferível do que nomes como Aloízio Mercadante ou Guido Mantega, considerados “muito heterodoxos” e muito próximos da agenda econômica tradicional do PT (CAMPELLO, 2015).

No primeiro mandato do presidente Lula, a política macroeconômica caracterizou-se pela continuidade em relação à orientação predominante no governo Fernando Henrique Cardoso, e a política fiscal, em particular, foi marcada pela intensificação do nível do superávit primário e ainda por propostas de déficit nominal zero (BARBOSA FILHO, 2013). O ano de 2003 começou com juros altos, que chegaram a 26,5%, e com cortes no orçamento que ultrapassavam R\$ 14 bilhões, afetando áreas como saúde, educação e até o programa Fome Zero (O GLOBO, 17/09/2015). O primeiro compromisso da política econômica do governo foi resolver o problema fiscal e, para isso, aumentou a meta de resultado primário do setor público de 3,75% do PIB para 4,25% do PIB. O principal objetivo de tal medida foi sinalizar, para os agentes financeiros, o grau de comprometimento do governo Lula com o equilíbrio fiscal e, portanto, dissipar as preocupações do mercado com um eventual aumento explosivo na dívida pública (BARBOSA FILHO; SOUZA, 2010; LOUREIRO; SANTOS; GOMIDE, 2011). Nesse sentido, a visão que Palocci transmitia a seus interlocutores era de que o partido tinha mudado, passando a mensagem de que *o PT tinha rompido com a ideia de ruptura* (GIAMBIAGI, 2005, p. 200).

Em consonância com as medidas de aperto monetário e fiscal, outro elemento importante para justificar a guinada do mercado após a onda de desconfiança que precedeu a eleição de Lula foi o compromisso do novo governo com as chamadas reformas estruturais, como a tributária e a previdenciária. No processo de aprovação desta última reforma, que entre outras medidas taxou os aposentados, criou regras mais rigorosas para aposentadoria e cortou o montante recebido por viúvos, os parlamentares do PT expressaram seu descontentamento ao votarem contra o governo. Após duras negociações, a liderança do partido optou finalmente por expulsar os dissidentes, levando a uma cisão que originou o PSOL e ampliou ainda mais o controle dos membros conservadores do partido. A reação dos parlamentares do PT à agenda econômica ortodoxa do governo não foi um evento isolado; a confiança dos mercados financeiros e do FMI veio ao custo da decepção de muitos dos apoiadores tradicionais do partido entre os movimentos de trabalhadores organizados, os pobres e a esquerda radical (CAMPELLO, 2015).

Portanto, não há nenhuma maneira de compreender a presidência de Lula ou suas consequências para a esquerda brasileira sem referência à *globalização financeira* e à *disciplina de mercado*. A experiência do PT, por sua relevância, lança luz sobre como a centralidade da construção da confiança do mercado tem contribuído para a persistência do neoliberalismo na América Latina (CAMPELLO, 2015).

3. Planejamento governamental e apogeu das capacidades estatais: crescimento econômico com inclusão social

Diferentemente do primeiro mandato, marcado pelo primado da ortodoxia no Ministério da Fazenda, no segundo governo Lula, todavia, ocorreram importantes mudanças institucionais, assim como a revitalização do *poder infraestrutural* (MANN, 2008) do Estado brasileiro. Ambos os fatores dizem respeito à retomada do planejamento governamental de longo prazo, uma vez que a coalizão governativa do Novo-Desenvolvimentismo Democrático conseguiu viabilizar, de forma sustentada no tempo, o crescimento econômico, a inserção social do amplo segmento mais desfavorecido da população e a criação de um mercado interno de consumo de massas robusto. Portanto, afirma-se que o crescimento do PIB foi o elemento propulsor que dotou o Estado de capacidades para a recuperação do planejamento governamental de ampla envergadura.

Primeiramente, as mudanças institucionais referem-se a uma *inflexão desenvolvimentista*, que se consubstancia a partir da entrada de Dilma Rousseff na Casa Civil, da substituição de Antonio Palocci por Guido Mantega, no Ministério da Fazenda, e da entrada de Luciano Coutinho na presidência do BNDES. Este último, por sua vez, impulsionou a orientação de apoio às políticas de viés desenvolvimentista, mais palatáveis a negociações com o empresariado industrial e o setor produtivo. O fim da “era Palocci” representou não apenas a inflexão da política fiscal, mas igualmente a ampliação da arena decisória. A participação da Casa Civil no comando da gestão econômica significou maior abertura desta arena a outros atores políticos, uma vez que constitui o espaço institucional de articulação entre o Executivo e o Legislativo e entre o governo federal e os governos subnacionais. O ajuste fiscal de 2003-2005 não acelerou substancialmente o crescimento da economia nem tampouco ajudou o compromisso de melhorar a renda e o emprego, o que fez a visão neoliberal ir se esgotando nos primeiros três anos do governo Lula. Destaca-se outro ponto ainda mais relevante: a proposta neoliberal de novos ajustes recessivos acabou fortalecendo a visão desenvolvimentista sobre política econômica ao final de 2005 (BARBOSA FILHO; SOUZA, 2010; LOUREIRO; SANTOS; GOMIDE, 2011).

Por conseguinte, foram criadas as condições institucionais para que o Ministério da Fazenda realizasse uma política macroeconômica fortemente expansionista tanto pela ótica fiscal quanto monetária, reduzindo despesas e aumentando o gasto público. Com esse objetivo houve redução dos impostos dos setores de baixa renda, a diminuição da carga tributária sobre a indústria automobilística e a redução da meta de superávit primário. Ademais, não obstante a falta de cooperação do Banco Central, o Tesouro logrou intervir no sistema monetário ao promover a capitalização do BNDES no valor de R\$ 100 bilhões, ao aumentar os recursos para o financiamento das exportações e ao determinar o aumento dos empréstimos dos bancos oficiais. O Estado, nesta convenção desenvolvimentista, volta a assumir um papel de liderança no processo de desenvolvimento, recuperando, inclusive, o pro-

tagonismo das empresas estatais e dos bancos públicos, perdido durante o período liberal. Esboça-se uma clara atualização da antiga proposta desenvolvimentista bem como se restabelece a tradicional coalizão entre empreiteiras da construção pesada e leve, fornecedores de insumos e equipamentos e seus empregados com o governo (BARBOSA FILHO, 2013; BARBOSA FILHO; SOUZA, 2010; BRESSER-PEREIRA, 2014; ERBER, 2011; LOUREIRO; SANTOS; GOMIDE, 2011).

Em segundo lugar, a retomada do *poder infraestrutural* (MANN, 2008) do Estado brasileiro diz respeito à capacidade do Estado de implementar logística e estrategicamente as suas decisões políticas em todo o território, além de intervir na sociedade mediante a provisão de políticas públicas, após a hegemonia do receituário neoclássico dos anos 1990. Três iniciativas tomadas, ainda em 2006, marcaram a revitalização do Estado: (1) elevação substancial no salário mínimo; (2) aumento no investimento público; e (3) reestruturação de carreiras e salários dos servidores públicos. Assim, em 2006 o salário mínimo subiu 16,7%, passando de R\$ 300,00 para R\$ 350,00. Em virtude desse reajuste nominal e da redução na taxa de inflação observada naquele ano, o aumento real médio foi de 14,1% em 2006, o maior percentual de reajuste concedido no período 2003-2009. A economia respondeu rapidamente a essa nova estratégia traçada e logrou uma taxa de 6,1% em 2007. No ano seguinte, o PIB subiu ainda mais, puxado, preponderantemente, pelo consumo das famílias e demanda doméstica (BARBOSA FILHO, 2013; BARBOSA FILHO; SOUZA, 2010; BRESSER-PEREIRA, 2014; ERBER, 2011; LOUREIRO; SANTOS; GOMIDE, 2011).

Segundo o arcabouço teórico das *Variiedades de Capitalismo* (VoC), as instituições da macroeconomia resolvem problemas de coordenação, mas também regulam conflitos distributivos (HALL, 2007). À luz de uma interlocução com esta literatura para a caracterização do caso brasileiro, pode-se dizer que o governo Lula foi capaz de instrumentalizar as instituições para a coordenação entre as diversas instâncias responsáveis pela implementação de políticas. Ainda assim, foi capaz de, diante do crescimento econômico propiciado por um contexto internacional favorável, regular o conflito distributivo de modo a beneficiar o empresariado industrial, o agronegócio, o setor bancário-financeiro, a burocracia pública e os trabalhadores. Como veremos de forma mais aprofundada na última seção deste artigo, Dilma Rousseff não foi bem-sucedida nessas tarefas em virtude da falta de coordenação política bem como da estagnação e recessão econômicas, que acirraram o conflito distributivo e debilitaram as capacidades estatais.

Sem reverter a prioridade absoluta concedida à estabilização econômica, na Era Lula, as políticas do Estado do Bem-Estar ganham novo alento. A novidade principal está na experimentação de *novos modos de interação* entre as políticas sociais e as políticas econômicas, em um modelo de “crescimento redistributivo”, que é um processo pelo qual a renda da população aumenta enquanto a desigualdade diminui, crescendo com mais intensidade nos estratos inferiores que nos estratos superiores da distribuição. Tudo indica que o Brasil passou por um processo de

crescimento redistributivo na última década. Por *escolha política e intervenção pública*, rompeu-se a inércia de desigualdades persistentes para se inaugurar trajetória de desigualdades decrescentes a despeito da fase do ciclo: a desigualdade de renda se contraiu em fase de crescimento e seguiu diminuindo mesmo quando o crescimento arrefeceu (KERSTENETZKY, 2015). De fato, o país testemunhou uma aceleração do crescimento baseada em boa medida na expansão das políticas e dos gastos sociais, especialmente as transferências governamentais e a valorização do salário mínimo, com resultados inéditos em termos de redução consistente da pobreza e da desigualdade. Uma inovação secundária, dado o ineditismo na história brasileira, foi certa *modulação da própria política econômica por condicionalidades sociais*. Em conjunto, essas mudanças configuram exemplos das “políticas sociais economicamente orientadas” e “políticas econômicas socialmente orientadas”, que se tornaram traços distintivos do modelo de desenvolvimento escandinavo (KERSTENETZKY, 2012). Cada uma delas será escrutinada abaixo.

No subconjunto das “políticas sociais economicamente orientadas”, destacam-se a ampliação das transferências governamentais – aí incluídas as aposentadorias dos trabalhadores do setor privado, urbano e rural, as políticas e programas assistenciais, como o Benefício de Prestação Continuada (BPC),³ a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) e o programa Bolsa Família, o seguro-desemprego e o abono salarial – e a política de valorização do salário mínimo. Esta última é consistentemente perseguida, sobretudo, a partir do ano de 2007, quando é firmado o *Pacto pela Valorização do Salário Mínimo*. Com o pacto, a valorização do mínimo se torna uma política de governo, com um mecanismo de reajuste institucionalizado que incorpora o crescimento da inflação e do produto. O impacto dessa política é sentido não apenas nos salários percebidos no mercado de trabalho – diretamente o salário dos trabalhadores formais e indiretamente também os salários dos trabalhadores informais que têm o mínimo como valor de referência –, como também sobre o conjunto de transferências governamentais, pois, à exceção do PBF, que não é um benefício constitucional, todos os demais benefícios o são e têm como piso o salário-mínimo. A elevação do mínimo, contrariando algumas expectativas, foi em geral acompanhada pelo incremento do emprego e da formalização e pela redução do desemprego – portanto, também, por aumento do salário médio e da massa salarial. A influência do mínimo sobre a distribuição de renda, seja no mercado de trabalho, seja nas transferências governamentais, foi progressiva; por serem os rendimentos de uma porção significativa e crescente de trabalhadores e beneficiários de transferências do governo, sua contribuição para a redução da desigualdade experimentada no país desde 2004 (quando o índice de Gini cai mais de três pontos percentuais, de 0,572 para 0,538 em 2009) foi amplificada pelo elevado peso na renda familiar dos rendimentos do trabalho em conjunto com as transferências (KERSTENETZKY, 2012).

No tocante às “políticas econômicas socialmente orientadas”, trata-se das políticas macro e microeconômicas que foram moduladas por impactos sociais antecipados. Houve uma variedade delas: monetárias, fiscais e regulatórias. Entre

as políticas monetárias socialmente moduladas estão o crédito consignado, que permitiu a inclusão financeira de milhões de aposentados do regime geral que não tinham acesso ao crédito e puderam acedê-lo tendo como colateral as transferências que recebiam do governo; o crédito subsidiado direcionado, que tornou a casa própria socialmente acessível e também se dirigiu à agricultura familiar e, de um modo geral, a tendência à redução da taxa básica de juros, mais clara a partir de 2006, e que também impulsiona o crédito. O volume de expansão do crédito permitido por essas medidas, junto com algumas desonerações pontuais, como ocorreu com automóveis em 2009, abriu o acesso a bens duráveis de consumo às classes populares, consumo que, de resto, cresceu continuamente (KERSTENETZKY, 2012; 2014).

Do lado da política fiscal, novas regras foram estabelecidas para o cálculo do superávit primário a partir de 2007, envolvendo o desconto de investimentos públicos do PAC dentre os quais se incluem infraestrutura, sobretudo energia, logística, saneamento, urbana e social. Tais investimentos receberam o financiamento do BNDES e, em menor grau, diretamente pelo Estado. Parte desses investimentos responde a carências há muito identificadas e podem ser vistos como a “recuperação do atraso”. Pode-se afirmar que por intermédio do PAC o governo começa a atribuir à política fiscal função adicional, ou seja, mesmo garantido o superávit primário fixado, utiliza o espaço para uma política de crescimento, criando, por exemplo, a possibilidade de abater da meta de superávit primário de 4,25% gastos com investimentos nos Projetos Piloto de Investimento (PPI) de até 0,5% do PIB e, posteriormente, de abater gastos do próprio PAC. Além disso, destacam-se a correção da tabela do Imposto de Renda da Pessoa Física (IRPF), que favoreceu a classe média, melhorando a distribuição de renda entre os que pagam impostos; o corte de impostos indiretos sobre trigo e derivados, em resposta ao aumento dos preços internacionais em 2008; o aumento do investimento público e do investimento privado induzido em infraestrutura social (sobretudo em habitação popular e saneamento); a simplificação tributária para facilitar a formalização de negócios e empregos, especialmente entre os microempreendedores (MEI), e a adesão de contribuintes facultativos; várias desonerações fiscais contracíclicas em 2008 e 2009; e, finalmente, a política de sustentação dos gastos subnacionais em 2009 (especialmente para cobrir a diminuição ocasionada pela crise de investimentos subnacionais em água, saneamento e transporte urbano) (ERBER, 2011; KERSTENETZKY, 2012, 2014; LOUREIRO; SANTOS; GOMIDE, 2011).

Entre as políticas regulatórias moduladas pelo social destacam-se a adoção de tarifas sociais, especialmente no setor de energia, e, de modo geral, a nova ênfase das agências reguladoras não tanto nas vantagens do investidor privado quanto nas dos consumidores. De fato, o *Estado do Bem-Estar Social* foi parte constitutiva do projeto de desenvolvimento. Contra o pano de fundo de experimentos de *alto crescimento sem equidade* e *baixo crescimento e baixa equidade* típicos do Nacional-Desenvolvimentismo Autoritário (1964-1985) e das Reformas Orientadas para

o Mercado (1990-2002), respectivamente, o recente experimento destaca-se por combinar *crescimento e equidade e ganhos de capacidade* no sentido de Amartya Sen (KERSTENETZKY, 2012).

Além das mudanças institucionais e da retomada do *poder infraestrutural* (MANN, 2006; 2008) do Estado brasileiro, conforme mencionado no início desta seção, houve um empenho do Poder Executivo no sentido de viabilizar novas contratações e aumentos salariais para o funcionalismo público. A partir de uma visão estratégica de longo prazo, isso foi feito no intuito de incrementar as *capacidades estatais e burocráticas* de implementação de políticas públicas desenvolvimentistas. Desde os anos 2000, têm-se destinado prioridade à profissionalização e qualificação de uma burocracia recrutada por meio de seleção competitiva (SOUZA, 2013).

É certo que a capacidade técnico-administrativa para implementação de políticas de desenvolvimento pode existir tanto na presença quanto na ausência de democracia – por exemplo, o caso dos Estados desenvolvimentistas arquetípicos do Leste Asiático ou mesmo da América Latina. No entanto, no caso brasileiro atual, a consolidação da democracia tem imposto à ação estatal requisitos voltados à inclusão e à relação com os atores afetados na tomada de decisão, na promoção da *accountability* e no controle de resultados. Isto demanda novas capacidades do Estado, além das necessidades de uma burocracia profissional, coesa e meritocrática. Ou seja, no contexto de um ambiente institucional caracterizado pela existência de instituições representativas, participativas e de controle (social, burocrático e judicial), são necessárias também capacidades políticas para a inclusão de múltiplos atores, o processamento dos conflitos decorrentes e a formação de coalizões políticas de suporte para os objetivos e as estratégias a serem adotadas (GOMIDE; PIRES, 2014). Sugere-se que esse foi o caso do governo Lula, que, por meio do fortalecimento das capacidades institucionais, tornou o Estado mais poroso tanto ao empresariado como aos sindicatos e movimentos sociais e populares, incrementando as *interfaces socioestatais* (IPEA, 2012).⁴ De todo modo, isso propiciou a canalização das respectivas demandas desses atores, convergindo para a constituição de coalizões de apoio à estratégia de *planejamento governamental* para o desenvolvimento capitalista com crescimento econômico e inserção social dos setores tradicionalmente excluídos da sociedade brasileira.

Os casos elucidativos foram o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES) e as Conferências Nacionais de Políticas Públicas, reforçando a interface socioestatal, a democratização das políticas públicas e a democracia representativa. Tais experimentos, circunscritos a um cenário de estabilidade institucional e de vigência de um novo modelo de desenvolvimento centrado na dimensão social, podem ser concebidos – à luz de uma interlocução com o arcabouço teórico-conceitual das *Variiedades de Capitalismo* (VoC) – como uma *vantagem institucional comparativa* (HALL; SOSKICE, 2001) do Estado brasileiro ao viabilizar a incorporação de atores estratégicos ao ciclo de elaboração, execução, monitoramento e avaliação de políticas públicas, bem como subsidiar a formu-

lação de inovações na ação pública. O ambiente institucional de concertação, no qual estes atores estratégicos operam, é um elemento distintivo nas experiências de planejamento do desenvolvimento. Daí a relevância das capacidades estatais, das instituições democráticas e de um ambiente de concertação, que podem fazer a diferença para a materialização de um projeto nacional e na direção de um desempenho econômico profícuo com inclusão social.

De acordo com o título desta seção, por que razão este contexto de planejamento governamental levado a efeito pelo governo Lula pode ser caracterizado como o cume das capacidades estatais? Segundo o conceito de *capacidades estatais* de Weaver e Rockman (1993), apresentado na introdução deste artigo, levando em conta os itens de 1 a 10, esta questão poderá ser respondida e analisada interpretativamente à luz de uma interface da teoria com a empiria (conjuntura política). Primeiramente, diante das demandas apresentadas ao poder público, definiu-se como prioridade resgatar o papel protagonista do Estado na promoção do desenvolvimento, a despeito da necessidade (irrefutável) de conciliar tal proposta com as políticas ortodoxas impostas pelo mercado financeiro. Segundo, canalizaram-se os recursos disponíveis nos setores e políticas públicas que, para o governo, seriam mais efetivos para impulsionar o capitalismo brasileiro e fortalecer o tecido social. São exemplos a ampliação do papel do BNDES para subsidiar o setor produtivo e o robustecimento da rede de proteção social vinculada à política de valorização do salário mínimo. Terceiro, foi necessário inovar e o governo o fez ao atribuir um maior vigor ao Estado, diversamente da supremacia do receituário neoclássico dos anos 1990, que remodelou o Estado para priorizar a estabilização macroeconômica em detrimento do robustecimento das políticas sociais. Quarto, delineou-se uma capacidade de coordenar objetivos em atrito entre as elites políticas e econômicas por parte do chefe da coalizão sociopolítica do Novo Desenvolvimentismo Democrático. De fato, é inegável que essa capacidade de coordenação foi favorecida pelo crescimento econômico que, por sua vez, potencialmente obstou a emergência de tensões distributivas. Quinto, paradoxalmente, o governo não necessitou impor perdas aos grupos poderosos do capitalismo brasileiro em virtude da bonança econômica e da capacidade conciliatória e agregativa do chefe do Executivo. Foram beneficiados pela dinâmica do crescimento os atores produtivos, financeiros/rentistas, sindicais, trabalhistas bem como a burocracia estatal. Sexto, garantiu-se a efetiva implementação das políticas após o seu processo de definição, como é o caso da criação do maior programa de transferência de renda condicionada e focalizada (Bolsa Família) bem como da ampliação da rede de proteção social. Sétimo, representaram-se os interesses difusos e menos organizados oriundos da sociedade civil (movimentos sociais e populares), tendo em vista a maior porosidade e abertura do Estado às suas reivindicações. Isso propiciou maior *interface socioestatal* e a consequente canalização das demandas societais para a implementação de políticas públicas, o que ampliou o escopo da democracia representativa em suas instâncias participativa e deliberativa. Por outro lado, os interesses poderosos e mais organizados prove-

nientes do empresariado industrial e da fração bancário-financeira do capitalismo especulativo foram demasiadamente contemplados pelo aparelho de Estado. Os primeiros receberam toda sorte de incentivos, subsídios e desonerações; a segunda, com o total beneplácito do governo, usufruiu de lucros exorbitantes por meio das mais elevadas taxas de juros do planeta. Os bancos lucraram de forma exorbitante no governo Lula quando comparados ao governo neoliberal de FHC. Oitavo, apesar do escândalo do mensalão, que representou uma ameaça à reeleição do presidente Lula em 2006, o seu governo foi relativamente estável em virtude de uma coalizão majoritária de apoio no Parlamento, da disciplina partidária e do sucesso legislativo do Executivo. Isso pavimentou o caminho para a maturação das políticas públicas que foram implementadas. Nono, para além de manter, o governo diversificou compromissos internacionais, o que projetou a imagem do Brasil no exterior e trouxe superávits na balança comercial. Finalmente, Lula foi capaz de gerenciar divisões políticas de modo que não houvesse atritos internos no âmbito de sua coalizão de sustentação governativa. O presidente institucionalizou instâncias de intermediação de interesses (como o CDES) por meio das quais dialogava com os mais diversos atores sociais, produtivos, financeiros e políticos (empresariado, banqueiros, sindicalistas, religiosos, intelectuais, economistas, movimentos sociais e populares), imbuídos de interesses assimétricos, de modo a estabelecer um *consenso* em torno das políticas de desenvolvimento.

O crescimento econômico atrelado à distribuição de renda e à redução das desigualdades sociais contribuíram para que Lula da Silva fizesse a sua sucessora 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 (BIELSCHOWSKY, 2015; ESTADÃO, 16/06/2013),⁵ alvo de intensa controvérsia no debate em torno da economia política do Brasil contemporâneo. Entre as medidas implementadas, destacam-se: redução da taxa Selic de juros 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. Ademais, 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; CUNHA, 19/12/2012; VALOR ECONÔMICO, 19/02/2016).

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 à deterioração das condições econômicas e sociais, o Brasil tem buscado outro caminho, o da política fiscal anticíclica, estimulando 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).

Com o fito de restringir o lucro abissal dos bancos, Dilma chegou a baixar as taxas de juros a 7,25% ao ano – o menor patamar da série histórica iniciada em 1986 (BANCO CENTRAL, 2012). De fato, configurou-se uma “queda de braço” e um “conflito distributivo” do governo com o setor financeiro rentista e não-produtivo. 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.⁶ 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 a redução dos *spreads* 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; 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*. A

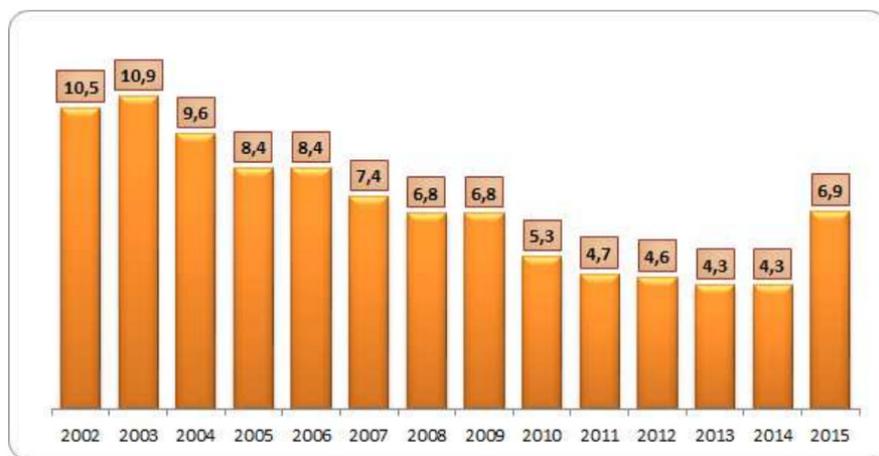
despeito desta iniciativa relevante e de curta duração, a coalizão intervencionista “perdeu a batalha ideológica e política para o mercado financeiro” (BELLUZZO, 29/12/2013), que visa o retorno do tripé macroeconômico e ortodoxo: metas de inflação, câmbio flutuante e austeridade fiscal.

Além de enfrentar o poder incontestado do setor financeiro, o governo Dilma inseriu o tema da *infraestrutura* na agenda pública nacional quando do lançamento do Plano de Investimento e Logística (PIL), em 15 de agosto de 2012, e revigorou o planejamento governamental nesta área estratégica para o desenvolvimento. Nesse sentido, foram criadas a Empresa de Planejamento Energético (EPE), da Secretaria de Portos da Presidência da República (SP/PR) e a VALEC Engenharia, Construções e Ferrovias S.A.⁷ Todavia, Dilma não superou os 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*. 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; CANNELLO, 2014) e a defesa de políticas macroeconômicas antitéticas, que põem em veredas antípodas os trabalhadores, o empresariado industrial e o mercado financeiro. 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; PALOMBARINI, 2009) relativamente coeso e estável para regular e estruturar o conflito social em torno das políticas de desenvolvimento no Brasil. Isso vem obstaculizando 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 reconhecimento 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 irrisório. A despeito das distorções desta política econômica heterodoxa, da deterioração dos indicadores econômicos e do baixo

crescimento acumulado desde 2011, é crucial salientar que ela inseriu a *dimensão social* no centro das políticas de planejamento governamental. 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, 2016a). Bem assim, 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 encargos da dívida pública 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)



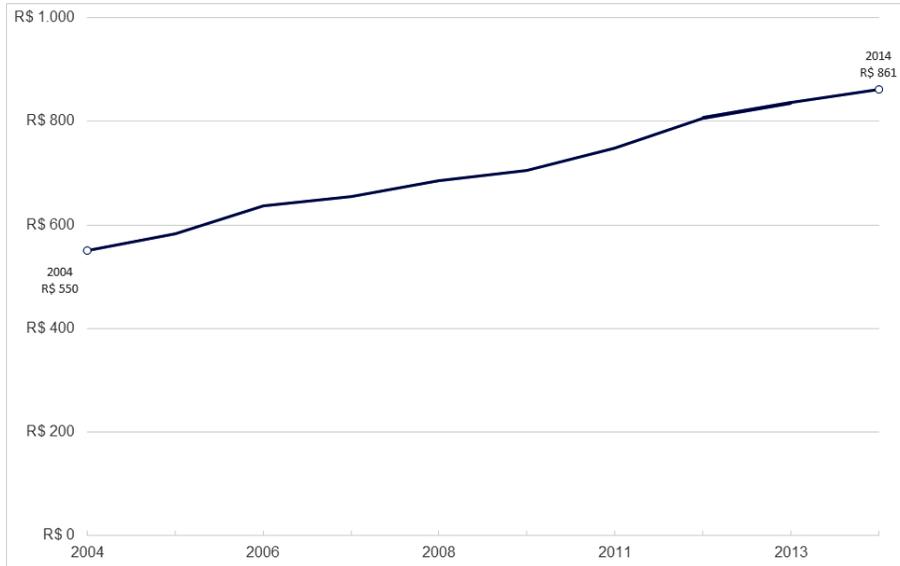
FONTE: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Trabalho e Rendimento, Pesquisa Mensal de Emprego.

Fonte: IBGE.

Sem uma *inflexão desenvolvimentista* operada pelo planejamento governamental do Novo Desenvolvimentismo Democrático, os seus *efeitos* positivos no longo prazo seriam inviáveis. Acima de tudo, tal reconfiguração elucidada a *centralidade do intervencionismo estatal e do regime político democrático* na direção do crescimento econômico com distribuição de renda e inclusão social da grande parcela da população historicamente marginalizada pelo Estado brasileiro e suas elites dirigentes. Assim, no período 2004-2014, a distribuição de renda captada pela PNAD melhorou a cada ano: a média cresceu e a desigualdade diminuiu. A pobreza, medida por várias linhas, também caiu. Portanto, com relação à média da renda domiciliar per capita, a preços de junho de 2011, a média passou de R\$ 549,83/mês em 2004 para R\$ 861,23/mês em 2014. O crescimento real foi de 56,6%,

4,6% ao ano. Levando os valores para preços de dezembro de 2011, pode-se usar o fator de Paridade do Poder de Compra para consumo privado, calculado pelo Banco Mundial, para converter os valores de reais para dólares internacionais. Multiplicando o valor mensal obtido por 12, e dividindo por 365, tem-se que a renda média passou de US\$ 11,13/dia para US\$ 17,44/dia (IPEA, 2015).

Gráfico 2 – Média da renda domiciliar per capita mensal a preços fixos de junho de 2011, Brasil (2004-2014)



Fonte: elaboração própria com base em IPEA (2015).

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.⁸ 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, 2013ab) ou construir uma *coalizão de classes desenvolvimentista* (DINIZ, 2013).

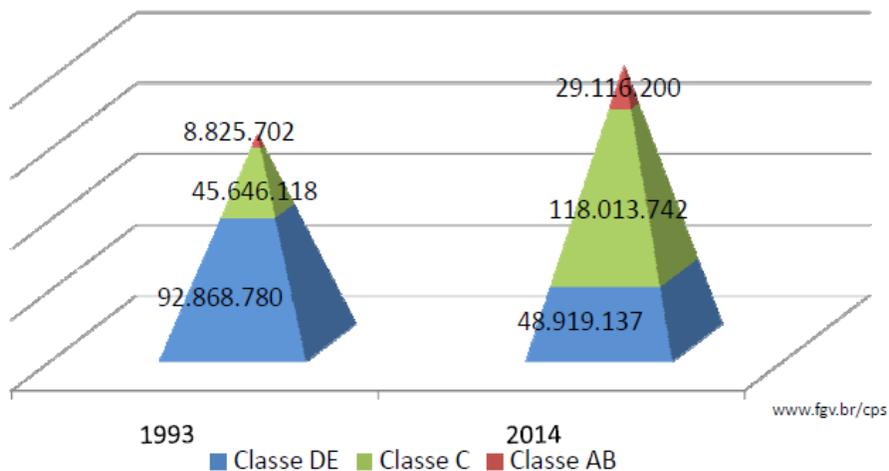
4. As reverberações das políticas de planejamento governamental sobre a distribuição de renda: percepções acerca do fenômeno da “Nova Classe Média”

Os impactos sociais das políticas públicas de planejamento governamental do Novo-Desenvolvimentismo Democrático ensejaram um intenso debate entre intelectuais de campos diversos do conhecimento, como economistas, sociólogos, filósofos e cientistas políticos. Dado o viés inclusivo das políticas de planejamento governamental e intervencionismo estatal dos últimos anos, o debate centrou-se no caráter contraditório e limitado da incorporação social dos mais pobres ao *mercado doméstico de consumo de massas*.

Tendo em vista o processo vigoroso de inclusão social, fruto de *decisão política* que resultou na retirada de mais de 35 milhões de brasileiros da extrema pobreza e sua posterior ascensão à “Nova Classe Média” (ou Classe C), diversos intelectuais expuseram as suas concepções sobre este fenômeno social. A partir de então, analisaremos como a temática da Classe C entrou na agenda pública e como ela foi operacionalizada pelos economistas do governo e pelos intelectuais. Embora as perscrutando, a proposta aqui é divergir das análises de cunho economicista, reducionista e ancoradas no senso comum. Trata-se de investigar as potencialidades e tensões subjacentes à ascensão das classes populares à dinâmica de funcionamento do capitalismo brasileiro assentado no *mercado interno*, que adquiriu uma saliência importante na última década dado o seu ineditismo na História brasileira. O fenômeno social da Classe C é muito mais complexo, candente e multifacetado do que sugere a retórica midiática, jornalística e economicista.

O economista Marcelo Neri, pesquisador do Centro de Políticas Sociais da Fundação Getúlio Vargas (CPS/FGV) e ex-presidente do IPEA, constatou o aumento significativo da renda dos mais pobres no Brasil ao longo dos anos 2000. O autor desenvolveu um modelo de estratificação baseado no “Critério Brasil”, que levava em consideração principalmente a renda e o potencial de consumo para dividir as classes brasileiras. Assim, de acordo com Neri, de 2003 a 2011, um total de 40 milhões de pessoas ingressaram na Classe C, e a previsão é de mais 13 milhões entre 2012 e 2014. *Mudanças de classes projetadas entre 1993 e 2014 indicam 21 milhões de pessoas migrando para as classes A e B, ao passo que 73 milhões para a classe C*. Neste mesmo período, 44 milhões de brasileiros saíram das classes D e E. Estas de fato configuram décadas inclusivas depois da chamada “década perdida” brasileira dos anos 1980 e começo dos anos 1990, marcadas pelo desemprego, recessão e estagnação (NERI, 2010; 2011a; 2011b; 2012).

Gráfico 3 – A Pirâmide populacional e classes econômicas (1993 e 2014)



Fonte: CPS/FGV a partir dos microdados da PNAD/IBGE.

Importante ressaltar que Neri considera que as famílias constituem a unidade básica de observação do economista e refuta o conceito de classe social, operando meramente com “estratos econômicos”, de conotação exclusivamente quantitativa e mercadológica,⁹ o que lhe renderá críticas contundentes do sociólogo Jessé Souza. Segundo ele, o tema das relações entre as classes sociais no Brasil – único que pode permitir uma concepção crítica do Brasil contemporâneo – é ainda hoje dominado e obscurecido por leituras “economicistas”. O “economicismo” é a crença explícita ou implícita de que a variável econômica por si esclarece toda a realidade social. Deste modo, a construção do conceito de uma “nova classe média” por Marcelo Neri carece de qualquer reflexão analítica aprofundada, na medida em que o autor toma o “rendimento médio” como indicador daquilo que ele chama de classe C ou “nova classe média”. Sem um estudo da “socialização anterior”, que explica a incorporação de certo tipo de capital cultural, tem-se que, necessariamente, pressupor que todos são iguais, um *homo economicus* que reage sempre do mesmo modo, um “sujeito genérico”, o qual é, no fundo, o sujeito típico do liberalismo clássico – sem passado, sem socialização prévia e, portanto, sem classe – que o economista engajado compra sem saber. “Nova classe média” é uma noção superficial e triunfalista que, ao reduzir às classes à sua renda, simplesmente esquece o principal: as relações de dominação que fazem com que alguns monopolizem todos os privilégios enquanto outros são excluídos (SOUZA, 2015).

Dando prosseguimento à perspectiva crítica ensejada por Jessé Souza, diversas pesquisas empíricas publicadas por Célia Lessa Kerstenetzky em coautoria com outros autores, com base na Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF/IBGE), têm mostrado que a ascensão das camadas populares ao consumo de massas não configura a existência

de uma nova classe média. Em artigo publicado em *Brazilian Political Science Review*, Kerstentzky, Uchôa e Valle Silva (2015) apresentam um conjunto mais amplo de elementos que implicam as ideias de padrões de consumo como *proxies* ao estilo de vida. Junto com a literatura crítica, as observações do novo ângulo não apoiam o diagnóstico otimista de que os pobres migraram em massa para a “nova classe média”. A maioria deles parece ter terminado bastante vulnerável ou mesmo (padrão de vida) pobre. A hipótese é que uma proporção considerável das pessoas que estão no critério de renda média e que foram classificadas sob o rótulo de nova classe média estão mais como um *estrato social vulnerável* do que um estrato de classe média bem estabelecido quando os padrões de consumo são considerados. A intenção é verificar a equivalência entre as percepções socialmente compartilhadas e a classificação estatística baseada na renda. Para este fim, os autores combinaram os marcadores¹⁰ com a informação disponível na base de dados da POF/IBGE. Dado que esta base de dados fornece informações sobre os orçamentos familiares, a ênfase incidiu sobre os padrões de consumo. Em variáveis como planos de saúde privados, conta corrente com cheque especial, escola privada, internet em casa e empregada doméstica, pobres e não pobres, do primeiro (até R\$ 658,59) ao quinto estrato de rendimento (R\$ 3.375,71 a R\$ 4.537,37), incluindo o grupo “nova classe média” como um todo, compartilham uma situação semelhante: *a maioria de suas famílias simplesmente não têm acesso a esses recursos*. Esta camada social é, portanto, nitidamente *heterogênea*, a maioria dela sendo similar em seus padrões de consumo aos estratos economicamente vulneráveis ou totalmente pobres. Portanto, há muitos problemas com a identificação positiva de uma “nova classe média” no Brasil, na medida em que não é correto classificar a população que somente emergiu da pobreza para um estrato social tradicionalmente caracterizado pela *segurança econômica* e por *padrões de consumo e estilos de vida distintos* (KERSTENTZKY; UCHÔA; VALLE SILVA, 2013; 2015).

Em artigo publicado em *Dados – Revista de Ciências Sociais* e intitulado *Quem é Classe Média no Brasil? Um Estudo sobre Identidades de Classe*, o sociólogo André Salata constata que a maior parte dos brasileiros se vê entre a classe baixa/pobre e a “classe média”. O autor toma como objeto de análise não somente as identidades de classe, mas, também, as percepções dos indivíduos sobre o que os mesmos consideram ser necessário para fazer parte da classe média. *Há uma aparente desconexão entre a denominação que vem sendo utilizada e as percepções dos brasileiros em geral e, mais especificamente, dos indivíduos que fazem parte da camada intermediária de renda*. É importante ressaltar, desde já, a pequena porcentagem de pessoas que se classificam como classe média alta ou classe alta, o que pode ser um primeiro indicador de que, no Brasil, a classe média é tomada quase como um limite superior. A análise mostra que no Brasil a classe média – ao menos na condição de uma coletividade com a qual os indivíduos se identificam, e são identificados – não corresponde às características dos setores intermediários (intervalo de renda “C”) da população brasileira; ao contrário, ela estaria muito mais próxima do perfil “AB”, dos indivíduos e famílias mais abastados (SALATA, 2015).

Como ressaltado no início desta seção, a emergência das camadas populares ao mercado de consumo de massas na última década foi um fenômeno social complexo e multifacetado, *produto da intervenção estatal planejada e deliberada*. Porém, diferentemente do discurso do senso comum midiático e economicista que referenda a existência de uma “nova classe média”, o que a literatura especializada e atualizada mostra é que, apesar dos ganhos de renda, este segmento social é vulnerável às contingências econômicas, possui baixa escolaridade e está inserido de forma precarizada no mercado de trabalho. De fato, muito ainda precisa ser feito em termos de planejamento e aprimoramento de políticas públicas para evitar o retrocesso social deste setor expressivo da sociedade brasileira, que é o que vem se realizando, como mostrará a próxima seção deste artigo.

5. O ocaso do planejamento governamental: escassez de reformas estruturais, resistência do neoliberalismo e enfraquecimento das capacidades estatais

O *esfacelamento* do planejamento governamental do Novo Desenvolvimentismo Democrático, que irrompe entre o final de 2014 e o início de 2015, é causado por uma sucessão de componentes (a)diversos, contudo complementares, que vêm resvalando para o declínio das *capacidades estatais* de implementação de políticas públicas de longa duração. Logo abaixo, serão explicados cada um deles.

Primeiramente, o crescimento econômico em notória desaceleração nos últimos quatro anos minou gradualmente a arrecadação do Estado brasileiro e deteriorou sua *capacidade fiscal*. Dados da Receita Federal mostram que a arrecadação de tributos e contribuições federais encerrou o ano de 2015 em R\$ 1,221 trilhão, constituindo uma queda real de 5,6% em 2015 em relação a 2014. Neste ano, os tributos federais recolhidos somaram R\$ 1,274 trilhão, menor valor desde 2010, considerando valores atualizados pela inflação (IPCA). Mais uma vez, o resultado reflete o impacto da retração econômica em 2015, que derrubou a produção industrial e as vendas de bens e serviços (FOLHA DE SÃO PAULO, 21/01/2016, 26/06/2015; O GLOBO, 21/01/2016; REUTERS, 17/11/2015). Os gastos financeiros dispararam com a alta dos juros promovida pelo Banco Central para conter a inflação. Em 2015, o setor público gastou R\$ 501,8 bilhões com o pagamento de juros, o equivalente a 8,46% do PIB. Trata-se de um forte aumento (61%) em relação ao gasto de R\$ 311,380 bilhões registrado um ano antes (EL PAÍS BRASIL, 16/06/2015; ESTADÃO, 29/01/2016; FINANCIAL TIMES, 06/11/2015; FOLHA DE SÃO PAULO, 03/05/2015). As receitas do Estado disponíveis para o prosseguimento das políticas expansionistas tornaram-se escassas. Como as principais despesas federais (salários, aposentadorias, benefícios assistenciais e transferências a estados e municípios) são obrigatórias, o ajuste fiscal em curso se concentra em investimentos. A redução da desoneração da folha de pagamentos e o aumento dos juros do BNDES para o empresariado industrial

vêm provocando a reação da FIESP e da CNI, que defendem o arrocho no âmbito do controle do gasto público e não no aumento da tributação e no corte do investimento (G1, 27/02/2015).

Diante da eleição presidencial mais acirrada desde a redemocratização, em 1985, a vitória da coalizão desenvolvimentista liderada por Dilma Rousseff (PT) sobre o candidato Aécio Neves (PSDB), representante da coalizão liberal/rentista, ocorreu em meio ao maior *escândalo de corrupção na Petrobras*. Este é o segundo fator responsável pelo declínio do planejamento de amplo alcance, que envolveu a principal empresa brasileira, grandes conglomerados econômicos de obras públicas (como OAS, Andrade Gutierrez, UTC, Camargo Corrêa, Mendes Júnior, Queiroz Galvão, Engevix, Iesa, Galvão Engenharia e Odebrecht), burocratas estatais e agremiações políticas da coalizão governamental. Tal crise abarca as complexas relações entre grandes construtoras – cujos processos de constituição, consolidação e internacionalização remontam ao Nacional-Desenvolvimentismo Autoritário (1964-1985)¹¹ – e o Estado brasileiro por meio de vultosos contratos com a Petrobras. Tendo em vista os seus desdobramentos econômicos e políticos danosos, o escândalo de corrupção da Petrobras vem abalando a capacidade de intervenção do Estado na promoção de políticas públicas.¹² A paralisação das obras efetuadas por essas grandes empreiteiras vem impactando fortemente a economia nacional e os investimentos em infraestrutura, que são vitais para o aumento da competitividade e produtividade da economia de maneira a instaurar um novo ciclo de desenvolvimento. Tais investimentos são elementares para a transição de um modelo ancorado no consumo para outro que tenha no investimento o seu ponto fulcral.

Em terceiro lugar, a crise político-institucional se agrava cada vez mais tendo em vista as fraturas na coalizão governativa suscitadas pela ruptura do PMDB – principal partido da “base aliada” – com o governo federal. Essa crise política de proporções monumentais envolve os Três Poderes da República: Executivo, Legislativo e Judiciário. Soma-se a este cenário político-institucional adverso a fraqueza, o baixíssimo índice de popularidade da chefe do Executivo bem como as articulações da oposição com setores rebelados da coalizão de governo para levar a efeito o *impeachment* da presidenta reeleita democraticamente. A crise política assinala óbito, expõe as vísceras e acentua o estado de degradação do “presidencialismo de coalizão” (ABRANCHES, 1988) – enquanto *dilema institucional brasileiro* – para um partido de origem sindical e trabalhista e, portanto, de esquerda. A grave crise institucional advinda das dissensões nas relações Executivo/Legislativo vem gerando *paralisia decisória* e ameaçando a governabilidade democrática, com reverberações socioeconômicas e políticas gravíssimas, uma vez que a pauta das políticas públicas perde centralidade na arena decisória das elites estatais.

Quarto, a ausência de *reformas estruturais* imprescindíveis não garante a sustentabilidade do planejamento governamental de longo prazo no Brasil, tais como a democratização da propriedade fundiária, a tributação progressiva, a reforma

política, o combate sistemático à sonegação fiscal por parte 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. No tocante à “renúncia fiscal” da sonegação, o Sindicato Nacional dos Procuradores da Fazenda Nacional (SINPROFAZ) estima que em 2014 sonegou-se R\$ 500 bilhões. Em só um ano, os sonegadores tomaram para si, do patrimônio público, o equivalente a 20 anos de Bolsa Família (FOLHA DE SÃO PAULO, 04/08/2014; LEVY, 2015).

Em quinto lugar, há que se ressaltar a *guinada na política macroeconômica* realizada pela coalizão desenvolvimentista reeleita que, paradoxalmente, dedica-se a garantir o cumprimento fidedigno do programa de ajuste recessivo da coalizão rentista a que fizera oposição durante toda a campanha presidencial de 2014. Assim, revigoram-se as bases do velho *tripé macroeconômico* para gerar superávit primário e viabilizar o pagamento de juros, encargos e amortizações da dívida pública, reequilibrar as contas do governo, evitar o descontrole fiscal, arrefecer a inflação via elevação da taxa de juros, restabelecer a confiança do empresariado e do mercado financeiro internacional. Por um lado, o governo argumenta que o ajuste será feito sem sacrificar as conquistas sociais dos últimos treze anos, como a redução da pobreza e da desigualdade, a política de valorização do salário mínimo e a ascensão da “nova classe média”. Por outro lado, os setores conservadores da oposição, os economistas/consultores do capital financeiro e as grandes corporações midiáticas asseveram que o país chegou a atual situação em razão do excesso de gastos públicos, da “contabilidade criativa” e da irresponsabilidade fiscal, que contribuíram para a degeneração das contas públicas. É um verdadeiro contrassenso a retórica de preservação das conquistas sociais diante de um ajuste recessivo.

O aumento do desemprego e a queda do rendimento dos brasileiros já mostram impactos na mobilidade social. Com os salários subindo menos do que a inflação, em torno de 35 milhões de membros da classe média baixa do Brasil estão vulneráveis. Isso contrasta com o período precedente, marcado pela exportação de *commodities*, que ampliou as receitas estatais e propiciou a confecção de uma rede de seguridade social multifacetada, incluindo a ampliação do Bolsa Família, que contempla quase 14 milhões de famílias pobres. Bem assim, foram concedidos aumentos reais do salário mínimo, em média mais de 11% ao ano desde 2003, transferindo mais riqueza para a parte inferior do espectro distributivo brasileiro. De acordo com o economista Marcelo Neri, entre 2003 e 2013, a renda familiar média do Brasil cresceu 87% em termos reais, em comparação com um aumento de 30% no produto interno bruto per capita. Neste mesmo período, a classe média expandiu-se de 67,9 milhões para 112,6 milhões. Ao longo da última década, os trabalhadores conseguiram obter uma fatia maior de uma torta em crescimento; agora, entretanto, estão recebendo uma fatia menor de uma torta que está crescendo a um ritmo muito mais lento. O número de brasileiros endividados subiu para 57 milhões em setembro de 2015, ou 39% da população adulta do país, segundo

o Serviço de Proteção ao Crédito (SPC) (THE WALL STREET JOURNAL, 09/11/2015).

Visto esse quadro político, econômico e social adverso, que atua como um óbice ao *planejamento macroestrutural do Estado e da Nação*, ao interpretarmos o esgotamento do planejamento governamental à luz das *capacidades estatais* – conceituadas por Weaver e Rockman (1993) na introdução deste artigo –, sobretudo a partir dos números 4, 5, 7, 8 e 10, respectivamente, podemos identificar achados empíricos muito relevantes.

Primeiramente, o atual governo 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 mudou o rumo da política macroeconômica 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, os conluios golpistas, a paralisia decisória e, por fim, *a interrupção do mandato da presidente reeleita democraticamente por meio de um golpe parlamentar revestido de legalidade democrática*.

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 é o conflito entre o Ministro da Fazenda, Joaquim Levy; por um lado, e a ala política do governo e do Ministério do Planejamento – 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 há garantias de mudança de rota no sentido de uma *guinada desenvolvimentista na política macroeconômica*, tendo em vista as pressões do mercado financeiro, do bombardeio sistemático da grande imprensa e das expectativas negativas dos agentes econômicos para a retomada do investimento.

6. À guisa de conclusão

A partir de quatro temas macroestruturais, estratégicos e centrais, o propósito desta pesquisa foi escrutinar o *Planejamento Governamental do Novo Desenvolvimentismo Democrático* (2003-2016). O primeiro diz respeito a chegada inédita à Presidência da República de um líder sindical e trabalhista, que retoma o papel protagonista do Estado na promoção do desenvolvimento e elege a *dimensão social* como prioridade das políticas públicas. Não obstante, tendo em vista o clima de terrorismo perpetrado pelo mercado financeiro, Lula adotou políticas tão ou mais ortodoxas que o seu antecessor, a fim de controlar a inflação, estabilizar a macroeconomia, garantir um superávit primário robusto para o pagamento dos juros da dívida pública e acalmar os investidores especulativos.

O segundo concerne à *inflexão heterodoxa* operada na política macroeconômica, propiciando um *amplo processo de inclusão social sustentado no longo prazo*, que diversificou a rede de proteção social, instituiu uma política de valorização do salário mínimo, retraiu as desigualdades históricas e a extrema pobreza. *A partir do crescimento do PIB, o Estado dotou-se de capacidades institucionais e burocráticas para o planejamento do desenvolvimento capitalista com distribuição de renda e inclusão social.* A ação política democrática efetivamente fez a diferença. No Novo Desenvolvimentismo Democrático, o país projetou-se internacionalmente e foi o que mais reduziu as desigualdades sociais entre os BRICs, sobretudo na década de 2000. Certamente isso seria impossível se o Brasil adotasse acriticamente o obsoleto receituário neoclássico e fiscalista dos anos 1990. Mesmo num contexto de baixo crescimento do PIB, o governo Dilma manteve os ganhos de renda dos trabalhadores, a política de valorização do salário mínimo, fortaleceu os programas sociais de transferência de renda e dotou o Estado de capacidades para reduzir significativamente a pobreza extrema no país, *inaugurando a primeira geração de crianças que não passaram fome e estão na escola.*

O terceiro problematiza os impactos distributivos das políticas de planejamento governamental, que resultaram na emergência de mais de 35 milhões de brasileiros à “Nova Classe Média”, configurando a criação de um mercado doméstico de consumo de massas, um dos objetivos centrais do programa de governo do PT. À

luz de um debate entre economistas, de um lado; sociólogos e cientistas políticos, de outro; procurou-se desmistificar a retórica economicista, governamental e do senso comum midiático que sustenta a existência de uma “Nova Classe Média” no Brasil. Mais do que isso, explorou-se o *perfil multidimensional*, complexo e precarizado das classes populares que, na última década, tiveram acesso ao mercado de bens de consumo duráveis via aumento do salário mínimo, políticas sociais focalizadas, transferências governamentais e acesso ao crédito. Em hipótese alguma, essas camadas trabalhadoras podem ser equiparadas à classe média tradicional, que usufrui de *segurança econômica, padrões de consumo e estilos de vida distintos*, como escola privada para os filhos, empregada doméstica, planos de saúde, viagens caras para o exterior nas férias etc. Ademais, possui *capital cultural e tempo livre* para se dedicar a aquisição de conhecimentos necessários ao êxito profissional no mercado competitivo. Por outro lado, as classes trabalhadoras que emergiram durante o *lulismo* são marcadas por qualificação profissional e salários baixíssimos, moram em favelas majoritariamente, chegam a realizar dupla jornada de trabalho, estudam em escolas públicas ruins e estão sujeitas a toda sorte de exploração num mercado de trabalho ainda marcado pela volatilidade, informalidade e rotatividade. Eis a classe de batalhadores típica do capitalismo financeiro que goza de hegemonia no Brasil. Isso mostra o quanto é necessário e indispensável o Estado brasileiro planejar estrategicamente políticas públicas para este segmento que representa a maioria da população, mas que usufrui de serviços públicos (educação, saúde, moradia, saneamento básico, transporte público) de qualidade muito precária. A ênfase no consumo individualista “da porta para dentro” e não no consumo universal “da porta para fora” somente perverte a capacidade de o Estado prover bens públicos de qualidade e universais para esse estrato social historicamente marginalizado pelas elites dirigentes. A adoção de políticas macroeconômicas assentadas na austeridade e na retração de direitos sociais (seguro desemprego e abono salarial), como as iniciadas no fim de 2014, somente penalizam essa camada social. Isso faz com que as políticas de inclusão de longo prazo que contribuíram para a emergência dos mais pobres sejam desmontadas rapidamente e com impactos sociais catastróficos.

O quarto e último tema macroestrutural diz respeito a uma miríade de fatores que tem contribuído para o esgotamento do planejamento governamental de longo prazo do Novo Desenvolvimentismo Democrático. Mais do que isso, ele vem dando sinais de exaustão porque suas elites políticas que emergiram ao poder em 2003 compactuaram com os setores mais retrógrados e arcaicos da sociedade brasileira, e sequer contestaram as alianças tradicionais para assegurar a governabilidade a todo custo. Foram incapazes 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 do planejamento 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 e ao corpo político da Nação. Diante de um 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 são fortemente rejeitadas pelo empresariado, pelas elites parlamentares de oposição, pela fração financeira do capital e pela imprensa conservadora.

Soma-se a isso a (tradicional) postura oportunista, imediatista e curto-prazista do empresariado industrial, que se retirou da coalizão política de sustentação do Novo Desenvolvimentismo Democrático, suscitando a fratura do pacto social desenvolvimentista. Além de ser contrária à instituição da CPMF e de defender o corte de gastos públicos como medida de ajuste fiscal, a FIESP vem apoiando publicamente – e juntamente com a grande imprensa – o impeachment da presidente reeleita Dilma Rousseff. Portanto, configura-se a impossibilidade de realização de uma coalizão, concertação ou pacto social de cunho desenvolvimentista em virtude da degeneração dos indicadores macroeconômicos, produtivos e sociais.

O fim do Novo Desenvolvimentismo Democrático assiste a um completo *descolamento* entre os anseios empresariais – que primam pela precarização dos direitos trabalhistas via redução de custos e pelo ímpeto autoritário/golpista, pervertendo a natureza do regime político democrático – e as reivindicações dos trabalhadores pela afirmação e aprimoramento dos direitos sociais. A postura autoritária do empresariado brasileiro prevalece ao longo do tempo e suas demandas imperantes (ainda) são particularistas e destituídas de uma visão estratégica nacional. Além de imiscuir-se com as práticas rentistas do setor financeiro parasitário e *boicotar* o investimento produtivo por ser avesso ao risco, o empresariado referenda a sua propensão fortemente golpista, contribuindo para *liquefazer* a coalizão de suporte do Novo Desenvolvimentismo Democrático, após receber bilhões de subsídios, incentivos e desonerações do Estado. Isso somente reitera o fato de que a história do investimento no Brasil é a história do investimento público. O investimento privado jamais tomou a iniciativa. *Portanto, a impossibilidade de consenso entre os atores estratégicos, a instabilidade política bem como o agravamento do conflito distributivo diante da recessão tornam incertos e erráticos os rumos do planejamento governamental de longo prazo no Brasil.*

A partir de uma interlocução com Karl Polanyi, a análise do Brasil contemporâneo aponta para a supremacia do *princípio do liberalismo econômico* –, que visa a estabelecer um *mercado autorregulável* por meio do *laissez-faire* como método – sobre o *princípio da proteção social* (POLANYI, 2000). A decrepitude dos indicadores sociais, o aprofundamento da recessão, o declínio da renda dos mais pobres e a reversão do legado de inclusão dos últimos treze anos sugerem que o que está em voga é uma grave crise do *Estado do Bem-Estar Social* e a *decomposição* do planejamento governamental do Novo-Desenvolvimentismo Democrático no

Brasil. A crise – e a apatia decisória das elites político-econômicas que a sucede – é potencializada pelo *recrudescimento* das políticas recessivas de saneamento fiscal e financeiro instauradas nos anos 1990, quando da hegemonia do receituário neo-clássico do *Consenso de Washington*.

Notas

- 1 Este órgão usufrui de maior autonomização em relação ao Congresso, além de ter dotação orçamentária própria, capacidade de autorregulação (leis orgânicas) e de estabelecer vínculos diretos com o sistema de Justiça, com os partidos políticos, sindicatos, ONGs e, sobretudo, com o cidadão comum, por meio de ouvidorias que vêm funcionando crescentemente como canal de interlocução direta com a sociedade (ARANTES *et al.*, 2010).
- 2 Entrevista de Daniela Campello com membro da equipe de campanha de Lula em 2002 (CAMPELLO, 2015).
- 3 É um direito de valor constitucional, não contributivo, e concedido no âmbito da Assistência Social a todo idoso (65 anos ou mais) e portador de deficiência que possua renda mensal familiar per capita de até um quarto do salário mínimo. O valor mensal do benefício é equivalente a um salário mínimo (KERSTENETZKY, 2015).
- 4 A partir de uma leitura crítica da obra de Amartya Sen – *Desenvolvimento como Liberdade* –, Peter Evans mostra que a expansão das capacidades é simultaneamente o principal objetivo do desenvolvimento e um princípio através do qual o desenvolvimento é alcançado. O engajamento dos atores sociais na implementação de políticas é crucial para as estratégias de expansão das capacidades. A fim de ser capaz de criar vínculos efetivos Estado-sociedade, o Estado deve facilitar a organização de contrapartes na sociedade civil. As relações efetivas entre Estado e sociedade envolvem a transformação do próprio Estado em termos de adição de organizações estatais, como conselhos de políticas setoriais e conselhos de orçamento participativo que institucionalizem a participação da sociedade civil dentro do Estado, e por meio da incorporação de atores que se identificam como agentes da sociedade civil em burocracias e agências estatais mais tradicionais. A interação do Estado desenvolvimentista do século XX com a indústria deu às elites industriais uma razão para se tornarem uma classe mais coerente coletivamente. O Estado desenvolvimentista do século XXI deve fazer o mesmo para com a sociedade ao construir instituições deliberativas e participativas, uma vez que a democracia eleitoral não é suficiente. Retomar à dimensão política da capacidade do Estado nos traz de volta às abordagens institucionais e das capacidades para o desenvolvimento. As instituições políticas e a deliberação democrática são fundamentais na abordagem das capacidades. Além disso, uma vez que a capacidade de fazer escolhas é uma das mais importantes de todas as capacidades humanas, os processos de participação têm que ser compreendidos como partes constitutivas dos fins do desenvolvimento em si mesmo. Isto implica dizer que o Estado necessita do engajamento ativo da sociedade civil na entrega de serviços públicos como saúde e educação a fim de assegurar que os investimentos produzam os efeitos desejados. O Estado desenvolvimentista do século XXI deve ser ágil, ativo, rico e capaz de atuar independentemente dos interesses privados. Expandir a capacidade do Estado é, portanto, uma construção política (EVANS, 2005; 2008; 2014; EVANS; HUBER; STEPHENS, 2014; SEN, 1999).
- 5 Em artigo no qual analisa o primeiro mandato de Dilma Rousseff (2011-2014), André Singer designa esta política econômica de “ensaio desenvolvimentista” (SINGER, 2015).

- 6 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).
- 7 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.
- 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).
- 9 A maioria dos dados quantitativos mobilizados por Neri é oriunda do CPS/FGV com base nos microdados da PNAD/IBGE, do PNUD e da Pesquisa Mensal de Empregos (PME/IBGE), que conferem embasamento às constatações acima.
- 10 Por trás de marcadores como casa própria com padrões elevados de habitação; acesso ao crédito; educação universitária e demanda privada por bens providos pelo Estado está a intuição de Bourdieu de que classe média significa não exatamente um padrão de consumo, mas um estilo de vida, que envolve diferenciação/distinção: morar “bem”, ter uma educação “distintiva”, consumir serviços “de qualidade”, ter acesso a “capitais”, entre outros (UCHÔA; KERSTENETZKY, 2012).
- 11 Convém reiterar que foi durante o regime militar, sobretudo no “milagre econômico” (1967-1973), que as empreiteiras foram beneficiadas pelas políticas de proteção e incentivo estatal, tornando-se conglomerados monopolistas de projeção nacional e internacional. A Petrobras tornou-se a principal contratadora das obras do governo federal. A elaboração dos editais reforçava o processo de concentração do mercado de construção pesada em poucas empresas, que constituíam cartéis. Havia uma tendência à conglomeração e ramificação, ou seja, a atuação das empreiteiras em ramos paralelos à construção para fugir dos fornecedores mediante a produção de materiais usados nas obras ou comercialização dos mesmos (CAMPOS, 2014).
- 12 Além do aperto fiscal, as obras federais também desaceleraram por dificuldades financeiras de construtoras envolvidas na Operação Lava Jato, o que coincidiu com os atrasos nos pagamentos do governo (O GLOBO, 26/04/2015).

Referências

- ABRANCHES, Sérgio. (1988). "Presidencialismo de Coalizão: O Dilema Institucional Brasileiro". **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, v. 31, n. 1, p. 5-33.
- 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.
- ARANTES, Rogério Bastos; LOUREIRO, Maria Rita; COUTO, Cláudio e TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho. (2010), "Controles democráticos sobre a administração pública no Brasil: Legislativo, tribunais de contas, Judiciário e Ministério Público". In LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz; PACHECO, Regina Silvia (Orgs.) (2010), **Burocracia e política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI**. Rio de Janeiro: Editora FGV.
- 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. Acesso em: 15/10/2012.
- BARBOSA FILHO, Nelson H. e PEREIRA DE SOUZA, José A. (2010), "A Inflexão do Governo Lula: política econômica, crescimento e distribuição de renda", p. 1-42. Disponível em: <https://nodocuments.files.wordpress.com/2010/03/barbosa-nelson-souza-jose-antonio-pereira-de-a-inflexao-do-governo-lula-politica-economica-crescimento-e-distribuicao-de-renda.pdf>. Acesso em: 01/02/2016.
- BARBOSA FILHO, Nelson H. (2013) "Dez anos de política econômica". In SADER, Emir. (Org.). **10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma**. São Paulo: Boitempo; Rio de Janeiro: FLACSO Brasil, p. 69-102.
- 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-financieiro-e-pais-esta-em-camisa-de-11-varas-diz-belluzzo.shtml>. Acesso em: 13/01/2014.
- BIELSCHOWSKY, Ricardo. (2015), "Uma avaliação social-desenvolvimentista sobre a evolução das políticas socioeconômicas no Brasil: 2003-2013". In **Dimensões estratégicas do desenvolvimento brasileiro. Brasil: em busca de um novo modelo de desenvolvimento**. Brasília, DF: Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, v. 4. Disponível em: https://www.cgee.org.br/documents/10182/734063/CS6_CAEB5_v4_LIVRO_17022016_10256.pdf. Acesso em: 26/06/2016.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. (2014), **A Construção Política do Brasil: Sociedade, Economia e Estado desde a Independência**. São Paulo: Editora 34.
- _____. (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.
- _____. (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.
- _____. (2009). **Globalização e competição: por que alguns países emergentes têm sucesso e outros não**. Rio de Janeiro: Elsevier.
- CAMPELLO, Daniela. (2015), **The Politics of Market Discipline in Latin America: Globalization and Democracy**. Cambridge: Cambridge University Press.
- CAMPOS, Pedro. H. P. (2014), **Estranhas catedrais: as empreiteiras brasileiras e a ditadura civil-militar, 1964-1988**. Niterói: Editora da UFF.

CARDOSO Jr. José Celso e GOMIDE, Alexandre de Ávila (2014), "Elementos para a Reforma do Estado e da Administração Pública no Brasil do Século XXI: a década de 2003-2013 e a economia política do desenvolvimento", **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 5. Brasília: IPEA. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/boletim_analise_politico/140529_boletim_analisepolitico_05.pdf. Acesso em: 17/12/2015.

_____. (2014), "Política e Planejamento no Brasil: Balanço Histórico e Propostas ao Plano Plurianual 2016-2019", **Texto para Discussão**, dezembro. Brasília: Rio de Janeiro: IPEA. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2020_web.pdf. Acesso em: 21/08/2015.

CARTA AO POVO BRASILEIRO, 22/06/2002. Disponível em: <http://novo.fpabramo.org.br/uploads/cartaao povobrasileiro.pdf>. Acesso em: 01/02/2016.

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), "**Juro alto e ajuste derrubam vendas no varejo pelo terceiro mês**", 16/06/2015. Disponível em: http://brasil.elpais.com/brasil/2015/06/16/economia/1434459087_022738.html. Acesso em: 02/02/2016.

ERBER, Fábio S. (2011). "As convenções de desenvolvimento no governo Lula: um ensaio de economia política". **Revista de Economia Política**, vol. 31, nº 1 (121), p. p 31-55, janeiro-março. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rep/v31n1/a02v31n1.pdf>. Acesso em: 27/06/2013.

ESTADÃO (2016), "**Contas do governo fecham 2015 com rombo histórico de R\$ 111,2 bi**", 29/01/2016. Disponível em: <http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,contas-do-governo-fecham-2015-com-rombo-historico-de-r-111-2-bilhoes-,1827021>. Acesso em: 29/01/2016.

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.

EVANS, Peter; HUBER, Evelyne e STEPHENS, John. (2014), "**The Political Foundations of State Effectiveness**", Prepared for volume on State Building in the Developing World, Miguel A. Centeno, Atul Kohli and Deborah Yashar (Eds.). Disponível em: <http://www.proac.uff.br/cede/sites/default/files/TD98.pdf>. Acesso em: 21/02/2016.

EVANS, P. (2005), "Harnessing the State: Rebalancing Strategies for Monitoring and Motivation". In: Lange, M. and Rueschemeyer, D. (Eds). **States and Development. Historical Antecedents of Stagnation and Advance**. New York: Palgrave Macmillan.

EVANS, Peter. (2008). "In Search of the 21st Century Developmental State". The Centre for Global Political Economy. University of Sussex, **Working Paper**, n. 4, p. 1-22. Disponível em: <https://www.sussex.ac.uk/webteam/gateway/file.php?name=cgpe-wp04-peter-evans.pdf&site=359>. Acesso em: 25/07/2011.

EVANS, Peter. (2014), "The Developmental State: Divergent Responses to Modern Economic Theory and the Twenty-First Century Economy". In Michelle Williams (Ed.), **The End of the Developmental State?** New York: Routledge.

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

FINANCIAL TIMES. (2015), “Brazil’s Dilma Rousseff stares down budget black hole”, 06/11/2015. Disponível em: <http://www.ft.com/cms/s/0/751bf506-8377-11e5-9dc0-186bb1146746.html#axzz3yxrm30cl>. Acesso em: 01/02/2016.

FOLHA DE SÃO PAULO, (2016), “Arrecadação federal cai 5,6% em 2015 e atinge menor valor desde 2010”, 21/01/2016. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2016/01/1731880-arrecadacao-federal-cai-56-em-2015-e-atinge-menor-valor-desde-2010.shtml>. Acesso em: 21/01/2016.

_____. (2015), “Arrecadação em queda torna mais difícil cumprir ajuste fiscal”, 26/06/2015. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2015/06/1648015-arrecadacao-em-queda-torna-mais-dificil-cumprir-ajuste-fiscal.shtml>. Acesso em: 22/01/2016.

_____. (2015), “Gasto com juros da dívida é o que mais cresce no segundo governo Dilma”, 03/05/2015. Disponível em: <http://dinheiropublico.blogfolha.uol.com.br/2015/05/03/gasto-com-juros-da-divida-e-o-que-mais-cresce-no-segundo-governo-dilma/>. Acesso em: 31/05/2015.

_____. (2014), “Vídeo: Sonegação deve atingir R\$ 500 bilhões em 2014, indica Sonegômetro”, 04/08/2014. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2014/08/1494365-video-sonegacao-deve-atingir-r-500-bilhoes-em-2014-indica-sonegometro.shtml>. Acesso em: 01/04/2015.

FURTADO, Celso. (2015), “O Mercado Interno na Formação Econômica do Brasil”, *Insight Inteligência*, n. 70, Julho/Agosto/Setembro. (Artigo inédito, cedido à revista Insight Inteligência por Rosa Freire d’Águiar). Disponível em: <http://insightinteligencia.com.br/pdfs/70.pdf>. Acesso em: 19/01/2016.

G1 (2015), “Medida ‘acaba com o programa de desoneração da folha’, diz Fiesp”, 27/02/2015. Disponível em: <http://g1.globo.com/economia/noticia/2015/02/medica-acaba-com-o-programa-de-desoneracao-da-folha-diz-fiesp.html>. Acesso em: 31/03/2015.

GIAMBIAGI, Fabio. (2005), “Estabilização, Reformas e Desequilíbrios Macroeconômicos: Os Anos FHC”, *In Economia Brasileira Contemporânea*. Fabio Giambiagi, André Villela, Lavínia Barros de Castro e Jennifer Hermann (Orgs.). Rio de Janeiro: Editora Campus/Elsevier.

GOMIDE, Alexandre de Ávila e PIRES, Roberto Rocha C. (2014), “Capacidades Estatais e Democracia: a abordagem dos arranjos institucionais para análise de políticas públicas”. *In* GOMIDE, Alexandre de Ávila e PIRES, Roberto Rocha C. (Org.), **Capacidades Estatais e Democracia: arranjos institucionais de políticas públicas**. Brasília: IPEA. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/capacidades_estatais_e_democracia_web.pdf. Acesso em: 04/01/2016.

HALL, Peter e SOSKICE, David. (2001). **Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage**. Oxford: Oxford University Press.

_____. (2007), “The Evolution of Varieties of Capitalism in Europe” *In* Bob Hancké; Martin Rhodes and Mark Thatcher (Eds.), *Beyond Varieties of Capitalism: Conflict, Contradictions, and Complementarities in the European Economy*. Oxford: Oxford University Press.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA. (2015), “PNAD 2014 – breves análises”, **Nota Técnica**, n. 22, dezembro. Brasília: IPEA. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/151230_nota_tecnica_pnad2014.pdf. Acesso em: 13/02/2016.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA. (2012), “Participação social como método de governo: um mapeamento das “interfaces socioestatais” nos programas federais”. **Comunicados do IPEA**, n. 132, 25 de

janeiro. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/120125_comunicadoi-pea132.pdf. Acesso em: 17/07/2012.

KERSTENETZKY, Celia Lessa; UCHÔA, Christiane e VALLE SILVA, Nelson do. (2015), "The Elusive New Middle Class in Brazil", **Brazilian Political Science Review**, vol. 9, n. 3. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/bpsr/v9n3/1981-3821-bpsr-9-3-0021.pdf>. Acesso em: 05/02/2016.

_____.; UCHÔA, Christiane e VALLE SILVA, Nelson do (2013), "Padrões de consumo e estilos de vida da "nova classe média". **Texto para Discussão – CEDE**, n. 80, setembro. Disponível em: <http://www.proac.uff.br/cede/sites/default/files/TD80.pdf>. Acesso em: 06/02/2016.

_____. (2015), "Consumo e crescimento redistributivo: Notas para se pensar um modelo de crescimento para o Brasil", **Texto para Discussão – CEDE**, n. 106, Junho. Disponível em: <http://www.proac.uff.br/cede/sites/default/files/TD106.pdf>. Acesso em: 05/02/2016.

_____. (2014), "The Brazilian Social Development State: A Progressive Agenda in a (Still) Conservative Political Society" *In* Michelle Williams (Ed.), **The End of the Developmental State?** New York: Routledge.

_____. (2012), **O Estado do Bem-Estar Social na Idade da Razão: A Reinvenção do Estado Social no Mundo Contemporâneo**. Rio de Janeiro: Elsevier.

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.

LEVY, André (2015), "**Não, o Estado brasileiro NÃO é grande**", 29/03/2015. Disponível em: <http://andre.levy.x10.bz/nao-o-estado-brasileiro-nao-e-grande/>. Acesso em: 01/04/2015.

LOUREIRO, Maria Rita; SANTOS, Fábio Pereira dos e GOMIDE, Alexandre de Ávila. (2011), "Democracia, Arenas Decisórias e Política Econômica no Governo Lula", **Revista Brasileira de Ciências Sociais, RBCS**, Vol. 26, n. 76, junho. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbcso/v26n76/04.pdf>. Acesso em: 29/11/2015.

MANN, Michael (2008). "Infrastructural Power Revisited". **Studies in Comparative International Development**, v. 43, p. 355-365.

_____. "A crise do Estado-nação latino-americano". *In* DOMINGUES, José M. e MANEIRO, Maria (Org). **América Latina hoje: conceitos e interpretações**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

MANTEGA, Guido. (2012), "O primeiro ano da nova matriz econômica", **Valor Econômico**, 19/12/2012.

NERI, Marcelo. (2012). **De Volta ao País do Futuro: Crise Europeia, Projeções e a Nova Classe Média**. Rio de Janeiro: FGV/CPS. Disponível em: <http://www.fgv.br/cps/ncm2014/>. Acesso em: 29/05/2013.

_____. (2011a), **Nova Classe Média**. São Paulo: Saraiva

_____. (2011b). **Os Emergentes dos Emergentes: Reflexões Globais e Ações Locais para a Nova Classe Média**. Rio de Janeiro: FGV/CPS. Disponível em: <http://www.fgv.br/cps/brics/>. Acesso em: 10/07/2013.

_____. (2010). **A Nova Classe Média: O Lado Brilhante dos Pobres**. Rio de Janeiro: FGV/CPS. Disponível em: <http://www.fgv.br/cps/ncm/>. Acesso em: 03/02/2016.

O GLOBO (2015), “**Com ajuste fiscal, investimento no PAC pode encolher 31%**”, 26/04/2015. Disponível em: <http://oglobo.globo.com/economia/com-ajuste-fiscal-investimento-no-pac-pode-encolher-31-15979244>. Acesso em: 22/01/2016.

_____. (2016), “**Arrecadação no ano passado foi a pior desde 2010**”, 21/01/2016. Disponível em: <http://oglobo.globo.com/economia/arrecadacao-no-ano-passado-foi-pior-desde-2010-18513960>. Acesso em: 21/01/2016.

_____. (2015), “**Lula anuncia corte de R\$ 14 bi, atingindo área social, e superávit de 4,25% do PIB**”, 17/09/2015. Disponível em: <http://acervo.oglobo.globo.com/em-destaque/lula-anuncia-corte-de-14-bi-atingindo-area-social-superavit-de-425-do-pib-17509677>. Acesso em: 22/01/2016.

_____. (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.

POLANYI, Karl. (2000), **A Grande Transformação: as origens da nossa época**. Rio de Janeiro: Campus.

REUTERS (2015), “**Arrecadação federal soma R\$ 103,5 bi, com queda de 11%, e tem pior outubro desde 2009**”, 17/11/2015. Disponível em: <http://br.reuters.com/article/topNews/idBRKCN0T628B20151117>. Acesso em: 24/01/2016.

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.

SALATA, André Ricardo. (2015), “**Quem é Classe Média no Brasil? Um Estudo sobre Identidades de Classe**”. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 58, no 1, p. 111-149. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/dados/v58n1/0011-5258-dados-58-1-0111.pdf>. Acesso em: 11/03/2016.

SEN, Amartya. (1999), **Development as Freedom**. New York: Knopf.

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. 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. Acesso em: 11/04/2016.

_____. (2013). “**Modernisation of the state and bureaucratic capacity-building in the Brazilian Federal Government**”. In Jeni Vaitsman, José Mendes Ribeiro and Lenaura Lobato (Eds.). **Policy Analysis in Brazil**. Policy Press.

SOUZA, Jessé. (2015), **A Tolice da Inteligência Brasileira: ou como o país se deixa manipular pela elite**. São Paulo: LeYa.

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.

THE WALL STREET JOURNAL. (2015), "**Brazil's Economic Crisis Beats the Emerging Middle Class Back Down**", 09/11/2016. Disponível em: <http://www.wsj.com/articles/brazils-economic-crisis-beats-the-emerging-middle-class-back-down-1447115566>. Acesso em: 19/01/2016.

UCHÔA, Christiane e KERSTENETZKY, Celia Lessa. (2012), "É a "nova classe média" classe média? O que diz a Pesquisa de Orçamentos Familiares (2008-2009)", **Texto para Discussão – CEDE**, n. 66, outubro, p. 1-11. Disponível em: <http://www.proac.uff.br/cede/sites/default/files/TD66.pdf>. Acesso em: 06/02/2016.

VALOR ECONÔMICO (2016), "**Qual é o legado de Keynes?**", 19/02/2016.

WEAVER, R. K e ROCKMAN, Bert A. (1993), "Assessing the Effects of Institutions" *in* R. Kent Weaver e Bert A. Rockman (Eds.), **Do Institutions Matter? Government Capabilities in the United States and Abroad**. Washington, D.C.: The Brookings Institution.