



Nº 1, janeiro 2016

# PONTO DE VISTA

Perspectivas sobre o desenvolvimento

## **Trade-Off Eleitoral do PT e o Esgotamento do Centro Político**

PONTO DE VISTA, Nº 1, janeiro 2016  
ISSN 1983-733X.

Carlos Henrique Vieira Santana<sup>1</sup>

### **I. Introdução**

A pesquisa divulgada pelo Ibope logo após as eleições de 2014 indicava que 46% da sociedade brasileira considerava o governo da presidente Dilma ótimo ou bom. Cinco meses depois, o mesmo instituto apontava que esse índice havia despencado para 12%. Inversamente, os que consideravam o governo ruim ou péssimo estavam em 23% e, cinco meses depois, esse número foi catapultado para 64%. A última pesquisa do mesmo instituto, divulgada em dezembro de 2015, confirmava o cenário de rejeição do governo Dilma, com 70% dos entrevistados qualificando a administração federal como ruim ou péssima e apenas 9% como ótima ou boa. Esses são números que impõem ao Partido dos Trabalhadores e a presidente que lidera a coalizão um sério desafio à sua governabilidade. Quais foram

---

<sup>1</sup> *Research fellow* da Fundação Humboldt/TU Darmstadt (Alemanha) e associado ao INCT/PPED, onde edita a revista *Desenvolvimento em Debate*. Doutor em Ciência Política pelo Instituto de Estudos Sociais e Políticos (IESP-UERJ), tem se dedicado aos temas de política industrial; sistemas financeiros; bancos públicos e políticas de integração regional na América do Sul; e políticas energéticas nos BRICS. Email: [carloz@hotmail.com](mailto:carloz@hotmail.com)

principais causas que motivaram esse rápido deslocamento da opinião pública acerca de um governo com apenas um ano do segundo mandato?

Há pelo menos dois diagnósticos. De um lado, o impacto da sucessão de escândalos na Petrobras e sua dramatização diária pelos canais de comunicação. De outro, o abandono da plataforma de política econômica que o governo defendeu durante a campanha eleitoral e a incorporação de uma agenda ortodoxa de contração fiscal e juros altos. Ao longo do primeiro ano de mandato, o governo Dilma supôs que, à medida que os escândalos fossem se sedimentando no proceduralismo judicial e se esgotassem os fatos novos, essa pauta tenderia a perder fôlego, esvaziando o efeito dramático que corrói sua popularidade. Ao mesmo tempo, o próprio governo apostou que, à medida que a coordenação política ganhasse maior afinação e fosse capaz de melhorar a cooperação com Congresso, seria possível estabelecer uma agenda positiva que passaria a equilibrar a avalanche que fatos negativos.

Há uma série de motivos conjunturais para duvidar que, por inércia, o governo tende, no médio prazo, recuperar a legitimidade perdida na opinião pública. Os desdobramentos das políticas de contração fiscal e monetária já atingiram a capilaridade social, refletidos em 1,54 milhões de desempregados em 2015. A elevação expressiva da taxa de juros, a desmontagem dos mecanismos de subsídio de crédito e desoneração tributária, além da restrição de direitos trabalhistas já devastaram os principais indicadores de bem-estar econômico, como emprego e renda. Por outro lado, o ativismo político do judiciário, dramatizando a sucessão de escândalos que envolvem uma das principais cadeias de investimento da economia, infraestrutura de energia e transporte, colapsou a agenda de projetos em curso, por meio da criminalização não apenas das pessoas envolvidas em suborno, como também das empresas. Essa é uma cadeia da economia que responde por mais 10% do PIB. Os impactos econômicos desses dois eventos no longo prazo não podem ser desprezados.

Para além das explicações conjunturais do rápido esgotamento da legitimidade do governo Dilma, é necessário investir numa análise que procure avaliar os contornos de longo prazo da estratégia política adotada pelo Partido dos Trabalhadores para obter a maioria eleitoral e se essa estratégia estaria sofrendo uma oscilação conjuntural ou se se trata de um colapso do modelo. A literatura de economia política reconhece amplamente que os indicadores de bem-estar econômico são cruciais para garantir a governabilidade das coalizões e sucesso nas eleições. A administração do governo Lula se notabilizou porque foi capaz de fazer o que a literatura chamou de realinhamento eleitoral, ou seja, implementar um

conjunto de políticas de proteção a renda e estímulo ao emprego que capturou uma fatia do eleitorado de baixíssima renda que votava historicamente nos partidos conservadores de direita.<sup>2</sup> A partir desse momento, o PT foi capaz de controlar o centro do espectro político, ao mesmo tempo em que diluiu a coerência da agenda do seu eleitorado histórico, formado pela classe média urbana e segmentos sindicalizados dos trabalhadores. A diluição de sua agenda histórica e a captura do centro do espectro eleitoral pelo PT foi uma consequência da incorporação de demandas do eleitorado desorganizado e à margem da formalização contratual das relações econômicas, ou o que a literatura tem chamado de subproletariado ou precariado.<sup>3</sup>

Segundo a literatura, todo partido enfrenta um *trade-off* eleitoral para conquistar a maioria nas democracias eleitorais. O partido com ambições reais de vencer precisa mediar sua agenda com demandas que ultrapassem exigências de sua base social de origem. Como aponta Adam Przeworski, quando os partidos socialistas estendem seu apelo a pessoas não pertencentes ao seu eleitorado original não podem mais representar os interesses que visam exclusivamente os bens públicos do eleitorado socialista como classe, mas passam a representar apenas os interesses que esse eleitorado compartilha como indivíduos com outros segmentos sociais não pertencentes ao eleitorado histórico dos partidos socialistas.<sup>4</sup> Como Przeworski estava analisando a trajetória dos partidos socialistas na Europa, o fiel da balança eram as chamadas classes médias. No caso do Brasil, o fiel da balança precisava garantir não apenas a maioria dos votos, mas também a complacência das elites financeiras. Para isso, não foi à toa que o governo Lula adotou uma política bifronte que, de um lado, protegeu a renda do trabalho através de um mecanismo de elevação real do salário mínimo e rápida aceleração do consumo baseado no crédito e, de outro, adotava elevados superávits primários combinados com altas taxas de juros. Observando o cenário brasileiro, o que havia de comum entre a gigantesca parcela da população inserida no mercado de trabalho por relações contratuais precárias e os interesses econômicos do capital financeiro que pudesse servir de esteio para uma retórica de identidade política comum que mantivesse galvanizada uma maioria eleitoral? A consolidação de uma sociedade de consumo de massas, baseada numa fabulação em torno de uma “nova” classe média. Ou o que também podemos chamar de cidadão como

---

<sup>2</sup> Andre Singer, *Os sentidos do lulismo: reforma gradual e pacto conservador*. São Paulo, Cia. das Letras, 2012

<sup>3</sup> Guy Standing, *O Precariado - a Nova Classe Perigosa*, Autêntica Editora, 2013.

<sup>4</sup> Adam Przeworski, *Capitalism and Social Democracy*, Cambridge University Press, 1985.

consumidor.<sup>5</sup> Esse é o novo ator para o qual passou a se dirigir a retórica do PT e de suas principais lideranças, tal como Lula e Dilma.

O dilema apontado por Przeworski (1985) pode ser aproveitado para o dilema político enfrentado atualmente pela presidente Dilma. Diante da possibilidade de esgotamento das condições macroeconômicas de sustentação desse pacto de interesses tão diverso, como o PT vai recompor sua expressão de identidade e representação? Segundo o *trade off*, à medida que os partidos ampliam seu leque de apoios aumenta a dificuldade de recrutar e manter o suporte de sua base social de origem. A pergunta talvez seja: qual é o ponto de ruptura desse *trade off*, quando o partido não consegue mais manter coesa sua coalizão e também não tem mais legitimidade para recuar e reordenar sua agenda originária? Nesse artigo vou procurar indicar que a coalizão liderada por Dilma está bastante próxima desse ponto sem volta.

Em meados de 2011, o governo da presidente Dilma pareceu se inclinar para convergência das taxas de juros a patamares internacionais, mas logo se verificou que não havia uma coordenação política decidida em torno dessa agenda. Isso inviabilizou a margem de manobra fiscal que o governo poderia usar para garantir a coordenação de uma nova geração de políticas sociais mais ofensivas e universais, como aquelas na educação e saúde. O *boom* dos preços das *commodities* que garantiu o fechamento das contas no período Lula e a margem de manobra para sustentar a política bifronte se esgotou com o arrefecimento da demanda global, em especial da China. Ao lado disso, ganhou força a agenda de políticas públicas correspondentes às demandas de infraestrutura urbana, a exemplo do abastecimento de água, transporte de massas, segurança pública, energia, ao lado das históricas necessidades de melhoria da educação e saúde. Contudo, essa agenda exige, de um lado, considerável esforço de coordenação política entre o governo federal e subnacionais e, de outro lado, uma margem de manobra fiscal e de crédito que se encontra contingenciada em decorrência da política fiscal e monetária. Com reduzido apoio da opinião pública e com orçamento limitado, a margem de manobra política e fiscal se estreitou. Ao mesmo tempo, a precária coordenação inter-burocrática, em especial entre o judiciário e o executivo, transformou a agenda de políticas públicas num terreno de competição que tem ampliado significativamente seus custos de implementação.

---

<sup>5</sup> Wolfgang Streeck, Citizens as Customers - Considerations on the New Politics of Consumption, *New Left Review*, n. 76, 2012; Carlos Henrique Santana, Cidadania como consumo: novas clivagens da cidadania estratificada no Brasil, *Ponto de Vista*, n. 14, 2014.

Como garantir a sustentação da coalizão política num contexto de deterioração macroeconômica e corrosão profunda da coordenação interinstitucional? Paralelamente, a liderança governamental abdicou de um planejamento de comunicação profissional que esclareça à opinião pública suas iniciativas de políticas macroeconômicas e responda a campanha de desinformação que atravessa os sucessivos escândalos de suborno que atingem o sistema partidário indiscriminadamente. Na esteira desses escândalos, o único alvo político da campanha de difamação é o PT, que está sob ameaça de proscrição ideológica e financeira do quadro institucional brasileiro. Semelhante às multas bilionárias às empresas envolvidas na Lava Jato, cujo objetivo é impor sua falência, os procuradores do Ministério Público encarregados da operação Lava Jato não escondem seu desejo de manietar o espectro de representação ideológica do sistema partidário brasileiro, defendendo multas milionárias também ao Partido dos Trabalhadores, o que tornaria inviável sua manutenção.

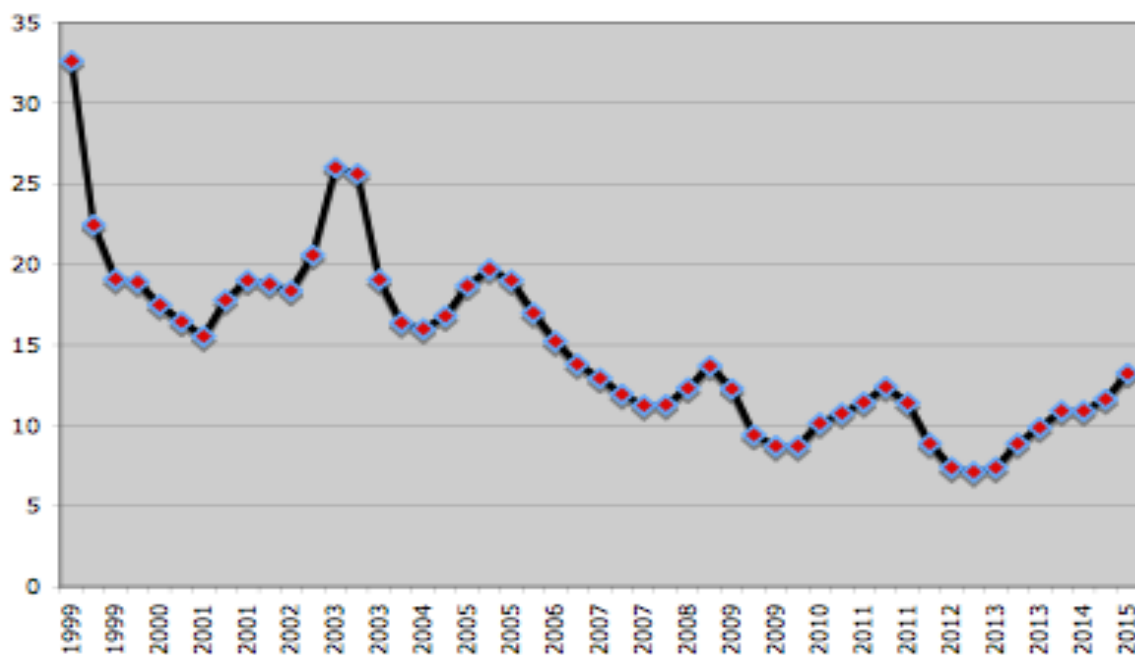
## **II. Macroeconomia doméstica e a armadilha da política monetária**

Em agosto de 2011, quando o Banco Central do Brasil (BACEN) resolveu contrariar as expectativas do mercado financeiro sobre a tendência de oscilação da taxa de juros Selic, abriu-se um debate de grandes proporções na imprensa econômica sobre se o BACEN havia perdido sua autonomia e se teria sido subjugado a alguma modalidade de “populismo” que tivesse descartado o famoso tripé da política macroeconômica. De lado a lado, governo e as comunidades epistêmicas incrustadas nas instituições financeiras duelaram publicamente sobre esses temas, mas o governo parecia inclinado não apenas a buscar convergir a taxa básica de juros para patamares internacionais, como também adotar um novo arranjo institucional que adequasse o país a um padrão moderado de remuneração de títulos da dívida. Isso implicava introduzir um comportamento de investimento novo entre diversos atores econômicos.

À medida que os títulos públicos passassem a render menos, haveria necessidade de desalavancar as aplicações de bancos, fundos de pensão, investidores externos e internos. Foi quando o governo passou a propor a criação de um mercado de títulos privados de longo prazo que pudesse ser canalizado para aplicações na infraestrutura e em projetos de remuneração de longo prazo. Nesse contexto, o próprio governo modificou as regras de

aplicação na poupança, pois a partir de certo patamar de juros, ela passava a ser uma aplicação mais atrativa que os títulos públicos, em decorrência da isenção do imposto de renda. Os próprios fundos de pensão, que possuem um volume de poupança da ordem de 19% do PIB, foram economicamente obrigados a diversificar suas aplicações para manter a remuneração atuarial dos seus associados. Para isso, o governo modificou as regras de compulsoriedade das aplicações dos fundos em títulos da dívida pública para liberar esses recursos a outros segmentos, como infraestrutura.

**Gráfico 1 - Taxa de Juros Selic (%)**



*Fonte:* Elaboração própria a partir de Banco Central do Brasil (BCB).

Há uma longa controvérsia no debate público que orienta as deliberações sobre as políticas macroeconômicas. Se o formulador da política econômica compartilhar de uma orientação ortodoxa, ele vai privilegiar o crescimento pela ótica da poupança externa, ou seja, vai procurar enquadrar os indicadores macroeconômicos e os preços fundamentais da economia de modo a tornar o país atraente ao investidor externo. Nesse caso, a taxa de investimento, o nível de desemprego, o crescimento do PIB seriam todos a consequência do enquadramento particular das finanças públicas, onde o ideal é criar o ambiente de negócios que favoreça a máxima rentabilidade dos atores econômicos, em detrimento de aspectos distributivos. Isso significaria uma política econômica de elevadas taxas de juros, que tornasse os títulos da dívida pública atraentes; elevado superávit fiscal primário que servisse para

cobrir as despesas decorrentes da conta dos juros e mantivesse a carga da dívida sob controle, o que implicaria no estreitamento da capacidade do Estado de implementar políticas públicas. Mas isso não seria um problema para o *policy maker* ortodoxo, que responderia ao desafio convocando as empresas privadas a criarem modelos de negócios para comodificação de serviços públicos.

O esteio ideológico mais importante que justifica politicamente essas medidas é o controle da inflação. Até agora, a corrente teórica mais bem sucedida, do ponto de vista político, foi a teoria da inflação inercial que, associada a engenharia de estabilização inflacionária ortodoxa de meados dos anos 1990, foi capaz de capturar o imaginário sobre o diagnóstico e as saídas da crise inflacionária.<sup>6</sup> Até hoje prevalece a visão de que haveria um *trade off* entre inflação/salário e inflação/despesas públicas, ou seja, pela ótica ortodoxa, presente até as últimas administrações do PT, sempre que a inflação ameaça extrapolar o teto da meta o primeiro choque cogitado pelos *policy makers* é pelo lado da demanda. Os formuladores da política macroeconômica procuram limitar as despesas públicas, suspendem os investimentos, restringem o crédito, elevando os *spreads* bancários, e adotam medidas de restrição de direitos, como foi o caso da recente alteração do seguro-desemprego. Medidas de estímulo pelo lado da oferta, a exemplo das desonerações tributárias, que poderiam ser usadas para equilibrar as pressões inflacionárias são também rapidamente suprimidas em nome da recomposição fiscal do tesouro. Nada disso, porém, voltado para uma agenda de longo prazo, apenas para garantir a realização do superávit fiscal necessário para suprir a carga de juros. Esse é o ciclo vicioso ortodoxo que até hoje parece não ter encontrado alternativa no imaginário político brasileiro.

A necessidade de restabelecer o *confidence building* com o mercado financeiro, associado a precária situação das contas públicas, que registrou um déficit nominal de 6,7% do PIB em 2014, forçou o governo federal a retroagir na sua política monetária e fiscal a partir de 2015. Também porque o governo introjetou a tese conservadora de que as finanças públicas são análogas ao orçamento doméstico: ou seja, que a poupança precede o investimento (!). A despeito desse pressuposto rudimentar não encontrar lastro na história econômica nas nações, o grau de endividamento público brasileiro situa-se entre os mais baixos das maiores economias mundiais, com razoável margem de manobra para políticas anticíclicas (gráfico 2). Paralelamente, o consumo do governo e das famílias tem variado em

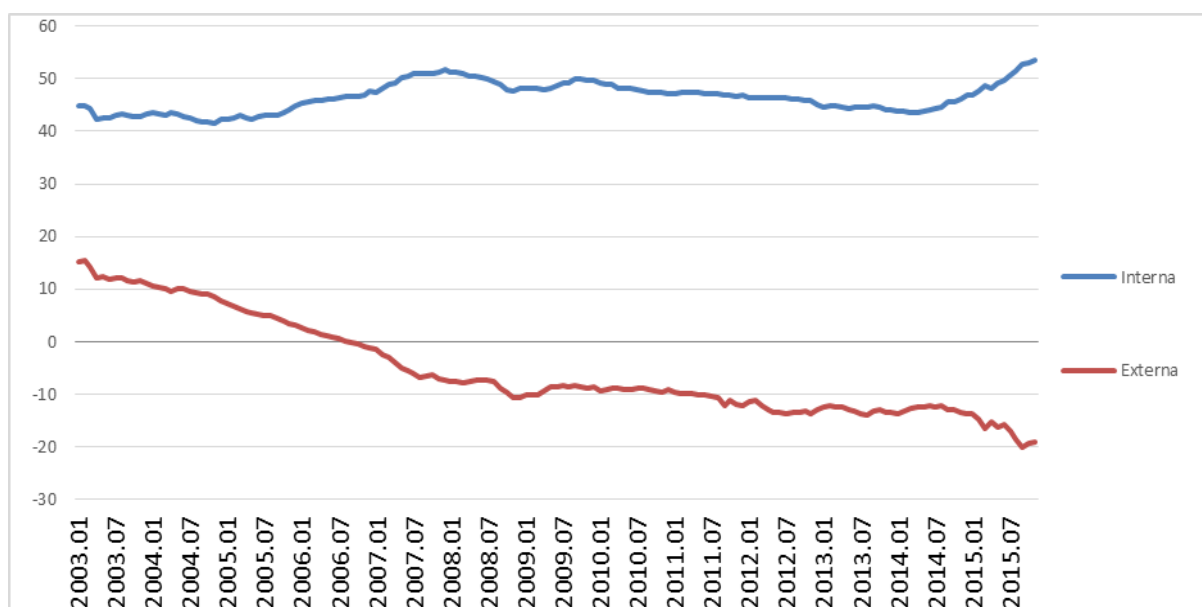
---

<sup>6</sup> André Lara Resende e Persio Arida, Inertial inflation and monetary reform. In: Williamson, John (Org.). *Inflation and Indexation: Argentina, Brazil and Israel*. Cambridge: MIT Press, 1985.



termos reais em linha com crescimento do PIB nos últimos quatro anos, contrariando a tese ortodoxa de que se trata de uma inflação de demanda. Mas para reforçar o grau de confiança na economia, a abordagem ortodoxa aposta todas as suas fichas numa política monetária agressiva, enfatizando a elevação da taxa de juros como principal terapia para conter a inflação e atrair capitais financeiros, preservando o grau de investimento das agências de classificação de risco soberano.

**Gráfico 2 - Dívida Líquida do Setor Público (% do PIB)**



Fonte: Banco Central do Brasil (BCB).

No entanto, diferente do que supõe a teoria que aposta na elevação dos juros para garantir solvência da dívida e facilitar a sua rolagem, o que as pesquisas mostram é que a elevação da taxa de juros tem um efeito ainda mais deteriorante sobre a carga da dívida pública. O ponto mais baixo da série história da taxa selic, desde a implantação do modelo de metas inflacionárias, foi em janeiro de 2013, quando os juros alcançaram 7,12% a.a. Mas essa trajetória foi novamente revertida para alcançar 14,25% a.a. na reunião do Comitê de Política Monetária em setembro de 2015 – mantida nesse patamar desde então. Estimativas apontam que um aumento de 0,5 p.p. na taxa selic representa um crescimento de 0,71 p.p. do PIB na dívida líquida do setor público em 12 meses. Diferente do que faz supor o argumento ortodoxo que aponta os efeitos da selic sobre a dívida pública como decorrente do seu perfil pós-fixado, as pesquisas vêm mostrando que o aumento da dívida líquida do setor público decorre dos efeitos da valorização cambial provocados pelo choque de juros. Para completar, seria necessário um crescimento de 1,7 p.p. a mais de variação no PIB para compensar o

acréscimo de 0,5 p.p. na Selic só para manter estável a dívida pública.<sup>7</sup> Como a projeção de crescimento do PIB brasileiro para os próximos anos, estimado tanto domesticamente quanto pelos organismos multilaterais, é de variação negativa, a política de elevação da taxa de juros adotada pelo Banco Central dificilmente reduzirá a vulnerabilidade das contas públicas, pelo contrário, agravará.<sup>8</sup> Até porque a carga de endividamento deverá subir mais do que o esforço fiscal será capaz de compensar num contexto de baixo crescimento.

Outro ponto altamente controverso em torno do emprego da uma política de juros altos para controlar a inflação corresponde ao perfil de variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA). Segundo a última atualização do IBGE, há quatro grupos que compõe o cálculo da inflação, formado por alimentos e bebidas, transporte, habitação e saúde que, juntos, correspondem a 69,36% do peso do IPCA. Segundo o Banco Central, 23 bens e serviços que compõe o IPCA são classificados como preços administrados, que incluem serviços públicos, bens produzidos por empresas públicas, impostos e tarifas pagos às três esferas de governo. Até março de 2014 os preços administrados representavam 22,9% do IPCA, cujo impacto se torna ainda mais acentuado entre o patamar de renda mais baixo. Como os preços bens e serviços públicos como transporte, combustível e energia elétrica vinham sendo represados nos últimos anos, o impacto dos reajustes no início de 2015 em decorrência do fim das desonerações tributárias, uso intensivo das usinas termelétricas por causa da seca, além dos reajustes programados, pressionaram a inflação, sem que a Selic pudesse fazer nada para impedir.<sup>9</sup> Nos primeiros dois meses de 2015, enquanto o IPCA subiu 2,48%, os preços monitorados cresceram 4,98%. Só no mês de março, o reajuste das tarifas de energia elétrica foi 22,08% em média, o que respondeu por 53,8% do IPCA do mês.

Para sustentar esse novo patamar da política monetária, o governo está sendo obrigado a reverter a política fiscal anticíclica apoiada na abundância de crédito, por meio de empréstimos do Tesouro aos bancos públicos, via emissão de títulos públicos. Esses empréstimos já somam mais de R\$ 400 bilhões desde 2009 e foi o mecanismo que garantiu a travessia da economia brasileira pela crise financeira de 2008 sem maiores turbulências. Os empréstimos oferecidos pelo BNDES eram remunerados pelas Taxas de Juros de Longo Prazo

---

<sup>7</sup> André Diniz; Laura Carvalho; Ítalo Martins; e Pedro Rossi, “Custos fiscais da política monetária: os efeitos indiretos de um choque de juros sobre a dívida líquida do setor público”, XLI Encontro Nacional de Economia - ANPEC 2013.

<sup>8</sup> No último World Economic Outlook, o FMI estima que a economia brasileira terá uma retração de -3,5 % do PIB em 2016.

<sup>9</sup> Diretoria de Política Econômica; Departamento de Relacionamento com Investidores e Estudos Especiais, Preços Administrados

(TJLP), que permaneceu em torno de 5% a.a., ou seja, uma taxa de juros negativa, tendo em vista que a inflação vem girando acima do teto da margem, que é de 6,5% a.a. Com a chegada de um dileto representante da escola de Chicago ao Ministério da Fazenda no segundo mandato da presidente Dilma, o discurso foi reformulado para o aumento da taxa TJLP e para redução do tamanho do BNDES e de seus programas de crédito. Joaquim Levy encarnou a antiga demanda do campo ortodoxo (expresso em trabalhos do *think tank* da Casa das Garças) que defende o estreitamento do patamar de juros entre a Selic e a TJLP. O Ministério da Fazenda que já havia elevado a TJLP para 5,5% em fins de 2014, empurrou a taxa para 7,5% a.a. em 2015. O BNDES limitará a sua participação nos financiamentos da próxima rodada de concessões em 50%, paralelamente a parcela de empréstimo que terá como referência a TJLP será de no máximo 25%, podendo alcançar metade do financiamento desde venha acompanhado da emissão de debêntures.

O Banco do Brasil e a Caixa Econômica também tomaram medidas que restringem acesso de crédito ao financiamento habitacional, reajustando os juros. Desde o início do último ciclo de queda da Selic, o governo procurou coordenar uma série de medidas institucionais para viabilizar um mercado de títulos privados de longo prazo e consolidar a poupança como instrumento de financiamento dos programas habitacionais. À medida que os juros voltaram a patamares elevados, o que se verificou foi uma descapitalização da poupança, caracterizada pela fuga para os títulos de renda fixa do governo. A poupança representa 80% do lastro do financiamento habitacional utilizado pelos bancos. O auge da capitalização da poupança em 2013 com R\$ 71 bilhões, despencou para R\$ 24 bilhões em 2014, para se reverter num saldo negativo (aplicações menos os saques) de R\$ 53,6 bilhões em 2015, o pior desempenho em 20 anos da série histórica. As operações de crédito para construção civil, contratadas com recursos da poupança, caíram 30,7% em 2015, segundo a Abecip.<sup>10</sup>

Paralelo a queda do crédito, o governo voltou a adotar uma política de contingenciamento de pagamentos das obras de infraestrutura no contexto do esforço do superavit fiscal, agravando a situação de paralisia da economia. Com o cenário de deterioração do crescimento, o horizonte de crédito deve permanecer contraído, o que prejudica um dos setores mais intensivos em trabalho, a construção civil. O impacto nas demissões de 2015 nesse setor foi imediato: 514 mil desempregados. Os segmentos onde isso

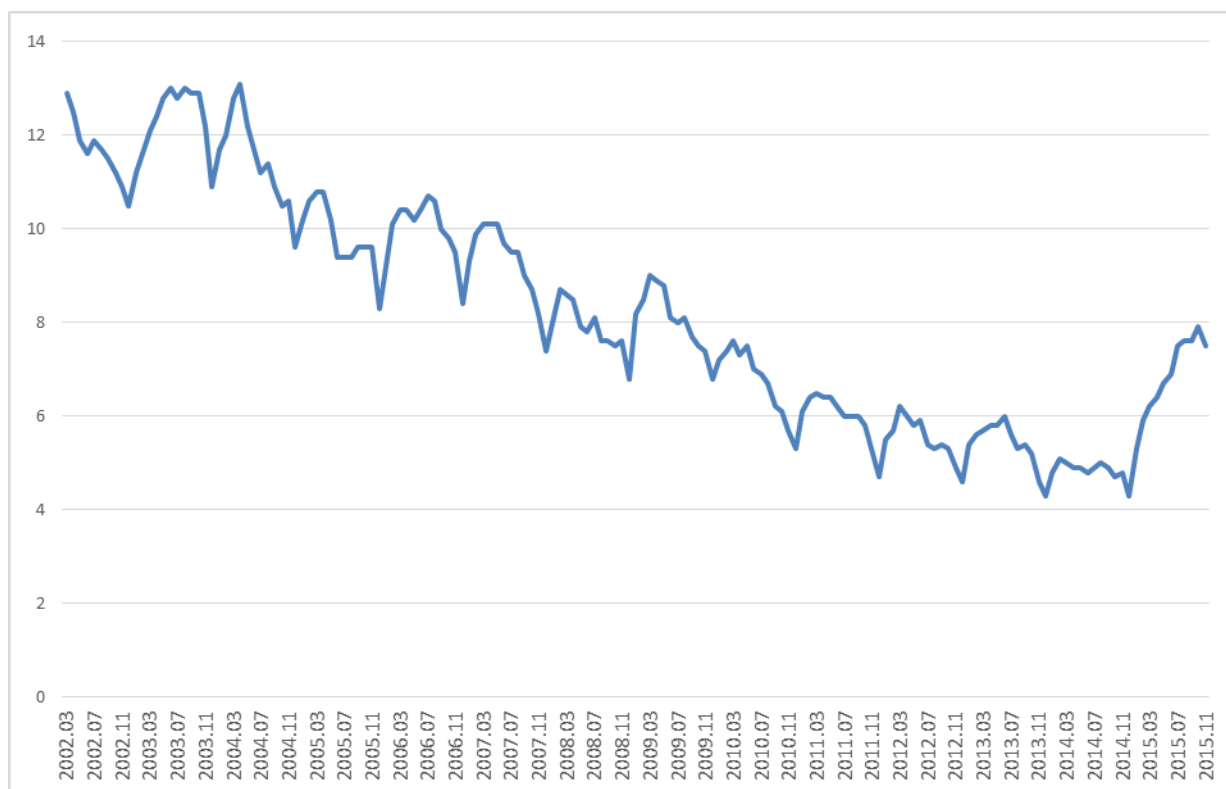
---

<sup>10</sup> Associação Brasileira das Entidades de Crédito Imobiliário e Poupança.

foi mais evidente foram na infraestrutura (14,5%) e construção imobiliária (13%). O exemplo mais insidioso desse problema é a Caixa Econômica. O banco público que é responsável por mais de 70% do crédito imobiliário do país limitou em no máximo 50% da fatia do imóvel usado que pode ser financiado com recursos da poupança.

Paralelamente à diminuição do papel dos bancos públicos, o governo pretendia entregar um superávit fiscal primário de 1,2% do PIB em 2015. Para isso, adotou uma série de medidas de contração de despesas públicas, redução dos investimentos, paralelo ao fim das desonerações tributárias, o que atingiu o eleitorado de baixa renda, tanto pelo lado das políticas públicas e programas sociais, que constituem os carros-chefes da administração do PT, quanto pelo lado da renda, com o aumento do desemprego. A política de ajuste fiscal do governo federal foi o principal responsável pela paralisia da economia do país em 2015. O Tesouro Nacional e suas empresas foram responsáveis por 30% da queda do investimento. Segundo o IBGE, o colapso dos investimentos do Tesouro Nacional e Petrobras até setembro de 2015 foi de 45% e 21%, respectivamente, bem acima da retração de 12,7% dos investimentos de totais do país. A volta da CIDE, o impacto da seca na conta de luz, e a elevação do IOF resultaram numa oneração imediata de R\$ 34 bilhões, com amplo reflexo inflacionário sobre a renda salarial. Em outra frente, o governo limitou o acesso do seguro-desemprego, o que representou uma economia de R\$ 18 bilhões. Combine isso com uma rápida elevação da taxa de desemprego entre dezembro de 2014 e maio de 2015 que pulou de 4,3% para 7,9%, segundo o IBGE, além de um reajuste menor do salário mínimo em decorrência da fórmula indexada ao PIB de 2014, e o impacto sobre a renda do trabalho foi sensível. Não é a toa que a deterioração da popularidade do governo extravasou os círculos de classe média ideologicamente sectarizados e alcançou a parcela da população que ganha até cinco salários mínimos. Detalhe importante: esse é apenas o início dos primeiros sintomas da crise econômica, pois os efeitos das elevadas taxas de juros possuem onze meses de defasagem para serem absorvidas plenamente pela economia real.

**Gráfico 3 - Taxa de Desemprego (%) por Regiões Metropolitanas**



Fonte: IPEA.

O *policy switch* do início do segundo mandato de Dilma Rousseff tinha como objetivo fundamental resgatar os laços de confiança com mercado financeiro (e impedir o corte da nota de classificação de risco soberano do país), estabilizar o crescimento da dívida pública, conter a inflação e, segundo o reiterado discurso do ministro da fazenda Joaquim Levy, criar as condições para retomada dos investimentos privados e do crescimento “sustentado”. O resultado dessa combinação de políticas macroeconômicas descritas acima não alcançou nenhum desses objetivos, pelo contrário, agravou seriamente todos os indicadores que pretendia melhorar, resultando na demissão do Ministro Levy. A inflação de 2015 ultrapassou e muito o teto da meta de 6,5% e terminou o ano acumulando 10,67%. O BACEN até que tentou controlar a inflação queimando US\$ 108 bilhões das reservas em *swap* cambial, mas não conseguiu conter a desvalorização de 47% do Real em 2015. Ao mesmo tempo, segundo a carta do próprio BACEN, a alta dos preços administrados – que são indiferentes à política monetária de juros altos – respondeu por 40% da inflação em 2015. Esses dados indicam que a contração monetária das elevadas taxas de juros adotadas pelo BACEN não serviu fundamentalmente para conter os preços, mas resultou no aumento significativo da

dívida pública e no dilaceramento das expectativas de consumo e investimento que já eram tímidas. Por outro lado, a brutal contração das despesas e investimentos do Tesouro Nacional e estatais acabou fazendo a outra parte do trabalho sujo: derrubou de forma generalizada a arrecadação tributária e inviabilizou o próprio superavit primário previsto anteriormente. Enquanto as receitas tributárias líquidas (descontada a inflação) caíram 5,6% nos primeiros dez meses de 2015 em relação ao mesmo período de 2014, o déficit primário atingiu R\$ 33,1 bilhões no mesmo intervalo de 2015 contra R\$ 11,3 bilhões em 2014. Isso obrigou o governo Dilma a rever a proposta original de superavit primário de 1,2% do PIB e projetar um déficit primário de R\$ 51,8 bilhões, o que representa 0,9% do PIB. Pouco adiantou esse esforço do governo, pois a nota de classificação de risco soberano do Brasil foi rebaixada. Ironicamente, é possível dizer que a política de austeridade voltada para restabelecer a confiança foi a responsável direta pela perda do grau de investimento do Brasil. Mas não apenas. O *policy switch* de Dilma jogou o desemprego de uma média de 5% (entre 2012 e 2014) para 8,9% no terceiro trimestre de 2015, desempregando 1,54 milhões de pessoas em 2015, segundo dados do Caged. Quando as agências perceberam que a dívida pública cresceu, a arrecadação tributária caiu e o governo não conseguiu fazer o superavit que havia prometido todo o esforço do governo se mostrou inútil e politicamente desastroso.

### **III. Mudança do cenário internacional**

Como foi possível ao governo Lula adotar uma política altamente contracionista, com superávits fiscais anuais de 4,5% do PIB durante todo o primeiro mandato, elevadas taxas de juros, redução da carga de endividamento e, paralelamente, programar uma política de distribuição de renda agressiva baseada na elevação real do salário mínimo, expansão do crédito e programas de transferência de renda focalizados com impacto para redução da desigualdade de renda observada no período? A conjuntura internacional tem um papel significativo para explicar essa aparente incongruência. O crescimento médio global até 2008 vinha garantindo uma expansão do comércio internacional com uma pressão consistente nos preços das *commodities* agrícolas e minerais, que garantiu ao Brasil um colchão de reservas internacionais e margem para fechar as contas. Paralelamente, a balança comercial brasileira que vinha apresentando números superavitários, com equilíbrio entre as pautas com maior e

menor valor agregado, agora dá sinais de regressão. Não apenas se tornou uma balança deficitária como também marcada pela reprimarização. O grau de vulnerabilidade às oscilações internacionais do mercado de *commodities* (gráfico 6) se tornou ainda mais aguda e as consequências do ponto de vista da sustentação das políticas públicas que visam agregar complexidade tecnológica à cadeia produtiva e sofisticar a qualidade do emprego ficam evidentemente comprometidos.

Ao lado do aumento global da demanda e dos preços das *commodities* agrícolas e minerais, a literatura também aponta a valorização cambial com o principal responsável pela desindustrialização precoce de países como o Brasil.<sup>11</sup> Um dos indicadores conspícuos dessa tendência foi a retração da indústria de transformação nos últimos 30 anos. Se entre 1947 e 1985 a participação desse setor no PIB cresceu de 11,8% para 27,2, atualmente esta indústria voltou ao patamar de 1947, respondendo por apenas 13% do PIB. A literatura tem apontado que o Brasil atravessa um processo de substituição de importações às avessas, ou seja, há uma ampla substituição da produção doméstica por importações. Entre 2006 e 2013, o coeficiente de penetração das importações saltou de 13% para 22%.<sup>12</sup>

---

<sup>11</sup> Nelson Marconi e Marcos Rocha (2012); Taxa de Câmbio, Comércio Exterior e Desindustrialização Precoce – o caso brasileiro, *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 21 Número Especial, p. 853-888.

<sup>12</sup> As entrevistas e artigos recorrentes de economistas como Bresser-Pereira e Wilson Cano em torno desse tema são uma boa fonte de discussão. Vanessa Jurgenfeld, Wilson Cano: Economia sente os efeitos do desmonte neoliberal, *Valor Econômico*, 9 de abril de 2014; Luiz Carlos Bresser-Pereira, Depreciação interna à vista?, *Folha de S. Paulo*, 24 de maio de 2015; Luiz Carlos Bresser-Pereira, Além do ajuste, um acordo político, *Folha de S. Paulo*, 1 de Abril de 2015

**Gráfico 4 - Taxa de Câmbio Comercial para compra: Real (R\$) / Dólar Americano (US\$) - Média**



*Fonte:* Elaboração própria a partir de BCB: Boletim, Seção Balanço de Pagamentos (BCB Boletim/BP).

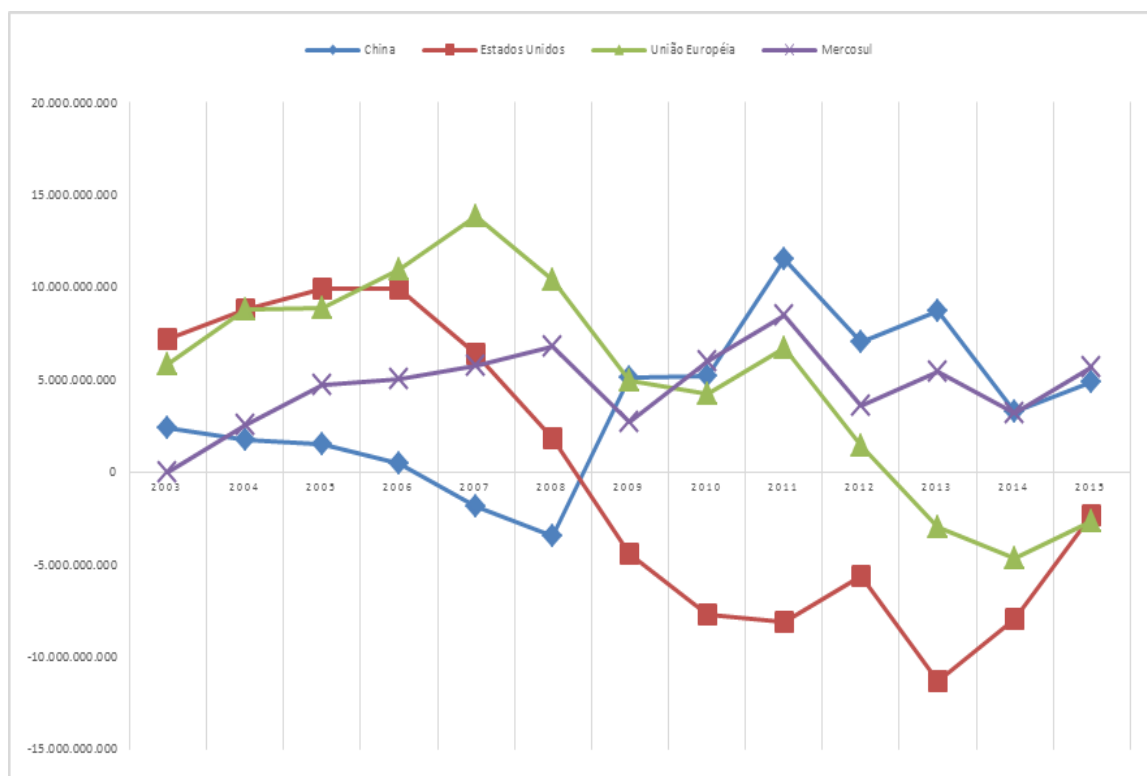
O gráfico acima mostra a evolução da taxa de câmbio desde a implantação do plano real. Embora seja possível observar uma desvalorização cambial desde 2011, que jogou o dólar para R\$ 4 em 2015, essa não é uma mudança da política de âncora cambial. Desde a implantação da política de estabilização inflacionária, o Banco Central não admite que a taxa de câmbio tenha outra função senão o controle inflacionário. Entre a adoção do plano Real até a crise da Rússia, no final de 1998, prevaleceu a chamada paridade cambial, produzindo uma regressão profunda na estrutura produtiva do país, com desemprego em massa e explosão do endividamento. Com o fim da paridade cambial em 1999 e início do modelo de metas inflacionária, o Brasil consegue recuperar parte da sua participação no comércio exterior e recompõe modestamente suas reservas, mas sem uma estratégia coordenada de incentivos. Mas com as estratosféricas taxas de juros e as crises financeiras que atingiram a Argentina e as bolhas Nasdaq, o cambio não se estabiliza e o país quebra novamente em 2002. A partir de 2003, se observa novamente o retorno da estratégia de valorização cambial como instrumento controle inflacionário. O Real se valoriza e o cambio sai de 3,80 para 2,50 entre 2002 e 2005. Isso aliviou a carga da dívida em dólares, pressionou os preços para baixo, mas novamente reduziu a capacidade das empresas brasileiras de participarem com todo vigor de uma fase de



grande expansão do comércio mundial que então ocorria. A curva do câmbio foi gradativamente corroendo os rendimentos da exportação, até o dólar chegar a R\$ 1,60 na fase aguda da crise de 2008. O Banco Central não coordenou suas iniciativas monetárias com as políticas industriais que se organizavam naquele momento, e não surpreende que, por isso, estas políticas não tenham tido o alcance desejado. Ao contrário, em plena crise subprime o Banco Central olhava para o retrovisor e aumentava a taxa de juros (ver o gráfico 1).

A crise de 2008 pareceu ter enchido o governo de coragem, levando-o a promover uma política fiscal contracíclica agressiva. O câmbio se desvalorizou por um curto período em fins de 2008, no rastro da fuga de capitais, e o banco central novamente correu para a velha fórmula dos juros altos entre 2009 e 2011, ao fim do qual o câmbio havia novamente se valorizado a R\$ 1,60. No segundo semestre de 2011, a autoridade monetária pareceu fazer uma inflexão da política conhecida como tripé macroeconômico, que não é mais do que a subordinação inflexível de todas as políticas públicas ao modelo macroeconômico de controle da inflação com juros altos e câmbio valorizado. No rastro do desdobramento do subprime na Europa, o governo resolveu reduzir a taxa de juros a patamares internacionais, posicionando a Selic em torno de 7% (em termos reais, ao em torno de 2%). Paralelamente, o governo fez ajustes para alocar uma parte da poupança depositada em títulos públicos para um mercado de títulos privados de longo prazo e estimular os fundos de pensão a participarem de arranjos de investimento em infraestrutura. Parecia, enfim, que a autoridade monetária havia se coordenado em favor de uma política heterodoxa. Como consequência inversa, a queda dos juros provocou a desvalorização cambial, estimulando a renda das exportações num contexto de forte contração da demanda global. No entanto, o que parecia ser uma mudança de tendência se mostrou apenas um ponto fora da curva, quando o BACEN inicia um novo ciclo de aumento dos da Selic no primeiro trimestre de 2013. Vencidas as eleições de 2014, a coalizão praticou um clássico *policy switch* na política macroeconômica e desmontou as políticas anticíclicas, apertando a política monetária, num contexto onde há consenso internacional de aprofundamento da retração da demanda global. Apesar de a economia estar praticamente em recessão, o Banco Central olha mais uma vez para o retrovisor e adota um nível muito elevado de juros.

**Gráfico 5 - Saldo do Intercâmbio Comercial Brasileiro (US\$ FOB)**

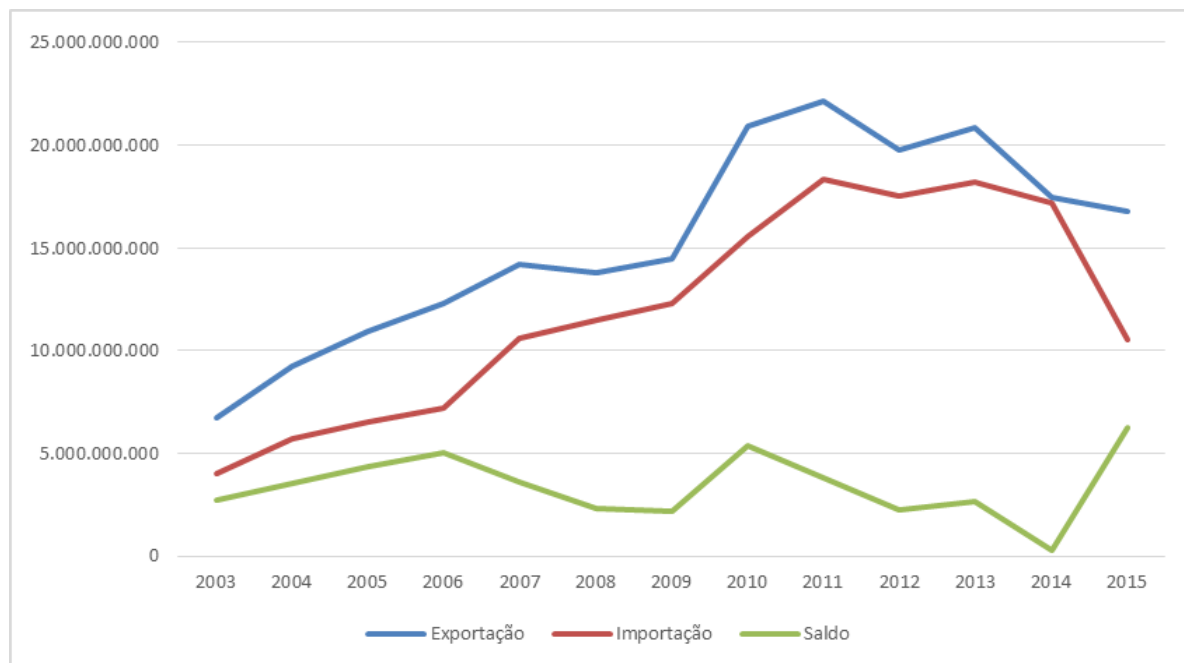


*Fonte:* Elaboração própria a partir de MDIC.

Se observarmos o gráfico 5 acima veremos que o Brasil atravessou um ciclo de relações comerciais altamente favorável entre 2001 e 2007, quando consolidou um superávit comercial com os dois principais mercados consumidores do mundo: EUA e Europa. O Mercosul seguiu logo atrás, como principal mercado para as manufaturas brasileiras. Depois da crise do subprime, as curvas passaram a oscilar de forma irregular e em 2014 o Brasil inverteu seu saldo positivo para negativo. O déficit com os EUA já se estendia desde a crise subprime se somou ao déficit com a Europa a partir de 2013, agravando a crise econômica no Brasil. A crise fiscal e o quadro de recessão impediram que o BACEN mantivesse a política de âncora cambial para controlar a inflação, restabelecendo superavit comercial já em 2015, com a desvalorização de 47% do Real. Depois de um deficit de US\$ 4 bilhões em 2014, a balança comercial brasileira terminou 2015 com um superavit de US\$ 19,7 bilhões. No entanto, diferente de outros momentos recuperação comercial brasileira, essa inflexão da balança está relacionada a uma depressão generalizada do consumo e investimento domésticos e não a recuperação da capacidade de exportar da economia brasileira. As importações e exportações caíram 24,3% e 14,1%, respectivamente, mostrando que ainda é

cedo para saber se e em que horizonte de tempo as empresas brasileiras serão capazes de se reposicionarem no mercado doméstico e externo.<sup>13</sup>

**Gráfico 6 - Balança Comercial Brasileira (US\$ FOB)**



Fonte: MDIC.

Quais são as possibilidades de cenários de crescimento das principais economias e blocos no mundo e suas conseqüências para o horizonte da política macroeconômica contracionista adotada pelo governo brasileiro a partir de 2015? Atualmente, o principal centro dinâmico da demanda do comércio global, a China, se desdobra para garantir o que se convencionou chamar de “novo normal”, ou seja, uma taxa de crescimento anual em torno de 7% do PIB. Após as agressivas políticas crédito anticíclicas pós-subprime, que estimulou investimentos e o consumo doméstico, recentemente a China tem cortado sucessivamente as taxas de juros para manter a demanda aquecida, sem muito sucesso. Na Europa, seu principal motor econômico, a Alemanha, tem adotado uma postura refratária a qualquer medida de estímulo a políticas fiscais expansivas que ajude a tirar o continente da recessão. Paralelamente, o poderoso sistema financeiro alemão tem sido inclemente em relação ao tratamento da dívida da periferia européia, inviabilizando qualquer perspectiva de recuperação do crescimento europeu no médio prazo. Nos EUA, a aparente recuperação do dinamismo econômico, refletida nos números do emprego, tem sido sustentada pelo aprofundamento das relações trabalhistas precarizadas e dos empregos de baixa remuneração no setor serviços. Os estudos demonstram que há uma queda generalizada da renda da classe média norte

<sup>13</sup> Faço aqui um agradecimento ao professor Carlos Bastos que insistiu comigo inúmeras vezes nesse ponto.

americana nos últimos dez anos, além do aumento do endividamento das famílias, o que demonstra que o pleno retorno a uma sociedade de consumo nos moldes historicamente conhecidos nos EUA é hoje um cenário remoto.

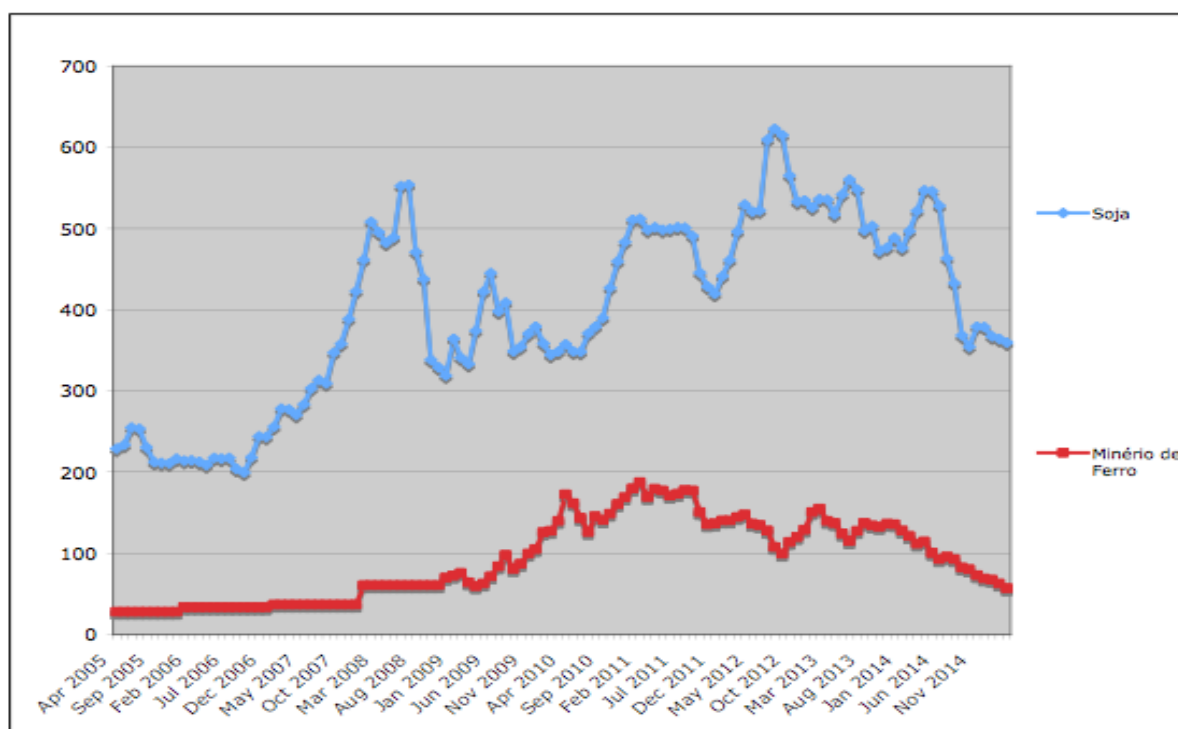
A capacidade de consumo além das possibilidades de poupança das famílias norte-americanas, que vinha sendo financiada pelas reservas cambiais dos países exportadores (China, Japão e especialmente dos exportadores de *commodities*), aplicadas nos títulos públicos dos EUA, tende agora a sofrer um revés. Os países exportadores emergentes devem manter a política de alocação de capitais nos títulos norte americanos, mesmo porque precisam administrar o câmbio num patamar que garanta suas políticas comerciais e industriais, que a internalização de divisas poderia prejudicar. Contudo, após a criação do Banco de Desenvolvimento dos BRICs e do Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura (AIIB) uma parte dessas reservas cambiais tendem a ser orientadas também para infraestrutura mundo afora, a medida que os títulos do tesouro dos EUA hoje rendem taxas irrisórias e enquanto no Japão e União Européia são negativas. O conceito de estagnação secular, mobilizado pelo ex-secretário do tesouro Lawrence Summers, oferece uma boa perspectiva desse cenário. Contrariando os economistas ortodoxos brasileiros, a tese é de que a ausência de investimento entre os países de renda elevada não decorre da falta de poupança, mas exatamente do seu contrário: há um excesso de poupança decorrente do fluxo de capital que estes países recebem dos emergentes exportadores. A iniciativa da China de liderar a criação do AIIB acendeu a luz amarela em Wall Street e também chamou a atenção do próprio Summers, que passou a defender a necessidade da expansão do investimento público direto como uma forma dos países ricos saírem da estagnação.<sup>14</sup> Apesar do ex-secretário ser uma voz importante do *mainstream* financeiro norte-americano, atualmente a posição política hegemônica para o enfrentamento da crise deflacionaria é de uma saída sustentada exclusivamente na política monetária do FED, baseada na manutenção da uma taxa de juros próxima a zero. Prevalece a noção de que, por inércia, o mercado vai voltar a funcionar e os investimentos retornarão. Infelizmente, os números de crescimento dos principais motores da demanda mundial parece conferir mais razão a Summers do que ao FED.

---

<sup>14</sup> Lawrence Summers, U.S. Economic Prospects: Secular Stagnation, Hysteresis, and the Zero Lower Bound, *Business Economics* (2014), Vol. 49, No. 2; Sergio Lamucci, Motores em Marcha Lenta, *Valor Econômico*, 8 de maio de 2015; ver também os comentários de Paul Krugman, Secular Stagnation, Coalmines, Bubbles, and Larry Summers, *New York Times*, 16 Nov 2013.

Como dissemos anteriormente, quando o governo Lula adotou no seu primeiro mandato uma rigorosa política de contração fiscal, associada a elevadas taxas de juros, a demanda global estava iniciando um ciclo crescimento vigoroso que garantiu uma das mais elevadas taxas de crescimento médio mundial dos pós-guerra, que só seria interrompido com a crise de 2008. A estimativa para o ciclo que se inicia a partir do segundo mandato do governo Dilma é, como vimos, de inversão dessa tendência. Considerando que os governantes buscam estabelecer uma convergência da conjuntura macroeconômica favorável com os ciclos eleitorais, quais são as chances de recuperação dos indicadores de renda e emprego para as próximas eleições de 2018 num contexto de políticas de profunda contração fiscal e monetária doméstica e global? É difícil prever, mas se for confirmado o pior cenário possível talvez não haja tempo de reversão da política.

**Gráfico 7 - Cotação das principais commodities brasileiras\***



\* Valores em dólares dos EUA por Metric Ton.

*Fonte:* Elaboração própria a partir de Contrato futuro de Soja na Bolsa de Chicago e The Steel Index (Tsi); via FMI.

#### **IV. Estrutura de vetos mútuos da burocracia**

Atualmente é possível constatar um gigantesco protagonismo dos órgãos de controle da burocracia pública como o Tribunal de Contas, Ministério Público e Justiça Federal. A capacidade que essas instâncias têm de ditar o ritmo das políticas públicas há muito deixou de ser um aspecto lateral de sua tramitação nos escaninhos burocráticos. Não há dúvida de que a transparência dos procedimentos administrativos públicos é sempre muito bem-vinda para estabelecer lisura e isonomia às políticas públicas e os órgãos encarregados de aplicação dessas regras merecem ser valorizados e equipados para tanto. No entanto, tem emergido na literatura uma preocupação, também legítima, em torno da ausência de instrumentos de segurança jurídica que lide com uma estrutura de vetos mútuos burocráticos e suas conseqüências onerosas para a execução das políticas públicas.<sup>15</sup> Sabe-se que o governo Lula adotou uma política sem precedentes de fortalecimento burocrático e autonomia de órgãos como o Tribunal de Contas, Polícia Federal, Ministério Público. Embora algumas análises salientem a importância do ativismo judiciário para o fortalecimento democrático e catalisação de demandas sociais difusas,<sup>16</sup> esse grau de autonomia corporativa sem contrapesos não está previsto no ordenamento institucional brasileiro e tem estabelecido um padrão novo de comportamento no qual esses órgãos vêm a si mesmos como instâncias demiúrgicas com agendas reformadoras próprias sobre o ordenamento institucional da democracia brasileira, com capacidade de paralisar o sistema político.

O Ministério Público (MP) é certamente o caso mais conspícuo desse padrão, mas não o único. O ex-presidente Lula frequentemente sinaliza aos membros do MP que ele foi o único presidente que respeitou a autonomia do órgão, sempre nomeando os nomes mais votados da lista indicada pela maioria dos procuradores. Também costuma dizer isso em oposição à administração de Fernando Henrique Cardoso, cujo procurador é frequentemente acusado de ter sido omissos nas investigações de corrupção do governo anterior. No entanto, a constituição não obriga o presidente a acatar essa indicação da maioria dos procuradores, nem prevê que o MP deva atuar como um quarto poder da República, sem mecanismos de controle da democracia soberana. Em última análise, no Brasil as instâncias judiciárias são corporações profissionais que não se submetem a mecanismos de seleção eleitoral, são regidos por instrumentos de progressão funcional opacos, e destituídos de órgãos de controle

---

<sup>15</sup> FARO, Luiz. Adiado amanhecer: o Brasil do breu no fim do túnel. *Insight inteligência*, n. 35, 2006. Disponível em: < <http://goo.gl/fyrfHS> > .

<sup>16</sup> L. W. Vianna; M. A. de Carvalho, M. Palácios e M. Burgos, *A judicialização da política e das relações sociais no Brasil*, Rio de Janeiro: Revan.

externos. Ficaram famosas as declarações da antiga dirigente do Conselho Nacional de Justiça, Eliana Calmon de Sá, colocando em dúvida a capacidade das corregedorias de punir desvios funcionais dos magistrados, tendo em vista que os órgãos de fiscalização são formados pelos próprios pares.<sup>17</sup> A nova Lei Orgânica da Magistratura, que estabelece todas as regras para juizes, desembargadores e ministros de tribunais superiores, atualmente encontra-se em gestação no Supremo Tribunal Federal (STF) e tende diminuir ainda mais os mecanismos de controle externo. A nova proposta sugerida pelos ministros do STF pretende transferir o poder de reajustar o salário dos próprios integrantes da corte do Congresso para o STF, além de defender que o papel de fiscalização dos magistrados do CNJ passe a ser subsidiário ao das corregedorias dos tribunais, reforçando instrumentos endógenos e corporativistas.<sup>18</sup>

Ao lado disso, não há paralelo mundo afora de uma Procuradoria Geral da República que representa a si mesma e responda apenas às suas demandas corporativas. Originalmente, trata-se de instituição cujo cargo é proveniente do antigo procurador do Rei, em qualquer lugar do mundo representa o monarca ou o chefe de Estado. O procurador geral dos EUA representa o presidente, são todos nomeados pelo presidente e não há concurso público. Na justiça estadual dos Estados Unidos, os mecanismos de controle externo também são sistemáticos: os candidatos a juizes são escrutinados por comissões de especialistas externos a magistratura, posteriormente alguns nomes são indicados ao governador, que têm a prerrogativa de livre nomeação, e em seguida os juizes precisam se submeter a uma eleição democrática para serem confirmados no cargo. Na Suprema Corte dos Estados Unidos os juizes são nomeados pelo presidente e estima-se que o escolhido mantenha fidelidade ideológica à plataforma do partido que o nomeou.<sup>19</sup>

É possível também observar um comportamento de autonomia corporativa semelhante na Polícia Federal, cujos quadros há muito reivindicam um papel de polícia judiciária, independente do executivo. Em grande medida esse é um comportamento estimulado pelo próprio governo que, além de fortalecer a carreira elevando os salários, estabeleceu mecanismos de investigação que garantiu ampla autonomia aos delegados em relação à estrutura hierárquica de comando da corporação. Diante dos questionamentos públicos, o

---

<sup>17</sup> Agência Estado, Eliana Calmon: Corporativismo favorece bandido de toga, 20 Nov 2011 <http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,eliana-calmon-corporativismo-favorece-bandidos-de-toga,803308>

<sup>18</sup> Graciliano Rocha, Projeto do STF pode tornar Judiciário maior e mais caro, *Folha de S. Paulo*, 24 de maio de 2015

<sup>19</sup> André Araújo, O PT não soube exercer o mando, *Jornal GGN*, 18 de Abril 2015, acesso em <http://jornalggn.com.br/noticia/o-pt-nao-soube-exercer-o-mando-por-andre-araujo>

Ministro da Justiça frequentemente reivindica que a Polícia Federal é republicana e autônoma, buscando se eximir das responsabilidades diretas por investigações. No entanto, mais uma vez, a pergunta se coloca: está previsto no ordenamento constitucional que a Polícia Federal possa usufruir de autonomia na condição de polícia judiciária, como efetivamente tem ocorrido, em diversos casos em que ela atua sob coordenação do Min. Público e da Justiça Federal, sem o contrapeso político do executivo, na condição de guardião da soberania democrática? Os desdobramentos desse grau de autonomia dos operadores do judiciário, sem contrapesos externos, não podem ser desprezados para o ordenamento institucional democrático. Geralmente ele tem implicado numa posição demiúrgica de seus principais atores que passam a pontificar normativamente sobre como o sistema político deveria ser,<sup>20</sup> reivindicando uma ampla judicialização da política, ao mesmo tempo defendendo e aplicando procedimentos judiciais de exceção que ferem prerrogativas fundamentais do direito de defesa.

Esse tem sido o caso, por exemplo, da defesa pelo juiz encarregado da operação Lava Jato de que o cumprimento da condenação em primeira instância seja imediatamente executada, sem o direito de recorrer em liberdade a um segundo grau de jurisdição.<sup>21</sup> Paralelamente, o juiz Moro empregou prolongadas prisões preventivas como instrumento de barganha para forçar a delação do detento, procedimento esse qualificado pelo ministro do Supremo Teori Zavascki com recurso medieval, no seu *habeas corpus* que libertou alguns dos empreiteiros acusados de suborno. São amplas as críticas aos procedimentos adotados no processo da Lava Jato, cujo magistrado se comporta como um juiz de instrução, ou seja, como líder de uma investigação criminal. No entanto, nos países onde há essa modalidade de investigação – como é o caso da França - não cabe ao juiz julgar ou proferir sentença, a medida que a função de julgar e investigar devem se realizar em tempos e por corpos funcionais estanques. Outro exemplo exótico de procedimento de exceção, inaugurado pela aventura demiúrgica do judiciário, foi o emprego da teoria do domínio do fato para justificar a condenação dos réus da Ação Penal 470 no Supremo Tribunal Federal. A ausência de evidência material que implicasse os acusados de uma operação não comprovada de suborno para votações de interesse do governo no Congresso não impediu a corte de inovar. A AP 470

---

<sup>20</sup> Vale recordar as entrevistas do ex-presidente do Superior Tribunal Federal, Joaquim Barbosa, defendendo que a democracia eleitoral dispensasse a necessidade dos partidos para eleger seus representantes.

<sup>21</sup> Sérgio Fernando Moro e Antônio Cesar Bochenek, O problema é o processo, *Estado de S. Paulo*, 20 de março de 2015



foi tão excêntrica que uma das ministras do STF, Rosa Weber, admitiu no seu voto: “não tenho prova cabal contra Dirceu – mas vou condená-lo porque a literatura jurídica me permite”.<sup>22</sup> Mais recentemente um manifesto publicado nos principais jornais (15/01) com assinatura de mais 100 importantes juristas da área do direito penal rompeu o silêncio entre os operadores do direito, acusando toda a operação Lava Jato de arbitrariedades inéditas e estabelecer mecanismos de exceção.<sup>23</sup>

É bom frisar, contudo, que todas essas iniciativas de exceção demiúrgicas não seriam possíveis sem um clima de dramatização midiática estimulada pela luta política mais ampla, visando o enfraquecimento do governo e do seu partido, o PT. A gravidade desse processo pode ser verificada nas declarações do Ministério Público, defendendo a proscrição de partidos políticos envolvidos em corrupção, ou seja, estende a uma comunidade indeterminada de pessoas, com laços ideológicos comuns, uma pena política coletiva. Para entender tal desdobramento institucional fascistóide, é preciso ressaltar o impacto da campanha de desinformação e difamação promovida pela imprensa, que busca antipatizar o eleitor em relação às instituições da representação democrática e eleger vingadores institucionais na esfera judiciária, desde que eles apontem seu voluntarismo para inimigos certos. Mas as contradições desse furor moralista empunhado pelos grupos de mídia e executado por facções judiciárias, mostra que a iniciativa tem como objetivo proscrever o Partido dos Trabalhadores e não a corrupção.<sup>24</sup> Isso pode ser verificado na inoperante tramitação judicial de casos de corrupção envolvendo quadros de partidos de oposição, a exemplo do mesmo mecanismo de sobras não declaradas de recursos de campanha eleitoral partidária, conhecido como de caixa dois, organizado pelo mesmo operador da AP 470 para o ex-governador do PSDB de Minas Gerais. A inércia do Ministério Público de São Paulo em relação ao escândalo de suborno da Siemens e da Alstom aos quadros do PSDB, em torno da construção do metrô, ou ainda a indiferença cúmplice da imprensa brasileira no escândalo de evasão fiscal, conhecido como Swissleaks, que apontava proprietários dos próprios veículos como beneficiários do esquema do HSBC.<sup>25</sup> Em grande medida o comportamento demiúrgico

---

<sup>22</sup> As avaliações dos operadores do judiciário sobre a AP 470 são, no mínimo, controversas. Atenção para a entrevista de Ives Gandra Martins, adversário ideológico do PT, sumidade no mundo jurídico e no pensamento conservador, afirmando que José Dirceu foi condenado sem provas e que a teoria do domínio do fato foi um recurso oportunista para isso. Mônica Bergamo, Dirceu foi condenado sem provas, diz Ives Gandra, *Folha de S. Paulo*, 22 de setembro de 2013.

<sup>23</sup> Consultor Jurídico, “Carta de advogados acusa ‘lava jato’ de desrespeitar garantias fundamentais”, 15 de Janeiro de 2016, acesso em <http://www.conjur.com.br/2016-jan-15/advogados-acusam-lava-jato-desrespeitar-garantias-fundamentais>

<sup>24</sup> Maria Inês Nassif, O golpe de mão do juiz Sérgio Moro contra o PT, *Carta Maior*, 20 de Abril de 2015.

<sup>25</sup> Chico Otávio; Cristina Tardaguila; Ruben Berta, Lista de HSBC tem empresários de mídia, *O Globo*

de membros do judiciário, dispostos a empregar mecanismos de exceção precisa dispor de uma plataforma de apoio na imprensa e um intenso espetáculo que oblitere aspectos procedimentais fundamentais para garantia dos direitos, sem o que suas iniciativas de criminalização fracassariam. Como as denúncias da imprensa contra a corrupção envolvem, em última análise, não a lisura na coisa pública, mas sim a luta pelo poder, os demiurgos do judiciário não teriam como encaminhar instrumentos de exceção contra quadros de oposição, nem se quisessem. Eles não teriam apoio da imprensa.<sup>26</sup>

No Tribunal de Contas da União, desde 1988 o Executivo perdeu a prerrogativa de nomear os ministros, cuja maioria é atribuição do Congresso Nacional. O presidente só indica três entre nove do colegiado, sendo que dois deles precisam ser funcionários de carreira do próprio TCU, e apenas um de livre escolha. Apesar disso, a prática corrente do Congresso é nomear os próprios deputados e senadores, sem especialização para a função e, muitas vezes, a indicação funciona como um prêmio de fim de carreira e um mecanismo de defesa de grupos políticos que precisam de aliados para que suas contas não sejam reprovadas por irregularidades. O executivo também tem negligenciado a opção por nomes com reputação procedente para a função.<sup>27</sup> Essa negligência política em relação às nomeações judiciais por parte do governo acentuou uma dimensão centrífuga de competição e veto interburocrático. O resultado conspícuo disso foi a reprovação das contas do primeiro mandato da presidente Dilma Rousseff pelo TCU em razão do atraso do pagamento do Tesouro Nacional aos bancos públicos de programas que sustentam políticas públicas cruciais, como educação e habitação. Embora a reprovação não tenha caráter legal, pois a decisão teria que ser ratificada pelo Congresso, serviu de justificativa para o acolhimento do pedido de impeachment da Presidente da República por parte do presidente do Congresso Nacional. Apesar da deliberação do TCU ser questionável por ter sido marcada por estratégias viciadas e pelo fato do relator das contas de Dilma ser suspeito de usar o seu poder para encobrir seu envolvimento em denúncias de corrupção no Carf (conhecida na operação Zelotes), ficou claro que a corte havia adquirido uma autonomia política inédita, produto dessa visão distorcida de autonomia corporativa judicial adotada pelas coalizões lideradas pelo PT. Outro caso notório envolvendo o TCU foi o do relator do caso da refinaria de Pasadena, o ex-

---

<http://oglobo.globo.com/brasil/lista-do-hsbc-tem-empresarios-de-midia-15596191>

<sup>26</sup> Talvez o caso mais notório disso seja o da operação Satiagraha. Nesse caso, todos os membros da Polícia Federal, Ministério Público e Justiça Federal envolvidos na operação foram estigmatizados pela imprensa e lançados no ostracismo profissional porque a operação atingia centralmente um dos personagens mais importante do processo de privatização do governo Fernando Henrique Cardoso, o banqueiro Daniel Dantas.

<sup>27</sup> Charles Pessanha, O Congresso e as nomeações para o TCU, *Valor Econômico*, 4 de maio de 2014.

senador pelo Democratas e líder da oposição no senado no período Lula, ministro José Jorge, emitiu um parecer acusando os responsáveis pela compra da refinaria de “dano aos cofres públicos, ato antieconômico e gestão temerária”. No contexto dos escândalos de suborno da Petrobras, a repercussão desse relatório do TCU permitiu que o tribunal funcionasse como alavanca de legitimação da campanha de oposição ao governo promovida pela imprensa, sem considerar os demais pareceres técnicos que corroboravam a decisão da empresa em relação a refinaria.<sup>28</sup>

A autonomia constitucionalmente não prevista que o governo liderado pelo PT garantiu aos órgãos do judiciário não somente estimulou o comportamento demiúrgico de seus membros, mas também ampliou os problemas de coordenação em torno das políticas públicas, fortalecendo vetos mútuos burocráticos. Um dos casos mais recentes tem sido o esforço do Min. Público de convencer o Tribunal de Contas da União em declarar as empresas envolvidas na operação Lava Jato como inedôneas. Isso implicaria na impossibilidade das empresas construção civil pesada do país de serem contratadas pelo poder público ou contraírem empréstimos dos bancos públicos. O resultado seria a falência dessas empresas, desemprego em massa e ruptura da continuidade dos empreendimentos na infraestrutura em curso no país.<sup>29</sup> O emprego dos chamados acordos de leniência, previstos na legislação, garante a penalização individualizada dos crimes comprovados, mas passou a ser questionado pelo Min. Público em favor de uma ação draconiana que colapsaria segmento crucial da economia doméstica. Paralelamente, enquanto as empresas nacionais se enroscam na tramitação judicial da operação Lava Jato, grupos de construção estrangeiros vão garantindo espaço no mercado doméstico.<sup>30</sup> Essa estrutura de vetos burocráticos atingiu recentemente o seu paroxismo quando em meio a queda dos investimentos emergiram denúncias de que recursos do FGTS voltados para saneamento não estão sendo empregados porque as empresas que detêm do *know how* para formulação de projetos, capacidade financeira e de engenharia estão bloqueadas pela tramitação judicial da operação Lava Jato. O Fundo de Investimento do

---

<sup>28</sup> Jose Sergio Gabrielli, O voto político do Ministro José Jorge, *Folha de S. Paulo*, 30 de Janeiro de 2015

<sup>29</sup> Segundo o IPEA, o setor da construção civil foi o que mais demitiu, além de ter sofrido uma das maiores quedas no nível de ocupação no primeiro semestre de 2015: 6,7%. Para o diretor de Estudos de Políticas Sociais do IPEA, André Calixte, as investigações da Lava Jato desorganizaram a cadeia de petróleo e gás, e tiveram impacto na construção civil. Robson Sales, “Lava Jato contribuiu para o aumento do desemprego, diz IPEA”, *Valor Econômico*, 27/10/2015

<sup>30</sup> A General Eletric e a espanhola Duro Felguera foram contratadas pela Bolognesi Energia para consórcio que vai construir duas termoeletricas no valor de 800 milhões de euros. EFE, Empresa espanhola instalará duas termoeletricas no Brasil, 25/05/2015.

FGTS dispõe de R\$ 22 bilhões imobilizados pela falta de interessados numa área crucial, onde apenas 48,6% da população possui coleta de esgoto.<sup>31</sup>

Outra dimensão notória de vetos mútuos burocráticos sequer envolve órgãos de controle do judiciário. A cada início de ano fiscal, preferencialmente no início do período governamental, os administradores aproveitam para “por as contas em dia” e executam uma das mais conhecidas e deletérias práticas fiscais desde a implantação do plano real: a postergação dos repasses de verbas destinadas a obras de investimento ou qualquer outra dotação que não esteja constitucionalmente vinculada. É recorrente ouvir declarações de ministros e secretários das mais diversas pastas, seja da área social ou de infraestrutura, se queixando de que sequer dispõem de informações sobre os recursos disponíveis para pagamento de obras em curso.<sup>32</sup> O caso mais recente, mas de modo algum novo, é a interrupção de uma série de atividades das Universidades Federais por falta de pagamento dos funcionários terceirizados. Na mesma linha, o adiamento das renovações do crédito estudantil do Fies segue a prática semelhante de descontinuidade da política pública para consolidação do superávit fiscal primário. Ou ainda, a interrupção da construção de estradas por parte das empreiteiras contratadas o DNIT pela simples falta de pagamento. O corte de 47% dos investimentos pelo Tesouro Nacional em 2015 representou a descontinuidade de uma série de outras políticas públicas, ampliando o poder de veto burocrático do Ministério da Fazenda sobre os demais ministérios.

## V. Construção da comunicação

Os dados sobre a cobertura da imprensa em relação ao governo federal já se encontram razoavelmente sistematizados por conta do trabalho de levantamento realizado pela equipe de pesquisadores do Instituto de Estudos Sociais e Políticos da UERJ, reunidos em torno do Manchetômetro. Não é novidade que a inclinação ideológica e partidária da imprensa brasileira é de oposição ao governo do PT, como, aliás, o é em relação aos demais governos de centro-esquerda que chegaram ao poder nos últimos quinze anos na América do Sul.

---

<sup>31</sup> Valor Econômico, *Sobras no FGTS contrasta com carências da infraestrutura*, 19/01/2016

<sup>32</sup> Karine Melo, Ministro dos Transportes reclama de falta de recursos para o setor, *Agência Brasil*, 29 de abril de 2015

Certamente, a imprensa não tem obrigação de se alinhar a governo nenhum no mundo, embora a história demonstre que assim o fizeram sempre que a ocasião se mostrou favorável aos seus próprios interesses, como ocorreu durante os regimes ditatoriais nos anos 1960 e 70 na região. Por razões de sustentabilidade comercial, a teoria prediz que os veículos jornalísticos tendem a buscar uma posição de independência editorial que alimente sua credibilidade junto ao público leitor e sua conseqüente alavancagem junto aos poderes constituídos. No entanto, há um conjunto de assimetrias no modelo regulatório brasileiro de distribuição das concessões de rádio e tv, no padrão de vetos de entrada à participação estrangeira no capital das empresas de mídia, além de mecanismos de distribuição das verbas publicitárias que praticamente inviabilizam o funcionamento horizontal e não oligopolizado do mercado de produção e distribuição notícias.

Há uma noção de que o governo, qualquer que seja sua orientação, tende a sofrer mais com as críticas por causa da hipótese do contrapoder, ou seja, o papel da grande mídia numa sociedade democrática seria se contrapor ao poder instituído. As pesquisas com levantamento de dados realizado pelo Manchetômetro para as eleições de 1998 e 2014 mostraram que essa não é uma hipótese válida para o comportamento da imprensa brasileira. Em 1998, quando Fernando Henrique tentava a reeleição, a imprensa se posicionou favoravelmente ao governo e, em 2014, quando Dilma tentava o mesmo, se posicionou contrária ao governo. Esse viés da cobertura se desdobrou para diversos aspectos, como a cobertura das instituições políticas e da situação econômica. A cobertura negativa do funcionamento das políticas públicas e das instituições da democracia representativa foi muito mais intensa em 2014 do que em 1998. Isso também vale para o cenário econômico.<sup>33</sup>

Apesar do cenário descrito acima, o grau de concentração da verba publicitária governamental e das empresas estatais e mistas nos grupos que oligopolizam comercialmente e ideologicamente estrutura de distribuição e produção das notícias ainda é significativa. Tudo isso a despeito de uma mudança expressiva no padrão de comportamento do consumidor. Segundo pesquisa divulgada no final de 2014, o tempo médio de uso da internet naquele ano superou, pela primeira vez, o da TV. Atualmente, o usuário brasileiro da internet fica média 4h59min conectado por dia, enquanto o tempo despendido na tv caiu para 4h31min diários. Os dados de audiência da internet se tornam mais intensos à medida que as clivagens de escolaridade, etária e de renda se acentuam, mostrando que essa mídia vem conquistando

---

<sup>33</sup> Manchetômetro, A cobertura das Eleições de 1998, ver em [manchetometro.com.br](http://manchetometro.com.br).

espaço das demais numa velocidade incomparável. Em apenas um ano, entre 2013 e 2014, o número de pessoas que acessam a internet todos os dias cresceu de 26% para 37%.<sup>34</sup> No entanto o grau de concentração das verbas publicitárias governamentais permanece praticamente intocável. Apesar de o governo federal ter ampliado o cadastro de mídias, irrigando com publicidade oficial uma série de pequenos veículos regionais, não houve uma desconcentração do bolo publicitário.

O exemplo conspícuo disso é a TV, cuja participação como destino das verbas de publicidade governamental é crescente e garantiu 67% do bolo em 2014, embora não detenha atualmente sequer 30% da comunicação total do país. Apenas a Tv Globo captura 1/3 de toda a verba governamental. Por outro lado, a internet vem crescendo exponencialmente, mas detém apenas 8,4% da publicidade do governo federal em 2014. Embora a audiência da tv esteja caindo ano após ano, como explicar que ela mantenha essa concentração de recursos públicos? As agências de publicidade oficiais preferem negociar com grandes grupos de mídia (leia-se Globo) para garantir a bonificação por volume (o famigerado BV). Uma vantagem, além do estipulado em contrato, que as agências recebem dos grandes veículos. Através desse mecanismo, a Globo controla sozinha a distribuição de 60% da verba publicitária pública e privada, impondo um desequilíbrio comercial desleal que redundará na concentração monopolística.<sup>35</sup> Mas, mesmo sob ataque cerrado desses grupos oligopólicos, o governo não questionou esse mecanismo para estimular a diversidade da produção de notícias por meio de uma distribuição mais isonômica dos seus recursos. Se considerarmos a publicidade governamental uma política pública, ela não cumpriu um dos propósitos fundamentais: reduzir as assimetrias entre os atores, estimulando a diversidade.

Na maioria dos países de tradição democrática existem legislações bastante rígidas que impedem que um único grupo possa controlar cadeias inteiras de produção. Nos EUA, por exemplo, um único grupo não poderia controlar a veiculação e produção do conteúdo dramaturgic da tv. A mesma coisa em relação a estruturas acionárias, que não podem ter sob controle do mesmo grupo cadeias de radio, tv, jornal e revista, como é vigente até hoje no Brasil. Paralelamente, a legislação nos EUA estabelece que o controle da audiência acima de um determinado percentual abre espaço para que os órgãos de direito econômico e de garantia da concorrência intervenham, obrigando a empresa a se desmembrar.

---

<sup>34</sup> Presidência da República. Secretaria de Comunicação Social. Pesquisa brasileira de mídia 2015 : hábitos de consumo de mídia pela população brasileira. – Brasília : Secom, 2014.

<sup>35</sup> Ricardo Ebling, Uma suruba conveniente, *Brasil 247*, 26 de Janeiro de 2015.

No Brasil, ao lado da intervenção por meio do direito econômico que abrisse o mercado à concorrência estrangeira e coibisse a concentração oligopólica, tanto do ponto de vista de conglomerados acionários quanto em termos de audiência, seria necessário também usar os recursos públicos de publicidade como instrumento de incentivo a diversificação das fontes de notícias. Em 2010, a Conferência Nacional de Comunicação sugeriu que os recursos de publicidade governamental não empregassem apenas critérios de audiência na sua distribuição, mas que levasse também em consideração o princípio de democratização da informação. Ou seja, da mesma forma que as escolas públicas são obrigadas a comprar 30% da sua merenda escolar da agricultura familiar, seria coerente que assim também fosse com os recursos da publicidade governamental, destinando um percentual semelhante para veículos não alinhados aos grandes grupos de mídia. Mas nenhuma dessas medidas foi cogitada pelo governo, que desconsiderou o projeto de regulação da mídia, elaborado pelo ex-ministro Franklin Martins. Ao contrário, uma das providências do início do governo Dilma foi desmontar a rede de mobilização na internet, concebida pelo ex-ministro para as eleições de 2014. Esse cenário de descoordenação no campo da comunicação ficou bastante evidente nos primeiros meses pós-eleições, quando o governo permaneceu afônico, gerando críticas internas que apontavam a falta de planejamento e iniciativa, especialmente nas redes sociais da internet.<sup>36</sup>

Essa omissão política do governo constitui um sério obstáculo à pluralidade e isonomia no mercado de notícias, e inviabiliza as iniciativas contra-hegemônicas e até mesmo o funcionamento regular da economia. A capacidade de alinhamento de uma imprensa oligopolizada e partidarizada termina produzindo expectativas sobre o comportamento da economia que agrava ainda mais o cenário de crise. Segundo pesquisa do Vox Populi, após meses de bombardeio incessante, metade da sociedade brasileira estima de que a inflação anual deverá alcançar 50%, enquanto quase quarenta por cento acredita que o desemprego afetará metade da população.<sup>37</sup> São números completamente desproporcionais, mas que determinam uma série de comportamentos sobre consumo, crédito e investimento que afetam a realidade econômica, com prejuízos reais. Esse mecanismo termina também alimentando um círculo vicioso envolvendo o próprio judiciário que, como vimos na sessão anterior, está

---

<sup>36</sup> Estado de S. Paulo, Documento do Planalto admite comunicação errática e defende mais propaganda em SP, 17 de março de 2015, ver em <http://politica.estadao.com.br/noticias/geral.documento-do-planalto-admite-comunicacao-erratica-e-defende-mais-propaganda-em-sp,1652751>

<sup>37</sup> Marcos Coimbra, A crise e suas interpretações, *Carta Capital*, 3 de junho de 2015.

altamente suscetível a atropelar garantias processuais na esteira de campanhas midiáticas de escandalização, voltadas a enfraquecer politicamente o governo.

Enquanto a imprensa acoisa seus adversários com campanhas seletivas de desinformação e difamação, sob o manto protetor do judiciário, as vítimas desse processo se vêem desamparadas dos mecanismos hábeis de proteção da reputação, ao mesmo tempo em que empresas de mídia impõem ao conjunto dos grupos políticos e econômicos a vigilância intimidadora para forçar um alinhamento ideológico. Ao contrário de defender a sociedade dos abusos das empresas de mídia, o Conselho Nacional de Justiça criou um grupo para coibir que juízes de primeira instância acionassem os veículos em defesa do direito de resposta. O ex-ministro do STF e então presidente do CNJ, Ayres Brito, concedeu diversas entrevistas, confundindo a liberdade das empresas com a liberdade de opinião, alegando que só às empresas caberia criar mecanismos de regulação contra os abusos. Paralelamente, jornalistas não alinhados aos conglomerados de mídia, que mantêm blogs e sites independentes, são atualmente alvos de sucessivos processos judiciais mobilizados por personagens proeminentes dos próprios grupos de mídia e de seus aliados nas esferas institucionais que ameaçam, agora sim, a liberdade e diversidade de opinião através da asfixia financeira.<sup>38</sup>

## **VI. Congresso e grupos de interesse**

Esse conjunto de problemas macroeconômicos e institucionais desaguam e se conjugam com a perda de capacidade de coordenação política do governo no Congresso Nacional. Segundo a literatura, as eleições de 2014 acentuaram a fragmentação partidária e as divisões entre os grandes partidos, aprofundando as dificuldades para formação de uma coalizão de sustentação do governo. Ao mesmo tempo, a redução do número de parlamentares sindicalistas de 86 para 46 deputados, a manutenção da bancada evangélica em torno de 74 deputados, e a extraordinária expansão da bancada ruralista que, segundo a Frente Parlamentar do Agronegócio, teria alcançado 51% das cadeiras na Câmara dos Deputados, apontam uma oscilação conservadora. O Partido dos Trabalhadores sofreu uma queda

---

<sup>38</sup> Luís Nassif, A ameaça à liberdade de imprensa, *Jornal GGN*, 23 de maio de 2015 ver em <http://jornalggn.com.br/noticia/a-ameaca-a-liberdade-de-imprensa>



expressiva de sua bancada nas eleições de 2014 - em grande medida devido ao péssimo desempenho do partido no estado de São Paulo (88 para 69 deputados).

Embora haja uma controvérsia na literatura sobre se o Congresso estaria ou não se deslocando para o campo conservador, considerando os números das bancadas partidárias eleitas em 2014, há um consenso sobre a emergência do chamado campo fisiológico ou o que a bibliografia também tem denominado de “centro flexível”. Esse “campo político” detêm praticamente 54% das cadeiras do Congresso, com participação expressiva dos partidos medianos.<sup>39</sup> O ponto relevante para compreensão do comportamento parlamentar desse centro fisiológico é que, do mesmo modo que ele pode aderir pragmaticamente a um governo com poder barganha, ele também pode se contrapor de forma completamente casuística num contexto de um governo com baixa popularidade, submetido a uma crise política e macroeconômica séria, como é o caso do segundo mandato da Presidente Dilma. Considerando o grau de polarização que a emergência das bancadas setoriais imprimiu à atividade parlamentar (em especial as chamadas bancadas da “bíblia, da bala e do boi”), o grau de acirramento e desconfiança que os processos do Judiciário em torno da Lava Jato introduziram na rotina do Congresso, além das pressões que a escandalização diária da imprensa em torno dos nomes dos indiciados no processo, criaram uma enorme volatilidade nas votações, com inúmeras derrotas do governo. O presidente do Congresso nacional, que está oficialmente denunciado ao STF pelo Ministério Público por ter recebido dinheiro de propina e por evasão de divisas, usa o cargo e o poder de barganha que lhe é inerente para chantagear o governo, mobilizando boa parte desse “centro flexível”.

Ao lado do centro fisiológico partidário no Congresso, o centro do espectro eleitoral na sociedade também foi mobilizado pela agenda do impeachment quando uma das principais associações da classe empresarial, a Fiesp, endossou o pedido, alegando que, após pesquisa realizada pela instituição, 91% dos empresários paulistas se disseram favoráveis ao processo de afastamento da presidente. Há uma longa controvérsia sobre as razões desse posicionamento do empresariado, a principal delas decorre de um suposto decréscimo das taxas de lucro das empresas industriais brasileiras nos últimos anos. Um dos primeiros sinais dessa tendência foi observado em meados de 2012, quando pesquisadores da Fundap chamaram atenção uma retração muito acentuada e duradoura das margens de lucro, especialmente das empresas industriais não financeiras, que também poderia ser um elemento

---

<sup>39</sup> Fabiano Santos & Julio Canello (2015) Brazilian Congress, 2014 elections and governability challenges, *Brazilian Political Science Review*, 9 (1), 115 – 134.

determinante para redução do investimento na economia. Segundo a literatura, a deterioração da rentabilidade das empresas seria decorrência do aumento dos custos operacionais e das despesas financeiras.<sup>40</sup>

Mesmo que essa seja a razão para ruptura do empresariado em relação ao governo, não parece que o governo Dilma tenha sido displicente com o empresariado industrial. Se os custos salariais do trabalho foram mantidos devido à política de valorização real do salário mínimo, por outro lado, o governo adotou uma estratégia agressiva de *hedge* cambial para proteger as empresas que se endividaram em dólar, mobilizando o BACEN a acumular um passivo de US\$ 108 bilhões em *swap* cambial. Ao mesmo tempo, o montante de renúncia fiscal e tributária adotado nos últimos cinco anos foi extraordinário: um total de R\$ 342 bilhões (Gráfico 8). Paralelamente, os empréstimos do Tesouro ao BNDES garantiram um canal de crédito com taxas de juros subsidiadas para indústria, com crescimento exponencial nos últimos dez anos (Gráfico 9). De acordo com esses números, não parece razoável supor que apenas a deterioração das taxas de lucro seja responsável pela intensa rejeição dos empresários ao governo, expresso não apenas na pesquisa de opinião da Fiesp, mas também no *lockout* dos investimentos no primeiro mandato do governo Dilma (Gráfico 10). Aqui também vale a pena pensar em variáveis multicausais, na qual a paralisia política do governo - sua afonia prolongada diante da crise - contribui como um efeito manada. A ausência de iniciativa política do centro do poder, que agravou a crise macroeconômica e institucional, e uma campanha de desinformação sistemática, obriga os demais atores estratégicos a especular cenários que possam contrabalançar esse vácuo.

Nesse contexto, vale a pena fazer outras observações a respeito do comportamento dos grupos de interesse em relação a imprensa. Se, de um lado, empresas historicamente poderosas do setor de construção civil foram publicamente incapazes de se contrapor a uma campanha jurídica-midiática enviesada de combate a corrupção, por outro lado, o empresariado financeiro e suas redes de economistas estrategicamente posicionados na imprensa constituem uma poderosa comunidade epistêmica capaz de impor uma reversão ideológica na agenda macroeconômica nos últimos dois anos, a qual o próprio governo entronizou no *policy switch* de 2015. A capacidade de orientar a política monetária através de um alinhamento da opinião pública em torno da ortodoxia macroeconômica é uma das

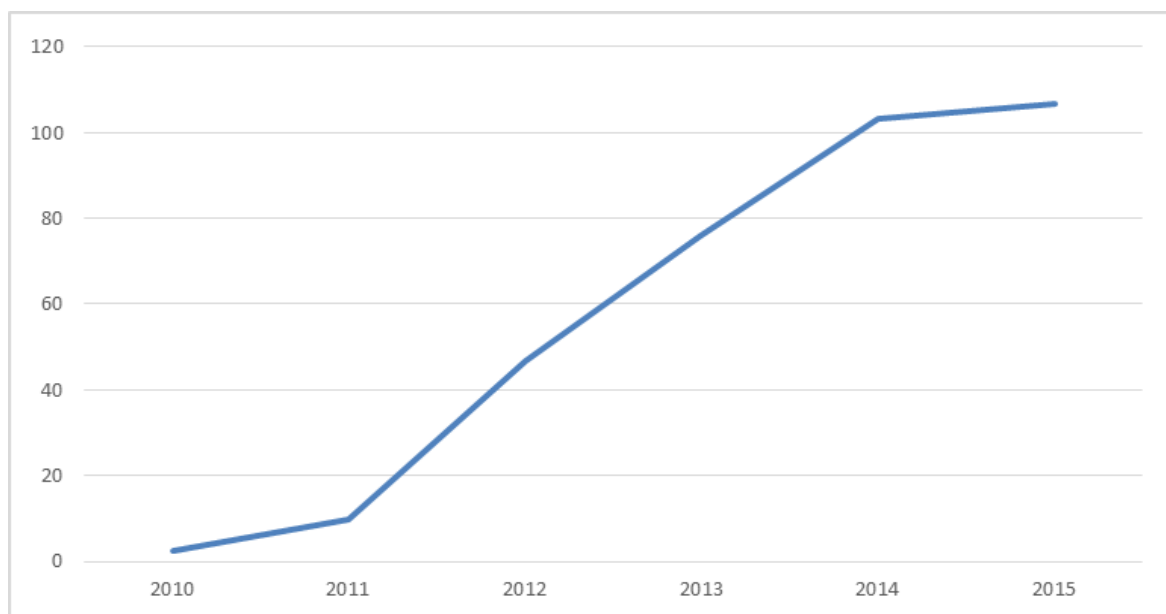
---

<sup>40</sup> Julio Sergio Gomes de Almeida e Luís Fernando Novais (2012) O Desempenho das Grandes Empresas de Capital Aberto no Período Recente (2007-2011) e no Primeiro Trimestre de 2012, Boletim de Economia 16, São Paulo: FUNDAP.

alavancagens mais poderosas dos grupos de interesse oriundos do mercado financeiro. Esse poder sobredetermina toda a agenda de políticas públicas, descansa sobre o manto de um regime discursivo de exceção, ou seja, que reivindica a exclusão das deliberações democráticas da sua esfera decisória, e defende no seu lugar prerrogativas de um universo dos especialistas circunscrito em torno da ideia da independência do Banco Central. Em outras palavras, parte significativa do processo decisório relacionado à própria soberania democrática tem sido sistematicamente delegada a uma minoria cujas políticas possuem amplas consequências sobre o poder constituinte, sem que este possa opinar sobre o curso delas.

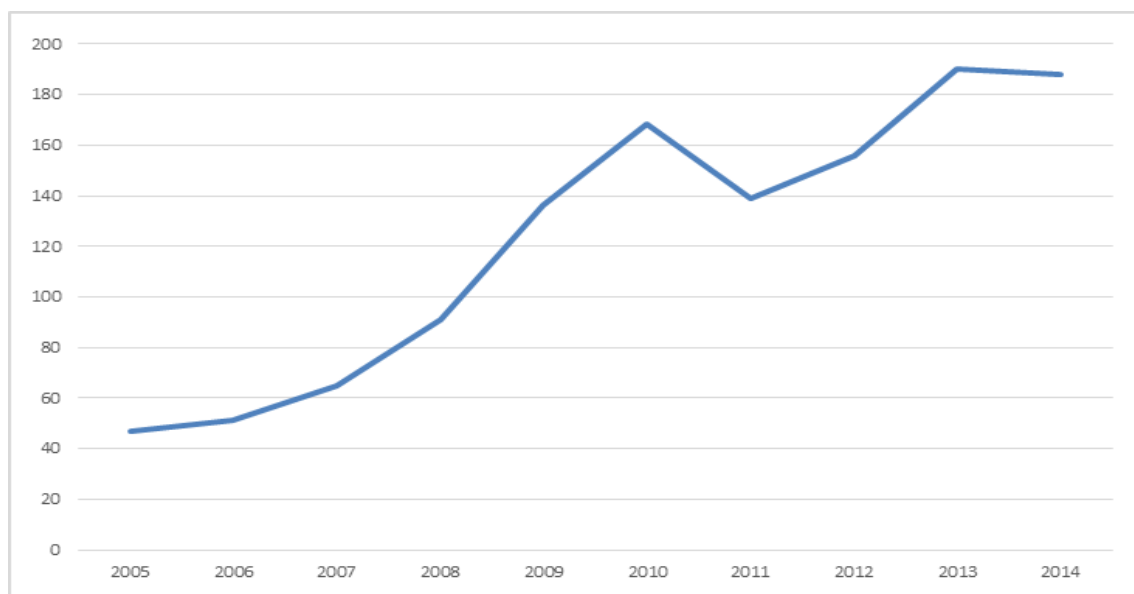
As consequências de políticas fiscais, cambiais e monetárias ortodoxas são muito mais predatórias sobre as contas públicas, a poupança privada, o tecido social, comprometendo gerações inteiras ao longo de décadas, geralmente em paralelo a emergência de gênios das finanças, bilionários saídos das portas giratórias com fácil acesso a informações privilegiadas. Por outro lado, o empresariado da construção civil, que possui longa trajetória de relação predatória com o Estado brasileiro, não possui uma fachada de legitimidade para o seu projeto de acumulação, como ocorre com a comunidade epistêmica de economistas que garante suporte político ao sistema financeiro. Ao contrário, trata-se de uma classe empresarial que sempre atuou nos bastidores do Congresso e Ministérios encarregados de obras públicas, com tudo que isso representa de ilegítimo e fraudulento para a gestão das políticas públicas. Mas assim como os empresários da construção civil, os demais setores da indústria e serviços não financeiros têm dificuldades para estabelecer uma agenda macroeconômica comum que possa competir com a retórica macroeconômica conservadora que sustenta a coalização financista dos juros altos. O colapso do poderoso segmento econômico da construção civil, conhecido por suas ramificações em todas as esferas de poder, poderia servir ao empresariado não financeiro como experiência para repensar não apenas suas relações com o poder, como também sua inserção política-ideológica na direção de um maior equilíbrio entre a ação de *lobby* corporativo e sua ação hegemônica na direção da opinião pública. A pesquisa da Fiesp, contudo, não oferece um horizonte muito promissor para isso: parece indicar que o empresariado está tão à reboque do clima de linchamento político estimulado pela imprensa quanto as classes médias sectarizadas.

**Gráfico 8 - Desonerações Tributárias e Fiscais do Governo Federal (R\$ Bilhões)**



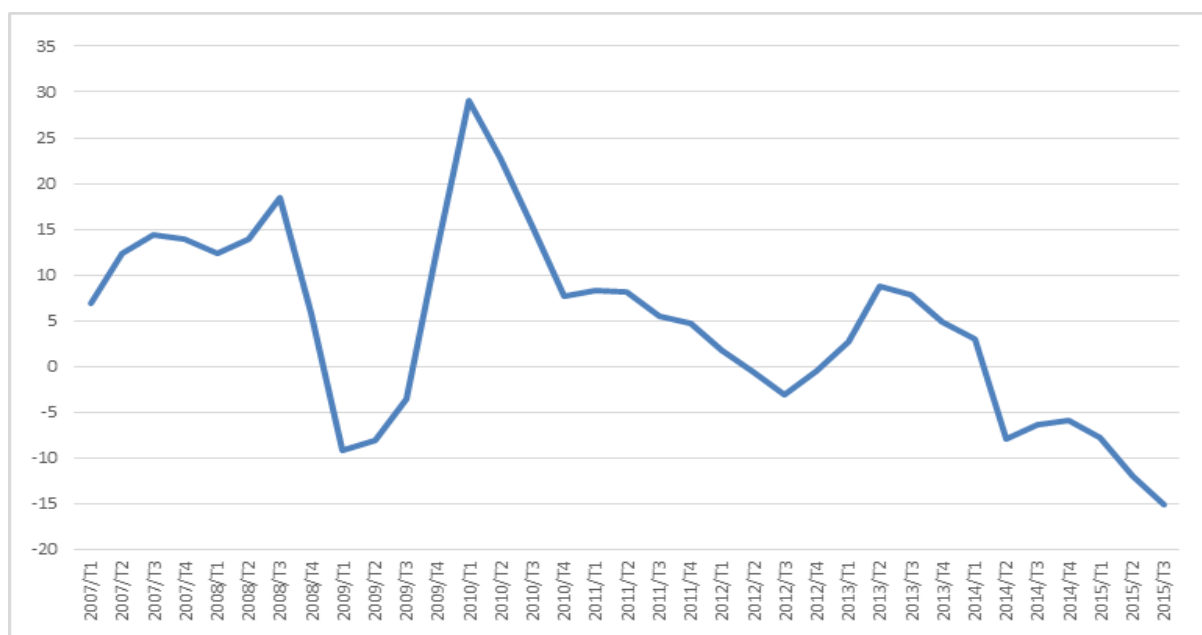
*Fonte:* Receita Federal.

**Gráfico 9 - Desembolsos do BNDES (R\$ bilhões)**



*Fonte:* BNDES.

**Gráfico 10 - Formação Bruta de Capital Fixo  
(taxa trimestral %)**



Fonte: IBGE.

## VII. Conclusão

Como foi possível observar, o grau de manobra institucional e macroeconômica do governo Dilma foi bastante reduzido pelas mudanças conjunturais na economia política global e doméstica. Embora o grau do ajuste fiscal e monetário esteja aquém daqueles que foram feitos durante crises cambiais severas, seus efeitos sobre uma já combalida economia recrudesceram ainda mais o grau de insatisfação da sociedade com o governo, à medida que a desaceleração da economia atingiu a renda e o emprego de maneira rápida e incisiva.

O esgotamento da agenda do impeachment e o restabelecimento do comportamento previsível do “centro flexível” no Congresso Nacional, em grande medida, dependerá da reconfiguração dos demais fatores destacados anteriormente nesse artigo, ou seja, a capacidade do governo de estancar a crise recessiva na macroeconomia, circunscrever administrativamente as investigações judiciais da Lava Jato, posicionar-se vantajosamente na conjuntura econômica internacional, e uma estratégia de comunicação e debate público com a sociedade que altere a relação subordinada do governo diante de uma imprensa oligopolista e fartamente subsidiada por recursos estatais.

De todas essas dimensões, a única que parece ter dado uma margem de manobra foi exatamente aquela em que o governo não têm capacidade de interferência: o balanço de transações correntes. Embora o cenário de curto prazo com a desaceleração da China e queda do preço do petróleo não inspire confiança, o ajuste cambial de 2015 garantiu fôlego às contas externas do país. Resta saber se o governo brasileiro terá sucesso em articular uma política adequada de comércio exterior com a política industrial e de inovação tecnológica que reverta a tendência de desindustrialização. O cenário de retração da demanda global, desenhado nas análises macroeconômicas, demonstra que estamos numa quadra internacional bem distinta daquela que marcou o primeiro mandato do governo Lula, caracterizada por cinco anos de expansão elevada da demanda global e elevado preços das *commodities*.

No plano das operações da Lava Jato, o governo editou a MP 703 que regula os acordos de leniência e restabelece o horizonte para que as empresas envolvidas no escândalo de suborno possam voltar a participar das contratações públicas de infraestrutura, sem a qual boa parte dos investimentos do PAC e do Pré-Sal ficariam paralisados. Por outro lado, não há qualquer iniciativa política do governo para conter a aliança facciosa de operadores do Judiciário com a imprensa e suas arbitrariedades procedimentais que paralisam o sistema político. Ao contrário, os procuradores prometem manter as investigações no mesmo diapasão e bombardeiam a MP 703 com apoio da imprensa. Mesmo o STF limitando ações arbitrárias do presidente do Congresso na tramitação do impeachment, o deslanche do processo é tipicamente político e deve oscilar de acordo com a temperatura da histeria diária da imprensa e do grau de mobilização da sociedade civil organizada. A confiança ingênua do PT e do governo Dilma na suposta isonomia republicana do judiciário explica sua bonomia política.

No plano da comunicação, o governo Dilma continua completamente anômico: não tem um discurso minimamente articulado que aponte aos atores estratégicos perspectivas de superação da crise. Ao contrário de disputar o centro político – e aqui não me refiro apenas ao “centro flexível” do Congresso Nacional, mas principalmente ao eleitor mediano – com uma narrativa que recupere a importância da agenda de desenvolvimento, o governo Dilma prefere oscilar entre subescrever a agenda macroeconômica conservadora e uma relação evasiva com a opinião pública. O exemplo conspícuo desse comportamento foi a escolha da reforma da previdência como agenda prioritária pelo governo em 2016. Além de ser uma pauta sem possibilidade de reverter a crise macroeconômica no curto prazo - pois trata-se de uma medida com efeitos intergeracionais – é uma concessão política conservadora voltada para restaurar o *confidence building*, mas que vai solapar os vestígios de apoio político dentro da

própria coalizão, com a decisão da própria direção do PT contrária a proposta. Isso para não falar que se trata de uma agenda regressiva de direitos que vai arruinar o quase inexistente apoio do eleitorado ao governo.

É possível que o governo consiga recompor sua base de sustentação política e possa retomar o controle de agenda no Congresso. O grau de manobra da máquina pública é bastante amplo. Mas como vimos ao longo nas sessões acima, o cenário não é favorável. O esforço de organização interna do governo parece tomar quase toda disposição de ministros e da própria presidente. A impressão que o governo transmite é de indisposição pela captura de pauta pública, que hoje se encontra fragmentada entre diversos atores e vozes na sociedade, dramatizada pelos velhos grupos de mídia. Como resolver o *trade-off* eleitoral do PT se o governo se omite dessa tarefa crucial? Como já observamos, o grau de manobra da macroeconomia doméstica e internacional se encolheu bastante e a aposta numa recuperação da legitimidade por meio de um novo pacote de crédito parece também insuficiente se a máquina pública do governo federal continuar funcionando na defensiva, visando o superavit. Dilma, certamente, adoraria deixar que a economia desse o seu recado, reagindo a contrapelo da política. Mas essa não parecer ser uma opção.