

A economia política da política fiscal e o processo de impeachment

Rodrigo Alves Teixeira
(PUC-SP)

Esther Dweck
(UFRJ)

Emílio Chernavsky
(Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão)

Área 3: Economia Brasileira
JEL Classification: E62, P16

Resumo

Este artigo argumenta que o impeachment de Dilma Rousseff não pode ser compreendido apenas analisando os motivos explícitos apresentados pelos opositores do presidente, centrados na alegada irresponsabilidade fiscal, mais tarde caracterizado, em um movimento político, como crime de responsabilidade. Com base no recente debate internacional, é possível mostrar que o governo Dilma não fez nada de diferente das práticas internacionais nem dos novos estudos e diretrizes sobre regras fiscais. Destacamos a fragilidade dos argumentos formais do processo de impeachment e apresentamos o que pode ser visto como os motivos reais do processo de impeachment, o que resultou na perda de apoio político do presidente Dilma. Tais razões devem ser encontradas na economia política, então usaremos as idéias de Kalecki para lidar com os aspectos políticos do pleno emprego, bem como a noção de bloco no poder de Nicos Poulantzas. Tentamos mostrar como o governo introduziu fissuras no bloco no poder e que o processo de Impeachment permitiu uma mudança neoliberal na direção da política econômica. Esta mudança irá introduzir grandes consequências sobre o crescimento econômico e a desigualdade social no Brasil nos próximos anos.

Palavras chave: impeachment, política fiscal, bloco no poder

Abstract

This paper argues that Dilma Rousseff's impeachment can not be understood only analyzing the explicit reasons presented by the opponents of the president, centered on the alleged fiscal irresponsibility, later characterized, in a political movement, as a responsibility crime. Based on the recent international debate it is possible to show that the Dilma government did nothing different neither from international practices nor from the new studies and guidelines regarding fiscal rules. We highlight the fragility of the formal arguments of the impeachment process and present what can be seen as the actual reasons for the impeachment process, which resulted in President Dilma's loss of political support. Such reasons must be found in political economy, so we will use Kalecki's ideas in dealing with the political aspects of full employment, as well as the notion of power bloc of Nicos Poulantzas. We try to show how the government introduced fissures in the power bloc and that the Impeachment process allowed a neoliberal shift in the direction of the economic policy. This shift will introduce major consequences on economic growth and social inequality in Brazil in the coming years.

Keywords: impeachment, fiscal policy, power bloc

Introdução

A economia brasileira passou da desaceleração ao longo do primeiro mandato da presidente Dilma para a recessão a partir de 2015, primeiro ano do seu segundo mandato. No debate macroeconômico que se seguiu, a política fiscal assumiu papel central na explicação dessa trajetória, tanto no campo da ortodoxia como no da heterodoxia, embora de forma antagônica. O auge da crítica ocorreu durante o processo de Impeachment, no qual, os supostos crimes estavam diretamente associados a decisões na área fiscal.

A visão que se popularizou a partir de meados de 2013 e identifica, após a crise de 2008 e ainda no governo Lula, uma guinada na política econômica que teria se mantido e mesmo aprofundado no governo Dilma, em cujo centro estaria uma visão do papel do Estado na dinâmica do crescimento econômico que justificaria a condução de uma política fiscal expansionista. Esta política teria levado ao aumento descontrolado dos gastos públicos e à deterioração da situação fiscal, com a geração de déficits primários e o aumento da dívida pública que, ao provocar a redução na confiança dos agentes econômicos, teria conduzido à queda dos investimentos e posteriormente à recessão.

Na nossa visão, essas idéias que se transformaram em senso comum no último período não refletem a realidade dos fatos. Entretanto, neste artigo usaremos uma abordagem de economia política para defender a tese de que os motivos para o impeachment da presidente Dilma, bem como para a recessão econômica enfrentada pela economia brasileira a partir de 2015, não podem ser explicadas apenas pelo descumprimento de regras fiscais ou por decisões de política econômica: é necessário adentrar o campo das relações entre a economia, a sociologia e a política para compreender a perda de sustentação política do projeto que Dilma representava, bem como as motivações dos que se mobilizaram pelo seu afastamento.

A primeira seção tratará do debate acadêmico sobre a política fiscal. A primeira seção tratará de apresentar o recente debate sobre regras fiscais. Em particular, o debate que se travou no Brasil deve ser analisado à luz do debate internacional, visto que a partir da crise de 2008 mesmo órgãos com postura notadamente ortodoxa como o FMI passaram a rever suas posições consagradas nas décadas anteriores a respeito do papel da política fiscal na atividade econômica e, especialmente, das regras fiscais, já que esta crise trouxe novos desafios para a política econômica.

A segunda seção discute os supostos crimes que teriam sido cometidos pela presidente Dilma e a criminalização da política fiscal que foram o pretexto para seu afastamento. Defendemos que os argumentos usados formalmente no processo, e mesmo aqueles que não foram usados juridicamente mas arrolados nas críticas ao governo Dilma (em particular a noção de que teria havido uma “gastança” desenfreada) eram muito frágeis para fundamentar um impedimento.

Demonstrada a fragilidade das motivações formais do processo de impeachment, fundamentado nos aspectos fiscais, na terceira seção buscamos apresentar o que consideramos ser os motivos efetivos para o processo de impeachment. Nesta seção usamos uma abordagem de economia política para analisar as reações à política econômica do governo Dilma e seus impactos em diferentes atores e frações de classe, que levaram a uma paulatina perda de suporte da presidente e ao realinhamento político de diversos atores que passaram a lhe fazer oposição. A análise fará uso do conceito de bloco no poder de Poulantzas. O argumento aqui vai no sentido de que a presidente Dilma introduziu fissuras no bloco no poder que havia dado suporte aos mandatos de Lula e permitido algumas transformações econômicas no bojo de um processo de crescimento com inclusão social – combinação rara para o padrão de desenvolvimento capitalista brasileiro – sem a ocorrência de rupturas políticas profundas. A tentativa de Dilma de aprofundar em alguns aspectos um modelo econômico de desenvolvimento com inclusão social, em um contexto de desaceleração econômica, acabou por levar a tensões com grupos e frações da classe capitalista que foram paulatinamente abandonando seu apoio à presidente, sem que houvesse em contrapartida o apoio de outros grupos sociais, em particular das classes menos favorecidas.

Finalmente, a quarta seção apresenta elementos que apontam para uma nova composição do bloco no poder, sob hegemonia da fração bancário-financeira do capital, tendo como programa econômico a volta e /ou fortalecimento das doutrinas do neoliberalismo, que se nunca deixaram de exercer certa influência sobre os governos do PT, ao menos haviam passado por um período de questionamento e enfraquecimento. Discute-se ainda as possíveis consequências deste processo para o crescimento econômico, a distribuição da renda e a pobreza nos próximos anos. Essa última seção será seguida de breves considerações finais.

1 O debate sobre política fiscal e regras fiscais

1.1 O debate internacional e a nova geração de regras fiscais

A política fiscal, em especial seu papel diante de uma crise econômica, é objeto de intenso debate na teoria econômica. Em termos teóricos, a grosso modo, pode-se dividir o debate atual sobre o papel do Estado e da política fiscal, até a grande crise de 2008/2009, em duas posições canônicas.

De um lado, situavam-se a posição dos adeptos da Nova Síntese Neoclássica, que defendiam o papel restrito do Estado e o uso da política fiscal com o objetivo fundamental de garantir a sustentabilidade da dívida pública, de modo a sinalizar ao mercado que não haverá risco de *default* e evitar a instabilidade das principais variáveis macroeconômicas, especialmente as taxas de juros e de inflação. Esta posição é reforçada pela tese da “contração fiscal expansionista”, segundo a qual a credibilidade em uma política fiscal austera e no compromisso com a sustentabilidade da dívida

pública produz efeitos benéficos sobre as expectativas dos agentes econômicos, elevando assim os investimentos e a taxa de crescimento. O aumento de gastos, ao contrário, tende a produzir expectativas de elevação de impostos no futuro e a levar os agentes privados a reduzir os investimentos, com conseqüente desaceleração da atividade.

De outro lado, situam-se os pensadores de tradição keynesiana, para os quais os gastos públicos têm papel relevante na gestação de um ambiente favorável aos investimentos privados, capaz de sustentar as expectativas dos agentes econômicos e o crescimento. Isto se dá pelo mecanismo do multiplicador keynesiano, pelo qual os aumentos do gasto público trazem uma expansão da demanda agregada em magnitude maior que a dos gastos, o que num contexto de existência de fatores de produção ociosos, leva à expansão da atividade econômica. Na versão mais heterodoxa, na qual o princípio da demanda efetiva (PDE) vale inclusive no longo prazo, o aumento dos gastos públicos tem o papel inclusive de impulsionar a capacidade produtiva, junto com os demais componentes de demanda. Ainda assim, seja na versão fraca ou forte do PDE, há um consenso de que nos momentos de crise, deve haver uma atuação do Estado por meio da política fiscal, visto que a demanda privada reprimida tende a levar à redução da produção, aumento do desemprego dos fatores produtivos e conseqüentemente da renda, do consumo e investimento, num círculo vicioso que aprofunda a recessão. Nesta situação, apenas um impulso exógeno na demanda, vindo do gasto público (ou da demanda externa) pode reverter o quadro recessivo.

A visão keynesiana, em sua versão da velha síntese neoclássica, ou versão fraca do PDE, foi predominante entre as décadas de 40 e 70 do século XX, mas perdeu força nas décadas de 80 e 90 para a vertente da Nova Síntese neoclássica. Assim, nos anos que precederam a crise de 2008 predominava a tese da contração fiscal expansionista, apoiada na ideia de que os efeitos expansionistas via multiplicadores do gasto público eram baixos e que seriam menores que os efeitos contracionistas gerados pela piora nas expectativas dos agentes devido à deterioração do resultado fiscal e à elevação da dívida pública. Esta hipótese foi defendida por Giavazzi e Pagano (1990) e Alesina e Perotti (1995), entre outros, que analisaram casos de ajustes fiscais na Europa nos anos 1980. Desde então, em particular a partir das regras de convergência adotadas pelos países que aderiram ao Euro, a austeridade passou a orientar a política fiscal, levando à criação de regras para controlar o déficit público e a dívida pública.

Esse quadro sofreu alteração após a crise econômica mundial de 2008, quando diversos países fizeram uso intenso da política fiscal para estimular a demanda agregada e evitar o aprofundamento da crise. O próprio Fundo Monetário Internacional (FMI), que foi um dos principais centros propagadores das ideias de austeridade fiscal, apoiou o debate sobre o tema, publicando um texto co-assinado por seu economista chefe no qual os autores assumem que a magnitude da recessão em curso exigia questionar todo o conhecimento que se pensava estar consolidado a respeito da política

econômica desde o período conhecido como “A grande moderação” (Blanchard, Dell’Aricia e Mauro, 2010).

Outros dois estudos publicados recentemente pelo FMI merecem destaque neste debate. O primeiro, intitulado “Accounting devices and Fiscal Illusions” (Irwin, 2012) mostra que os recursos ao que no Brasil se convencionou chamar de “contabilidade criativa” e “pedaladas fiscais” não são exclusividade brasileira, mas foram utilizados amplamente por diversos países, inclusive desenvolvidos, para contornar regras fiscais rígidas num contexto de necessidade da adoção de políticas anticíclicas após a crise de 2008.

O segundo estudo, intitulado “Fiscal rules in response to the crisis: toward the ‘next-generation’ rules” (Schaechter et al., 2012) mostra como as regras fiscais foram sendo adaptadas nos diversos países após a crise, visando dar maior flexibilidade para se fazer uso da política fiscal anticíclica. Esta nova geração de regras se caracteriza basicamente pela maior flexibilidade das metas fiscais de curto prazo, com adoção de cláusulas de escape que permitem ao governo fazer uso ativo da política fiscal nos momentos de forte desaceleração econômica, ao mesmo tempo em que também se adota medidas para garantir a sustentabilidade da dívida no médio e longo prazos, como a adoção de limites para a trajetória da dívida pública ou para os gastos.

Portanto, o que podemos apreender do debate e da experiência internacional, é que logo após a crise de 2008, houve uma retomada da ideia da importância da política fiscal para superar a crise, que se materializou em dois tipos de reação nas decisões de política fiscal:

- i. o uso de mecanismos de “ilusionismo fiscal”, ou seja, expedientes que buscam brechas na execução orçamentária e na contabilidade pública, como atrasos em repasses e pagamentos (“pedaladas”) e estratégias contábeis (contabilidade criativa) para ganhar flexibilidade *contornando* metas fiscais rígidas herdadas do pensamento dominante no período pré-crise;
- ii. a *mudança* das regras fiscais para flexibilizar as metas de curto prazo com a introdução de cláusulas de escape, criando espaço fiscal para políticas anticíclicas, e para, ao mesmo tempo, criar regras para a sustentabilidade de médio e longo prazo da dívida pública.

Embora, em muitos países, especialmente na Europa, o ponto de vista keynesiano inicial tenham sido revertido e tenham sido adotadas fortes medidas de austeridade, alguns anos após a crise, 2010/2011, é importante notar que o debate sobre a política fiscal não voltou ao período pré-crise, ou seja, ao “Alesina-time”. Como apontado, entre outros, por Lavoie e Seccareccia (2017), um número crescente de autores destacou os efeitos dessas políticas de austeridade sobre as atividades econômicas, amplamente descritas em Fatás e Summers (2016a). Desde então, a literatura econômica abordou cada vez mais as consequências de um ajuste fiscal autodestrutivo, quando a política de austeridade agrava o quadro fiscal em vez de melhorá-lo.

Essa mudança na visão do próprio *mainstream*, assumindo um papel mais efetivo da política fiscal, levou ao que Lavoie e Seccareccia (2017) chamaram de "Novo Fiscalismo":

“Contrary to the reading of mainstream neoclassical economists, what has actually happened because of the financial crisis is the metamorphosis of fiscal policy into a distinct form, a New Fiscalism (...). This new form is neither compatible with the traditional theory of sound finance nor with the Lerner vision of functional finance ” (Lavoie and Seccareccia, 2017, pp.291-292).

1.2 A crítica ortodoxa à política fiscal de Dilma

No Brasil, a principal regra fiscal, a meta de superávit primário, somada a outros tipos de limites de gastos (como o referente aos gastos com pessoal), foram introduzidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), com vigência a partir de 2001. Esta lei introduziu também penalidades às autoridades que descumprissem certas metas fiscais, como os limites de pessoal e de dívida, no caso dos estados e municípios, embora tenham ficado algumas lacunas em termos da meta fiscal propriamente dita¹.

Com a crise de 2008 e especialmente quando a situação internacional se agrava com a crise fiscal nos EUA em 2011 e da zona do euro em 2012, a economia brasileira passou por uma desaceleração e consequente queda das receitas. Desde então, o governo brasileiro passou a ter dificuldades crescentes no cumprimento da meta fiscal. Entretanto, ao invés de alterar a meta fiscal, ocorreu no Brasil fenômeno muito semelhante ao verificado em outros países após a crise de 2008, tratado na subseção anterior: o conflito entre metas fiscais rígidas no curto prazo, que só podem ser alteradas por via legislativa (sujeitas, portanto, ao tempo político e à capacidade do governo de aprovação de medidas no Congresso), e a necessidade de uma resposta rápida em termos de política econômica para evitar a crise (tempo econômico).

Diante das dificuldades com o custo político de alteração da meta, a primeira reação da política fiscal foi a utilização de expedientes descritos anteriormente em Irwin (2012), ou seja, o uso de mecanismos contábeis para contornar a rigidez da meta fiscal de curto prazo, porém sem explicitar esta mudança (ver Biasoto e Afonso, 2014).

Entretanto, o segundo tipo de reação apontado anteriormente nos estudos do FMI, que foi a mudança das regras fiscais em direção à maior flexibilidade para permitir o uso anticíclico da política fiscal, não ocorreu no Brasil. Alguma flexibilização foi obtida com a introdução de

¹ Há um debate jurídico importante sobre as reais consequências do não cumprimento da meta de resultado primário. “As metas fiscais não são regras jurídicas propriamente ditas, a serem cumpridas em quaisquer circunstâncias. São parâmetros de planejamento e transparência, a serem observados na elaboração da lei orçamentária anual e na execução orçamentária. Esse entendimento fica evidenciado quando a LRF determina que o Anexo da LDO contenha avaliação do cumprimento das metas relativas ao ano anterior e a demonstração e avaliação do cumprimento das metas de cada quadrimestre perante o Congresso Nacional. Se seu cumprimento deve ser avaliado, presume-se aceitável que a meta não seja alcançada” (Pinto, V. C. 2015).

cláusulas de escape que permitiam abatimentos de algumas despesas para o cálculo da meta, como investimentos do PAC e, posteriormente, desonerações e a não compensação da meta estimada para os estados e municípios. Entretanto, o governo seguiu afirmando seu compromisso com o cumprimento da meta de resultado primário, mas recorrendo sistematicamente e em intensidade cada vez maior a mecanismos contábeis pouco transparentes para atingi-la, minando a credibilidade da meta fiscal.

Neste contexto, a partir de críticas a estes expedientes por agentes do mercado que se tornaram mais fortes a partir de 2013, direcionadas principalmente ao então secretário do Tesouro Arno Augustin, difundidas pela imprensa especializada – basicamente a “contabilidade criativa” e as “pedaladas fiscais”, o Tribunal de Contas da União (TCU), que até então nunca havia apontado irregularidade neste tipo de transações que ocorreu também em gestões anteriores², começou a questionar tais mecanismos e, em 2014 e 2015, chegou a sugerir (o que não ocorria desde a década de 30 do século passado) ao Congresso Nacional a reprovação das contas da Presidência da República.

Este processo no TCU e sua conclusão com a proposta de reprovação das contas da presidenta Dilma dá início a uma intensificação na criminalização da política fiscal adotada anteriormente, embasando um pedido de impeachment com o argumento de que a presidente teria cometido crime de responsabilidade.

Ora, como exposto anteriormente, a dificuldade de se manejar a política fiscal para mitigar os impactos da crise econômica mundial num contexto de regras fiscais rígidas levou diversos países, no mundo todo ao uso de expedientes da mesma natureza do que aqui se chamou de “contabilidade criativa” e “pedaladas fiscais”. Ao fazer esta observação, procuramos ilustrar que tratou-se de uma dificuldade real pela qual passaram outros países, inclusive desenvolvidos, que frequentemente a enfrentaram com a exploração de lacunas existentes na regulamentação. Apenas no Brasil isso foi considerado crime, produzindo a enorme instabilidade política que adveio do processo de impeachment e que certamente contribuiu muito para a recessão em 2015-2016.

² Tanto as pedaladas fiscais como os decretos que, ao levar em conta projetos de lei já enviados ao congresso para alteração da meta fiscal, realizavam contingenciamentos menores, assim como os decretos de créditos suplementar, que foram as acusações do processo de impeachment, haviam sido utilizados em governos anteriores, sem que houvesse qualquer manifestação em contrário por parte do TCU. Nada há de errado com o órgão de controle mudar de posição e reinterpretar certos atos diante da legislação vigente. O problema no processo de impeachment de Dilma foi usar a mudança de interpretação com caráter retroativo, minando o princípio básico da segurança jurídica por condenar retroativamente condutas que, conforme vários técnicos do governo relataram na defesa, eram vistas até então como praxe. As “pedaladas” sequer poderiam ser enquadradas como crime de responsabilidade da presidente, visto que os atrasos nos repasses devidos aos bancos públicos não são ato da presidência da república, mas atos descentralizados dos ministros. A tese de que seriam crime se deveu a outra mudança de interpretação que exigiu enorme e controverso malabarismo jurídico, pela qual os atrasos nos repasses aos bancos públicos configurariam operações de crédito destes ao governo federal, o que é uma atitude vedada pela LRF.

Pode-se defender que, diante das dificuldades, a atitude ideal do governo teria sido abrir um debate transparente e democrático sobre a adoção de regras fiscais mais flexíveis no curto prazo com regras adicionais de sustentabilidade da dívida no médio e longo prazos. Mas a questão central para os propósitos deste artigo é que, embora a crise internacional tivesse levado a expedientes diversos para contornar a rigidez das regras fiscais em diversos países, e o debate sobre flexibilização de tais regras já estivesse a pleno vapor em todo o mundo, apenas no Brasil tais expedientes foram utilizados como motivo para depor uma presidente eleita democraticamente, causando estranheza não apenas em certos círculos dentro do país, mas também diante da comunidade internacional, surgindo daí a necessidade de usar as denúncias de corrupção para lançar fumaça sobre os motivos reais do processo de impedimento.

Fato é que, como vimos, o debate sobre a política fiscal no governo Dilma acabou sendo não apenas polarizado sob o aspecto teórico, mas também no campo político e até mesmo criminal, tendo como foco as regras fiscais. E, como tentaremos mostrar nas próximas duas seções, a mudança de interpretação do TCU e a criminalização da política fiscal não se deu por questões meramente técnicas e jurídicas, mas pelo contexto de perda de sustentabilidade do governo Dilma.

Antes, porém, de falar da fragilidade das acusações formais do processo de impeachment (objeto da seção 2 deste artigo), vamos tratar da fragilidade das principais críticas teóricas a respeito do papel da política fiscal na atividade econômica durante o governo Dilma levantadas por parte do *mainstream* acadêmico, contrário à condução da política fiscal por ele considerada expansionista. Faremos isso porque, ainda que uma pretensa má condução da economia não pudesse ser motivo de um processo de impedimento, a fragilidade das acusações formais do processo levou a oposição a usar a estratégia de atirar por todos os lados, inclusive pela via dos argumentos de teoria econômica.

Ou seja, vamos tratar da chamada “tese da ganância”, que foi utilizada para reforçar o processo de impeachment fundamentado numa suposta irresponsabilidade fiscal. Essa abordagem defende que o descontrole fiscal teve papel fundamental para explicar a desaceleração de 2011-2014 e a recessão posterior. O aumento de gastos públicos, que teria sido elemento característico da política econômica do governo Dilma e do governo Lula especialmente a partir de 2009, teria levado à deterioração da situação fiscal, com a redução do resultado primário e o aumento da dívida pública, e à deterioração das expectativas dos agentes econômicos. (Barbosa Filho e Pessoa, 2014; Barbosa Filho, 2015; Mesquita, 2014; Biasoto e Afonso, 2014). Nesta interpretação é a crise fiscal que leva à retração do crescimento. Isso aparece, por exemplo, em Biasoto e Afonso (2014), que defendem que houve uma guinada da política econômica no pós-crise de 2008 que prevalece no governo Dilma e colocam a política fiscal expansionista, bem como a visão do papel do Estado na dinâmica do crescimento, no centro desta mudança:

“A política fiscal brasileira entre 2003 e 2013 pode ser dividida em dois períodos bastante específicos. O primeiro é uma composição entre a herança do governo Fernando Henrique

Cardoso (FHC) e a influência do presidente do Banco Central do Brasil (BCB), Henrique Meirelles, e do Ministro da Fazenda, Antonio Palocci, no comando da política econômica do primeiro governo Luiz Inácio Lula da Silva (Lula). O segundo período teve seus contornos iniciais nos últimos meses do primeiro governo Lula, depois reforçados com o advento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), mas só se apresenta de forma plena a partir do aprofundamento da crise mundial de 2008. Esse segundo período prevalece ao longo do governo Dilma Rousseff (Dilma). A grande diferença entre os dois períodos refere-se ao modo como é entendido o papel da política fiscal no regime de política macroeconômica. Em verdade, essa diferença reflete uma mudança do próprio entendimento do papel das funções do Estado na dinâmica da economia” (p. 251)

“(…) Na esteira da crise de 2008, quando a utilização dos instrumentos estatais para composição da demanda e para a indução e melhoria do nível de atividade econômica chegou à saciedade, a política macroeconômica passou a ter na política fiscal uma alavanca permanente. Ampliação do gasto corrente, de um lado, e redução de tributos, de outro, passaram a ser a norma da política fiscal do governo Dilma.” (p. 252)

Associa-se à elevação de gastos a adoção de outras ações que teriam tentado reeditar políticas desenvolvimentistas do século passado, que teriam conduzido a um excesso de intervencionismo estatal e ao progressivo desmonte do chamado tripé da política macroeconômica: o regime de metas de inflação, a meta fiscal de superávit primário e o regime de câmbio flutuante.

“A Nova Matriz Econômica (NME) do primeiro mandato da presidente Dilma foi equivalente a um choque de oferta na economia brasileira produzindo inflação elevada e baixo crescimento econômico. A NME caracterizou-se por uma política fiscal expansionista, pelo abandono do Banco Central do protocolo do regime de metas de inflação fixando taxas de juros baixas incompatíveis com a meta de inflação, expansão do crédito pelos bancos estatais, intervenção sistemática do Banco Central (Bacen) no mercado de câmbio deixando de lado o sistema de câmbio flexível. Ademais, introduziu-se controle de preços nos produtos derivados do petróleo e com a renovação dos contratos de concessão de energia elétrica desejava-se reduzir as tarifas de eletricidade.” (Barbosa Filho, 2015).

Assim, estes economistas responsabilizam a chamada “nova matriz econômica” que, de maneira geral, representaria uma tentativa fracassada de retorno às políticas desenvolvimentistas e de intervencionismo estatal. Esta explicação para a desaceleração econômica ganha força especialmente a partir de meados de 2013 e se consolida durante a campanha eleitoral de 2014, passando a ser a tese dominante no discurso das candidaturas da oposição e também nos grandes meios de comunicação.

Tais autores defendem a guinada na política macroeconômica de 2015, especialmente o ajuste fiscal implementado por Joaquim Levy, visto como fundamental para garantir a volta da confiança dos agentes econômicos para a retomada do crescimento sustentado, em linha com a teoria da contração fiscal expansionista.

Essa interpretação de que teria havido uma expansão desenfreada dos gastos públicos correntes que seria característica da “nova matriz econômica” ou do “modelo de crescimento social-desenvolvimentista” que marcaria o governo Dilma no campo fiscal, tem sustentação nos dados?

Ora, uma análise detalhada mostra que a tese de que houve um aumento desenfreado dos gastos no governo Dilma não se sustenta (ver Dweck e Teixeira, 2017). Em primeiro lugar porque a redução do resultado primário deveu-se principalmente à retração das receitas, não ao aumento do

gasto. Em segundo lugar, a taxa média de crescimento do gasto no governo Dilma foi até mesmo menor que nos governos de FHC e Lula. Em terceiro lugar, a evolução da dívida pública bruta e líquida como percentual do PIB (que são os dados apresentados pelos defensores de que houve um aumento desenfreado de gastos) está associada principalmente ao comportamento das despesas com juros (incluindo os swaps cambiais) e à desaceleração do crescimento do PIB, e não ao crescimento mais acelerado dos gastos correntes ou à queda do resultado primário.

Desta forma, colocar a culpa da crise no aumento de gastos públicos é atentar contra os dados. E apontar como solução para a crise a contenção dos gastos públicos no momento de contração cíclica é altamente questionável, para não dizer irresponsável.

2 A fragilidade da justificativa formal para o Impeachment

Se na seção anterior o objetivo foi mostrar a fragilidade das críticas apontando que teria havido um expansionismo fiscal exagerado no governo Dilma – que não embasaram, mas serviram como argumento acessório ao processo de impeachment especialmente na sua face midiática –, o objetivo desta seção é mostrar a fragilidade dos argumentos formais daquele processo.

A primeira vez que se falou em pedido de impeachment foi logo após o resultado das eleições de 2014. Já em novembro daquele ano, o Senador Aécio Neves, candidato derrotado à Presidência da República, anunciou que a oposição seria contrária à aprovação do Projeto de Lei de alteração da meta de resultado primário proposta para 2014³, pois isso, na visão dele, caracterizaria um crime de responsabilidade. Essa atitude iniciou o que depois passou a ser definido como um “impeachment à procura de um crime”.

Essa postura também caracterizaria a politização da política fiscal, que levou, posteriormente, à criminalização de políticas econômicas adotadas durante os mandatos dos Presidentes Lula e Dilma. Apesar de estarem em curso diversas operações concernentes a acusações de corrupção, o processo de impeachment não teve como base qualquer desses processos. Ao contrário, a decisão do então Presidente da Câmara, de aceitar o Pedido de Impeachment, foi baseada apenas em dois pontos:

- a) Irregularidade de decretos de crédito suplementar - diante do cenário econômico daquele momento, quando já era sabido que as metas estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias, Lei n. 13.080/2015, não seriam cumpridas

³ Em 12 de novembro de 2014, o Senador Aécio Neves declarou: “Estaremos vigilantes para impedir a modificação dessa lei [referindo-se à proposta de alteração da LDO 2014 na parte da meta fiscal de 2014]. **Vamos discutir, inclusive do ponto de vista judicial, quais as medidas cabíveis, porque a presidente da República incorre em crime de responsabilidade se não cumprir a meta aprovada pelo Congresso Nacional**”. Disponível em: <http://www.psd.org.br/acompanhe/aecio-se-houvesse-um-procon-das-eleicoes-dilma-teria-de-devolver-o-mandato/>.

b) Repasse da União aos Bancos Públicos – supostos atrasos nos repasses ao Banco do Brasil em relação à subvenção do crédito agrícola no âmbito do Plano Safra.

Neste sentido, a aceitação do pedido de impeachment nada teve a ver com as denúncias de corrupção. Mesmos as chamadas “pedaladas fiscais” não foram caracterizadas inicialmente como crime de responsabilidade, mas pedia-se que fossem aprofundadas “as razões que levaram ao Governo a adotar essa prática das chamadas pedadas fiscais também neste ano de 2015” (Câmara Federal, 2015).

Com relação a esse último ponto, o único trecho do pedido de *impeachment* que fazia menção às “pedaladas fiscais” em 2015 e citado nessa aceitação é com relação ao Banco do Brasil:

“... essa prática voltou a ser usada no ano de 2015, como se vê das demonstrações contábeis do Banco do Brasil no primeiro semestre, especialmente quanto ao Plano Safra” (p. 9-10)

Com isso, ao longo de meses o tema do cumprimento das metas fiscais e a condução da política fiscal de estímulo à demanda, bem como a atuação dos bancos públicos, assumiram um protagonismo na agenda político/midiática, contribuindo para criminalizar dois pilares importantes do modelo de desenvolvimento baseado no fortalecimento do mercado interno cuja implantação contribuiu, como veremos na seção 4, para o forte aquecimento do mercado de trabalho e a consequente redistribuição funcional da renda. Além das críticas político/midiáticas, diversos autores na academia questionavam a condução da política econômica, questionamento que foi usado para fortalecer o discurso em torno às duas acusações alegadas para o impeachment.

Cabe ressaltar que a base para ambas acusações decorreu do Relatório e do Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República, referentes ao exercício de 2014, cuja primeira versão foi apresentada em junho de 2015, emendada em agosto de 2015 e votada pelo plenário do Tribunal de Contas da União - TCU em outubro de 2015. A versão final do relatório trouxe 12 irregularidades que fundamentaram a opinião adversa acerca sobre a execução dos orçamentos da União. Dentre essas, estavam os dois motivos que posteriormente seriam incorporados à peça de acusação e finalmente aceitos pelo Presidente da Câmara.

A importância de trazer os argumentos apresentados pelo Tribunal de Contas é analisar os argumentos apontados no Relatório, em linha com a argumentação teórica descrita acima, que passaram a ser discutidos de forma mais ampla ao longo de 2016 e trazem um viés teórico e ideológico explicitado de forma mais ampla nesse documento técnico.

Dentre as irregularidades que estão associadas aos motivos do impeachment, podemos destacar três:

1. (...) omissão de passivos da União junto ao Banco do Brasil, ao BNDES e ao FGTS nas estatísticas da dívida pública de 2014 (...);

4. (...) adiantamentos concedidos pelo BNDES à União para cobertura de despesas no âmbito do Programa de Sustentação do Investimento nos exercícios de 2010 a 2014 (...);

12. Abertura de créditos suplementares, entre 5/11/2014 e 14/12/2014, por meio dos Decretos Não Numerados 14028, 14029, 14041, 14042, 14060, 14062 e 14063, incompatíveis com a obtenção da meta de resultado primário então vigente, em desacordo com o art. 4o da Lei Orçamentária Anual de 2014, (...) ⁴. (TCU 2015, p.)

Abaixo será apresentada a argumentação do TCU para considerar essas irregularidades suficientes para, após mais de 70 anos, emitir um parecer pela rejeição das contas da Presidência da República.

2.1 Decretos de Crédito Suplementar

A acusação inicial do processo de impeachment começou com o questionamento de 6 decretos de crédito suplementar e terminou com o questionamento de apenas três deles. Até outubro de 2015 esse tipo de decreto, ato rotineiro do Poder Executivo que permite alterações na programação orçamentária de forma mais célere sem alterar efetivamente o gasto público, jamais havia sido questionado. Todo ano, a Lei Orçamentária Anual traz uma série de casos em que é possível alterar o orçamento sem precisar alterar a Lei. A particularidade dos decretos de 2014, na visão do órgão de controle, é que eles foram editados no momento em que o Poder Executivo havia encaminhado um pedido de alteração da meta fiscal anual que ainda não havia sido aprovado. Em 2009 e, parcialmente, em 2001, decretos em condições idênticas foram editados sem questionamento algum.

Argumentos do TCU, apresentados apenas após os decretos de 2015 terem sido efetivamente editados, foram incorporados à versão final do Parecer Preliminar sobre as Contas de 2014. Nesse documento, a questão dos decretos é apresentada diretamente ligada com o não contingenciamento do 5º bimestre de 2014. Para o Tribunal, como o Poder Executivo tinha encaminhado um projeto de lei para alteração da meta e estava baseando a execução orçamentária na nova meta fiscal, o executivo teria perdido a prerrogativa de fazer alterações orçamentárias por meio infralegal. Nos argumentos do TCU a combinação entre a certeza do não cumprimento da meta e a omissão no contingenciamento provaria que a política orçamentária e fiscal ignorou os pressupostos da responsabilidade fiscal.

Pode-se afirmar que no dia 5/11/2014, pelo menos, já era do conhecimento do Poder Executivo que a meta de resultado primário fixada na LDO 2014 estava comprometida. Tanto o é, que encaminhou o PLN 36/2014 ao Congresso Nacional, propondo sua redução por meio de ampliação do montante das deduções no cálculo do resultado. (TCU 2015)

Para o TCU os erros do Executivo eram não ter contingenciado como deveria no decorrer do ano: entre a avaliação do 5º bimestre e a aprovação do PLN 36/14 o Executivo deveria contingenciar, aguardar a aprovação do PLN, descontingenciar e depois abrir os créditos. A falta de contingenciamento também prejudicou o atendimento das obrigatórias. Sendo assim, o executivo teria editado decretos incompatíveis com a meta, portanto não atendendo a condição prevista na Lei

⁴ Esta última só foi incorporada ao texto na sua versão final de outubro de 2015. Na versão inicial, apresentada em junho de 2015, os Decretos de Crédito Suplementar, não haviam sido questionados.

Orçamentária de 2014. Para o TCU o contexto de 2009 era completamente diferente de 2014, os relatórios em 2009 revelaram o movimento da economia ao passo que em 2014 o Governo insistiu em manter as previsões iniciais até novembro.

Percebe-se, desse modo, que a condução orçamentária e fiscal realizada pelo Governo Federal no exercício de 2014 claramente ignorou os pressupostos de responsabilidade na gestão fiscal, que incluem ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, valendo-se dos termos da LRF. (TCU 2015)

Essa argumentação reforçava a tese da “gastança”, pois associava os decretos de crédito suplementar a medidas que contribuiriam para um descontrole fiscal e o desequilíbrio das contas públicas, ainda que esses decretos não tivessem o poder de aumentar o gasto efetivamente. No fundo a discussão se dava em torno do cumprimento da meta, mas na visão do próprio TCU, o não cumprimento da meta não seria um problema:

Ainda com relação às metas fiscais, é fato que a LRF, em seu art. 65, inciso II, somente dispensa seu cumprimento em caso de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional. Todavia, esse dispositivo não deve ser visto como um fim em si mesmo, de maneira que, esgotadas as alternativas de contenção de despesas discricionárias de custeio e de capital, assim como as possibilidades de ampliação de receitas tributárias e de contribuições, a alteração da meta de resultado primário ou a justificativa de seu não alcance revelam-se como opções legitimamente válidas e prudentes, tomando-se como base o pressuposto da transparência que deve nortear a gestão fiscal. (TCU 2015, p. 192, grifo nosso)

Ainda que os decretos de crédito suplementar tenham tido o papel central de efetivamente indicar um documento assinado pela Presidente da República, o seu questionamento foi sendo alterado ao longo do tempo. Na peça final apresentada no Senado, a argumentação já não era a de que os decretos teriam qualquer capacidade de afetar o resultado fiscal, mas apenas uma questão jurídica quanto à interpretação efetiva do artigo da Lei Orçamentária e às prerrogativas do Poder Executivo. Portanto, o que sempre teve atenção midiática, embora mais dificilmente associado diretamente às atribuições de qualquer Presidente da República, foram as chamadas “pedaladas fiscais”.

Cabe lembrar que a meta fiscal foi cumprida em 2015, ainda que aquela já alterada pelo Congresso no final do ano. A argumentação do processo se deu, portanto, não pelo descumprimento da meta em si, mas porque teria sido descumprido o rito pelo qual se persegue o cumprimento da meta, composto pelos relatórios bimestrais e decretos de contingenciamento. E isto mesmo que, como fartamente argumentado pela defesa da presidente, os decretos de crédito suplementar não aumentem os limites de gastos, que são dados pelo decreto de contingenciamento. Difícil explicar que, com todo esse debate sobre cumprimento de uma regra fiscal, a meta fiscal foi cumprida e mesmo assim a presidente foi deposta. Isto ilustra ainda mais que se tratou a todo custo da procura de um suposto crime para justificar uma decisão política já tomada.

2.2 Passivos com os Bancos Públicos

O que passou a ser chamado de “pedaladas fiscais” foi o suposto atraso no repasse aos bancos públicos para pagamentos de programas sociais ou de subvenções ao crédito. No caso dos passivos com os bancos, a primeira vez que aparecerem formalmente no TCU foi em uma auditoria específica, cujos resultados foram apresentados no Acórdão 825/2015-TCU-Plenário, em abril de 2015. Naquela ocasião, houve dois apontamentos: (1) a não contabilização na dívida líquida do setor público desses supostos passivos como os bancos públicos e (2) a caracterização do atraso no repasse como uma operação de crédito, um empréstimo dos bancos federais ao Governo Federal, que, além de proibidos pela LRF, não teriam contado com uma autorização legal prévia, como prevê a Constituição.

Na visão do órgão, era a combinação das duas medidas que permitia reduzir o impacto de tais repasses no resultado primário:

“o mecanismo de postergar o impacto de dispêndios primários – conhecido pelo jargão ‘pedalada fiscal’ – somente é possível se as estatísticas fiscais oficiais não estiverem captando adequadamente todos as obrigações e ou haveres do respectivo ente federado” (TCU 2015 – Acórdão 825).

No entanto, apesar da metodologia do Banco Central ser a mesma desde 1991 e de que outros atrasos nos pagamentos, como a fornecedores, serem algo comum aos governos em todas as esferas da Federação, o enquadramento de tais atrasos como operação de crédito⁵, por se tratarem de bancos e não de um fornecedor qualquer, acabou por criminalizar tais atrasos.

Essa parte do processo de impeachment cumpriu dois papéis. Por um lado, reforçou a tese do descontrole fiscal e da tentativa de usar “*fiscal illusions*” para alterar o resultado primário, reforçando a tese do desequilíbrio fiscal e da “gastança”. Por outro lado, permitiu trazer à discussão o papel dos bancos públicos que, como será visto abaixo, contribuíram de forma decisiva para o financiamento do desenvolvimento e para uma concorrência maior com os bancos privados.

3 Economia política do processo de impeachment

Ainda que a narrativa dominante nos grandes meios de comunicação e no senso comum seja a dos economistas ortodoxos, que insistem em colocar o (inexistente, como ressaltam Dweck e Teixeira, 2017 e Gobbetti e Orair, 2015) gasto público descontrolado como uma das principais causas da severa recessão de 2015-2016, não é possível compreender o desfecho do mandato de Dilma Rousseff nem a recessão de 2015-2016 apenas por meio da análise econômica. A severa recessão que se inicia em 2015 não foi fruto de uma política fiscal irresponsável, mas resultado da combinação de vários fatores:

⁵ Houve uma forte contestação do enquadramento de tais atrasos como operação de crédito. Tanto a área técnica de recursos do TCU quanto o MPF se manifestaram contrários a esse enquadramento.

- i. expectativas deprimidas em função da desaceleração econômica e, principalmente, do forte pessimismo difundido desde as manifestações de junho de 2013 pela oposição e pelos grupos descontentes com o governo, com ampla participação dos meios de comunicação, que teve fortes motivações eleitorais.
- ii. uma política econômica fortemente recessiva em 2015, implantada na tentativa de recuperar a credibilidade das políticas fiscal (perdida com as “pedaladas” e a “contabilidade criativa”) e monetária, que aprofundou a desaceleração que já vinha ocorrendo e jogou a economia num círculo vicioso de retração de gastos, queda da atividade econômica, queda das receitas e, com isso, a necessidade de nova redução de gastos.
- iii. a enorme instabilidade política trazida pelo avanço da operação Lava-Jato e os diversos vazamentos do conteúdo das delações, conforme destacado em Pinto et al. (2017), amplamente usadas com finalidades políticas, em um ambiente político muito tensionado e paralisado no Legislativo, e que levou também à paralização de importantes setores da economia, como a cadeia de petróleo e a construção civil.
- iv. o próprio processo de impeachment, que teve como fundamento a existência de crimes de responsabilidade na área fiscal que, na verdade, tratavam-se apenas de pretextos para retirar do poder uma presidente que havia perdido a sustentabilidade política.

Nesta seção, nos concentraremos no aspecto iv, que está relacionado às fissuras no bloco no poder (Teixeira e Pinto, 2012; Teixeira, 2014) que ocorreram no governo Dilma e que levaram à perda da sustentabilidade política de seu governo.

3.1 Aspectos Políticos do Pleno Emprego

Os críticos liberais defendem o abandono das políticas social-desenvolvimentistas dos governos Lula e Dilma, ou seja, a alteração do modelo de crescimento baseado num maior ativismo estatal nos investimentos e no planejamento do desenvolvimento, na distribuição de renda no desenvolvimento do mercado interno, e na orientação pró-crescimento da política fiscal.

Essa visão em que se apoia a guinada na política econômica, em particular a fiscal, implantada pelo novo governo após a deposição de Dilma, pode ser compreendida a partir da análise de Kalecki (1943) sobre os aspectos políticos do pleno emprego.

Kalecki teve uma atuação política muito importante, tanto quando trabalhou na ONU com os países em desenvolvimento e se tornou conhecido pelos economistas da CEPAL, como na Polônia em que atuou no governo. Nos textos “Salários Nominais e Reais” e “Mecanismos de Recuperação Econômica”, ele rejeita as propostas das teorias tradicionais de redução de salários como forma de aumentar o emprego e reduzir inflação. Assim como Keynes, contesta a teoria neoclássica que

pressupõe que há uma relação direta entre salário nominal e salário real e que em livre concorrência quedas de salário real implicariam aumento do nível de emprego. Sua discordância era teórica, por não concordar com os mecanismos de transmissão implícitos na teoria neoclássica.

No texto “Três caminhos para o pleno emprego”, Kalecki discute as formas alternativas de geração de demanda agregada adequada para assegurar e manter o pleno emprego. Ele discute os limites econômicos às três formas principais: (a) dispêndio deficitário do governo em investimentos públicos ou subsidiando o consumo privado; (b) estímulos ao investimento privado; e (3) melhoria da distribuição de renda, reduzindo desigualdades.

Kalecki via deficiências na possibilidade de garantir pleno emprego apenas via investimento privado. Para ele, o papel do investimento privado é o de fornecer instrumentos para a produção dos bens de consumo, não o de propiciar emprego para toda a mão-de-obra. Investimentos privados e públicos devem ser feitos na medida em que são úteis. O hiato deveria ser preenchido pelo aumento do consumo e não por acumulação indesejada de capital público ou privado. Além disso, haveria uma desvantagem do investimento privado frente ao investimento público, decorrente da reação dos empresários que, quando muito pessimistas, não respondem nem mesmo a estímulos consideráveis, uma espécie de “armadilha de liquidez” de Keynes. Assim, defendia o dispêndio do governo como forma de alcançar o pleno emprego e contestava as críticas que questionavam a capacidade de financiamento do déficit, a possibilidade de desestímulo do investimento privado, a pressão inflacionária e a tendência a endividamento público crescente.

No entanto, no artigo “Aspectos Políticos do Pleno Emprego”, ressaltou que, apesar de conhecida, devido a considerações políticas essa forma de alcançar o pleno emprego por meio de despesa governamental dificilmente ocorreria numa economia capitalista. Isto porque, em primeiro lugar, os capitalistas reprovavam a interferência do governo no problema do emprego pois se perderia a função social das “finanças públicas sadias”. Para os empresários interessa que o nível de emprego dependa exclusivamente do seu “estado de confiança”, e tudo o que possa abalá-lo deve ser evitado.

Em segundo lugar, haveria reprovação à despesa governamental para investimento público e subsídio ao consumo. Para os capitalistas, os gastos devem ser apenas para investimentos públicos que não concorram com os negócios privados. Mas a crítica maior recaía sobre o outro gasto – o subsídio ao consumo popular. Por uma questão “moral”, cada um deveria ganhar o pão com o próprio suor.

Finalmente, haveria reprovação às mudanças sociais e políticas resultantes do pleno emprego. Sua manutenção faria com que a possibilidade de demissão deixasse de ter efeito disciplinador. Os lucros aumentariam, mas os capitalistas parecem preferir a disciplina na fábrica ao lucro.

Nos anos dos governos Lula e Dilma, houve uma queda constante da taxa de desemprego, levando a aumentos constantes dos salários reais, como será discutido abaixo. Com base na Pesquisa Mensal de Emprego, é possível observar que a queda foi acentuada até 2014, e apenas a partir de 2015, com o total abandono do que pode ser chamado de “convenção do crescimento” e a adoção de uma política fiscal extremamente contracionista, é que o desemprego passou a subir, e de forma acelerada.

Esse comportamento do mercado de trabalho teve consequências importantes em termos de poder de barganha dos trabalhadores. Como pode ser visto no gráfico abaixo, a partir de 2004 a grande maioria das negociações salariais obtêm ganhos reais. Essa tendência só muda em 2015, quando a taxa de desemprego volta a subir. Mesmo assim, em 2015 50,7% das negociações ainda obtiveram reajustes acima da inflação. Foi só em 2016 que as negociações com ganhos reais passam a ser fortemente minoritárias, (18,9%), repetindo padrão semelhante ao de 1996-2002.

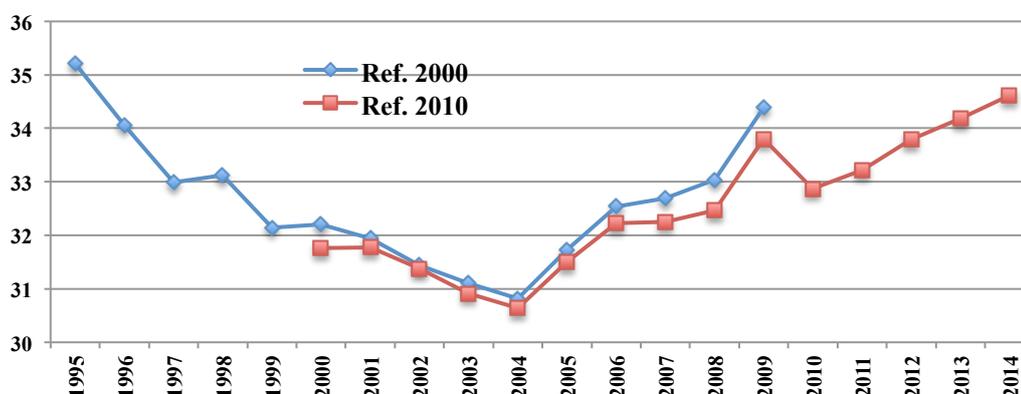
Tabela 1 Distribuição dos reajustes salariais em relação à inflação, e variação real média dos reajustes Brasil, 1996-2016

	1996-2002	2003-2010	2011-2014	2015	2016
Acima	41,4	70,4	89,3	50,7	18,9
Igual	16,6	14,5	6,8	30,5	44,4
Abaixo	41,9	15,2	4,0	18,7	36,7
Taxa média de crescimento real (%)	0,00	0,68	1,45	0,20	-0,52

Fonte: DIEESE (2017). SAS-DIEESE – Sistema de Acompanhamento de Salários

Portanto, durante diversos anos, os principais acordos coletivos foram definidos com ganhos reais para os trabalhadores, que somado ao aumento real do salário mínimo, um farol para os demais salários, inclusive do setor informal, e ao baixo desemprego, permitiu um aumento da participação dos salários na renda (Gráfico 1) como pode ser visto no gráfico abaixo.

Gráfico 1: Participação dos Salários no PIB



Fonte: IBGE ref. 2010 – série das Contas Nacionais Anuais termina em 2014

Essa trajetória dos salários gerou no Brasil a reação descrita por Kalecki no artigo citado. Os ganhos distributivos em direção aos salários geraram uma reprovação à interferência do governo no problema do emprego, ao aumento do poder de barganha dos trabalhadores em pleno emprego a que conduziu, e às mudanças políticas resultantes dessa situação.

Esses ganhos, refletidos no gráfico acima no aumento da participação dos salários no PIB, levou a um movimento forte de recomposição da função social da doutrina de “finanças públicas sadias”, pela qual o nível de emprego deve depender exclusivamente do “estado de confiança” dos empresários. Quando o ritmo de atividade depende dos empresários, tudo o que possa abalar o “estado de confiança” destes deve ser evitado. Esse é exatamente o discurso que passou a ser propagado no Brasil e que cresceu ainda mais a partir de 2013, quando se dizia que era preciso aumentar o desemprego para reduzir a inflação.

“O mercado de trabalho aquecido tem gerado aumentos de salários que, repassados aos preços, têm gerado resistência à queda da inflação.

Na atual conjuntura talvez seja necessário desaquecer temporariamente tanto o consumo, adequando-o, no curto prazo, à oferta mais restrita, quanto o mercado de trabalho, para permitir adequar os aumentos de salários ao crescimento da produtividade do trabalho” (Goldfajn, 2013).

O argumento de recuperação do estado de confiança dos empresários foi a tônica do debate sobre a Emenda Constitucional n. 95 de 2016 (EC 95/2016):

“[A PEC] é um passo fundamental na recuperação da confiança, cuja deterioração está na base do complexo quadro vivenciado no país”. (FIRJAN, 11/10/2016)

A recomposição da função social da doutrina de “finanças públicas sadias” foi se consolidando ao longo de 2014, conforme o resultado fiscal se tornava cada vez mais negativo. Como forma de explicação da piora do quadro fiscal, cresceu a tese da “gastança”, que afirma que a piora do resultado fiscal ocorreu devido a um crescimento desenfreado dos gastos públicos e que era preciso reduzir o ritmo de crescimento dos gastos públicos.

Como discutido acima, essa tese cresceu ainda mais durante o processo de impeachment da Presidente Dilma, quando os supostos crimes de responsabilidade – a edição de decretos de crédito suplementar e o atraso no repasse a bancos públicos (as chamadas “pedaladas fiscais”) – abriram espaço para a discussão explícita da condução da política fiscal.

3.2 As fissuras no Bloco de Poder

Como vimos até aqui, o debate econômico extrapolou em muito o campo acadêmico. De fato, durante o processo de impeachment, o debate teórico – em particular o uso político das frágeis críticas acadêmicas vindas da ortodoxia e da oposição à política econômica de Dilma, que se tornaram a narrativa dominante nos grandes meios de comunicação – bem como os argumentos jurídicos arrolados para fundamentar o processo, foram utilizados como pretextos para a derrubada

da presidente e para o rearranjo das forças políticas almejado por aqueles que estavam descontentes com as rupturas que Dilma Rousseff introduziu no pacto social construído por Lula.

O presidente Lula conseguiu combinar crescimento econômico com avanços na distribuição de renda e redução da pobreza, sem promover um rompimento com as elites. As fissuras no bloco no poder que vão ser introduzidas de forma mais explícita no mandato de Dilma Rousseff são fundamentais para compreender a perda de sustentação política de seu governo e o processo de impeachment, e também são parte essencial para compreender a recessão de 2015-2016.

Teixeira e Pinto (2012) assinalam que apesar da vitória eleitoral do Partido dos Trabalhadores em 2003, o presidente Lula não conseguiu mudar as bases da política econômica (o tripé macroeconômico) do governo anterior que, de acordo com a visão dos economistas desenvolvimentistas, tendia a levar a um padrão rentista e com regressão produtiva, sujeito a uma elevada vulnerabilidade externa e crises cambiais e caracterizado por baixa taxa de crescimento econômico.

O motivo apresentado pelos autores para a continuidade da política macroeconômica de FHC no governo Lula é a dependência do fluxo de capitais externos, que acabou colocando a fração bancário-financeira do capital, representada pelos atores do mercado financeiro doméstico e internacional (bancos, fundos de investimento, agências de rating, etc.), como fração hegemônica no bloco no poder (a referência é ao conceito do teórico Nicos Poulantzas).

Defendem os autores que esta hegemonia foi sustentada pela dependência e vulnerabilidade externa explicitada nas frequentes ameaças de fugas de capital e crises cambiais (algumas que se efetivaram) caso o governo cogitasse alterar a política econômica. Porém, apontam os autores, esta dependência foi sendo paulatinamente rompida ao longo dos dois mandatos do presidente Lula, seja pela situação externa favorável, seja pela política de acúmulo de reservas internacionais, que deram munção para o governo agir diante de uma eventual fuga de capitais. Foi possível então ao governo Lula, em especial a partir do segundo mandato e mais ainda no pós-crise de 2008, e mesmo contra as críticas dos atores do mercado financeiro, alterar a condução da política econômica (especialmente a fiscal), que passou a ser usada de forma anticíclica para combater os impactos da crise internacional no Brasil.

A presidente Dilma, entretanto, ainda segundo estes autores, foi quem deu passos mais decisivos no enfrentamento da fração bancário-financeira do capital ao alterar a condução da política econômica, agora também a monetária, visando implantar uma política mais pró-desenvolvimento. Nesse sentido, ainda no primeiro ano de mandato de Dilma, e ainda que combinando inicialmente com uma política fiscal mais contracionista, o banco central iniciou em agosto de 2011 um ciclo de rápida redução da taxa de juros e, em 2012, a presidente passou a usar os

bancos públicos numa forte concorrência com os bancos privados num esforço para reduzir os *spreads* bancários.

Foi decisivo neste processo gradual de perda da hegemonia da fração bancário-financeira o aumento da influência das frações do capital ligados à esfera produtiva – empresários industriais, exportadores de commodities – que questionavam a ortodoxia na política econômica, que significava juros altos e taxa de câmbio apreciada. Singer (2016) vai chamar este realinhamento das forças internas ao bloco no poder de “coalisão produtivista”, identificada como um conjunto de forças ligadas à retomada das ideias desenvolvimentistas do século passado na condução da política econômica. Assim, num movimento de retomada das ideias desenvolvimentistas que teve seu marco com o lançamento do PAC em 2007, a política econômica passou a ser cada vez menos influenciada pela fração bancário-financeira do capital e cada vez mais pelas frações do capital produtivo.

Teixeira (2014), retomando a análise anterior durante as eleições presidenciais de 2014, coloca este enfrentamento de Dilma à fração bancário-financeira como a primeira de uma série de fissuras que a presidente introduziu no bloco no poder que Lula havia construído e que havia possibilitado elevar a taxa de crescimento em combinação com avanços na redução das desigualdades e da pobreza sem que fosse necessário um rompimento com as elites. Sucederam-se a este outros momentos em que a presidente foi perdendo apoio de parcelas da elite e incomodando setores econômicos poderosos, o que pode ser visto por exemplo nas críticas de que ela estaria tentando reduzir à força as taxas de retorno nas concessões de infraestrutura.

Singer (2015) faz uma análise semelhante e mais detalhada das brigas compradas pela presidente e que levaram à perda de apoio. Após ter desenvolvido o conceito de lulismo para tratar do fenômeno do apoio ao presidente Lula nas classes mais desfavorecidas (Singer, 2009), inclusive com o descolamento da imagem do presidente com relação à imagem de seu partido, Singer neste texto supre uma lacuna, apontada por Teixeira e Pinto (2012), de que esse conceito poderia explicar o alinhamento dos mais pobres com o presidente nas eleições e, assim, o resultado eleitoral, mas não o pós-eleições, ou seja, as alianças e o pacto social que garantiram a governabilidade e que aqueles autores trataram com o conceito de bloco no poder.

Assim, com o título muito apropriado de “Cutucando onças com varas curtas”, Singer (2016) também mostra como as medidas de política econômica do governo Dilma foram criando inimigos entre as elites econômicas, colocando também, assim como Teixeira e Pinto (2012) e Teixeira (2014) a guinada na direção dos juros em 2011 e a batalha dos *spreads* em 2012 como o marco inicial das rupturas. Singer analisa minuciosamente as diversas medidas de Dilma e os interesses que contrariaram, e defende que as resistências ao seu governo foram crescendo devido à tentativa de aprofundar as políticas desenvolvimentistas (e a intervenção do Estado na economia) que haviam se iniciado no governo Lula.

A tentativa de acelerar o projeto desenvolvimentista teria então levado ao surgimento de uma oposição antidesenvolvimentista dos grupos econômicos que foram alienados do processo:

“Diferentes razões apontam para a dissolução da coalizão produtivista e a formação da frente única burguesa antidesenvolvimentista. Com a intenção de acelerar o passo do lulismo, Dilma cutucou número excessivo de perigosas onças com varas notavelmente curtas. O ativismo estatal teria alienado camadas de empresários por razões estruturais e conjunturais, resultando na unidade abrangente antidesenvolvimentista. Diante desse quadro, sustentar a ofensiva demandaria sólida aliança interclassista e/ou intensa mobilização dos trabalhadores para conter a volta do cipó de aroeira. Nenhuma das duas alternativas foi sequer cogitada. Parece ter faltado atenção às forças sociais e políticas necessárias para a execução do projeto desenvolvimentista.” (Singer, 2015, p. 68-69)

Estes argumentos, somados à fragilidade das motivações explícitas no impeachment da presidente Dilma, mostram que ele não pode ser compreendido apenas como um processo jurídico-formal, um julgamento da irresponsabilidade fiscal e do crime contra o cumprimento de regras fiscais e as consequências danosas para a economia que teriam daí derivado. Diferentemente, o impeachment só pode ser compreendido sob o pano de fundo dos interesses econômicos que foram sendo contrariados à medida em que a presidente tentava acelerar o passo de um modelo desenvolvimentista, sem, no entanto, como bem aponta Singer (2015), ter se preparado para a contraofensiva que viria apoiando-se em novas alianças e nos movimentos sociais que poderiam dar sustentação a tais políticas.

Uma questão importante é entender por que as frações do capital produtivo, em particular os empresários industriais, desembarcaram do apoio ao governo Dilma e passaram a fazer coro com a fração bancário-financeira do capital e suas pretensões de volta à ortodoxia econômica, sendo que nos anos anteriores os industriais eram fortemente críticos das políticas preconizadas pelo mercado financeiro e haviam conseguido suplantam sua influência nos governos Lula e Dilma. Afinal, a adesão, ainda que tardia, dos grupos industriais ao impeachment, já quando o processo parecia não mais poder ser revertido, se deu apesar de os empresários industriais saberem que a derrubada de Dilma provavelmente implicaria na volta dos juros altos e câmbio apreciado, bem como em provável recuo nas demais medidas de cunho desenvolvimentista como o aumento dos financiamentos do BNDES e a expansão do crédito dos bancos públicos, a política comercial e industrial mais ativas, incluindo margem de preferência nas compras governamentais, incentivos fiscais, etc, e também a política de investimentos das estatais, que geravam forte demanda para o setor privado industrial.

Uma explicação pode ser encontrada em Kalecki e seus Aspectos Políticos do Pleno Emprego: o crescimento, nos governos de Lula e Dilma, da massa salarial e da participação dos salários na renda, se fez cada vez mais acompanhar por reclamações de alguns setores empresariais de que os salários estariam crescendo acima da produtividade, minando a capacidade de concorrência da indústria nacional e comprimindo suas margens de lucro. Essa situação foi

agravada pela redução das taxas de juros que, se reduziam o custo da dívida pública e do investimento, também diminuíam a receita financeira de parte expressiva das empresas. Nos anos anteriores, havia ocorrido uma mudança no balanço das empresas, com um peso crescente da receita financeira em detrimento da receita operacional. Assim, a queda da taxa básica de juros impôs às empresas brasileiras uma maior dependência de seus resultados produtivos, desnudando problemas de competitividade. Parte do empresariado assumiu comportamento conservador, não realizando, como esperado, novos investimentos, reduzindo os efeitos positivos da queda da taxa de juros ao menor patamar da história recente brasileira. Mesmo a tentativa de recompor a margem por meio das desonerações foi apropriada na forma de aumento da margem de lucro das empresas que não resultou, na maioria dos setores, aumento da capacidade produtiva, e, conseqüentemente, da arrecadação futura, impondo um ônus excessivo à gestão fiscal do Estado.

O apoio do empresariado ao governo pode ter se dado apenas enquanto acreditava que o crescimento dos salários poderia ser compensado com subsídios, incentivos fiscais e outros elementos de política industrial e comercial de cunho desenvolvimentista. Ao perceber que, com a piora da situação fiscal, o conflito distributivo havia aumentado e o governo talvez não tivesse mais fôlego fiscal para seguir com políticas que mantivessem suas margens de lucro sem elevar impostos, os empresários industriais resolveram abandonar o barco. Pode-se acrescentar ainda o fato de que uma reforma trabalhista nos termos da que foi aprovada recentemente, que já era demanda antiga das frações do capital produtivo, dificilmente seria aprovada em um governo do Partido dos Trabalhadores, o que já devia estar na conta dos empresários industriais.

4 A guinada Liberal – a nova composição do bloco no poder

O processo de impeachment resultou em uma reconfiguração do bloco no poder que significou a retomada da hegemonia da fração bancário-financeira do capital e a volta da ortodoxia na política econômica. Ainda que as frações do capital produtivo também tenham aderido, os empresários industriais não foram, pelas razões já expostas, os protagonistas do impeachment desde o início, embora tenham paulatinamente embarcado no processo com a indústria de São Paulo à frente (Fiesp). Por outro lado, as forças populares, como sindicatos de trabalhadores e os diversos movimentos sociais, que nos governos Lula e Dilma encontravam algum espaço de diálogo e tinham que ser ouvidos, foram completamente alijados dos debates sobre os rumos das decisões que passaram a ser tomadas.

As recentes medidas já aprovadas, como a Emenda Constitucional 95 de 2016 (EC 95)– EC do teto dos gastos públicos e a reforma trabalhista, bem como a reforma da previdência, ainda em discussão, sinalizam a guinada liberal e apontam um risco de que a política fiscal e deixe de atuar no sentido redistributivo e de promoção do crescimento econômico como ocorreu nos últimos anos,

e passe a desmontar as bases existentes na Constituição para a constituição de um Estado de Bem-Estar Social.

Muito além de uma reforma fiscal, a EC 95 impõe um desmonte do Estado brasileiro, ao impor a queda dos gastos federais primários totais em termos do PIB e em termos per capita e com queda real e até nominal em diversas áreas. Isso significa que o gasto atual, que já é baixo em termos per capita, quando comparado a países que possuem um estado de bem-estar consolidado, será ainda menor. Essa redução irá dificultar a manutenção dos diversos mecanismos distributivos que desde a promulgação da CF88 foram sendo construídos e consolidados. Ao impor limites constitucionais à política fiscal, elimina-se o principal mecanismo de distribuição de renda antes a disposição do Estado.

Isto porque como no Brasil a arrecadação do governo ainda é fortemente concentrada em impostos indiretos e, portanto, muito regressiva. Todo o efeito distributivo da política fiscal fica por conta da política de gastos públicos. E de fato, uma análise sobre o aumento das despesas nos últimos 13 anos aponta que os principais aumentos foram nos investimentos e nas transferências de renda às famílias brasileiras, como a previdência, BPC, abono e seguro desemprego, além do Bolsa Família, que possuem elevado impacto distributivo.

Exemplo para todo o mundo, os estudos sobre esses impactos das políticas sociais no Brasil apontam que um dos principais mecanismos foi a valorização real do salário mínimo, base para quase todos os benefícios sociais brasileiros, e cuja continuidade se verá bloqueada pela EC que, com isso, contribuirá para acabar com nosso Estado de Bem Estar Social "Tropical" e para concentrar cada vez mais a renda brasileira.

A agenda em que a EC95 se insere inclui o ajuste fiscal permanente como condição necessária para a retomada do crescimento e tem, como elemento central além da emenda em si, a reforma da previdência, e vem acompanhada por uma suposta agenda de produtividade e crescimento no longo prazo.

Esta se apresenta como uma agenda de desburocratização, acompanhada pelo receituário de abertura comercial com destaque para a liberação da venda de terra para estrangeiros, e inclui o que o Ministro chamou de “várias reformas liberalizantes”: (a) flexibilização do mercado de trabalho com alteração substancial da legislação trabalhista, tendo como base a terceirização geral, a prevalência do negociado versus o legislado e a total flexibilização da jornada; (b) fim do uso de poder de compra do Estado para induzir a industrialização, com o fim da margem de preferência nas compras governamentais e a “reforma” do conteúdo nacional do setor de óleo e gás com a “horizontalização” e globalização dos requisitos de conteúdo nacional, o que na prática elimina a exigência; (c) reforma do sistema de financiamento de longo prazo, com especial foco na redução do papel do BNDES, seja pela devolução ao Tesouro dos aportes feitos após a crise de 2008/2009,

seja pelo aumento do custo do funding; e (d) reestruturação das estatais – privatização do máximo de ativos possíveis.

Assim, como pode ser visto, a agenda imposta pelo grupo que assumiu o governo após o impeachment retoma o receituário neoliberal que na década de 1990 se implantou de forma mais tímida no Brasil do que em outros países. Na primeira onda neoliberal nos Governos Collor e FHC, a memória do regime militar e a agenda defendida na Constituição Cidadã ainda estavam muito frescas para que fossem destruídos seus pilares básicos, não obstante as tentativas nesse sentido. Agora, a aprovação de medidas como a EC 95 e a reforma trabalhista em menos de 6 meses mostra uma rapidez e possivelmente alcance maior.

Considerações Finais

Neste artigo, buscamos defender que o motivo para o impeachment da presidente Dilma não foi a alegada irresponsabilidade fiscal, que teria conduzido o país à recessão e ainda configurado crimes de responsabilidade. Como vimos, por um lado, sob o aspecto estritamente da condução da política fiscal, os motivos da crise econômica não podem ser relacionados a um crescimento desenfreado de gastos, que foi propagado à exaustão pela oposição e pela mídia, mas que não existiu no governo Dilma. Ao contrário, a política econômica do seu primeiro mandato, e em especial a fiscal, esteve em linha com a experiência internacional e os debates que então se travavam, incluindo no âmbito do FMI, sobre a necessidade de repensar a política fiscal e seu uso contracíclico durante a forte recessão que a economia mundial enfrentava. De outro lado, buscamos mostrar a fragilidade dos argumentos formais para o processo de impeachment, que foram na verdade mero pretexto para viabilizar uma decisão política já tomada e dar a aparência de legalidade e condução técnica a um processo que foi eminentemente político.

Buscamos mostrar as motivações mais aparentes para o processo de impeachment que podem ser vistas, numa perspectiva kaleckiana, na linha do que este autor chamou de “aspectos políticos do pleno emprego”, ou seja, quando o uso da política fiscal para manter a economia próxima do pleno emprego acaba trazendo consequências no poder de barganha de trabalhadores e na distribuição da renda, as frações do capital que vêm suas margens de lucro serem comprimidas, em particular quando não há mais espaço fiscal para medidas compensatórias que as mantenham, passam a se opor a essa política.

Além disso, usamos o conceito de bloco no poder para mostrar que a presidente Dilma, ao tentar manter e aprofundar políticas desenvolvimentistas próprias ao modelo econômico consolidado no governo Lula, em particular ao avançar contra a fração bancário-financeira do capital e alijá-la da posição hegemônica no bloco no poder, foi produzindo descontentamentos em grupos poderosos

e perdendo sustentação política, porém sem construir uma base social e política de apoio que compensasse as fissuras que estava introduzindo no bloco no poder.

Ao contrário do governo Lula, que registrou altas taxas de crescimento econômico e da arrecadação, no governo Dilma, à medida que o espaço fiscal foi se estreitando devido à desaceleração, e sendo a política de gastos públicos o principal instrumento de redistribuição da renda via Estado, o conflito distributivo se acirrou e as escolhas políticas foram se tornando mais difíceis, pois já não era mais possível agradar a todos. A opção equivocada pela ortodoxia econômica em 2015 não foi suficiente para manter o apoio das elites econômicas e ainda descontentou os trabalhadores e movimentos sociais que poderiam dar sustentação política ao governo.

Por fim, buscamos mostrar a nova configuração do bloco no poder após o impeachment. A fração bancário-financeira volta a ser hegemônica, mas desta vez com o apoio das frações do capital produtivo, em particular do capital industrial, o que significou o alijamento das forças populares das decisões políticas e a imposição do custo da crise sobre os trabalhadores, movimentos sociais e os grupos menos favorecidos. As reformas previdenciária e trabalhista, bem como a emenda constitucional do limite de gastos, significam uma clara articulação entre as frações do capital que voltaram a atuar em conjunto contra a massa de trabalhadores assalariados.

Assim, se não houver a interrupção deste processo em curso, as conquistas sociais dos últimos anos em termos de crescimento econômico e redução das desigualdades e da miséria, bem como as conquistas da constituição de 1988, podem se perder em meio à avalanche conservadora.

Bibliografia:

- ALESINA, A. ; PEROTTI, R. (1995). “Fiscal expansions and adjustments in OECD countries. *Economic Policy*, 21, October.
- BARBOSA FILHO, F.H. (2015). “Crises econômicas e política de 2015: origens e consequências”, *Revista Conjuntura Econômica*, vol. 69, n. 9, setembro de 2015.
- BARBOSA FILHO, F.H. e PESSOA, S. (2014). “Desaceleração recente da economia”. In: *Centro de Debates de Políticas Públicas, Sob a Luz do Sol, Uma agenda para o Brasil: a Política Econômica do governo Dilma: a volta do Experimentalismo*. CDPP, p. 15-30.
- BIASOTO Jr, G. e AFONSO, J.R. (2014). “Política fiscal no pós-crise de 2008: a credibilidade perdida.” In: NOVAIS, L.F., CAGNIN, R.F. e BIASOTO Jr, G. *A economia brasileira no contexto da crise global*. FUNDAP, p. 251-279.
- BLANCHARD, O.; DELL’ARICCIA, G.; MAURO, P. (2010). “Rethinking macroeconomic policy”. *IMF Staff Position Note*, February.
- CÂMARA DOS DEPUTADOS (2015) “Decisão da Presidência” Disponível em: http://www.camara.gov.br/internet/agencia/pdf/Decis%C3%A3o_sobre_impeachment_CD.pdf
- DIEESE (2017). “Balanço das negociações dos reajustes salariais de 2016”. *Estudos e Pesquisa*, n. 83, mar/2017. São Paulo. Disponível em: <https://www.dieese.org.br/balancodosreajustes/2016/estPesq83balancoReajustes2016.pdf>

- DWECK, E.; TEIXEIRA, R. A. (2017). A política fiscal do governo Dilma e a crise econômica. Campinas: IE/Unicamp. Disponível em: <http://www.eco.unicamp.br/docprod/downarq.php?id=3532&tp=a>
- FATÁS, A. AND SUMMERS, L. H. (2016), "The Permanent Effects of Fiscal Consolidations", NBER Working Paper 22734.
- GIAVAZZI, F. AND M. PAGANO (1990), Can Severe Fiscal Contractions be Expansionary? Tales of Two Small European Countries, NBER Macroeconomics Annual, 75-116.
- GOLDFAJN, I. (2013) "Combater a inflação, mexer no emprego" O Globo. Março 5, 2013. Disponível: <https://www.itau.com.br/itaubba-pt/analises-economicas/publicacoes/nossos-artigos/combater-a-inflacao-mexer-no-emprego-de-ilan-goldfajn>
- IRWIN, T.C. (2012). "Accounting devices and fiscal illusions". IMF Staff Discussion Note, March 28.
- KALECKI, M. (1980) Três caminhos para o pleno emprego. In: KALECKI, Michal. Kalecki. São Paulo: Ática.
- KALECKI, M. (1987a) "Os aspectos políticos do pleno emprego". In: MIGLIOLI, Jorge (Org.). Crescimento e ciclo das economias capitalistas. São Paulo: Hucitec.
- KALECKI, M. (1987b) "Salários nominais e reais". In: MIGLIOLI, Jorge (Org.). Crescimento e ciclo das economias capitalistas. São Paulo: Hucitec.
- LAVOIE, M AND M. SECCARECCIA (2017) Editorial to the special issue The political economy of the New Fiscalism European Journal of Economics and Economic Policies: Intervention, Vol. 14 No. 3, 2017, pp. 291–295
- MESQUITA, M. (2014). "A política econômica do governo Dilma: a volta ao experimentalismo". In: Sob a luz do Sol, Uma agenda para o Brasil: A política econômica do governo Dilma: a volta do experimentalismo. CDPP, p.3-15.
- PINTO, E.C.; PINTO, J.P.G; SALUDJIAN, A.; NOGUEIRA, I.; BALANCO, P.; SCHONERWALD, C.; BARUCO, G. A Guerra de Todos contra Todos: a Crise Brasileira. IE-UFRJ Discussion paper, TD 006, 2017. Disponível em: <http://bit.ly/2pXoEpl> acessado em 01/05/2017.
- PINTO, V. C. (2015) Qual é o valor jurídico das metas fiscais? O caso da LDO 2014 (mimeo) Disponível em: <http://www.brasil-economia-governo.org.br/2015/02/02/qual-e-o-valor-juridico-das-metas-fiscais-o-caso-da-ldo-2014/>
- SCHAECHTER, A.; KINDA, T.; BUDINA, N.; WEBER, A. (2012). "Fiscal rules in response to the crisis: toward the 'next-generation' rules". IMF Working Paper, July.
- SINGER, A. (2009). "Raízes sociais e ideológicas do lulismo". Novos Estudos Cebrap, n. 85, novembro.
- SINGER, A. (2015). Cutucando Onças Com Varas Curtas: o ensaio desenvolvimentista do primeiro mandato de Dilma Rousseff (2011-2014). CEBRAP Novos Estudos 102, pp. 43-71, julho.
- TEIXEIRA, R. A.; PINTO, E. C. (2012). A economia política dos governos FHC, Lula e Dilma: dominância financeira, bloco no poder e desenvolvimento econômico. Economia e Sociedade, v. 21, n. 4, pp. 909-941.
- TEIXEIRA, R.A. (2014). "Rentismo, fissuras no bloco no poder e as eleições". In: PALHARES, J. (org.). A internacional do Capital Financeiro. São Paulo: Editora da Fundação Perseu Abramo.
- TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (2015a) Relatório e Parecer Prévio Sobre as Contas do Governo da República Brasília: TCU.